



Skýrsla um eftirfylgni:
Lánasjóður íslenskra námsmanna
Lánshæfi náms og þróun útlána

September 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
Viðbrögð við ábendingum í skýrsludrögum frá 21. ágúst 2014.....	6
1 Inngangur.....	7
2 Lánshæfi náms og þróun útlána	8
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011	8
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	9
2.2.1 Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis	9
2.2.2 Ábendingar til Lánasjóðs íslenskra námsmanna.....	11

Niðurstöður

Í skýrslunni *Lánasjóður íslenskra námsmanna – Lánshæfi náms og þróun útlána* (júni 2011) fjallaði Ríkisendurskoðun um ferlið sem Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) fylgir þegar teknar eru ákvarðanir um lánshæfi náms og kannaði hvort það stuðlaði að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu ríkisfjár. Fram kom að stjórn sjóðsins setti árlega úthlutunarreglur námslána á grundvelli laga um sjóðinn. Meginreglan væri sú að lána aðeins til framhaldsnáms við skóla sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms hérlendis. Almennt framhaldsskólanám væri því ekki lánshæft. Heimilt væri þó að veita lán vegna tiltekins sérnáms og eins væri hefð fyrir því að lána til ýmiss konar náms á framhaldsskólastigi sem ekki telst til sérnáms, m.a. svonefnds frumgreinanáms sem veitir undirbúning fyrir háskólanám. Ríkisendurskoðun taldi slíkar lánveitingar fara í bága við lög um lánasjóðinn og jafnræði námsmanna.

Fram kom að lánþegum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fjölgaði um 85% á árunum 2001–09. Þar af fjölgaði lánþegum á framhaldsskólastigi um 164%. Þá fimmfölduðust skólagjaldalán á sama tímabili. Þótt lánasjóðurinn væri lánastofnun bæri ríkissjóður um helming kostnaðar vegna heildarútlána hans og hefði árlegt framlag hans til sjóðsins meira en þrefaldast frá 2001–10. Meginástæðan væri sú að fjármögnunarkostnaður sjóðsins væri mun meiri en útlánavextir. Þá hefðu afskriftir aukist verulega á árunum 2006–10 vegna aukinna undanþága lánþega frá endurgreiðslu. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að stjórnvöld huguðu að markvissri nýtingu ríkisfjár með skýrri stefnu um lánshæfi náms. Þar mætti hafa til hliðsjónar fyrirkomulag annars staðar á Norður-löndum.

Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í fyrsta lagi bæri því að tryggja að ákvæðum laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna væri fylgt eða stuðla að því að lögum væri breytt í samræmi við framkvæmd. Í öðru lagi þyrfti ráðuneytið að skipa faglega nefnd til að meta lánshæfi náms. Óæskilegt væri að lánasjóðurinn sæi um slíkt mat. Í þriðja lagi þyrfti ráðuneytið að setja reglur um lánshæf skólagjöld, m.a. til að tryggja að þau væru ekki hærri en raunkostnaður kennslunnar. Í viðbrögðum ráðuneytisins við þessum ábendingum árið 2011 kom fram að ákveðið hefði verið að skipa nefnd um endurskoðun laga um lánasjóðinn. Henni væri ætlað að skýra tilgang og markmið námslánakerfisins á Íslandi, meta stöðu þess og fjalla um ýmis álitaefni sem komið hefðu upp á síðustu misserum.

Í bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar árið 2014 benti mennta- og menningarmálaráðuneyti á að lagt hefði verið fram heildarfrumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna á 141. löggjafarþingi (2012–13). Þar hefði m.a. verið lagt til að heimila lánasjóðnum að lána nemendum í frumgreinanámi að hámarki vegna 60 framhaldsskólaeininga og að skipuð yrði sérstök nefnd til að meta lánshæfi náms. Frumvarpið hefði ekki hlotið brautargengi en hafinn væri undirbúningur að nýju frumvarpi. Ekki lægi þó

Lánveitingar á svig við lög um LÍN og jafnræði námsmanna

Ríkissjóður ber um helming kostnaðar vegna útlána LÍN

Ákvæðum laga um lánshæfi sé fylgt

Fagleg nefnd meti lánshæfi náms

Settar séu reglur um lánshæf skólagjöld

fyrir hvenær það yrði lagt fram á Alþingi. Þá hefði ráðuneytið ákveðið að setja ekki sérstakar reglur um lánshæf skólagjöld í einkaskólum heldur setja sérstakt ákvæði um gjaldtöku í samning ráðuneytisins við einkarekna háskóla.

Ekki þörf á að halda ábendingum til streitu

Í þeim skýrsludrögum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti fékk til umsagnar 21. ágúst 2014 taldi Ríkisendurskoðun að það hefði brugðist með ásættanlegum hætti við ábendingunni um að settar yrðu reglur um lánshæf skólagjöld. Því væri ekki þörf á að ítreka hana. Stofnunin taldi engu að síður mikilvægt að ný lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna kvæðu skýrt á um heimild sjóðsins til að lána fyrir skólagjöldum en í gildandi lögum eru engin slík ákvæði. Ríkisendurskoðun taldi aftur á móti að lítið hefði verið brugðist við fyrstu tveimur ábendingunum. Hún ítrekaði þær því og hvatti ráðuneytið til að hraða undirbúningi að nýju frumvarpi til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Með hliðsjón af viðbrögðum ráðuneytisins frá 18. september 2014 (sjá bls. 6) telur Ríkisendurskoðun þarflaust að halda ábendingunum til streitu. Stofnunin væntir þess að Alþingi taki í nýjum lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna skýra afstöðu til þeirra atriða sem ábendingarnar fela í sér og að mennta- og menningarmálaráðuneyti og lánasjóðurinn sjái til þess að lögnum verði fylgt.

