

Ríkisendurskoðun

**Úttekt á fjárhagsstöðu
Lánasjóðs íslenskra námsmanna**

Nóvember 1995

Efnisyfirlit

INNGANGUR	5
HELSTU NIÐURSTÖÐUR	7
1. ÚTISTANDANDI NÁMSLÁN	9
1.1 ÞRÓUN Á UNÐANFÖRNUM ÁRUM.....	9
1.2 DREIFING NÁMSLÁNA	11
1.3 LÁNAFLOKKAR NÁMSLÁNA	17
1.4 NÁMSLÁN VEITT Á TÍMABILINU 1967-1975 (L-LÁN).....	19
1.5 NÁMSLÁN VEITT Á TÍMABILINU 1975-1982 (V-LÁN).....	19
1.6 NÁMSLÁN VEITT Á TÍMABILINU 1982-1992 (T- OG S-LÁN).....	20
1.7 NÁMSLÁN VEITT FRÁ 1992 (R-LÁN).....	22
2. FORSENDUR FRAMREIKNINGS Á STÖÐU OG FJÁRÞÖRF	27
2.1 AUKNING RAUNLAUNA VEGNA ÁHRIFA HAGVAXTAR.....	27
2.2 TAKMARKANIR Á ENDURGREIÐSLUM LÁNA	27
2.3 ÞRÓUN ÆVITEKNA.....	28
2.4 DÁNARTÍÐNI	28
2.5 VANSKIL	29
2.6 TEKJUMUNUR KARLA OG KVENNA.....	29
2.7 ENDURGREIÐSLUR ÞEIRRA SEM NÚ ERU Í NÁMI.....	30
2.8 ÁVÖXTUNARKRAFA	30
2.9 ÁÆTLUÐ NÁMSLÖK	31
3. FJÁRMÖGNUN SJÓÐSINS	33
3.1 GREIÐSLUSTREYMI NÆSTU ÁRA	33
3.2 SAMSETNING TEKINNA LÁNA	34
4. REKSTRARKOSTNAÐUR SJÓÐSINS	37
5. KOSTNAÐUR RÍKISINS VIÐ NÁMSAÐSTOÐ	39
5.1 VAXTANIÐURGREIÐSLA NÁMSLÁNA.....	39
5.2 ÚMSÝSLUKOSTNAÐUR NÁMSLÁNAKERFISINS	39
5.3 AFFÖLL VEGNA VAXTANIÐURGREIÐSLNA OG TAKMARKANA Á ENDURGREIÐSLUM LÁNA	40
5.4 NIÐURSTAÐA UM ÞÖRF Á RÍKISFRAMLAGI.....	40
6. ÁBYRGÐARMENN NÁMSLÁNA	41
7. LÖG NR. 123/93 UM LÁNASTOFNANIR AÐRAR EN VIÐSKIPTABANKA OG SPARISJÓÐA	43
7.1 ÖFLUN FJÁR Í EIGIN NAFNI MEÐ SÖLU SKULDABRÉFA TIL ALMENNINGS	44
7.2 ÁKVÆÐI UM AÐ LÁNASTOFNUN SÉ ÓHEIMILT AÐ STUNDA AÐRA STARFSEMI EN FJALLAÐ ER UM Í LÖGUM NR. 123/1993.....	45
7.3 GERÐ ÁRSREIKNINGS	45
7.4 KRÖFUR UM EIGINFJÁRHLUFTFALL	45
7.5 MÖGULEG LAGABREYTING	46

Myndir

Mynd 1. Þróun eignfjár tímabilið 1987-1994 á föstu verðlagi.....	9
Mynd 2. Samsetning á fjölda útistandandi námslána.....	12
Mynd 3. Fjárbinding í einstökum hópum lánþega eftir fjárhæða skulda.....	13
Mynd 4. Fæðingarár viðskiptamanna sjóðsins á árinu 1994.....	13
Mynd 5. Fjöldi lánþegar eftir fæðingarári 1990 og 1994.....	14
Mynd 6. Útistandandi meðaleftirstöðvar lána í hverjum árgangi og einstökum lánaflokkum allra lánþega sem fæddir eru eftir 1945.....	15
Mynd 7. Heildarfjárbinding v/allra lánþega sem fæddir eru eftir 1945.....	15
Mynd 8. Meðallán einstaklinga sem skulda meira en 3 m.kr. og fæddir eru eftir 1945.....	16
Mynd 9. Fjárbinding í lánum til einstaklinga sem skulda meira en 3 m.kr. og fæddir eru eftir 1945.....	16
Mynd 10. Endurgreiðsla og afskriftir V-lána reiknað út frá stöðu 31.12.1994.....	19
Mynd 11. Þróun afskrifta námslána sem veitt voru á grundvelli laganna frá 1976.....	20
Mynd 12. Þróun endurgreiðslna og afskrifta S-lána reiknað út frá stöðu 31.12.1994.....	21
Mynd 13. Þróun afskrifta S-lána.....	21
Mynd 14. Þróun endurgreiðslna námslána og afborgana og vaxta tekina lána án endurfjármögnunar.....	33
Mynd 15. Samsetning tekinnna lána eftir vaxtakjörum.....	34
Mynd 16. Lánskjör eftirstöðva tekinnna lána á lántökuárum.....	35
Mynd 17. Rekstrarkostnaður sjóðsins á föstu verðlagi 1994.....	38

Inngangur

Í þessari skýrslu verður fjallað um fjárhagsstöðu Lánasjóðs íslenskra námsmanna eins og hún var í árslok 1994. Þessi úttekt, sem er hluti fjárhagsendurskoðunar vegna ársins 1994, fjallar um samsetningu útlána sjóðsins, afskriftareikning útlána og framlög ríkissjóðs til sjóðsins. Ekki verður farið út í að lýsa starfsemi sjóðsins eða skipulagi nema að því leyti sem það kann að varpa ljósi á það efni sem hér er til umfjöllunar.

Ríkisendurskoðun tók saman greinargerð um sama efni í apríl 1991. Frá því að sú úttekt var gerð hafa ný lög um námslán tekið gildi. Í þessari úttekt verður reynt að meta hvaða áhrif þessi lagabreyting hefur haft á fjárhag sjóðsins. Áhrif lagabreytingarinnar eru hins vegar ekki komnar fram að fullu þar sem ekki er farið að reyna á endurgreiðsluhluta laganna. Fyrstu endurgreiðslur á lánum sem veitt voru á grundvelli núverandi laga munu eiga sér stað á árinu 1995 og reynsla af vanskilum mun þar af leiðandi ekki vera til staðar fyrr en eftir nokkur ár.

Helstu niðurstöður

Lánþegar Lánasjóðsins eru tæplega 32 þúsund og hefur fjölgað verulega á undanförunum árum. Útistandandi námslán nema um 38,5 milljörðum króna, en sú fjárhæð hefur verið færð niður um 6,3 milljarða króna í ársreikningi vegna lána sem áætla má að ekki innheimtist að fullu vegna þeirra takmarkana sem eru á endurgreiðslum samkvæmt ákvæðum þeirra.

Útlán sjóðsins dreifast þannig að um 70 prósent lántakenda skulda innan við 1,5 milljón króna hver. Um 1 prósent lántakenda skuldar meira en 6 milljónir króna hver og í heildina skulda þeir samtals 2 milljarða sem er um 5% af útlánunum.

- Umsvif lánasjóðsins hafa vaxið mikið á undanförunum árum og er fyrirsjáanlegt að fjárbinding í námslánakerfinu á eftir að vaxa verulega á næstu árum. Þetta mun gerast þrátt fyrir að nýjum lánþegum muni ekki fjölga.
- Lánasjóðurinn getur staðið undir öllum núverandi skuldbindingum með eigin fé sínu. Ef sjóðnum hefði verið lokað í árslok 1994 gæti hann staðið við allar sínar skuldbindingar án þess að þurfa á frekari ríkisframlögum að halda.
- Í greinargerð Ríkisendurskoðunar sem gerð var í apríl 1991 var kostnaður ríkissjóðs við námslánakerfið talin vera um 66% af veittum lánum miðað við að eigið fé sjóðsins á hverjum tíma nægi til að standa við skuldbindingar vegna lána. Nú er þetta hlutfall áætlað vera 52% af veittum lánum. Er þá gert ráð fyrir að vextir af lánum sem sjóðurinn tekur séu 6%. Þessi útreikningur tekur hins vegar ekki mið af því að sjóðurinn hefur verið fjármagnaður á undanförunum árum með lánum sem bera hærri vexti en 6%. Af þessu leiðir að kostnaður ríkissjóðs hefur verið vanmetin. Þar sem gert er ráð fyrir að sjóðnum takist að fá fjármagn með lægri vöxtum en 6% á næstu árum er þessari forsendu ekki breytt, en eftir stendur að sjóðurinn þarf tímabundið á hærra framlagi en

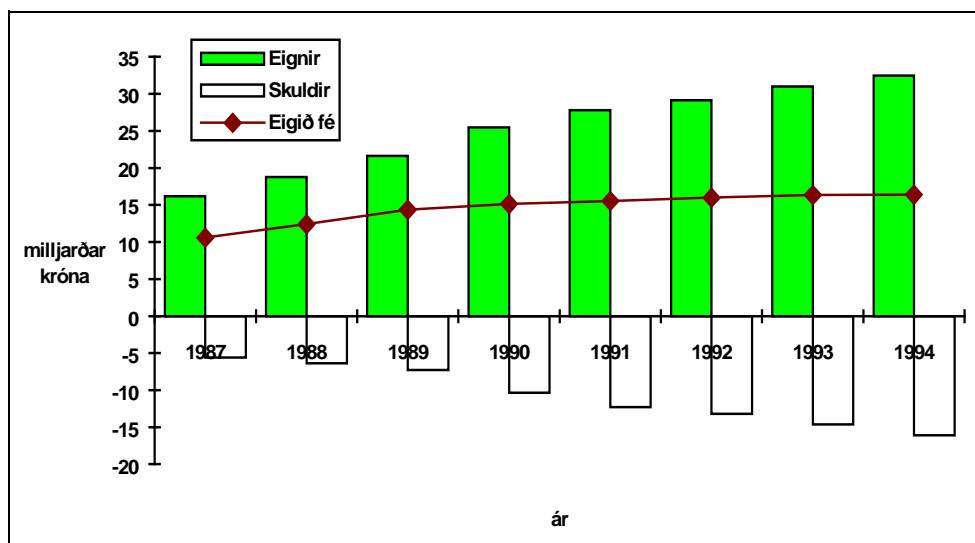
52% á allra næstu árum á meðan vaxtabirði tekinnna lána sjóðsins er hærri en forsendur útreikninga á þessu hlutfalli gera ráð fyrir og lánnum sjóðsins er ekki skuldbreytt eða endurfjármögnuð með lánnum með lægri vöxtum.

- Á afskriftareikning útlána hafa verið lagðar 6,3 milljarðar króna til þess að standa undir afföllum vegna takmarkana á endurgreiðslum. Fjárhæð þessi nægir til þess að standa undir þeim afföllum sem fyrirséð eru á námslánum vegna þeirra takmarkana sem settar eru á endurgreiðslu þeirra.
- Vaxtaniðurgreiðslur hafa ekki verið dregnar fram í ársreikningi sjóðsins. Þetta er í samræmi við þá reikningsskilavenju sem viðhöfð hefur verið hjá stofnunum og sjóðum sem fjármagna svipaðar niðurgreiðslur með ríkisframlögum. Ríkisendurskoðun telur að samræmis verði að gæta í framsetningu á ársreikningum sjóða sem fá veruleg ríkisframlög. Ekki er talið rétt að breyta framsetningu þessa atriðis einungis fyrir Lánasjóð íslenskra námsmanna heldur þarf að skoða þessa framsetningu fyrir alla sjóði sem eru í svipaðri stöðu. Í áritun sinni á ársreikning sjóðsins vekur Ríkisendurskoðun hins vegar athygli á þessari staðreynd þar sem hún hefur veruleg áhrif á þær fjárhæðir sem birtast í ársreikningi og þar með áhrif á það hvaða mynd er dregin upp af rekstri og efnahagi sjóðsins.
- Lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði tóku gildi 1. janúar 1994. Lög þessi voru sett í tenglum við samningin um Evrópska efnahagssvæðið. Tilgangur þeirra er að vernda almenning gegn ótryggum fjármálastofnunum. Lög þessi setja ýmsar kvaðir um fyrirkomulag rekstrar og uppgjör fjármálastofnana. Eðli starfsemi Lánasjóðsins er nokkuð ólíkt því sem almennt gerist hjá lánastofnunum og ákvæði umræddra laga gera ráð fyrir. Til þess að eyða öllum vafa um stöðu stjóðsins þyrfti að huga að lagabreytingu sem myndi skýrt kveða á um að stjóðnum væri ekki heimilt að selja almenningi skuldabréf.
- Reynt var að mæla rekstrarframmistöðu sjóðsins og var miðað við rekstrarkostnað á lánþega. Rekstrarkostnaður á lánþega var kr. 3.850 á árinu 1994 og hafði lækkað um tæpar 400 kr. frá árinu 1993. Ástæða þessara lækkunar eru tvær í fyrsta lagi lækkun tölvukostnaðar og fjölgun lánþega.

