



FJÁRHAGSLEG ÁHÆTTA
LÁNASJÓÐS ÍSLENSKRA NÁMSMANNA

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.

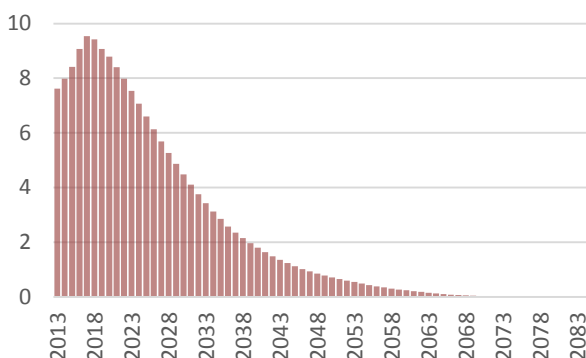
Allar þessar forsendur hafa áhrif á niðurstöðurnar og ýmsar þeirra verða ávallt óljósar og umdeilanlegar. Því er töluverð óvissa fólgin í mati þess á nauðsynlegum afskriftum, líkt og sjá má í töflu hér til hliðar varðandi forsendu um hagvöxt. Hinsvegar virðist vel rökstutt á hverju er byggt í hverju 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.

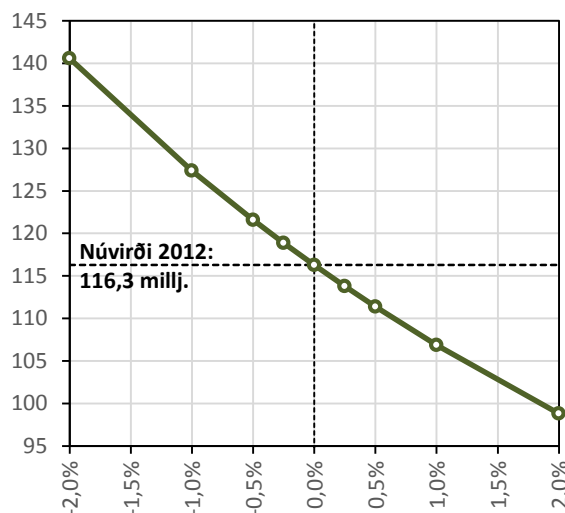
	Hagvaxt- arspá	Afskrifta- reikningur	Breyting
Forsenda:	1,25%	-31,23	0
↑ 0,25%:	1,50%	-30,10	+1,13
↓ 0,25%:	1,00%	-32,31	-1,08

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.

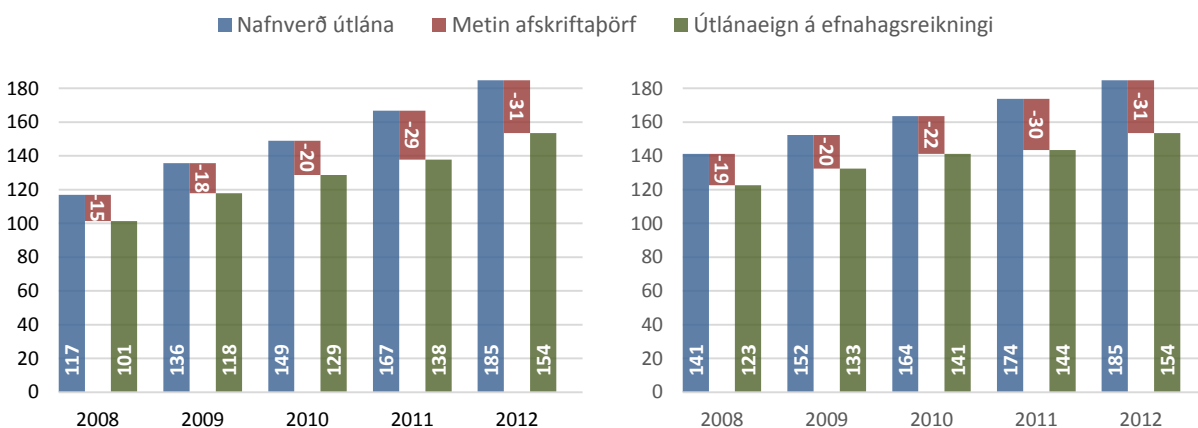
Undanfarin ár hefur þróun meðalvaxta verið hagfeld þar sem vextir á fjármögnuninni, sem fylgja vaxtakjörum ríkisins, hafa farið lækkandi eftir því sem eldri lán greiðast upp með yngri lánnum á lægri vöxtum.

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.

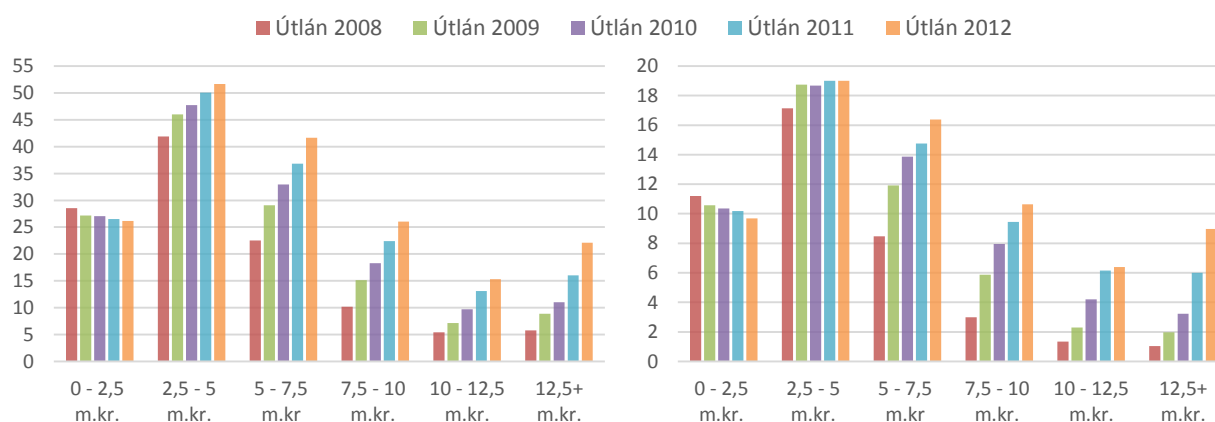
Greining á endurheimtum

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.

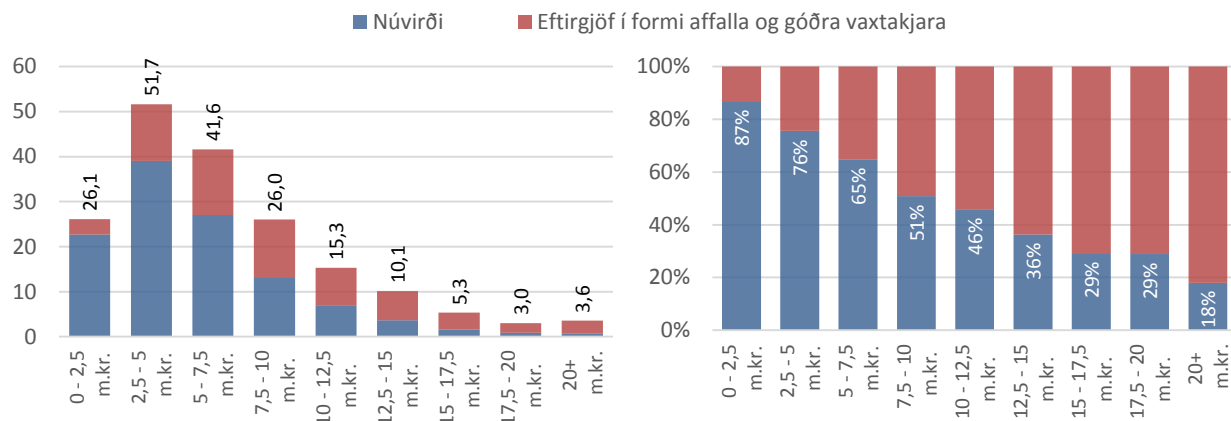


Myndin til vinstri sýnir nafnvirði útlána sjóðsins skipt eftir lánsupphæðum og árum. Myndin til hægri sýnir sömu upplýsingar fyrir lán þar sem endurgreiðsla var ekki hafin á því ári sem tiltekið er, þ.e. til lánþega sem höfðu nýlokið eða voru enn í námi. Lengst til vinstri á hvorri mynd sést þróun samtölu 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

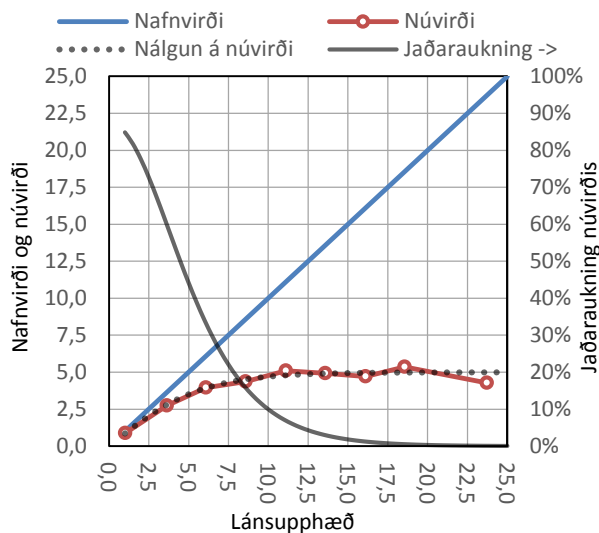


Myndin til vinstri sýnir nafnvirði útlána sjóðsins 2012 í milljörðum króna skipt eftir lánsupphæðum og því hversu mikið núvirði lánanna er – annarsvegar – og hvað þarf að afskrifa eða er gefið eftir í formi góðra kjara – hinsvegar. Súlan lengst til vinstri er fyrir heildarlán til lánþega undir 2,5 milljónum, 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 tülkað 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 tülka 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 jafðaraukningu 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 nálgæður 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 nýlökun 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 herra 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.

FJÁRHAGSLEG ÁHÆTTA LÍN – UM VERKEFNIÐ

Í september 2013 var Summa Ráðgjöf slf. fengin til þess að vinna skýrslu um fjárhagslegar áhættur í rekstri Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Verkefnið unnu dr. Hrafnkell Kárason og dr. Birgir Örn Arnarson.

Tilgangur verkefnisins er að fá hlutlaust mat utanaðkomandi aðila á áhættuþáttum sjóðsins. Verkefnið er einnig unnið til undirbúnings ítarlegu mati á nauðsynlegu framlagi ríkisins til sjóðsins sem unnið hefur verið á 3 til 5 ára fresti. Að mati á ríkisframlaginu hafa komið fulltrúar Lánasjóðs íslenskra námsmanna ásamt fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar.

Verkefnið skiptist í 5 verkþætti samkvæmt verkefnatillögu:

1. Líkan frá Ríkisendurskoðun

Yfirferð á líkani frá Ríkisendurskoðun sem er notað til að áætla nauðsynleg fjárframlög ríkisins til LÍN ásamt umfjöllun um vaxta- og verðbólguáhættu.

2. Úthlutun og innheimta lána

Athugun á lánasafni útlán, innheimta og endurheimtur í ljósi reglna, lánsupphæða, aldursamsetningar og fleiri þátta.

3. Önnur fjárhagsleg áhætta

Umfjöllun um aðra fjárhagslega áhættu í rekstri LÍN en sem fjallað er um í lið 1.

4. Rekstraráhætta

Helstu rekstraráhættuþættir í rekstri LÍN, aðferðir til auðkenningar og mats á rekstraráhætta og ráðstafanir til að draga úr henni.

5. Yfirferð á ársskýrslu og ársreikningi

Tillögur að framsetningu á áhættu LÍN í ársskýrslu og ársreikningi.

Eftirfarandi skýrsla fylgir verkefnatillögunni að mestu leyti en sumum verkþáttum er skipt upp í fleiri en einn kafla.

Efnisyfirlit

Fjárhagsleg áhætta LÍN – <i>Samantekt verkefnis</i>	i
Fjárhagsleg áhætta LÍN – <i>Um verkefnið</i>	1
1. Inngangur	3
2. Líkan frá Ríkisendurskoðun	6
3. Úthlutun og innheimta lána	16
4. Lánasafn	18
5. Önnur fjárhagsleg áhætta	25
6. Rekstraráhætta	27
7. Aukin og reglubundin umfjöllun um áhættu LÍN	34
8. Niðurlag.....	36

1. Inngangur

1.1 Hlutverk, skyldur og fjármögnun

Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) starfar eftir lögum nr. 21 frá 1992². Eins og segir í 1. grein laganna þá er hlutverk sjóðsins að tryggja tækifæri til náms án tillits til efnahags. Sjóðurinn veitir íslenskum ríkisborgurum lán til framhaldsnáms að uppfylltum vissum skilyrðum sem varða bæði lánþega og námið. Samkvæmt 3. grein laganna skal miða við að lánin nægi námsmönnum til að standa straum af náms- og framfærslukostnaði meðan á námi stendur að teknu tilliti til fjölskyldustærðar og tekna. Þá er stjórn sjóðsins, sem setur nánari reglur um úthlutun lána, heimilt að taka tillit til búsetu námsmanns og annarra atriða er áhrif kunna að hafa á fjárhagsstöðu hans.

1.2 Lánstilhögun, endurgreiðslur og ábyrgðarmenn

Líkt og nánar er tíundað í skýrslunni hafa kjör og skilmálar þeirra lána sem veitt hafa verið tekið breytingum gegnum tíðina. Þau lán sem sjóðurinn veitir nú eru verðtryggð með 1% vöxtum en heimilt er skv. lögum að hækka þá vexti í 3%.

Endurgreiðslur lánanna eru með öðrum hætti en gengur og gerist, þ.e. þær eru ekki háðar upphæð lána eða umsemjanlegar á einhvern hátt heldur miðast þær að mestu við tekjur greiðanda lánsins, þótt ákveðin árleg greiðsla að lágmarki sé áskilin. Þá hefur endurgreiðslutími og önnur skilyrði lánanna verið endurskoðuð á einhverra ára fresti, t.d. var endurgreiðslutími takmarkaður við 20 eða 40 ár á sumum eldri lánnum en er ótakmarkaður núna. Ólíkt hefðbundnum lánnum falla námslán niður við andlát lánþega og þá er hægt að sækja um ívilnun vegna þátta sem skerða greiðslugetu, s.s. örorku og annarra þátta. Fram til 2009 var þess krafist að einhver annar en lánþegi gengist í ábyrgð fyrir námslánnum en það skilyrði var felld úr gildi þótt ábyrgðir á lánnum sem veitt voru fyrir þann tíma standi.

