

FJÁRHAGSLEG ÁHÆTTA LÍN

Á 3-5 ára fresti hafa fulltrúar stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna ásamt fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar metið ítarlega hvert framlag ríkisins til sjóðsins þarf að vera. Til undirbúnings fyrir það verk og einnig til að fá hlutlaust álit utanaðkomandi aðila var Summa Ráðgjöf slf. fengin til þess að leggja mat á fjárhagslega áhættu sjóðsins. Þetta er samantekt með helstu niðurstöðum verkefnisins.

Lánasjóður íslenskra námsmanna eða LÍN hefur það hlutverk að skapa og jafna tækifæri til náms. Í þessu skyni veitir sjóðurinn lán einkum til framfærslu námsmanna og fyrir skólagjöldum. Lánin eru veitt af ráðstöfunarfé sjóðsins sem samanstendur af endurgreiðslum eldri lána, ríkisframlagi og lánnum frá ríkissjóði. Námslán eru ólík öðrum lánnum sem felst m.a. í því að kjör þeirra eru góð og endurgreiðslur að mestu háðar tekjum lánþegans. Þá er hægt að sækja um undanþágu frá afborgun vegna fæðingarorlofs, veikinda, örorku og annarra þátta sem skerða mögulega greiðslugetu. Auk þessa falla lánin niður við andlát. Þetta leiðir til þess að útlánastarfsemi sjóðsins er rekin með *tapi*.

Tap er hins vegar vandnotað hugtak í þessu samhengi því það er augljóslega vilji löggjafarvaldsins að *fjárfesta* með þessum hætti í menntun þjóðarinnar – sem margvíslegur arður hlýst af – sem og að jafna tækifæri til náms. Þá kann það að vera hagkvæmara að styðja námsmenn til náms erlendis fremur en að kosta sérhæft nám hér á landi til viðbótar við ýmsa aðra kosti sbr. nýlegt svar menntamálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi¹.

Áhættustýring LÍN er því ekki mikilvæg í samhengi við rekstrarhæfi sjóðsins því áhættunni er varpað yfir á ríkissjóð. Hins vegar stuðlar aukinn skilningur á áhættu sjóðsins að því að sú fjárfesting í menntun sem felst í rekstri sjóðsins verði bæði markvissari og upplýstari. Þessu verkefni er ætlað að vera skref í þá átt með því að varpa ljósi á vissa áhættuþætti sem tengjast starfsemi LÍN, lánasafni sjóðsins, úthlutunarreglum og fleiri atriðum. Úttektin er ekki tæmandi og frekari greining ýmsum þáttum væri ákjósanleg.

Sérstaða lánasafns LÍN

Í lok árs 2012 var nafnvirði útlána sjóðsins 184,9 milljarðar króna. Þetta nafnvirði er hins vegar ekki hið sama og virði útlánanna og kemur þar tvennt til. Í fyrsta lagi munu öll lán ekki verða endurgreidd að fullu vegna þess að þau falla niður við andlát lánþega. Í öðru lagi eru kjör lánanna betri en fjármögnun sjóðsins og því í reynd verið að borga með lánunum yfir tíma. Þá eru afborganir af lánnum sjóðsins tekjutengdar og því er greiðsluflæði lánanna ekki þekkt þótt borgað sé af þeim skv. skilmálum.

Sökum þessarar sérstöðu námslána er ekki hægt að nota hefðbundnar aðferðir við að spá fyrir um greiðsluflæði af útlánnum sjóðsins. Til að bregðast við því hefur Ríkisendurskoðun þróað líkan sem metur framtíðargreiðsluflæði og áætlað hversu stór hluti lánanna endurheimtist ekki. Ríkisendurskoðun áætlað enn fremur afslátt í formi góðra kjara lánanna með því að núvirða það greiðsluflæði sem líkanið spáir fyrir um á meðaltali fjármögnunarvaxta sjóðsins. Sú greining sem gerð er á lánasafninu í þessari úttekt byggir á gögnum Ríkisendurskoðunar og fylgir sömu nálgun um ætlaðar afskriftir og núvirðingu.

Útlán LÍN 2012

Nafnvirði ¹	184,9	
Afskriftareikningur ²	-31,2	-16,9%
Vaxtaafsláttur ³	-37,3	-20,2%
Núvirði útlána⁴	116,3	62,9%

Nafnvirði og núvirði lánasafns:

1. Heildarstaða útlána 2012
2. Það sem endurheimtist ekki skv. líkani Ríkisendurskoðunar
3. Afsláttur vegna vaxtakjara
4. Núvirði útlána m.t.t. endurheimtina og vaxtakjara

¹ Sjá <http://www.althingi.is/altext/143/s/0281.html>

Líkan Ríkisendurskoðunar

Af framangreindu leiðir að mjög mikilvægt er að líkanið gefi raunsanna mynd af fjárhagsstöðu sjóðsins. Hluti verkefnisins sneri því að kanna líkanið en yfirferðin náði aðeins til lýsingar á því hvernig líkanið vinnur og hverjar niðurstöður þess eru miðað við ólíkar forsendur. Ekki var farið yfir reikniverkið sjálft né þau gögn sem líkanið styðst við.