Ákvæðum laga um lánshæfi sé fylgt

Í skýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun fimm ábendingum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Í fyrsta lagi bæri honum að fylgja ákvæðum laga um lánshæfi. Í viðbrögðum sínum árið 2011 tók stjórn sjóðsins undir þetta. Samkvæmt bréfi sjóðsins árið 2014 leggur stjórnin nú til að ekki verði lánað til frumgreinanáms frá og með námsárinu 2015–16 liggi þá ekki fyrir fullnægjandi lagaheimild til þess. Vegna þessara viðbragða sér Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu. Stofnunin bindur einnig vonir við að tekið verði á málinu í væntanlegu frumvarpi til laga um lánasjóðinn.

Tryggja beri jafnræði námsmanna

Í öðru lagi taldi Ríkisendurskoðun að lánasjóðnum bæri að tryggja jafnræði framhaldsskólanema til námslána. Í viðbrögðum sínum árið 2011 tók stjórn sjóðsins undir þetta. Samkvæmt bréfi sjóðsins 2014 hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti sett sér það markmið að allir framhaldsskólar hafi lokið við að skilgreina námslok og röðun þeirra á hæfnisþrep haustið 2015. Frá þeim tíma verði aðeins lánað til sérnáms á 3. hæfnisþrepi og hafi námsbraut ekki verið raðað á hæfnisþrep verði hún ekki lánshæf. Ríkisendurskoðun væntir þess að þessi áform gangi eftir og einnig að tekið verði á málinu í væntanlegu frumvarpi til laga um lánasjóðinn. Stofnunin telur því ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Í þriðja lagi taldi Ríkisendurskoðun eðlilegt að binda rétt til námslána vissum aldri og fjárhæð. Í viðbrögðum sínum árið 2011 taldi stjórn sjóðsins ekki rétt að taka upp aldurstengdar takmarkanir að svo stöddu enda krefðist það lagabreytinga. Samkvæmt upplýsingum lánasjóðsins 2014 er afstaða stjórnar til þessa máls óbreytt. Skýrsla um fjárhagslega áhættu sjóðsins sé til skoðunar í mennta- og menningarmálaráðuneyti og megi búast við að lagðar verði fram tillögur að breytingum sem taka á helstu áhættuþáttum. Ríkisendurskoðun fellst á að athuga beri hugsanlegar breytingar á rétti námsmanna til námslána við endurskoðun laga um lánasjóðinn og mat á fjárhagslegri áhættu hans. Stofnunin telur því ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Í fjórða lagi taldi Ríkisendurskoðun að endurskoða þyrfti reglur um skólagjaldalán vegna náms erlendis. Í viðbrögðum sínum árið 2011 benti stjórn sjóðsins á að hún hefði hingað til talið jákvætt að hluti námsmanna sækti nám erlendis. Þá væri óvíst hvort það samræmdist ákvæðum samnings um Evrópska efnahagssvæðið að gera aðrar kröfur til þeirra sem stunda nám erlendis en hinna sem stunda nám á Íslandi. Samkvæmt upplýsingum sjóðsins 2014 er afstaða stjórnar hans í grundvallaratriðum óbreytt. Hún hafi þó hug á að skilgreina betur hvaða erlendir skólar séu lánshæfir og jafnvel að miða við 100 bestu háskóla í heimi. Ef sjóðurinn tæki upp styrkjakerfi í þessu sambandi þyrfti að breyta lögum um hann. Ríkisendurskoðun fellst á sjónarmið lánasjóðsins og telur mikilvægt að tekið verði tillit til þeirra við endurskoðun laga um sjóðinn. Stofnunin ítrekar því ekki ábendinguna að svo stöddu.

Endurskoða þurfi reglur um skólagjaldalán erlendis

Í fimmta lagi taldi Ríkisendurskoðun rétt að lánasjóðurinn upplýsti lánþega reglulega um fjárhagsskuldbindingar sínar. Í viðbrögðum sjóðsins árið 2011 kom fram að hann notaði ýmsar leiðir til að miðla upplýsingum til námsmanna í þessu sambandi en myndi skoða ábendingu Ríkisendurskoðunar með jákvæðum hætti. Um áramótin 2011/2012 yrði í fyrsta sinn sent yfirlit til ábyrgðarmanna þar sem fram kæmu upplýsingar um stöðu þeirra lána sem þeir væru í ábyrgð fyrir. Í bréfi sínu árið 2014 ítrekaði lánasjóðurinn þetta svar. Einnig benti hann á að greiðandi námslána gæti notað sérstaka reiknivél á heimasíðu sjóðsins og sett inn forsendur sínar um laun og reiknað út afborganir og lánstíma. Lánasjóðurinn hefði í hyggju að bæta við reikniliíkanið forsendum um verðbólgu. Þá væri gert ráð fyrir að í framtíðinni verði allir Íslendingar með „lögheimilisnetfang“ og því yrði auðveldara fyrir sjóðinn að veita betri upplýsingar og oftar og með minni tilkostnaði. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna og væntir þess að lánasjóðurinn fylgi þessu máli eftir.