1. Útistandandi námslán

1.1 Þróun á undanförnum árum

Umsvif sjóðsins hafa vaxið stöðugt á undanförunum árum. Á myndinni hér fyrir neðan er sýnd þróun helstu stærða efnahagsreiknings á undanförunum 8 árum. Umfang útlána hefur tvöfaldast að raungildi á þessu tímabili. Hin auknu umsvif felast að hluta í því að lánasjóðurinn er tiltölulega ungur auk þess sem einungis er liðinn rúmlega áratugur síðan byrjað var að veita námslán til 40 ára. Einnig hafa átt sér stað verulegar breytingar á undanförunum á lánskjörum og skilyrðum fyrir þeim.



Mynd 1. Þróun eiginfjár tímabilið 1987-1994 á föstu verðlagi

Eignir og skuldir hafa vaxið á þessu tímabili en eigið fé á föstu verðlagi staðið nokkurn veginn í stað frá árinu 1990 eða jafnvel lækkað ef það er mælt sem hlutfall af heildarumsvifum.

Í árslok 1994 nam eigið fé sjóðsins rúmum 16,3 milljörðum króna. Á afskriftareikning útlána hafa verið færðir 6,3 milljarðar króna. Á mælikvarða Bankaeftirlitsins (svonefndar BIS-reglur) var eiginfjárhlutfall sjóðsins 50,8% í árslok 1994. Í lögum nr. 123/1993 um starfsemi

lánastofnana er þess krafist að eigið fé lánastofnana sé að lágmarki 8%. Staða sjóðsins virðist því vera nokkuð sterk þegar hún er mæld skv. BIS-reglunum. Rétt er hins vegar að geta þess að þá hefur ekki verið tekið tillit til þess að meginhluti útistandandi námslána bera enga vexti en í reglum Bankaeftirlitsins eru ekki gerðar kröfur um núvirðingu þessara tegundar lána.

Þróun eiginfjár vekur nokkra athygli þar sem það hefur farið minnkandi sem hlutfall af heildarumsvifum sjóðsins. Þróun helstu stærða sem hafa áhrif á hlutfall eiginfjár hafa verið eftirfarandi:

Ár	Eiginfjár hlutfall	Lánskjara vísitala	Meðal-vextir	Ríkisframlag m. kr.	% af útlán
1991	55,88%	7,65%	6,4%	2.432	59%
1992	55,63%	1,56%	6,0%	1.996	81%
1993	53,10%	2,99%	7,4%	1.699	66%
1994	50,82%	1,26%	6,7%	1.497	55%

Almennt séð ætti ekki að koma á óvart að eigið fé sjóðsins fari lækkandi þar sem útistandandi lán bera enga vexti en tekin lán eru vaxtaberandi. Hins vegar vekur athygli að eiginfjárhlutfallið fer lækkandi á sama tíma og framlag ríkissjóðs er meira en sem nemur ætluðum kostnaði við námslánakerfið. Ástæða þessa má fyrst og fremst rekja til þess að vaxtagjöld sjóðsins teknum lánnum hafa verið hærri en gert var ráð fyrir í útreikningi á fjármögnun lánakerfisins. Gengið hefur verið út frá því að vaxtagjöld væru 6% en eins og nánar er fjallað um í 3. kafla hafa vaxtagjöld sjóðsins verið nokkuð hærri. Í árslok 1994 þar helmingur eftirstöðva tekinnna lána sjóðsins 7% eða hærri vexti.

Rétt er að benda á að árið 1992 var að mörgu leiti sérstakt ár í rekstri sjóðsins og er í raun hvorki sambærilegt við fyrri eða síðari ár þar sem eftirágreidd námslán voru tekin upp á því ári. Ætla má að áhrif lagabreytingarinnar á fjárhag sjóðsins komi fram að fullu eftir 3-4 ár þegar nokkur reynsla verður komin á endurgreiðslur þessara lána.

Ef þessi þróun er skoðuð nánar með því að núvirða útistandandi námslán og athuga hvernig eiginfjárlutfallið hefur þróast ef 6% ávöxtunarkröfu er beitt kemur eftirfarandi í ljós:

Ár	Lausafé, fastafjárm.	Núvirði endurgr.nl.	Skuldir	Núvirði eiginfjár	Eiginfjár- hlutfall
1990	48	10.534	9.022	1.560	14,74%
1991	69	13.154	11.606	1.617	12,23%
1992	312	14.076	12.614	1.774	12,33%
1993	268	15.674	14.470	1.472	9,23%
1994	314	16.607	16.072	849	5,02%

Á undanförunum árum hefur í fjárlögum verið miðað við að framlög til sjóðsins stæðu undir kostnaði við námslánakerfið þannig að ekki væri gengið á eigið fé sjóðsins. Sú forsenda sem miðað hefur verið við er að sjóðurinn væri fjármagnaður með lánum sem bæru 6% vexti. Á undanförunum árum hefur sjóðurinn hins vegar þurft að fjármagna sig með lánum sem hafa borið mun hærri vexti eða 8-9% vextir. Á síðast liðun 3 árum hafa vaxtagjöld sjóðsins verið meira en 100 milljónum krónum hærri en áætlað var miðað við 6% vexti og á árinu 1994 var þessi fjárhæð rúmlega 150 milljónir króna. Við þessa bætist síðan lántökukostnaður vegna endurfjármögnunar til tiltölulega skamms tíma. Á sama tíma hafa hlutfallsleg framlög til sjóðsins lækkað vegna tilkomu nýrra laga um sjóðinn sem ljóst er að muni lækka afföll hans til langs tíma. Nánar er fjallað um fjármögnun sjóðsins í kafla 3.

1.2 Dreifing námslána

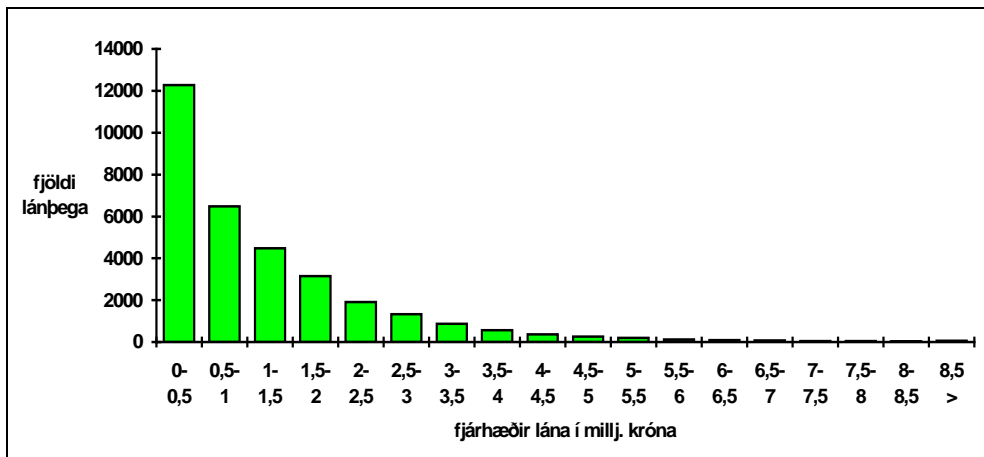
Í árslok 1994 átti sjóðurinn kröfu á rúmlega 32 þúsund einstaklinga og námu útistandandi námslán samtals um 38,4 milljörðum króna. Sú fjárhæð er síðan færð niður um 6,3 milljarða króna í ársreikningi vegna lána sem ekki munu innheimtast að fullu vegna ýmissa takmarkana á endurgreiðslum.

Vert er að skoða samsetningu útlána út frá tveimur sjónarhornum. Í fyrsta lagi dreifingu lána eftir heildarfjárhæð eftirstöðva lánþega. Fjárhæð eftirstöðva lána er afgerandi þáttur þegar afföll lána eru metin þar sem afborganir lána eru tengdar tekjum lánþega en ekki reiknaðar sem hluti af eftirstöðvum lánsins eins og almennt gerist í lánaviðskipum.

Í öðru lagi er fróðlegt að skoða aldurssamsetningu lánþega sjóðsins. Þessi dreifing gefur vísbendingu um vöxt kerfisins og hvernig sjóðurinn muni þróast á komandi árum.

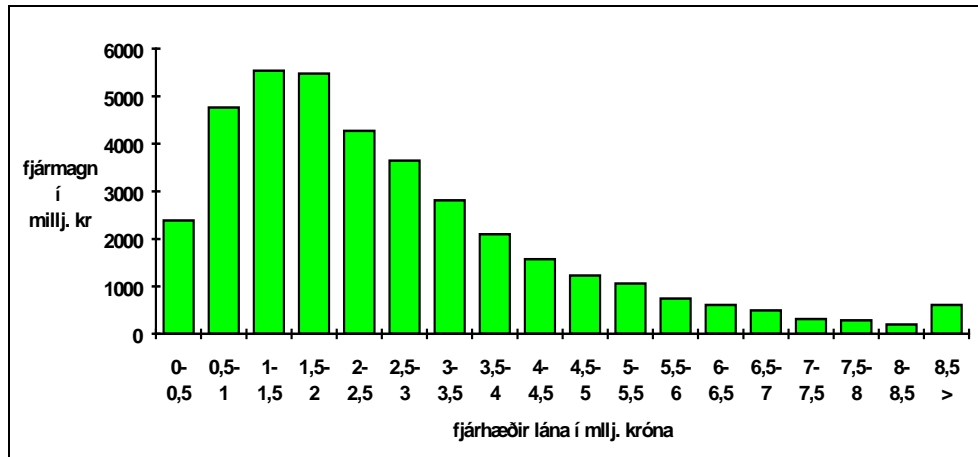
1.2.1 Dreifing eftir fjárhæð eftirstöðva

Dreifing útlána sjóðsins í árslok 1994 eftir fjölda lánþega og fjárhæð eftirstöðva er eins og myndir 2 og 3 sýna. Af mynd 2 má ráða að um 72% lántakenda skulda innan við 1,5 milljón króna hver. Alls 335 einstaklingar skulda meira en 6 milljónir króna hver og er hæsta skuld einstaklings við sjóðinn er 14,6 milljónir króna. Samtals eru eftirstöðvar lána þessa hóps 2,5 milljarðar króna.



Mynd 2. Samsetning á fjölda útistandandi námslána

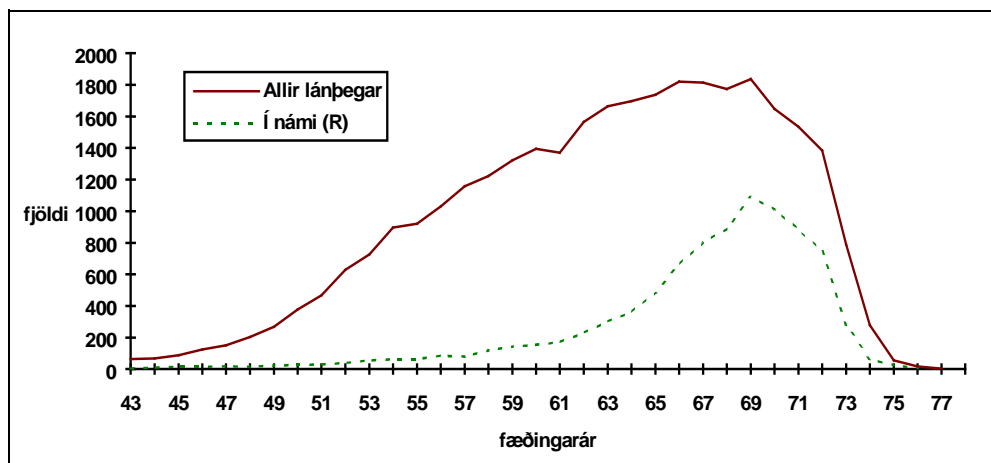
Eins og sést á mynd 3 er megnið af fjármagni sjóðsins bundið í lánum til lánþega sem skulda innan við 2 milljónir króna. Búast má við að flestir sem skulda innan við 2 milljónir muni endurgreiða lán sín að fullu. Afföll sjóðsins má fyrst og fremst rekja til lána þeirra námsmanna sem skulda sjóðnum hærri fjárhæðir en 2 milljónir króna.



Mynd 3. Fjárbinding í einstökum hópum lánþega eftir fjárhæða skulda.

