

Frumvarp til laga

um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

I. KAFLI

Markmið og gildissvið.

1. gr.

Lánasjóður íslenskra námsmanna er félagslegur jöfnunarsjóður sem hefur það markmið að tryggja þeim sem falla undir lögin tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti, þ.e. með því að veita námsmönnum fjárhagslega aðstoð.

2. gr.

Námslán samkvæmt lögum þessum skiptast í framfærslulán og skólagjaldalán.

Miða skal við að framfærslulán samkvæmt lögum þessum nægi hverjum námsmanni til að standa straum af almennum framfærslukostnaði meðan á námi stendur að teknu tilliti til fjölskyldustærðar námsmanns og búsetu.

Skólagjaldalán eru veitt samkvæmt sérstökum ákvæðum laga þessara.

Stjórn sjóðsins setur nánari úthlutunarreglur um útfærslu á lögum þessum, þ.m.t. fjárhæð og úthlutun námslána, sem og ákvæði um kröfur um lágmarksnámsframvindu. Reglurnar skulu lagðar fram til kynningar eigi síðar en 1. febrúar ár hvert og staðfestar af ráðherra.

3. gr.

Lánasjóður íslenskra námsmanna veitir námslán til að stunda viðurkennt nám á Íslandi sem og nám erlendis, sbr. III. kafla.

II. KAFLI

Réttur til námslána.

4. gr.

Rétt á námslánum samkvæmt lögum þessum eiga fjárráða námsmenn sem eru íslenskir ríkisborgarar og uppfylla skilyrði laga þessara og reglna sem settar eru með stoð í þeim.

Sama gildir um fjárráða námsmenn sem eru ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahags-
svæðinu eða í fjölskyldum þeirra með þeim skilyrðum sem leiðir af rétti farandlaunþega.

Námsmenn sem eru ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu eða í fjölskyldum þeirra, en starfa ekki sem launþegar eða sjálfstæðir atvinnurekendur á Íslandi, öðlast fyrst rétt til námslána eftir fimm ára samfellda búsetu á Íslandi.

Sama rétt hafa námsmenn sem eru ríkisborgarar annarra ríkja sem hafa hlotið dvalarleyfi hér á landi sem flóttamenn eða af mannúðarástæðum.

Námsmenn eiga ekki rétt á námslánnum samkvæmt lögum þessum njóti þeir sambærilegrar aðstoðar frá öðru ríki.

Ráðherra setur reglur um nánari útfærslu á þessari grein, þar á meðal vegna þjófdréttarlegra skuldbindinga. Ákveða má að réttur til námslána, sem leiddur er af 2. og 3. mgr., taki mið af tengslum við íslenskt samfélag eða vinnumarkað.

Námsmaður hefur að jafnaði heimild til að taka lán á hverju missiri meðan hann er við nám og í réttu hlutfalli við námsframvindu.

III. KAFLI Lánshæft nám.

5. gr.

Framfærslulán eru veitt til náms við viðurkennda háskóla á Íslandi, sbr. II. kafla laga um háskóla, nr. 63/2006, vegna náms á háskólastigi, sbr. 2. mgr. 7. gr. sömu laga.

Veitt eru framfærslulán til náms á háskólastigi við háskóla erlendis, enda séu þeir alþjóðlega viðurkenndir og uppfylli skilyrði 1. mgr. að öðru leyti.

Veitt eru framfærslulán til aðfaranáms fyrir háskólanám, sem skipulagt er af viðurkenndum háskóla skv. 4. mgr. 19. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, til allt að 60 framhaldsskólaeininga.

Veitt eru framfærslulán til viðbótarnáms við framhaldsskóla skv. 20. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla, sé námið ekki launað samkvæmt kjarasamningi umfram grunnframfærslu námslána á Íslandi.

6. gr.

Heimilt er að veita framfærslulán vegna starfsnáms á framhaldsskólastigi sem hlotið hefur staðfestingu ráðherra samkvæmt lögum nr. 92/2008 og uppfyllir að auki eftirfarandi skilyrði:

1. námið sé ekki launað samkvæmt kjarasamningi umfram grunnframfærslu námslána á Íslandi,
2. skólinn hafi starfað í eitt ár hið minnsta og hlotið viðurkenningu ráðherra til kennslu á framhaldsskólastigi samkvæmt lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla,
3. sambærilegt nám sé almennt ekki í boði á háskólastigi hér á landi.

Sé nám launað, sbr. 1. tölul. 1. mgr., en laun eru undir grunnframfærslu skal veita lán vegna mismunar á því.

Ekki skal veita framfærslulán vegna fyrstu annar námsins og sé námið skipulagt lengra en fimm annir skal ekki veita framfærslulán vegna tveggja fyrstu annanna. Að hámarki skal lána 75% af heildarnámstíma að meðtöldum launuðum starfsnámstíma.

Veita skal framfærslulán til sambærilegs náms erlendis enda sé það alþjóðlega viðurkennt. Framfærslulán samkvæmt þessari málsgrein skal að öðru leyti vera háð sömu skilyrðum og kveðið er á um í 1.–3. mgr. eins og við á hverju sinni.

7. gr.

Heimilt er að veita lán til skólagjalda fyrir nám skv. 1., 2. og 4. mgr. 5. gr. Einnig er heimilt að veita lán til skólagjalda fyrir nám skv. 6. gr. Stjórn Lánasjóðsins er heimilt að takmarka lán samkvæmt þessari grein í samræmi við takmarkanir á framfærslulánnum. Sjóðstjórn ákveður í úthlutunarreglum hámark skólagjaldalána og lágmark sjálfsaflafjár námsmanns.

8. gr.

Ráðherra skipar þrjá einstaklinga og þrjá til vara til setu í lánshæfismatsnefnd sem skal meta lánshæfi náms samkvæmt þessum kafla. Ráðherra skipar formann. Skal stjórn sjóðsins eingöngu veita framfærslu- og/eða skólagjaldalán til náms sem hlotið hefur samþykki lánshæfismatsnefndar. Jafnframt skal stjórn sjóðsins birta lista í úthlutunarreglum sínum yfir það nám sem metið hefur verið lánshæft af lánshæfismatsnefnd.

Ákvörðunum lánshæfismatsnefndar verður skotið til málskotsnefndar, sbr. 22. gr.

Ráðherra setur lánshæfismatsnefnd starfsreglur.

IV. KAFLI

Námslán og styrkir.

9. gr.

Framfærslulán skal veitt þegar námsmaður hefur skilað vottorði um tilskilinn námsárangur og/eða ástundun eins og við á í hverju tilfalli.

Námsmaður fær greiddan vaxtastyrk sem ætlaður er til að bæta honum fjármagnskostnað vegna framfærslu í samræmi við rétt hans til framfærsluláns á hverjum tíma. Styrkurinn greiðist við útborgun framfærsluláns og miðast við meðaltal vaxta- og lántökukostnaðar banka og sparisjóða eins og hann er á hverjum tíma samkvæmt nánari reglum sem stjórn sjóðsins setur.

Námsmenn, sem fá framfærslu- og/eða skólagjaldalán úr Lánasjóðnum, skulu undirrita skuldabréf við lántöku teljist þeir tryggir lántakendur samkvæmt reglum stjórnar sjóðsins. Teljist námsmaður ekki tryggur lántakandi getur hann lagt fram ábyrgðir sem sjóðurinn telur viðunandi. Ábyrgðir geta m.a. verið fasteignaveð, ábyrgðaryfirlýsing fjármálastofnunar eða yfirlýsing ábyrgðarmanns um sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns ásamt vöxtum og verðtryggingu þess allt að tiltekinni fjárhæð. Heimilt er að krefjast ábyrgðarmanna ef skólagjaldalán er greitt fyrir fram.

Stjórn Lánasjóðsins ákveður hvaða skilyrðum lántakendur og ábyrgðarmenn skuli fullnægja. Ábyrgð ábyrgðarmanns, eins eða fleiri, getur fallið niður enda setji námsmaður aðra tryggingu sem stjórn sjóðsins metur fullnægjandi. Ábyrgð ábyrgðarmanns skal falla niður þegar hann nær 67 ára aldri eða við andlát hans. Lánþegi þarf í slíkum tilvikum ekki að fá annan ábyrgðarmann nema hann teljist ekki tryggur lántakandi samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins. Um þau tilvik gilda sömu reglur og um ótrygga lántakendur, sbr. 3. mgr. Endurgreiðslur sem falla í gjalddaga eftir að lánþegi andast falla sjálfkrafa niður.

Stjórn sjóðsins er heimilt að innheimta lántökugjöld af veittum lánnum.

10. gr.

Umsækjendur um framfærslu- og skólagjaldalán skulu láta fylgja umsókn sinni allar þær upplýsingar sem sjóðstjórn telur máli skipta við ákvörðun um veitingu námsláns.

Umsækjendur skulu tilgreina í lánsumsókn hvort þeir óska eftir fullu láni samkvæmt reglum sjóðsins eða lægri fjárhæð.

Innlendum skólum, sem lög þessi taka til, er skylt að láta Lánasjóði í té nauðsynlega aðstoð við framkvæmd laganna, þar á meðal upplýsingar um framvindu náms umsækjenda.

Ríkisskattstjóra er skylt að láta Lánasjóði í té upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laga þessara.

Með einstaklingsbundnar upplýsingar, sem Lánasjóði eru látnar í té samkvæmt þessari grein, skal farið sem trúnaðarmál.

11. gr.

Nú fær lánþegi ofgreitt lán samkvæmt reglum sjóðsins vegna rangra upplýsinga eða af öðrum ástæðum og er þá sjóðstjórn heimilt að innheimta ofgreidda upphæð með vöxtum í samræmi við ákvörðun Seðlabanka Íslands um almenna vexti af óverðtryggðum lánnum frá þeim degi sem greiðslan fór fram.

Ofgreiði lánþegi lán samkvæmt reglum sjóðsins eiga við lög um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995.

12. gr.

Námsmaður, sem stundar nám er fellur undir 5. gr., að undanskildu doktorsnámi, ávinnur sér námsstyrk ljúki hann náminu á þeim fjölda námsanna og á þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir. Stjórn Lánasjóðsins setur nánari reglur um hvað teljist upphaf og lok náms samkvæmt þessari grein.

Fullur styrkur skal reiknast sem 25 hundraðshlutar af grunnframfærslu á Íslandi eins og hún er ákvörðuð í úthutunarreglum sjóðsins hverju sinni. Styrkur myndast einungis vegna náms sem er skipulagt í að minnsta kosti tvær annir og 60 ECTS-einingar.

Í tveggja til þriggja ára námi er ekkert svigrúm veitt vegna seinkunar. Svigrúm vegna seinkunar í lengra námi er eftirfarandi:

1. Grunnháskólanám (þriggja ára BA/BS) á sjö önnum gefur rétt á 70% af fullum styrk.
2. Framhaldsnám (tveggja ára MA/MS, cand.) á fimm önnum gefur rétt á 60% af fullum styrk.

Námsstyrkur myndast að loknu námi og skal hann koma til niðurfærslu á höfuðstól námsláns námsmanns. Skal fyrst koma til niðurfærslu á láni vegna þess náms sem styrkurinn fékkst út á en að því búnu skal styrkurinn greiddast inn á elstu lánin fyrst.

V. KAFLI

Endurgreiðslur námslána.

13. gr.

Lán úr sjóðnum skulu verðtryggð. Verðtryggingin er miðuð við breytingar á vísitölu neysluverðs, sbr. lög nr. 12/1995. Verðtryggingin reiknast frá fyrsta degi næsta mánaðar eftir að lán er veitt eða einstakir hlutar þess greiddir út til fyrsta dags þess mánaðar er greiðsla fer fram.

Verði breyting á grundvelli lánskjaravísitölunnar eða við útreikning hennar skal þriggja manna nefnd ákveða hvernig vísitölur samkvæmt nýjum breyttum grundvelli skulu tengdar eldri vísitölum. Nefndin skal þannig skipuð að Seðlabanki Íslands tilnefnir einn mann og Hæstiréttur annan en hagstofustjóri skal vera formaður nefndarinnar.

Lánstími námsláns er ótilgreindur en greitt skal af námsláni skv. 14. gr. þar til skuldin er að fullu greidd, sbr. þó 4. mgr. 9. gr. um andlát.

Endurgreiðsla hefst tveimur árum eftir námslok. Sjóðstjórn skilgreinir hvað telja beri námslok samkvæmt lögum þessum og úrskurðar um vafatílfelli.

Vextir af lánnum sjóðsins skulu vera breytilegir en þó aldrei hærri en 3% ársvextir af höfuðstól skuldarinnar. Vextir reiknast frá námslokum. Ríkisstjórnin, að tillögu ráðherra, tekur nánari ákvörðun um vexti námslána á hverjum tíma samkvæmt þessari grein.

14. gr.

Árleg endurgreiðsla ákvarðast í tvennu lagi. Annars vegar er föst greiðsla, sem innheimt er á fyrri hluta ársins, óháð tekjum og hins vegar viðbótargreiðsla sem innheimt er á síðari hluta ársins og er háð tekjum fyrra árs.

Fastagreiðslan er 119.148 kr. miðað við vísitölu neysluverðs 402,0 nema eftirstöðvar láns ásamt verðbótum og vöxtum séu lægri. Þessi upphæð breytist á hverju ári í hlutfalli við vísitölu neysluverðs 1. janúar hvers árs.

Viðbótargreiðslan miðast við ákveðinn hundraðshluta af tekjustofni ársins á undan endurgreiðsluári, sbr. 16. gr. Hundraðshluti þessi er 3,75% við afborganir af skuldabréfinu. Frá viðbótargreiðslunni samkvæmt þessari málsgrein dregst fastagreiðslan skv. 2. mgr.

Lánþega ber á hverjum gjalddaga að greiða kostnað af innheimtu hveðrar greiðslu.