1.3 Fjármögnun LÍN

Samkvæmt 15. gr. laga um LÍN er ráðstöfunarfé sjóðsins af þrennum toga; endurgreiðslur lána, ríkisframlag og lánsfé. Hvað síðasta liðinn varðar er LÍN þó ekki heimilt að taka lán með útgáfu á eigin skuldabréfum. Í reynd endurlánar ríkissjóður sjóðnum það sem vantar upp á til að fjármagna ný útlán dugi endurgreiðslur og ríkisframlag ekki til. Ólíkt flestum öðrum lánastofnunum er sjóðnum því ekki skylt lögum samkvæmt að uppfylla skilyrði um eigið fé. Þá þarf sjóðurinn ekki að sýna og sanna stöðugan og sjálfbæran fjárhag því hann treystir ekki á óháða fjármögnun.

1.4 Sérstaða áhættustýringar LÍN

Eins og ráða má af framangreindu er sjóðurinn því félagslegur sjóður, fjármagnaður af almannafé, og ekki rekinn á viðskiptalegum forsendum líkt og hefðbundnar lánastofnanir. Þá eru kjör lánanna undir markaðskjörum – í raun töluvert undir þeim kjörum sem ríkissjóður getur fjármagnað sig á. Þessi sérstaða gerir áhættustýringu sjóðsins frábrugðna áhættustýringu hefðbundinna lánastofnana. Sjóðurinn sker sig einnig frá öðrum opinberum jöfnunarsjóðum. Til samanburðar má nefna Íbúðalánasjóð þar sem

² Sjá <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1992021.html>

greiðslugeta lánþega, veðhæfi þess sem lánað er til og fleira sem flokka má sem viðskiptalegar forsendur eru skilyrði láns. Auk þess er kveðið á um lágmarks eigið fé íbúðalánasjóðs.

Áhættustýring við lánveitingu hjá LÍN nær einungis til formlegra skilyrða um lánveitingu, þ.e. að lánþegi og það nám sem hann stundar sé hæft til láns. Hefðbundnar lánastofnanir geta hafnað lánsúmsókn, t.d. af því að þær telja líkur á endurheimtum litlar. Að formlegum kröfum uppfylltum er LÍN á hinn bóginn skylt að samþykkja umsókn og þá hvort sem er til framfærslu eða til þess að standa undir skólagjöldum námsmanna. Ekki er t.d. hugað að því hverjar líkur á endurheimtum eru, gæðum námsins eða ætluðum framtíðartekjum lánþegans. Eins og síðar er fjallað um í skýrslunni má í raun segja að um námsstyrk sé að ræða í sumum tilfellum, einkum á seinni stigum dýrs og langs náms. Ástæðan er sú að ef heildarlán er hátt er ólíklegt að endurgreiðslur sem taka mið af tekjum lánþegans nái að standa undir fullri greiðslu lánsins.

Þá býr sjóðurinn við tryggja fjármögnun og óverulega lausafjárahættu svo lengi sem hann hefur aðgang að lánnum frá ríkissjóði.

1.5 „Tap“ LÍN og fjárfesting í námi

Í raun býr LÍN við margvíslega fjárhagslega áhættu en sú umgjörð sem sjóðnum er búin gerir það að verkum að sú áhætta raungerist ekki hjá sjóðnum, t.d. með greiðslufalli eða takmörkunum á nýjum útlánnum. Áhættan hverfur hins vegar ekki heldur er henni varpað yfir á ríkissjóð og endar óumflýjanlega 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 beinlínis hagkvæmara að styðja námsmenn til náms erlendis fremur en að kosta sérhæft nám hér á landi – til viðbótar við marga aðra kosti sbr. nýlegt svar menntamálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi³.

Skilningur á áhættu LÍN, hvort sem er í núverandi eignasafni eða við endurheimtur nýrra lána, er því mikilvægur. Ólíkt hefðbundinni áhættustýringu er skilningurinn ekki mikilvægur í samhengi við rekstrarhæfi LÍN en hann er mikilvægur í samhengi við þá fjárfestingu í menntun sem felst í rekstri LÍN. Aukinn skilningur á áhættu í rekstri LÍN og hvernig hægt er að stýra áhættunni betur ætti að gera þá fjárfestingu upplýstari og markvissari.

Upplýsingin felst meðal annars í skilningi á því hver fjárþörf sjóðsins er, hver óvissan í þeirri fjárþörf er og hvernig hún skiptist í lán sem greiðast til baka og hve stór hluti endurgreiðist ekki. Þá þarf að tengja þá þætti við reglur um úthlutun- og endurgreiðslu – þ.e. hvaða skilyrði skipta þar mestu, hver er líkleg þróun að óbreyttu og hvað munu breytingar á regluverkinu hafa í för með sér til framtíðar.

1.6 Sérstaða lánasafns LÍN

Eins og tafla 1 sýnir þá var nafnvirði útlána sjóðsins 184,9 milljarðar króna í árslok 2012. 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 greiðslufæði lánanna ekki þekkt þótt borgað sé af þeim skv. skilmálum.

³ Sjá <http://www.althingi.is/altext/143/s/0281.html>

Sökum þessarar sérstöðu námslána er ekki hægt að nota hefðbundnar aðferðir við að spá fyrir um greiðsluflæði af útlánum 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 fjármögnunurvaxta sjóðsins.

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%

Tafla 1 – 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. endurheimtna og vaxtakjara

Sú greining sem gerð er á lánasafninu í þessari úttekt byggir á gögnum Ríkisendurskoðunar og fylgir sömu nálgun um ætlaðar afskriftir og núvirðingu.

2. Líkan frá Ríkisendurskoðun

2.1 Tilgangur líkansins

Eins og fyrr var rakið eru námslán LÍN um margt sérstök. Því er ekki hægt að nota hefðbundnar aðferðir til að leggja mat á virði lánasafns LÍN – s.s. með ákveðinni ávöxtunarkröfu eða m.t.t. virði veðs og þar fram eftir götunum. Þá gera lög kröfur um framsetningu ársreiknings LÍN.

Ríkisendurskoðun hefur því þróað líkan í samstarfi við LÍN sem metur afskriftarþörf útlána samkvæmt ákveðnu reikniriti. Í sem einföldustu máli þá býr líkanið til framtíðargreiðsluflæði fyrir hvert og eitt lán þar sem tekið er tilliti til sérstöðu lánanna, þ.e. endurgreiðslum í hlutfalli við laun, niðurfellingu láns við andlát og annað sem einkennir þau líkt og nánar er lýst hér á eftir. Þetta framtíðargreiðsluflæði er síðan núvirt á ávöxtunarkröfu sem miðast við fjármögnun sjóðsins. Niðurstaðan er afskriftarþörf vegna útlánatapa og virðisrýrnun sökum þess að vextir lánanna eru lægri en ávöxtunarkrafan. Þá eru afbrigði reikniverksins líka notuð til að spá fyrir um ný útlán.

2.2 Umfang yfirferðar

Yfirferð á líkani Ríkisendurskoðunar nær til lýsingar á því hvernig líkanið vinnur, þeim forsendum sem það styðst við og breytileika í niðurstöðum m.v. ólíkar forsendur. Yfirferðin nær ekki til reikniverks líkansins sjálfs né þeirra gagna sem líkanið er matað á varðandi einstök lán eða aðrar stærðir. Slík greining væri nokkuð viðamikil og rúmast ekki innan verkefnisins.

Úttektin byggði á gögnum sem lýsa líkaninu ásamt því að fulltrúi Ríkisendurskoðunar útskýrði virkni þess og framkvæmdir útreikninga.

2.3 Forsendur útreiknings líkansins

Eignir LÍN samanstanda af námslánnum sem veitt hafa verið á liðnum árum til námsmanna sem falla undir lög um sjóðinn. Á hverju ári veitir sjóðurinn ný lán og þau eru þá fjármögnuð með auknu eiginfjárframlagi og frekari lántökum frá ríkinu þar sem endurgreiðslum af eldri lánnum sleppir.

Reiknilíkanið spáir fyrir um framtíðargreiðsluflæði útlána sjóðsins og áætlað nauðsynleg fjárframlög ríkisins til LÍN fyrir næsta ár að teknu tilliti til áætlunar um ný útlán. Þá er líkanið einnig notað til að meta kostnað við ný lán.

Markmið LÍN er að geta greitt upp lántökur sjóðsins og miðast útreikningar líkansins við það markmið. Markmiðið má útskýra með einföldu dæmi. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn veiti námslán að upphæð 1.000 kr. til 1 árs á 1% vöxtum. Spurningin er þá hversu mikið þarf sjóðurinn sjálfur að fá að láni og hversu hátt þarf eiginfjárframlagið að vera? Ef gert er ráð fyrir að lántökur sjóðsins beri 4% vexti, þá þurfa endurheimturnar af námsláninu eftir 1 ár, þ.e. 1.010 kr. (höfuðstóll + vextir), að standa undir fullnaðargreiðslu lántöku sjóðsins. Höfuðstóll lántöku sjóðsins, ásamt 4% vöxtum, þarf með öðrum orðum að vera 1.010 kr. Af því leiðir að höfuðstóll lánsins er 971 kr. (971 kr. auk 4% vaxta til eins árs gefur 1.010 kr.). Þar með þarf eiginfjárframlag til sjóðsins að vera 29 kr. svo unnt sé að greiða út 1.000 kr. lán.

Þetta litla dæmi útskýrir hvers vegna núvirða þarf væntar endurheimtur með fjármögnunurvöxtum sjóðsins til að finna nauðsynlegt eiginfjárframlag. Hafa verður í huga að útlán sjóðsins eru til lengri tíma

en fjármögnun sjóðsins, en í einfalda dæminu hér að ofan gæti það útlagst þannig að útlánið væri til 2 ára en fjármögnunin aðeins til 1 árs. Eins og núvirðingunni er beitt þá er óbeint gert ráð fyrir því að meðalfjármögnunarvextir sjóðsins haldist óbreyttir út líftíma útlána sjóðsins.

2.4 Lýsing á lánum og lánþegum

Útlán sjóðsins eru í 4 flokkum: V-lán, sem veitt voru á árunum 1976-1982, S-lán, sem veitt voru 1982-1992, R-lán, sem veitt voru 1992-2005, og G-lán, sem veitt hafa verið frá 2005. V-lánin eru að mestu uppgreidd og hafa því lítil áhrif á markmið og fjárhag LÍN eins og sjá má í töflu 2 hér fyrir neðan.

Lánategund	Upphæð
V-lán	0,3
S-lán	24
R-lán	29
G-lán	127

Tafla 2 – Eftirstöðvar nafnverðs í milljörðum króna eftir flokkum lána í lok árs 2012.

Allar lánategundirnar eru verðtryggðar og með tvo gjalddaga á ári. Fyrri greiðslan er föst og óháð tekjum, en seinni greiðslan er tekjutengd. S-lánin eru vaxtalaus en bæði R- og G-lánin bera 1% vexti, Ríkisstjórn Íslands hefur heimild til að hækka þá vexti upp í allt að 3%. Endurgreiðslutími G- og R-lána er þar til skuld er uppgreidd eða lánþegi fallin frá. Hámarkstími endurgreiðslu S-lána er hins vegar 40 ár og 20 ár á V-lánum.

Heildarfjöldi lánþega í lok árs 2012 var 48.037, en flestir lánþega eru með G-lán (34.927), þá R-lán (11.245) og loks S-lán (8.681). Hluti lánþega er með fleiri en eina tegund lána.

Lánþegum má skipta í nokkra hópa. Í fyrsta hópnum eru þeir sem voru að byrja að greiða af námslánnum á liðnu ári. Í öðrum hópnum eru þeir sem eru í námi, en gert er ráð fyrir að þeir hefji greiðslur eftir að núverandi námsáfangi líkur, þ.e.a.s. ekki er gert ráð fyrir frekara námi í framhaldinu. Þá eru lánþegar sem lent hafa í greiðsluferfiðleikum, en þeim hefur fjölgað verulega á síðustu árum. Í sumum tilfellum er greiðslum frestað og er þá gert ráð fyrir frestun í eitt ár. Loks eru lánþegar sem eru að greiða af sínum lánum og hafa greitt í meira en eitt ár.

2.5 Áhættuþættir í áætluðu greiðsluflæði

Útlán sjóðsins eru óvenjuleg í samanburði við hefðbundin lán. Helsti munurinn liggur í því að endurgreiðslur lánsins eru háðar tekjum lánþegans auk þess sem lánið fellur niður við andlát. Áætlað greiðsluflæði er því flóknara en greiðsluflæði hefðbundinna lána og háð ýmsum forsendum. Hér er þeir þættir sem helst stýra greiðsluflæðinu tíundaðir.

Framtíðartekjur

Áætlað greiðsluflæði er mjög næmt fyrir forsendum um framtíðartekjur. Framtíðartekjur eru háðar hagvexti, frestunum t.d. vegna greiðsluferfiðleika og fjölda ára sem lánþegi hefur til að greiða af láninu sínu.

Lýðfræðilegir þættir

Dánarlíkur hafa veruleg áhrif á áætlað greiðsluflæði. Þá geta ýmsir aðrir þættir haft áhrif s.s. örorkulíkur, þar sem öryrkjar geta sótt um og fengið undanþágu frá greiðslum af lánum. Einnig er hægt að sækja um undanþágur vegna veikinda, fæðingarorlofs og fleira þátta sem geta valdið fjárhagsörðugleikum.

Útlánaáhætta

Forsendur um gjaldþrot lánþega í framtíðinni og afskriftir hafa áhrif á áætlað greiðsluflæði.

Vextir

Áætlað greiðsluflæði er háð forsendum um vexti lánanna, en ríkisstjórn hefur heimild til að hækka vexti R- og G-lána. Telja verður ólíklegt að vöxtum verð breytt en áhætta LÍN felst í því að þeir myndu lækka sem jafnvel má telja enn ólíklegra en hækkun. Því telst þessi áhættuþáttur óverulegur.