1.2.2 Aldursdreifing lánþega

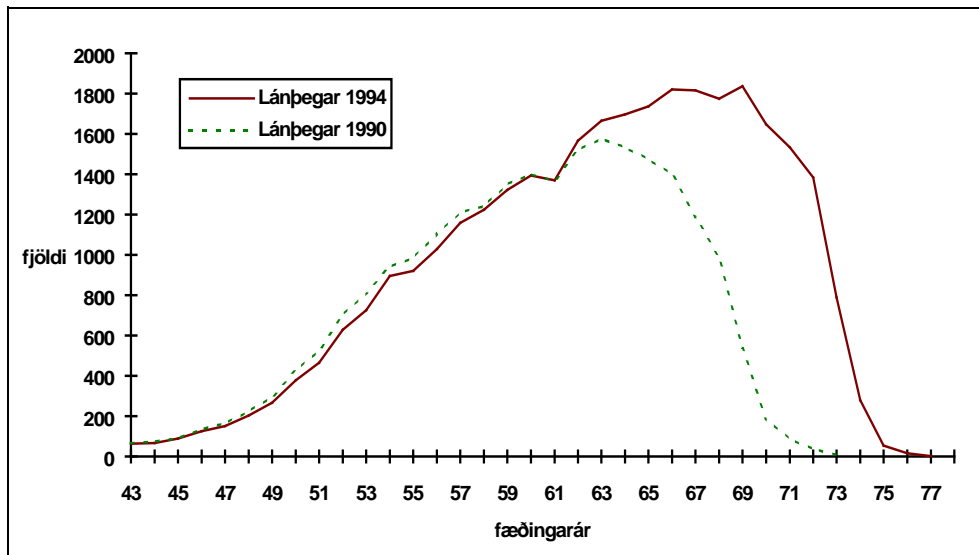
Þar sem endurgreiðslur lána falla niður við andlát lánþega skiptir aldursamsetning lántakenda sjóðsins máli ásamt því sem þetta er góður mælikvarði á vöxt námslánakerfisins og hvenær útlán og innlán sjóðsins er komin í jafnvægi. Eins og sést á mynd 4 er meginhluti lánþega sjóðsins á aldrinum 20 - 40 ára.



Mynd 4. Fæðingarár viðskiptamanna sjóðsins á árinu 1994.

Þess er einnig að geta að tiltölulega fáir árgangar námsmanna eru í námslánakerfinu með 100% námslán þar sem tiltölulega stutt er síðan þau voru tekin upp. Einnig er ljóst að fjárbinding í sjóðnum fer vaxandi á næstu árum auk þess sem lánþegum sjóðsins mun fjölga. Til lengri tíma litið munu lánþegar að meðaltali greiða lán sín upp á styttri tíma en

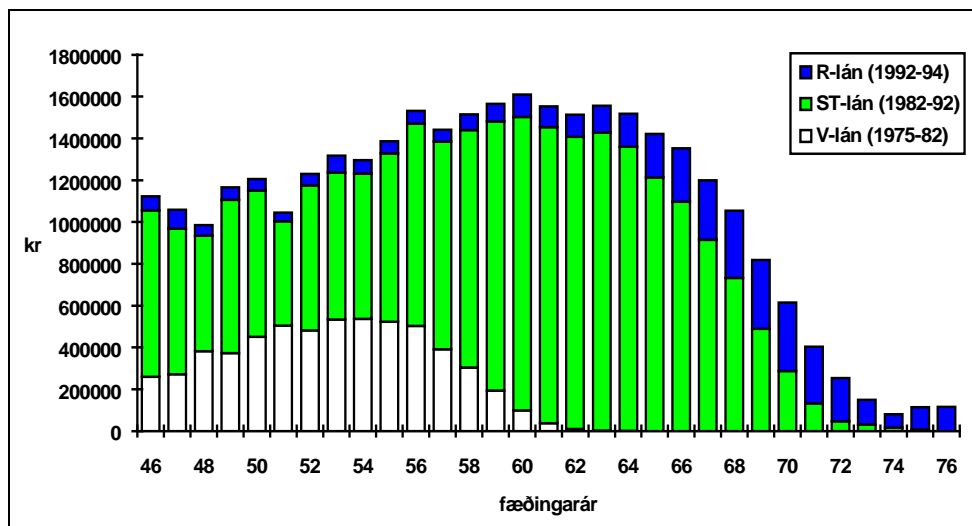
verið hefur á undanförunum árum vegna hækkaðs endursgreiðsluhlutfalls af nýjum námslánum.



Mynd 5. Fjöldi lánþegar eftir fæðingarári 1990 og 1994.

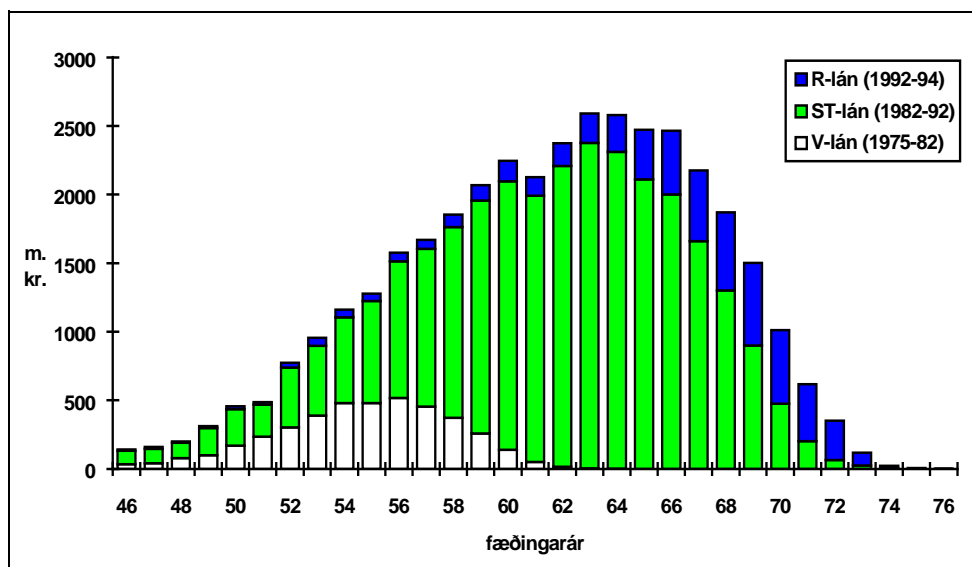
Á mynd 5 kemur fram samanburður á aldursamsetningu lánþega sjóðsins árið 1990 og 1994. Eins og sést á mynd 5 ríkir ekki jafnvægi í námslánakerfinu þar sem nýir námsmenn komi inn í kerfið eru mun fleiri en þeir sem ljúka afborgunum af lánum sínum. Þetta eru augljóst merki þess að sjóðurinn er enn þá í vexti þar sem fækkun í eldri árgögnum hefur verið óveruleg á tímabilinu 1990-1994. Hluti skýringarinnar er einnig að leita í aukinni ásókn eldri árganga í lánshæft nám.

Ef skoðað er samhengi aldurs lánþega og tegund lána, kemur í ljós að þeir sem tekið hafa lán lögunum frá 1992 eru á ýmsum aldri sbr. sjá mynd 6. Sérstaka athygli verður aukin ásókn eldri árgangi í námslán. Ástæður þessa eru væntanlega auknar áherslur á endurmenntun og ástand á vinnumarkaði.



Mynd 6. Útistandandi meðaleftirstöðvar lána í hverjum árgangi og einstökum lánaflokkum allra lánþega sem fæddir eru eftir 1945.

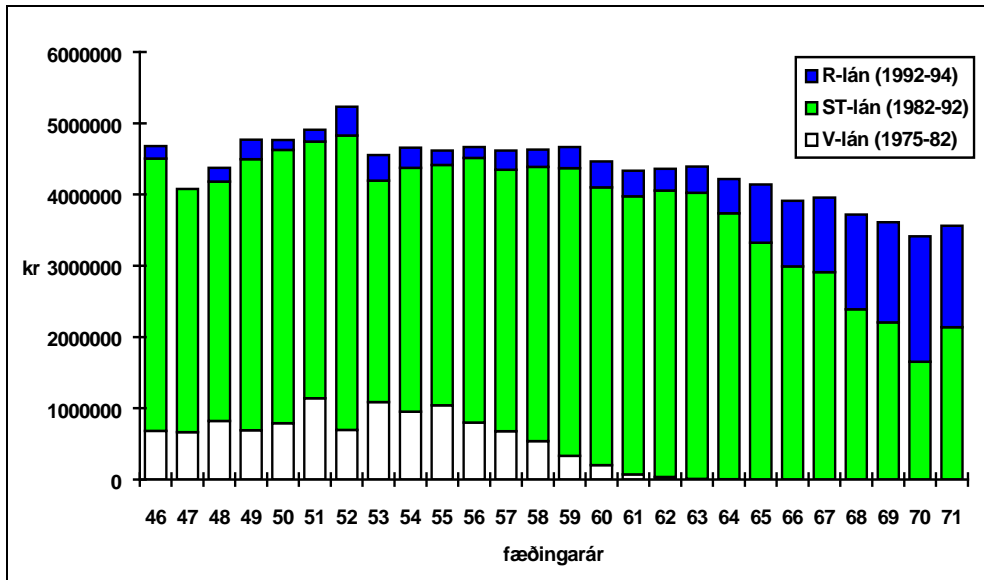
Einnig er fróðlegt að skoða heildarfjárbindingu sjóðsins, sbr. mynd 6. Ef meðallánið er margfaldað með fjölda í hverjum árgangi fæst mynd af því hversu hvað mikið fjármagn er bundið í einstökum tegundum lána hjá viðkomandi árgöngum. Á mynd 7 kemur fram hvaða tegundir lána kynslóðirnar skulda. Þar kemur fram að þeir árgangar sem fengið hafa mest lánað á grundvelli núverandi kerfis eru þeir sem fæddir eru eftir 1964.



Mynd 7. Heildarfjárbinding v/allra lánþega sem fæddir eru eftir 1945

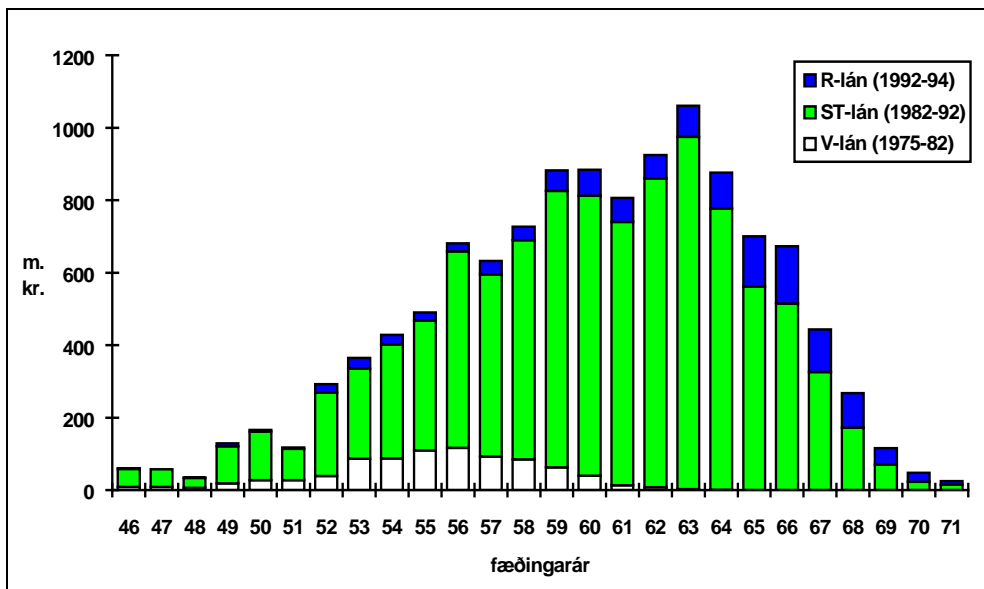
Þar sem tiltölulega stutt er síðan lánveitingar hófust skv. núgildandi lögum um sjóðinn er einnig fróðlegt að skoða þá námsmenn

sem langt eru komnir í námi og eru komnir með há námslán. Á mynd 8. er að finna skiptingu meðalláns þeirra sem skulda sjóðnum meira en 3 milljónir króna. Á mynd 8 koma fram skýr tengsl milli aldurs og tegund láns.



Mynd 8. Meðallán einstaklinga sem skulda meira en 3 m.kr. og fæddir eru eftir 1945.

Ef jafnframt er skoðuð heildarfjárbinding í lánum til þeirra sem skulda meira en 3 milljónir króna kemur fram svipuð mynd og þegar allur fjöldi lánþega var tekin með, sbr mynd 9.