Stjórn sjóðsins er heimilt að veita undanþágu frá árlegri endurgreiðslu skv. 1. mgr., að hluta eða öllu leyti, ef skyndilegar og verulegar breytingar verða á högum lánþega, t.d. ef hann veikist alvarlega eða verður fyrir slysi er skerðir til muna ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna. Stjórn sjóðsins er enn fremur heimilt að veita undanþágu frá ársgreiðslu skv. 1. mgr. ef nám, atvinnuleysi, veikindi, þungun, umönnun barna og/eða maka eða aðrar sambærilegar ástæður valda verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans.

Lánþegi, sem sækir um undanþágu skv. 5. mgr., skal leggja sjóðstjórn til þær upplýsingar er stjórnin telur skipta máli. Umsóknin skal berast sjóðnum eigi síðar en 60 dögum eftir gjalddaga afborgunar. Ráðherra skal kveða á um undanþágur frá þessum fresti í reglugerð.

Heimilt er að endurgreiða lán örvar en mælt er fyrir í þessari grein.

15. gr.

Hverri endurgreiðslu skal skipt í höfuðstól, verðbætur og vexti. Höfuðstóll skuldarinnar breytist í hlutfalli við breytingar á vísitölu skv. 13. gr. frá grunnvísitölu til fyrsta gjalddaga og síðan í hlutfalli við breytingar á vísitölunni milli gjalddaga.

Lánþegi skuldbindur sig til að greiða ársvexti skv. 13. gr. af höfuðstól skuldarinnar þegar hann hefur verið reiknaður út. Vextir reiknast frá námslokum og greiðast eftir á á sömu gjalddögum og afborganir.

Endurgreiðslur eru aðfararhæfar án undangengins dóms eða sáttar ef um vanskil er að ræða. Sama gildir um eftirstöðvar skuldar sem felld er í gjalddaga skv. 17. gr.

Endurgreiðslur, sem falla í gjalddaga eftir að lánþegi andast, falla sjálfkrafa niður.

16. gr.

Þegar tekjur eru skattskyldar á Íslandi er með tekjustofni í lögum þessum átt við útsvarstofn lánþega að viðbættum tekjum skv. C-lið 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Falli lánþegi undir skilyrði 62. gr. sömu laga skal við ákvörðun tekjugrundvallar tekna skv. C-lið 7. gr. laga nr. 90/2003 miða við 50 hundraðshluta samanlagðra tekna lánþega og sambúðaradila.

Verði á endurgreiðslutíma námslána breyting á skattalögum þannig að veruleg breyting verði á því sem nú telst tekjustofn í lögum þessum skal árleg viðbótargreiðsla skv. 14. gr. reiknuð af stofni sem nefnd þriggja manna ákveður. Skal nefndin þannig skipuð að ráðherra tilnefni einn mann, ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins annan en ríkisskattstjóri verði formaður nefndarinnar. Skal nefndin setja reglur um útreikning endurgreiðslustofns svo að árleg

viðbótargreiðsla hvers lánþega verði sem næst því sem orðið hefði að óbreyttum skattalögum.

Sé lánþegi áætlaður skattstofn skal miða við hann. Sé lánþegi á endurgreiðslutímanum ekki skattskyldur á Íslandi af öllum tekjum sínum og eignum skal honum gefinn kostur á að senda sjóðnum staðfestar upplýsingar um tekjur sínar og skal árleg viðbótargreiðsla ákveðin í samræmi við það. Geri hann það ekki eða telja verður upplýsingar hans ósennilegar og ekki unnt að sannreyna tekjustofn samkvæmt því skal stjórn sjóðsins áætla honum tekjustofn til útreiknings árlegrar viðbótargreiðslu.

17. gr.

Lánþegi á rétt á endurútreikningi árlegrar viðbótargreiðslu sé hún byggð á áætluðum tekjum. Hann skal þá sækja um endurútreikninginn eigi síðar en 60 dögum eftir gjalddaga afborgunar og leggja fyrir stjórn sjóðsins bestu fánlegar upplýsingar um tekjurnar. Ráðherra skal kveða á um undanþágur frá þessum fresti í reglugerð.

Endurútreikningur skv. 1. mgr. á árlegri viðbótargreiðslu skal gerður þegar sjóðnum hafa borist staðfestar upplýsingar um tekjurnar. Komi þá í ljós að tekjustofn hafi verið of hátt áætlaður eða ofталinn og lánþegi því innt af hendi of háa greiðslu skal honum endurgreidd hin ofgreidda fjárhæð í samræmi við 2. mgr. 11. gr.

Verði veruleg vanskil á endurgreiðslu námsláns skal stjórn sjóðsins heimilt að fella allt lánið í gjalddaga.

Sömu heimild hefur sjóðstjórn ef í ljós kemur að lánþegi hefur vantalið tekjur á framtali sínu.

Sú hækkun, sem verður á viðbótargreiðslu vegna endurskattlagningar lánþega, skal gjaldkræf þegar í stað og skulu reiknaðir af henni hæstu lögleyfðir dráttarvextir frá gjalddaga þeirrar viðbótargreiðslu sem hækkun er.

18. gr.

Ráðherra hefur heimild til þess að kveða í reglugerð á um sérstakar ívilnanir til námsmanna sem hefja nám í tiltekinni námsgrein á tilteknu tímabili og uppfylla skilyrði 12. gr. um námsframvindu.

VI. KAFLI

Lánasjóður íslenskra námsmanna.

19. gr.

Helstu verkefni Lánasjóðsins eru:

1. að veita námsmönnum námslán og annast innheimtu þeirra,
2. að annast gagnasöfnun varðandi þörf námsmanna á námslánnum,
3. að afla upplýsinga um námsskipan og námstíma þeirra skóla sem námsmenn fá lánað til,
4. að hafa eftirlit með árangri og ástundun námsmanna,
5. að annast útgáfustarfsemi og aðra kynningu á starfsemi sjóðsins.

20. gr.

Ráðherra skipar stjórn Lánasjóðsins, einn samkvæmt tilnefningu samtaka námsmanna við háskóla á Íslandi, einn samkvæmt tilnefningu samtaka íslenskra námsmanna við háskóla erlendis, einn samkvæmt tilnefningu samtaka námsmanna við framhaldsskóla á Íslandi, einn samkvæmt tilnefningu samtaka launþega, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra er fer með

fjárreiður ríkisins og þrjá án tilnefningar og skal einn þeirra vera formaður stjórnar og annar varaformaður.

Stjórnin skal skipuð til tveggja ára í senn. Skipunartími fulltrúa ráðherra og ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins skal þó takmarkaður við embættistíma þeirra ráðherra sem skipuðu þá eða tilnefndu sitji þeir skemur. Varamenn í stjórn sjóðsins skulu skipaðir með sama hætti og til jafnlangs tíma.

Verði atkvæði jöfn við afgreiðslu mála í stjórn sjóðsins sker atkvæði formanns úr.

Helstu verkefni stjórnar sjóðsins eru:

1. að setja reglur um úthlutun námslána,
2. að skera úr vafamálum er varða einstaka lánþega og öðrum málum; úrskurðum stjórnar má vísa til málskotsnefndar, sbr. 22. gr.

Stjórn sjóðsins er heimilt að skipa undirnefndir úr hópi stjórnarmanna til að fjalla um einstök mál og gera tillögur fyrir stjórn sjóðsins.

Stjórn sjóðsins er heimilt að fela bankastofnunum útborgun lána, innheimtu og aðra daglega afgreiðslu.

Bókhaldi skal haga samkvæmt fyrirmælum Fjársýslu ríkisins.

21. gr.

Ráðherra skipar framkvæmdastjóra til fimm ára í senn að fengnum tillögum stjórnar Lánasjóðsins. Kjararáð ákveður starfskjör framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri ræður annað starfsfólk sjóðsins. Framkvæmdastjóri stýrir daglegum rekstri sjóðsins, sér um fjárreiður, reikningsskil og gerð fjárhagsáætlana og ber ábyrgð á að Lánasjóðurinn starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Framkvæmdastjóri ber ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma sjóðsins sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir hans séu nýttir á árangursríkan hátt. Framkvæmdastjóri framfylgir ákvörðunum stjórnar Lánasjóðsins.

22. gr.

Ráðherra skipar málskotsnefnd þriggja manna og jafnmarga til vara til fjögurra ára í senn og skulu nefndarmenn vera lögfræðingar. Formaður nefndarinnar og varamaður hans skulu fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara.

Nefndin sker úr um hvort úrskurðir stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna og lánshæfnisnefndar séu í samræmi við ákvæði laga og reglugerða. Nefndin getur staðfest, breytt eða fellt úr gildi úrskurði þeirra. Úrskurður nefndarinnar skal vera rökstuddur og verður honum ekki skotið til annarra stjórnvalda. Afl atkvæða ræður niðurstöðu nefndarinnar. Ráðherra setur nefndinni starfsreglur.

Að kröfu stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir hönd sjóðsins getur nefndin frestað réttaráhrifum úrskurðar síns telji hún að hann muni hafa í för með sér veruleg fjárhagsleg áhrif á sjóðinn. Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en 20 dögum frá birtingu úrskurðar. Skal frestun á réttaráhrifum úrskurðar að auki vera bundin því skilyrði að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna beri málið undir dómstóla innan 45 daga frá frestun og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 45 daga frestsins. Þegar mál er höfðað vegna úrskurðar málskotsnefndar er henni heimilt að fresta afgreiðslu sambærilegra mála, sem til meðferðar eru hjá nefndinni, þar til dómur gengur.

Um málsmeðferð að öðru leyti fer eftir stjórnsýslulögum.

VII. KAFLI
Ráðstöfunarfé, rekstur o.fl.

23. gr.

Ráðstöfunarfé Lánasjóðs er:

1. Endurgreiðslur samkvæmt lögum þessum og vextir og afborganir af eldri námslánum.
2. Ríkisframlag.
3. Lánsfé. Sjóðnum er þó ekki heimilt að taka lán með útgáfu og sölu á skuldabréfum og öðrum endurgreiðanlegum skuldaviðurkenningum til almennings.

Árlegur rekstrarkostnaður sjóðsins greiðist af ráðstöfunarfé sjóðsins og með lántökugjöldum, sbr. 9. gr.

Stjórn sjóðsins skal árlega samþykkja fjárhagsáætlanir fyrir sjóðinn á næsta almanaksári með sama hætti og aðrar ríkisstofnanir.

Ársreikningar sjóðsins skulu samþykktir af sjóðstjórn og endurskoðaðir af Ríkisendurskoðun. Þeir skulu birtir í Stjórnartíðindum.

24. gr.

Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð frekari ákvæði um framkvæmd þessara laga.

Sjóðstjórn setur reglur um önnur atriði er greinir í lögum þessum og reglugerð skv. 1. mgr. Reglurnar skulu samþykktar af ráðherra og birtar í Stjórnartíðindum.

Sjóðstjórn er heimilt, ef hagsmunasamtök námsmanna óska eftir, að draga félagsgjald frá láni enda komi ósk námsmanns þar að lútandi fram á lánsúmsókn.

25. gr.

Ef lánþegi samkvæmt lögum þessum er jafnframt að endurgreiða námslán samkvæmt eldri lögum um sjóðinn skal miða við að hann endurgreiði þau fyrst. Á næsta almanaksári eftir að endurgreiðslu samkvæmt eldri lögum lýkur eða á að vera lokið skal lánþegi hefja endurgreiðslu samkvæmt þessum lögum. Greiðslur samkvæmt þessum lögum frestast því þar til lán samkvæmt eldri lögum eiga að vera að fullu greidd.

Ef lánþegi skuldar námslán sem var úthlutað á árunum 1992–2004, svokallað R-lán, og jafnframt námslán samkvæmt lögum nr. 72/1982 eða eldri lögum skal hann fyrst endurgreiða að fullu R-lánið. Greiðslur af eldri námsskuldum frestast þá þar til R-lánið er að fullu greitt.

VIII. KAFLI

Gildistaka.

26. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2014. 12. gr. á þó við um nám sem hefst eftir gildistöku þeirra. Jafnframt falla úr gildi lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992.

Ákvæði til bráðabirgða öðlast gildi við samþykkt laga þessara.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Ráðherra skal skipa nefnd sem gera skal tillögu að útfærslu á því að endurgreiðslum námslána verði skipt niður á tólf jafna gjalddaga á ári í stað tveggja og að endurgreiðslur námslána verði teknar af launum lánþega samhliða skattgreiðslum. Enn fremur verði athugað hvort endurgreiðslur námslána geti komið til frádráttar tekjuskattsstofni lánþega. Nefndin skal einnig skoða hvort eigi að hafa önnur kjör á skólagjaldalánum. Nefndin skal skipuð

einum fulltrúa eftir tilnefningu frá námsmannasamtökum, einum eftir tilnefningu frá launþegasamtökum, einum eftir tilnefningu frá ráðuneyti fjármála, einum eftir tilnefningu frá ríkisskattstjóra og einum eftir tilnefningu frá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Þess utan skipar ráðherra formann og varaformann nefndarinnar. Nefndin skal skila niðurstöðum eigi síðar en 1. september 2013.

II.

Ráðherra og ráðherra velferðarmála skulu skipa saman nefnd með það hlutverk að gera tillögu að kerfi sem tryggir fólki sem fer af vinnumarkaði til náms á framhaldsskólastigi framfærslu á meðan á námi stendur. Nefndin skal einnig skoða stuðning við námsmenn sem velja sér námsleiðir á framhaldsskólastigi sem ekki er undirbúningur fyrir háskólanám. Óska skal eftir tilnefningu frá aðilum vinnumarkaðarins, Lánasjóði íslenskra námsmanna og Vinnumálastofnun. Nefndin skal skila ráðherrum niðurstöðu eigi síðar en 1. september 2013.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði nefnd 9. júní 2011 til að endurskoða lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Í nefndina voru skipuð Ingvi Snær Einarsson héraðsdómslögmaður, sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Haraldur Guðni Eiðsson, formaður stjórnar LÍN, Auður Lilja Erlingsdóttir, varaformaður stjórnar LÍN, Lilja Dögg Jónsdóttir, fulltrúi stúdentaráðs Háskóla Íslands, og Skúli Sveinsson, fulltrúi Bandalags íslenskra námsmanna. Varamaður Lilju Daggar, Heimir Hannesson, tók sæti hennar í nefndinni. Starfsmaður nefndarinnar var Sigurður Kári Árnason, meistaranemi í lögfræði og fyrrverandi stjórnar­maður í Lánasjóði íslenskra námsmanna.