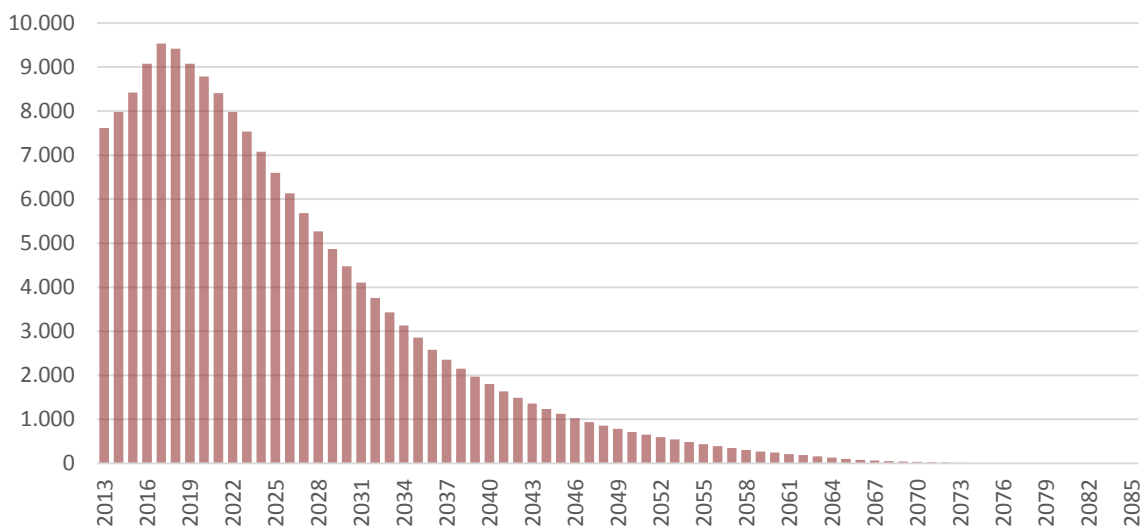
Verðbólga

Verðbólga hefur lítil áhrif á fjárhag sjóðsins þar sem bæði útlán og lántökur sjóðsins eru verðtryggðar. Þó er vert að hafa í huga þau tilfelli þar sem sjóðfélagar munu falla frá áður en þeir ná að greiða lán sín að fullu. Í þessum tilfellum mun hækkanði verðbólga ekki skila sér í auknum greiðslum til sjóðsins og sá hluti lánsins sem fellur niður eykst ef laun halda ekki í við verðbólgu. Sjá nánar umfjöllun um endurheimtur lána í kafla 4.

Fjallað er nánar um fyrstu þrjá áhættuþættina hér að neðan eftir að grein hefur verið gerð fyrir niðurstöðum ársins 2012.

2.6 Niðurstöður líkansins fyrir árið 2012

Mynd 1 sýnir niðurstöður líkansins í lok árs 2012, þ.e. greiðsluflæði þeirra lána sem þegar höfðu verið veitt og töldust því til eigna LÍN. Myndin sýnir að greiðsluflæðið eykst næstu árin og nær hámarki árið 2017 og er þá um 9,5 milljarðar króna. Rétt er að taka fram að greiðsluflæðið er verðtryggt og myndin sýnir því greiðslurnar á föstu verðlagi. Heildarnúvirði greiðsluflæðisins var 116 milljarðar miðað við 4,12% verðtryggða ávöxtunarkröfu sem samsvarar meðalfjármögnunarkostnaði LÍN skv. ársuppgjöri 2012.



Mynd 1 – áætlað greiðsluflæði núverandi útlána í milljónum króna eftir árum skv. líkani Ríkisendurskoðunar á föstu verðlagi.

2.7 Framtíðartekjur

Þróun framtíðartekna, verðbólga og hagvöxtur

Þar sem afborganir námslána miðast að miklu leyti við launatekjur skiptir þróun þeirra miklu máli. Helstu forsendur líkansins eru að miða þróun launatekna við hagvöxt og aldur. Auk þess miðar líkanið við tekjutengda greiðslu síðasta árs þar sem það á við og meðaltekjur BHM fyrir þá lánþega sem eru að hefja greiðslur í fyrsta sinn. Þá hefur frestun vegna greiðsluörðugleika einnig áhrif.

Líkanið gerir ráð fyrir að launatekjur haldist í hendur við verðbólgu og hagvöxt í raunhagkerfinu, þ.e.a.s. að kaupmáttur launa aukist í samræmi við hagvöxt. Launahækkunin nemur því hækkun verðbólgu auk hagvaxtar samkvæmt líkaninu. Almenn séð er sú forsenda að miða laun við hagvöxt viðurkennd og benda má á að hún er víða notuð við útreikning á lífeyrisskuldbindingum í lífeyrissjóðum með ábyrgð launagreiðanda. Þó er rétt að nefna að þróun launa undanfarin ár hefur ekki verið í takt við verðbólgu og hagvöxt, en á árunum 2009 og 2010 lækkaði kaupmáttur launa um liðlega 12% svo dæmi sé tekið.

Líkanið gerir ráð fyrir að hagvöxtur í framtíðinni verði 1,25%, en sú forsenda er byggð á sögulegri þróun hagvaxtar á Íslandi. Forsendan er umdeilanleg í ljósi undanfarinna ára og þá má nefna ósamræmi við spá Seðlabankans um hagvöxt næstu árin⁴. Þó verður að hafa í huga að greiðsluflæði útlána sjóðsins eru til áratuga og erfitt myndi reynast að rökstyðja aðra hagvaxtarforsendur en meðaltal undanfarinna áratuga, a.m.k. þegar horft er til langs tíma eins og líkanið gerir.

⁴ Sjá <http://sedlabanki.is/utgefid-efni/rit-og-skyrslur/peningamal/2013/agust-2013/>

Næmnin í hagvaxtarforsendunni er mikil eins og tafla 3 sýnir. Sé forsendum breytt um 0,25% upp eða niður, eykst eða minnkar núvirði áætlaðs greiðsluflaðis um liðlega 1 milljarð króna sem þó er innan við 1% af mati á lánunum í heild.

	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

Tafla 3 – Næmni í hagvaxtarforsendum. Gildið sem notað er í grunnkeyrslu líkansins hjá Ríkisendurskoðun er 1,25% og taflan sýnir fráviknið í niðurstöðunni ef því gildi er hnikað um 0,25%. 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.

Skoða mætti hvort rétt sé að miða við spá Seðlabanka Íslands eins langt og hún nær, og miða við sögulegan hagvöxt árin þar á eftir. Sú breyting hefur þó minni áhrif en tafla 3 gefur til kynna þar sem spá Seðlabankans nær einungis fá ár fram í tímann – það langtímameðaltal sem valið er myndi eftir sem áður hafa mest að segja um niðurstöðuna.

Tekjuþróun og tekjumissir

Ýmsir aðrir þættir hafa einnig áhrif á tekjuþróun og má þar t.d. nefna atvinnuleysi. Atvinnuleysi hefur verið mjög hátt í sögulegu tilliti á Íslandi undanfarin ár sem hefur óneitanlega áhrif á endurgreiðslur útlána sjóðsins. Bæði lækka tekjur fólks auk þess sem starfsævin styttest sem nemur þeim tíma sem viðkomandi er atvinnulaus. Þá hefur atvinnuleysi einnig beint fólki í nám á ný í töluverðum mæli sem hækkar námslán viðkomandi einstaklings og leiðir einnig til þess að starfsævin styttest. Líkanið gerir ekki ráð fyrir að staða lánþega með atvinnu breytist í framtíðinni, þ.e. gert er ráð fyrir að þeir séu áfram venjulegir launamenn.

Þá er rétt nefna að heimilt er að veita undanþágur á endurgreiðslum vegna fjárhagsörðugleika en líkanið gerir ráð fyrir að greiðslur hefjist ári eftir að undanþágan er veitt. Einnig veldur sértæk skuldaaðlögun lánþega því að lán hans frystast og ekki er greitt af þeim.

Ekki var kannað sérstaklega hvernig þessum forsendum ber saman við reynslu undanfarinna ára. Með nánari greiningu en þessi athugun leyfir ásamt með meiri reynslu væri mögulegt að athuga hver líkleg áhrif tekjumissis lánþega, endurupptaka náms, frestunar sem varir lengur en í eitt ár, greiðsluaðlögun, sértæk skuldaaðlögun o.s.frv. eru á núvirði lánanna.

2.8 Lýðfræðilegir þættir

Dánartíðni og afskriftir

Ógjaldfallnar eftirstöðvar láns við andlát lánþega eru afskrifaðar. Því þarf líkanið að taka tillit til andláts við mat á áætluðu greiðslufalli. Líkanið byggir á dánartíðni Íslendinga frá Hagstofunni. Í hvert sinn sem líkanið er keyrt, þá velur það dánartíma lánþega af handahófi (e. *randomly*) í samræmi við dánartíðni.

Forsendur um dánartíðni hafa mjög mikil áhrif á áætlað greiðsluflæði. Sem dæmi má nefna að ef gert er ráð fyrir að allir lánþegar myndu lifa til 100 ára aldurs, þá myndi núvirði áætlaðs greiðsluflæðis aukast um 3,3 milljarða króna.

Dánartíðni Hagstofunnar byggir á sögulegri reynslu og tekur ekki tillit til þess að meðalaldur fólks hefur farið stöðugt hækkandi eins og sjá má t.d. á þróun á dánartíðni í töflum frá Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga⁵. Líftryggingafélög og lífeyrissjóðir á meginlandi Evrópu eru í auknum mæli farin að taka tillit til þess að lífaldur aukist þegar spáð er fyrir um dánartíðni. Því miðast dánartíðni ungs fólks ekki eingöngu við núverandi dánartíðni heldur er áætluð framtíðarþróun tekin með í reikninginn. Það skal þó undirstrikað að það má telja það varfærna forsendu að hækka ekki lífaldurinn og lengja starfsævina því það myndi auka núvirði lánanna.

Óvissa vegna dánartíðni í líkaninu

Líkanið býr til óvissu með því draga dánartíma af handahófi í samræmi við dánartíðni. Það veldur því að sé líkanið keyrt tvisvar á sömu forsendum þá verða niðurstöðurnar ekki þær sömu. Til að kanna áhrif þess á lokaniðurstöðu líkansins þá var líkanið keyrt 5 sinnum. Niðurstöðurnar sýna að breiddin á 93% öryggisbili um miðgildi er um 70 milljónir króna sem er mjög lágt miðað við núvirði greiðsluflæðisins í heild. Þótt óvissan í heildarnúvirðinu sé lág þá getur óvissan í núvirðingu einstakra lána verið töluverð og þá sérstaklega ef um er að ræða há lán. Þar sem munar miklu hvort tiltekin keyrsla gerir ráð fyrir fráfalli viðkomandi um sextugt eða nírætt svo dæmi sé tekið. Óvissan vegna þessa eykst einnig ef litið er nánar á smærri hópa lánþega, t.d. þeirra sem hafa hæstu lánin.

Koma má í veg fyrir óvissu í áætluðu greiðsluflæði útlána með því að styðjast við aðferðafræði sem notuð er við áætlun greiðsluflæðis lífeyrisskuldbindinga. Aðferðafræðin reiknar út vænt greiðsluflæði með því að margfalda væntar lífslíkur á hverju ári við áætlaða greiðslu á því sama ári. Aðferðafræðin er mjög einföld og upplýsingarnar um lífslíkur liggja fyrir á heimasíðu tryggingastærðfræðinga sem fyrr var vitnað til. Slík breyting á líkaninu myndi þó ekki breyta miklu þar sem óvissan í núvirði lánanna vegna þessa er að stærðargráðu um 0,1%. Eins mætti keyra líkanið í núverandi mynd nokkrum sinnum og nota meðaltalið til að minnka óvissuna í matinu enn frekar.

Óvissa vegna örorku

Loks er rétt að nefna að líkanið tekur ekki tillit til mögulegrar örorku lánþega í framtíðinni. Örorka leiðir almennt til verulegs tekjumissis og þar með lægri endurgreiðslu af útlánum. Árið 2010 voru rúmlega 500 lánþegar á undanþágu vegna örorku. Ef miðað er við hlutfall af heildarfjölda lánþega gætu áhrif örorku numið einhverjum hundruðum milljóna í núvirði áætlaðs greiðsluflæðis. Mat á framtíðarörorku lánþega er frekar einfalt, en upplýsingar um örorkulíkur má finna á heimasíðu tryggingastærðfræðinga líkt og upplýsingar um dánartíðni og þróun hennar.

2.9 Gjaldþrot

Gjaldþrot lánþega leiða til afskrifa fyrir sjóðinn. Gjaldþrot hafa aukist verulega eftir hrun og hefur afskriftaforsendu líkansins verið breytt úr 0,02% á ári í 0,15% á ári.

⁵ Sjá <http://www.actuaries.is/>

Líkanið er næmt fyrir afskriftarforsendum eins og sjá má á töflu 4 og því mjög mikilvægt að fylgjast með afskriftaþróun og gera viðeigandi breytingar á forsendum líkansins. Breytist afskriftarforsendur um 0,05% þá breytist núvirðingin um nokkur hundruð milljónir króna.

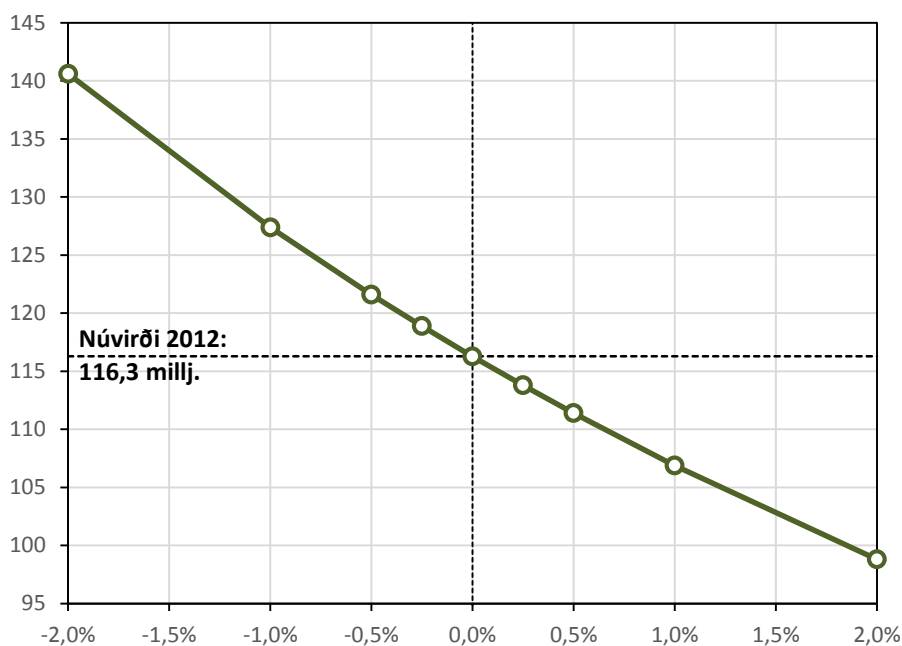
	Líkur á gjaldþroti	Afskrifta-reikningur	Breyting
Forsenda líkans:	0,15%	-31,23	0
↑ 0,05%:	0,20%	-31,59	-0,36
↓ 0,05%:	0,10%	-30,67	0,56

Tafla 4 – Breyting á núvirði m.v. mismunandi tíðni gjaldþrota. Líkan ríkisendurskoðunar notar 0,15% og taflan sýnir áhrifin ef þeirri forsendu er hnikað 0,05%. Hærri árlegar líkur á gjaldþroti leiða til lægri afborgana af lánum og þar með hærri afskrifta og öfugt. Upphæðir í milljörðum króna

Lánastofnanir leggja gjarnan mikla áherslu á áhættustýringu útlána með það að markmiði að bæta arðsemi. Ólíkt öðrum lánastofnunum getur LÍN þó hvorki breytt verðlagningu (vöxtum) lánanna né neitað umsækjanda um lán á lánshæfisforsendum. Áhættustýring útlána hefur því takmarkað gildi fyrir LÍN nema að þeim þáttum sem snúa að áætluðu framtíðargreiðsluflæði. Ýmis verkfæri eru til staðar til að bæta mat á afskriftarþörf í framtíðinni og má þar til dæmis nefna upplýsingar frá CreditInfo. Þó ber að hafa í huga að um töluverða fjárfestingu er að ræða og óvíst að sú fjárfesting skili sér fyrir LÍN að öllu óbreyttu.

