

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. 5. mgr. orðast svo:

Námsmenn, sem fá lán úr sjóðnum, skulu undirrita skuldabréf með sjálfskuldar-ábyrgð við lántöku, teljist þeir lánshæfir samkvæmt reglum stjórnar sjóðsins. Teljist námsmaður ekki lánshæfur getur hann lagt fram ábyrgðir sem sjóðurinn telur viðunandi. Ábyrgðir geta m.a. verið ábyrgðaryfirlýsing fjármálastofnunar eða yfirlýsing ábyrgðarmanns um sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns ásamt vöxtum og verðtryggingu þess allt að tiltekinni fjárhæð.

b. 6. mgr. orðast svo:

Stjórn sjóðsins er heimilt að veita námslán allt að hámarksfjárhæð samkvæmt úthlutunarreglum eða fyrir þeirri fjárhæð sem ábyrgð hefur verið veitt fyrir skv. 5. mgr.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði laga þessara gilda ekki um lánsloforð sem veitt hafa verið fyrir gildistöku laganna. Um frágang skuldabréfa vegna þeirra fer eftir þágildandi ákvæðum laga nr. 21/1992, reglugerð nr. 602/1997 um Lánasjóð íslenskra námsmanna og úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna skal við innheimtu á hendur ábyrgðarmönnum námslána vera bundin af þeim reglum sem fram koma í III. kafla laga um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009, eftir því sem við á.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Krafan um ábyrgðarmenn á námslán hefur verið umdeild og hefur því verið haldið fram að hún samræmist ekki þeim tilgangi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna að tryggja jafnrétti til náms. Sumir námsmenn hafa ekki átt þess kost að afla sér ábyrgðarmanna og því þurft að leggja fram bankatryggingu í þess stað.

Með frumvarpi þessu er lögð til sú meginbreyting að hver námsmaður eigi sjálfur að vera ábyrgur fyrir endurgreiðslu eigin námsláns, að uppfylltum skilyrðum stjórnar Lánasjóðsins.

Ákvæði um ábyrgðarmenn eru í 5.–7. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992. Í 5. mgr. 6. gr. kemur fram áskilnaður um yfirlýsingu a.m.k. eins manns um að hann taki að sér sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns ásamt vöxtum og veðtryggingu þess allt að tiltekinni hámarksfjárhæð. Í 6. mgr. 6. gr. segir að lánsheimild stjórnar Lánasjóðsins miðist við fjárhæðarmörk sjálfskuldarábyrgðar. Í 7. mgr. 6. gr. segir að stjórn ákveði hvaða skilyrðum lántakendur og ábyrgðarmenn skuli fullnægja. Enn fremur segir í sömu málsgrein að ábyrgð ábyrgðarmanns, eins eða fleiri, geti fallið niður enda setji námsmaður aðra tryggingu sem stjórn sjóðsins meti fullnægjandi. Í athugasemdum með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 21/1992 segir að gert sé ráð fyrir því að ábyrgðarmenn á námsláni verði framvegis tveir í stað eins, eins og verið hafði í tíð eldri laga um Lánasjóðinn (lög nr. 72/1982). Í framkvæmdinni hefur þó ekki verið krafist tveggja ábyrgðarmanna nema t.d. í þeim tilvikum þegar námsmaður er á vanskilaskrá. Krafan um ábyrgðarmenn er nánar útfærð í úthlutunarreglum Lánasjóðsins, nú grein 5.3. Ábyrgðir á námslánum. Réttindi og skyldur ábyrgðarmanna.

Af framangreindu orðalagi 7. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992 verður ráðið að það sé í hendi stjórnar Lánasjóðsins að setja reglur um hæfi ábyrgðarmanna, sbr. grein 5.3. í úthlutunarreglum sjóðsins. Heimild stjórnarinnar til niðurfellingar á skuldbindingum ábyrgðarmanna námslána er bundin við það að námsmaður setji tryggingu í staðinn sem stjórn sjóðsins metur fullnægjandi. Trygging er kemur í stað ábyrgðarmanna getur m.a. verið bankatrygging og hafa bankar veitt slíkar tryggingar gegn 2,5% ábyrgðargjaldi.

Í frumvarpi þessu er lögð til sú breyting að samkvæmt meginreglu þurfi námsmaður sem uppfyllir skilyrði stjórnar Lánasjóðsins um lánshæfismat ekki að leggja fram yfirlýsingu annars manns um sjálfskuldarábyrgð. Í þágu námsmanna sem ekki uppfylla lánshæfisskilyrði er hins vegar lagt til að viðhaldið verði þeim möguleika að láta ábyrgðarmann ábyrgjast endurgreiðslur námsláns, leggja fram bankatryggingu eða veðtryggingu í fasteign.