Líkanið vinnur með hvert og eitt lán og spáir fyrir um afborganir af því miðað við ætlaða starfsævi lánþega, framtíðartekjur hans og fleiri þætti. Í einhverjum tilvikum endist lánþega ekki ævin til að greiða niður námslánið og þá endurheimtist afgangurinn ekki. Samtala greiðsluflæðis allra lána og þess sem fellur niður gefur greiðsluflæði og ætlaðar nauðsynlegar afskriftir í heild.

Líkt og við er að búast hafa ýmsar forsendur áhrif á niðurstöðurnar. Spá um framtíðartekjur lánþega eru veigamesta stoð líkansins þar sem afborganir lána eru tekjutengdar. Líkanið byggir þá spá á ætluðum hagvexti, aldurstengingu launa, tekjutengdri greiðslu síðasta árs og fleiri forsendum varðandi tekjudreifingu. Þá er gert ráð fyrir því að laun haldi í við verðbólgu. Lífslíkur lánþega er einnig mikilvæg forsenda en byggt er á sögulegri dánartíðni. Þá gerir líkanið ráð fyrir því að árlega verði ákveðið hlutfall lánþega gjaldþrota.

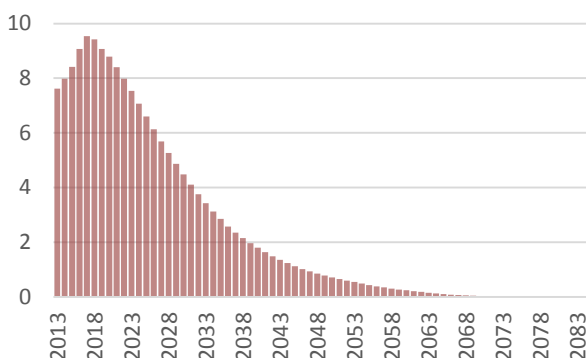
Allar þessar forsendur hafa áhrif á niðurstöðurnar og ýmsar þeirra verða ávallt óljósar og umdeilanlegar. Því er töluverð óvissa fólgin í mati þess á nauðsynlegum afskriftum, líkt og sjá má í töflu hér til hliðar varðandi forsendu um hagvöxt. Hinsvegar virðist vel rökstutt á hverju er byggt í hverju tilviki og ekki hægt að benda á eitthvað sem augljóslega má betur fara í því samhengi. Þó má benda á nokkra þætti sem skoða mætti með það fyrir augum að bæta líkanið sjálft og taka inn fleiri þætti sem hafa áhrif á greiðsluflæðið. Þannig mætti gera ráð fyrir örorku í framtíðinni á sama hátt og gert er í uppgjöri lífeyrissjóða. Slíkar breytingar munu þó ekki hafa mikil áhrif á niðurstöðurnar.

Önnur fjárhagslega áhætta

Önnur fjárhagsleg áhætta en vaxta-, verðbólgu- og útlánaáhætta telst ekki mikil hjá LÍN. Eignir og skuldbindingar verðtryggðar og í sömu mynt, ásamt því að lausafjár- og mótaðilaáhætta eru alla jafna óverulegar.

Núvirðing með fjármögnunurvöxtum

Líkanið er mjög næmt fyrir þeim vöxtum sem notaðir eru við núvirðingu en þar eru notaðir meðalvextir á fjármögnun sjóðsins. Breyting á fjármögnun sjóðsins hefur því mikil áhrif á niðurstöðuna og þar með útreiknað ríkisframlag. Eins og sjá má á myndinni sem fylgir jafngildir 1% lækkun á fjármögnunurvöxtum ríflega 11 milljarða hækkun á núvirði og á 3,12% vöxtum væri lánasafnið metið á 127,4 milljarða. Samsvarandi hækkun á vöxtum myndi skila mati upp á 106,9 milljarða, þ.e. lækkun um rúma 9 milljarða.



Áætlað greiðsluflæði útlána í lok árs 2012 í milljörðum króna eftir árum skv. líkani Ríkisendurskoðunar á föstu verðlagi.

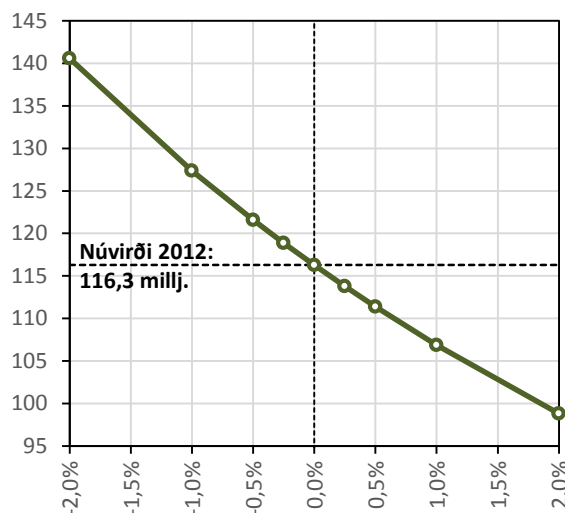
	Hagvaxt- arspá	Afskrifta- reikningur	Breyting
Forsenda:	1,25%	-31,23	0
↑ 0,25%:	1,50%	-30,10	+1,13
↓ 0,25%:	1,00%	-32,31	-1,08

Hærri hagvöxtur leiðir til hærri launa skv. líkani og því hærri afborgana og þar með lægri afskrifta. Áhrifin eru öfug ef spáin er lækkuð. Upphæðir í milljörðum króna.

