



Suðurgötu  
101 Reykjavík  
Sími 91-694300

*Alþingi*

Menntamálanefnd Alþingis  
Sigríður Anna Þórðardóttir, formaður  
b.t. Þorsteins Magnússonar  
Alþingi v/Austurvöll  
150 Reykjavík

*Erindi nr. Þ 115 1593  
komudagur 3 13 1992*

Reykjavík, 3. mars 1992.

Að beiðni yðar, dags. 14. febrúar 1992, fjallaði háskólaráð um frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna á fundi sínum 27. febrúar s.l. Á fundinum reifaði Þorsteinn Vilhjálmsson, formaður Kennslumálanefndar háskólaráðs, álitserð um frumvarpið. Þar sem skammur frestur var til svara, fól háskólaráð Þorsteini að ganga frá þeirri álitserð sem fylgir þessu bréfi. Jafnframt fól ráðið millifundanefnd að undirbúa umsögn háskólaráðs sem verður lögð fyrir næsta fund ráðsins 12. mars n.k. Hún verður send yður að þeim fundi loknum.

Virðingarfyllst,

Sveinbjörn Björnsson  
rektor

Hjálagt: - Álitserð

## Álitsgerð um frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna<sup>1</sup>

### Inngangur

Lánasjóður íslenskra námsmanna er afar mikilvægur hlekkur í íslensku menntakerfi. Miklu varðar að í starfi hans ríki bæði festa og skilvirkni. Meginhlutverk sjóðsins er að tryggja að allir námsmenn geti lagt stund á það langskólanám sem hugur þeirra og hæfileikar standa til. Þetta markmið varðar ekki aðeins námsmenn sjálfa eða skólakerfið heldur einnig þjóðina alla vegna vaxandi gildis menntunar í samfélagi nútíðar og framtíðar: Íslendingar hafa í rauninni ekki efni á því að einn einasti efnilegur námsmaður þurfi að hverfa frá námi vegna fjárskorts.

Tilgangur hins nýja frumvarps til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna er skv. greinargerð "að treysta fjárhagslega stöðu Lánasjóðsins til frambúðar og draga úr þeirri byrði sem ríkissjóður hefur af sjóðnum." Þetta er að sjálfsögðu góðra gjalda vert og í samræmi við ríkjandi stefnu í ríkisfjármálum sem bitnar eins og kunnugt er á fleirum en námsmönnum. Sömuleiðis er auðvitað ýmislegt til í því að traustari fjárhagur sjóðsins fellur að hagsmunum námsmanna og samfélags í framtíðinni. Hitt er verra að undir þessum merkjum eru gerðar ýmsar tillögur sem í rauninni koma traustum fjárhag ekki við heldur breyta fyrst og fremst nýtingu þess fjár sem varið er til sjóðsins. Um leið ber frumvarpið glögg merki þeirrar fljótaskriftar sem viðhöfð hefur verið við samningu þess. Hér er m.a. átt við eftirtalin atriði sem eru útskýrð og rökstudd nánar í greinargerð:

- Fyrirgert er vissum möguleikum á að bæta stöðu sjóðsins á sanngjarnan hátt sem mundi ekki koma verulega við neinn.
- Reglum um námsframvindu er stefnt í óvissu sem gæti truflað skólastarf á háskólastigi. Ef til vill er þetta þó gert af vangá sem má þá leiðrétta í meðförum Alþingis.
- Um námsstyrki og aðstoð við námsmenn í löngu námi er vísað með óljósum orðum greinargerðar á Vísindasjóð sem er þó að öllu leyti vanbúinn til slíkra verkefna. Engin rök eru leidd að því að flytja þetta hlutverk frá Lánasjóði.
- Felld er niður heimild sjóðsins, sem áður var lögbundin, til að taka tillit til tekna námsmanna. Þannig er stofnað í óvissu atriði sem getur þýtt 20-30% aukningu á fjárförf sjóðsins til námslána eða þá tilfærslur frá öðrum þáttum sem því nemur. Ef löggjafinn féllist á þessa breytingu væri hann að láta sjóðstjórn eftir mál sem slagar upp í einn milljarð króna.
- Fellt er niður ákvæði um tillit til fjölskylduaðstæðna námsmanna án þess að rökstutt sé að þetta muni í reynd draga úr fjárförf sjóðsins. Slík atriði, sem eru í eðli sínu "hlutlaus" gagnvart ríkissjóði, á engu að síður að framkvæma gegn vilja námsmanna-samtakanna.
- Látið er sem vextir verði í reynd 3% enda þótt fram komi óbeint í gögnum með frumvarpinu að talsvert mun skorta á að kröfur sem þannig myndast verði greiddar.