LÍN upplýsi lánþega um fjárhagsskuldbindingar sínar

Viðbrögð við ábendingum í skýrslu- drögum frá 21. ágúst 2014

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 18. september 2014

1. Tryggja ber að ákvæðum laga sé fylgt

Á undanförnum árum hefur Lánasjóður íslenskra námsmanna veitt bæði framfærslu- og skólagjaldalán vegna náms sem uppfyllir hvorugt þeirra skilyrða um láns hæfi sem lög kveða á um, þ.e. er hvorki á háskólastigi né raunverulegt sérnám. Mikilvægt er að mennta- og menningarmálaráðuneyti sjái til þess að sjóðurinn fylgi ákvæðum laga um láns hæfi eða stuðli að því að lögum sé breytt í samræmi við framkvæmd.

2. Skipa þarf faglega nefnd um láns hæfi náms

Lagt er til að skipuð verði fagleg nefnd á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis til að meta láns hæfi náms hér á landi og erlendis. Óæskilegt er að slíkt mat fari fram innan Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Einungis verði veitt lán vegna viðurkennds náms, þ.e. náms sem uppfyllir skilgreindar gæðakröfur menntayfirvalda. Að auki taki nefndin m.a. mið af mennta- og atvinnustefnu stjórnvalda, þörfum atvinnulífsins og skynsamlegri nýtingu opinbers fjár.

„Mennta- og menningarmálaráðherra tekur ábendingar Ríkisendurskoðunar alvarlega. Á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir árið 2014–15 er þess getið að fyrirhugað sé að ráðherra leggi fram frumvarp til nýrra heildarlaga um Lánasjóð íslenskra námsmanna eigi síðar en í vor. Vinna við frumvarpið er þegar hafin og er útlit fyrir að sú vinna klárast í tæka tíð. Hliðsjón verður höfð af báðum ábendingum Ríkisendurskoðunar í því frumvarpi. Fari hinsvegar svo að framlagningu frumvarpsins seinki mun ráðherra beita sér fyrir því að bætt verði úr réttarástandi vegna útlána fyrir nám, sem uppfyllir ekki fyrrgreind skilyrði.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sam-bandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sín-um, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýslu-endurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálf-stæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt er fylgt eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar *Lánasjóður íslenskra náms-manna – Lánshæfi náms og þróun útlána* (júní 2011). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði brugðist við þremur ábend-ingum sem beint var til þess. Jafnframt var leitast við að meta hvort og þá hvernig Lánasjóður íslenskra námsmanna hefði brugðist við fimm ábendingum sem beint var til hans.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var m.a. aflað upplýsinga frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og Lánasjóði ís-lenskra námsmanna. Ráðuneytið og lánasjóðurinn fengu drög að skýrslunni til efnis-legrar umsagnar auk þess sem óskað var eftir viðbrögðum ráðuneytisins við ítrekuðum ábendingum. Þau viðbrögð eru birt hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar ráðuneyt-inu og lánasjóðnum gott samstarf.

Ríkisendurskoðun
sjálfstæð eftirlits-
stofnun Alþingis

Eftirfylgni í sam-
ræmi við alþjóð-
legan staðal

2 Lánshæfi náms og þróun útlána

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011

Í skýrslunni [Lánasjóður íslenskra námsmanna – Lánshæfi náms og þróun útlána](#) (júní 2011) fjallaði Ríkisendurskoðun um ferlið sem Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) fylgir þegar ákvarðanir eru teknar um lánshæfi náms og kannaði hvort það stuðlaði að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu ríkisfjár. Leitað var svara við því hver tæki ákvörðun um lánshæfi náms, hvaða viðmið væru notuð í því sambandi, hver hefði verið þróun útlána og innheimta námslána síðustu ár, hvaða álitæfni væru uppi um skipan mála og hvernig þessum málum væri farið annars staðar á Norðurlöndum.

Í skýrslunni var í upphafi lýst þeim skilyrðum sem námsmenn og nám þyrftu að uppfylla til að lán væri veitt samkvæmt lögum og árlegum úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna sem mennta- og menningarmálaráðherra staðfestir. Meginreglan væri sú að námið væri viðurkennt, skipulagt sem fullt nám og gerði sambærilegar kröfur um undirbúningsmenntun og gerðar væru til háskólanáms á Íslandi. Almennt framhaldsskólanám til stúdentsprófs eða sambærilegs prófs væri því ekki lánshæft. Lánasjóðnum væri engu að síður heimilt að veita námslán til tiltekins sérnáms, svo sem löggilts iðnnáms og viðurkennds starfsnáms, samkvæmt ákvörðunum stjórnar. Þá hefði einnig skapast sú hefð að veita lán vegna ýmiss konar náms á framhaldsskólastigi sem ekki teldist til sérnáms, m.a. svonefnds frumgreinanáms sem veitir undirbúning fyrir háskólanám. Ríkisendurskoðun taldi að þær lánveitingar færu í bága við lög um lánasjóðinn og jafnræði námsmanna, enda væri almennt framhaldsskólanám til stúdentsprófs eða sambærilegs prófs ekki lánshæft. Loks taldi stofnunin æskilegt að fagleg nefnd mæti lánshæfi náms en ekki stjórn lánasjóðsins.