Hinn 30. desember 2011 bárust ráðuneytinu tillögur nefndarinnar eftir endurskoðun á lög­unum. Var eftirtöldum hagsmunaaðilum þá gefið tækifæri til að koma að umsögnum um til­lögur nefndarinnar: Alþýðusambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja og Lánasjóði íslenskra námsmanna. Auk umsagnar var aðilum boðið á umræðufund um tillögurnar hjá ráð­herra.

Eftir að umsagnir fengust, sem og að loknum umræðufundum, var tillögum nefndarinnar breytt, m.a. í samræmi við athugasemdir hagsmunaaðila. Var þá hagsmunaaðilum kynnt niðurstaða ráðuneytisins á ný og gefinn kostur á að koma með athugasemdir.

Tilfni og nauðsyn nýrra laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna er þríþætt. Í fyrsta lagi er með frumvarpinu brugðist við þeim gríðarlegu breytingum sem hafa orðið á íslensku menntakerfi, ekki síst háskólakerfinu, frá því að gildandi lög voru sett. Í öðru lagi er með frumvarpinu brugðist við ýmsum athugasemdum sem komið hafa fram í skýrslum Ríkis­endurskoðunar á undanförunum árum. Í þriðja lagi var við gerð frumvarpsins höfð hliðsjón af ýmsum athugasemdum og tillögum hagsmunaaðila, þ.e. samtaka námsmanna og launþega, sem komið hafa fram á undanförunum árum.

II.

Sögu opinberrar námsaðstoðar á Íslandi má rekja aftur til árána 1911–1912 þegar Háskóli Íslands var stofnaður. Fyrstu árin var um að ræða lága styrki sem ríkið veitti án mikillar umgjarðar en frá árinu 1928 var farið að veita námslán í gegnum lánasjóð stúdenta við Háskóla Íslands. Sá sjóður fékk þó ekki fé úr ríkissjóði og var óburðugur allan þann tíma sem

hann starfaði. Íslenskir námsmenn sem lærðu í Danmörku hlutu námsstyrki frá danska ríkinu fram til ársins 1918 þegar Ísland varð fullvalda ríki. Eftir það byrjaði Alþingi að veita nokkrum stúdentum erlendis námsstyrki, allt fram að stofnun lánasjóðs íslenskra námsmanna erlendis árið 1960.

Árið 1952 setti stúdentaráð Háskóla Íslands fram beiðni til ríkisstjórnar landsins um að veitt yrði ríkisframlag til lánasjóðsins. Var orðið við þeirri beiðni með stofnun nýs lánasjóðs stúdenta. Lög voru sett um stofnun hins nýja sjóðs og honum tryggt ríkisframlag næstu 25 árin. Löngu var orðið ljóst að styrkveitingar til námsmanna innan lands væru langt undir þörf námsmanna en að hækkun styrkjanna yrði of kostnaðarsöm. Var því kveðið á um í lögum að hinn nýi sjóður skyldi veita námslán í meira mæli en áður svo þau dygðu stúdentum til framfærslu en væru jafnframt á góðum kjörum sem stúdentum væru viðráðanleg. Lög þessi voru að öðru leyti stutt eða ekki nema þrjár greinar þar sem kveðið var á um stjórn sjóðsins, lánaþjór og endurgreiðslur sem og ríkisframlag. Að lokum var reglugerðarheimild til handa ráðherra vegna nánara skipulags sjóðsins.

Með lögum nr. 52/1961 var Lánasjóði íslenskra námsmanna komið á laggirnar en sjóðurinn tók við hlutverki og öllum eignum þeirra tveggja sjóða sem þá störfuðu, lánasjóðs stúdenta samkvæmt lögum nr. 5/1952 og lánasjóðs íslenskra námsmanna erlendis samkvæmt lögum nr. 17/1960. Sjóðurinn starfaði þó framan af í tveimur deildum í samræmi við fyrri skipan og var hlutverk hans til að byrja með að útvega lánsfé en úthlutun námslána var annars vegar í höndum menntamálaráðs vegna námsmanna erlendis og hins vegar í höndum sérstakrar nefndar vegna lána úr lánadeild stúdenta. Var í raun um að ræða sama fyrirkomulag og fyrir stofnun LÍN.

Þessu var síðan breytt með lögum nr. 7/1967, um námslán og námsstyrki, sem felldu úr gildi lög nr. 52/1961, en þá tók stjórn LÍN alfarið við veitingu námslána. Lögin frá 1967 felldu einnig úr gildi lög nr. 35/1925, um styrkveitingu til handa íslenskum stúdentum við erlenda háskóla, enda voru ákvæði þar um tekin inn í hin nýju lög. Skýringu á nafnbreytingu laganna frá 1967 er ekki að finna í frumvarpinu en telja verður líklegt að það stafi af því að með lögum frá 1961 var Lánasjóðurinn stofnaður en í hinum nýju lögum voru komnir inn sérstakir kaflar um námslán annars vegar og námsstyrki hins vegar og því ekki eingöngu um að ræða ákvæði sem snúa að stofnun og uppbyggingu sjóðsins. Talsverð stefnubreyting varð með nýju lögum frá 1967 er varðar ákvörðun fjárhæða námslána. Þannig var fellt út ákvæði sem var í eldri lögum um tiltekna fjárhæð ríkisframlags en þess í stað „mörkuð sú stefna, að opinber aðstoð við námsmenn nægi þeim til þess að standa straum af árlegum námskostnaði, þegar eðlilegt tillit hefur verið tekið til aðstöðu þeirra til fjáröflunar“. Með lögum frá 1967 var einnig í fyrsta sinn tekin upp heimild fyrir stjórn sjóðsins til að líta til tekna námsmanns og efnahags við úthlutun lána og jafnframt voru námsmönnum á Íslandi veitt lán allt frá fyrsta námsári.

Árið 1976 voru enn sett ný lög um námslán og námsstyrki, nr. 57/1976. Lögin voru lítið frábrugðin fyrri lögum en sú meginbreyting var þó gerð að námslán skyldu þaðan í frá vera verðtryggð og afborganir þeirra skyldu að mestu miðast við tekjur lánþega að loknu námi. Stafaði þessi breyting vitanlega af þeirri miklu verðbólgu sem skók efnahag landsins á þessum árum og þeirri almennu þróun á lánamarkaði þegar farið var að verðtryggja lán. Til að tryggja að engum lánþega yrði ofþyngt með endurgreiðslum var tekið upp það kerfi, sem enn er við lýði samkvæmt núgildandi lögum, að afborganir skyldu annars vegar miðast við lága fasta afborgun og hins vegar aðra tekjutengda afborgun. Endurgreiðslur hófust ekki fyrir

en þremur árum eftir námslok, en það kerfi hafði verið við lýði frá 1952, og endurgreiðslutími þeirra var að hámarki 20 ár en eftir þann tíma féllu þær niður.

Enn voru sett ný lög um námslán og námsstyrki árið 1982, nr. 72/1982. Með lögnum voru gerðar tvær grundvallarbreytingar á námslánunum. Sú fyrri fól í sér að færa skyldi veitt námslán úr 85% af framfærsluþörf námsmanns í 100% í nokkrum skrefum. Hin síðari sneri að útreikningi endurgreiðslna námslána með það að markmiði að færa endurgreiðsluhlutfallið úr 66% í 88% þannig að endurgreiðslur lána næmu allt að helmingi af fjárþörf sjóðsins eftir 10 ár. Þannig var námsmönnum gert að greiða mun hærri hluta af tekjum sínum vegna tekju-tengdra afborgana, og fasta greiðslan var gerð sú sama fyrir alla, óháð námslengd, og varð hún talsvert lægri en hún gat mest orðið samkvæmt eldri lögum. Samhliða þessu gerði frumvarpið ráð fyrir að endurgreiðslur skyldu standa yfir í 30 ár hið mesta í stað 20 ára, en í meðföllum þingsins var þessu breytt í 40 ár og því afar stórt skref tekið í átt að því að fá námslán að fullu greidd til baka, á kostnað námsmanna. Um þá breytingu sagði framsögumaður menntamálanefndar: „Það hefur sýnt sig á þeim útreikningum, sem á endurgreiðslu lána hafa verið gerðir, að ef lán eru há og farið eftir þeim endurgreiðslureglum sem frv. gerir annars ráð fyrir, þá vantar mjög mikið upp á að þessi lán greiðist að fullu. En eitthvað ætti þetta að lagast ef bætt væri við þennan árafjölda, enda gefur 8. gr. að mati nefndarinnar fullnægjandi heimildir til handa stjórninni að veita undanþágur frá fastri ársgreiðslu. Ef um það væri að ræða, sem vel gæti verið, ekki sist nú eftir að menn eru farnir að fara í svo og svo langt nám, fullorðnir menn, að aldur gæti þarna verið til trafala greiðslu, telur nefndin að 8. gr. gefi stjórn sjóðsins fullnægjandi heimildir til að undanþiggja viðkomandi endurgreiðslu ef aldur hamlar.“ Til viðbótar þessum breytingum voru nokkrar minni háttar breytingar á lögnum, svo sem um að endurgreiðslur námslána skyldu verða lögtakskræfar við vanskil.

Frumvarpi þessu er ætlað að koma í stað laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, en með þeim lögum voru gerðar róttækar breytingar á lögnum frá 1982 sem stefndu að því að rétta við fjárhagsstöðu sjóðsins. Þær breytingar voru helstar að námslán skyldu bera vexti frá námslokum en væru vaxtalaus á námstíma. Vextir væru breytilegir, og væru ákveðnir af ríkisstjórn, en gætu hæstir orðið 3% samkvæmt lögnum. Endurgreiðslur skyldu hefjast tveimur árum eftir námslok en ekki þremur. Lánstími var ekki lengur miðaður við tiltekinn árafjölda, sem voru 40 ár, heldur féllu lánin ekki niður og skyldu því greiðast að fullu. Í frumvarpinu var lagt til að hætt yrði að lána til sérnáms sem ekki væri á háskólastigi, nema lánþegi yrði 20 ára á því almanaksári sem lán var veitt. Þessu var breytt í meðföllum menntamálanefndar Alþingis en framsögumaður nefndarinnar sagði um þá breytingu: „Við 2. gr. er lagt til að horfið verði frá því að binda námslán til sérnáms við 20 ára aldur. Ákvæði þetta snertir einkum nemendur sérskóla og iðnbrauta í fjölbrautaskólum. Með þessari breytingu er komið til móts við þau sjónarmið að hlúa að starfstengdu stuttu námi og að verknámi og bóknámi sé gert jafnhátt undir höfði.“ Felld voru niður öll ákvæði um námsstyrki en gert var ráð fyrir að Vísindasjóður yrði eflur til þess að veita námsstyrki og átti það sérstaklega að mæta þörfum doktorsnema. Þá voru felld niður ákvæði um lífeyrissjóðsgreiðslur og sjóðnum var veitt heimild til að innheimta lántökugjöld til þess að greiða rekstrarkostnað. Að lokum var hætt að veita fyrirframgreidd lán þannig að námsaðstoð skyldi aldrei greidd út fyrir en sýnt hefði verið fram á námsárangur. Ekki er að finna í athugasemdum við frumvarp til núgildandi laga sérstakar skýringar á því að nafni laganna var breytt úr lögum um námslán og námsstyrki í lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna, en ein af ástæðunum kann að vera sú að ákvæði um námsstyrki voru felld niður líkt og áður segir.

III.

Frá því að nógildandi lög voru sett, nr. 21/1992, hefur mikið vatn runnið til sjávar en eins og sést af II. kafla hér að framan hefur ekki áður liðið svo langur tími milli lagasetninga á þessu sviði. Markverðustu lagabreytingarnar eru eflaust nýir lagabálkar fyrir öll skólastigin sem settir hafa verið á síðustu árum, en í því sambandi má geta almennra laga um háskóla, nr. 63/2006, laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, og laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Þá hefur orðið gríðarleg sprenging í útlánum sjóðsins sem kemur fyrst og fremst til af því að háskólar á Íslandi eru nú sjö ásamt nokkrum háskólasetrum en voru árið 1992 einungis fjórir þegar talinn er með Kennaraháskólinn sem nú er hluti af Háskóla Íslands. Þá hefur aðsókn í háskólanám aukist mikið á undanförunum árum, sérstaklega eftir efnahagshrunið haustið 2008, og sem dæmi má nefna að fjöldi nemenda í fullu námi við Háskóla Íslands hefur aukist um 1.500 á þessum þremur árum og er þá ekki talin sameiningin við Kennaraháskólann. Þessu til viðbótar hafa lán vegna sérnáms, með heimild í 2. gr. nógildandi laga, aukist mikið enda framboð á slíku námi langtum meira en þegar nógildandi lög voru sett. Einnig hefur sjóðurinn um nokkurt skeið lánað til undirbúningsnáms fyrir háskólanám, þar á meðal svokallaðs frumgreinanáms, án lagaskyldu, og hefur reynst erfitt að takmarka þau lán þar sem lagareglur skortir.

Ríkisendurskoðun gaf út skýrslu í júní 2011 sem nefnist „Lánasjóður íslenskra námsmanna – Lánshæfi náms og þróun útlána“. Í skýrslunni er gerð úttekt á ákvörðunarferli um lánshæfi náms hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna og kannað hvort það stuðli að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu ríkisfjár. Í skýrslunni er farið ítarlega yfir reglur og framkvæmd varðandi viðurkenningu og lánshæfi náms. Í því sambandi kom fram sú gagnrýni að á undanförunum árum hefði Lánasjóðurinn veitt bæði framfærslu- og/eða skólagjaldalán vegna svokallaðs frumgreinanáms og ýmiss konar sérsniðsins framhaldsskólanáms til undirbúnings fyrir starfsnám án þess að lagaheimildir væru til þess. Í kjölfarið var þeim ábendingum komið á framfæri við mennta- og menningarmálaráðuneytið að sjá þyrfti til þess Lánasjóðurinn fylgdi ákvæðum laga um lánshæfi en ella að ráðuneytið stuðlaði að því að lögum yrði breytt í samræmi við framkvæmd.