Síðast en ekki síst hafa menn því miður ekki gefið sér tíma til að leita samkomulags milli málsaðila og skapa þannig þá þjóðarsátt sem mundi skipta miklu í störfum Lánasjóðs. Þetta stingur mjög í stúf við þau vinnubrögð sem hafa áður verið viðhöfð í lagasmíð um

<sup>1</sup> Álitsgerð þessi er samin að beiðni háskólarektors í tengslum við umfjöllun Háskólaráðs um frumvarpið. Megináhersla er lögð á að taka hér fyrir atriði sem mönnum kann að sjást yfir þegar um þessi mál er rætt.

sjóðinn, t.d. nú síðast árið 1982. Ýmislegt bendir til að mögulegt hefði verið að ná slíkri sátt engu síður en áður, en það er sjálfsagt um seinan.

### Almenn greinargerð

Í hita umræðunnar um námslán vill oft gleymast að *nám er vinna* og námsmaðurinn fær engin lán nema hann skili þessari vinnu. Að þessu leyti eru námslán öðruvísi en önnur lán sem menn taka í banka með þeirri fyrirhöfn einni að afla sér veðheimilda eða ábyrgðarmanna. Af þessu leiðir að hættan á misnotkun námslána er allt öðruvísi vaxin en við á um önnur lán.

Ef sjónarmiðið um nám sem vinnu væri hreinræktað, væri réttast að námsmaðurinn fengi tiltekna upphæð á mánuði, óháð öllu öðru en námsafköstum. Hins vegar er þá ekki víst að takmaðir fjármunir samfélagsins til þessara þarfa *nýtist eins vel og kostur er*: Sumir mundu fá lán langt umfram þarfir en aðrir miklu minna en þeir þurfa til að framfleyta sér. Þannig mundum við ekki ná því meginmarkmiði að tryggja öllum fjárhagslega aðstöðu til að stunda það nám sem hugur þeirra og hæfni stendur til.

Af þessum sökum hefur sú hefð skapast í íslenska námslánakerfinu að taka tillit til hvors tveggja, námsframvindu og aðstæðna námsmanna, þar á meðal til tekna í leyfum og með námi og til fjölskylduáðstæðna. Má segja að með þessu sé námslánakerfið að forðast þá gryfju sem velferðarkerfi sumra nágrannalanda okkar hafa lent í, að velta óþarflega miklum fjármunum vegna aðstoðar við fólk sem þarf í rauninni ekki á henni að halda.

Nær allan starfstíma Lánasjóðs hafa ríkt fastar og eðlilegar reglur um námsframvindu námsmanna. Þessar reglur fara eftir skólum, deildum og námsbrautum og miðast í stuttu máli sagt við þá framvindu sem algengust er í viðkomandi námi. Hefur þá ekki verið litið til þess sem algengt er í háskólum að skipulag náms miðast við svo stuttan námstíma að einungis bestu eða duglegustu námsmenn ljúka námi á þeim tíma. Í slíkum dæmum hafa reglur Lánasjóðs ávallt fylgt hefðum og reglum námsins sjálfs og heimilað nokkru lengri námstíma en skipulag námsins gerir ráð fyrir, enda liggja yfirleitt góðar og gildar ástæður til þess að námsmenn taka sér slíkan tíma í námi þar sem skipulag er strangt. *Það mundi valda verulegum og ófyrirsjáanlegum truflunum á starfi Háskólans ef þessar reglur um námsframvindu yrðu hertar.*<sup>2</sup>