Einnig kom fram að frá 2001–11 hefði skráðum nemendum háskóla og framhaldsskóla fjölgað um 45%, m.a. vegna aukins námsframboðs einkarekinna skóla á háskóla- og framhaldsskólastigi. Í samræmi við það hefði lánþegum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fjölgað mikið eða um 85% á árunum 2001–09. Þar af hefði lánþegum á framhaldsskólastigi fjölgað um 164%. Þá hefðu skólagjaldalán lánasjóðsins vegna náms við einkarekna háskóla og sérskóla fimmfaldast á árunum 2001–09. Stærstur hluti þeirra væri vegna náms við erlenda skóla. Í því sambandi var bent á að skólagjöld hefðu almennt hækkað verulega hin síðari ár og að flestir innlendir skólar sem innheimta slík gjöld miðuðu þau við hámarksviðmið lánasjóðsins. Engar reglur væru um skólagjöld eða hvernig þau væru reiknuð út, t.d. með vísun í raungjöld kennslunnar.

Í skýrslunni var minnt á að þótt Lánasjóður íslenskra námsmanna væri lánastofnun bæri ríkissjóður um helming kostnaðar vegna heildarútlána hans.¹ Einnig kom fram að

¹ Samkvæmt *Frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015* er áætlað að árlegt framlag ríkissjóðs þurfi að nema um 47% af útlánunum sjóðsins.

Sömu kröfur um undirbúning og gerðar eru til háskólanáms

Lánþegum fjölgað í mikið árin 2001–09

árlegt framlag ríkissjóðs til sjóðsins hefði meira en þrefaldast í krónum talið á árunum 2001–10, þ.e. úr 2,4 ma.kr. í 8,4 ma.kr. Meginástæðan væri sú að fjármögnunarkostnaður lánasjóðsins væri mun hærrí en útlánvextir. Þá hefðu afskriftir aukist verulega á árunum 2006–10, m.a. vegna aukinna undanþága lánþega frá endurgreiðslu lána vegna náms, örorku eða atvinnuleysis. Ríkisendurskoðun taldi að stjórnvöld þyrftu að huga betur að markvissri nýtingu ríkisfjár með skýrri stefnu um lánshæfi náms. Þar mætti hafa til hliðsjónar námsstyrkjakerfi annars staðar á Norðurlöndum. Einnig væri ástæða til að kanna hvort binda ætti rétt til námslána tilteknum aldri og tiltekinni lánsfjárhæð til að koma í veg fyrir að lánþegar séu enn í skuld við lánasjóðinn þegar þeir hefja töku lífeyris.

Árlegt framlag ríkissjóðs meira en þrefaldaðist á tíu árum

Í skýrslu sinni frá árinu 2011 beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Því bæri að tryggja að ákvæðum laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna væri fylgt eða breyta þeim í samræmi við framkvæmd, skipa faglega nefnd um lánshæfi náms og setja reglur um lánshæf skólagjöld.

Þremur ábendingum beint til ráðuneytis

Ríkisendurskoðun beindi fimm ábendingum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Fylgja bæri ákvæðum laga um lánshæfi, tryggja jafnræði framhaldsskólanema til námslána, binda rétt til námslána tilteknum aldri og fjárhæð, endurskoða reglur um skólagjaldalán vegna náms erlendis og upplýsa lánþega reglulega um fjárskuldbindingar sínar.

Fimm ábendingum beint til LÍN

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Hinn 26. nóvember 2012 sendi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis frá sér [álit](#) sitt um skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011. Þar tók hún í meginráttum undir þær ábendingar sem fram komu í skýrslunni og lagði áherslu á að mennta- og menningarmálaráðuneyti í samvinnu við lánasjóðinn tæki mið af þeim í þeirri vinnu sem þá stóð yfir við að endurskoða lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

2.2.1 Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við skýrslunni árið 2011 kom fram að þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra hefði ákveðið að skipa nefnd um endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna og að óskað hefði verið eftir tilnefningum í hana. Henni væri ætlað að skýra tilgang og markmið námslánakerfisins á Íslandi og meta stöðu þess með hliðsjón af þróun námsframboðs og menntunar á háskólastigi. Þá væri nefndinni ætlað að fjalla um mörg þau álitæfni sem komið hefðu upp á undanförunum misserum og getið væri í skýrslu Ríkisendurskoðunar, s.s. forsendur námslánakerfisins, lánshæfi náms, skilyrði fyrir námsaðstoð, ákvörðun um lánsfjárhæðir og almennt um rekstur og afkomu lánasjóðsins. Að lokum kom fram að ráðuneytið teldi eðlilegt að nefndin tæki ábendingar Ríkisendurskoðunar til athugunar í vinnu sinni.