Einnig lagði Ríkisendurskoðun til að fagleg nefnd yrði skipuð á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis til að meta lánshæfi náms hér á landi og erlendis og að setja þyrfti reglur um lán til skólagjalda við einkarekna háskóla til að tryggja að slík lán væru ekki hærri en raunkostnaður kennslunnar.

Þá taldi Ríkisendurskoðun eðlilegt að takmarka rétt einstaklinga til námslána við tiltekinn aldur líkt og gert er víða erlendis og að miða skyldi heildarskuldsetningu lánþega hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna við áætlaða endurgreiðslumöguleika einstaklinga með meðaltekjur fyrir 60 ára aldur. Ríkisendurskoðun taldi að slíkar skorður mundu til þess fallnar að draga úr væntanlegum afskriftum lána vegna aldurs og koma í veg fyrir að lánþegar væru enn í skuld við Lánasjóðinn þegar þeir hæfu töku lífeyris.

Ekki var talið rétt að takmarka rétt lánþega til lántöku við tiltekinn aldur, fella niður eftirstöðvar lána við tiltekinn aldur eða setja ákvæði um hámarkslán. Talið var að slíkt gæti unnið gegn markmiðum sjóðsins og þeirri hugmyndafræði sem hann byggist á. Bent er á að endurgreiðslur námslána eru tekjutengdar og taka mið af tekjum greiðenda og á þann hátt tryggt að endurgreiðslur séu ekki verulega íþyngjandi.

Frumvarpið gerir áfram ráð fyrir að grundvöllur námslána- og námsstyrkjakerfisins verði að veita þeim er falla undir lögin tækifæri til náms án tillits til efnahags.

Gerðar eru nokkrar veigamiklar breytingar á reglum er snúa að útlánum sjóðsins, svo sem settar nýjar reglur er varða heimildir til lána til framfærslu í aðfaranámi við viðurkennda háskóla, svokölluðu frumgreinanámi, auk þess sem heimild til lánveitinga vegna starfsnáms, sem einnig hefur verið kallað sérnám, er skýrð nánar.

Þá er í frumvarpi þessu lagt til að tekin verði upp ákvæði um námsstyrki en slíkt ákvæði var að finna í eldri námslánalögum allt til setningar nógildandi laga. Er með því verið að nálgast nokkuð það fyrirkomulag sem er við lýði annars staðar á Norðurlöndunum en þó með nokkuð öðru sniði. Með því að veita lánþegum sem ljúka námi sínu á tilsettum tíma námsstyrk er talið að stuðlað sé að því að þeir vandi val á námsbrautum og það kunni að flýta fyrir brautskráningu þeirra. Slíkt sé til hagsbóta fyrir samfélagið þar sem námsmenn ljúki námi sínu fyrr og komist þar með fyrr út á vinnumarkaðinn. Fjárhagslegur ávinningur er þannig talinn vega upp á móti þeim útgjöldum sem hið opinbera verður fyrir vegna breytingarinnar.

Helstu breytingar frá nógildandi lögum, sem lagt er til að gerðar verði samkvæmt frumvarpi þessu, eru eftirfarandi:

- Námsmenn sem ljúka námi sínu á þeim fjölda námsanna og þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir geta fengið námsstyrk sem kemur til úthlutunar að loknu námi. Námsstyrkur skal veittur í formi niðurfærslu á þegar teknu námsláni.
- Ábyrgð ábyrgðarmanns fellur niður við 67 ára aldur eða við andlát.
- Lánshæfismatsnefnd verður falið að meta lánshæfi náms.
- Lánasjóðnum verður heimilt að lána til aðfaranáms við háskóla, þar á meðal svokallaðs frumgreinanáms, að hámarki vegna 60 framhaldsskólalæninga og að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum.
- Heimild til námslána vegna starfsnáms á framhaldsskólastigi er afmörkuð.
- Sérstök heimild er til lána vegna skólagjalda í háskólanámi og starfsnámi á framhaldsskólastigi.
- Flóttamenn og þeir sem hafa hlotið hér dvalarleyfi eiga rétt til námslána.
- Lögfest eru tímamörk á birtingu og samþykkt úthlutunarreglna Lánasjóðsins.
- Heimild fyrir stjórn Lánasjóðsins til að endurheimta ofgreitt námslán er veitt, svo og heimild fyrir lánþega til að fá endurgreitt ef hann hefur ofgreitt af námsláni.
- Veitt er heimild til handa ráðherra til sérstakra ívilnana til námsmanna í tiltekinni námsgrein.

VI.

Með samþykkt frumvarpsins mun jafnrétti til náms aukast á Íslandi. Sérstaklega munu aðstæður námsmanna batna að loknu námi með því nýmæli að hluti af námslánum þeirra geti breyst í styrki sé námi lokið á tilsettum tíma. Þá mun samþykkt frumvarpsins einnig eyða óvissu og auðvelda túlkun á ýmsum atriðum er varða lánshæfi náms og lán til skólagjalda. Með frumvarpinu er brugðist við ýmsum ábendingum bæði opinberra aðila og hagsmunaaðila. Að lokum munu lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna verða meira í takt við menntakerfið eins og það er nú skipulagt verði frumvarpið samþykkt. Kostnað við lagasetninguna verður að setja í samhengi við langtímaáætlun ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið er breytt frá 1. gr. nógildandi laga en ekki er um efnisbreytingu að ræða heldur er verið að skerpa á markmiði sjóðsins. Með orðunum „félagslegur jöfnunarsjóður“ er átt við

að hlutverk sjóðsins er að tryggja þeim sem falla undir lögin jöfn tækifæri til þess að stunda það nám sem er láns hæft samkvæmt lögunum óháð efnahag eða stöðu að öðru leyti.

Um 2. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 3. gr. núgildandi laga. Sú breyting sem gerð hefur verið á 1. mgr. ákvæðisins er að námslánnum hefuri verið skipt í tvenns konar lán, annars vegar framfærslulán og hins vegar skólagjaldalán. Þetta er gert til einföldunar.

Í 2. mgr. ákvæðisins felst skylda stjórnar Lánasjóðsins til að ákvarða framfærslulán þannig að það dugi námsmönnum til framfærslu að teknu tilliti til fjölskyldustærðar og búsetu. Erfitt getur verið að sannreyna hvaða krónutala sé nægjanleg til þess að námsmenn geti framfleytt sér og stundað nám sitt. Í framkvæmd hefur stjórn Lánasjóðsins miðað við neysluviðmið frá Hagstofu Íslands og velferðarráðuneytinu en jafnframt tekið tillit til miðgildistekna námsmanna og dregið þær frá neysluviðmiðunum áður en upphæð framfærsluláns námsmanna er ákveðin. Þar sem greinin kveður á um að námslán skuli nægja hverjum námsmanni kann þó að vera varasamt að skerða námslán samkvæmt slíkum miðgildistekjum þar sem það leiðir til þess að námsmenn sem hafa minnstar tekjur fá ekki úthlutað námslánnum sem uppfylla skilyrði greinarinnar. Með úthlutunarreglum Lánasjóðsins 2011 var þessu breytt til hins betra og þá er einnig ljóst að úthlutunarreglur geta aldrei verið algerlega persónubundnar við hvern námsmann fyrir sig. Í ljósi þessa var bætt inn orðinu „almennum“ fyrir framan framfærslukostnað til að það sé skýrt að sjóðnum beri ekki skylda til veita lán vegna einstaklingsbundinna útgjalda. Kemur helst til greina að nota aðrar framfærslutölur fyrir námsmenn erlendis sem taka mið af náms- og framfærslukostnaði í því landi þar sem námsmaður dvelst.

3. mgr. ákvæðisins þarfnast ekki skýringar.

Í 4. mgr. er kveðið á um skyldu stjórnar sjóðsins til að setja sérstakar úthlutunarreglur til nánari útfærslu á lögum þessum og þurfa þær að vera samþykktar af ráðherra. Nýbreytni er í ákvæðinu þar sem tekin eru fram tímamörk um hvenær reglurnar eigi að vera kynntar. Þessi nýbreytni er viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis en hann komst að þeirri niðurstöðu að breytingar á úthlutunarreglum þurfi að kynna fyrir fram með skýrum og glöggum hætti og nægjanlegum fyrirvara þannig að þeir aðilar sem málið snerti hafi raunhæft tækifæri til að gera viðeigandi ráðstafanir og bregðast við breytttri framkvæmd.

Um 3. gr.

Greinin er ný, en felur ekki í sér breytingu á gildissviði núgildandi laga og reglna með stoð í þeim. Ákvæðið er ætlað til glöggvunar og tekur mið af breytttri efnisskipan laganna.

Um II. kafla.

Í kaflanum er fjallað um hverjir eiga rétt til námslána og hvaða skilyrði þeir þurfa að uppfylla. Með námslánnum er átt við framfærslulán og skólagjaldalán.

Um 4. gr.

Greinin er nánast samhljóða 13. gr. núgildandi laga. Hins vegar er nýmæli að setja inn orðið fjárráða í textann. Einnig er það nýmæli að námsmaður hefuri að jafnaði heimild til að taka lán á hverju missiri meðan hann er við nám og í réttu hlutfalli við námsframvindu. Er hér ekki um að ræða efnisbreytingu frá gildandi réttarástandi því þótt slík skilyrði komi ekki fram í núgildandi lögum geta einstaklingar sem ekki eru fjárráða almennt ekki fengið lán og

námsmenn eru með framangreinda heimild til að taka námslán. Þá er einnig ljóst að einstaklingar, sem ekki eru fjárráða sökum aldurs, eru undir framfærsluskyldu foreldra eða forráðamanna og hafa því ekki þörf á lánum sér til framfærslu. Um einstaklinga sem misst hafa fjárræði gilda sömu reglur um lántöku og almennt gerist. Skilyrði um fjárræði er einnig að finna í nágildandi úthlutunarreglum sjóðsins. Að fjárræðisskilyrðinu slepptu þurfa umsækjendur að uppfylla önnur skilyrði laganna.

Í 2. mgr. er kveðið á um rétt námsmanna sem eru farandlaunþegar eða í fjölskyldum þeirra til námslána. Greininni í nágildandi lögum var breytt með lögum nr. 89/2008 sökum athugasemda ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA, um rétt farandlaunþega á Evrópska efnahagssvæðinu. Í kjölfarið voru þessar reglur nánar útfærðar í reglugerð. Til að uppfylla þau sjónarmið Evrópuréttarins sem komu fram í athugasemdum ESA var reglugerð nr. 478/2011 frá apríl 2011 breytt í september sama ár. Með farandlaunþega og fjölskyldu hans er í þessari grein átt við skilgreiningu samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. ákvæði reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68, um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum, sbr. 1. gr. laga nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Í 3. mgr. er kveðið á um að námsmenn sem eru ríkisborgarar EES-ríkja, sem ekki uppfylla skilyrði 2. mgr., eða í fjölskyldum þeirra öðlist rétt til námslána eftir fimm ára samfellda búsetu á Íslandi. Sama rétt hafa ríkisborgarar annarra ríkja en rétturinn færist ekki yfir til fjölskyldumeðlima þeirra eins og í tilvikum ríkisborgara EES-ríkja. Í 4. mgr. 13. gr. nágildandi laga er að finna nokkuð nákvæma útfærslu á hvaða undantekningar megi gera á samfelldri búsetu. Þykir óþarft og óskýrt að slíkar útskýringar séu í lögnum sjálfum og var því farin sú leið að fella málsgreinina brott úr lögnum en taka hana þess í stað upp í athugasemdum þessum sem viðmið við reglugerðarsetningu ráðherra, sbr. 6. mgr. Við mat á því hvort skilyrði um fimm ára samfellda búsetu á Íslandi er uppfyllt skal litið fram hjá skammtímafjarvistum frá Íslandi sem til samans fara ekki yfir sex mánuði á ári eða fjarvistum í allt að tólf mánuði samfellt af mikilvægum ástæðum, t.d. vegna meðgöngu og fæðingar, alvarlegra sjúkdóma, náms eða starfsnáms eða starfsdvalar á Evrópska efnahagssvæðinu á vegum fyrirtækis sem hefur staðfestu hér á landi. Í kjölfar lengri en tveggja ára samfelldrar fjarvistar frá Íslandi er unnt að ávinna sér rétt til námslána að nýju með fimm ára samfelldri búsetu hér á landi.

Í 4. mgr. er að finna nýmæli í lögnum um rétt þeirra sem hlotið hafa dvalarleyfi sem flóttamenn og/eða af mannúðarástæðum til námslána. Um dvalarleyfi slíkra aðila er fjallað í ákvæðum laga um útlendinga, nr. 96/2002, sjá 12. gr. f og 12. gr. j. Sambærileg ákvæði er að finna í námslánaþjófslögum annarra Norðurlanda og er þetta talinn mikilvægur og sjálf-sagður þáttur í því að veita þeim sem hér fá dvalarleyfi af þessum sökum sömu réttindi og íslenskum ríkisborgurum.

Í 5. mgr. er að finna sambærilega reglu og er í 5. mgr. 13. gr. nágildandi laga. Ljóst er af orðalagi málsgreinarinnar að námsmaður þarf að nýta rétt til námsaðstoðar frá öðru ríki til þess að heimild hans til námslána hérlandis falli niður. Ekki er því nóg að hann eigi rétt á námsaðstoð en nýti hann ekki.

Í 6. mgr. er heimild til handa ráðherra til nánari útfærslu á greininni. Hér eru í raun sameinaðar reglugerðarheimildirnar í 4. og 6. mgr. 13. gr. gildandi laga.

Um III. kafla.