Mikill misskilningur hefur alla tíð ríkt um það, hvernig Lánasjóður tekur tilliti til tekna námsmanna, enda hafa sjóðstjórnir bætt gráu ofan á svart með því að hringla fram og aftur með reglur um þetta efni að óþörfu. Yfirleitt hefur tekjutilliti verið hagað í aðalatriðum þannig að dregið hefur verið frá námslánnum ákveðið hlutfall af tekjum manna umfram ákveðið mark sem tengist framfærslukostnaði í leyfum. Hlutfallið hefur yfirleitt verið á bilinu 50-80%, eða m.ö.o. talsvert lægra en 100%. Þannig hefur námsmaðurinn í rauninni alltaf verið hvattur til að afla sér tekna, því að þær koma ekki allar til frádráttar auk þess sem þær stuðla að minni skuld að námi loknu. Á hinn bóginn er ávinningur Lánasjóðs af tekjutillitinu einnig mjög verulegur, eða sem nemur a.m.k. 20-30% af veittum námslánnum í heild.<sup>3</sup> Aðferð Lánasjóðs í þessu efni hefur verið svipuð þeirri sem

<sup>2</sup> Á árunum 1976-8 reyndi þáverandi sjóðstjórn að herða námsframvindureglur á þann veg sem hér er lýst. Ötul forysta Stúdentaráðs beitti sér fyrir því að Háskólaráð andmælti þessu og það var síðan dregið til baka.

<sup>3</sup> Auðvelt er að átta sig á stærðarþrepum í þessu með grófum útreikningi sem hvert mannsbarn skilur. Segjum að reiknaður meðalframfærslukostnaður sé 50 þús. kr. á mánuði, námsmaður sé 9 mánuði ársins í námi en hina þrjá í vinnu og afli 450 þús. króna. Tekjur umfram framfærslukostnað í leyfinu

beitt er í tryggingakerfinu, t.d. um tekjutryggingu. *En vegna hins mikla sparnaðar af tekjutilliti skýtur skökku við ef menn sem hafa einsett sér að takmarka fjárförf sjóðsins vilja jafnframt draga úr því.*

Hugsanlegt er auðvitað að fella niður tekjutillit með því að breyta öðrum tölum á móti þannig að heildarfjárförf sjóðsins haldist óbreytt. Með því móti væri verulega gengið á hlut þeirra námsmanna sem hafa minni möguleika til tekjuöflunar en aðrir, en þar á meðal eru t.d. konur eins og kunnugt er.

Löggjafa og sjóðstjórn hefur nær alltaf þótt rétt að tekið væri tillit til fjölskylduaðstæðna námsmanns, líklega m.a. vegna fyrrnefndra nýtingarsjónarmiða. Núverandi reglur um tillit til fjölskyldu má rekja til árána 1978-9, en þá hafði fyrri sjóðstjórn fellt þetta tillit niður og sú aðgerð síðan verið dæmd ólögleg í undirrétti. Margir virðast halda að tillit til fjölskyldu verki eindregið til hækkunar á fjárförf sjóðsins. Svo er þó ekki ef betur er að gáð, enda var fyrrnefnd leiðrétting gerð án þess að kostnaður ykist. Með því að taka tillit til fjölskyldu er sjóðurinn í rauninni að viðurkenna að námsmaður hafi framfærsluskyldu gagnvart fjölskyldu sinni þegar ekki er í önnur hús að venda. En á sama hátt hljóta menn þá að segja að maki námsmannsins hafi sams konar framfærsluskyldu gagnvart fjölskyldunni. Þess vegna hefur verið tekið tillit til tekna hans og honum ætlað að afla tekna nema gildar ástæður hamli. *Vegna þessarar gagnkvæmu framfærsluskyldu er engan veginn sjálfgefið að heildarfjárförf sjóðsins minnki við það að dregið sé úr tilliti til fjölskyldu námsmanns.*

## Athugasemdir og tillögur um einstök atriði

### *Viðmiðun í stað skyldu (3. grein)*

Áður stóð á þessum stað í lögnum orðalagið "stefnt skal að ..." en því var breytt í núverandi horf með lögnum frá 1982 ("... skal nægja ..."). Ástæðulaust virðist að hverfa aftur til ótryggara og óljósara orðalags sem á síður heima í lögum frá lögfræðilegu sjónarmiði.