1. Tryggja ber að ákvæðum laga sé fylgt

Ríkisendurskoðun benti á að Lánasjóður íslenskra námsmanna hefði síðustu ár veitt bæði framfærslu- og skólagjaldalán vegna náms sem uppfyllti hvorugt þeirra skilyrða um lánshæfi sem lög kvæðu á um, þ.e. væri hvorki á háskólastigi né raunverulegt sérnám. Ríkisendurskoðun hvatti mennta- og menningarmálaráðuneyti til að sjá til

Þess að lánasjóðurinn fylgdi ákvæðum laga um lánshæfi eða stuðlaði að því að lögum yrði breytt í samræmi við framkvæmd.

Ákvæðum laga sé fylgt eða þeim breytt

Í svörum mennta- og menningarmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar árið 2014 vegna þessarar ábendingar var bent á að lagt hefði verið fram heildarfrumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna á 141. löggjafarþingi (2012–13). Það hefði hins vegar ekki hlotið brautargengi. Í því hefði m.a. verið lagt til að renna lagastoð undir heimild lánasjóðsins til að lána nemendum í frumgreinanámi að hámarki vegna 60 framhaldsskólaeininga að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Í frumvarpinu hefði heimild lánasjóðsins til að veita námslán vegna starfsnáms á framhaldsskólastigi einnig verið afmörkuð. Þá hefði að lokum verið sett fram tillaga um sérstaka heimild vegna skólagjalda í háskólanámi og starfsnámi á framhaldsskólastigi. Ákveðið hefði verið að hefja undirbúning að nýju lagafrumvarpi og yrðu ábendingar Ríkisendurskoðunar skoðaðar aftur við gerð þess. Ekki lægi þó fyrir hvenær það frumvarp yrði lagt fram á Alþingi.

Alþingi taki afstöðu til málsins

Í þeim skýrsludrögum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti fékk til umsagnar 21. ágúst 2014 taldi Ríkisendurskoðun að lítið hefði verið brugðist við þessari ábendingu. Hún ítrekaði hana því og hvatti ráðuneytið til að hraða undirbúningi að nýju frumvarpi til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna þar sem skýrt yrði kveðið á um það hvaða nám sé lánshæft. Þeim ákvæðum yrði síðan að fylgja eftir. Með hliðsjón af viðbrögðum ráðuneytisins frá 18. september 2014 (sjá bls. 6) telur Ríkisendurskoðun þarflaust að halda ábendingunni til streitu. Stofnunin væntir þess að Alþingi taki í nýjum lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna skýra afstöðu til þess atriðis sem ábendingin felur í sér og að mennta- og menningarmálaráðuneyti og Lánasjóður íslenskra námsmanna sjái til þess að lagaákvæðinu verði fylgt.

2. Skipa þarf faglega nefnd um lánshæfi náms

Ríkisendurskoðun lagði til að skipuð yrði fagleg nefnd á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis til að meta lánshæfi náms hér á landi og erlendis. Óæskilegt væri að slíkt mat færi fram innan lánasjóðsins. Einungis yrði veitt lán vegna viðurkennds náms, þ.e. náms sem uppfyllti skilgreindar gæðakröfur menntayfirvalda. Að auki lagði Ríkisendurskoðun til að nefndin tæki m.a. mið af mennta- og atvinnustefnu stjórnvalda, þörfum atvinnulífsins og skynsamlegri nýtingu opinbers fjár.

Þarflaust að halda ábendingunni til streitu

Í svörum mennta- og menningarmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar árið 2014 vegna þessarar ábendingar var bent á að í áðurnefndu lagafrumvarpi hefði verið lagt til að stofnuð yrði sérstök nefnd til að meta lánshæfi náms. Í þeim skýrsludrögum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti fékk til umsagnar 21. ágúst 2014 taldi Ríkisendurskoðun slíka nefnd mikið framfaraskref. Þar sem málið hefði ekki náð fram að ganga teldi stofnunin rétt að ítreka ábendingu sína og hvetja til þess að hún yrði höfð í huga við undirbúning að nýju frumvarpi til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Með hliðsjón af viðbrögðum ráðuneytisins frá 18. september 2014 (sjá bls. 6) telur Ríkisendurskoðun nú þarflaust að halda ábendingunni til streitu. Stofnunin væntir þess að Alþingi taki í nýjum lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna afstöðu til þess atriðis sem hún felur í sér og að mennta- og menningarmálaráðuneyti og Lánasjóður íslenskra námsmanna sjái til þess að lagaákvæðinu verði fylgt.

3. Setja þarf reglur um lánsþæf skólagjöld

Ríkisendurskoðun benti á að þar sem lán til skólagjalda við einkarekna skóla væru að nokkru leyti niðurgreidd af ríkinu þyrfti að setja reglur um þau til að tryggja að þau væru ekki hærri en raunkostnaður kennslunnar. Slíkar reglur þyrftu einnig að tryggja hagsmuni nemenda, m.a. kveða á um hugsanlega endurgreiðslu skólagjalda, leyfilegar breytingar á fjárhæð gjalda meðan á námi stæði og hvernig leysa ætti úr ágreiningi.