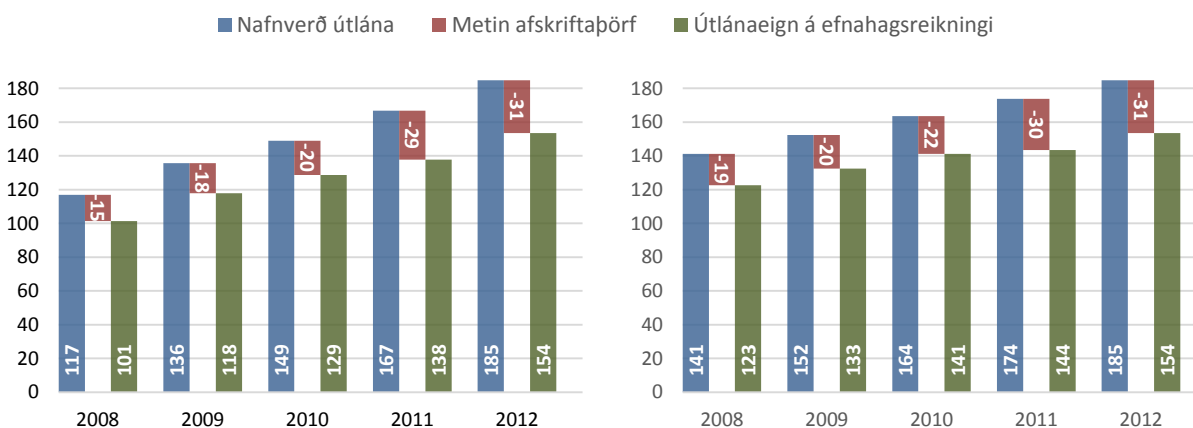
Undanfarin ár hefur þróun meðalvaxta verið hagfeld þar sem vextir á fjármögnuninni, sem fylgja vaxtakjörum ríkisins, hafa farið lækkandi eftir því sem eldri lán greiðast upp með yngri lánnum á lægri vöxtum.

Þróun útlána og endurheimtur

Nafnverði útlána óx um hartnær 60% frá 2008 til 2012, úr 117 í 185 milljarða. Á föstu verðlagi er vöxturinn um 31%. Afskriftir hafa vaxið hraðar, ríflega tvöfaldast á tímabilinu eða um 67% á föstu verðlagi en mesta hækkunin varð árið 2011 þegar líkan Ríkisendurskoðunar var endurskoðað m.t.t. til breyttra aðstæðna. Endurskoðunin – sem fól í sér breytingar á forsendum, s.s. aukna tíðni gjaldþrota – virðist hafa verið nærri lagi og ekki útlit fyrir að stilla þurfi líkanið af á viðlíka hátt í bráð. Útlánaeign fyrir núvirðingu hefur því vaxið hægar en nafnverðið eða úr 101 í 154 milljarða eða um nálægt 50% og um 25% á föstu verðlagi.



Núvirði virði greiðsluflæðis í milljörðum króna m.v. breytingar á ávöxtunarkröfu frá meðalvöxtum fjármögnunar sjóðsins upp á 4,12% verðtryggt.



Myndin til vinstri sýnir nafnverð útlána, metna afskriftaþörf og útlánaeign fyrir núvirðingu skv. efnahagsreikningi LÍN síðustu 5 ára í milljörðum króna. Til hægri eru hið sama sýnt nema að eldri tölur eru færðar til verðlags ársins 2012.

Innheimta lána, undanþágur og fordæmi

Við hefðbundnar lánastofnanir er strax hugað að líkum á innheimtu lána við ákvörðun um veitingu þeirra. Slíkt færi hins vegar í bága við þær reglur og jafnræðissjónarmið sem LÍN starfar eftir – uppfylli lántaki þau skilyrði sem sett eru á hann rétt á láni hverjar svo sem horfur á endurheimtum eru. Þannig getur það ekki verið forsenda synjunar að lánþegi hafi þegar þegið svo há lán að vandséð sé að hann nái að greiða þau til baka. Þá stendur undanþága frá afborgun, sem er merki um mögulega skerta greiðslugetu, ekki í vegi frekari námslána, t.d. í tilfelli þeirra sem metnir hafa verið með örorku.

Á undanförunum árum hefur orðið talsverð aukning í fjölda þeirra sem fá undanþágur af ýmsum ástæðum frá afborgunum námslána og í dag eru það nær 10% þeirra sem eiga að greiða til sjóðsins sem fá undanþágu. Vegna vaxtamunar upp á um 3% milli lánskjara og fjármögnunar sjóðsins er seinkun á afborgunum í raun alltaf eftirgjöf af hendi sjóðsins þótt lánið greiðist upp á endanum. Því til viðbótar er ljóst að eftir því sem endurgreiðslur hefjast seinna á starfsævinni aukast líkurnar á því að sjóðurinn þurfi að fella niður hluta lánsins. Frestun á afborgunum má í slíkum tilfellum líta á sem fyrirgreiðslu sjóðsins,

þ.e. því sem er frestað innheimtist aldrei. Á hinn bóginn eru undanþágur ekki veittar að ástæðulausu og því óljóst hverjar heimturnar yrðu þótt skilyrði væru strangari.

Hvað innheimtu varðar frá því að krafa hefur stofnast vegna afborgunar er ferlið hinsvegar nokkuð hefðbundið, með milli- og löginheimtu dugi fyrri úrræði ekki til.