2.10 Vaxtaáhætta í núvirðingu

Áætlað fjárframlag ríkisins ræðst af núvirtu áætluðu greiðsluflæði útlána. Umfjöllin hér að ofan takmarkaðist við áætlað greiðsluflæði en hér verður gerð grein fyrir núvirðingunni sjálfri. Eins nefnt var í kafla 2.6, þá er greiðsluflæðið núvirt á meðalfjármögnunarvöxtum sjóðsins. Þessir vextir voru 4,12% um síðustu áramót. Niðurstaða núvirðingarinnar er mjög næm fyrir breytingum á vöxtum eins og mynd 2 sýnir.



Mynd 2 – Núvirt virði greiðsluflæðis í milljörðum króna m.v. breytingar á ávöxtunarkröfu frá meðalvöxtum fjármögnunar sjóðsins upp á 4,12% verðtryggt.

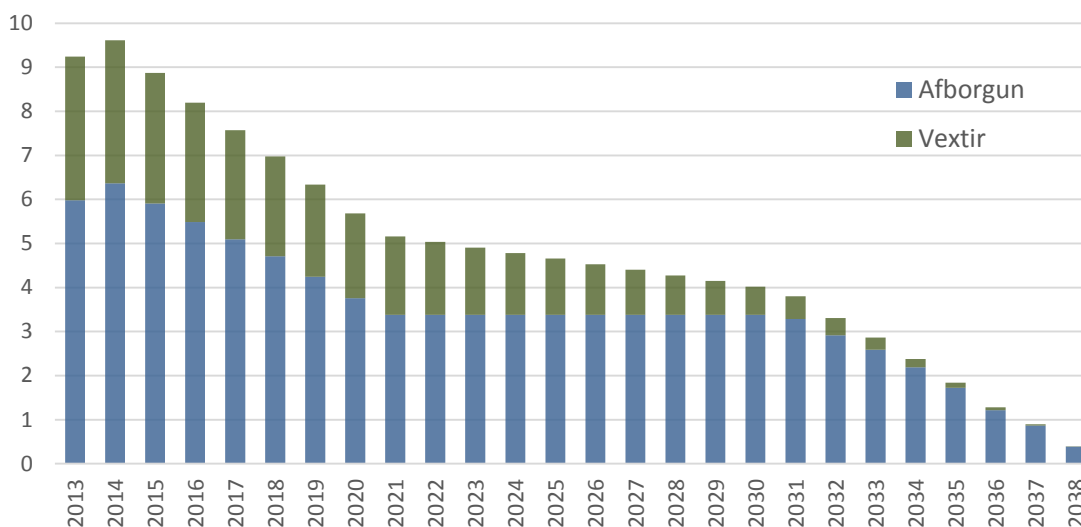
Breytist vextir um 1% þá breytist núvirðing áætlaðs greiðsluflæðis um liðlega 10 milljarða króna. Vaxtanæmni er jafnan mæld með stærðum eins og líftíma (e. *duration*). Líftími greiðsluflæðisins er 8,8, en lengri líftími bendir til hærri vaxtanæmni. Líftími eingreiðslubrэфs er tíminn til gjalddaga brэфsins, og túlka má líftíma greiðsluflæðis sem vigtaðan meðaltíma útgreiðslna. Hægt er að nálgast áhrif breytinga á vöxtum með því að nota líftímamann. Breytist núvirðingarvextir um 1% þá breytist núvirðið um u.þ.b. $8,8 \times 1\% \times 116$ milljarðar, eða u.þ.b. 10 milljarða. Að sama skapi breytist núvirðið um u.þ.b. 1 milljarð fyrir 0,1% vaxtabreytingu.

Tilgangur fjárframlags ríkisins er að bæta við eigið fé sjóðsins svo hann standi undir fullnaðargreiðslum á eigin lántökum þrátt fyrir neikvæðan vaxtamun. Útlán hvers árs kalla því á frekari fjárframlög frá ríkinu en fjárframlagið er ekki eingöngu háð nýjum útlánnum. Ástæðan er sú að sjóðurinn greiðir jafnan af eigin lántökum og fjármagnar ný lán að hluta til með nýjum lántökum. Uppgreiðslur eldri lána og nýjar lántökur breyta meðalvöxtum á lánnum sjóðsins. Eins og sjá má myndinni hér að ofan hafa breytingar í meðalvöxtum veruleg áhrif á nauðsynleg fjárframlög ríkisins.

Árið 2013 greiðir sjóðurinn upp u.þ.b. 5 milljarða af eigin lántökum. Vextir ríkiskuldabréfa eru mjög hagstæðir um þessar mundir og sé gert ráð fyrir að lántökur sjóðsins árið 2013 verði um 10,5 milljarðar líkt áætlanir benda til, þá er mjög varlega áætlað að meðalvextir sjóðsins lækki um 0,15%. Áhrif þess á núvirðingu eru jákvæð sem nemur u.þ.b. 1,5 milljarði. Sú upphæð kemur þá til lækkunar á framlagi ríkisins m.v. fjármögnunarvexti 2012.

Sú forsenda, að rétt sé að núvirða áætlað greiðsluflæði á meðalfjármögnunarvöxtum sjóðsins, er strangt til tekið aðeins rétt ef áætlað greiðsluflæði stemmir fullkomlega við greiðsluflæði lána sjóðsins, þ.e.a.s. að

hlutfallegar greiðslur eru þær sömu á sömu gjalddögum. Eins og sjá má á mynd 3 er greiðslufæði lána sjóðsins töluvert frábrugðið áætluðu greiðslufæði útlána sjóðsins sem sjá má á mynd 2. Forsenda líkansins um meðalfjármögnunarvexti gerir þá ráð fyrir að endurfjármögnun á núverandi láni fari ávallt fram á meðalfjármögnunarvöxtum dagsins í dag. Fræðilega séð er réttara að miða við framvirka vexti eins og þeir eru á hverjum tíma. Fjármögnunarvextir ríkisins eru töluvert lægri en meðalfjármögnunarvextir sjóðsins, en sú staðreynd endurspeglar m.a. í nýjum lánum sjóðsins. Hér má líka nefna að meðalfjármögnunarvextir sjóðsins lækkuðu úr 4,44% árið 2011 í 4,12% árið 2012. Ætti LÍN þess kost að endurfjármagna öll sín lán á núverandi vaxtakjörum myndu meðalfjármögnunarvextir lækka um rúmlega 1% og núvirt áætlað greiðslufæði hækka um rúmlega 10 milljarða.



Mynd 3 – Greiðslufæði þeirra lána, afborganir og höfuðstóll, sem LÍN hefur tekið til að fjármagna sjóðinn í milljónum króna.

2.11 Niðurstöður á greiningu á líkani Ríkisendurskoðunar

Það er niðurstaða þessarar athugunar að virkni líkans Ríkisendurskoðunar sé í stórum dráttum góð. Það er hins vegar ljóst að ýmsar forsendur líkansins verða ávallt óljósar og umdeilanlegar og því töluverð óvissa fólgin í mati þess á nauðsynlegum afskriftum. Nefna má forsendur um hagvöxt og launaþróun í því samhengi og núvirðingarkröfuna.

Hinsvegar virðist okkuð vel rökstutt við hvaða forsendur er stuðst í hverju tilviki og ekki hægt að benda á eitthvað sem augljóslega má betur fara í því samhengi. Ef til vill mætti þó styðjast við hagvaxtarspá Seðlabanka Íslands svo langt sem hún nær í stað meðaltals hagvaxtar síðustu áratuga upp á 1,25%. Slík breyting myndi þó ekki hafa mikil áhrif því til lengri tíma litið er meðaltalið líklegast besti kosturinn. Hins vegar mætti gera nánari grein fyrir næmni niðurstaðna fyrir hagvaxtarforsendum í ársreikningi

Skýrsluhöfundar hafa því ekki nákvæmar tillögur til að gera niðurstöðurnar á einhvern hátt nákvæmari með því að breyta forsendum en þó mætti kynna betur hver næmnin er, t.d. í ársreikningi líkt og fjallað er um í kafla 7.

Burtséð frá forsendum þá er hægt að benda á nokkra þætti sem skoða mætti með það fyrir augum að bæta líkanið sjálft. Í því sambandi má nefna að gera má ráð fyrir örorku lánþega í framtíðinni hliðstætt því og gert er í tryggingafræðilegu uppgjöri lífeyrissjóða. Einnig mætti leita í smíðju tryggingastærðfræðinga og styðjast við vænta dánartíðni fremur en þá slembiaðferð sem beitt er við að meta afskrift við fráfall lánþega. Líkanið styðst við sögulega dánartíðni en alþjóðlega er stundum litið til þess að lífaldur hefur verið að aukast og þá gert ráð fyrir því í útreikningum að sú þróun haldi áfram. Það er hins vegar varfært að hækka ekki lífaldurinn né lengja starfsævina því það myndi auka núvirði lánanna. Þá eru nokkrir þættir sem draga úr endurheimtum ekki teknir til greina í núverandi útgáfu líkansins, s.s. atvinnuleysi, frekara nám lánþega í framtíðinni og frestun afborgana af ýmsum ástæðum og hversu lengi frestun varir. Áhrif margra slíkra þátta eru þó yfirskyggð af óvissunni sem felst í ýmsum grunnforsendum, s.s. við hvaða hagvöxt er miðað. Allt þetta má telja vera minniháttar lagfæringar á núverandi líkani og engin þeirra myndi kollvarpa niðurstöðunum.

Sé það talið of mikil vinna að breyta líkaninu sjálfu þá mætti athuga áhrifin með sértækum og vel skilgreindum álagsprófum og sviðsmyndum. Niðurstöður úr slíkum athugunum mætti færa handvirkt til breytinga á ætluðu núvirði.

3. Úthlutun og innheimta lána

3.1 Úthlutun lána

Þær reglur sem gilda um úthlutun námslána er yfirlýsing um það hvernig hlutverk LÍN skal rækt. Íslenskir ríkisborgarar eiga almennt rétt til láns og sama gildir um námsmenn sem eru ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu og fjölskyldur þeirra með skilyrðum sem leiða af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Aðrir erlendir ríkisborgarar sem eiga lögheimili á Íslandi geta einnig fengið námslán að vissum skilyrðum uppfylltum. Nám á háskólastigi er alla jafna láns hæft sem og nám til löggilts iðnnáms og viðurkennds starfsnáms. Almennt er rétturinn til láns skilyrtur við að námsframvinda á önn náí viðmiði.

Lánsupphæðin sem námsmaður á rétt til ákvarðast af ákveðnum viðmiðum sem snúa að framfærslu–grunni, skólagjöldum og námslengd sem er skilgreind í námseiningum. Lán til framfærslu ákvarðast þannig af fjölskyldustærð og búsetu en tekjur umfram ákveðið mark og í vissu hlutfalli dragast frá. Lán til skólagjalda er veitt upp að ákveðnu hámarki eftir löndum. Fyrirgreindar lánategundir mynda meginstofn útlána LÍN en auk þeirra veitir sjóðurinn önnur lán, s.s. vegna bóka- og efniskostnaðar, ferðalaga námsmanna o.fl.

Námslengd er ekki skilgreind í árafjölda heldur sem fjöldi ECTS-eininga. ECTS stendur fyrir *European Credit Transfer and Accumulation System* og er notað sem staðall til þess að bera saman og meta námsárangur og frammistöðu nemenda. Að jafnaði svarar 1 námsár til 60 ECTS-eininga. Námslán eru veitt til 180 ECTS-eininga fyrir grunnháskólanám og sérnám, 120 ECTS-einingar fyrir meistaranám og svo 120 ECTS-einingar sem hægt er að nota til viðbótar annað hvort á grunn- eða meistarastigi. Loks er hægt að fá 180-240 ECTS einingar fyrir doktorsnám eftir uppbyggingu náms. Heildarsvigrúm til að ljúka einni námsbraut getur þó aldrei orðið meira en 600 ECTS-einingar.

Sjóðurinn setur ekki sérstakt hámark á heildarlán en hversu hátt lán getur orðið ákvarðast af samspili fyrirgreindra reglna við fjölskylduaðstæður, búsetu, skólagjöld, einingafjölda, tekjur o.s.frv. Meðallán er nálægt 3,6 milljónum en lán geta orðið miklu hærri, t.d. vel yfir 20 milljónum.

Hér verður ekki gerð nánari grein fyrir úthlutunarreglum en nánar er hægt að fræðast um þær á heimasíðu LÍN⁶.

Áhættustýring við úthlutun

Hjá lánastofnunum sem reknar eru á viðskiptalegum forsendum er ríkur þáttur í áhættustýringu að láns hæfismeta þá sem sækja um lán, meta virði veða o.s.frv. Áhættustýring við lánveitingu hjá LÍN nær á hinn bóginn einungis til formlegra skilyrða um lánveitingu, þ.e. að lánþegi og það nám sem hann stundar sé hæft til láns. Eftirlit með þeim þáttum fellur undir rekstraráhættu sem fjallað er um síðar. Því er örðugleikum bundið að benda á eitthvað við ferli úthlutunar sem fellur undir hefðbundna útlánaáhættu og stýringu á henni. Ekki er t.d. hugað að því hverjar líkur á endurheimtum eru, gæðum námsins eða ætluðum framtíðartekjum lánþegans.

⁶ Sjá http://lin.is/lin/UmLIN/Log_og_reglur/uthlutunarreglur.html

Úthlutun þrátt fyrir undanþágu frá afborgunum

Sem dæmi um að lán séu veitt án þess að von um endurheimtur séu miklar má nefna að úthlutunarreglur heimila það að veita þeim sem metnir hafa verið með örorku lán. Þetta er leyft jafnvel þótt þeir séu nú þegar á undanþágu frá afborgun vegna eldri lána. Nýtt nám kann að greiða götu þeirra sem þurfa að kljást við örorku aftur inn á vinnumarkaðinn. Engu að síður er það ljóst að stór hluti slíkra námslána mun ekki innheimtast þar sem nýtt nám mun ekki leiða til nýs starfsvettvangs. Þar með eru talsverðar líkur á því að áfram verði sótt um undanþágu frá afborgunum.

3.2 Innheimta lána

Endurgreiðslur lána LÍN eru að mestu tekjubundnar líkt og áður var rakið. Eftir að krafa hefur stofnast er innheimtan líkt og gengur og gerist meðal lánaþyrtinga. Krafa fer í milliinnheimtu sé hún ekki greidd innan 60 daga frá eindaga og löginheimta fylgir reynist milliinnheimta árangurslaus. Milliinnheimta og löginheimta eru í höndum þriðja aðila. Þetta er hefðbundið ferli og ekki að sjá að breytingar á því myndu skila betri innheimtum, einkum þar sem það er vandkvæðum bundið fyrir LÍN að beita sértækum úrræðum í einstökum málum.