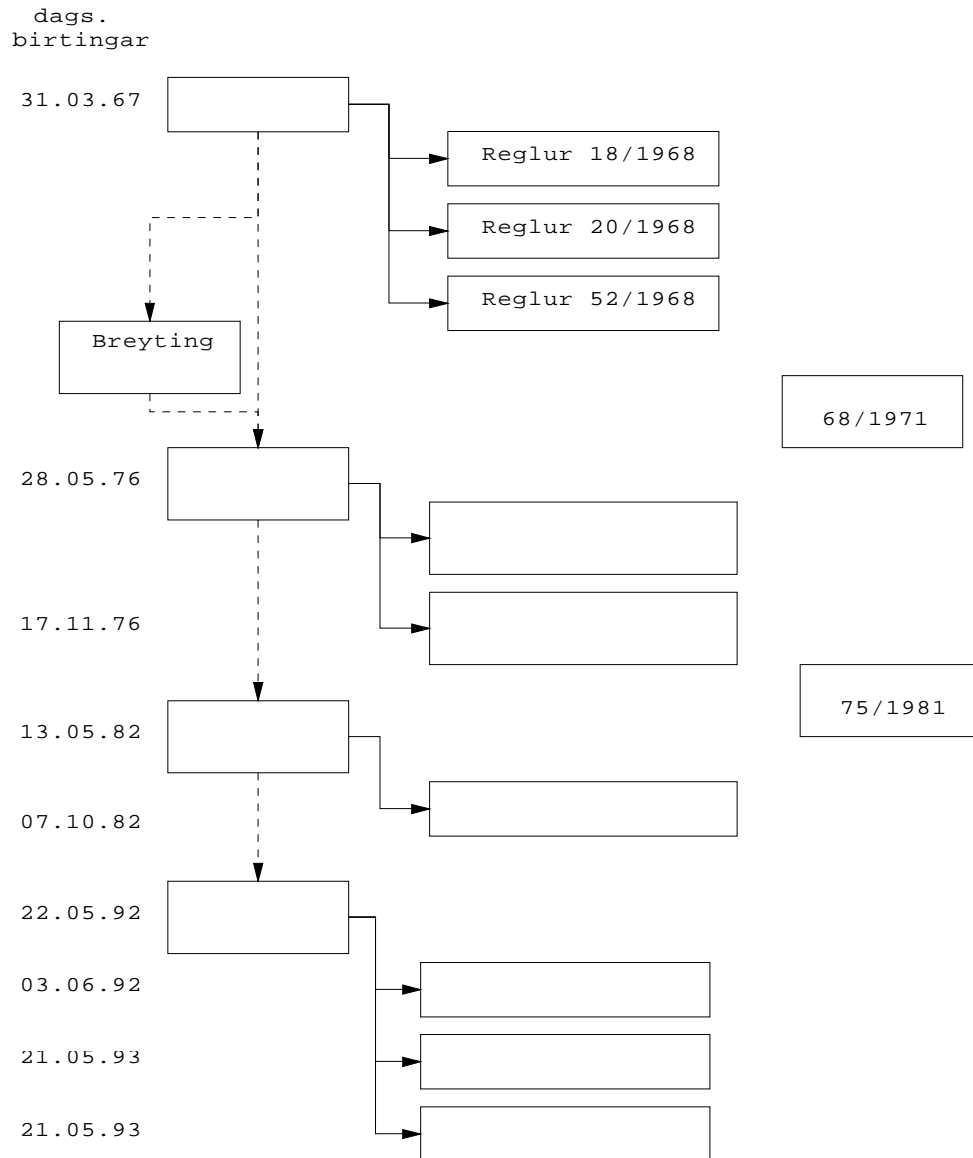
Mynd 9. Fjárbinding í lánum til einstaklinga sem skulda meira en 3 m.kr. og fæddir eru eftir 1945

1.3 Lánaflokkar námslána

Á undanförnum árum hafa margar breytingar verið gerðar á námslánakerfinu. Námslán sem nú eru útistandandi hjá lánasjóðnum eru byggð á fernum lögum. Ákvæði þessara laga hafa verið mismunandi varðandi fyrirkomulag lánveitinga og endurgreiðslu. Þau eiga það hins vegar sammerkt að taka verulegt tillit til félagslegra og fjárhagslegra aðstæðna lánþega þó með mismunandi hætti sé. Gallinn er hins vegar sá að lögin kveða á um mismunandi aðferðir í þessum efnum. Af þessum sökum eru útreikningar á endurgreiðsluskyldu lánþega sem tóku lán á grundvelli fleiri en einna laga nokkuð flókinn.

Kerfisbreytingarnar hafa einnig skapað vissan vanda í framkvæmd þar sem sjóðurinn hefur oft þurft að breyta tölvukerfi sínu. Þar sem veiting og endurgreiðslur námslána er háttað með allt öðrum hætti en almennt gerist í hefðbundinni lánastarfsemi þarf sjóðurinn á sérhönnuðu tölvukerfi að halda. Breytingar á tölvukerfum sem sjóðurinn notar við úthlutanir og endurgreiðslu lána eru að jafnaði mjög dýrar. Sérstaklega á þetta við þegar taka þarf tillit til margra félagslegra þátta lánþega. Sama á við þegar endurgreiðslur eru frekar tengdar fjárhag lánþega en eftirstöðvum skulda.

Í stórum dráttum er reglur um endurgreiðslur námslána að finna í eftirfarandi lögum og reglum:



Hér á eftir verður nánar fjallað um einstaka lánaflokka sjóðsins.

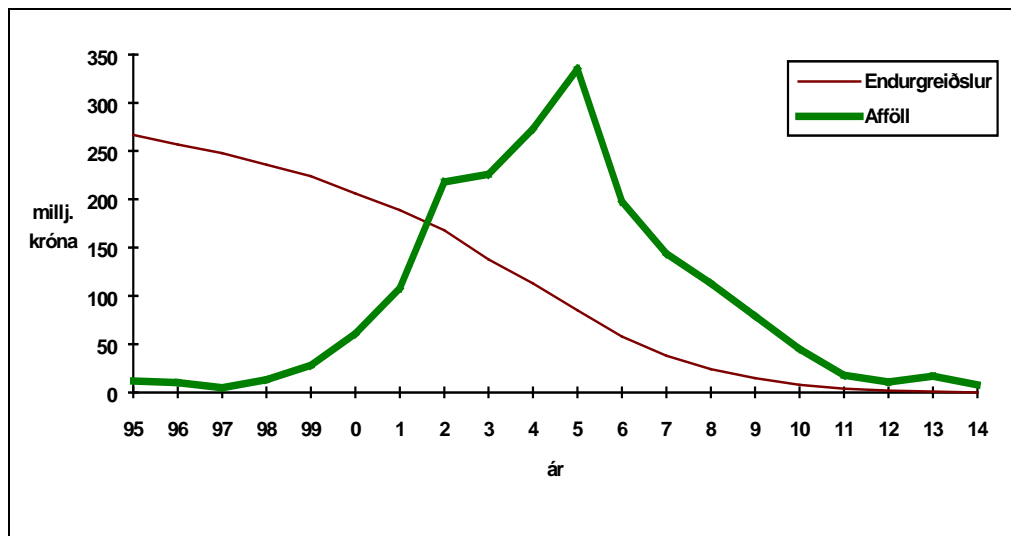
1.4 Námslán veitt á tímabilinu 1967-1975 (L-LÁN)

Í þessum flokki lána eru óverðtryggð lán sem veitt voru á árunum 1967-1975 á grundvelli laga nr. 7/1967. Vextir eru 5% og endurgreiðsla hófst 5 árum eftir námslok og er hámarksendurgreiðslutími 15 ár. Eftirstöðvar þessara lána voru í árslok 1994 rúmar 1 milljón króna og þessi lán hafa því litla þýðingu fyrir fjárhag sjóðsins og koma því eftirstöðvar þessara lána því ekki meira við sögu í þessum skrifum.

1.5 Námslán veitt á tímabilinu 1975-1982 (V-LÁN)

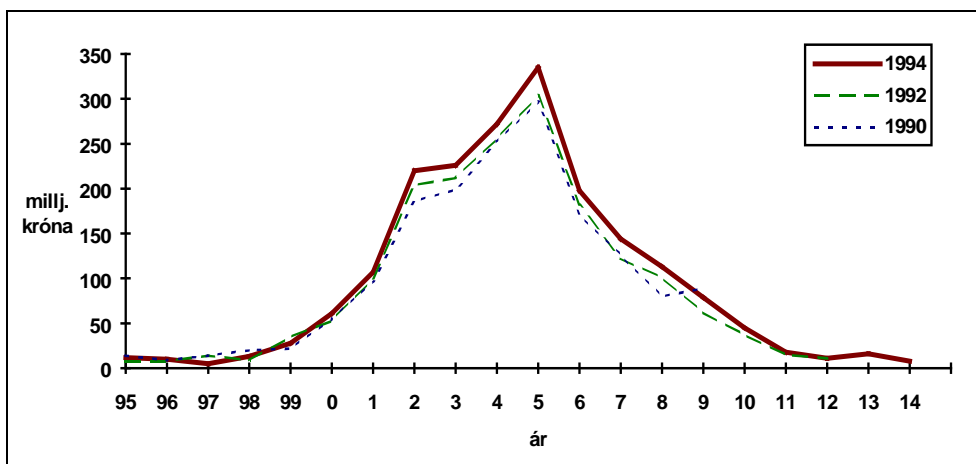
Í þessum flokki eru lán sem veitt voru á árunum 1976-1982 á grundvelli laga nr. 57/1976 um námslán og námsstyrki. Lánin eru verðtryggð en vaxtalaus. Endurgreiðsla hófst 3 árum eftir námslok og er hámarksendurgreiðslutími 20 ár. Staða þessa lánaflokks í árslok 1994 nam 4.212 milljónum króna. Afborganir ársins voru 281 milljón kr. en í árslok voru 57 milljónir króna í vanskilum. Fjöldi skuldara í þessum flokki er 6.889.

Lán í þessum flokki voru nefnd X-lán á meðan á námi stóð en að námi loknu voru öll X-lánin námsmanns sameinuð í eitt V-lán.



Mynd 10. Endurgreiðsla og afskriftir V-lána reiknað út frá stöðu 31.12.1994.

Eins og sést á mynd 10 hafa endurgreiðslur námslána sem veitt voru á grundvelli laganna frá 1976 náð hámarki sínu og mun fjárstreymi frá þessum lánaflokki fara minnkandi á komandi árum. Upp úr árinu 2000 mun takmörkun endurgreiðslutíma fara að segja til sín þegar verulegur fjöldi lánþega mun ljúka 20 ára endurgreiðslutíma án þess að skuldin verði uppgreidd. Afföll lána í lok endurgreiðslutíma verða verulegar á tímabilinu 2002 til 2010. Heildarafföll reiknast vera 1.934 milljónir króna (háð þeim forsendum sem gert er grein fyrir í kafla 2). Í afskriftareikning í árslok 1994 eru tæpar 1.860 milljónir króna til þess að mæta þessum afföllum. Ráðstafanir sjóðsins vegna þessa lánaflokks eru því fullnægjandi.



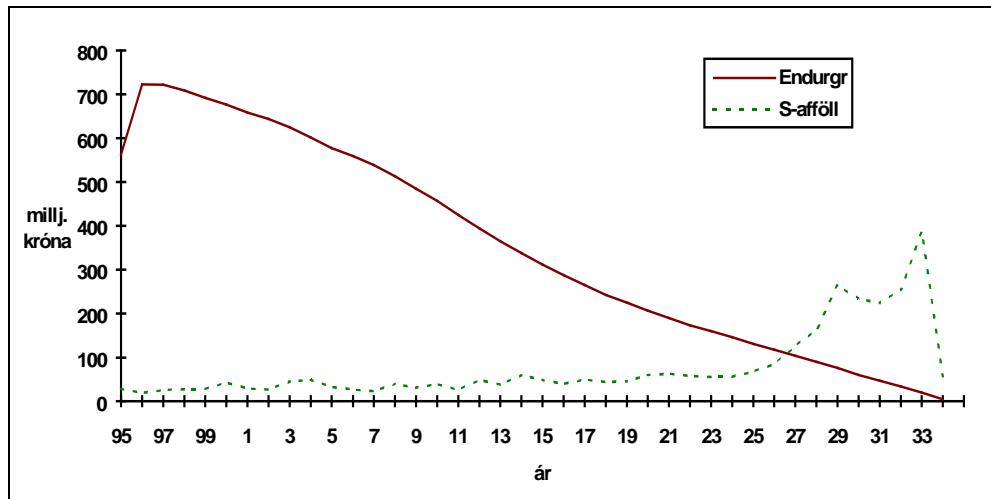
Mynd 11. Þróun afskrifta námslána sem veitt voru á grundvelli laganna frá 1976.

Eins og sést á mynd 11 hefur mat á afskriftaþörf þessa lánaflokks verið nokkuð stöðug á undanförunum árum og hafa ný R-lán lítil áhrif á afskriftaþörf þessa lánaflokks. Lánaflokkur þessi er langt kominn í endurgreiðslu og er því auðveldara að sjá fyrir um hvernig endurgreiðslur hans munu þróast á næstu árum en nýrri lánaflokka.