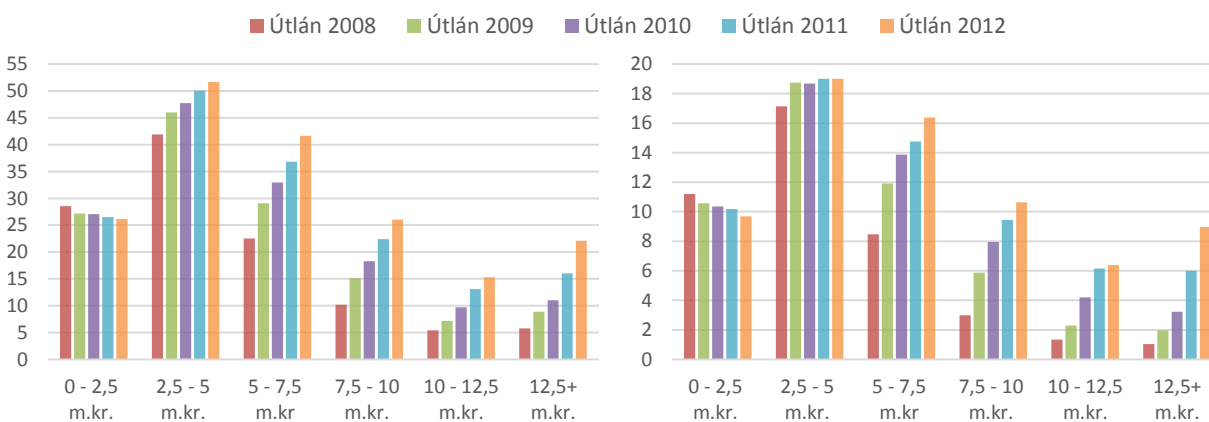
Greining á endurheimtum

Eins og áður kom fram fylgir *tap* – ellegar *fjárfesting* í námi – starfsemi LÍN sem birtist í afföllum af lánum og góðum vaxtakjörum. Samkvæmt ársreikningi 2012 var núvirði lána 63% af nafnvirði þeirra. Þessi afsláttur upp á 37% skiptist í um 17% vegna affalla og um 20% vegna góðra vaxtakjara. Hvert núvirði einstaks námsláns er ræðst af upphæð láns, tekjum lánþega, aldri lánþega og fleiri þáttum.

Ríkisendurskoðun og LÍN hafa reiknað út að ef námsmaður fær 3,6 milljónir í heildarlán – sem er meðallán hjá sjóðnum – þá sé núvirði lánsins um 69%. Þessi útreikningur gerir ráð fyrir því að mánaðartekjur lánþegans séu 400 þús. kr. og hækki ekki með aldri og að lánið greiðist upp að fullu án þess að greiðslur frestist. Séu tekjur hærri eða hækki með árunum greiðist lánið hraðar upp og núvirðið verður þá hærra. Hið öfuga á við ef tekjur eru lægri en viðmiðið gerir ráð fyrir, ef frestur verður á greiðslum eða ef fella verður niður hluta láns. Ríkisendurskoðun skoðaði einnig framlag ríkisins til sjóðsins í heild fyrir 2012 og komst að þeirri niðurstöðu að 47% framlagsins skili sér ekki sem hækkun á núvirði lánasafns og megi því túlka sem styrk í því samhengi.

Samsetning lána

Alla jafna aukast afföll með upphæð lána og og eftir því sem endurgreiðslutími er lengri veða góð vaxtakjör meira. Það má því ljóst vera að *tap* – eða *fjárfesting* – er hlutfallslega mest vegna þeirra námsmanna sem fá há lán vegna samspils lengdar náms, skólagjalda og framfærslu fjölskyldu. Slík úthlutun er því dýrust fyrir sjóðinn. Undanfarin ár hefur sá tími sem námsmenn eru við nám sífellt lengst, bæði vegna þess að fleiri ár tekur að afla sér tiltekinnar menntunar sem og að fleiri sækja í framhaldsnám að loknu fyrsta háskólaprófi. Þá hverfa fleiri aftur til náms, t.d. vegna atvinnuleysis, auk þess sem framfærsla og skólagjöld í erlendri mynt hafa hækkað í krónum talið.

