

Tillögur starfshóps

**um endurskoðun á reglum vegna endurgreiðslna námslána
í tengslum við kjaraviðræður á opinberum vinnumarkaði**

31. október 2019

Um starfshópinn

Þann 6. júní 2019 skipaði forsætisráðherra í samráði við mennta- og menningarmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp um reglur vegna endurgreiðslna námslána. Hópurinn er skipaður í tengslum við gerð kjarasamninga í ljósi þess að greiðslubyrði námslána hefur reynst mörgum þung, t.a.m. ungu fólk sem er að koma sér þaki yfir höfuðið. Lántakar greiða um 4% af tekjum sínum á ári í afborganir af námslánnum eða sem samsvarar 3-4 vikna ráðstöfunartekjum á ári.

Samkvæmt skipunarbréfi er hlutverk starfshópsins að yfirfara reglur vegna endurgreiðslna námslána og skal hópurinn taka til athugunar samspil endurgreiðslna námslána annars vegar og barnabóta, annarra bóta og skatta hins vegar. Jafnframt að skoða mögulega fjármögnum aðgerða með hliðsjón af mati á fjármálum ríkissjóðs og hafa í huga að mögulega þarf að núvirða kostnað við hluta þessara aðgerða og gjaldfæra á því ári sem breytingarnar taka gildi.

Greiðendur námslána voru um 41 þúsund í árslok 2017 og eru þeir í hinum ýmsu stéttarfélögum.

MSN og staða LÍN

Nú hefur frumvarp til laga um Menntasjóð námsmanna (MSN) verið birt í samráðsgátt stjórnlvalda. Verði frumvarpið samþykkt á Alþingi mun MSN leysa af hólmi LÍN. Nýtt námslánakerfi mun m.a. fela í sér niðurfellingu hluta höfuðstóls námslána ljúki lánþegi prófgráðu innan tilgreinds tíma frests og sérstakan styrk til handa foreldrum sem eru með börn á framfæri sínu á meðan á námi stendur. Samkvæmt greiningu sem mennta- og menningarmálaráðuneyti létt gera verða nær allir lántakendur jafn vel eða betur settir í nýju kerfi MSN en í nágildandi kerfi LÍN.

Eðli málsins samkvæmt mun MSN ekki taka til núverandi greiðenda námslána. Þeir fara því á mis við þær jákvæðu breytingar sem eiga sér stað á námsaðstoð hins opinbera verði MSN að veruleika.

Fjárhagsstaða LÍN er í dag sterkt. Eigið fé sjóðsins í árslok 2018 er um 104 milljarðar króna, eignir um 201 milljarður og eiginfjárlutfall því um 52%. Að teknu tilliti til núvirðingar láanasafns er eigið fé sjóðsins um 68 milljarðar króna, eignir um 164 milljarðar og eiginfjárlutfall um 41%. Góð staða LÍN er umfram forsendur fjárlaga og tilkomin vegna betri endurheimtar námslána og lægri vaxtakostnaðar en ráð var fyrir gert. Betri og hraðari endurheimtur skýrast af þeirri staðreynd að raunlaun hafa þróast með jákvæðum hætti á undanförnum árum og hafa að meðaltali hækkað um 1,5%-2,0% sl. 20 ár. Horft aftur til ársins 2013 hefur kaupmáttur launa hækkað um 33%. Á sama tíma hafa vextir til ákvörðunar á vaxtakostnaði sjóðsins lækkað úr 6,00% árið 2000 í 3,47% í árslok 2018. Þessu til viðbótar hefur svo álegt framlag ríkisins til sjóðsins haldist nokkuð óbreytt undanfarin ár þrátt fyrir að árlegar lánveitingar sjóðsins hafi dregist saman. Það er niðurstaða starfshópsins að rúmt eigið fé sjóðsins feli í sér svigrúm til að ráðast í breytingar til hagsbóta fyrir greiðendur námslána LÍN og er þá tekið tillit til þess að ákveðið hefur verið að lækka framlög til sjóðsins næstu þrjú ár, sbr. fjármálaáætlun 2020-2024.

Námslán LÍN

Langstærsti hluti láanasafns LÍN ber 1% vexti frá námslokum auk verðbóta og afborganir námslána eru tekjutengdar. S lán, veitt á árunum 1982-1992, bera hins vegar ekki vexti. Nemur endurgreiðsluhlutfall flestra námslána 3,75% af tekjum greiðenda en R lán kveða á um 4,75% endurgreiðsluhlutfall.