Kaflinn fjallar um lánshæfi náms. Hér er farin önnur leið en í nógildandi lögum við mat á því hvort nám telst lánshæft. Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1992 er lánshæfi náms miðað við þær kröfur sem gerðar eru til undirbúningsmenntunar fyrir viðkomandi nám. Kröfurnar þurfa að vera sambærilegar við þær sem gerðar eru til undirbúningsmenntunar þeirra sem vilja stunda nám við háskóla hér á landi, með þeirri undantekningu sem kemur fram í 2. gr. laganna. Í frumvarpi þessu er lánshæfi náms miðað við námið sjálft í stað krafna um undirbúningsmenntun auk þess að sérstakri nefnd, lánshæfismatsnefnd, er ætlað að leggja mat á lánshæfi náms. Þá er í kaflanum að finna ákvæði er mæla fyrir um heimild til framfærslulána vegna aðfaranáms fyrir háskólanám. Auk þess hefur kaflinn að geyma sérstaka heimild til námslána vegna skólagjalda.

Um 5. gr.

Hér er kveðið á um að nám við viðurkennda háskóla á Íslandi skv. II. kafla laga um háskóla, nr. 63/2006, sé lánshæft. Eins og fram hefur komið er nú litið til námsins sjálfs við ákvörðun um hvort það telst lánshæft og þurfa því hvort tveggja skólinn sem slíkur og námsleiðin að vera viðurkennd. Í 4. mgr. 3. gr. laga um háskóla kemur fram að viðurkenning háskóla sé bundin við ákveðin fræðasvið og þarf nám umsækjanda því að vera á viðurkenndu fræðasviði. Samkvæmt síðari málslið 1. mgr. og 2. mgr. 7. gr. laga um háskóla þarf námið einnig að vera á háskólastigi og því þarf að ljúka með diplómaprófi, bakkalárprófi, meistara- eða kandidateisprófi eða doktorsprófi.

Með 2. mgr. er háskólanám erlendis einnig gert lánshæft, svo fremi sem það sé alþjóðlega viðurkennt og teljist uppfylla þau skilyrði sem að framan er lýst vegna 1. mgr. Er hér ekki um neina efnisbreytingu að ræða frá þeirri framkvæmd sem nú er við Lánasjóðinn þegar metið er hvort nám erlendis er lánshæft.

Með 3. mgr. er kveðið á um lánshæfi aðfaranáms fyrir háskólanám, sem skipulagt er af viðurkenndum háskóla skv. 4. mgr. 19. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, til allt að 60 framhaldsskólaeininga (fein.) og er ákvæðið nýmæli. Með lögum nr. 67/2012, um breytingu á lögum háskóla, nr. 63/2006, var ráðherra veitt heimild til að gefa út reglur um aðfaranám í háskólum. Sumir háskólar hafa til langs tíma boðið aðfaranám eða svokallað „frumgreinánám“ fyrir þá nemendur sem þurfa frekari undirbúning til að fá inngöngu í háskóla. Um er að ræða framhaldsskólanám sem talið var viðeigandi að setja ákveðinn ramma um þar sem fram kæmi á hvaða skólastigi námið væri og að farið væri eftir viðmiðum um framhaldsskólanám, t.d. um viðurkennda námskrá og einingar. Í drögum að reglugerð um námið sem unnið hefur verið að í mennta- og menningarmálaráðuneytinu kemur fram að viðurkenndur háskóli, sem hyggst bjóða upp á aðfaranám, skuli gera tillögur um fyrirkomulag, samhengi og inntak náms í samræmi við *Aðalnámskrá framhaldsskóla 2011* undir leiðsögn ráðuneytis, sérstaklega varðandi þrepaðsetningu og umfang. Þar segir einnig að viðurkenndum háskóla sé heimilt að gera samning við viðurkenndan skóla á framhaldsskólastigi til að annast aðfaranám en námið skal eftir sem áður vera á ábyrgð viðkomandi háskóla, bæði gagnvart nemendum og ráðuneyti. Í drögum segir einnig að aðfaranám sé ætlað nemendum 25 ára og eldri. Undanþága frá reglum um aldur er einungis veitt ef nemandi hefur áður lokið prófi á framhaldsskólastigi, svo sem iðnnámi eða stúdentsprófi, og þarf að bæta við sig þekkingu áður en til náms á háskólastigi kemur. Samkvæmt drögum þarf nemandi að hafa lokið að minnsta kosti 140 framhaldsskólaeiningum (fein.) en hluta þeirra eininga má raunfærnimeta af þar til bærum aðilum. Aðfaranámið skal skipulagt sem 60 framhaldsskólaeininga (fein.)

heildstætt nám þannig að til samans hafi nemandi skilað 200 framhaldsskólaeininga (fein.) námi. Aðfaranámið ásamt fyrra námi skal þannig mynda heild sem lýtur kröfum um kjarna- greinar til stúdentsprófs og uppbyggingu náms á hæfniprep sem settar eru fram í *Aðalnám- skrá framhaldsskóla* og aðgangsviðmiðum innan viðkomandi háskóla.

Í núgildandi lögum er ekki heimild til handa stjórn sjóðsins til að lána í annað nám en há- skólanám, nema það sé sérnám skv. 2. gr. laganna. Hins vegar hefur framkvæmdin undan- farna áratugi verið sú að lána til svokallaðs frumgreinanáms sem var fyrst og fremst ætlað þeim sem ekki höfðu lokið stúdentsprófi en vildu komast í háskólanám.

Í 4. mgr. er nýmæli en í henni er kveðið á um að veitt sé lán til framfærslu vegna viðbótar- náms við framhaldsskóla skv. 20. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla. Með samþykkt laga nr. 92/2008 var námi sem skilgreint er í framhaldi af námi á framhaldsskólastigi en fellur þó ekki alveg að skipulagi náms á háskólastigi sett stoð í lögum. Sérhæft nám í fram- haldi af starfsnámi er oft nefnt í þessu sambandi. Hér er um að ræða nám sem er framhalds- nám náms á framhaldsskólastigi, t.d. starfsnám á framhaldsskólastigi. Því þykir eðlilegt að það sé lánshæft líkt og nám við viðurkennda háskóla.

Um 6. gr.

Þessi grein er nýmæli. Í 2. gr. gildandi laga er sérstaklega veitt heimild til stjórnar Lána- sjóðsins til að lána til sérnáms. Sérnám er ekki frekar útskýrt í lögunum en það hefur verið skilgreint í úthlutunarreglum Lánasjóðsins. Lán vegna sérnáms hafa skapað ákveðin vanda- mál fyrir Lánasjóðinn, m.a. vegna þess að þau fela í sér lán til framhaldsskólanáms og það hefur verið erfitt fyrir stjórn Lánasjóðsins að aðgreina lán til þeirra sem eru í iðnnámi og þeirra sem eru í almennu bóknámi án þess að mismuna þessum einstaklingum. Þá er einnig ljóst að starfsnám hefur aukist gríðarlega frá því að núgildandi lög voru sett en hugmyndin á sínum tíma var að veita þeim sem stunduðu iðnnám jafnan rétt til töku námslána á við þá sem stunduðu bóknám og gátu þegið lán á háskólastigi. Í þessari grein eru lán til sérnáms af- mörkuð og þá litið til sambærilegrar löggjafar annars staðar á Norðurlöndum sem og gildandi úthlutunarreglna Lánasjóðsins.

Í frumvarpinu er farin sú leið að tala um starfsnám á framhaldsskólastigi í stað sérnáms. Með starfsnámi á framhaldsskólastigi er átt við nám á framhaldsskólastigi sem hlotið hefur staðfestingu ráðherra samkvæmt lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla, og fer að verulegum hluta fram á verklegan hátt. Námsgreinar sem heyra undir starfsgreinaráð eru dæmi um námsgreinar sem falla undir þessa skilgreiningu en einnig listnám sem felur í sér sérhæfingu til ákveðinna starfa. Námið þarf að hafa hlotið staðfestingu ráðherra samkvæmt lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Er með því átt við staðfestingu ráðherra á viðkomandi námsbrautarlýsingu, sbr. einkum 17. og 23. laga um framhaldsskóla. Eru þessi skilyrði sam- bærileg við gildandi úthlutunarreglur sjóðsins.

Til viðbótar framangreindum skilyrðum má námið ekki vera launað vilji námsmaður geta tekið lán vegna námsins. Skoða verður 1. tölul. 1. mgr. samhliða 2. mgr. greinarinnar en sam- an leiða ákvæðin til þess að séu laun í náminu jöfn eða hærri en grunnframfærsla Lánasjóðs íslenskra námsmanna skal ekki veita lán, en séu launin lægri getur námsmaður fengið lán sem nema mismun á grunnframfærslu Lánasjóðsins og launum í náminu. Með launum er átt við heildarlaun samkvæmt kjarasamningi, þ.e. fyrir skatt. Skilyrði 2. tölul. 1. mgr. eru nýmæli í lögunum og eru sambærileg reglum danska lánasjóðsins. Með þessum skilyrðum er ætlunin að koma í veg fyrir að einkaskólar, sem ekki geta sýnt fram á rekstrarhæfi sitt, fjármagni taprekstur sinn með skuldsetningu námsmanna. Að lokum er það gert að skilyrði

að námið sem sótt er um lán fyrir sé almennt ekki kennt á háskólastigi hér á landi. Ástæða þessa skilyrðis er í raun þau grunnrök sem liggja að baki því að lánað er í tiltekið framhaldsskólanám, þ.e. að verið sé að veita jöfn tækifæri til bóknáms og starfsnáms. Eins og bent er á að framan er ekki lánað til bóknáms í framhaldsskóla þar sem slíkt nám er almennt kennt á háskólastigi og þar geta þeir sem hyggjast stunda bóknám fengið stuðning frá hinu opinbera með námslánnum. Þegar námslán voru fyrst veitt til iðnnáms á framhaldsskólastigi var það gert vegna þess að slíkt nám þekktist ekki á háskólastigi og eðlilegt þótti að veita þeim nemendum sama stuðning frá hinu opinbera. Nú þegar opnað hefur verið á lán, ekki einungis til gömlu iðngreinanna heldur einnig til listnáms og annars starfsnáms á framhaldsskólastigi, er eðlilegt að gera kröfu um að námsmaður geti ekki sótt slíkt nám á háskólastigi og fengið lán fyrir því þar.

Í 3. mgr. ákvæðisins koma fram takmarkanir á lánnum samkvæmt þessari grein en ekki er lánað fyrir fyrstu önn í náminu og sé námið fimm annir eða lengra er ekki lánað vegna fyrstu tveggja annanna. Aldrei er lánað til meira en 75% af heildartíma námsins að meðtöldum launuðum starfsnámsstíma. Hér er um að ræða sömu takmarkanir og eru í úthlutunarreglum Lánasjóðsins í dag. Rökin að baki þessum takmörkunum eru þau að starfsnám felur nánast alltaf í sér eitthvert bóknám, en bóknám á framhaldsskólastigi er ekki lánshæft. Yrði lánað í allt námið mundi það ójafnræði skapast að t.d. iðnnemar þæðu í raun lán vegna bóknámsfaga sem sammendur þeirra sem skráðir eru í bóknám fá ekki lánað fyrir.

Í 4. mgr. ákvæðisins er að lokum kveðið á um lánveitingar til sambærilegs náms erlendis enda sé það alþjóðlega viðurkennt. Tilgangur ákvæðisins er að mismuna ekki námsmönnum eftir því hvar þeir sækja nám sitt og er það því sambærilegt 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Líkt og í þeirri grein er erfitt að setja fram skilyrði í íslenskri löggjöf vegna náms erlendis og er því farin sú leið að krefjast sambærilegra skilyrða og vegna starfsnáms hérlendis eins og við getur átt. Það er þó ljóst að sum skilyrði 1.–3. mgr. greinarinnar geta ekki átt við og verður lánshæfismatsnefnd þá að líta þeirra meginmarkmiða sem koma fram í málsgreinunum. Ákvæði 3. mgr. um að lánað sé til 75% af heildartíma námsins er til að mynda ófrávíkjanlegt vegna náms erlendis sem og ákvæði um laun. Um réttindi og löggildingu námsins kunna að vera önnur sjónarmið við nám erlendis sem taka þarf tillit til.

Um 7. gr.

Greinin er ný en í núgildandi lögum er hvergi minnst á námslán vegna skólagjalda sérstaklega. Þó er ljóst, bæði af reglum og framkvæmd sjóðsins til margra ára, að skólagjaldalán lúta öðrum sjónarmiðum en framfærslulán. Má þar helst nefna að hámark þeirra hefur lengi verið bundið við tiltekna heildarfjárhæð sem nú er 3.500.000 kr. á Íslandi en fjárhæðirnar eru ólíkar eftir löndum og gefnar upp í gjaldeyri hvers lands fyrir sig. Á hinn bóginn hefur skortur á heimild í lögum til lánveitinga vegna skólagjalda leitt til þess að engar takmarkanir eru á því til hvaða náms er lánað heldur fylgir það almennu lánshæfi vegna framfærsluláns. Þegar gildandi lög voru sett voru einungis opinberir háskólar á Íslandi sem ekki höfðu, og hafa ekki enn, heimild til að innheimta skólagjöld. Lán til skólagjalda voru því fyrst og fremst til handa þeim sem stunduðu nám erlendis. Slíkt er ómissandi þáttur í að veita einstaklingum sem löggin taka til tækifæri til að stunda nám erlendis, enda er það oft á tíðum mjög dýrt. Þá þykir það mikilvægt fyrir menntunarstig þjóðarinnar að loka ekki á möguleika námsmanna til að sækja menntun sína til alþjóðlega viðurkenndra skóla erlendis. Þróunin hefur hins vegar orðið sú hér á landi að stofnaðir hafa verið einkareknir háskólar sem innheimta skólagjöld. Þá hafa einnig aðrir einkareknir skólar, sem ekki eru á háskólastigi en eru engu síður lánshæfir vegna

aukinna lána til starfsnáms og aðfaranáms, krafist skólagjalda af nemendum sínum. Niðurstaðan er sú að Lánasjóður íslenskra námsmanna veitir árlega umtalsverðar fjárhæðir til skólagjaldalána vegna skólagjalda við einkaskóla á Íslandi. Á grundvelli jafnræðisreglu eru einnig veitt skólagjaldalán vegna starfsnáms og aðfaranáms erlendis. Enginn lagarammi er til um láns hæfi slíks náms eða skólagjöld sérstaklega og er greininni ætlað að bæta úr því.