Í svörum mennta- og menningarmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar árið 2014 vegna þessarar ábendingar var bent á að ákveðið hefði verið að setja ekki sérstakar reglur um lánsþæf skólagjöld í einkaskólum heldur að setja sérstakt ákvæði um gjaldtöku í samninga ráðuneytisins við einkarekna háskóla. Það kvæði á um að innheimti háskólinn gjald af nemendum skyldi ástæða þess útskýrð og birt ásamt gjaldskrá á áberandi stað á vef skólans. Hækkaði skólinn gjöld umfram verðlagshækkun eða legði á ný gjöld skyldi hann kynna það með góðum fyrirvara og útskýra ástæður hækkunarinnar. Ráðuneytið færi yfir framkvæmd samnings árlega, m.a. á fundum með fulltrúa hvers háskóla. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins hafa verið haldnir formlegir fundir með fulltrúum háskólanna þar sem m.a. hefur verið fjallað um fjármál þeirra.

Setja þurfi reglur um lánsþæf skólagjöld

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ráðuneytið brugðist með ásættanlegum hætti við þessari ábendingu. Stofnunin sér því ekki ástæðu til að ítreka hana. Ríkisendurskoðun telur engu að síður mikilvægt að ný lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna kveði skýrt á um heimild sjóðsins til að veita lán til skólagjalda en í gildandi lögum eru engin slík ákvæði.

Ákvæði um gjaldtöku skóla komið í samninga

2.2.2 Ábendingar til Lánasjóðs íslenskra námsmanna

1. Fylgja ber ákvæðum laga um lánsþæfi

Ríkisendurskoðun benti á að samkvæmt lögum væri Lánasjóði íslenskra námsmanna einungis heimilt að veita námslán til framhaldsnáms við skóla sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og háskólar og tiltekins sérnáms. Að mati Ríkisendurskoðunar væri lánasjóðnum því óheimilt að veita námslán vegna frumgreinánáms, enda uppfyllti slíkt nám hvorugt framangreindra skilyrða. Sama gilti um ýmiss konar sérsniðið framhaldsskólanám sem undirbyggi nemendur fyrir starfsnám, t.d. í flugumferðarstjórn.

Í viðbrögðum Lánasjóðs íslenskra námsmanna árið 2011 tók þáverandi stjórn hans undir ábendingu Ríkisendurskoðunar. Sú hefð hefði þó viðgengist hjá lánasjóðnum í nokkra áratugi að lána til frumgreinánáms. Stjórnin hefði talið rétt að koma því máli í annan farveg og sent mennta- og menningarmálaráðuneyti minnisblað um það. Einnig hefði málið verið rætt á fundum lánasjóðsins og ráðuneytisins án þess að niðurstaða hefði fengist. Ekki hefði verið talið rétt að brjóta áðurnefnda hefð og hætta að lána til frumgreinánáms áður en fundin væri önnur lausn. Sú afstaða hefði byggst bæði á hagsmunum námsmanna sem þegar hefðu hafið nám og námsbrautanna/skólanna sjálfra sem hefðu lagt í umtalsverða fjárfestingu, m.a. vegna þess að lánasjóðurinn hefði um áratuga skeið metið námið lánshæft. Að lokum kom fram að endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna myndi fara fram á árinu 2011 og yrði frum-

Stjórn LÍN sam- mála Ríkisendurskoðun

greinanám þar til umfjöllunar. Þá væri fyrirkomulag frumgreinanáms til skoðunar í ráðuneytinu.

Samkvæmt upplýsingum Lánasjóðs íslenskra námsmanna til Ríkisendurskoðunar 2014 tekur stjórn sjóðsins enn undir ábendingu Ríkisendurskoðunar. Í greinargerð sjóðsins til mennta- og menningarmálaráðuneytis með nýjum úthlutunarreglum 2014–15 komi fram að frumgreinanám þarfnist sérstakrar athugunar þegar lög um lánasjóðinn verði endurskoðuð. Stjórn hans telji þó ekki forsendur fyrir því að hætta lánveitingum til frumgreinanáms frá og með næsta hausti vegna mikilla áhrifa sem það hefði á námsmenn og hlutaðeigandi skóla. Að lokum kemur fram að stjórnin leggi til að ekki verði lánað til frumgreinanáms frá og með námsárinu 2015–16 liggi ekki fyrir fullnægjandi lagaheimild til þess á þeim tíma.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa litlar breytingar orðið á málinu frá því að stofnunin setti fram ábendingu sína árið 2011. Með tillögu sinni að ekki verði lánað til frumgreinanáms frá og með námsárinu 2015–16, liggi ekki fyrir fullnægjandi lagaheimild til þess á þeim tíma, setur stjórnin þó vissa pressu á ráðuneytið að taka málið fastari tókum og ganga frá lagaheimild. Í ljósi þessa telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína til lánasjóðsins að svo stöddu en væntir þess að hraðað verði undirbúningi frumvarps til laga um sjóðinn þar sem tekið verði á málinu.

2. Tryggja þarf jafnræði framhaldsskólanema til námslána

Ríkisendurskoðun taldi að lánasjóðnum bæri að huga að jafnræði framhaldsskólanema ef hann héldi áfram að veita lán vegna frumgreinanáms og annars undirbúningsnáms fyrir háskóla- eða starfsnám. Í því sambandi minnti stofnunin á að nám í fjölbrauta- og menntaskólum til undirbúnings stúdentsprófs væri almennt ekki lánshæft, ekki einu sinni við öldungadeildir. Þá þyrfti að taka tillit til þess að skil milli hefðbundins stúdentsprófs og sérnáms urðu óljósari en verið hafði með setningu nýrra framhaldsskólalaga árið 2008.