Ríkið niðurgreiðir vexti námslána þar sem meðalvextir þeirra langtímalána sem LÍN hefur tekið til að fjármagna útlán sjóðsins voru 3,47% á árinu 2018 og hafa lækkað mikið á undanförnum árum eins og áður segir. Sá óbeini styrkur sem lántakar LÍN njóta felst meðal annars í þessum vaxtamun LÍN. Jafnframt þarf LÍN, í ljósi þess að afborganir af námslánnum eru hlutfall tekna greiðandans, að fella niður lán í þeim tilfellum sem lántakendum endist ekki ævin til að greiða upp lánin. Í ljósi vaxtamunarins er það hagur sjóðsins að námslán greiðist upp á sem skemmstum tíma.

Vaxtaniðurgreiðsla LÍN var mun meiri á árum áður þegar vaxtastig í landinu var hærra og því má segja að með lækkun markaðsvaxta hafi óbeinn styrkur til hvers námsmanns orðið lægri en gert var ráð fyrir þegar lánin voru tekin og fjárveitingar til sjóðsins ákveðnar.

Einnig er rétt að hafa í huga að þar sem námslán eru verðtryggð þá hækkaði höfuðstóll lánanna umtalsvert á árunum eftir fjármálakreppuna 2008 sökum þeirrar miklu verðbólgu sem fylgdi í kjölfarið. Námslán LÍN voru ekki hluti af hinni svokölluðu Leiðréttingu.

Tillögur starfshópsins

Starfshópurinn skoðaði ýmsar tillögur og útfærslur að breytingum á endurgreiðslukerfi námslána. Samstaða var innan hópsins um að leggja fram útfærslur sem væru almennar, einfaldar í framkvæmd og uppfylltu það markmið að léttu endurgreiðslur námslána. Hópurinn leggur til aðgerðir í þremur liðum sem saman er ætlað að ná fyrnefndum markmiðum. Verði þær að veruleika munu greiðendur námslána LÍN njóta góðs af þeirri sterku stöðu sem sjóðurinn er í og þeir hafa átt þátt í að byggja upp.

1. Lækkun vaxta og breyting á endurgreiðsluhlutfalli

Eins og fram hefur komið þá felst opinber stuðningur við námsmenn samkvæmt núgildandi lögum um LÍN m.a. í lágum vöxtum námslána samanborið við fjármögnunarkjör LÍN, tekjutengingu afborgana og í því að námslán falla niður við andlát lánþega. Stærsti hluti lánasafns LÍN ber 1% vexti sem á sínum tíma þótti fela í sér riflega niðurgreiðslu vaxta af hálfu hins opinbera. Það á hins vegar síður við í dag, sbr. skuldabréfaútgáfu ríkissjóðs 13. júní sl. og fyrrnefnda þróun vaxta til ákvörðunar á vaxtakostnaði sjóðsins. Í þessu ljósi má segja að dregið hafi úr stuðningi við lánþega LÍN.

Í ljósi sterkar fjárhagsstöðu LÍN, sem m.a. er tilkomin vegna betri endurheimtar lána en ráð var fyrir gert, og breytts vaxtaumhverfis leggur starfshópurinn til tvíþætta almenna aðgerð til að ná fram lægri endurgreiðslu námslána. Annars vegar að vextir á vaxtaberandi lánum LÍN verði lækkaðir úr 1% í 0,4% og hins vegar að gerðar verði breytingar á endurgreiðsluhlutfalli þannig að árlegar endurgreiðslur námslána lækki um sem nemur lækkun vaxtakostnaðar. Tillagan gengur þannig út frá því að endurgreiðslutími námslána haldist almennt svipaður fyrir og eftir breytingu.

- Tekjutengd greiðsla G lána er í dag 3,75% en færí við þessa breytingu í 3,4%
- Tekjutengd greiðsla R lána er í dag 4,75%, en færí við þessa breytingu í 4,4%
- Tekjutengd greiðsla S lána er í dag 3,75% en færí við þessa breytingu í 3,4%

Starfshópurinn leggur jafnframt til að lánþegum verði gert kleift að andmæla þessari lækkun endurgreiðsluhlutfallsins og að í þeim tilfellum lækki hlutfallið ekki. Er þetta ekki síst lagt til í ljósi þess að S lán bera enga vexti og því mun lækkun endurgreiðsluhlutfalls S lána lengja afborganartímann.

Lögum samkvæmt er það ríkisstjórn Íslands að tillögu mennta- og menningarmálaráðherra sem ákvarðar vexti á G og R lánum hverju sinni sem geta lögum samkvæmt numið allt að 3%.