1.6 Námslán veitt á tímabilinu 1982-1992 (T- og S-LÁN)

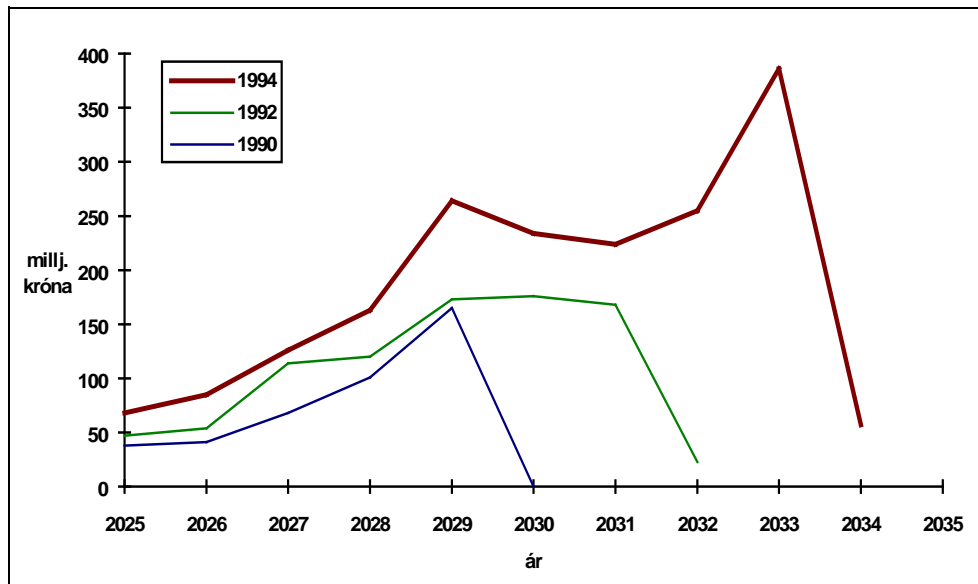
Í þessum flokki eru lán sem veitt voru á árabílinu 1982-1992 á grundvelli laga nr. 72/1982 um námslán og námsstyrki. Lánin eru verðtryggð en vaxtalaus. Endurgreiðsla hefst 3 árum eftir námslok og er hámarksendurgreiðslutími 40 ár. Lán í þessum flokki voru nefnd T-lán meðan á námi stendur en S-lán þegar námi er lokið og endurgreiðslur hefjast.

Í árslok 1994 voru útistandandi í S-lánnum (lán þeirra sem hafið hafa endurgreiðslur) 17.273 milljónir króna hjá 14.455 einstaklingum. Afborganir á árinu voru tæpar 700 milljónir en í vanskilum um áramót voru 128 milljónir króna mestmegnis vegna haustgjalds 1994. Útistandandi í T-lánnum (lán þeirra sem en eru í námi) voru 11.137 milljónir króna hjá 8.367 námsmönnum.



Mynd 12. Þróun endurgreiðslna og afskrifta S-lána reiknað út frá stöðu 31.12.1994.

Endurgreiðslur núverandi S-lána munu ná hámarki á næstu þremur árum. Hins vegar er rétt að geta þess að á árinu 1995 er áætlað að öll T-lán sem eftir eru verði sameinuð í S-lán þar sem nú eru liðin 3 ár frá því að síðustu lán þessarar tegundar voru veitt.



Mynd 13. Þróun afskrifta S-lána

Afföll af S-lánnum hafa farið vaxandi vegna sameininga T-lána. Afföll af þessum lánaflakki munu koma fram með fullum þunga á árinu 2027 og næstu árum þar á eftir þ.e. þegar 40 ára endurgreiðslutími lánanna er liðinn.

Heildarafföll S- og T-lána reiknast vera 4,9 milljarður króna (háð þeim forsendum sem gert er grein fyrir í kafla 2). Í afskriftasjóði í árslok 1994 eru tæpir 4,3 milljarðar til þess að mæta þessum afföllum. Afföll á þessum lánnum eru að hluta til tengd R-lánnum þar sem í nógildandi lögum er mælt fyrir um að afborganir eldri lána skuli bíða þar til lán skv. þeim eru að fullu greidd. Þetta mun hafa áhrif til aukningar á afföllum S- og T-lána sem fjallað verður nánar um í kaflanum um R-lánin. Vegna tengsla nýrra lána við eldri lán og þeirrar óvissu sem nú ríkir um viðbrögð námsmanna og þróun mála næstu áratugi er að svo stöddu ekki talin ástæða til þess að mæla með að afskriftasjóður verði aukinn vegna þessara útlána.

1.7 Námslán veitt frá 1992 (R-LÁN)

Í þessum flokki eru lán sem veitt hafa verið frá árinu 1992 á grundvelli laga nr. 21/1992 um námslán og námsstyrki. Lánin eru verðtryggð og bera 1% vexti. Endurgreiðsla hefst 2 árum eftir námslok og er hámarksendurgreiðslutími ekki takmarkaður. Í árslok 1994 voru útistandandi R-lán 5.478 milljónir króna hjá 8.998 einstaklingum. Endurgreiðslur á þessum lánnum hefjast á árinu 1995 og því engin reynsla komin á afföll af þeim. Þar sem greiðslubyrði þessara lána er nokkru þyngri en eldri lána gætu vanskil orðið meiri en verið hefur á undanförunum árum vegna eldri lánaflakka. Í útreikningi þeim sem gerður var vegna þessarar greinargerðar er ekki gert ráð fyrir að vanskil af þessum sökum aukist verulega.

1.7.1 Lánþegar sem skulda eldri lán auk R-lána

Í 18. gr. laga nr. 21/1992 segir svo:

„Ef skuldari samkvæmt lögum þessum er jafnframt að endurgreiða námslán skv. lögum nr. 72/1982 eða eldri lögum skal hann fyrst endurgreiða að fullu lán sem tekin eru samkvæmt þessum lögum. Greiðslur á eldri námsskuldum frestast þar til lán samkvæmt þessum lögum eru að fullu greidd.“

Á grundvelli þessarar greinar er fróðlegt að skoða hversu stór hluti lánþega í R-lánakerfinu hefur einnig fengið lán skv. eldri kerfum. Staða þessara lána er eftirfarandi:

V- lán (1975-82)	125 m. kr. (endurgreiðsla hafin)
S- lán (1982-92)	1.050 m. kr. (endurgreiðsla hafin)
<u>T- lán (1982-92)</u>	<u>5.609 m. kr. (endurgreiðsla ekki hafin)</u>
Samtals	6.784 m. kr.

Þessi fjárhæð samsvarar 20% af öllum eldri útistandandi námslánum. Ljóst er að afföll sem tengd eru R-lánun munu koma fram sem aukin afföll eldri lána í þeim tilvikum þegar námsmaður skuldar jafnframt lán sem hann fékk á grundvelli eldri laga. Tímabundið eru því afföll veittra R-námslána mun hærri, með óbeinum hætti vegna áhrifa á greiðslur eldri lána, heldur en þegar námsmenn verða eingöngu með R-lán. Heildarafföll námslána munu því fara lækkanði þar til nýjar lánveitingar sjóðsins verða veittar til námsmanna sem skulda nær eingöngu R-lán. Þessi breyting á samsetningu lánþegahópsins verður væntanlega að mestu yfirstaðin á reikningsárinu 1997 þ.e. skólaárið 1996-7.

Rétt er að vekja sérstaka athygli á þeim lánun sem hafin er endurgreiðla á það er V og S-lán (eftirstöðvar rúmlaga 1,1 milljarður króna). Í 18. gr. gildandi laga er kveðið á um að ef skuldari samkvæmt þeim er jafnframt að endurgreiða námslán skv. lögum nr. 72/1982 eða eldri lögum skal hann fyrst endurgreiða að fullu lán sem tekin eru samkvæmt þeim. Greiðslur af eldri námsskuldum frestast þar til lán samkvæmt núgildandi lögum eru að fullu greidd. Í eldri lögum er hins vegar tilgreindur fastákveðinn fjöldi endurgreiðsluára sem miðast við hvenær endurgreiðslur hófust. Í 8. gr. laga nr. 72/1982 sagði svo meðal annars:

„Endurgreiðslum skal ljúka ekki síðar en 40 árum eftir að þær hefjast og eru eftirstöðvar lánsins þá óafturkræfar....“

Þeir einstaklingar sem fengið hafa lán á grundvelli eldri laga og hefja nám að nýju eftir nokkra ára hlé og fresta endurgreiðslum eldri lána munu væntanlega fækka endurgreiðslum. Af þessu leiðir að afföll vegna lánveitinga til einstaklinga sem jafnframt skuldar lán skv. eldri lögum koma fram sem aukning á afföllum eldri lána.

1.7.2 Lánþegar sem eingöngu skulda R-lán

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 1991 var reynt að leggja mat á afföll nýrra lánveitinga sem veitt voru á grundvelli laga nr. 71/1982 að teknu tilliti til 6% núvirðingar. Niðurstaða þess útreiknings var að um 66% af lánsfjárhæðinni væri námsaðstoð, og búast mætti við að endurgreiðslur næmu 1/3 af veittum lánum. Inn í þessari tölu voru meðtaldir ferðastyrkir og rekstrarkostnaður sjóðsins, en án rekstrarkostnaðar og ferðastyrkja var þessi fjárhæð metin sem 60,65%.

Til þess að meta afföll af R-lánum einum og sér, var gerð úrtakskönnun á lánþegum sjóðsins. Skoðaðar voru skuldir þeirra námsmanna sem fengið hafa R-lán og eru ekki með áætlaða lántöku á síðasta skólaári (1994-95). Þetta er hópur námsmanna sem ætla má að hafi nýlega lokið námi og ætti því að vera hægt að nota hann til þess að fá vísbendingar um afföll R-lána.

Hópurinn samanstendur af 4.636 einstaklingum sem eiga það sameiginlegt að hafa fengið lán sem veitt voru á grundvelli nýju laganna (R-lán) en eru ekki með áætlaða lántöku skólaárið 1994-95. Útistandandi námslán þessa hóps voru samtals 7.550 milljónir krónur sem samsett eru úr öllum tegundum útistandandi námslána. Meðallánið nam því rúmlega 1,6 milljón kr.

Dæmi 1. Núverandi staða lána.

Miðað við núverandi stöðu lána úrtakshópsins verða endurgreiðslur samtals 6.851 milljarðar króna sem eru 2.976 milljónir kr. að núvirði miðað við 6% ávöxtunarkröfu. Afföllin svara því til 60,57%. Þessi niðurstaða er svipuð niðurstöðu útreikningsins frá því í apríl 1991 enda er beitt sömu aðferðum við útreikning.

Dæmi 2. Ef öllum lánum er breytt í ný S-lán.

Ef öllum lánum úrtakshópsins er breytt í ný S-lán þá reiknast endurgreiðslur lána þessa hóps vera 6.368 milljónir kr. og er núvirði þeirra 3.256 milljónir kr. sem svara til 56,87% affalla. Afföll skv. þessari aðferð eru lægri en afföll vegna núverandi stöðu þar sem eftirstöðvar allra S-lána eru lengd í 40 ár, auk þess sem lánstími V-lána sem einungis höfðu 20 ára endurgreiðslutíma er lengdur í 40 ár. Samanburður á þessum útreikningi við dæmi 1 er hæginn og sýnir eingöngu áhrif lengingar á lánstíma eldri lána.

Dæmi 3. Ef öllum lánum er breytt í ný R-lán.

Ef öllum lánum úrtakshópsins er breytt yfir í ný R-lán reiknast endurgreiðslur lánanna vera 7.796 milljarðar kr. sem er 4.072 milljónir kr. að núvirði miðað við 6% ávöxtunarkröfu. Það svarar til 46% affalla.

Með því að beita samsvarandi forsendum á R-lánakerfið og beitt var á T-lánakerfið verður niðurstaðan því sú að lagabreytingarnar hafa í för með sér rúm 10% lækkun kostnaðar við námslánakerfið. Óbeinu áhrif breytingarinnar kunna hins vegar að vera meiri þar sem ljóst er að meðallán til hvers lánþega kann að lækka eitthvað vegna hertra útlánareglna auk hámarks á lánum til skólagjalda sem hefur veruleg áhrif á afföllin. Á móti kemur hugsanleg aukning á vanskilum vegna hækkunar á endurgreiðsluhlutfalli námslána. Í dag eru óveruleg vanskil í námslánakerfinu ef tekið er tillit til umfangs kerfisins. Þetta gæti hins vegar breyst og mætti í því sambandi benda á að vanskil hafa verið viðvarandi í húsnæðiskerfinu í langan tíma. Á móti kemur að endurgreiðslur námslána eru tengdar tekjum auk þess sem greiðslubyrði þessara lána er mun lægri en algengt er í húsnæðiskerfinu. Of snemmt er hins vegar að meta áhrif á vanskil þar sem endurgreiðslur námslána skv. nýja kerfinu eru ekki hafnar.

2. Forsendur framreiknings á stöðu og fjárförf

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir því hvaða forsendur voru lagðar til grundvallar við útreikning á endurgreiðslum námslána. Ýmsar forsendur liggja að baki útreikningum á endurgreiðslum námslána. Reynt er að styðjast við sambærilegar forsendur og notaðar voru í skýrslu stofnunarinnar um þetta atriði sem gerð var í apríl 1991. Eðli þessara útreikninga er slíkt að hugsanlegar skekkjur vegna ónákvæmra forsendna margfaldast upp eftir því sem til fleiri ára er litið. Auk þess er hið nýja námslánakerfi ennþá skammt á veg komið þannig að erfitt er að spá fyrir um hvernig endurgreiðslur á námslánnum sem veitt eru á grundvelli núgildandi laga muni þróast. Ber að hafa þetta í huga þegar niðurstöður þessarar skýrslu eru lesnar.

2.1 Aukning raunlauna vegna áhrifa hagvaxtar.

Vegna þess að afborganir lána eru háðar tekjum er í útreikningi gengið út frá því að tekjutengd afborgun hækki um 1% á ári vegna raunaukningar tekna.