Innheimta frestast hins vegar oft því lánþegar geta sótt um að endurgreiðslum sé frestað sökum ýmissa ástæðna líkt og rakið var fyrr. Einnig frestast endurgreiðslur sjálfkrafa ef lánþegi er í greiðsluaðlögun. Í dag eru um 10% lánþega á einhvers konar undanþágu frá fullri greiðslu námslána.

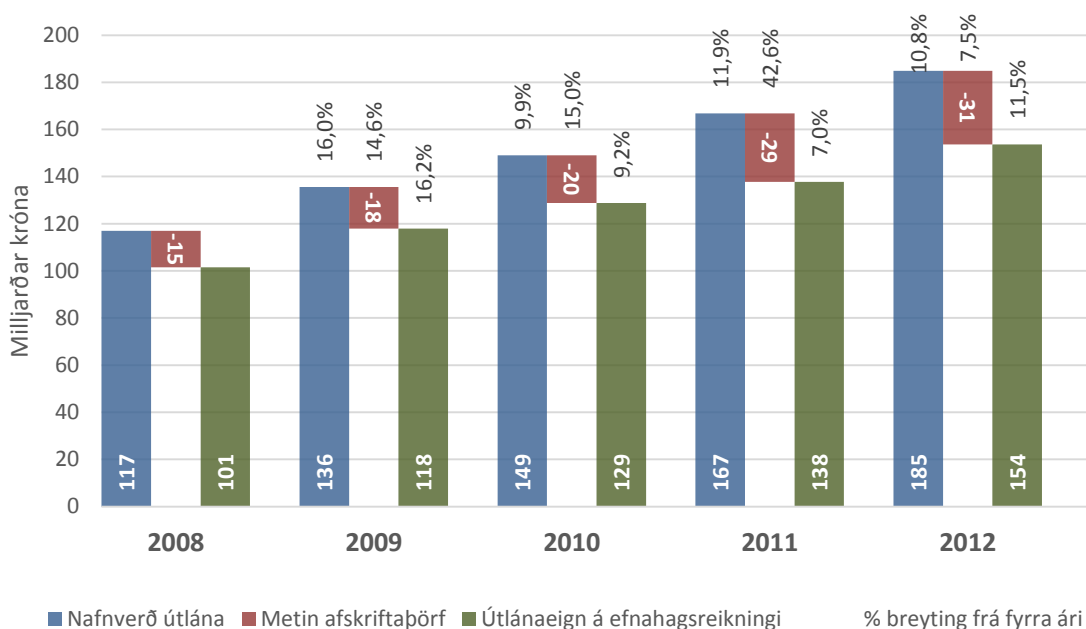
Slík frestun kostar sjóðinn því þótt bara sé litið til núverandi vaxtamunar tapast um 3% á því að fresta greiðsluflæðinu í 1 ár. Til viðbótar má líta á frestun afborgana sem hreina fyrirgreiðslu til lánþegans sé það ólíklegt að lánþega endist aldur og tekjur til þess að greiða lánið að fullu. Þar skal þó haft í huga að undanþágur eru ekki veittar að ástæðulausu og því myndi ekki allt innheimtast þótt undanþágum væri synjað.

4. Lánasafn

4.1 Þróun lána sjóðsins

Skólaárið 2011-2012 lánaði sjóðurinn 16,4 milljarða til um 12.600 lánþega. Stærstur hlutinn var til framfærslu, 13,4 milljarðar eða 82%. Vegna námsgjalda var lánað 2,2 milljarðar eða 13% en afgangurinn, um 5% útlána, var önnur lán. Nánari upplýsingar um útlánin má finna í ársskýrslu sjóðsins⁷. Á sama tíma voru kröfur sem sjóðurinn gaf út vegna afborgana lána 7,0 milljarðar. Lánasafnið er því að vaxa þótt ekki sé tekið tillit til verðbóta og vaxta.

Þessi þróun útlána er í samræmi við vöxt útlánasafnsins á undanförunum árum eins og mynd 4 sýnir.



Mynd 4 – Nafnverð útlána, metin afskriftarþörf útlána og útlánaeign skv. efnahagsreikningi síðustu 5 ára. Aukning á hverjum þætti frá fyrra ári er einnig sýnd.

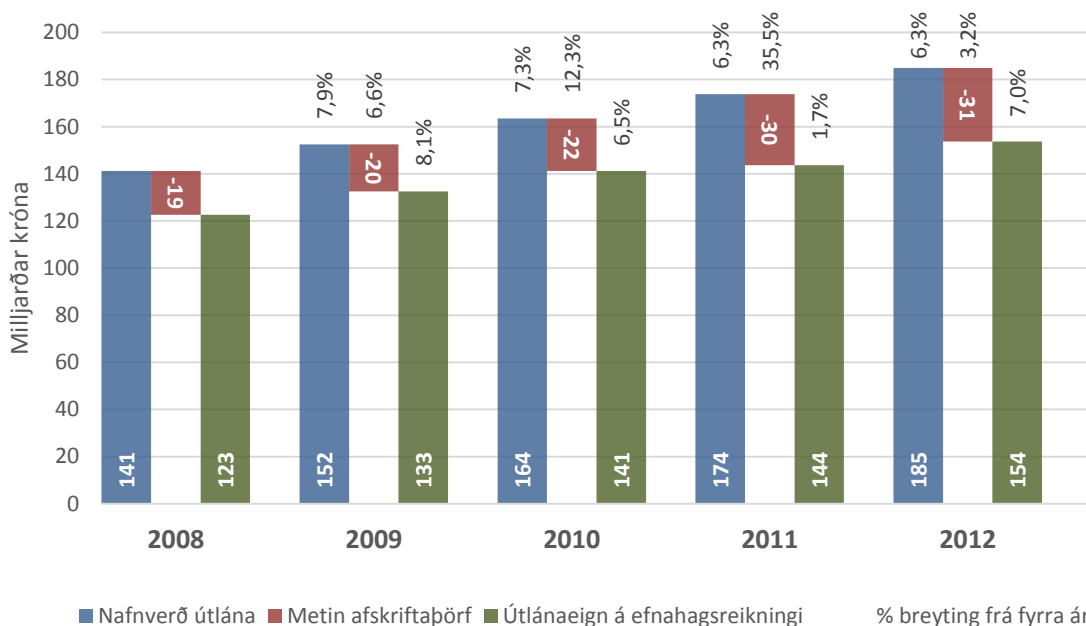
Útlán hafa vaxið um hartnær 60% á síðustu fimm árum frá 2008 til 2012 eða úr 117 í 185 milljarða skv. ársreikningi. Á sama tíma hafa afskriftir nær tvöfaldast, þ.e. farið úr um 15 milljörðum í 31 milljarð. Stærsta stökkið tók afskriftasjóður á milli árunna 2010 og 2011 þegar hann fór úr um 20 milljörðum í 29 milljarða. Bókfærð útlánaeign LÍN hefur því ekki vaxið alveg jafn hratt og nafnverðið – eða um rúm 50% úr 101 í 154 milljarða.

Ástæðan fyrir stökkinu í afskriftasjóðnum 2011 var breyting á forsendum líkans Ríkisendurskoðunar sem fjallað er um í kafla 2 en afskriftasjóðurinn er ein niðurstaða þess. Breytinguna má rekja til þess að talið var að fyrri forsendur væru ekki í samræmi við breyttar aðstæður í þjóðfélaginu í kjölfar atburðanna 2008

⁷ Sjá http://lin.is/lin/UmLIN/Utgefid_efni/Arsskyrslur_linkar.html

og þeirra efnahagslegu þrenginga sem fylgdu í kjölfarið. Án breytinga væri því afskriftaframlagið vanmetið. Því var ýmsum forsendum líkansins breytt, s.s. hlutfalli tapaðra krafna vegna gjaldþrots, fjölda veittra undanþága, framfærslu og fleiru. Nánar er fjallað um breytingarnar í skýrslu starfshóps sem skipaður var af stjórn LÍN⁸.

Það ber að hafa í huga að þessar tölur eru á verðlagi hvers árs og gefa því ekki fyllilega rétta mynd af raunaukningu útlána, þ.e. ný útlán umfram endurgreiðslur. Til að auðvelda þann samanburð sýnir mynd 5 breytingu í lánunum frá 2008 til 2012 á verðlagi ársins 2012.



Mynd 5 – Nafnverð útlána, metin afskriftaþörf útlána og útlánaeign skv. efnahagsreikningi síðustu 5 ára á verðlagi ársins 2012 fyrir öll árin. Aukning á hverjum þætti frá fyrra ári er einnig sýnd.

Metið á verðlagi ársins 2012 hafa útlán vaxið um 31% að nafnvirði, afskriftir um 67% frá 2008 til 2012 og útlánaeign um 25%. Haldi sama þróun áfram má gera ráð fyrir því að útlán aukist um 6% til 8% á ári á föstu verðlagi. Hvort afskriftir aukast hraðar en það ræðst af samsetningu lánþega, aldri þeirra, framtíðartekjum o.s.frv. Þar ræður upphæð námslána miklu líkt og vikið verður að síðar.

4.2 Samsetning lánþega

Eitt af því sem sjóðurinn stendur frammi fyrir er að stúdentar ljúka námi seinna og koma sífellt eldri út á vinnumarkaðinn. Þetta er þróun sem hefur orðið vart víða, t.d. með ýmsum tegundum náms sem hægt er að stunda samhliða vinnu. Hérlandis hafa sérstakar aðstæður síðustu árin ýtt enn frekar undir þessa þróun, þ.e. með áður óþekktu atvinnuleysi. Atvinnuleysið hefur orðið til þess að margir hafa snúið aftur til náms bæði til þess að klára grunnám eða bæta við sig framhaldsgráðum. Þetta þýðir að með óbreyttri lengd

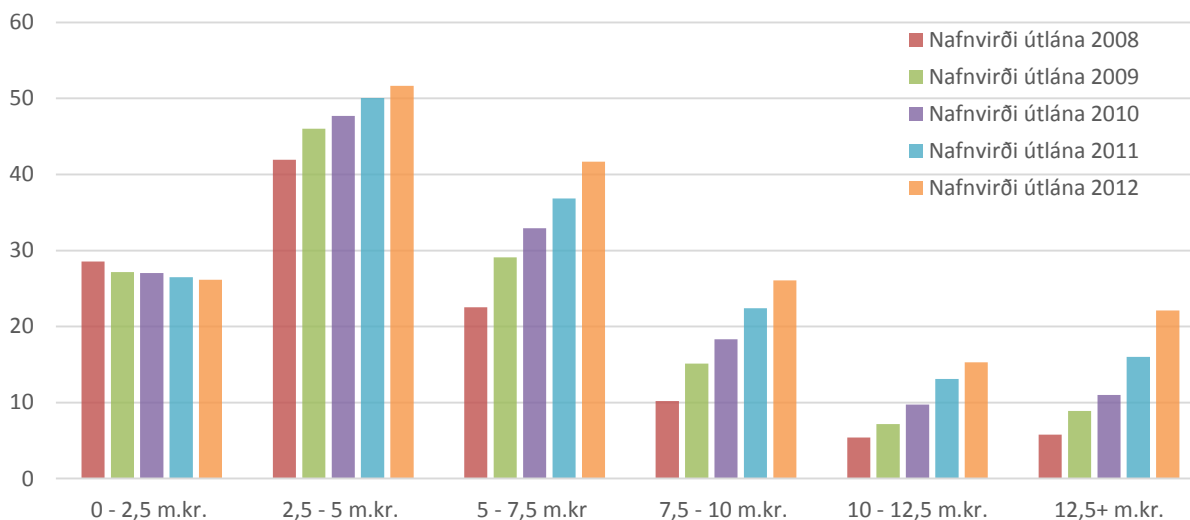
⁸ Skýrsla starfshóps til að yfirfara þörf á árlegu ríkisframlagi til LÍN útgefin í júní 2011.

starfsævinnar gefast sífellt færri ár til að standa undir greiðslu námslána. Að öðru óbreyttu mun það skila sér í lægri endurheimtum lána.

Þetta mun til framtíðar líka breyta aldurs-samsetningu lánþega, þ.e. gera hópinn eldri að jafnaði sem er að greiða af lánunum. Sem dæmi má nefna að eldri lán voru með hámarksendurgreiðslutíma 20 ár, að þeim tíma liðnum féllu ógjaldfallnar eftirstöðvar niður ef einhverjar voru. Af þessum sökum eru tiltölulega fáir ellilífeyrisþegar enn að borga af námslánum sínum. Á þeim lánunum sem veitt hafa verið undanfarin ár er hins vegar ekkert slíkt hámark á endurgreiðslutíma. Líklegt má telja að þrýstingur muni aukast til þess að ellilífeyrisþegar framtíðarinnar þurfi ekki að greiða af námslánum sínum og það gæti aukið afskriftir enn frekar. Skv. sérstakri keyrslu líkansins frá Ríkisendurskoðun myndi það kosta sjóðinn 17 milljarða ef námslán myndu falla niður við 67 ára aldur.

4.3 Þróun á samsetningu lánsupphæða

Aukning í heildarlánum er hins vegar ekki eina stærðin sem er áhugaverð heldur er líka áhugavert hver þróunin hefur verið í lánsupphæðum. Mynd 6 sýnir upphæðir lána eftir upphæðum síðastliðin 5 ár.

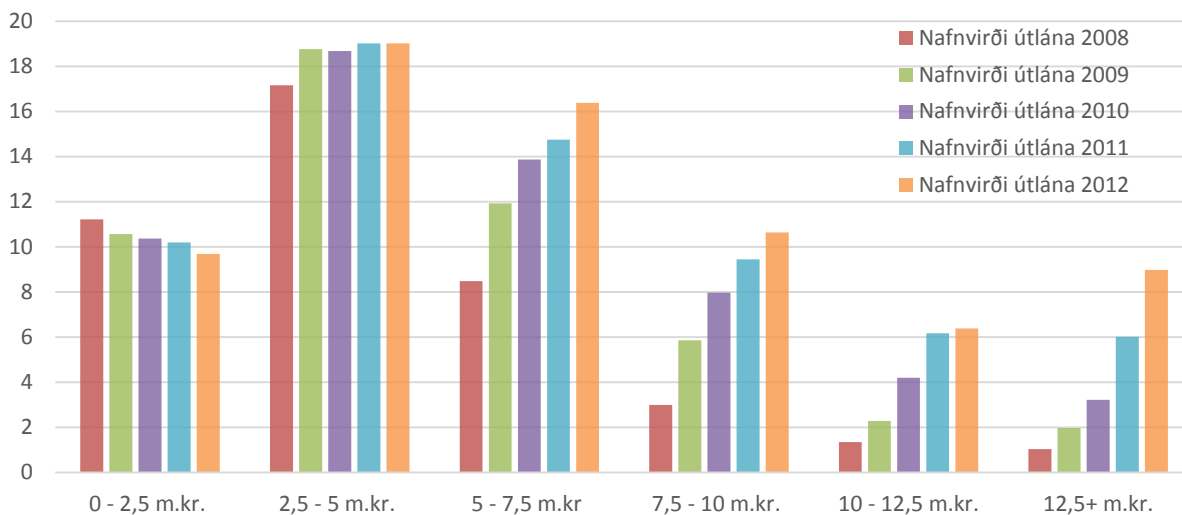


Mynd 6 – Nafnvirði útlána sjóðsins skipt eftir lánsupphæðum og árum. Lengst til vinstri sést þróun samtölu þeirra lána sem eru undir 2,5 milljónum, þar næst samtala lána á bilinu 2,5 – 5 milljónir o.s.frv.