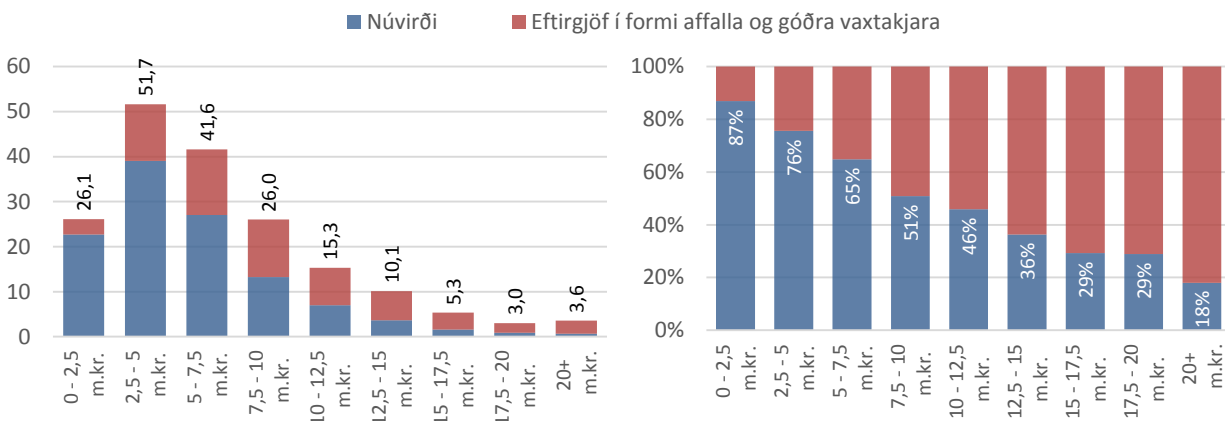


Myndin til vinstri sýnir nafnvirði útlána sjóðsins skipt eftir lánsupphæðum og árum. Myndin til hægri sýnir sömu upplýsingar fyrir lán þar sem endurgreiðsla var ekki hafin á því ári sem tiltekið er, þ.e. til lánþega sem höfðu nýlokið eða voru enn í námi. Lengst til vinstri á hvorri mynd sést þróun samtölu þeirra lána sem eru undir 2,5 milljónum, þar næst samtala lána á bilinu 2,5 – 5 milljónir o.s.frv. Ekki er tekið tillit til verðlagsþróunar.

Allt þetta hefur leitt til þess að námsmönnum með tiltölulega há námslán hefur fjölgað mikið síðustu 5 ár. Sýnilegust er þróunin í tilfalli þeirra sem eru í námi eða hafa nýlokið námi. Hjá þeim hópi hafa lán undir 5 milljónum nokkurn veginn staðið í stað síðustu 5 árin, í kringum 29 milljarða samtals. Heildarlán yfir 7,5

milljónir hafa hins vegar aukist verulega eða úr rúmum 5 í 26 milljarða. Þá hefur samtala lána þeirra sem skulda meira en 12,5 milljónir aukist úr 1 í 9 milljarða. Þetta og fleiri atriði á meðfylgjandi myndum sýna þróun til þess að sífellt fleiri hefji störf seinna á ævinni og með sífellt hærri námslán þótt verðlagsþróun ýki þá mynd að einhverju marki.

Upphæðir lána og núvirði

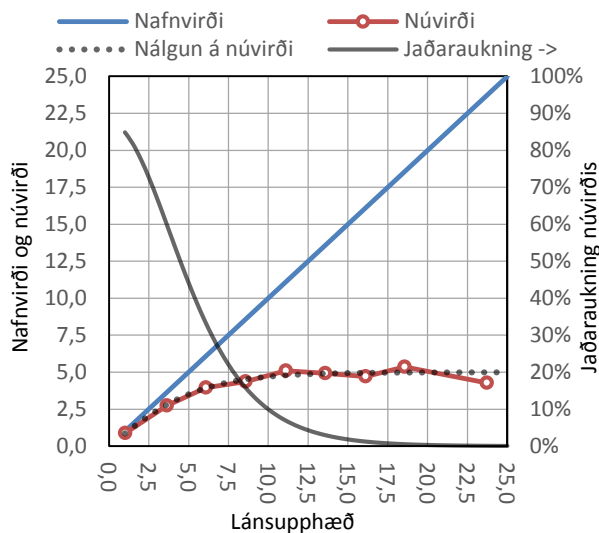


Myndin til vinstri sýnir nafnvirði útlána sjóðsins 2012 í milljörðum króna skipt eftir lánsupphæðum og því hversu mikið núvirði lánanna er – annarsvegar – og hvað þarf að afskrifa eða er gefið eftir í formi góðra kjara – hinsvegar. Súlan lengst til vinstri er fyrir heildarlán til lánþega undir 2,5 milljónum, næsta súla fyrir lán á bilinu 2,5-5 milljónir o.s.frv. en súlan lengst til hægri sýnir skiptinguna fyrir lán sem eru yfir 20 milljónir. Myndin til hægri sýnir hlutfallið á hverju bili fyrir sig.

Eins og áður sagði metur líkan Ríkisendurskoðunar í raun hvert og eitt lán og því hægt að skipta mati þess ásamt afslætti í formi vaxtakjara eftir lánsupphæðum. Sé það gert kemur í ljós að afslátturinn er hlutfallslega meiri eftir því sem lánsupphæð er hærri eins og búast mátti við. Fyrir þau lán sem eru innan við 2,5 milljónir er núvirði um 87% af nafnvirði þeirra upp á 26,1 milljarð. Fyrir þá rúmu 50 milljarða lána sem eru á bilinu 2,5-5 milljónir er núvirði áætlað 76%. Ef heildarfjárhæð námsláns er á bilinu 7,5 til 10 milljónir þá er nálægt helmingur lánsfjárhæðar styrkur sé hlutfall milli nafnvirðis og núvirðis túlkað á þann veg. Það hlutfall fer vaxandi eftir því sem fjárhæð lánsins eykst og núvirði þeirra 3,6 milljarða sem eru útistandandi til lánþega sem skulda meira en 20 milljónir er einungis um 650 milljónir eða 18%.