### *Tillit til aðstæðna (3. grein)*

Eins og fyrr segir er auðvelt að minnka *verulega* fjárförf Lánasjóðs með því að taka tillit til tekna námsmanns í leyfum og með námi, þó að þessu tilliti sé haldið innan skynsamlegra marka. Er þá til dæmis átt við að dregin séu frá námsláni 50% af tekjum umfram eitthvert mark sem tengist framfærslukostnaði í leyfum. Með slíkri reglu væri ekki dregið að marki úr hvatningu til vinnu. Af þessum ástæðum er það *hagsmunamál bæði Lánasjóðs og ríkissjóðs* að kveðið sé á um þetta tillit í lögnum en það ekki lagt í vald sjóðstjórnar.

Með því að taka hæfilegt og skynsamlegt tillit til fjölskylduaðstæðna er að sjálfsögðu stuðlað að betri nýtingu námsaðstoðar. Tillit til framfæris maka opnar möguleika á að taka einnig tillit til tekna hans. Útkoman úr heildardæminu er algerlega undir því komin

---

eru þá  $450 - 3 \cdot 50 = 300$  þús.kr. Ef 50% af því koma til frádráttar í námsláni reiknast það sem  $9 \cdot 50 - 300 \cdot 0,5 = 300$  þús. í stað 450 þús. Lán þessa námsmanns, sem er ekki fjarri meðaltali á Íslandi, hefur því lækkað um þriðjung, en hann hefur engu að síður 150 þús.kr. meira til ráðstöfunar en ef hann hefði aðeins "unnið fyrir sér" í leyfinu. Við þetta bætist enn að tekjutillit veldur því að talsverður hópur námsmanna á ekki rétt á námsláni vegna tekna en mundi fá slíkan rétt ef það yrði fellt niður. Hér skal því fullyrt að niðurfelling á sanngjörnu tekjutilliti mundi kosta Lánasjóð *a.m.k.* 20-30% af árlegum útborguðum námslánum frá þeim tíma sem hún tekur gildi.

hvernig tilliti til fjölskylduaðstæðna er hagað, og er t.d. vandalaust að gera það þannig að heildarfjárför sjóðsins aukist ekki.

Að öllu samanlögðu verður því ekki betur séð en tillaga Péturs Þ. Óskarssonar fulltrúa námsmanna um óbreytta 3. grein laganna *tryggi hag Lánasjóðsins betur* en tillaga meirihluta nefndarinnar sem gekk frá frumvarpinu.

#### *Aðild að stjórn Lánasjóðs (4. grein)*

Fyrr á árum átti fulltrúi Háskólans sæti í stjórn Lánasjóðs en því mun hafa verið breytt árið 1976. Ýmislegt í reynslu síðustu ára mælir með því að fulltrúi faglegra sjónarmiða á háskólastigi eigi aðild að sjóðstjórn. Tilnefningu mætti fela samstarfsnefnd háskólastigsins sem hefur nú starfað í nokkur ár.

#### *Skólasókn og námsárangur (6. grein, 1. mgr.)*

Í gildandi lögum er áskilið að fyrsta námsaðstoð skuli ekki veitt fyrr en námsmaður hefur skilað vottorði um tilskilda skólasókn og námsárangur. Þetta er gert vegna þess að vitað er að á fyrsta námsári ræðst oft og tíðum hvort námsmaður hefur tök á viðkomandi námi og festist við það. Eftir að námsmaður hefur sýnt að hann hefur náð þessum tókum er á hinn bóginn engin ástæða til annars en veita honum aðstoð undanbragðalaust með svipuðu fyrirkomulagi og fólki sem skilar vinnu sinni eru greidd laun. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. í frumvarpinu mundi hins vegar leiða til þess að námsmenn almennt fengju námslán ekki greidd fyrr en hálfu til einu ári eftir að vinnan var unnin. Er varla ætlandi annað en að þetta sé byggt á einhverjum misskilningi.