Fyrir utan lægsta flokkinn, þ.e. fyrir lán undir 2,5 milljónum, hafa útlán á öllum bilum vaxið. Það er hins vegar eftirtektarvert að há útlán hafa aukist langmest. T.a.m. hafa útlán yfir 12,5 milljónum króna aukist úr tæpum 6 milljörðum 2008 í rúma 22 milljarða 2012. Á sama tímabili hafa lán undir 5 milljónum aukist um 10% eða úr 70 milljörðum í 77. Það skal þó tekið fram að upphæðirnar á myndinni hafa ekki verið leiðréttar m.t.t. til verðbólgu og því er þróunin í átt til hærri lána á einhvern hátt ýkt.

Mynd 6 tiltók öll lán, þ.e. líka gömul lán sem hækka með verðbólgu en greiðast alla jafna hægt niður, einkum hærri lánin. Hægt er að skoða þróun nýrra lána með því að takmarka lánin við þau lán á hverjum

tíma sem ekki er farið að borga af, þ.e. hjá þeim sem enn eru í námi eða hafa nýlokið því og ekki hafið endurgreiðslu. Slík dreifing er sýnd á mynd 7.



Mynd 7 – Nafnvirði útlána sjóðsins þar sem endurgreiðsla er ekki hafin, þ.e. til lánþega í námi eða nýútskrifaðra lánþega, skipt eftir lánsupphæðum og árum. Lengst til vinstri sést þróun samtölu þeirra lána sem eru undir 2,5 milljónum, þar næst samtala lána á bilinu 2,5 – 5 milljónir o.s.frv.

Á þessari mynd er þróunin sú að lán undir 5 milljónum standa u.þ.b. í stað í kringum 29 milljarða en hækkunin er enn meira áberandi fyrir hærri lánin en á mynd 6. Heildarlán yfir 7,5 milljónir hafa aukist verulega eða úr rúnum 5 í 26 milljarða. Þá hefur samtala lána þeirra sem skulda meira en 12,5 milljónir aukist úr 1 í 9 milljarða.

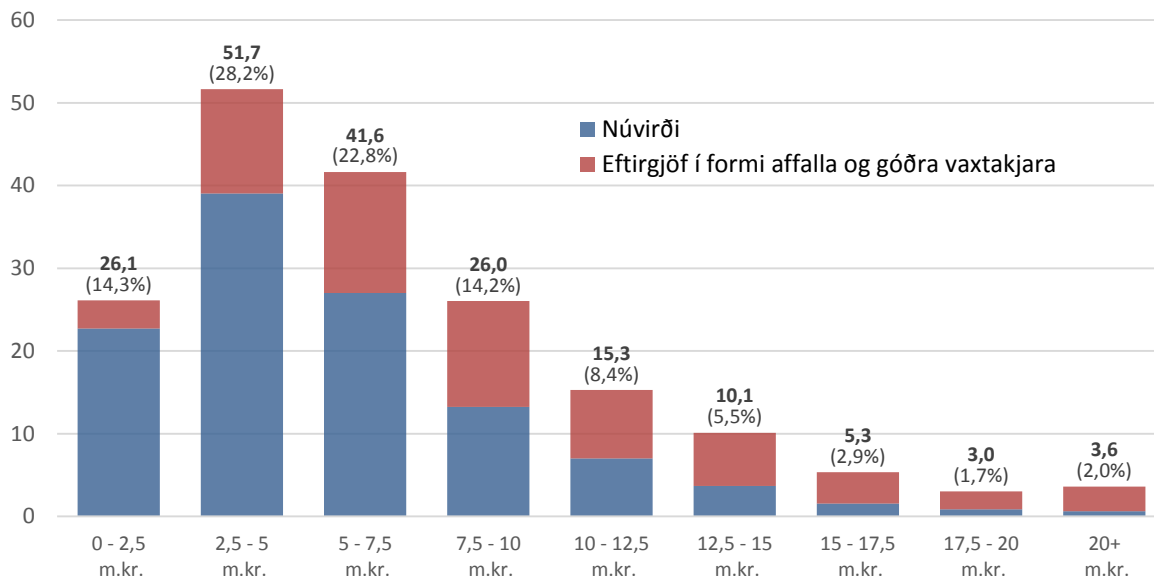
Samanburðurinn á myndunum tveimur sýnir því að þróun til hærri lána er enn hraðari í nýjum lánnum en í öllu safninu. Þetta hefur mikil áhrif á hlutfallslegar endurheimtur í lánasafninu og hvernig þær munu þróast á næstu árum því hærri lán hafa alla jafna lægri endurheimtur.

4.4 Upphæðir lána og núvirði

Meðallán sjóðsins er um nálægt 3,6 milljónum. Samkvæmt greiningu frá Ríkisendurskoðun og LÍN má leiða líkur að því að afföllin af meðalláni séu um 31% eingöngu vegna vaxtakjara, þ.e. það sem innheimtist ekki m.v. að lánið bæri sömu vexti og fjármögnun sjóðsins. Í þessu tilfelli er gert ráð fyrir því að meðallaun lánþega séu 400 þús. kr. á mánuði, þau hækki ekki með aldri og að lánið greiðist upp.

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.

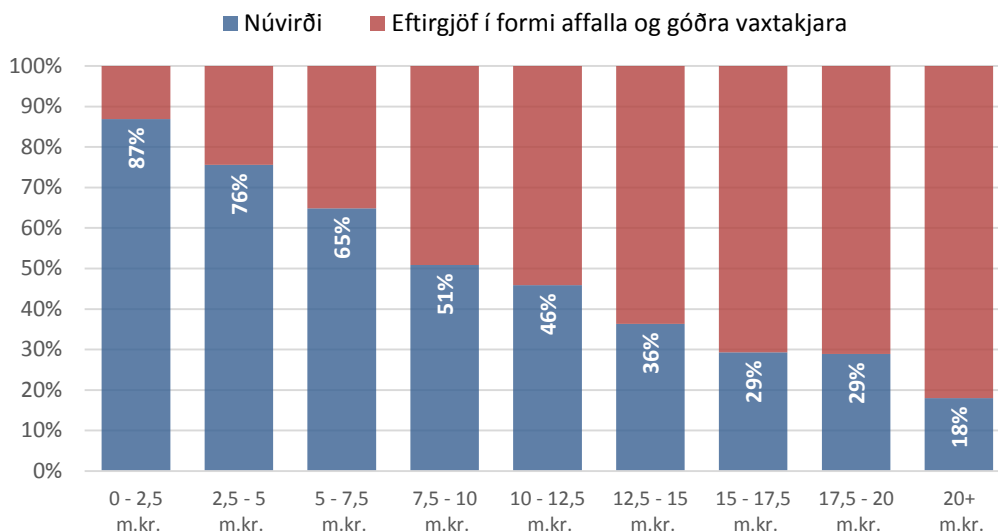
Með líkaninu má hins vegar greina þetta nánar því það metur í raun hvert og eitt lán og því hægt að skipta mati þess ásamt afslætti í formi vaxtakjara eftir lánsupphæðum. Eins og sjá má á mynd 8 kemur þá í ljós að afslátturinn er hlutfallslega meiri eftir því sem lánsupphæð er hærri eins og búast mátti við.



Mynd 8 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.

Líkt og fyrr sagði er meðallánið nærri 3,6 milljónum og 43% lánanna eru undir 5 milljónum og 65% þeirra undir 7,5 milljónum. Há lán eru hins vegar nokkuð algeng og um 20% þeirra yfir 10 milljónum og tæplega 7% yfir 15 milljónum.

Mynd 9 sýnir betur hlutfallið á milli nafnvirðis og núvirðis á hverju bili fyrir sig. 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%.

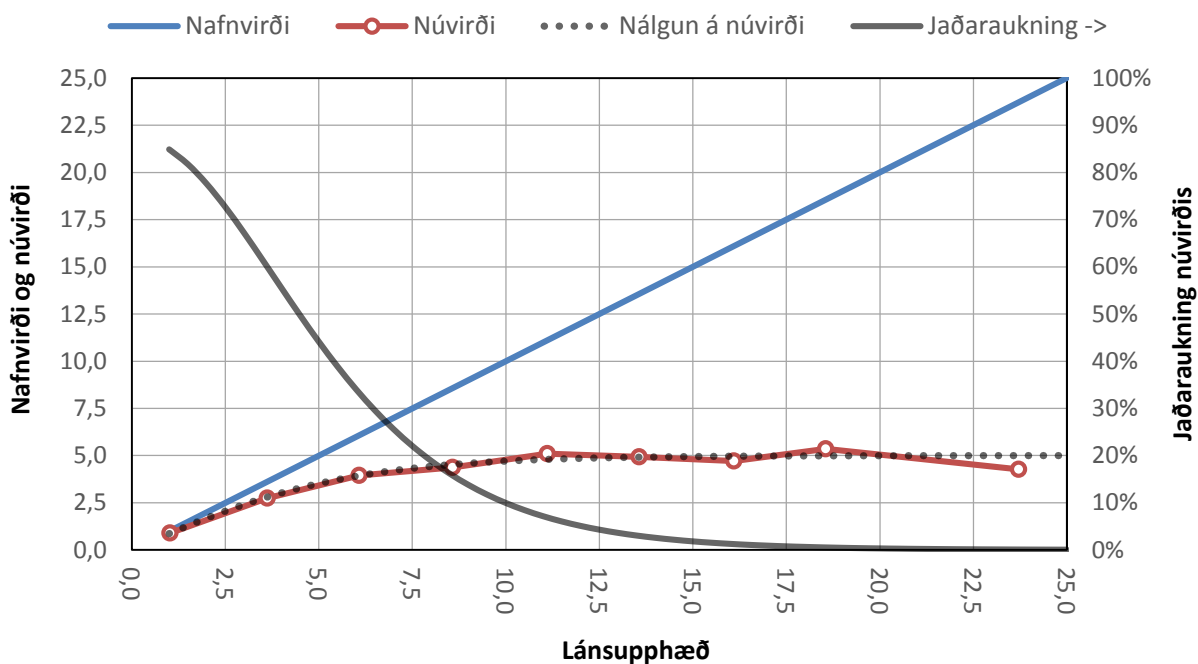


Mynd 9 – Hlutfall á milli núvirðis og nafnvirðis eftir lánsbilum, sjá nánari skýringar á texta við mynd 8.

4.5 Núvirði greiðsluflæðis yfir starfsævi

Fyrri greiningu á lánsupphæðum og endurheimtum má einnig snúa við þannig að metið sé núvirði sem fall af lánsupphæð eins og sést á mynd 10. 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% verðtryggðum vöxtum, sé 5 milljónir að jafnaði. 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 lánnum, ekki bara nýjum lánnum. 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.



Mynd 10 – 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.

4.6 Jaðaraukning núvirðis

Jaðaraukning núvirðis er sú aukning á núvirði sem verður við hækkun láns. Það er ljóst að ef lánþegi sem skuldar 2 milljónir fær 1 milljón til viðbótar eykst núvirði heildarláns lánþegans töluvert. Sé fyrri 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 hærri á því bili, m.a. vegna þess hvernig það tekur lífslíkur með í reikninginn. Til að fá gróft mat á meðaltal jaðaraukningar núvirðis var ferillinn því nálgaður líkt og brotna línan á myndinni sýnir. Grúa 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 lánnum sem veitt voru fyrir einhverjum árum og er mismunandi milli lánþega, fer t.d. eftir aldri og tekjum. Frekari greining en fyrirliggjandi gögn frá Ríkisendurskoðun leyfa væri æskileg að þessu leyti.

5. Önnur fjárhagsleg áhætta

5.1 Almennir áhættuþættir

Í kafla 2 um líkan frá Ríkisendurskoðun var fjallað um vaxta- og verðbólguáhættu og ekki frekar fjallað um þær tegundir áhættu hér.

Hvað aðrar tegundir fjárhagslegar áhættu varðar þá glímur sjóðurinn ekki við nokkrar þeirra sem algengt er að hefðbundnar lánastofnanir glími við. Þar má nefna að eignir og skuldbindingar sjóðsins eru í sömu mynt og hvorar tveggju eru verðtryggðar og því ekki um gjaldeyrisáhættu eða verðbólguáhættu í efnahagsreikningi að ræða. Reyndar eru framfærslulán og lán fyrir skólagjöldum að hluta tengd erlendri mynt svo það felur í sér að gengi hefur áhrif á lánsupphæð í krónum. Með veikingu krónunnar undanfarin misseri hafa því slík lán hækkað. Á komandi árum má búast við frekari afföllum sem rekja má til þessa vegna hærri heildarlána til lánþega líkt og fyrr var fjallað um.

Fyrir utan lánþega er ríkissjóður mótaðili sjóðsins í flestu tilliti, skuldbindingarnar í krónum og því ekki um hefðbundna mótaðilaáhættu að ræða. Við varðveislu lausafjár nýtir LÍN sér þjónustu viðskiptabankanna að einhverju leyti og þar er um einhverja mótaðilaáhættu að ræða. Samkvæmt upplýsingum frá LÍN er lausu fé sem sjóðurinn heldur á haldið í lágmarki og því slík áhætta lítil.

Viðskiptabankarnir eru milliliðir við umsýslu lána til lánþega og því gæti verið um einhverja uppgjörsáhættu að ræða þar, þó líklega sé hún hverfandi samanborið við heildarhag sjóðsins. Þá fjárfestir sjóðurinn ekki í hluta- eða skuldabréfum og því ekki um áhættu af þeim toga að ræða í starfsemi hans.

Þá býr sjóðurinn ekki við hefðbundna lausafjáraáhættu þar sem hann fjármagnar sig ekki á markaði og getur gengið að lántökum hjá ríkissjóði gerist þess þörf.

5.2 Greining útlánaáhættu

Sú fjárhagslega áhætta sem vegur langþingst í rekstri sjóðsins er útlánaáhætta. Henni hafa verið gerð ákveðin skil í fyrri köflum en hér er fjallað um nánari greiningu á safninu.