Í viðbrögðum Lánasjóðs íslenskra námsmanna árið 2011 tók stjórn hans undir ábendinguna og lýsti því yfir að hún væri sér meðvitandi um þetta atriði. Stjórnin vísaði einnig í áður nefnt minnisblað sitt til ráðuneytisins, sbr. viðbrögð sjóðsins 2011 við fyrstu ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Um þessa ábendingu gildir það sama og um þá fyrstu að litlar breytingar hafa orðið á málinu frá árinu 2011. Í þessu sambandi bendir Ríkisendurskoðun á auglýsingu mennta- og menningarmálaráðuneytis um staðfestingu úthlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir skólaárið 2014–15 sem stjórn lánasjóðsins samþykkti 20. maí 2014 og mennta- og menningarmálaráðherra staðfesti sama dag. Þar er m.a. kafli um sérnám á Íslandi. Í honum kemur fram að nám í fjölbrauta- og menntaskólum og öðrum skólum sem bjóða upp á nám sem sé liður í undirbúningi til stúdentsprófs eða sambærilegs prófs sé ekki lánshæft. Á hinn bóginn er lánað til þriggja missera náms við frumgreinadeildir Háskólans á Bifröst, Háskólans í Reykjavík og Keilis.

Samkvæmt upplýsingum Lánasjóðs íslenskra námsmanna til Ríkisendurskoðunar 2014 hefur stjórn sjóðsins áhyggjur af því að skil milli sérnáms og almenns framhaldsskóla-

náms til stúdentsprófs séu óljós. Þetta geti leitt til mismunar gagnvart nemendum í almennu bóknámi á framhaldsskólastigi og sé nám sumra námsmanna lánshæft en annarra ekki. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hafi sett fram það markmið að allir framhaldsskólar hafi lokið við að skilgreina námslok og raða þeim á hæfnisþrep haustið 2015. Í samræmi við það muni lánasjóðurinn aðeins lána til sérnáms á þriðja hæfnisþrepi frá haustinu 2015. Hafi námsbraut ekki verið raðað á hæfnisþrep verði brautin þar með ekki lánshæf.

Með tilliti til fyrirhugaðra breytinga Lánsjóðs íslenskra námsmanna á úthlutunarreglum sínum haustið 2015 telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína að svo stöddu. Stofnunin væntir þess einnig að tekið verði á málinu í væntanlegu frumvarpi til laga um lánasjóðinn.

3. Réttur til námslána verði bundinn tilteknum aldri og fjárhag

Ríkisendurskoðun taldi eðlilegt að takmarka rétt einstaklinga til námslána við tiltekinn aldur, t.d. 18–50 ár, líkt og gert væri víða erlendis. Þá taldi stofnunin að miða ætti heildarskuldsetningu lánþega hjá lánasjóðnum við áætlaða endurgreiðslumöguleika einstaklinga með meðaltekjur fyrir 60 ára aldur. Slíkar skorður drægju væntanlega úr afskriftum lána vegna aldurs og kæmu í veg fyrir að lánþegar yrðu enn í skuld við lánasjóðinn þegar þeir hæfu töku lífeyris. Þá sagði Ríkisendurskoðun að samhliða þessu mætti huga að einhvers konar fyrirgreiðslu vegna fullorðinsfræðslu.

Í viðbrögðum sínum árið 2011 taldi stjórn lánasjóðsins ekki rétt að svo stöddu að taka upp aldurstengdar takmarkanir. Ekki væri útilokað að útfæra mætti slíkar takmarkanir en þær þyrfti hins vegar að binda í lög og byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Skoða þyrfti hvort það væri réttlætunlegt og þjóðhagslega hagkvæmt að stilla námslána-kerfinu þannig upp að jafnrétti til náms væri tryggt óháð aldri lánþega og fjölskyldustærð. Væri það vilji stjórnvalda þyrfti alltaf að afskrifa lán þar sem námsmönnum entist ekki ævin til að greiða lánin til baka. Þá kom fram hjá lánasjóðnum að stjórnvöld þyrftu að meta hvort hagkvæmt og þjóðhagslega jákvætt væri að ákveðið hlutfall námsmanna sækti nám erlendis til að tryggja ákveðna fjölbreytni í menntun landsmanna. Að lokum kom fram að stjórn lánasjóðsins hefði ekki viljað breyta þessum grundvallaratriðum um rétt til námslána vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar laga um lánasjóðinn.

Í svörum Lánsjóðs íslenskra námsmanna til Ríkisendurskoðunar 2014 kemur fram að stjórn sjóðsins hafi ekki breytt um afstöðu frá árinu 2011 og bendi hún jafnframt á skýrslu um fjárhagslega áhættu lánasjóðsins sem kom út í árslok 2013. Stjórnin hafi áhyggjur af vísbendingum um aukna þörf lánasjóðsins á afskriftum, m.a. vegna hærri lána, aukinnar skuldsetningar námsmanna, hærri meðalaldurs námsmanna, lengra náms og niðurfellingu ábyrgðarmanna. Að lokum kemur fram að skýrslan sé í skoðun í mennta- og menningarmálaráðuneyti og vænta megi að lagðar verði fram tillögur að breytingum sem taka á þessum áhættuþáttum.