Um 1. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á 5. og 6. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992 sem hafa það að markmiði að fella brott skilyrði um sjálfskuldarábyrgð ábyrgðarmanna á námslánum. Gengið er út frá því að námsmenn fái almennt námslán nema fyrir liggi upplýsingar sem benda til þess að námsmaður teljist ótraustur lántaki. Er stjórn sjóðsins þá heimilt að synja námsmanni um námslán. Námsmaður sem fær slíka synjun kann að eiga möguleika á námsláni gegn tryggingu í formi sjálfskuldarábyrgðar ábyrgðarmanns, veðrétti í fasteign eða bankaábyrgð.

Gert er ráð fyrir því að stjórn Lánasjóðsins verði heimilt að binda lánveitingar án ábyrgðar við hámarksfjárhæð, sem er nánar tilgreind í úthlutunarreglum.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Við frágang skuldabréfa hefur verið fylgt þeirri framkvæmd að í upphafi náms, eða þegar tilkynnt er um lánsrétt, er útbúið skuldabréf með tilgreindum ábyrgðarmanni. Skuldabréfið er opið í þeim skilningi að þegar námi lýkur eru greiðslur til námsmanns færðar inn á skuldabréfið og þá gengið endanlega frá útgáfu þess. Í 1. mgr. er við það miðað að þeim sem hafi opin skuldabréf við gildistöku laganna, eða rétt um 13 þúsund nemendur, verði tilkynnt bréflaga um breytinguna og um leið verði útbúið nýtt opið skuldabréf án ábyrgðarmanns, vegna þess náms sem ólokið er. Lánafyrirgreiðslur sem hafa þegar verið veittar verða því færðar

til skuldar samkvæmt eldra fyrirkomulagi en innheimta þess hefst ekki fyrir en tveimur árum eftir að námi er lokið í samræmi við úthlutunarreglur Lánasjóðsins. Með þessu fyrirkomulagi er leitast við að tryggja sem best samræmi milli einstakra lántakenda.

Við undirbúning lagafrumvarps þessa hefur komið til skoðunar hvort veita ætti stjórn Lánasjóðsins heimild til að aflétta ábyrgð ábyrgðarmanns á þegar veittu námsláni án þess að gerð verði krafa um að námsmaður setji aðra tryggingu í hennar stað. Að baki slíkri tillögu hafa verið upplýsingar um tilvik þar sem ábyrgð er upphaflega veitt við aðrar aðstæður, í sambandi á milli lántaka og ábyrgðarmanns, en eru síðar þegar reyna kann á ábyrgðina. Við nánari skoðun þykir sú leið ekki fær að taka upp almenna heimild fyrir stjórn Lánasjóðsins að fella niður ábyrgð á útistandandi námslánnum án þess að önnur trygging komi á móti. Ræður þar mestu að með því kynni að draga verulega úr innheimtuhlutfalli námslána og þar með yrði gengið nærri fjármögnun Lánasjóðsins, enda lætur nærri að innheimta námslána standi undir u.þ.b. helmingi af árlegum útgjöldum sjóðsins. Í þess stað er hér lagt til í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða að láta ábyrgðarmenn njóta sambærilegrar réttarverndar og veitt hefur verið í lögum um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009. Ákvæði þeirra laga gilda ekki afturvirkir um þegar veittar sjálfskuldarábyrgðir ábyrgðarmanna á námslánnum. Með 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpi þessu er Lánasjóðurinn hins vegar bundinn af reglum III. kafla laga um ábyrgðarmenn. Af því leiðir m.a. að tilkynna ber ábyrgðarmanni um vanskil lántaka jafn-skjótt og kostur er, sbr. 7. gr. laganna. Þá verður ekki unnt að gera aðför í fasteign þar sem ábyrgðarmaður býr eða fjölskylda hans til innheimtu sjálfskuldarábyrgðar á námsláni og slík krafa getur ekki orðið grundvöllur kröfu um gjaldþrotaskipti á búi ábyrgðarmanns, sbr. 8. gr. laganna. Ákvæði 8. gr. laga um ábyrgðarmenn taka ekki til ábyrgða sem stofnað hefur verið til fyrir gildistöku þeirra laga. Ákvæði frumvarpsins ganga á hinn bóginn lengra þar sem við það er miðað að 8. gr. laga um ábyrgðarmenn taki einnig til ábyrgða sem stofnað hefur verið til fyrir gildistöku laganna. Fram til þessa hefur það verið stefna stjórnar Lánasjóðsins að hafa ekki frumkvæði að nauðungarsölu fasteigna í eigu ábyrgðarmanna og eigi heldur að hafa frumkvæði að ósk um gjaldþrotaskipti á búi ábyrgðarmanna. Lánasjóðurinn hefur hins vegar fylgt kröfum sínum eftir þegar aðrir kröfuhafar ábyrgðarmanna hafa haft frumkvæði að beiðingu slíkra innheimtuúrræða. Því má segja að ákvæði frumvarpsins hafi í raun ekki í för með sér breytingu á starfsvenjum stjórnar Lánasjóðsins um innheimtu gagnvart ábyrgðarmönnum námslána. Jafnframt skal lögð áhersla á að í ákvæðinu felst engin eftirgjöf skulda ábyrgðarmanna.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að námsmaður sem uppfyllir skilyrði stjórnar Lánasjóðsins um lánsþæfismat þurfi ekki að leggja fram yfirlýsingu annars manns um sjálf-skuldarábyrgð við lántöku. Fyrir þá námsmenn sem ekki uppfylla lánsþæfisskilyrði er hins vegar lagt til að viðhaldið verði þeim möguleika að láta ábyrgðarmann ábyrgjast endurgreiðslur námsláns, leggja fram bankatryggingu eða verðtryggingu í fasteign.