Lánveitendur fylgjast yfirleitt náíð með gæðum lánasafna sinna til að meta stöðu þeirra og til að geta brugðist við í tíma stefni til verri vegar – bæði hvað varðar einstök lán sem og safnið í heild. Iðulega er fylgst með þeim á einhvern sjálfvirkan hátt, t.d. kennitölum á borð við vanskil, framlengingar og annað slíkt safnað. LÍN framkvæmir svipaðar greiningar á lánasafni sínu og fylgist með vanskilum, fjölda umsókna um undanþágur, meðaltekjum lánþega í hlutfalli við lánsupphæð, gjaldþrotum lánþega og fleiru. Þá fylgist LÍN með einhverjum opinberum hagvísnum s.s. atvinnuleysi, launapróun, hagvexti o.s.frv., einkum í samhengi við ákvörðun á afskriftahlutfalli.

Markmið slíks eftirlits er alla jafna að gefa viðvörðun í tíma svo hægt sé að grípa til aðgerða til að auka endurheimtur. LÍN er hins vegar þröngur stakkur sniðinn hvað þetta varðar, bæði eru tilhögun endurgreiðslna nokkuð fastmótuð og þá er sjóðurinn opinber sjóður svo sérstakar aðgerðir í tilfelli eins lánþega sem á í greiðsluferfiðleikum kunna að vera fordæmisgefandi fyrir lánþega sem á ekki í slíkum erfiðleikum. Það mætti þó kanna hvort að LÍN getur á einhvern hátt gripið til aðgerða til að auka endurheimtur í samræmi við greiningar á lánasafni. Þá getur skipting lánasafnsins eftir tapshættu nýst til að beina kröftum starfsmanna sjóðsins í rétta átt.

Það skal þó ítrekað að sem opinber stofnun verður LÍN að stíga varlega til jarðar í þessum eignum og gaumgæfa vel hvaða upplýsingum sjóðurinn safnar eða aflar sér og á hvaða hátt hann nýtir sér slíkar upplýsingar.

6. Rekstraráhætta

6.1 Skilgreining

Rekstraráhætta er af mörgu og ólíku tagi og það er ekki auðvelt að skilgreina hana á einfaldan og lýsandi hátt. Í tilviki LÍN má þó tína til nokkra þætti sem teljast til rekstraráhættu. Þar á meðal er hætta á tapi eða öðrum neikvæðum áhrifum á afkomu og ímynd sjóðsins sökum:

- yfirsjóna við úthlutun eða útgreiðslu lána
- ófullnægjandi upplýsingakerfa
- ófullnægjandi eftirlits
- mistaka við stjórnun sjóðsins
- óvandaðrar meðhöndlunar á trúnaðarupplýsingum
- svika viðskiptavina eða starfsmanna sjóðsins
- annarra mannlegra mistaka
- rangra upplýsinga við ákvörðun tekjutengdra afborgana
- óvissu eða breytinga á lagalegu umhverfi
- pólitískra ákvarðana og þrýstings

Það er iðulega erfitt að bregða mælistiku á rekstraráhættu og umfang verkefnisins leyfir ekki að það sé gert með yfirgripsmiklum hætti. Þessi skýrsla stiklar því á stóru hvað varðar rekstraráhættuþættina sjálfa og er ekki byggð á nákvæmri greiningu. Hér fyrir neðan er hins vegar fjallað nánar um nokkra þætti sem varða rekstraráhættu og ýmsar birtingarmyndir hennar og hvernig þeir snerta starfsemi LÍN.

Þá er einnig fjallað í stuttu máli um staðla og aðferðafræði sem gætu nýst LÍN til að efla auðkenningu, eftirlit og stýringu á þáttum tengdum rekstraráhættu.

6.2 Ýmsir rekstraráhættuþættir

Starfsmannaáhætta

Árangur sjóðsins við að rækja hlutverk sitt og veita sem besta þjónustu með sem fæstum mistökum ræðst að stærstum hluta af starfslíði sjóðsins. Því er starfsmannaáhætta, þ.e. hættan á því að ná ekki að laða að og halda í hæft starfsfólk, ein stærsta áhætta LÍN. Það er því mikilvægt að LÍN geti keppt um hæft starfsfólk, framlag starfsmanna sé metið að verðleikum og vinnuumhverfi starfsmanna sé gott.

Eins og fram kemur í ársskýrslu LÍN fylgist sjóðurinn reglulega með ánægju starfsfólks í starfi, viðhorfi til stjórnenda og fleiri þáttum. Þá eru framkvæmdar hæfnisgreiningar með það að markmiði að gera þjálfun og fræðslu starfsfólks markvissari. Því virðist vel staðið að ýmsum málum tengdum starfsfólki hjá sjóðnum.

Það felst hins vegar töluverð áhætta í því hjá LÍN, líkt og öðrum ríkisstofnunum, að sjóðnum getur reynt öruggt að keppa við fyrirtæki á frjálsum markaði um hæft starfsfólk á grundvelli starfskjara. Rík réttindi ríkisstarfsmanna bæta starfskjörin að einhverju leyti en á móti kemur að endurnýjun í starfslíði getur orðið hægari en æskilegt væri.

Stjórnunar- og aðgerðaáhætta

Stjórnunar- og aðgerðaráhætta felst til dæmis í óskýru valdsviði starfsmanna, óvissum skyldum þeirra og ómarkvissum samskiptum. Einnig getur stjórnunarleg áhætta falist í því að ekki sé rétt brugðist við vandamálum sem upp kunna að koma eða að illa sé staðið að innleiðingu nýrra kerfa, reglna, ferla og svo framvegis. Sé stjórnunar- og aðgerðaáhættu ekki nægilega vel sinnt getur það leitt til aukinnar starfsmannaáhættu, aukinnar hættu á mistökum o.s.frv.

Mistök við afgreiðslu og umsýslu lána

Það eru dæmi þess að rangt hafi verið staðið að útgreiðslu lána, þau borist fyrir einhverjar sakir til rangs lánþega, verið reiknuð vitlaust eða byggð á röngum upplýsingum. Ef slík tilvik uppgötvast getur LÍN krafist endurgreiðslu en hættan er bæði að mistökin uppgötvist ekki eða að endurgreiðsla gangi ekki eins og skyldi.

Til að sporna við slíku þarf að vanda vinnubrögð og ferla, t.d. láta fleiri en einn starfsmann fara yfir færslur ef því verður viðkomið og annað slíkt. Frávikagreining í upplýsingakerfum getur hjálpað til, t.d. með því að fara fram á sérstakar staðfestingar fyrir háar upphæðir eða önnur frávik frá því sem venjubundið má teljast. Slíkt eftirlit kemur þó aldrei í veg fyrir öll mistök. Þá er mikilvægt að upplýsingum um slík mistök sé haldið til haga svo hægt sé að læra af reynslunni.

Helsta vörn gegn slíkum mistökum er vandað og vel skipulagt vinnulag. Starfsmenn sjóðsins hafa unnið að því að skjalfesta allar verklagsreglur um starfsemi sjóðsins undanfarið og unnið er að því að lýsa hverju ferli nánar. Því virðast þau mál vera í góðum farvegi.

Svik

LÍN er sjóður sem ætlað er að jafna tækifæri til náms. Líkt og með aðra sjóði af því tagi má búast við því að einhverjir reyni að misnota fyrirgreiðslu hans. Dæmi um slíkt eru þekkt, t.d. með því að gefnar séu rangar upplýsingar um nám, námsframvindu, skólagjöld, fjölskylduhagi og tekjur. Þá eru jafnvel dæmi þess að þeir skólar sem nám er stundað við hafi liðkað til fyrir nemendum í þessu tilliti. Þá flækir það málin að LÍN þarf að eiga við fjölmargar erlendar stofnanir, nám sem fellur ekki í staðla o.s.frv.

Þá þarf að afla upplýsinga um tekjur erlendis frá fyrir þá sem búa erlendis og greiða af lánnum en slíkar upplýsingar kann að vera erfitt að sannreyna.

Það er ekki auðvelt að benda á eitthvað sérstakt til þess að sporna við svikum af slíku tagi en brýna þarf fyrir starfsfólki að vera á verði, vanda vinnubrögð, upplýsingaöflun, ferla og annað slíkt.

Orðspors- og ímyndaráhætta

Orðspors- og ímyndaráhætta er skilgreind sem hættan á neikvæðum áhrifum á sjóðinn vegna atburða í rekstri hans sem skaðar ímynd hans í augum lánþega, almennings, stjórnmalamanna, starfsmanna og annarra sem eiga á einhvern hátt í samskiptum við sjóðinn eða hafa til hans væntingar. Ímyndaráhætta tekur til allra þátta í rekstri og þótt ekki sé líklegt að sjóðurinn til dæmis tapi viðskiptavinum líkt og hættan er í venjubundnum rekstri hlýtur það að vera keppikefli þeirra sem að sjóðnum koma að rekstrarskilyrði hans séu sem best, úrlausn mála sanngjörn og hröð og þjónustan á allan hátt góð.

6.3 Lagaleg og pólitísk áhætta

LÍN starfar eftir þeim reglum sjóðnum er settar í lögum og eftir því sem nánar kveður á um í reglugerðum og ákvörðunum stjórnar sjóðsins. LÍN býr við þá áhættu að einhverjar af þeim forsendum sem gert er ráð fyrir í rekstrinum standist ekki fyrir dómstólum eða þá að breytingar verði gerðar á laga- og reglugerðarumgjörð sjóðsins. Þá geta alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og það jafnræði sem þær áskilja orðið til þess fleiri öðlist rétt til náms en í dag sem gæti leitt til ófyrirséðrar aukningar námslána.

Þessa áhættu er erfitt að meta en það er mikilvægt að LÍN hugi að þeim þáttum í starfsemi sinni þar sem ætla má að reyni á lögmæti fyrirkomulags og athafna sjóðsins. Þá ætti LÍN að fylgjast náið með tillögum að nýrri eða breyttri löggjöf um sjóðinn og reyna að koma sjónarmiðum sínum að við löggjafar- og framkvæmdavald til upplýsingar og til að tryggja hagsmunir sína sem best. Þá hefur LÍN þá skyldu að upplýsa sem best um áhrif fyrirhugaðra lagabreytinga á hag lánþega og kostnað við rekstur sjóðsins.

Umgjörð lagalegrar áhættu LÍN er hins vegar önnur en margra annarra lánastofnanna að því leyti að löggjafar- og fjárveitingarvaldið sem fjármagnar sjóðinn er hvort tveggja í höndum Alþingis. Því er e.t.v. ekki eiginleg áhætta fólgin í auknum kvöðum nýrra laga sem leiða til útgjalda fyrir sjóðinn svo lengi sem fjárveitingar fylgja með.

Afnám kröfu um ábyrgðarmenn

Sem dæmi um nýlega breytingu á lögum varðandi sjóðinn má nefna að 2009 var lögum um LÍN breytt á þann veg að tekið var út ákvæði um ábyrgðarmenn – en áður var öllum lánþegum skylt að fá einhvern til að gangast í ábyrgð fyrir lánum. Eftir breytinguna er hins vegar mögulegt fyrir LÍN að krefjast ábyrgðaraðila, banka- eða veðtryggingar fyrir þá lánþega sem ekki uppfylla lánshæfisskilyrði LÍN, þ.e. eru á vanskilaskrá eða ef bú þeirra hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta.

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, t.a.m. 20 milljónir fyrsta árið. Þetta mat er gert með vísan til fjölda mála sem farið hafa í milliinnheimtu hjá LÍN undanfarin ár en þær kröfur hafa verið greiddar í flestum tilvikum. Ekki liggja fyrir tölur um hversu oft ábyrgðarmaður greiðir kröfu í milliinnheimtu fyrir hönd lánþega en fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir því að það sé í um helmingi tilfella. Það mat sem nefnt var að ofan byggir á því.

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 hærrí en umsögnin gefur til kynna.

Jafnræði og fordæmi

Við úrlausn mála einstakra lánþega er mikilvægt að allir þeir sem koma að málum séu meðvitaðir um það jafnræði sem gildir á milli lánþega sjóðsins. Starfsmenn, stjórn og málskotsnefnd þurfa að hafa þetta í huga. Þegar kveðið er á um vafaatriði eins lánþega verður því að líta til allra lánþega og til hve stórs hóps fordæmið nær hugsanlega til og hve miklir fjárhagslegir hagsmunir eru í húfi fyrir sjóðinn þótt hagsmunir séu ef til litlir í því eina máli sem er til umfjöllunar. Í þessu felst rekstraráhætta.

Málskotsnefnd er skipuð af ráðherra og er æðsta úrskurðarvald í málefnum lánþega að dómstólum frátöldum. 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.

Pólitísk áhætta

Pólitísk áhætta er skilgreind sem hættan á því að hagsmunir LÍN víki fyrir öðrum sjónarmiðum við stjórnun fyrirtækisins, t.d. vegna almenningsálits eða annars pólitísku þrýstings. Pólitíska áhættu er erfitt að meta en mikilvægt er að fylgst sé með fjölmiðlaumfjöllun og umræðum á pólitískum vettvangi. Það er einnig erfitt að stýra pólitískri áhættu en LÍN ætti að hafa það í huga að halda lánþegum, almenningi og stjórnmalamönnum eins upplýstum og kostur er um rekstrarumhverfi sjóðsins, ástæður erfiðra ákvarðana og hvernig þær séu teknar með langtímahagsmuni LÍN í huga.

Lagaleg og pólitísk áhætta eru nátengdar og hafa ber í huga að flest í starfsemi LÍN, sem og fjárhagsleg afkoma sjóðsins, er á endanum á pólitískri ábyrgð. Hlutverk LÍN, stjórnar eða starfsmanna, er því ekki endilega að berjast gegn eða fyrir breytingum heldur að upplýsa sem best um afleiðingar ákveðinna aðgerða eða aðgerðaleyfis.

Hugsanlegt afnám verðtryggingar og eða afsláttur af verðtryggðum lánum

Sem dæmi um pólitíska áhættu má nefna að undanfarið hefur mikið verið rætt um að verðtryggð lán verði leiðrétt með þeim hætti að einhvers konar afsláttur verði gefinn af þeim m.t.t. verðbólgu undanfarinna ára. Þá hefur líka verið talað um afnám verðtryggingarinnar. Eftir því sem skilja hefur mátt er ekki ætlunin að lækka námslán á þennan veg heldur er fyrst og fremst litið til húsnæðislána. Þá liggur ekki fyrir hvað felst í afnámi verðtryggingar.

Hins vegar er ljóst að í kjölfar slíkra aðgerða í tilfalli verðtryggðra húsnæðislána munu koma fram kröfur um svipaðar aðgerðir hvað varðar námslán. Þá mun afnám verðtryggingar á námslán – ef af verður – gjörbylta öllum efnahagsreikningi og rekstrarforsendum LÍN. Hverjir verða t.d. vextir námslána, fastir, breytilegir o.s.frv. og munu skuldbindingar sjóðsins breytast líka.