Kostnaður: *Samkvæmt útreikningum sem unnir voru fyrir starfshópinn má ætla að aðgerð sem þessi feli í sér að tekur á liftíma LÍN lækki um sem nemur 10,5 milljörðum króna núvirt.*

Fjármögnun: *Aðgerðin kallar ekki á sérstaka gjaldfærslu og hefur því ekki áhrif á bókfært eigið fé sjóðsins eins og það er fram sett í ársreikningum LÍN. Tillagan byggir á sterki fjárhagsstöðu LÍN og svigrúmi til að lækka framtíðartekjur sjóðsins.*

Tímasetning: *1. janúar 2020. Ríkisstjórn Íslands getur ákveðið vexti námslána hverju sinni. Hins vegar þarf að koma til lagabreyting vegna lækkunar endurgreiðsluhlutfalls. Leggur starfshópurinn til að sett verði inn bráðabirgðarákvæði í frumvarp um Menntasjóð námsmanna, sem mennta- og menningarmálaráðherra hyggst leggja fram.*

2. Hraðari uppgreiðsla námslána

Afborganir námslána eru tekjutengdar og því breytilegar. Jafnframt bera námslán lægri vexti en fjármögnun LÍN. Það er því hagur sjóðsins að námslán séu greidd upp eins hratt og mögulegt er. Starfshópurinn leggur til að fært verði í lög að LÍN skuli bjóða þeim greiðendum námslána afslátt sem vilja greiða inn á námslán sín umfram lögbundna árlega endurgreiðslu eða greiða þau upp að fullu.

Afslátturinn skal speglia þann almenna hag sem LÍN hefur af því að lán séu greidd upp hraðar en ella. Afsláttarprósentan skal þannig ráðast af eftirstöðvum námsláns en skal þó ekki vera lægri en 5% og ekki hærri en 20%. Afsláttarprósentan ræðst af eftirstöðvum lánsins þar sem mjög há námslán kalla á kostnaðarsama vaxtaniðurgreiðslu, þ.e. eru líkleg til að innheimtast á löngum tíma og jafnvel ekki að fullu. Er með þessu verið að búa til hvata til að bæta og flýta endurheimtu slíkra lána.

Afsláttinn skal reikna af fjárhæð niðurgreiðslunnar sem lækkar þ.a.l. sem nemur afslættinum. Til útskýringar þá er hægt að taka dæmi um lán þar sem eftirstöðvar eru 1 milljón króna. Lánþegi óskar eftir því við LÍN að greiða lánið upp og fær 5% afslátt. Lánþeginn þarf þá aðeins að greiða 950 þúsund krónur og lánið telst að fullu uppgert.

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi reiknireglu við útreikning afsláttarins:

- Afslátturinn sem prósenta skal ákvarðaður út frá eftirstöðvum námsláns á innborgunardegi að frádregnum reglubundnum afborganum ársins (fastri og tekjutengdri afborgun).
- Afsláttarprósentan skal vera 5% af niðurgreiðslu láns þegar eftirstöðvar eru 1 milljón króna eða lægri og 20% af niðurgreiðslu þegar eftirstöðvar eru 6,77 milljónir króna eða hærri.

- Vegna eftirstöðva á bilinu 1 milljón til 6,77 milljónir króna skal afslátturinn sem prósenta hækka um 0,026% fyrir hverja 10 þúsund króna hækkun eftirstöðvanna (umfram 1. m.kr.) þar til 20% markinu er náð.

Dæmi: Ef eftirstöðvar láns eru 5 m.kr. er afslátturinn $5\% + 400 \times 0,026\% = 15,4\%$. Ef niðurgreiðslan er 2 milljónir króna er afslátturinn $2 \text{ milljónir} \times 15,4\% = 308 \text{ þúsund krónur}$ og innborgunin 1.692 þúsund krónur.

Tillagan byggir á núvirðisútreikningum þar sem reiknivextir eru 2,6-2,7% og árleg meðalafborgun greiðenda um 400 þúsund krónur óháð fjárhæð eftirstöðva eða fjölda afborgunarára. Um er að ræða nálgun og er aðferðin því ekki lýsandi fyrir hvert lán.