Að mati fjármálaráðuneytisins felur frumvarpið í sér talsverðar líkur á auknum útgjöldum í formi afskrifta á lánum. Gengið er út frá því að fyrstu lánveitingar á grundvelli breyttrar reglu verði haustið 2009. Sá sem tekur námslán haustið 2009 útskrifast í fyrsta lagi í janúar 2010 og þarf þá í fyrsta lagi að hefja afborgun af lánum sínum árið 2012. Lendi hann í vanskilum gæti krafa á hann hugsanlega verið afskrifuð í fyrsta lagi árið 2013. Um það bil 98% af lánþegum LÍN eru í grunnnámi sem tekur 3 ár og þar af halda um 12% áfram í framhaldsnám sem yfirleitt tekur 2 ár. Með hliðsjón af þessu má reikna með að það taki 3 til 5 ár að byggja upp lánasafn sem á ársgrundvelli nemur áætluðum útlánnum á árinu 2009 eða 15,8 milljörðum króna. Meðallán hjá Lánasjóðnum er nú um 3,5 m.kr. og er áætlað að það greiðist upp á um það bil 20 árum. Samkvæmt upplýsingum frá LÍN fara um það bil 5% krafna í milliinnheimtu og í flestum tilfellum fæst krafan greidd. Þó liggja ekki fyrir upplýsingar um hvort það sé lánþegi eða ábyrgðarmaður sem greiðir af láninu eftir milliinnheimtu.

Sé gengið út frá því að í um helmingi tilfella greiði ábyrgðarmaður af kröfum sem hafa farið í milliinnheimtu eða um 2,5% má gera ráð fyrir því að árleg afskriftar þörf Lánasjóðsins gæti aukist um 20 m.kr. fyrsta árið miðað við 15,8 milljarða króna útlán á ári og 20 ára endurgreiðslutíma. En afskriftirnar verða svo 400 m.kr. á ári eftir 20 ár. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að sett verði á ábyrgðargjald á námslánin til að standa undir afskriftum þótt fallið verði frá skilyrðum um ábyrgðarmann. Því munu auknar afskriftir Lánasjóðsins falla alfarið á ríkissjóð. Þess ber að geta að ábyrgðargjald hjá bönkum fyrir tryggingu á endurgreiðslu námslána er 2,5%.

Óvissuþættir við kostnaðarmatið eru talsverðir. Auk þess sem ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu oft ábyrgðarmenn greiða af láni þá er einnig óljóst um hvort breyttar reglur hafi áhrif á lántökur hjá sjóðnum eða innheimtur í framtíðinni. Lántakahópurinn hefur verið að breytast, fleiri fara í lengra nám og taka bæði lán fyrir framfærslu og skólagjöldum. Þar að auki geta atvinnumöguleikar hér á landi leitt til þess að fleiri lánþegar setjist að erlendis að loknu námi sem gerir innheimtu á lánum flóknari.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að útgjöld ríkissjóðs gætu aukist með auknum afskriftum Lánasjóðsins. Talsverð óvissa er þó um hversu mikil útgjaldaaukningin gæti orðið.