Þar af leiðir að heimilt er að veita skólagjaldalán vegna náms eins og það er skilgreint í 1., 2. og 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Einnig er lagt til að heimilt verði að veita skólagjaldalán vegna starfsnáms, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Þá er stjórn sjóðsins heimilt að takmarka skólagjaldalán með sambærilegum reglum og gert er við framfærslulán. Þykir nauðsynlegt að taka það fram þar sem verið er að aðskilja lán vegna framfærslu og skólagjalda í frumvarpi þessu. Ekki er í raun um efnisbreytingu að ræða því samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins eru lán vegna skólagjalda takmörkuð að sama leyti og framfærslulán, m.a. vegna skilyrða um námsframvindu og tekjutengingu. Þessu til viðbótar er sjóðstjórn veitt heimild til að takmarka skólagjaldalán umfram þær takmarkanir sem gilda um framfærslulán að því er varðar hámark þeirra og lágmarkssjálfsaflafé námsmanns. Eins og segir hér að framan er þegar til staðar hámark á skólagjaldaláni í krónutölu sem ekki er að finna um framfærslulán. Þá er stjórn jafnframt veitt heimild til að kveða á um að námsmenn skuli sjálfir greiða tiltekna lágmarksfjárhæð af skólagjöldum án þess að fá fyrir því lán. Slík regla getur bæði verið sem ákveðin krónutala eða sem ákveðið hlutfall af skólagjöldunum. Í úthlutunarreglum sjóðsins hefur lengi verið mælt fyrir um að einungis sé lánað fyrir skólagjöldum umfram ákveðna fjárhæð sem er nú 60.000 kr. Er það sama fjárhæð og hámark skrásetningargjalda við opinbera háskóla, sbr. a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 85/2008, um opinbera háskóla. Er þessu ákvæði m.a. ætlað að renna stöðum undir slíka heimild en jafnframt að veita stjórn heimild til að gera námsmönnum skylt að standa undir tilteknu hlutfalli skólagjalda sjálfir.

Um 8. gr.

Hér er um nýmæli að ræða í löggjöf á þessu sviði. Frá stofnun hefur Lánasjóðurinn metið láns hæfi þess náms sem umsækjendur hyggjast stunda nám í með tilliti til laga, reglugerðar og úthlutunarreglna sjóðsins. Á undanförunum árum hefur þetta hlutverk vaxið mikið og ljóst að sjóðurinn hefur varla tók á að sinna þessu verkefni ásamt öðrum hlutverkum sínum. Hvergi annars staðar á Norðurlöndunum er þetta hlutverk á hendi námslánasjóðanna og er því lagt upp með það í greininni að komið verði á laggirnar sérstakri ráðherraskipaðri nefnd sem fari með þessi verkefni. Stjórn sjóðsins yrði þá eingöngu heimilað að veita námslán til þess náms sem hlotið hefur samþykki nefndarinnar. Ljóst er að fæstir umsækjendur námslána stunda nám sem vafi leikur á um að sé láns hæft og felst hlutverk nefndarinnar því aðallega í að skera úr um vafatilvik. Líkt og gert er nú skal sjóðstjórn birta lista í úthlutunarreglum sínum yfir þá skóla sem hlotið hafa samþykki láns hæfismatsnefndar. Gert er ráð fyrir að þeir sem eru skipaðir hafi sérþekkingu á þessu sviði eða lögfræðiþekkingu. Einnig er gert ráð fyrir að nefndin geti leitað aðstoðar hjá ENIC/NARIC á Íslandi þegar kemur að mati á námi erlendis.

2. mgr. ákvæðisins vísar til málskots úrskurðarnefndar og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Um IV. kafla.

Í IV. kafla er að finna ákvæði um námslán og námsstyrki. Ákvæðin í kaflanum sem snúa að námslánunum eru að mestu leyti óbreytt frá núgildandi lögum. Í 12. gr. er að finna nýmæli sem snýr að styrkjum til þeirra sem stunda háskólanám. Almennir styrkir til háskólanáms eru

ekki til staðar á Íslandi nú en slík styrkjakerfi eru hins vegar við lýði á öðrum Norðurlöndum og hefur um langa hríð verið litið til þeirra sem mögulegrar leiðar hér á landi. Í eldri löggjöf á þessi sviði var að finna ákvæði um almenna styrki vegna háskólanáms en þau voru felld niður með núgildandi lögum árið 1992. Eins og kemur fram hér að framan felldu lög um námslán og námsstyrki, nr. 7/1967, niður lög nr. 35/1925, um styrkveitingu til handa íslenskum stúdentum við erlenda háskóla. Ákvæði laganna frá 1967 um styrki fólu ekki í sér sérstaka efnisreglu um fjárhæð og framkvæmd styrkveitinga, heldur var þar kveðið á um að því fé sem veitt var á fjárlögum til námsstyrkja skyldi varið til þeirra sem héldu utan til náms, vegna ferðakostnaðar og skólagjalda. Í lögum nr. 57/1976 var þessu til viðbótar veittur jöfnunarstyrkur til námsmanna sem urðu að kosta sig fjarri eigin heimili sem og heimild til handa sjóðstjórn til að veita styrk til þeirra sem vegna örorku eða framfærslu fjölskyldu sinnar væri illmögulegt að stunda nám sitt að fullnýttri lánaheimild. Ákvæðið var óbreytt í lögum nr. 72/1982 en eins og áður sagði voru þau felld út með núgildandi lögum. Það er því ljóst að þó svo að ákvæði um námsstyrki í löggjöf um námslán og Lánasjóð íslenskra námsmanna sé ekki nýtt af nálinni hefur ekki áður verið kveðið á um svo almenna styrki til handa öllum þeim er stunda háskólanám, að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Um 9. gr.

Í þessari grein er að mestu leyti að finna ákvæði sem nú eru í 6. gr. laga nr. 21/1992. Helstu breytingarnar stafa af því að sumar málsgreinar 6. gr. eru annars staðar í frumvarpi þessu vegna nýrrar uppsetningar laganna.

1. mgr. er samhljóða 1. mgr. 6. gr. núgildandi laga að undanskilinni orðalagsbreytingu og því að ekki er lengur skylt að skila hvoru tveggja, upplýsingum um námsárangur og ástundun. Hefur slíkt aldrei þekkt í framkvæmd og því talið rétt að breyta ákvæðinu að þessu leyti. Þessi málsgrein á einungis við um framfærslulán.

2. mgr. er samhljóða 2. mgr. 6. gr. núgildandi laga. Þessi málsgrein á einungis við um framfærslulán.

3. mgr. er samhljóða 5. mgr. 6. gr. núgildandi laga. Þessi málsgrein á bæði við framfærslu- og skólagjaldalán. Þó er bætt við 3. mgr. að heimilt sé að krefjast ábyrgðarmanna ef skólagjaldalán er greitt fyrir fram.

Fyrstu tveir málslíðir 4. mgr. eru samhljóða 7. mgr. 6. gr. núgildandi laga. Aftan við ákvæðið hefur verið bætt inn reglu um að ábyrgð falli niður þegar ábyrgðarmaður nær 67 ára aldri eða við andlát hans. Reglan um andlát ábyrgðarmanns er í samræmi við reglu sem lengi hefur gilt um lánþegann sjálfan, þ.e. að skuld hans falli niður við andlát en erfist ekki. Þegar svo stendur á þarf lánþegi ekki að fá annan ábyrgðarmann enda er ekki lengur gerð krafa um ábyrgðarmenn námslána nema í undantekningartilfellum. Teljist lánþegi ekki tryggur lántakandi samkvæmt reglum sjóðsins gilda sömu reglur og um ótrygga lántakendur, sbr. 3. mgr. ákvæðisins, þ.e. þá þarf hann að útvega nýja ábyrgð við andlát ábyrgðarmanns. Mikilvægt er að reglur sjóðsins um hverjir teljist tryggir lántakendur taki mið af 1. gr. frumvarpsins sem segir að Lánasjóður íslenskra námsmanna sé félagslegur jöfnunarsjóður sem hafi það hlutverk að tryggja þeim sem undir lögin falla tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti. Ábyrgð ábyrgðarmanns fellur niður við 67 ára aldur ábyrgðarmanns. Þetta er í takt við umræður sem hafa átt sér stað, innan veggja Lánasjóðsins sem og úti í samfélaginu, þar sem aukinn þrýstingur hefur verið á að létta greiðslubyrði ellilífeyrisþega. Einnig er þetta svokallað sólarlagsákvæði til samræmingar við þau lán lánþega sem eru án ábyrgðarmanna. Í núgildandi lögum sem og í frumvarpi þessu er ekki talin vera þörf á ábyrgðarmönnum nema

í ákvæðnum tilvikum og því talið réttast að losa ábyrgðarmenn undan ábyrgð sinni við 67 ára aldur. Í lok 4. mgr. er síðan kveðið á um að endurgreiðslur sem falla í gjalddaga eftir að lánþegi andast fall sjálfkrafa niður og er slíkt ákvæði samhljóða 4. mgr. 9. gr. nógildandi laga.

5. mgr. er samhljóða 8. mgr. 6. gr. nógildandi laga. Stjórn sjóðsins er veitt heimild til að innheimta lántökugjöld til að standa undir rekstrarkostnaði og lántökukostnaði líkt og tíðkast hjá öðrum lánastofnunum sem og til að mæta afföllum af útistandandi námslánnum að svo miklu leyti sem það hrekkur til.

Ekki er tilgreint í frumvarpinu hversu hátt lántökugjaldið skuli vera en ákvörðun um það er falin stjórn Lánasjóðsins. Gert er ráð fyrir að það verði töluvert lægra en samkvæmt gjaldskrá bankanna og að lántökugjaldið nemi 1,2% og sé dregið frá lánsfjárhæð.

Um 10. gr.

Þessi grein er samhljóða 14. gr. nógildandi laga og þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

Ákvæðið er nýmæli. Í nógildandi lögum er ekki að finna heimild sjóðstjórnar Lánasjóðsins til að bregðast við því þegar námsmaður fær ofgreitt lán. Fyrir því geta verið ýmsar ástæður, t.d. rangar upplýsingar af hálfu námsmanns sem og handvömm Lánasjóðsins sjálfs. Ljóst er að í hvorugu tilvikinu er eðlilegt að hin ofgreidda upphæð teljist námslán námsmanns og honum beri að greiða hana eftir hefðbundnum endurgreiðslureglum Lánasjóðsins. Hefur lengi verið ákvæði í reglugerð sem heimilar sjóðnum að innheimta slík ofgreidd lán líkt og þekkist í almennum viðskiptum, þ.e. með útgáfu skuldabréfs sem námsmanni ber að greiða á tiltölulega skömmum tíma. Er hér verið að lögfesta þá heimild. Ákvæðið skýrir sig að nokkru sjálf en nánari útfærsla innheimtu verður í úthlutunarreglum stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Í 2. mgr. ákvæðisins er nýmæli þar sem vísað er til laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Greiðendur þurfa í flestum tilvikum að greiða dráttarvexti ef þeir greiða ekki álagðar greiðslur á gjalddaga og því er það talið sanngjarnt að þeir fái féð til baka með sömu vöxtum ef í ljós kemur á síðari stigum að þeir hafi greitt of mikið. Gert er ráð fyrir að stjórnvöld hafi frumkvæðið að endurgreiðslu þegar ljóst er að ofgreitt hefur verið en einnig er gert ráð fyrir að ofgreitt lán verði endurgreitt með sama hætti óháð því hvort rekja megi ofgreiðslu til atvika sem eru greiðanda sjálfum að kenna, mistaka stjórnvalda eða annarra atvika.

Um 12. gr.

Greinin er nýmæli en hér er lagt til að tekið verði upp styrkjakerfi að nokkru leyti, samhliða því lánakerfi sem nú er við lýði. Almennir styrkir vegna háskólanáms eru þekktir annars staðar á Norðurlöndum en styrkjakerfin eru ólík. Í frumvarpi þessu er lagt til að námsmenn geti áunnið sér styrki ljúki þeir náminu á þeim fjölda námsanna og á þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir. Styrkirnir eru því ekki ætlaðir til framfærslu meðan á námi stendur enda falla þeir ekki til fyrr en að námi loknu. Ástæðan fyrir því að þessi leið er farin er að hún er langtum ódýrari en t.d. það styrkjakerfi sem þekkist í Danmörku þar sem styrkirnir eru greiddir út líkt og námslán hérlendis. Þetta er jafnframt sú leið sem talin var henta best að mati vinnuhóps innan Lánasjóðsins sem skilaði niðurstöðum í ársbyrjun 2011.

Skilyrði fyrir styrkveitingu er að námsmaður útskrifist innan þess fjölda námsanna og þess tíma sem skipulag náms gerir ráð fyrir. Er með þessu kerfi því einnig verið að hvetja námsmenn til að ljúka námi á tilskildum tíma. Með skipulagi náms er átt við það skipulag sem gildi þegar námsmaður hóf nám sitt verði t.d. breytingar á því seinna meir. Með tímamörkum í ákvæðinu er átt við að skipulag náms geri ráð fyrir að náminu sé almennt hægt að ljúka á ákveðnum árafjölda enda sé það stundað í samfellu.