Mat á slíku rúmast ekki innan þessarar skýrslu og er ef til vill ekki heldur tímabært en ljóst er að stjórn og stjórnendur LÍN þurfa að vera vakandi fyrir umræðunni og bregðast við um leið og einhverjar skýrari hugmyndir varðandi þessa þætti koma fram.

Hverjar svo sem afleiðingarnar verða mun það alltaf lenda á herðum ríkisins að tryggja fjárhagslegan grundvöll LÍN, hvort sem þær aðgerðir sem gripið verður til ná til lánastofnana almennt eða eru sértækar fyrir LÍN.

6.4 Rekstraráhætta tengd upplýsingakerfum

Rekstur LÍN byggist á ýmsum upplýsingakerfum og þá býr sjóðurinn yfir ýmsum fjárhagslegum upplýsingum sem eru viðkvæmar og varða lög um persónuvernd eða eru háð öðrum aðgangstakmörkunum. Áhætta í rekstri þeirra getur falist í ófullnægjandi eða röngum upplýsingum í kerfum, rangri notkun kerfa, aðgangsheimildum og öryggismálum, óskýrum reglum um viðhald kerfa og prófanir,

sérhönnuðum kerfum, veikri þjónustu og gölluðum afritum. Meðferð trúnaðarupplýsinga er líka áhætta fyrir sjóðinn.

Helstu áhættuþættir varðandi upplýsingakerfi eru:

- Öryggi gagna og aðgangur starfsmanna að þeim.
- Öryggi gagna og aðgangur viðskiptamanna að þeim.
- Aðgangur óviðkomandi aðila að gögnum, netárásir o.s.frv.
- Uppfærsla og réttleiki gagna.
- Aðgengi gagna, þ.e. að þau séu tiltæk þegar á þeim þarf að halda.
- Uppitíma kerfa og aðgengi að þeim.
- Vélbúnaður og samhæfni við hugbúnað.
- Hugsanleg ónóg þekking starfsmanna á hugbúnaði og notkun hans.
- Áhættur varðandi kerfi aðgengileg að neti, t.d. öryggisstaðlar og aðgangsstýring að þeim.
- Samþætting kerfa og flækjustig því tengt.
- Flækjustig kerfa og þekking á kerfishögun.
- Þekking á stöðlum sem þarf að uppfylla.

Áreiðanleiki upplýsinga- og samskiptakerfa LÍN verður að samræmast þeirri ímynd að sjóðnum sé treystandi fyrir varðveislu viðkvæmra persónu- og fjárhagsupplýsinga.

Það kerfi sem LÍN styðst að mestu við í dag hefur úrelst og heldur ekki í við aukna og flóknari starfsemi sjóðsins. LÍN hefur ákveðið að þróa nýtt upplýsingatæknikerfi hjá sjóðnum þar sem markmiðið er að auka skilvirknina og ná fram hagræðingu í ferlum sjóðsins. Sérstök áhersla verður lögð á upplýsingaöryggi í nýju kerfi.

6.5 Eftirlit með rekstraráhættu

Það er mikilvægt að stjórn og stjórnendur LÍN gefi þau skýru skilaboð að fylgjast skuli með rekstraráhættu og hún metin reglulega og með kerfisbundnum hætti með það að markmiði að halda rekstraráhættu í lágmarki.

Innra eftirlit, endurskoðun og frávikagreining

Í því skyni að hafa betra eftirlit með rekstraráhættu hefur LÍN aukið innra eftirlit á allra síðustu árum og gert það kerfisbundnara. Hryggjarstykkið í því eftirliti hefur verið að 50 umsóknir um námslán hafa verið valdar af handahófi, 25 við innlenda skóla og 25 við skóla erlendis, og þær rannsakaðar í kjölinn. Bæði er farið yfir alla afgreiðslu erindanna innanhúss – frá því umsókn berst og þar til lán er afgreitt – en einnig er farið yfir allar upplýsingar frá lánþega og beðið um óháðar staðfestingar þar sem því verður við komið, t.d. á einkunnum frá skólum erlendis. Með hliðsjón af þessari greiningu er farið yfir ferla, samskipti, upplýsingaöflun o.fl. á gagnrýninn hátt og breytingar á vinnubrögðum gerðar eftir því sem ástæða er til. Þá eru niðurstöðurnar kynntar fyrir stjórn sem hluti af áhættumati sjóðsins.

Ytri endurskoðandi gegnir einnig mikilvægu eftirlitshlutverki og hefur á síðustu árum sífelld eftir greiningu sína á þeim á fjárhagslegu upplýsingum sem uppgjör sjóðsins byggir á, t.d. með fleiri og ítarlegri úrtaksprófum.

Upplýsingakerfin hafa verið styrkt m.t.t. til hugsanlegra mistaka við afgreiðslu lána. Þar má nefna frávikagreiningu en kerfið biður t.d. um sérstaka staðfestingu ef upphæðir sem slegnar eru inn eru óeðlilega háar.

Eigið mat á rekstraráhættu

Þegar fjallað er um aðferðir áhættustýringar getur reynst hentugt að fjalla um mismunandi áhættuþætti sem birtingarmynd einhvers konar atburða. Í sumum tilvikum er þó ekki um hreina atburði að ræða öllu heldur einhvers konar óheillavænlega þróun en í þeim tilvikum má hugsa sér vissar sviðsmyndir sem atburði.

Til þess að koma auga á slíka þætti má beita aðferðum líkt og þeim sem nú er beitt við innra eftirlit og lýst var hér að ofan. Það hefur einnig víða gefið góða raun að meta rekstraráhættu með skipulögðum og kerfisbundnum hætti þar sem starfsfólki er falið að auðkenna áhættuþætti og meta skaðleg áhrif þeirra. Það að fá allt starfsfólk að leggja sitt af mörkum skilar yfirleitt marktækari niðurstöðum. Eins er þeim ráðstöfunum sem gripið er til í því skyni að sporna gegn þeirri áhættu sem uppgötvast betur tekið ef fleiri eru með í ráðum.

Eigið mat á rekstraráhættu fer þannig fram að hver starfseining er kölluð til fundar þar sem farið er yfir þá þætti sem geta leitt til taps og eru á ábyrgð sviðsins. Þá er einnig farið yfir þær mótvægisáðgerðir sem yfirleitt er beitt til að koma í veg fyrir slíkt tap og metið hversu áhrifaríkar þær eru. Hver tegund áhættu skal skráð niður og metin á tvo vegu, þ.e. hversu líklegt er að slíkt tap eigi sér stað og ef það verður, hversu mikið tapið er. Skráningunni gæti t.d. verið háttað á eftirfarandi hátt:

Líkur	Tíðni
1 Mjög litlar	Einu sinni á 20 árum
2 Litlar	Einu sinni á 5 árum
3 Meðal	Einu sinni á ári
4 Miklar	Ársfjórðungslega
5 Mjög miklar	Mánaðarlega eða oftar

Tafla 5 – Líkur á að atburður gerist

Áhrif	Tap
1 Óveruleg	Innan við 100 þús.
2 Minniháttar	100 þús. – 300 þús.
3 Meðal	300 þús. -1 milljón
4 Veruleg	1-5 milljónir
5 Meiriháttar	Meira en 5 milljónir

Tafla 6 – Áhrif þess ef atburður gerist

Þeir atburðir sem hafa meðal, veruleg, eða meiriháttar áhrif eru skoðaðar sérstaklega og gripið er til aðgerða til að lágmarka tíðni og áhrif eins og kostur er. Mikilvægt er að þau verkefni sem ráðast þarf í vegna stýringar á rekstraráhættu séu skráð niður ásamt ábyrgðarmanni hvers verkefnis. Þá skal verkefnunum forgangsraðað og því fylgt á eftir að þau klárast.

Dæmi um aðgerðir sem hægt er að grípa til vegna rekstraráhættu eru:

- Betur sjá augu en auga (e. *four eyes principle*) – mikilvægar aðgerðir séu yfirfarnar af tveimur starfsmönnum
- Vel skilgreind starfssvið
- Skráning verkferla
- Stöðugar umbætur verkferla
- Þjálfun starfsmanna
- Ýmis frávíkagreining

7. 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. Kjörinn vettvangur til að upplýsa á reglubundinn hátt um áhættuna er ársreikningur og ársskýrsla sjóðsins.

7.1 Ársreikningur

Ársreikningur LÍN gefur glögga mynd af rekstri sjóðsins og inniheldur gagnlegar upplýsingar um áhættu. Þó mætti bæta við frekari upplýsingum til að gefa betri mynd af áhættu sjóðsins. Eins og fjallað er um í kafla 2 þá eru helstu áhætturnar við mat á núvirði lánasafnsins tengdar áætluðu greiðsluflæði útlána ásamt þeim vöxtum sem notaðir eru til núvirðingar.

Forsendur um framtíðartekjur eru því mjög mikilvægar í líkaninu og rétt að taka þær fram t.d. í skýringu 12 í ársreikningnum hverjar þær eru. Sérstaklega væri gagnlegt að fá umfjöllun varðandi forsendur líkansins um aukningu kaupmáttar til framtíðar. Þá væri gagnlegt að sýna næmni niðurstöðunnar fyrir breytingum í forsendum um framtíðarhagvöxt. Þá mætti nefna aðra áhrifaþætti eins og t.d. áhrif undanþága vegna veikinda, örorku og atvinnuleysis. Forsendu um afskriftarprósentu var breytt fyrir fáum árum síðan, en gagnlagt væri fyrir lesanda ársreiknings að sjá afskriftarprósentu sjóðsins á árinu sem skýrslan nær yfir, auk afskriftarprósentu fyrra árs, ásamt forsendu líkansins. Þá er rétt að gefa upp næmnina í þessari forsendu, þ.e.a.s., sýna tölur líkt og gert er í töflu 4. Í skýringu 17 væri ákjósanlegt að taka fram hver vaxtanæmnin (líftíminn) er og sýna áhrif vaxtabreytinga, t.d., eins og gert er í töflu 7.

Δ Vextir	Breyting
-2%	24
-1%	11
-0.5%	5
0.5%	-5
1%	-9
2%	-17

Tafla 7 – Áhrif breytinga í núvirðingurvöxtum á núvirði áætlaðs greiðsluflæðis í milljörðum króna

Þá mætti einnig athuga hvort rétt sé að áætla breytingar á meðalvöxtum sjóðsins næsta árið miðað við vaxtastig á þeim tíma sem ársreikningur er unninn.

Skýring 16 í ársreikningi sýnir hversu mikið greiðist upp af lánum sjóðsins á næstu árum. Í því samhengi mætti taka til athugunar að sýna sambærilega töflu fyrir greiðslu útlána sjóðsins svo leggja megi mat á innstreymið. Sé áætlunum um ný útlán bætt við mætti lesa úr því áætlaða fjárþörf sjóðsins næstu árin. Lesandinn gæti þá gert sér hugmynd um sjálfbæra lausafjárstöðu sjóðsins næstu ár miðað við núverandi lán.

Framsetning reikningsins er bundin í lög og reglugerðir og því ekki hægt að breyta henni nema að þeim kröfum verði breytt. Hins vegar mætti hugsa sér aðra mynd af t.d. efnahagsreikningi þar sem stærðir sem

nú eru útlistaðar í skýringu 17 um núvirði útlána eru einnig teknar með samhliða afskriftum. Þá mætti sýna hver sambærileg áhrif eru á eigið féð.

7.2 Ársskýrsla

Í ársskýrslu 2012 er einkum fjallað um eftirfarandi þætti.

- Útlánastarfsemi
Úthlutunarreglur, ýmsar lykiltölur varðandi fjölda lánþega og upphæðir og útlán í heild og skiptingu eftir tegundum lána
- Endurheimtur lána
Fjöldi greiðenda, fjöldi krafna, heildarkröfur, innheimtar kröfur, upplýsingar um undanþágur vegna afborgana og ýmis hlutföll.
- Þjónustu LÍN
Fjöldi fyrirspurna með símtölum og tölvupóstum, fjöldi móttækinnna skjala, heimsóknir á heimasíðu og notkun á eigin svæði lánþega
- Skipulag og innra starf
Upplýsingar um stjórn og stjórnendur, umfjöllun um starfsmannamál, rekstrarkostnað og upplýsingatækni

Þessi umfjöllun er ágæt en það sem vekur fyrst athygli er að ársreikningur sjóðsins sjálfs er ekki birtur, hvorki í heild né á samandregnu formi. Hluta rekstrarreiknings má að vísu ráða í út frá tölum um útlán, innheimtur og rekstrarkostnað en engar upplýsingar eru gefnar um efnahagsreikning.

Greiningar í ársskýrslu

Í ársskýrslu mætti einkum sýna meira af fjárhagslegum upplýsingum, greiðsluflæði og áhættugreiningu úr ársreikningi sjóðsins, e.t.v. á samandreginn og myndrænan hátt. Greiningin gæti verið af svipuðu tagi og hér var sýnt fyrr, sjá kafla 4, 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.

Hlutverk ársskýrslu

Eins og fyrr sagði er ársreikningur ekki hluti af ársskýrslu. Hver sem ástæðan er þá virðist sem fjárhagslegum upplýsingum um LÍN sé lítt haldið að almenningi þótt sjóðurinn gegni bæði mikilvægu hlutverki og efnahagur hans og rekstur sé stór í þjóðhagslegu tilliti. Upplýsingar um stærð sjóðsins, afskriftir og afslátt vegna vaxtakjara sem og spár um þróun og ýmis áhættugreining eru áhugaverðar upplýsingar sem gera mætti skil í ársskýrslu.

Sem fyrsta skref þarf að skilgreina hverjum ársskýrslan er ætluð, hverju er henni ætlað að miðla og hvaða upplýsingar telur sjóðurinn eiga erindi til viðskiptavina sjóðsins og almennings – og þá jafnframt hvaða upplýsingar eiga ekki slíkt erindi.

8. Niðurlag

Niðurstaða athugunarinnar er því sú að líkan Ríkisendurskoðunar þjóni hlutverki sínu í grundvallaratriðum vel, nálgun þess gefi góða mynd af framtíðargreiðslufærni 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 tækifæri til náms. Rúmlega helming stuðningsins má rekja til niðurgreiðslu vaxta lánanna en tæpan helming til þess að lán greiðist ekki að fullu. Fyrirgreindar 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 fyrirgreindu 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 10 milljarða.

Ýmsar undanþágur frá afborgunum bæði auka vaxtaniðurgreiðsluna því greiðslufærni 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 nýlengi 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 þá er það metið sem svo að núvirði láns aukist aðeins um helming þess sem lánað er sé fyrra lán nálægt 4,5 milljónum og hlutfallið lækkar hratt með hækkandi láni. Sé fyrra lán nærri 7,5 milljónum er það 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 með auknu atvinnuleysi. 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 sjálfskuldarabyrgð 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.