Draga má í efa þessa forsendu með þeim rökum að ef litið er til þróunar rauntekna á undanförunum árum. Talið er hins vegar rétt að hafa þessa forsendu með þar sem segja má að hún sé í raun sá grundvöllur sem sjóðurinn byggir tilverurétt sinn á þ.e.a.s. að aukin menntun þjóðarinnar skili sér í tækniframförum sem leiði til hagvaxtar.

2.2 Takmarkanir á endurgreiðslum lána

Reiknað er með eftirfarandi takmörkunum á endurgreiðslum námslána:

- Heildarafborgun er takmörkuð við 3,75% af tekjum (S-lán)
- Afborgunartími S-lána takmarkast við 40 ár.
- Afborgunartími V-lána takmarkast við 20 ár.
- Endurgreiðslur S- og V- lána hefja 3 árum eftir námslok.
- Endurgreiðslur R-lána hefjast 2 árum eftir námslok.

Við mat á R-lánnum eru afborganir takmarkaðar við 80 ára lífaldur.

2.3 Þróun ævitekna

Þar sem tekjur breytast nokkuð með aldri er tekið tillit til þess í útreikningi á endurgreiðslum námslána. Stuðst var við könnun Þjóðhagsstofnunar, „Tekjur og dreifing þeirra árin 1992 og 1993“, sem birt var í fréttabréfi stofnunarinnar nr. 6/1994.

Rétt er að taka fram að stuðst er við þróun heildartekna en ekki launatekna þar sem eignatekjur geta haft veruleg áhrif á síðari hluta ævinnar. Í þessu sambandi má búast við að hugsanlegur fjármagnstekjuskattur muni hafa einhver áhrif á þann skattstofn sem endurgreiðslur námslána eru grundvallaðar á.

2.4 Dánartíðni

Í lögum um sjóðinn eru ákvæði um að endurgreiðslur sem falla í gjalddaga eftir að lánþegi andast falla sjálfkrafa niður. Hugsanlegar kröfur sjóðsins í dánarbú geta því eingöngu snúist um vanskil á fyrri endurgreiðslum.

Þar sem ekki eru gerðar kröfur í dánarbú er við útreikninga þessa tiltekin hluti af námslánnum afskrifaður með hliðsjón af dánartíðni lánþega. Í Hagtíðindum frá nóvember 1990 (bls. 414), er að finna dánartíðni ársins 1989 sem hér er stuðst við.

Dánir á hverja 1000 íbúa á ári.

Aldur	Karlar	Konur	Meðaltal	Hlutfall lifenda
20 - 24	1,1	0,3	0,70	0,99930
25 - 29	1,2	0,5	0,85	0,99915
30 - 34	0,8	0,5	0,65	0,99935
35 - 39	1,3	0,8	1,05	0,99895
40 - 44	2,0	0,9	1,45	0,99855
45 - 49	3,5	2,1	2,80	0,99720
50 - 54	5,7	3,5	4,60	0,99540
55 - 59	8,8	5,2	7,00	0,99300
60 - 64	13,4	9,1	15,85	0,98415
65 - 69	22,9	12,5	17,70	0,98230
70 - 74	37,2	23,0	30,10	0,96990
75 - 79	63,9	40,4	52,15	0,94785
80 - 84	99,1	67,9	83,50	0,91650
85+	100,0	100,0		

Í þeim gögnum sem unnið var með lágu ekki fyrir upplýsingar um kyn. Af þessum sökum er gert ráð fyrir að hlutur karla og kvenna sé jafn í lántökum hjá sjóðnum.

2.5 Vanskil

Vanskil við sjóðinn voru eftirfarandi í árslok 1994:

	Eftirstöðvar útlána	Vanskil	Hlutfall
V-lán (1976-82)	4.212.308.608	56.959.399	1,35%
S-lán (1982-92)	17.272.693.160	128.111.210	0,74%

Stærstur hluti þeirra er tilkominn vegna afborgana með gjalddaga í haustið 1994. Ætla má að stærstur hluti þessara vanskila muni innheimtast, sérstaklega þegar tekið er tillit til þeirra að öfluglu innheimtuúrræða sem sjóðnum eru tryggð í lögum. Sjóðnum er einnig heimilt að veita undanþágu frá greiðslu afborgana ef um alvarleg veikindi, slys eða varanlega fjárhagsörðugleika er að ræða. Gengið er út frá þeirri forsendu að árlega muni 0,5% ekki innheimtast vegna vanskila af ofangreindum sökum. Forsenda þessi hefur áhrif til frestunar á greiðslum og er höfuðstóll lánanna ekki skertur af þessum sökum.

2.6 Tekjumunur karla og kvenna

Mismunur á tekjum karla og kvenna er verulegur. Auk þess hefur breyting á atvinnuþátttöku kvenna vakið upp spurningar um hvort konur muni í auknum mæli sækja í betur launuð störf á komandi árum en slíkt þróun getur haft veruleg áhrif á endurgreiðslur til sjóðsins. Á síðustu áratugum hefur konum í langskólanámi fjölgað verulega. Ekki var gerð tilraun til að spá um þessa þróun mála á næstu árum enda lá kyn lánatakenda ekki fyrir í þeim gögnum sem matið er grundvallað á.

Gengið er því út frá óbreyttri samsetningu þ.e. að fjöldi og fjárhæðir námslána til karla og kvenna verði svipaður næstu árin.

2.7 Endurgreiðslur þeirra sem nú eru í námi

Gert er ráð fyrir að afborganir þeirra sem nú eru í námi verði eftirfarandi.

V-lán	40.428 kr. á ári.
S og T-lán	54.609 kr. á ári.
R-lán 5%	72.812 kr. á ári fyrstu fimm endurgreiðsluárin.
R-lán 7%	101.937 kr. á ári eftir það.

Tölur þessar eru byggðar á meðalafborgunum ársins 1994 færðar til janúarverðlags 1995. Þar sem engin reynsla er komin á endurgreiðslur R-lána eru þær tölur byggðar á endurgreiðslum S-lána.

2.8 Ávöxtunarkrafa

Í öllum útreikningum bæði við núvirðisreikning og vaxtagjöld af teknum lánum er miðað við 6%. Þetta er svipað hlutfall og meðalvextir á teknum lánum eru í dag. Reyndar má færa fyrir því nokkur rök að 6% vextir á ríkistryggðum skuldabréfum hljóti að teljast í hærra lagi með því að benda á samsvarandi vexti í nálægum löndum. Hins vegar má líta á til samanburðar þá ávöxtunarkröfu sem Eftirlitsstofnun EFTA telur að miða eigi við þegar um er að ræða ríkisaðstoð sem hefur áhrif á samkeppnisstöðu. Í orðsendingu frá eftirlitsstofnunin nr. 94/EES/34/03 um breytingu á „Málsmeðferð og efni reglna á sviði ríkisaðstoðar“ segir meðal annars:

„Viðmiðunarvextir eru notaðir til þess að færa aðstoð til núvirðis og til að reikna út aðstoðarþætti lána. Viðmiðunarvextir skulu endurspeglar meðalvexti á viðkomandi markaði. Eftirlitsstofnun EFTA ákveður viðmiðunarvexti að fengnum tillögum EFTA-ríkis við upphaf hvers árs á grundvelli viðeigandi meðalviðmiðunarvaxta næstliðins ársfjórðungs (af tæknilegum ástæðum september, október og nóvember). Þó verða viðmiðunarvextir aðlagðir aftur á árinu ef mismunurinn milli gildandi viðmiðunarvaxta og meðaltals þeirra viðmiðunarvaxta sem skráðir hafa verið á síðustu þremur mánuðum fer yfir 15 prósent af ríkjandi viðmiðunarvöxtum.

Viðmiðunar- og afreiknivextir fyrir hvert EFTA-ríki eru nú ákveðnar sem hér segir:

“..Ísland: Meðalvextir (lægstu útlánsvextir) af bankalánum að viðbættu 1,5 prósentustigi á:

- a) Almenn lán (óverðtryggð); almenn skuldabréf, kjörvextir*
- b) Verðtryggð lán; vísitölubindin lán, kjörvextir.“*

Vaxtakrafa Eftirlitsstofnunarinnar er því í dag nokkuð hærri en 6%. Þar sem er ekki verið að fjalla um ríkisstyrki sem hafa áhrif á samkeppnisstöðu fyrirtækja í skilningi EES-samningsins er talið rétt að halda sig við þá forsendu sem beitt var við ákvörðun á ávöxtunarkröfur í skýrslunni frá 1991 og miða ávöxtunarkröfuna við 6%. Í þessu sambandi má benda á að meðalvaxtakjör á því lánsfé sem sjóðurinn er fjármagnaður með er rúmlega 6% sbr. kafla 3.

2.9 Áætluð námslok

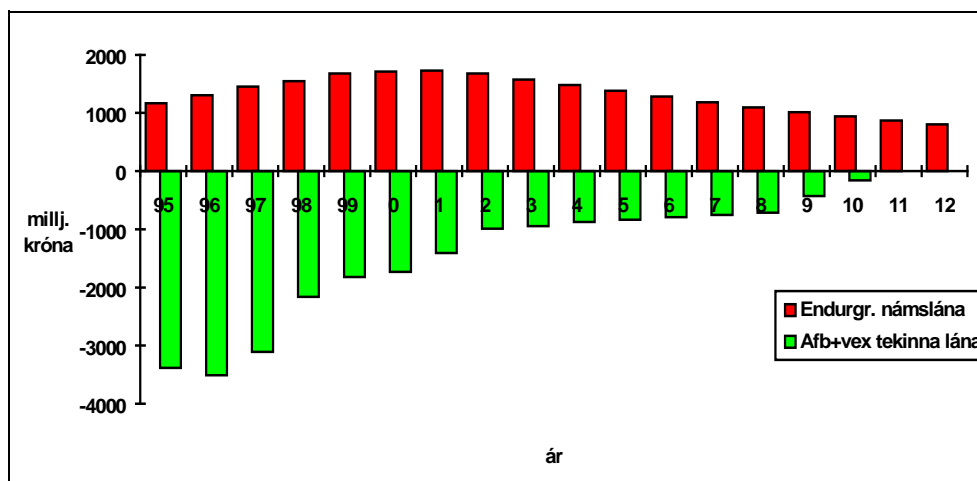
Við útreikning á endurgreiðslum þeirra sem nú eru í námi er reiknað með að þeir séu í sínum síðasta námsáfangi og muni hefja endurgreiðslur námslána tveimur árum eftir að þeim námsáfangi líkur. Þessi forsenda er ekki rétt í öllum tilvikum s.s. þegar námsmenn hefja kandidatsnám að loknu BA-námi.

Þessi einföldun við útreikning á endurgreiðslum námslána getur valdið nokkurri skekkju þannig að afföll námslána verði vanmetin af þessum sökum. Þessi skekkja er hins vegar vegin upp af þeim námsmönnum sem hverfa frá námi áður en þeir ná áætluðum námslokum og hefja því endurgreiðslur námslána fyrr en ráð er fyrir gert.

3. Fjármögnun sjóðsins

3.1 Greiðslustreymi næstu ára

Ef reiknað er út hvenær núverandi lánveitingar og lántökur sjóðsins koma til greiðslu kemur út greiðslustreymi eins og sýnt er á mynd 14. Eins og sést á myndinni er greiðslubyrði tekinna lána mjög þung á næstu fimm árum en eftir það eru endurgreiðslur námslána farnar að standa undir afborgunum að lánnum. Rétt er að geta þess að á mynd 14 er eingöngu sýnt greiðslustreymi afborganna námslána fram til ársins 2012 en þetta greiðslustreymi nær rúmlega tvo áratugi fram yfir það ár.



Mynd 14. Þróun endurgreiðslna námslána og afborgana og vaxta tekina lána án endurfjármögnunar.

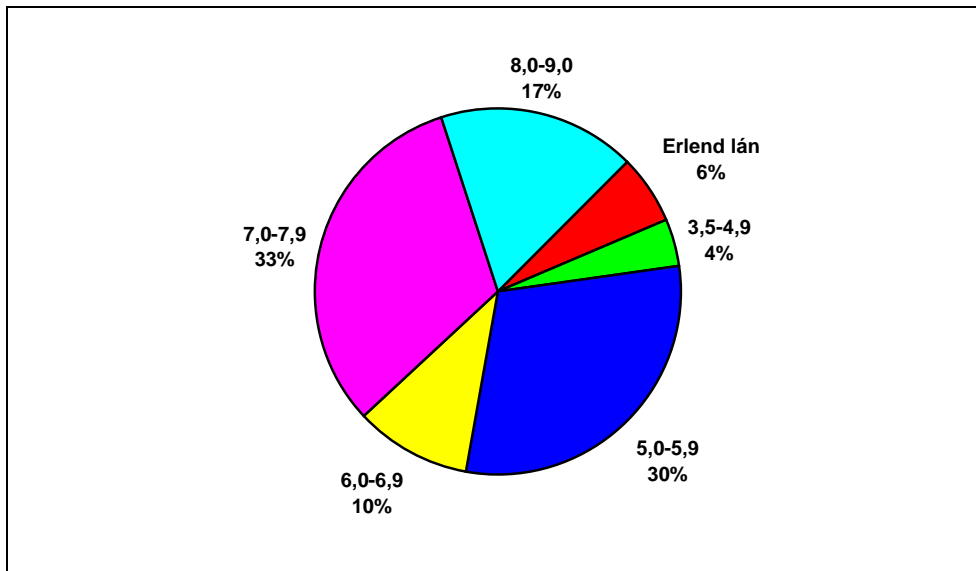
Þar sem þau lán sem sjóðurinn hefur tekið eru til mun skemmri tíma en útlánin þá þarf sjóðurinn stöðugt á endurfjármögnun að halda. Þó svo að nýjustu lán sem sjóðurinn hefur tekið séu með 15 ára lánstíma hefur sjóðurinn á undanförunum árum verið að taka lán til 5 - 10 ára. Eins og mynd 14 sýnir eru afborganir og vextir mun hærri fjárhæðir á næstu árum heldur en afborganir námslána. Þörf sjóðsins fyrir endurfjármögnun er rúmlega 6,8 milljarðar króna sem taka þarf að láni á tímabilinu 1995-2011 en eftir það munu endurgreiðslur námslána standa undir endurgreiðslum tekinnna lána. Ef 6% vextir eru reiknaðir af þeirri fjárhæð á því tímabili sem þarf að endurfjármagna þessi lán verða

vextirnir 4,2 milljarðar til viðbótar við þann 6,1 milljarð sem greiða þarf í vexti fyrir núverandi útistandandi lán sjóðsins.