Núvirði greiðsluflæðis yfir starfsævi

Fyrri greiningu á lánsupphæðum og endurheimtum má einnig snúa við þannig að metið sé núvirði sem fall af lánsupphæð sbr. meðfylgjandi mynd. Þar sést að þótt lánsupphæð hækki verður núvirði lánsins aldrei meira en 5 milljónir. Með nokkurri einföldun má túlka þessi gögn á þann hátt að það greiðsluflæði sem ræðst af því hlutfalli ævitekna sem námslán áskilja sem afborgun, núvirt á 4,12% verðtrygðum vöxtum, sé 5 milljónir að jafnaði.



Lánsupphæð í milljónum kr. borin saman við nafnvirði (blá lína) og ætlað núvirði (rauð lína). Brotna grúa línan sýnir nálgun ætlaðs núvirðis og heila grúa línan og hægri ásinn jaðaraukningu núvirðis, þ.e. ef fyrri lán lánþega eru lesin af x-ásnum þá má lesa í hvaða hlutfalli aukið lán eykur núvirði af hægri ás.

Þetta hámark ræðst af endurgreiðsluskilmálum eingöngu og myndi t.d. ekki breytast þótt vextir námslána væru hækkaðir. Hins vegar myndu fleiri ná hámarkinu í því tilfelli og endurgreiðslutími lengjast og þá núvirði safnsins líka en þó e.t.v. minna en ætla mætti.

Þetta mat á hámarkinu er þó að einhverju leyti skekkt að því leyti að það er byggt á öllum lánum, ekki bara nýjum lánum. Safnið inniheldur því líka lánþega sem eiga styttra eftir af starfsævinni en þeir sem eru nýútskrifaðir. Á móti kemur að frestur frá afborgunum í tvö ár eftir námslok er ígildi um 6% afsláttar.

Jaðaraukning núvirðis

Jaðaraukning núvirðis er sú aukning á núvirði sem verður við hækkun láns. Það er ljóst að ef lánþegi sem skuldar 2 milljón fær 1 milljón til viðbótar eykst núvirði heildarláns lánþegans töluvert. Sé fyrra lánið hins vegar 20 milljónir skilar viðbótin litlu ef nokkru auknu núvirði.

Það er vandasamt að meta slíka jaðaraukningu auk þess sem mismunandi aðstæður lánþega skipta máli. Við það bætist að vegna þess að ekki eru margir lánþegar á bak við hærri lánin verða sveiflurnar í mati líkansins stærri á því bili, m.a. vegna þess hvernig líkanið tekur lífslíkur með í reikninginn. Til að fá gróft mat á meðaltal jaðaraukningar núvirðis var ferillinn því nálgadur líkt og brotna línan á fyrri mynd sýnir. Gráa línan og hægri ásinn sýna jaðaraukningu núvirðis eins og hún er metin út frá brotnu línunni. Þar má meðal annars lesa að ef lánþegi skuldar 2,5 milljónir fyrir þá eykst núvirðið um nálægt 75% af aukningunni, þ.e. sé aukningin ekki þeim mun hærri. Ef lánþeginn skuldar hins vegar 10 milljónir fyrir þá eykst núvirðið aðeins um 100 þús. fái hann 1 milljón til viðbótar. Hlutfallið er enn lægra fyrir hærri upphæðir.

Það skal ítrekað að þetta er nálgun sem byggir m.a. á lánum sem veitt voru fyrir einhverjum árum og er mismunandi milli lánþega, fer t.d. eftir aldri og tekjum. Frekari greining en fyrirbyggjandi gögn frá Ríkisendurskoðun leyfa væri æskileg að þessu leyti.

Rekstraráhætta

Rekstraráhætta LÍN er af mörgu tagi líkt og hjá öðrum lánastofnunum. Sem dæmi um slíka áhættuþætti má nefna mistök við lánaumsýslu, ófullnægjandi upplýsingakerfi, slakt eftirlit, mistök við stjórnun, ranga upplýsingagjöf, óvandaða meðhöndlun trúnaðarupplýsinga og jafnvel svik lánþega. Þá geta breytingar á þeim lögum og reglugerðum sem sjóðurinn starfar eftir breytt rekstrargrunninum og pólitískur þrýstingur haft áhrif á umgjörð hans. Þar má nefna að aðgerðir sem nefndar hafa verið um afnám verðtryggingar myndu gjörbreyta forsendum í rekstri LÍN, einkum ef skuldbindingarnar verða áfram verðtryggðar. Sama á við ef kröfum um lækkun námslána á sama hátt og verðtryggðra húsnæðislána verður mætt. Þá geta alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og það jafnræði sem þær áskilja orðið til þess fleiri öðlist rétt til náms en í dag og leitt til ófyrirséðrar aukningar námslána.

Jafnræði og fordæmi

LÍN er opinber sjóður og þarf að gæta jafnræðis og úrræði í máli eins lánþega eru fordæmisgefandi fyrir aðra. Í því felst rekstraráhætta. Starfsmenn, stjórn og málskotsnefnd – sem er æðsta úrskurðarvald í málefnum lánþega að dómstólum frátöldum – þurfa að hafa þetta í huga. Úrlausn í máli eins lánþega kann ekki að vega mikið ein og sér en ávallt þarf að huga að hve miklir hagsmunir eru í húfi fyrir sjóðinn í ljósi fordæmisins. Eina úrræði stjórnar til að hnekkja úrskurði málskotsnefndar – og þar með fordæmi fyrir aðra lánþega – er að höfða mál persónulega gegn þeim lánþega sem leitaði til málskotsnefndarinnar. Í því felst bæði lagaleg áhætta auk þess sem það getur leitt til ímyndarskaða fyrir sjóðinn. Til að tryggja ábyrga umfjöllun að þessu leyti á öllum stigum máls væri því ákjósanlegt að stjórn og málskotsnefnd hefðu fjárhagslegar afleiðingar fordæma í huga við afgreiðslu slíkra mála.