#### *Tillit til námsframvindu (6. og 7. grein)*

Skv. 2. og 3. mgr. 6. greinar er námsmanni heimilt að taka lán á námstíma en "þó ekki lengur en *hæfilegur* námstími er talinn í þeirri grein og í þeim skóla þar sem nám er stundað. Námslán skal ekki veitt nema námsframvinda sé með *eðlilegum* hætti." Þessi ákvæði eru óbreytt frá fyrri lögum og hafa verið túlkuð þannig í reglum sjóðsins að um sé að ræða raunverulegan námstíma og námsframvindu í viðkomandi námi en ekki námstíma eða námsframvindu sem miðað er við í skipulagi náms og birtist t.d. í kennsluskrá háskóla.

Því er þetta nefnt hér að í 4. mgr. 7. greinar segir á hinn bóginn í nýju ákvæði: "Lánstími námsláns skal vera fjórfaldur *eðlilegur* tími þess náms sem lánað er til." Í greinargerð og fylgiskjölum með frv. kemur síðan fram að hér er átt við fyrrnefndan námstíma *skv. skipulagi náms*. Eins og áður er sagt væri það meiri háttar slys ef sú merking færðist með samanburði milli lagagreinanna yfir á sömu eða svipuð orð í 6. grein. Til að taka af allan vafa um þetta er hér lagt til að í stað orðanna "fjórfaldur eðlilegur tími þess náms ..." í 4. mgr. 7. greinar komi:

"fjórfaldur námstími skv. skipulagi þess náms ...".

#### *Vextir af námslánum*

Þegar verðtrygging námslána var tekin upp 1976 voru önnur lán í landinu yfirleitt ekki verðtryggð. Námsmönnum þóttu þetta því slæm kjör og verri en á öðrum lánum. Nú eru hins vegar nær öll lán verðtryggð og með háum vöxtum þannig að e.t.v. er ekki nein goðgá þótt einhverjir vextir séu teknir af námslánum. Ekki er þó augljóst að þá eigi að binda vaxtaþrósentuna, heldur mætti t.d. hugsa sér að miða við ákveðið hlutfall (1/3 eða 1/2) af tiltekinni þrósentu sem gildir um lán á frjálsum markaði (t.d. vexti af ríkisskuldabréfum?). Einnig þarf að huga að því að vaxtaþrósentan sé ekki svo há að hún ofbjóði greiðslugetu lánþega. Af gögnum með frumvarpinu má ráða að talan 3% sé í hærra lagi frá því sjónarmiði, þannig að allnokkur hópur lánþega muni ekki einu sinni ná að greiða

árlega vexti og horfa upp á vaxandi eftirstöðvar námslána allar götur fram á grafarbakann.<sup>4</sup>

Þess konar bókhaldskúntir geta varla talist geðfelldar og kunna m.a. að hafa óeðlileg áhrif á skattamál einstaklinganna. Einlægara og hreinlegra virðist til dæmis að afskrifa hækkun höfuðstóls með vissu millibili, t.d. á 10 ára fresti.

Laganefndin virðist hafa hugsað sér að breyting frumvarpsins á lánakjörum muni leiða til mun minni spurnar eftir námslánnum. Þetta verður að teljast afar hæpin forsenda, m.a. í ljósi fyrri reynslu af breytingum í sömu átt. Námslán verða skv. frumvarpinu áfram meðal hagstæðustu lána í landinu. Því verður aðalreglan vafalaust sú að menn taka þau lán sem þeir eiga rétt á skv. reglum á hverjum tíma um námsframvindu, tekjur og fjölskylduáðstæður. Þeir sem ekki þurfa á lánunum að halda til framfæris munu t.d. sjá sér hag í að nota þau til að styrkja stöðu sína í húsnæðismálum sem er aukinheldur orðið mjög auðvelt með verðbréfamarkaði o.s.frv. Einmitt af þessum sökum skiptir sköpum um skynsamlega nýtingu lána að úthlutun sé í sem bestu samræmi við raunverulega þörf hvers einstaklings fyrir aðstoð.