Búast má við að þessi endurfjármögnunarfáttur fari vaxandi á komandi árum þar sem sjóðurinn hefur verið fjármagnaður með lánnum til styttri tíma en hann veitir. Benda má á það að námsmenn greiða 1,2% lántökugjald af námslánnum en sjóðurinn þarf að greiða 2% lántökugjöld til Lánasýslu ríkisins í hvert skipti sem lán er tekið.

3.2 Samsetning tekinna lána

Samsetning tekinna lána sjóðsins vekur nokkra athygli þar sem helmingur þeirra ber 7% eða hærri vexti, sbr. mynd 15. Vaxtagreiðslur vegna þessara lána samsvara um 70% af vaxtakostnaði sjóðsins.



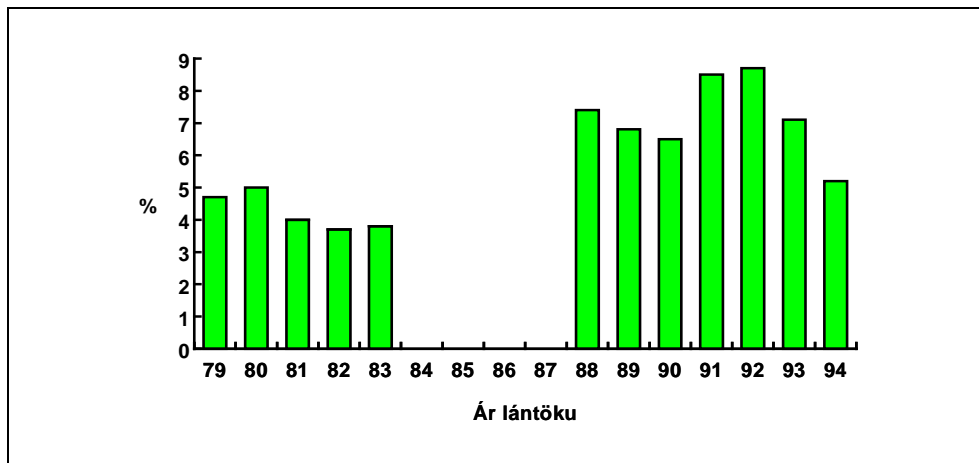
Mynd 15. Samsetning tekinna lána eftir vaxtakjörum.

Vegna þess að forsendur úrreiknings á afföllum af námslánnum eru byggðir á að sjóðurinn sé fjármagnaður með lánnum sem bera 6% vexti var reynt að meta hversu háar vaxtagreiðslur sjóðsins hafa verið umfram þessa forsendur. Á undanförunum 2 árum hefur sjóðurinn þurft að greiða rúmlaga 150 milljónir umfram vaxtaforsendur. Þessar háu vaxtagreiðslur eru afleiðingar lántöku fyrri ára þegar tekin voru há lán með háum vöxtum. Á meðan raunveruleg vaxtagjöld sjóðsins eru hærri en sú forsenda sem úrreikningar á afföllum eru byggðar á er innbyggt vanmat á afföllum í námlána. Þrátt fyrir þetta er ekki talin ástæða til þess að breyta þessari forsendu þar sem þessi háu lán sjóðsins eru til tilltölulega

skamms tíma og gert er ráð fyrir að sjóðnum standi til boða lánsfé á 6% eða lægri vöxtum í framtíðinni.

	Eftirstöðvar	Vextir
Gengistryggt	960.480.026	76.894.760
3,50 - 3,99	254.257.818	12.321.981
4,00 - 4,99	375.309.350	19.506.899
5,00 - 5,99	4.508.236.795	42.869.852
6,00 - 6,99	1.579.277.697	123.758.427
7,00 - 7,99	4.845.885.822	369.860.631
8,00 - 8,99	511.276.194	52.656.625
9,00 - 9,00	2.104.915.640	235.054.471
	<u>15.139.639.342</u>	<u>932.923.646</u>

Mynd 16 sýnir hvaða vaxtakjör eru á teknum lánnum sjóðsins eftir því á hvaða ári þau voru tekin. Af myndinni má ráða að dýrustu lán sjóðsins voru tekin á árunum 1991 og 1992. Rétt er að geta þess að sjóðurinn er búin að greiða upp þau lán sem tekin voru á tímabilinu 1984-87.



Mynd 16. Lánskjör eftirstöðva tekinna lána á lántökuárum.

Þessir háu vextir eru mjög þungir fyrir fjárhag sjóðsins og væri honum mikill akkur í því að skuldbreyta þeim í lán sem bera lægri vexti. Það mun hins vegar vera erfitt þar sem öll lán sjóðsins eru við endurlán ríkissjóðs. Ríkissjóður hefur fjármagnað lán Lánasjóðsins með útgáfu ríkisskuldabréfa og á fyrri árum voru vextir nokkru hærri en nú er. Til þess að skuldbreyta lánnum Lánasjóðsins þyrfti því að greiða upp eldri ríkisskuldabréf með háum vöxtum og selja ný með lægri vöxtum eða taka erlend lán.

4. Rekstrarkostnaður sjóðsins

Á undanförunum misserum hefur farið í vöxt að meta frammistöðu ríkisstofnana út frá ákveðnum þjónustuvísum. Ef reynt er að meta hvaða þjónustuvísar væru viðeigandi sem mælikvarðar á starfsemi lánasjóðsins væri t.d. hægt að skipta starfsemi sjóðsins í eftirfarandi þætti:

- a) Þjónusta við lánþega í námi (þ.e. lánveitingar og ráðgjöf tengdri henni)

Vegna þess hversu réttur til námslána og útlánareglur eru mjög tengdar félagslegum þáttum og miklar kröfur eru gerðar um námsframvindu er þetta stærstur hluti í starfsemi sjóðsins. Í 6. gr. segir m.a. „Stjórn sjóðsins er heimilt að innheimta lántökugjöld af veittum lánum“. Lántökugjald þetta er 1,2%. Það er lægra en gjaldið sem lánasjóðurinn þarf að greiða fyrir þau lán sem hann tekur og getur því ekki staðið undir öðrum rekstrargjöldum sjóðsins.

- b) Þjónusta við fyrirverandi námsmenn (þ.e. endurgreiðsla lána.)

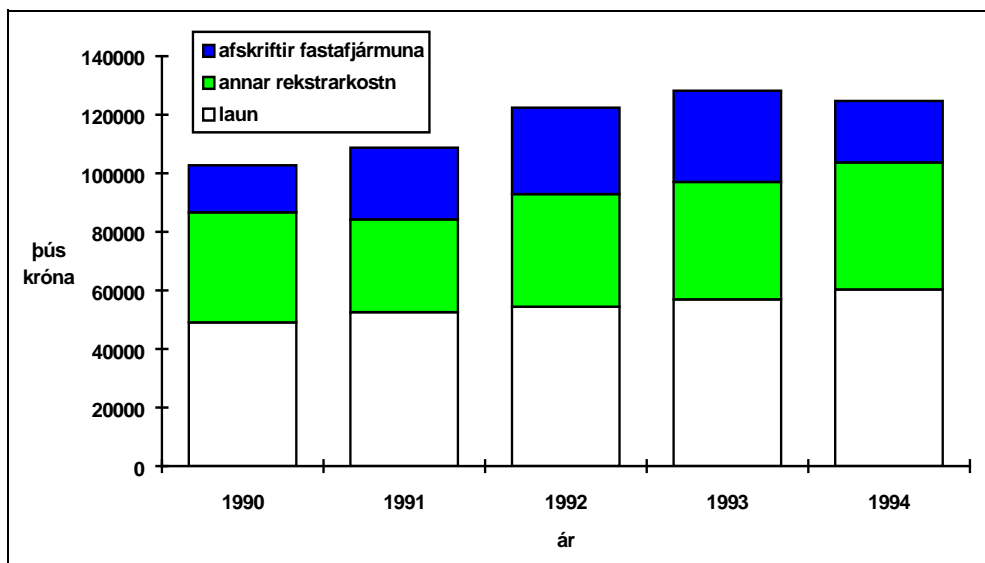
Í 8. gr. laga nr. nr 21/1992 segir m.a. að „Skuldara ber á hverjum gjalddaga að greiða kostnað af innheimtu hvernar greiðslu.“ Þessu ákvæði verður beitt í fyrsta sinn á árinu 1995 og er áætlað að þessi innheimtukostnaður verði 280 kr. á hverja endurgreiðslu, sem eru tvær á ári. Til viðbótar er mun verða innheimtar 300 kr. fyrir hverja ítrekun en eða bréfasendingar vegna vanskila. Þessi innheimta er í takt við gjaldskrá banka og sparisjóða.

Að skipta starfsemi sjóðsins með þessum hætti er hins vegar ekki auðvelt í framkvæmd þar sem sömu starfsmenn sinna báðum þessum þáttum og er að sinni ekki reynt að meta kostnað við þessa þætti í starfi sjóðsins.

Í stað ofangreindrar skiptingar er rekstrarkostnaður sjóðsins tekinn saman í heild sinni og deilt í með fjölda lánþega hjá sjóðnum. Í þessum kostnaði er launakostnaður, annar rekstrarkostnaður og afskriftir fastafjármuna. Þessi mælikvarði ætti að gefa einhverja vísbendingu um rekstrarframmistöðu sjóðsins:

Ár	Fjöldi lánþega	Kostnaður á lánþega á verðlagi '94
1990	23.955	4.287
1991	25.936	4.195
1992	28.398	4.310
1993	30.354	4.243
1994	32.377	3.850

Í ljós kemur að kostnaður sjóðsins óx nokkuð á árunum 1992-93 sem væntanlega má rekja til kostnaðarsamrar tölvuvæðingar og annarra breytinga sem fram fór vegna lagabreytingarinnar þar sem forrita þurfti nýtt lánakerfi. Á árinu 1994 lækkaði síðan kostnaður á hvern lánþega. Lækkunina má að mestu rekja til minni kostnaðar vegna tölvumála þar sem kerfisbreytingar vegna lagabreytingarinnar eru að mestu yfirstaðnar sem og fjölgunar lánþega.



Mynd 17. Rekstrarkostnaður sjóðsins á föstu verðlagi 1994.

Einnig væri hægt að beita öðrum mælikvörðum en kostnaði á lánþega eins og t.d. kostnaði í hlutfalli við veitt lán. Á árinu 1994 var rekstarkostnaður sjóðsins 4,6% af veittum lánum. Til samanburðar má nefna að þetta hlutfall var 4,9% á árinu 1993.

5. Kostnaður ríkisins við námsaðstoð

5.1 Vaxtaniðurgreiðsla námslána

Námsaðstoð ríkisins er að verulegu leyti fólgin í niðurgreiðslu vaxta á námslánum. Námslán eru verðtryggð og nýjustu lánin bera 1% vexti. Ef námslán eru borin saman við skuldabréf á almennum markaði kemur í ljós að vaxtaniðurgreiðsla ríkissjóðs á námslánum er veruleg.

Nafnverð útistandandi námslána er rúmir 38,5 milljarðar króna. Nafnverð áætlaðra innborgana er 31,5 milljarðar, en með núvirðingu miðað við 6% ávöxtunarkröfu verður raunvirði þessara innborgana einungis 16,6 milljarðar króna. Fram til þessa hafa ekki verið gerðar ávöxtunarkröfur til þess fjármagns sem lagt hefur verið í námslánakerfið. Námslán hafa verið sýnd í ársreikningi Lánasjóðsins á nafnverði en ekki hefur verið tekið tillit til affalla vegna vaxtaniðurgreiðslna. Vaxtaniðurgreiðslur vegna námslána hafa því ekki verið sýndar í ársreikningi.