Stjórn Lánasjóðsins skal útfæra nánar í úthlutunarreglum sínum hvað telst upphaf og lok náms samkvæmt þessari grein. Hér er einkum átt við hvað teljast skuli tafir á námsferli námsmanns, t.d. hvort miða eigi upphaf námsins og þar með námstímamann við annað tímamark en þegar námsmaður var skráður í tiltekið nám. Dæmi má nefna um námsmann sem hefur grunnnám í líffræði en lýkur ekki gráðu og skráir sig ári seinna í grunnnám í eðlisfræði sem hann lýkur á þremur árum. Við mat á þeim tíma sem námsmaður notaði til að ljúka gráðu í eðlisfræði ætti að miða við tímamarkið þegar hann var skráður í líffræði, þ.e. að hann hafi verið fjögur ár að ljúka námi sem skipulagt er til þriggja ára. Þetta er nauðsynlegt til að ná því markmiði sem styrkirnir eiga að stuðla að, þ.e. að sporna við þeirri þróun að námsmenn ilengist að óþörfu í námi með þeirri þjóðhagslegu óhagkvæmni sem slíkt hefur í för með sér. Stjórn Lánasjóðsins skal einnig skilgreina í úthlutunarreglum sínum í hvaða tilvikum rof á námi teljist ekki til tafar á námsframvindu, svo sem barneignir, veikindi eða sambærilegir þættir. Í undantekningartilvikum kann þó að vera eðlilegt að líta fram hjá óloknu fyrra námi við mat á tímalengd náms, svo sem þegar rof verður á námi námsmanns til langs tíma.

Fjárhæð styrksins er miðuð við ákveðið hlutfall af grunnframfærslu sjóðsins á hverjum tíma, eða 25%. Hér er því ekki miðað við það lán sem hver námsmaður tekur heldur er um að ræða sömu styrkupp hæð fyrir alla. Sem dæmi má nefna námsmann sem lýkur grunnháskólanámi (þriggja ára BA-/BS-námi) á þremur árum (réttum hraða) og fær því 25% af þrefaldri grunnframfærslu LÍN miðað við óbreytta framfærslu árin þrjú eða: $1.195.128 \text{ kr.} \times 3 \times 0,25 = 896.346 \text{ kr.}$ Ljúki námsmaður grunnháskólagráðu eftir sjö annir í háskóla nemur styrkurinn 70% af fullum styrk. Eftir það fellur styrkurinn niður. Svigrúm til seinkunar í tveggja ára námi er einnig ein önn og nemur þá styrkurinn 60% af fullum styrk. Vegna tveggja til þriggja anna náms er ekki veitt neitt svigrúm til seinkunar.

Þá er ekki gert ráð fyrir styrkjum vegna doktorsnáms og stafar það helst af því að slíkt nám er oftar en ekki launað að einhverju leyti eða styrkir veittir af öðrum aðilum. Í frumvarpinu er gengið út frá svokölluðu Bologna-skipulagi háskóla sem er samræmt innan Evrópu. Það felur í sér 3-2-3 skipulag, þ.e. þriggja ára grunnnám, tveggja ára framhaldsnám og þriggja ára doktorsnám. Í tilvikum þar sem námsmenn stunda nám eftir öðru kerfi, t.d. þriggja ára grunnnám og fimm ára doktorsnám, hefur Lánasjóðurinn litið á fyrstu tvö árin í doktorsnáminu sem framhaldsnám miðað við úthlutunarreglur sínar. Er eðlilegt að sjóðurinn hafi heimildir til slíkrar útfærslu enda er hún til þess fallin að ná fram jöfnum rétti námsmanna óháð skipulagi náms þeirra. Yrði veittur styrkur vegna hluta doktorsnáms á þessum grundvelli er þó ljóst að til hreins frádráttar ættu að koma laun eða aðrir styrkir sem fengjust vegna námsins. Þetta getur einnig átt við þegar grunnnám er lengra en þrjú ár og er þá miðað við að viðbótarárin teljist til framhaldsnáms.

Gert er ráð fyrir að ákvæði þetta taki gildi á þann hátt að það gildi um þau lán sem tekin eru skólaárið 2014/2015 verði frumvarpið að lögum.

Um V. kafla.

Kaflinn fjallar um endurgreiðslur námslána og á að mestu leyti stoð í 7.–12. gr. nógildandi laga. Þá er lagt til í 14. og 17. gr. að ráðherra skuli í reglugerð kveða á um tilvik þar sem heimilt er að veita undanþágur frá 60 daga frestinum sem kemur fram í ákvæðunum. Þá má finna nýmæli í 18. gr. þar sem ráðherra fær heimild til sérstakra ívilnana til námsmanna sem hefja nám í tiltekinni námsgrein.

Um 13. gr.

Greinin er nánast samhljóða 7. gr. nógildandi laga.

Um 14. gr.

Ákvæðið er að mestu leyti óbreytt frá 8. gr. nógildandi laga. Í 6. mgr. greinarinnar hefur þó verið bætt við skyldu ráðherra til að kveða í reglugerð á um undanþágur frá 60 daga fresti samkvæmt málsgreininni. Samkvæmt nógildandi lögum er frestur þessi til að skila inn umsókn um undanþágu óundanþægur. Þannig hefur stjórn sjóðsins strangt til tekið ekki heimildir til að líta fram hjá frestinum. Þetta á helst við þegar lánþegi eða ábyrgðarmaður er svo þungt haldinn af veikindum að hann hefur ekki ráðrúm til að athafna sig innan frestsins. Þykir ekki annað hægt en að veita megi undanþágur frá frestinum í slíkum takmörkuðum tilvikum. Er því ráðherra falið að kveða á um slíkar undanþágur í reglugerð en ljóst er að þær geti ekki verið of víðtækar, heldur miðist fremur við tilvik þar sem einstaklingi er nær ómögulegt að bregðast við innan frestsins.

Í frumvarpinu er lagt til að horfið verði frá núverandi framkvæmd á viðmiðun fyrir endurgreiðslu á tekjutengdri viðbótargreiðslu skv. 4. mgr. 8. gr. nógildandi laga nr. 21/1992, þ.e. að hætt verði, við ákvörðun á viðbótargreiðslu, að margfalda fjárhæð skv. 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins samkvæmt hlutfallslegri breytingu á vísitölu neysluverðs. Í stað þess miðast fjárhæðin við nafnvirði heildarlauna ársins á undan. Þetta fyrirkomulag mun létta greiðsluþyrði lántakenda.

Um 15. gr.

Greinin er óbreytt frá 9. gr. nógildandi laga.

Um 16. gr.

Greinin er nánast óbreytt frá 10. gr. nógildandi laga.

Um 17. gr.

Greinin er að mestu óbreytt frá 11. gr. nógildandi laga. Þó hefur verið bætt við ákvæðið að hafi lánþegi greitt of háa greiðslu sökum þess að tekjustofn hafi verið of hátt áætlaður eða oftalinn skuli honum endurgreidd hin ofgreidda fjárhæð í samræmi við 2. mgr. 11. gr. sem og skyldu ráðherra til að kveða í reglugerð á um undanþágur frá 60 daga frestinum. Er um sambærilega reglu og í 14. gr. að ræða og vísast til athugasemdar við þá grein.

Um 18. gr.

Greinin er nýmæli en í henni er heimild til handa ráðherra til að veita námsmönnum sem hefja nám í tiltekinni námsgrein á tilteknu tímabili sérstakar ívilnanir uppfylli þeir skilyrði 12. gr. um námsframvindu. Heimildin er ætluð til þess að gefa ráðherra tækifæri til þess að bregðast við ástandi þar sem skortur er viðvarandi eða fyrirsjáanlegur á fólki með tiltekna

menntun með því að skapa sérstakan hvata til þess að sækja þá menntun. Ákveði ráðherra að nýta heimild þessa skal fyrst meta kostnað vegna hennar og sækja um sérstaka fjárheimild.

Um 19. gr.

Í þessari grein er kveðið á um helstu verkefni Lánasjóðsins. Ákvæðið á sér að mestu leyti fyrirmynd í 1. mgr. 5. gr. nógildandi laga fyrir utan þau verkefni sem falin eru stjórn Lánasjóðsins sérstaklega skv. 20. gr. frumvarpsins. Verkefni þessi eru að mestu leyti framkvæmdarlegs eðlis, þ.e. verkefni sem stjórn sjóðsins þarf ekki að koma beint að nema að litlu leyti eða í undantekningartilvikum.

Um 20. gr.

Í greininni er í fyrsta lagi kveðið á um skipun stjórnar Lánasjóðsins. Ákvæði 1.–3. mgr. eru samhljóða 4. gr. nógildandi laga að því undanskildu að talað er um samtök nemenda í stað þess að nefna nöfn samtakanna til að tryggja að lögin standist betur tímans tönn. Lögð er til sú breyting að samtök launþega tilnefni einn fulltrúa í stjórn og samtök námsmanna við háskóla á Íslandi tilnefni einn í stað tveggja áður. Með þessu er brugðist við athugasemdum sem komu fram í samráði við hagsmunaaðila um að styrkja þyrfti rödd greiðenda námslána í stjórn sjóðsins.

Þá hefur 4. mgr. 4. gr. nógildandi laga verið færð yfir í sérstaka grein um framkvæmdastjóra sjóðsins, sbr. 21. gr. frumvarps þessa.

Í 4.–7. mgr. greinarinnar er að finna helstu verkefni stjórnar sem eru í 5. gr. nógildandi laga. Nokkur af þeim verkefnum sem þar eru talin má finna í 19. gr. undir verkefnum Lánasjóðsins í samræmi við það sem kemur fram í skýringum við VI. kafla. Ljóst er að verkefni stjórnar eru ekki talin upp öll í þessari grein enda verða fleiri verkefni leidd af öðrum ákvæðum frumvarpsins. Þá er einnig ljóst að í eðli sínu ber stjórn að meginstefnu til ábyrgð á starfsemi sjóðsins og kann á þeim grundvelli að taka að sér fleiri verkefni en hér eru talin upp.

Um 21. gr.

Greinin er nýmæli. Í nógildandi lögum eru engin ákvæði um framkvæmdastjóra Lánasjóðsins önnur en 4. mgr. 4. gr. um skipun hans og að hann skuli ráða annað starfsfólk. Þetta skýtur skökku við í ljósi framkvæmdarinnar undanfarin ár og þeirra lagaskyldna sem almennt hvíla á forstöðumönnum ríkisstofnana, einkum skv. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í greininni eru talin upp helstu verkefni framkvæmdastjóra Lánasjóðsins miðað við reynslu undanfarinna ára og þær lagaskyldur sem fram koma í áður nefndri grein starfsmannalaga, nr. 70/1996. Sem dæmi um breytingu frá nógildandi lögum skal framkvæmdastjóri annast gerð fjárhagsáætlana sjóðsins í stað stjórnar skv. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. nógildandi laga.

Um 22. gr.

Greinin er samhljóða 5. gr. a nógildandi laga nema bætt er við að auk ákvarðana stjórnar Lánasjóðsins eru ákvarðanir lánshæfismatsnefndar einnig kæránlegar til málskotsnefndar. Einnig er lengdur frestur stjórnar en í ljósi reynslunnar eru nógildandi frestir ekki nægjanlegir.

Um 23. gr.

Greinin er að mestu óbreytt 15. gr. núgildandi laga en skyldu stjórnar Lánasjóðsins til að gera fjárhagsáætlanir hefur verið breytt í skyldu til að samþykkja þær. Er breytingin í samræmi við ákvæði 21. gr. frumvarpsins þar sem framkvæmdastjóra er falið þetta verkefni.

Um 24. gr.

Greinin er samhljóða 16. gr. núgildandi laga.

Um 25. gr.

Greinin er samhljóða 18. gr. núgildandi laga.

Um 26. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa að öðru leyti en því að ákvæði 12. gr. eiga aðeins við um nám sem hafð er eftir gildistöku laganna en koma fyrst til framkvæmda við lokun á skulda-
bréfum stúdenta í meistaranámi árið 2016.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Með ákvæðinu er lagt til að ráðherra skipi nefnd sem taki til sérstakrar skoðunar fjögur atriði sem þó tengjast.

Í fyrsta lagi er nefndinni ætlað að gera tillögu að útfærslu á því að gjalddagar endurgreiðslu námslána verði tólf í stað tveggja eins og núgildandi lög og frumvarpið gera ráð fyrir. Fram hafa komið ítrekaðar óskir frá samtökum námsmanna um að þetta verði gert. Nú þegar geta lánþegar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna óskað eftir dreifingu greiðslna en þurfa á móti að bera aukinn kostnað vegna þess. Þrátt fyrir aukinn kostnað nýtir u.þ.b. þriðjungur lánþega sér þennan möguleika. Nefndinni er ætlað að gera tillögu að útfærslu sem felur ekki í sér aukinn kostnað fyrir lánþega.

Í öðru lagi er nefndinni ætlað að gera tillögu að útfærslu á því að endurgreiðslur lánþega verði með þeim hætti að þær verði teknar af launum lánþega samhliða skattgreiðslum. Slíkt fyrirkomulag þekkist víða og hafa samtök námsmanna lagt áherslu á að þessi leið verði könnuð.

Í þriðja lagi er nefndinni ætlað að athuga hvort endurgreiðslur námslána geti komið til frádráttar tekjuskattsstofni að hluta eða öllu leyti. Leiði athugunin til þess að slíkt sé mögulegt er nefndinni ætlað að útfæra tillögur. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur við undirbúning frumvarpsins lagt áherslu á að þessi leið verði könnuð af samtökum námsmanna og launþega. Með því að fara þessa leið verður myndaður hvati fyrir fólk til að nýta menntun sína á Íslandi. Þá lýstu forsætisráðherra og fjármálaráðherra því yfir í bréfi, dags. 3. júní 2011, til formanns Bandalags háskólamanna í tengslum við kjarasamninga að stjórnvöld væru reiðubúin til þess að leita leiða til þess að létta greiðslubyrði námslána og þetta er í samræmi við þá yfirlýsingu.