Afnám ábyrgðarmanna

Sem dæmi um lagalega áhættu má einnig nefna að 2009 var lögum um LÍN breytt á þann veg að tekið var út ákvæði um ábyrgðarmenn á námslánum. Í umsögn fjármálaráðuneytisins með lagabreytingu kemur

fram það mat að afskriftir aukist um 400 milljón kr. á ári eftir 20 ár vegna þessa en mun minna fyrstu árin. Matið var gert með vísan til fjölda mála sem farið hafa í milliinnheimtu hjá LÍN. Sem stendur er ekki komin reynsla á hvort þetta viðmið er raunsætt en benda má á að ábyrgðarmaður fær tilkynningu um vanskil áður en til milliinnheimtu kemur. Eins og vonlegt má teljast eru það þung skref fyrir lánþega að láta afborgun námslána falla á ábyrgðarmann sem yfirleitt er einhver nákominn. Að sögn þeirra sem þekkja vel til úrlausna skuldamála reyna flestir að forðast slíkt í lengstu lög. Afnám ábyrgðarmanna gæti raskað þeim forgangi. Afskriftir vegna þessa gætu því reynst mun hærri en umsögnin gefur til kynna.

Innra eftirlit LÍN

LÍN fylgist með rekstraráhættu með ýmsum hætti og hefur t.d. bætt sjálfvirka frávikagreiningu í kerfum sínum sem biðja um staðfestingar fyrir óvenju háar millifærslur og önnur atriði sem skera sig úr. Í frekara eftirlitsskyni framkvæmir LÍN nákvæma skoðun á um 50 umsóknnum árlega sem valdar eru af handahófi, til jafns til náms við innlenda og erlenda skóla. Öll afgreiðsla erindanna er gaumgæfð ásamt því að beðið er um óháðar staðfestingar, t.d. á einkunnum erlendis frá. Farið er yfir niðurstöður á gagnrýnn hátt og breytingar á vinnubrögðum gerðar eftir því sem ástæða er til.

LÍN gæti mögulega styrkt eftirlit með rekstraráhættu og varnir gegn henni enn frekar með því að nýta aðferðafræði þar sem reynsla, þekking og kunnátta starfsfólks er nýtt. Aðferðirnar sem beitt er felast í því að auðkenna og meta líkur á atburðum sem leiða til tjóns og hvert það tjón geti verið.

Mikilvægi starfsfólks, ferla og kerfa

Hæft starfsfólk stutt af styrkum ferlum og áreiðanlegum upplýsingakerfum sem hæfa verkefninu er besta vörnin gegn rekstraráhættu. Stjórnendur sjóðsins gera sér grein fyrir mikilvægi starfsfólks og fylgjast reglulega með viðhorfi þeirra til starfsins auk þess að sinna þjálfun og fræðslu þess. LÍN, líkt og öðrum ríkisstofnunum, getur hins vegar reynst það erfitt að keppa um starfsfólk á grundvelli starfskjara. Þar á móti kemur að einhverju leyti aukið starfsöryggi þeirra sem ráðast til sjóðsins því réttindi ríkisstarfsmanna eru rík. Það leiðir aftur til þess að endurnýjun í hópi starfsmanna er hæg – e.t.v. hægari en æskilegt væri. Núverandi upplýsingakerfi sjóðsins er gamalt en unnið er að þróun nýs upplýsingakerfis sem mun auka hagræðingu og skilvirkni auk þess sem sérstök áhersla verður lögð á upplýsingaöryggi.

Aukin og reglubundin umfjöllun um áhættu LÍN

Það er ljóst að rekstri LÍN fylgir ýmis áhætta og í framhaldi af þessari úttekt eru gerðar tillögur um ýmsar greiningar. Enn fremur er það mikilvægt að fylgst sé með þróun margra þátta er varða starfsemi sjóðsins. Kjörinn vettvangur til að upplýsa á reglubundinn hátt um áhættuna er ársreikningur og ársskýrsla sjóðsins.

Ársreikningurinn gefur glögga mynd af fjárhagsstöðunni skv. endurskoðunarstöðlum en þar mætti gera áhættunni betri skil. Þannig mætti t.d. gefa einhverja hugmynd um næmi núvirðingar m.t.t. ýmissa forsendna. Einnig er sérstaklega mælt með því að setja inn frekari upplýsingar um vaxtaáhættu, þ.e.a.s. hver áhrif breyttra fjármögnunarkjara eru á núvirt virði útlána, á eigið fé og á nauðsynlegt framlag ríkisins. Þá mætti birta upplýsingar um afskriftir sjóðsins og forsendur þeirra. Til upplýsingar um greiðslustöðu sjóðsins mætti sýna áætlað greiðsluflæði af útlánum samhliða greiðslum sjóðsins af eigin fjármögnun – jafnvel í samhengi við áætluð ný útlán.