Styrkir sem opinberir sjóðir veita í formi vaxtaniðurgreiðslna til einstaklinga eða fyrirtækja nema verulegum fjárhæðum á ári hverju. Þessir styrkir koma hins vegar ekki fram í ársreikningum þessara sjóða á því ári sem styrkir þessir eru veittir. Ástæða þess er sú að greiðslugrunnssjónarmið fjárlaga hafa ráðið ferðinni í framsetningu á þessu atriði í reikningsskilum ríkissjóð. Breytingar hafa verið að eiga sér stað vegna krafna EES um gagnsæi fjármálatengsla ríkissjóðs við fyrirtæki þar sem ríkisstyrkir mega ekki hafa áhrif á samkeppnisstöðu fyrirtækja.

Ljóst er að eftirtaldir kostnaðarliðir munu falla á ríkissjóð fyrir eða síðar þótt hægt sé að fjármagna þessa liði til bráðabirgða með lánum:

5.2 Umsýslukostnaður námslánakerfisins

Í kafla 4 hér að framan var fjallað um rekstrarkostnað lánasjóðsins og ef miðað er við útgjöld ársins 1994 sem voru 3.850 kr. á lánþega eða sem 4,6% af veittum lánum. Þó svo að búast megi við að þessi fjárhæð

fari lækkandi á komandi árum vegna fjölgunar lánþega er hún notuð til viðmiðunar. Eins og áður hefur verið rakið þarf sjóðurinn að greiða 2% lántökugjald af teknum lánum til Lánasýslu ríkisins en á móti þessu koma tekjur sjóðsins af lántökugjaldi á veitt námslán, 1,2%. Eins og rakið var í kafla 3 hér að framan hefur lánasjóðurinn verið fjármagnaður með styttri lánum en hann hefur veitt. Þetta hefur haft í för með sér að sjóðurinn hefur þurft að greiða lántökugjald oftar en einu sinni til þess að fjármagna einstök námslán. Gert er ráð fyrir að á næstu árum muni sjóðurinn taka lán til lengri tíma en í fortíðinni. Á grundvelli þessara forsendna mætti reikna umsýslukostnað námslánakerfisins með eftirfarandi hætti:

$$(0,046 - 0,012) * (\text{veitt lán}) + 0,02 * (\text{tekin lán}) - 280 * (\text{fjöldi endurgreiðslna af R-lánum})$$

5.3 Afföll vegna vaxtaniðurgreiðslna og takmarkana á endurgreiðslum lána

Í kafla 1.7.2 hér að framan var áætlað að afföll nýrra lánveitinga til lánþega sem ekki skulduðu námslán sem veitt hafa verið á grundvelli eldri laga séu um 46% áður tekið hefur verið mið að rekstrarkostnaði við námslánakerfið. Í þessum útreikningi var miðað við 6% ávöxtunarkröfu. Þar sem gerð er ávöxtunarkrafa til alls fjármagns verður að taka tillits til eiginfjár í þessum útreikningi. Á grundvelli þessara forsendna er hægt að setja fram reiknireglu vegna affalla vegna vaxtaniðurgreiðslna og takmarkana á endurgreiðslum lána með eftirfarandi hætti:

$$0,46 * (\text{veitt lán}) - 0,06 * (\text{eigið fé m.v. núvirðingu})$$

5.4 Niðurstaða um þörf á ríkisframlagi

Þegar á heildina er litið reiknast þörf sjóðsins fyrir ríkisframlag vera um 52% af lánveitingum Lánasjóðsins m.v. 6% ávöxtunarkröfu og er þá miðað við tölur ársins 1994. Ef ríkisframlagið er lægra en þetta er verið að ganga á núvirði eiginfjár sjóðsins og ef það er hærra ætti eigið fé sjóðsins að fara vaxandi.

6. Ábyrgðarmenn námslána

Í 6. gr. laga um lánasjóðinn er kveðið á um að námsmenn sem fá lán úr sjóðnum leggi fram yfirlýsingu a.m.k. eins manns um að hann taki að sér sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu lánsins ásamt vöxtum og verðtryggingu þess. Stjórn sjóðsins hefur síðan í útlánareglum hans sett nánari skilyrði sem ábyrgðarmenn þurfa að uppfylla.

Í almennri lánastarfsemi eru tryggingar á lánum taldar sjálfsagðar. Ef lítið er til eðlis námslána má hins vegar velta upp þeirri spurningu hvort krafa um ábyrgðarmenn á námslánnum séu eðlilegar. Námslán eru í raun það form á námsaðstoð sem stjórnvöld hafa ákveðið. Ábyrgðarmenn á námslánnum eru venjulega foreldrarar viðkomandi einstaklinga, ættingjar eða skólafélagar. Þær forsendur sem ábyrgðarmaður námsláns hefur fyrir því að taka fjárhagslega áhættu eru allt aðrar en þegar hann tekur fjárhagslega áhættu af annarskonar lánveitingum. Áhætta af námslánnum felst í mati á einstaklingum, þ.e. áhætta sem tekin er fyrir frændsemis sakir en ekki vegna yfirvegaðs áhættumats. Ef einstaklingur getur ekki aflað sér ábyrgðarmanns þá getur svo farið að hann þurfi að hverfa frá námi. Slíkum einstaklingi getur sjóðurinn ekki veitt „tækifæri til náms án tillits til efnahags“.

Námslán eru fjárfesting í menntun fólks og velta má upp þeirri spurningu hver sé ávinningur ríkissjóðs af því að minnka áhættu sína með þeim hætti að krefjast ábyrgðarmanna á námslán. Í lögnum um sjóðinn er heimilað að taka tillit til veikinda, slysa eða verulegra breytinga á högum skuldara. Þegar þessum þáttum er ekki til að dreifa fer að reyna á ábyrgðarmennina. Á undanförunum árum hefur lítið reynt á ábyrgðarmenn námslána þar sem vanskil námslána hafa verið mjög lítil miðað við umfang sjóðsins. Með nýjum lögum þyngist greiðslubyrði lána sem leitt getur til meiri vanskila og að ábyrgðarmenn þyrftu í auknum mæli að standa undir endurgreiðslum lána.

Vakin er athygli á þessari stöðu ábyrgðarmanna þar sem búast má við að fari að reyna á ábyrgðir þeirra þegar endurgreiðslur á nýja kerfinu fara að þyngjast eftir 6 - 7 ár það er þegar reglur um 7% endurgreiðslur námslána sem veitt hafa verið skv. nýja kerfinu fara að taka gildi.

7. Lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði

Lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði tóku gildi 1. janúar 1994. Á grundvelli þeirra hefur Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands gert kröfu um að Lánasjóður íslenskra námsmanna hagi lánamálum, gerð ársreiknings og fleira í samræmi við þau. Þetta er byggt á skilgreiningu á gildissviði laganna og athugasemdum í frumvarpi að lögum nr. 123/1993. Í 2. gr. laganna kemur fram svohljóðandi skilgreining:

„Með lánastofnun er í lögum þessum átt við félög eða stofnanir sem hafa það að meginverkefni að veita lán í eigin nafni og afla sér í því skyni fjár með útgáfu og sölu á skuldabréfum og öðrum endurgreiðanlegum skuldaviðurkenningum til almennings, sbr. þó 9. gr.

Lánastofnun er óheimilt að taka við innlánnum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar og stunda aðra starfsemi en þá sem fjallað er um í lögum þessum.“

Þessi lög ásamt lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 43/1993, voru m.a. sett vegna aðildar Íslands að samningi um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt þeim samningi er m.a. gert ráð fyrir frelsi á flutningi vöru og þjónustu milli landa og frjálsum fjármagnsflutningum. Viðkomandi aðildarlönd verða því að afnema hvers konar viðskiptahindranir þannig að eðlileg samkeppni geti ríkt á þessum sameiginlega markaði. Til þess að svo megi vera hefur þurft að samræma löggjöf þeirra aðildarríkja EFTA sem eru aðilar að EES að tilskipunum Evrópusambandsins. Sú samræming tryggir að sparifjáreigendum og fjárfestum er ekki mismunað varðandi viðskiptamöguleika og hvers konar upplýsingar.

Þegar ákvæði þessara laga eru skoðuð með tilliti til Lánasjóðs íslenskra námsmanna koma eftirfarandi atriði í ljós:

- Sjóðurinn veitir námsmönnum námslán í eigin nafni.

- Sjóðurinn aflar sér ekki fjár með útgáfu og sölu á skuldabréfum eða skuldaviðurkenningum til almennings.
- Sjóðurinn hefur tilteknu samfélagslegu hlutverki að gegna, þ.e. að tryggja mönnum tækifæri til náms án tillits til efnahags.
- Sjóðurinn er alfarið í eigu ríkissjóðs þannig að starfsemi hans, ársreikningar, afkoma og eiginfjárstaða hafa ekki bein áhrif á hinn almenna fjármagnsmarkað eða samkeppnisstöðu annarra lánastofnana.
- Útlánastarfsemi skv. undirliðum a-d í 1. tl. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 123/1993 á ekki við um Lánasjóðinn.

Í eftirfarandi greinum verður fjallað nánar um áhrif einstakra þátta þessara laga á starfssemi LÍN.

7.1 Öflun fjár í eigin nafni með útgáfu og sölu skuldabréfa til almennings

Sjóðurinn hefur aldrei aflað lánsfjár með útgáfu og sölu skuldabréfa til almennings og hefur ekki til þess heimild í dag. Í 15. gr. laganna um lánasjóðinn nr. 21/1992 er kveðið á um að ráðstöfunarfé sjóðsins sé endurgreiðslur námslána, ríkisframlag og lánsfé. Þó svo að lánsfé sé nefnt í 15. grein hefur verið litið svo á að í þessu ákvæði fælist ekki sjálfstæð lántökuheimild eins og gerð er krafa um í 40 gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt má benda á að lánsfjáröflun er háð ákvæðum 71. gr. laga nr. 52/1966 en þar er kveðið á um að afla þurfi heimilda í lánsfjárlögum fyrir lántökum auk þess sem benda má á 3. gr. laga nr. 103/1974 um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja. Á undanförunum árum hafa lánsfjárheimildir til öflunar á ráðstöfunarfé fyrir Lánasjóð íslenskra námsmanna verið í höndum fjármálaráðherra en ekki sjóðsins sbr. 3. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1995 nr. 149/1994 en þar segir m.a.

„ Fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs er heimilt að taka og endurlána allt að 8.310 m. kr. af fjárhæð skv. 1. gr. til eftirtalinna aðila: 1. Lánasjóður íslenskra námsmanna, allt að 3.800 m.kr..... “.

Samsvarandi ákvæði var í lánsfjárlögum fyrir árin 1994 og 1993.

Með vísan til þess sem að framan segir lítur Ríkisendurskoðun svo á að Lánasjóðurinn hafi ekki heimild til þess að afla fjár beint frá almenningi.

7.2 Ákvæði um að lánastofnun sé óheimilt að stunda aðra starfsemi en fjallað er um í lögum nr. 123/1993.

Hlutverk Lánasjóðs íslenskra námsmanna eins og það er skilgreint í 1. gr. laga nr. 21/1992 er að tryggja þeim sem falla undir ákvæði laganna tækifæri til náms án tillits til efnahags. Hér er augljóslega um samfélagslega starfsemi að ræða sem verður ekki séð að falli undir þá upptalningu sem tilgreind er í 8. gr. laga nr. 123/1993. Bent er á að fram að setningu laga nr. 21/1992 veitti lánasjóðurinn ferðastyrki auk námslána en slík starfsemi væri óheimil ef fara ætti eftir ákvæðum laga nr. 123/1993

7.3 Gerð ársreiknings

Á grundvelli laga nr. 123/1993 hefur bankaeftirlitið sent frá sér reglur nr. 554/1994 um gerð ársreiknings viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana. Fyrirmæli þessara reglna stangast á við 5. gr. laga nr. 21/1992 þar sem lánasjóðurinn ber að haga bókhaldi sínu samkvæmt fyrirmælum Ríkisbókhalds, sbr. lög nr. 52/1966 og þessum ákvæðum hefur ekki verið breytt. Í þessu sambandi má benda á að fyrirmæli Bankaeftirlitsins og fjármálaráðuneytisins stangast á um það hvernig skuli haga meðferð lífeyrisskuldbindinga í ársreikningi sjóðsins á árinu 1994.

7.4 Kröfur um eiginfjárlutfall

Lánasjóður íslenskra námsmanna hefur nær engar tekjur og er vaxtamunur neikvæður. Útlán sjóðsins felast í kerfisbundum niðurgreiðslum á vöxtum námslána. Eiginfjárlutfall ræðst því af stærstum hluta af framlögum sem sjóðurinn fær árlega skv. fjárlögum.

Hvernig svo sem eiginfjárlutfall Lánasjóðsins þróast þá er hvorki sparifé almennings né samkeppni á lánamarkaði í hættu.

7.5. Möguleg lagabreyting

Eins og að framan hefur verið rakið virðist eðli starfsemi Lánasjóðsins ekki falla vel að ákvæðum umræddra laga þó svo að formi til kunni hún að gera það. Nauðsynlegt er að kanna til hlítar skyldur sjóðsins samkvæmt lögum nr. 123/1993 og ef nauðsynlegt reynist að eyða allri óvissu í því efni.