Kostnaður: *Miðað er við að kostnaður sjóðsins verði enginn þar sem það er hagur sjóðsins að fá lán greidd upp fyrr en skuldabréf kveða á um. Einnig er rétt að benda á að sjóðurinn veitir í dag 7% uppgreiðsluflátt af öllum lánum, einnig lágum lánum sem myndu innheimtast að fullu með tíð og tíma.*

Fjármögnun: *Þar sem ekki er reiknað með að viðbótarkostnaður fylgi tillögunni kallað hún ekki á fjármögnun.*

Tímasetning: *1. janúar 2020. Starfshópurinn leggur til að sett verði bráðabirgðarákvæði inn í frumvarp um Menntasjóð námsmanna, sem mennta- og menningarmálaráðherra hyggst leggja fram.*

3. Niðurfelling ábyrgðamanna námslána sem eru í skilum og lánþegi er ekki á vanskilaskrá

Krafan um ábyrgðarmenn á námslánnum var almenn þar til árið 2009 þegar gerð var lagabreyting sem fól í sér að meginreglan væri að krefjast ekki ábyrgðarmanna á námslánnum. Eftir sitja þeir sem tóku námslán fyrir þessa lagabreytingu og eru almennt með ábyrgðarmenn á sínum lánum.

Krafan um ábyrgðarmenn á námslánnum hefur verið umdeild. Ákveðins ósamræmis gætir hvað varðar stöðu lánþega og ábyrgðarmanna þar sem samkvæmt núgildandi lögum þá falla námslán niður við andlát lánþega en ábyrgðir geta erfst við andlát ábyrgðarmanns. Að auki hefur ýmislegt breyst á undanförnum árum hvað varðar réttindi ábyrgðarmanna. Má þar t.d. nefna að nú er gerð krafa um greiðslumat lántaka en sú krafa var ekki til staðar þegar ábyrgðarmenn á lánum LÍN gengust í ábyrgð námslána. Breytingar sem gerðar voru á lögum um gjaldþrotaskipti fyrir um áratug miðuðu að því að auðvelda einstaklingum að fara í gjaldþrot og veiktu þar með stöðu ábyrgðarmanna námslána þar sem LÍN gat ekki eftir breytinguna haldið námslánnum utan gjaldþrotaskipta, jafnvel þó að lárin væru í fullum skilum. Einnig má nefna að sökum þess hve ungar flestir lánþegar voru þegar þeir öfлуðu sér ábyrgðarmanns eru fjölmörg dæmi um að ábyrgð hafi upphaflega verið veitt við aðrar aðstæður í sambandi lántaka og ábyrgðarmanns en eru uppi þegar reynir á ábyrgðina.

Við lagabreytinguna árið 2009 kom til skoðunar hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu hvort veita ætti stjórn LÍN heimild til að afléttu ábyrgð ábyrgðarmanns á þegar veittu námsláni án þess að gerð yrði krafa um að námsmaður myndi setja aðra tryggingu í hennar stað. Ákveðið var þó að taka ekki upp slíka heimild án þess að önnur trygging kæmi á móti. Réð þar mestu að talin var hætta á að slík breyting myndi draga úr innheimtu námslána, en innheimta námslána hefur staðið undir u.b.b. helmingi af

árlegum útgjöldum sjóðsins. Í dag er hins vegar komin reynsla á innheimtu námslána án ábyrgðarmanna, þ.e. lána sem voru veitt eftir lagabreytinguna 2009, og hefur innheimtuhlutfallið hjá lánasjóðnum almennt farið hækkandi.

Starfshópurinn leggur til almenna aðgerð þar sem ábyrgðir ábyrgðarmanna á námslánnum sem veitt voru fyrir lagabreytinguna 2009, eru í skilum og lánþegi er ekki á vanskilaskrá, hvorki hér á landi né erlendis, verði feldar úr gildi án þess að önnur trygging komi í hennar stað. Greiðendur námslána sem eru búsettir erlendis þurfa að sýna fram á að þeir séu hvorki á vanskilaskrá á Íslandi né í því landi sem þeir eru búsettar. Í þeim tilfellum þar sem námslán eru annað hvort ekki í skilum eða lánþegi á vanskilaskrá geta bæði lánþegi og ábyrgðarmaður sótt um niðurfellingu ábyrgðar eftir að námsláninu hefur verið komið í skil og/eða lánþegi ekki lengur á vanskilaskrá. Með sambærilegum hætti og námslán falla niður við andlát lánþega skulu ábyrgðir á endurgreiðslum sem ekki eru fallnar í gjalddaga falla sjálfkrafa niður við andlát ábyrgðarmanns.

Starfshópurinn lét reikna út möguleg fjárhagsleg áhrif af því að fella niður ábyrgðir námslána að framangreindum skilyrðum uppfylltum. Niðurstaða þeirra útreikninga er að gera má ráð fyrir að færa þurfi um 3 milljarða króna í afskriftarsjóð LÍN sökum væntra aukinna vanskila. Rétt er þó að taka fram að erfitt er að reikna kostnað við aðgerð sem þessa með nokkurri vissu þar sem óvist er hve mörg námslán innheimtast ekki sökum þess að enginn ábyrgðarmaður er á námsláninu.

