

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið
Síðumúla 24
108 Reykjavík

Reykjavík, 12. október 2023

Efni: Umsögn vegna frumvarps um breytingar á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga. Mál nr. 175/2023.

Almennt

Í frumvarpi til breytinga á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga nr. 101/2010, sem áætlað er að leggja fyrir á 154. löggjafarþingi 2023-2024, hefur nafni sjóðsins ekki verið breytt úr Lánasjóði íslenskra námsmanna í Menntasjóð námsmanna. Í samanburðarskjali því sem fylgir inni á samráðsgátt hefur nafn sjóðsins verið uppfært í g-lið (nú e-lið) 1. mgr. 3. gr. en ekki h-lið (nú f-lið).

Helstu breytingatillögur

Í frumvarpi til breytinga á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga eru lagðar til tvær breytingar á 2. málslíð g-liðar 1. mgr. 3. gr. laganna sem fjallar um kröfur Lánasjóðs íslenskra námsmanna, nú Menntasjóðs námsmanna (MSNM). Annars vegar er lagt til að lögfesta verklag sjóðsins á þeim hluta afborgana námslána sem falla niður á greiðsluaðlögunartíma og uppsöfnuðum vanskilum. Hins vegar er lagt til að kröfur vegna ábyrgðarskuldbindinga á námslánum teljist ekki vera kröfur vegna námslána.

1. Þeim greiðslum sem falla niður á greiðsluaðlögunartíma ásamt vanskilapætti kröfunnar sem var tilkominn við gildistöku samnings, skal bæta við höfuðstól kröfunnar.

Frá því lög um greiðsluaðlögun einstaklinga tóku gildi árið 2010 hefur sjóðurinn fylgt þeirri vinnureglu að bæta kröfum sem voru í vanskilum sem og öllum kröfum sem féllu til frá því frestun greiðsla hófst og þar til greiðsluaðlögunartímabili lauk við höfuðstól lánsins við lok greiðsluaðlögunartímabils. MSNM gerir ekki formlegar athugasemdir við þessa tillögu enda er hér verið að lögfesta núverandi verklag sjóðsins.

2. Kröfur vegna ábyrgðarskuldbindinga á námslánum sem og almenn skuldarbréf sem stofnuð eru vegna vanskila, ofgreiðslu námslána eða markaðskjaralána teljast ekki kröfur vegna námslána.

Í athugasemdum með 3. gr. frumvarpsins kemur fram að það sé mat embættis umboðsmanns skuldara að brýn þörf sé á því að greiðsluaðlögun taki til ábyrgðarskuldbindinga á námslánum. Því sé lagt til að þessar kröfur falli undir greiðsluaðlögun séu þær virkar á hendur ábyrgðarmanni. Tilgangurinn með því að bæta virkum kröfum vegna ábyrgðarskuldbindinga við þær kröfur sem greiðsluaðlögun tekur til er að mæta þeirri þörf, að mati umboðsmanns skuldara, að engar aðrar lögbundnar lausnir séu til staðar fyrir ábyrgðarmenn sem lenda í greiðsluerfiðleikum vegna þessara skuldbindinga.

Hugsanlega skortir úrræði fyrir ákveðinn hóp ábyrgðarmanna sem fyrirsjáanlega munu aldrei geta staðið undir ábyrgð sem á þá hefur fallið. Sjóðnum hugnast þó illa tillagt ákvæði um að greiðsluðlögum taki til krafna vegna ábyrgðarskuldbindinga á námslánunum. Hætt er við því að verði frumvarpið að lögum óbreytt muni það leiða til aukinna vanskila hjá sjóðnum sem mun leiða til hærra vaxtaálags og þannig hafa neikvæð áhrif á skilvísu greiðendur námslána. Jafnframt gæti það haft þau áhrif að sjóðurinn geri ríkari kröfur til ábyrgðarmanna sem gerir þeim greiðendum sem löggjafinn hefur skilgreint sem ótrygga erfiðara fyrir að leggja fram tryggingu sem sjóðurinn telur viðunandi. Mat sjóðsins er að það yrði því hugsanlega erfiðara fyrir þá námsmenn að fá námslán til að geta stundað nám og þar með haft áhrif á jöfnuð milli námsmanna. Eðlilegra væri að tekið væri á þessum hópi við endurskoðun laga nr. 60/2020 um Menntasjóð námsmanna sem fyrirhuguð er á yfirstandandi þingi.

Nái frumvarp þetta fram að ganga óbreytt leggur MSNM áherslu á það að það er grundvallaratriði að krafa á hendur ábyrgðarmanni sé virk til þess að hún geti talist vera krafa sem greiðsluðlögum tekur til og því mikilvægt að það komi skýrt fram í lagatextanum sjálfum en ekki eingöngu í lögskýringargögnum. Með hliðsjón af framangreindu og til þess að taka af allan vafa leggur Menntasjóður námsmanna til eftirfarandi breytingu á 3. málslíð g-liðar 1. mgr. 3. gr.:

„Virkar kröfur vegna ábyrgðarskuldbindinga á námslánunum sem og almenn skuldabréf sem stofnuð eru vegna vanskila, ofgreiðslu námslána eða markaðskjaralána teljast ekki kröfur vegna námslána.“

Það er jafnframt mat sjóðsins að standi ákvæðið óbreytt gæti það valdið óþarfa misskilningi í framkvæmd. Þá eru miklir hagsmunir í húfi fyrir sjóðinn enda eru tryggingar í formi ábyrgða forsenda þess að sjóðurinn geti viðhaldið jöfnuði í lánaveitingum til námsmanna óháð stöðu þeirra.