Ríkisendurskoðun fellst á þau sjónarmið stjórnar lánasjóðsins að ekki sé rétt að gera breytingar á rétti námsmanna til námslána að svo komnu máli þar sem fyrirhugað sé að leggja fram frumvarp til laga um lánasjóðinn og áður nefnd skýrsla um fjárhagslega

áhættu hans sé til skoðunar í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Ríkisendurskoðun telur því ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu en telur rétt að þetta mál sé haft í huga við endurskoðun laganna.

4. Endurskoða þarf reglur um skólagjaldalán vegna náms erlendis

Ríkisendurskoðun benti á að kanna þyrfti hvort rétt væri að þrengja reglur um skólagjaldalán vegna náms erlendis en skoða jafnframt möguleika á styrkjakerfi fyrir nemendur í tilteknum námsgreinum. Í Danmörku ákvæðu stjórnvöld hvaða nám erlendis væri styrkhæft og væri miðað við 100 bestu háskóla heims. Styrkurinn miðaðist við kostnað danska ríkisins við svipað nám í Danmörku. Það sem vantaði upp á þyrftu nemendur að greiða sjálfir.

Í viðbrögðum lánasjóðsins árið 2011 kom fram að hingað til hefði stjórn hans talið jákvætt að hluti námsmanna sækti nám erlendis til að skapa ákveðna fjölbreytni í menntun og kunnáttu landsmanna. Því hefðu ekki verið teknar ákvarðanir um að þrengja að þessum hópi. Einnig væri óvíst hvort það samræmdist ákvæðum samnings um Evrópska efnahagssvæðið að gerðar væru aðrar kröfur til þeirra sem stunduðu nám erlendis en hinna sem stunduðu nám á Íslandi.

Samkvæmt upplýsingum lánasjóðsins frá árinu 2014 hefur afstaða stjórnar hans ekki breyst í grundvallaratriðum. Hún telji jákvætt að hluti námsmanna sæki nám erlendis til að skapa ákveðna fjölbreytni í menntun. Hún hafi engu að síður hug á því að skilgreina betur hvaða erlendir skólar séu lánshæfir og jafnvel að miðað verði við 100 bestu háskóla í heimi. Fram kemur að slíkt sé í samræmi við það sem Danir hafi gert en áfram verði lánað til sama náms hér á landi. Að lokum kemur fram að ef lánasjóðurinn taki upp styrkjakerfi í þessu sambandi þurfi slík grundvallarbreyting að gerast með breytingum á lögum um lánasjóðinn.

Ríkisendurskoðun fellst á sjónarmið lánasjóðsins og telur mikilvægt að tekið verði tillit til þeirra við endurskoðun laga um sjóðinn. Stofnunin ítrekar því ekki ábendinguna að svo stöddu.

5. Lánþegar séu upplýstir reglulega um fjárskuldbindingar sínar

Ríkisendurskoðun taldi rétt að lánasjóðurinn upplýsti lánþega reglulega um fjárhagskuldbindingar sínar, þ.e. stöðu námslána, líklegan endurgreiðslutíma þeirra miðað við tiltekna verðbólgu og laun og líklega mánaðarlega endurgreiðslu með tilliti til þeirra miklu langtímaskuldbindinga sem felast í námslánum og kannana á fjármálalæsi Íslendinga.

Í viðbrögðum lánasjóðsins árið 2011 kom fram að sjóðurinn notaði ýmsar leiðir til að miðla upplýsingum til námsmanna og greiðenda um stöðu lána og mögulega greiðslubyrði og var því lýst frekar. Fram kom að ábending Ríkisendurskoðunar yrði skoðuð með jákvæðum hætti og að leitað yrði leiða til að auka upplýsingagjöf. Reglulega væri farið yfir upplýsingagjöf lánasjóðsins og um áramótin 2011/2012 yrði í fyrsta sinn sent yfirlit til ábyrgðarmanna þar sem upplýsingar um stöðu þeirra lána sem þeir væru í ábyrgð fyrir kæmu fram.

Í svörum sínum árið 2014 ítrekaði lánasjóðurinn viðbrögð sín frá árinu 2011. Þar var einnig bent á að nú gæti greiðandi námslána farið inn á sérstaka reiknivél á heimasíðu sjóðsins og sett inn forsendur sínar um laun og reiknað út afborganir og lánstíma. Lánasjóðurinn hafi í hyggju að bæta við reiknilíkanið forsendum um verðbólgu sem gefi greiðanda enn betri upplýsingar. Stjórn lánasjóðsins telur að með þessu sé komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Einnig er bent á að við útreikning á afborgunum námslána sé tekið tillit til þeirra breytinga sem verða á tekjum greiðanda.

Þá vekur lánasjóðurinn athygli á verkefni forsætisráðuneytis um „Einfaldara Ísland“ sem geri ráð fyrir að í framtíðinni verði allir Íslendingar með „lögheimilisnetfang“. Þá verði auðveldara fyrir lánasjóðinn að veita betri upplýsingar og oftast og með minni tilkostnaði en nú er. Það muni einnig tryggja að upplýsingarnar komist til skila. Að lokum kemur fram að lánasjóðurinn muni nýta sér væntanlegar tækniframfarir til fulls en ekki sé ljóst hvenær af þeim verður.

Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna og væntir þess að lánasjóðurinn fylgi þessu máli eftir.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is