Í ársskýrslu mætti einkum sýna meira af fjárhagslegum upplýsingum og áhættugreiningu úr ársreikningi sjóðsins, e.t.v. á samandreginn og myndrænan hátt. Greiningin gæti verið af svipuðu tagi og hér var sýnt fyrir en þó aukin og endurbætt. Þannig mætti t.d. sýna skiptingu útlána eftir lánsupphæðum í það sem líklega endurgreiðist, þann afslátt sem veittur er í formi góðra kjara og hversu stór hluti endurheimtist líklega aldrei – bæði fyrir útlánin í heild og eins þau sem veitt voru á rekstrarárinu.

Niðurlag

Niðurstaða athugunarinnar er því sú að líkan Ríkisendurskoðunar þjóni hlutverki sínu í grundvallaratriðum vel, nálgun þess gefi góða mynd af framtíðargreiðslufærði að teknu tilliti til óvissunnar og að ekki sé hægt að benda á augljósar umbætur sem breyta muni niðurstöðum að ráði eða gera þær að mun áreiðanlegri.

Sú staðreynd að núvirði útlána LÍN er um 116 milljarðar m.v. 185 milljarða nafnvirði útlána eða um 63% sýnir að verulegur opinber stuðningur felst í námslánum í dag – stuðningur sem löggjafarvaldið veitir til að jafna og skapa tækifæri til náms. Rúmlega helming stuðningsins má rekja til niðurgreiðslu vaxta lánanna en tæpan helming til þess að lán greiðist ekki að fullu. Fyrrgreindar tölur eiga við um lánasafnið í heild en samkvæmt Ríkisendurskoðun er hlutfallið enn hærra þegar framlag síðasta árs er skoðað en áætlað er að um 47% framlagsins sé stuðningur af fyrrgreindu tagi. Hver kjör fjármögnunar sjóðsins eru hafa þó mikil áhrif á þann stuðning sem felst í vaxtakjörunum og 1% breyting í fjármögnun breytir núvirðinu um u.þ.b. 10 milljarða.

Undanþágur frá afborgunum bæði auka vaxtaniðurgreiðsluna því greiðslufærðinu seinkar og er jafnvel hrein eftirgjöf af hálfu sjóðsins í þeim tilfellum sem lán greiðist ekki að fullu. Að því ber þó að huga að undanþágur eru ekki veittar að ástæðulausu og ljóst að ekki fengjust fullar heimtur þótt fleirum væri synjað.

Alla jafna eykst stuðningurinn eftir því sem námslán hækkar því afborgunartími lengist og líkur á fullum heimtum minnka. Dreifing lánsupphæða og þróun síðustu ára sýnir að tíðni hárra lána hefur aukist hratt. Sú þróun er sýnilegust hjá þeim sem eru í námi eða hafa nýlokið námi. Hjá þeim hópi hafa lán yfir 7,5 milljónir aukist úr rúmum 5 í 26 milljarða á meðan samtala lána undir 5 milljónum hefur staðið nokkurn veginn í stað – nálægt 29 milljörðum.

Hægt er að skoða núvirði lána skv. líkani Ríkisendurskoðunar eftir lánsupphæðum og þá kemur í ljós að núvirði láns upp á 7,5 til 10 milljónir er að jafnaði um helmingur af nafnvirði. Núvirði lána lækkar hratt með hækkandi lánsfjárhæð og er einungis um 18% fyrir lán yfir 20 milljónum.

Með fyrirvörum varðandi nánari greiningu á jaðaraukningu núvirðis þá er það metið sem svo að núvirði láns aukist aðeins um helming þess sem lánað er sé fyrra lán nálægt 4,5 milljónum. Hlutfallið lækkar hratt með hækkandi láni. Sé fyrra lán nærri 7,5 milljónum er hlutfallið nær fimmtungi og einungis einn tíundi sé fyrra lán 10 milljónir.

Útlánasafn LÍN hefur vaxið hratt á síðustu árum, t.d. um 31% að raunvirði á síðustu 5 árum. Ástæður eru m.a. lenging námstíma, hækkun erlendra framfærslu og skólagjalda í krónum talið ásamt því að fleiri hverfa aftur til náms síðar á ævinni sökum aukins atvinnuleysis. Af lánatölunum einum að dæma er vöxturinn jafn og með vísan til þess ekki ástæða til að ætla að annað en að sú þróun haldi áfram með 6%-8% árlegum raunvexti. Á sama tíma hefur verið fallið frá því að námslán séu almennt tryggð með sjálfskuldarábyrgð sem getur bitnað á endurheimtum í framtíðinni.

Haldi sama þróun áfram mun ríkið þurfa að leggja LÍN til sífellt meiri fjármuni. Þá er líklegt að sífellt hærra hlutfall framlagsins teljist vera stuðningur við námsmenn m.t.t. endurheimtna og vaxtakjara lána. Í ljósi þess er mikilvægt að áhættugreining verði hluti af skipulegri starfsemi sjóðsins og henni verði gerð skil á reglubundinn hátt, t.d. í ársreikningi og ársskýrslu. Slík greining mun auka skilning á því hver fjárþörf sjóðsins er og hver líkleg þróun og óvissa er til framtíðar. Þá þarf að tengja greininguna við reglur um úthlutun- og endurgreiðslu – þ.e. hvaða skilyrði skipta þar mestu, hver er líkleg þróun að óbreyttum reglum og hvað munu breytingar á regluverkinu hafa í för með sér.