Til að hnykkja á mikilvægi þess að einungis virkar ábyrgðarkröfur eigi heima undir greiðsluðlögum þykir rétt að fara stuttlega yfir sögu og mikilvægi ábyrgðamannakerfisins hjá sjóðnum.

Samkvæmt lögum nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna (LÍN) var öllum lánþegum sjóðsins gert að útvega ábyrgðarmann eða eftir atvikum ábyrgðarmenn til tryggingar á endurgreiðslum lána sinna. Með lögum nr. 78/2009 var gerð sú breyting á lögum nr. 21/1992 um LÍN að samkvæmt meginreglu þurfi námsmaður sem uppfyllir skilyrði sjóðsins um lánshæfismat ekki að útvega tryggingu um endurgreiðslu í formi sjálfsskuldarábyrgðar. Undantekning var gerð í þágu námsmanna sem ekki uppfylla lánshæfisskilyrði og lagt til þeim til hagsbóta að viðhaldið yrði þeim möguleika að láta ábyrgðarmann ábyrgjast endurgreiðslur námsláns, leggja fram bankatryggingu eða veðtryggingu í fasteign. Ábyrgðarloforðin voru í þessu samhengi hugsuð sem úrræði til að ná fram jöfnuði milli námsmanna.

Ákveðið var að ábyrgðarloforð sem veitt voru fyrir gildistöku laga nr. 78/2009 skyldu standa óhöggðu með þeim rökum að niðurfelling þeirra kynni að draga úr innheimtuhlutfalli þannig að of nærri væri gengið fjármögnun sjóðsins. Tiltekið var að innheimta eldri lána fjármagnaði um helming nýrra útlána með innheimtu eldri námslánaskulda. Þess í stað og í því skyni að bæta stöðu ábyrgðamanna eldri námslána var ákveðið að ábyrgðarmenn þeirra námslánaskuldbindinga skyldu njóta réttarverndar skv. þá nýsettum lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009 með afturvirkum hætti.

Með lögum um Menntasjóð námsmanna nr. 60/2020 var innleitt nýtt námsstyrkjakerfi með það að markmiði að tryggja hagsmuni námsmanna á Íslandi m.a. með því að fella niður ábyrgðir á námslánunum frá tíð eldri laga, þó aðeins ef námslánin væru í skilum við gildistöku laganna. Menntasjóðurinn fylgdi þessum lagafyrirmælum eftir og eftir að lögin komu til framkvæmda 1. júlí 2020 voru einungis virkar ábyrgðir vegna námslána sem voru í vanskilum eftir þann dag. Í lögunum er óbreytt sú meginregla að námsmenn sem teljast tryggir lántakar leggi ekki fram greiðslutryggingu. Jafnframt var viðhaldið því úrræði í þágu þeirra sem ekki uppfylltu lánshæfisskilyrði, „ekki tryggir lánþegar“, geti lagt fram tryggingu sem Menntasjóður metur viðunandi. Samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins er lánþegi ekki

tryggur ef hann er á vanskilaskrá, bú hans er í gjaldþrotameðferð eða ef sjóðurinn hefur þurft að afskrifa lán gagnvart honum.

Allar ábyrgðir sem enn eru í gildi hjá sjóðnum eiga það sammerkt að tengjast lánnum þar sem metin er aukin áhætta á vanskilum lántaka en það eru annars vegar ábyrgðir sem ekki voru felldar niður vegna þess að lántaki var í vanskilum 1. júlí 2020 er menntasjóðslögin komu til framkvæmda en hins vegar ábyrgðir sem veittar hafa verið frá því lögin komu til framkvæmda til að gera umsækjendum sem ekki voru tryggir lántakar kleift að fá námslán og þar með talið möguleika á námsstyrk síðar meir. Verði vanskil á námslánum sem tryggð eru með sjálfskuldarábyrgðum er nánast í öllum tilvikum brugðist þannig við að láninu er komið í skil með því að vanskilagjalddagar eru greiddir og eftirstöðvum lánsins aftur komið í lögmælt greiðsluferli. Verðmæti ábyrgðanna fyrir sjóðinn felast í tilvist þeirra fyrir þann hluta lánasafns sjóðsins sem Alþingi hefur metið áhættumeiri en þann sem er án ábyrgða.

Samkvæmt endurgreiðsluákvæðum hinna nýju laga um Menntasjóð námsmanna miðar vaxtaálag endurgreiðslu við væntanleg afföll þ.e. afskriftir vegna andláts og annars. Ekki hefur verið unnin greiningarvinna um möguleg áhrif breytinga á lögum um greiðsluaðlögun munu hafa á vanskil og afskriftir hjá sjóðnum en fyrirséð er að vanskil muni aukast að einhverju marki. Þau vanskil munu svo hafa áhrif hjá skilvísunum framtíðargreiðendum sjóðsins í formi hærri vaxtaálags.

Með vísan til alls framangreinds þykir hafa verið sýnt fram á mikilvægi sjálfskuldarábyrgða bæði virkra og óvirkra sem tryggingu fyrir endurgreiðslu námslána hjá sjóðnum og á lánasafn sjóðsins í heild sinni. Á þeim grundvelli og annars þess sem fram hefur komið í umsögn þessari er ítrekuð andstaða sjóðsins við fyrirhugaða breytingu og jafnframt ítrekað mikilvægi þess að skýrt komi fram í lagatexta að undir greiðsluaðlögun falli einungis virkar ábyrgðir fari svo að breytingin nái engu að síður fram að ganga.

Virðingarfyllt,

Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir,
framkvæmdarstjóri Menntasjóðs námsmanna