#### *Óþarflega hægar endurgreiðslur að hluta (8. grein)*

Samkvæmt 8. grein er námsmanni sem hefur tekið eitt lán til þriggja ára náms ætlað að endurgreiða lánið á 12 árum. Á sömu leið fer um aðra sem hafa af einhverjum ástæðum, t.d. vegna tekna eða búsetu í foreldrahúsum, ekki tekið fullt lán á hverju ári: Árgreiðsla þeirra verður miklu minni en þeir gætu auðveldlega greitt. Atriði sem þetta getur ráðið nokkru um það, hversu ört hið nýja kerfi gengur fram, og er þetta því enn eitt dæmið um það að hagsmuna Lánasjóðs og ríkissjóðs er ekki alltaf gætt sem skyldi í frumvarpinu.

#### *Niðurfelling styrkja ( 22. grein laga)*

Í frumvarpinu eru felld niður öll ákvæði um styrki til námsmanna, en svokallaðir ferðastyrkir til námsmanna hafa fram að þessu skipt talsverðu máli fyrir námsmenn erlendis. Verður að gera ráð fyrir að almennum námsmönnum (á fyrstu árum náms) verði í staðinn lánað fyrir ferðakostnaði. Þetta kemur þó ekki beinlínis fram í gögnum með frumvarpinu, t.d. sem aukin fjárþörf sjóðsins til námslána.

Um námstyrki og aðstoð við námsmenn í löngu námi er hins vegar vísað með óljósum orðum greinargerðar á Vísindasjóð. Verkaskipting milli Vísindasjóðs og Lánasjóðs hefur alloft komið til umræðu í stjórnnum sjóðanna og víðar á undanförunum tveimur áratugum. Menn hafa þó ævinlega komist að þeirri niðurstöðu að besta kosturinn fælist í því fyrirkomulagi sem nú gildir. Ríkissjóður afsalar sér þá ekki fyrirfram námsaðstoðinni til þessara aðila sem styrk, heldur ræðst það af heildarskuld námsmannsins að loknu námi og tekjum hans eftir það, hvort hann greiðir alla aðstoðina til baka eða ekki. Enn er þess að geta, ef menn vilja breyta lánnum í styrki fyrirfram, að spurnin eftir aðstoðinni mundi aukast talsvert og hvatningin minnka til að afla annarra styrkja hér heima og erlendis. Má þá hafa í huga að erlendir styrkir, t.d. frá háskólum, skipta nú mjög miklu í fjárhag íslenskra námsmanna sem stunda framhaldsnám erlendis. Menn eru því hvorki að sinna hagsmunum ríkissjóðs í nútíð né framtíð þegar þeir velja þessari breytingu fyrir sér.

<sup>4</sup> Vegna "þaksins" í 3. mgr. 8. greinar er t.d. auðreiknað að námsmaður þarf að hafa 1500 þús. kr. í árstekjur þegar endurgreiðslur hefjast til að geta staðið undir vöxtunum einum af heildarláni sem þá væri 2 milljónir króna. Ef námsmaður kemur úr löngu námi, skuldar t.d. 4 milljónir króna og hefur 1500 þús. í árstekjur gerir hann heldur ekki betur en að standa undir vöxtunum eftir að þakið hækkar í 8% skv. 4. mgr.

Hitt kann að vera æskilegt frá sjónarmiði allra aðila að Háskóla Íslands verði gert kleift að veita styrki til nemenda í framhaldsnámi, e.t.v. gegn því að þeir veittu hóflega aðstoð við kennslu eða rannsóknir svipað og tíðkast t.d. við bandaríska háskóla. En af þessu hlytist því aðeins sparnaður hjá Lánasjóði að í reglum hans sé tekið tillit til tekna námsmanna.

Enn er því við að bæta varðandi Vísindasjóð að hann er allsendis vanbúinn að taka við því hlutverki að veita námsstyrki til langskólanáms, bæði að því er varðar fjárhag, þekkingu og aðstöðu. Rök fyrir því að fela honum þetta hlutverk í stað Lánasjóðs eru því afar vandfundin.

02.03.92 - *deV.*