- Kostnaður:* Miðað við útreikninga sem unnir voru fyrir starfshópinn má gera ráð fyrir að færa þurfi um 3 milljarða króna á afskriftarrekning LÍN og minnka eignir og eigið fé sjóðsins sem því nemur.
- Fjármögnun:* Sem fyrr segir er eiginfjárstaða LÍN sterkt. Það er því mat starfshópsins að LÍN hafi svigrúm til að taka á sig þau mögulegu útlánatöp sem fallið gætu til á líftíma sjóðsins vegna afnáms ábyrgðamannakerfisins.
- Tímasetning:* 1. janúar 2020. Leggur starfshópurinn til að sett verði bráðabirgðarákvæði inn í frumvarp um Menntasjóð námsmanna, sem mennta- og menningarmálaráðherra hyggst leggja fram.

Heildarkostnaður og fjármögnun tillagna starfshópsins

Samkvæmt útreikningum sem unnir voru af Summu rekstrarfélagi hf. fyrir starfshópinn er núvirtur kostnaður tillagna starfshópsins um 13,5 milljarðar króna. Tillögurnar taka mið af því að LÍN er vel í stakk búinn að bera þennan kostnað enda ekki um ný útgjöld að ræða sem krefjast framlaga úr ríkissjóði.

Kostnaður vegna lækkunar vaxta og endurgreiðsluhlutfalls er áætlaður um 10,5 milljarðar króna á líftíma sjóðsins núvirt. Hann mun hvorki leiða til einskiptiskostnaðar hjá LÍN né í ríkisreikningi heldur koma fram í lægri tekjum LÍN til framtíðar og þar með í lægri afkomuhlutdeild ríkissjóðs á endurgreiðslutíma námslánanna. Verði tillagan að veruleika munu hún ekki fela í sér lækkun á eigin fé LÍN eins og það er bókfært í ársreikningi sjóðsins. Hins vegar mun tillagan fela í sér lækkun á núvirtu eigin fé sjóðsins og gerð grein fyrir kostnaðinum sem henni fylgir í skýringum í ársreikningi LÍN.

Kostnaður vegna afnáms ábyrgðarmanna felst í einskiptis gjaldfærslu upp á 3 milljarða króna. Í samræmi við almennar bókhaldsreglur er miðað við að LÍN færi 3 milljarða á afskriftarrekning LÍN og minnka eignir

og eigið fé sjóðsins sem því nemur. Við það lækkar tekjuafgangur sjóðsins það árið og þar með hlutdeild ríkissjóðs í afkomu LÍN í ríkisreikningi.

Tillögur starfshópsins ganga út frá því að endurgreiðslur námslána verði áfram umfram upphaflegar áætlanir LÍN og sýna þeir útreikningar sem unnir voru fyrir starfshópinn að afkoma og fjárhagsstaða LÍN verði áfram jákvæðari en gert var ráð fyrir þegar framlög til LÍN voru ákveðin á fjárlögum og námslánin veitt. Þetta speglast í því að eiginfjárstaða sjóðsins verður áfram sterkt að mati starfshópsins.

Aðrar hugmyndir

Meðal annarra hugmynda sem starfshópurinn ræddi má nefna niðurfellingu námslána við 67 ára aldur, að greiðendur námslána gætu dregið annað hvort greidda vexti eða alla afborgun námslána frá tekjustofni, að afborganir námslána væru dregnar frá tekjustofni við útreikninga tekjutenginga í bótkerfum og að hægt væri að gefa greiðendum námslána kost á því að breyta námsláni í skuldabréf með föstum afborgunum í stað tekjutengdra afborgana.

Framangreindar hugmyndir þóttu ýmist ekki í ná fram þeim markmiðum sem lagt var upp með, vera of kostnaðarsamar eða of flóknar miðað við þau áhrif sem þær gætu haft fyrir greiðendur námslána. Einnig fólu sumar hugmyndir í sér að greiðendur námslána yrðu lengur að greiða upp lán sín með tilheyrandi viðbótarkostnaði og um aðrar hugmyndir náðist einfaldlega ekki sátt.

Reykjavík, 31. október 2019



Haraldur Guðni Eiðsson
formaður



Agnes Guðjónsdóttir
mennta- og menningarmálaráðuneytinu



Georg Brynjarsson
Bandalagi háskólamanna



Lilja K. Sæmundsdóttir
F.h. iðnaðarmannafélaga



Steingrímur Ávi Arason
fjármála- og efnahagsráðuneytinu