Í fjórða lagi á nefndin að skoða hvort eigi að hafa önnur kjör á skólagjaldalánum. Verksvið nefndarinnar er skýrt og afmarkað og nefndarmenn ættu að vera með faglega sérþekkingu á málunum. Þess vegna er ekki gert ráð fyrir að nefndin þurfi ýkja langan tíma til að ljúka verkefni sínu og skal hún skila niðurstöðum eigi síðar en 1. september 2013. Ákvæðið tekur gildi við gildistöku laganna verði frumvarpið að lögum.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í skýrslunni *Lánasjóður íslenskra námsmanna: Lánshæfi náms og þróun útlána frá júní 2011* beindi Ríkisendurskoðun því til mennta- og menningarmálaráðuneytis að tryggja þyrfti jafnræði framhaldsskólanema til námslána. Er þar bent á að það sé andstætt jafnræði að lána til nemenda sem stunda sérnám, eða starfsnám eins og það er kallað í frumvarpinu, en ekki til þeirra sem stunda hefðbundið bóknám til stúdentsprófs.

Á sama tíma og frumvarpið hefur verið í vinnslu hefur töluverð umræða farið fram á milli stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um menntamál og aðstæður þeirra sem vilja sækja sér menntun á Íslandi, einkum þeirra sem eru á vinnumarkaði. Á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórnar Íslands vegna kjarasamninga frá 5. júní 2011 fór hún ásamt aðilum vinnumarkaðarins í það metnaðarfulla átak, *Nám er vinnandi vegur*, að bjóða eitt þúsund atvinnuleitendum tækifæri til náms við hæfi. Liður í því var að tryggja framfærslu þeirra sem völdu sér nám á framhaldsskólastigi sem ekki var lánshæft hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Það var gert með því að veita þessum hópi beina námsstyrki sem greiddir voru af Atvinnuleysisstryggingasjóði. Reynslan af þessum styrkjum hefur verið góð og hefur framgangur þeirra námsmanna sem þá hafa fengið verið góður.

Á vettvangi stýrihópsins sem haldið hefur utan um framkvæmd átaksins hafa verið lögð drög að nýju kerfi sem byggist m.a. á þessari reynslu. Launþegahreyfingar hafa talið nauðsynlegt að slíkt kerfi sé til staðar svo að fólk á vinnumarkaði hafi tækifæri til þess að gera hlé á atvinnuþátttöku sinni og fara í nám. Hugmyndir hópsins byggjast á því að fólk ávinni sér rétt til námsstyrkja vegna náms á framhaldsskólastigi í tiltekinn tíma með atvinnuþátttöku líkt og við á með atvinnuleysisbætur.

Í ljósi þess hve mikil umræða stendur yfir um möguleg kerfi til þess að tryggja framfærslu námsmanna var tekin sú ákvörðun að bíða með stórvægilegar breytingar á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna til að bregðast við athugasemdum Ríkisendurskoðunar, en þó er brugðist við þeim að ákveðnu marki með 6. gr. frumvarpsins.

Með ákvæðinu er lagt til að ráðherra og ráðherra velferðarmála skipi nefnd sem geri tillögu að kerfi sem tryggir fólki sem fer af vinnumarkaði til náms á framhaldsskólastigi framfærslu á meðan á námi stendur. Mikilvægt er að nefndin nýti sér þá vinnu sem þegar hefur farið fram á vettvangi fyrrnefnds stýrihóps. Nefndin skal einnig skoða stuðning við námsmenn sem velja sér námsleiðir á framhaldsskólastigi sem ekki er undirbúningur fyrir háskólanám. Gert er ráð fyrir að nefndin skili niðurstöðu fyrir 1. september 2013. Ákvæðið tekur gildi við gildistöku laganna verði frumvarpið að lögum.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Markmið frumvarps þessa um Lánasjóð íslenskra námsmanna (LÍN) er þrjúþætt. Í fyrsta lagi að bregðast við breytingum á íslensku menntakerfi, ekki síst háskólakerfinu, frá því gildandi lög um sjóðinn nr. 21/1992 voru sett. Í öðru lagi að bregðast við athugasemdum sem komið hafa fram í skýrslum Ríkisendurskoðunar á undanförunum árum. Í þriðja lagi er komið til móts við eða hafðar til hliðsjónar ýmsar athugasemdir og tillögur hagsmunaaðila, bæði samtaka námsmanna og launþega. Í því felst m.a. að gerð verði veruleg breyting á því fyrirkomulagi á námslánakerfinu sem verið hefur við lýði frá árinu 1992 með upptöku á nýju styrkjafyrirkomulagi. Gert er ráð fyrir að gildistaka frumvarpsins verði 1. september 2014 og að ákvæði þess muni því eiga við frá og með skólaárinu 2014-2015.

Núverandi námslánakerfi er frá árinu 1992 en þá voru gerðar verulegar breytingar á kerfinu til að bregðast við því að sjóðurinn stefndi í mikinn fjárhagsvanda. Með þeirri lagasetningu var einnig ætlunin að byggja inn í kerfið betri hagræna hvata sem gætu stuðlað að aukinni ráðdeildarsemi lántakenda og spornað gegn óhóflegri eftirspurn í þessa tegund lánveitinga með tilheyrandi útgjaldavexti fyrir ríkissjóð. Teknir voru upp lágir vextir á lánin frá námslokum, sem hafa verið 1% síðan þá þótt heimilt sé að hækka vextina í 3% með ákvörðun ríkisstjórnar. Lánin voru áður vaxtalaus. Fjármögnunarkostnaður LÍN hefur hins vegar lengst af verið nálægt 5% raunvöxtum að meðaltali. Þá var gerð sú breyting að námslán eru ekki veitt nema námsframvinda sé með eðlilegum hætti. Lánsfjárhæð miðast við tiltekinn grunnframfærslukostnað sem breytist í samræmi við aðstæður námsmanna, dvalarland, fjölskyldustærð og búsetu en einnig eru veitt viðbótarlán vegna bókakaupa, ferðakostnaðar, sjúkra-trygginga og skólagjalda. Endurgreiðslur hefjast ekki fyrr en tveimur árum eftir námslok en falla ekki niður að tilteknum tíma liðnum, sem voru 40 ár áður, heldur er meginreglan að lánin eiga að greiðast upp að fullu. Árleg endurgreiðsla helst þó innan tiltekinna marka af ráðstöfunartekjum lánþega með því móti að árleg afborgun er óháð því hversu hátt lán hefur verið tekið og er auk þess tiltekið hlutfall af tekjuskattsstofni, sem upphaflega var 4,75% en var lækkað í 3,75% árið 2004.

Endurgreiðslureglur námslána fela í sér að nokkur hluti lántakenda, einkum þeir sem hafa meðallaun eða lægri laun og þeir sem fara í nám seinna á ævinni, greiðia ekki námslánin að fullu til baka. Sem dæmi má taka að einstaklingur sem skuldar sjóðnum 8 m.kr. að loknu námi og hefur 400 m.kr. í mánaðartekjur þyrfti að greiða af láninu í 60 ár til að endurgreiða það að fullu. Allir lánþegar njóta þannig niðurgreiðslu frá ríkinu vegna þess að lánin eru verðtryggð en vaxtalaus á námstíma og að vextirnir hafa verið langt undir markaðsvöxtum. Mestrar niðurgreiðslu njóta þó þeir sem eru lengi í námi, taka lán fyrir skólagjöldum, hefja námið seint á ævinni og eru ekki með háar tekjur að námi loknu og greiða lán sín því ekki jafnhvatt til baka eða jafnvel ekki að fullu. Námslánakerfið hefur því einnig að nokkru marki falið í sér fjárstyrki úr ríkissjóði sem hafa bein áhrif á dreifingu ráðstöfunartekna einstaklinga. Í þessu sambandi er ástæða til að benda á að meðalaldur lántakenda hefur farið hækkandi, sem kemur t.d. fram í því að skólaárið 2010–2011 voru 15% lántakenda eldri en 35 ára en aðeins 7% skólaárið 2001–2002. Þá má nefna að nálægt 5% lánþega skuldar sjóðnum yfir

10 m.kr. og dæmi eru um lántakendur sem skulda sjóðnum yfir 20 m.kr. Áætlað hefur verið að um 14% af útistandandi námslánum verði ekki endurgreidd sökum framangreindra ívilnana. Samkvæmt nýlegri úttekt sjóðsins er jafnframt talsverð kynjaskipting í þessum niðurgreiðslum þar sem um 60% lántakenda eru konur en um 40% karlar.

Vegna þessara takmarkana á endurgreiðslum og vaxtakjara sem hafa verið verulega undir markaðsvöxtum hefur því í reynd áfram verið innbyggður hagrænn hvati í kerfinu til þess að námsmenn taki slík lán og þá jafnvel einnig þeir sem í rauninni þurfa ekki á þeim að halda þar sem þeir geta ávaxtað höfuðstólin á betri kjörum. Ljóst er að þessar lánareglur eru ekki í samræmi við almenna lánastarfsemi og að af því leiðir að settar hafa verið ákveðnar skorður við lánveitingum, t.d. hámark á hverja námsönn, til að draga úr ásókn og þar með tilkostnaði ríkissjóðs. Einnig væri unnt að draga úr afskriftum lána með því að takmarka rétt einstaklinga til námslána við tiltekinn aldur, t.d. 18–50 ár, líkt og gert er víða erlendis. Önnur leið væri að miða heildarskuldbindingu lánþega við áætlaða endurgreiðslumöguleika einstaklinga með meðaltekjur, fyrir t.d. 60 ára aldur. Ríkisendurskoðun hefur lagt fram slíkar ábendingar en engar tillögur eru um þetta í frumvarpinu.

Meginmarkmið námslánakerfisins hefur verið að gera öllum kleift að framfleyta sér á meðan þeir leggja stund á nám sem fellur undir lögum og að þeir endurgreiði síðan lánin af framtíðartekjum sínum, sem almennt má gera ráð fyrir að verði hærri hjá þeim sem ljúka lánshæfu námi. Lánshæft nám er fyrst og fremst grunnnám og framhaldsnám á háskólastigi og einnig tiltekið sérnám. Að öðru leyti eru ekki settar miklar skorður við því hvaða nám er stundað.

Árlegt framlag ríkissjóðs til LÍN gengur að mestu leyti til þess að viðhalda og byggja upp eiginfjárstöðu sjóðsins og gera honum þannig kleift í framtíðinni að mæta bæði neikvæðum vaxtamun í lánastarfsemi og ívilnandi endurgreiðslum námslána vegna tekjutengingar. Með öðrum orðum hefur framlag ríkissjóðs til LÍN verið ákvarðað þannig að sjóðnum hefur verið lagt jafnóðum til það fé sem útlán hvers árs eru talin kosta ríkissjóð þegar upp er staðið. Að auki er veitt framlag til að standa undir árlegum rekstrarkostnaði sjóðsins og vaxtastyrkjum. Bókfært eigið fé sjóðsins í árslok 2011 nam um 67 mia.kr. en miðað við núvirðingu á útlánasafni hans var núvirt eigið fé hans um 32 mia.kr. og er eiginfjárstaðan því mjög traust. Þessi sterka eiginfjárstaða skýrist einkum af því að framlög ríkissjóðs voru ekki lækkuð til samræmis við það að vextir tekinn lána voru talsvert lægri undanfarinn áratug en reiknað hafði verið með, að launahækkanir í góðærinu fram að bankahruninu haustið 2008 leiddu til hraðari endurgreiðslu lána en gert hafði verið ráð fyrir og auk þess að meðallán lánþega fóru lækkanði þar sem stærri hluti lánþega tók að stunda nám við íslenska skóla fremur en erlenda en áður. Eins og áður segir er sjóðnum nauðsynlegt að búa við trausta eiginfjárstöðu til að hann geti hann geti staðið undir skuldbindingum sínum í framtíðinni.

Ríkisendurskoðun hefur í samstarfi við sérstakan starfshóp annast um útreikninga á framlagsþörf sjóðsins sem sett hefur verið fram sem hlutfall af árlegum lánveitingum hans. Samkvæmt þeim útreikningum hefur lengi verið miðað við að framlagið nemi nálægt 50% af veittum lánum sjóðsins auk framlags til vaxtastyrkja og rekstrar sjóðsins. Nýlegra endurmat frá árinu 2010 benti til þess að framlagið gæti lækkað um nokkur prósentustig og er miðað við 47% í fjárlögum ársins 2013. Þar sem ríkið leggur LÍN til fjármuni árlega sem nemur um helmingi veittra lána má segja að helmingur námslána til lántakenda sé í reynd styrkur. Hafa verður fyrirvara á því að slíkir útreikningar fela í sér afar óvissar forsendur um framtíðarþróun ýmissa veigamikilla stærða til mjög langs tíma, svo sem um meðallántökur, vaxtastig, meðaltekjur lánþega, aldur lántakenda og lífslíkur, sem geta eftir atvikum hvort sem er

styrkt eða veikt fjárhagsstöðu sjóðsins. Ekki er kveðið á um þetta fyrirkomulag fjárframlaga í lögum heldur er framlag hverju sinni ákveðið með fjárlögum.

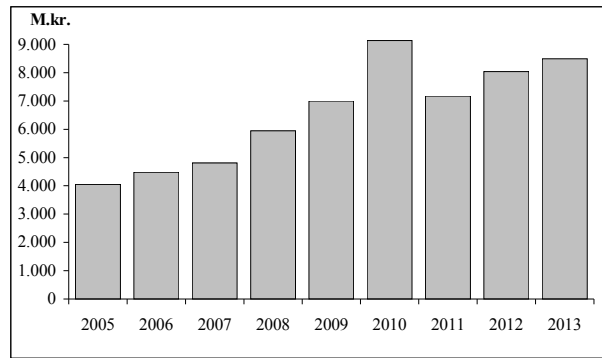
Ríkissjóður hefur mikla fjárhagslega hagsmuni af því að staða LÍN verði sjálfbær til framtíðar lítið því í henni felst umtalsverð fjárhagsáhætta. Sjóðurinn skuldar ríkinu um 70 mia.kr. Lánin eru til 15 ára með föstum vöxtum sem eru ákvarðaðir miðað við spariskírteini ríkissjóðs með 0,15% álagi. Fjárbinding í námslánakerfinu, útistandandi námslán, nemur um 145 mia.kr. og þar sem útlánsvextir nema einungis 1% af lánum sem veitt hafa verið frá og með árinu 1992 lendir fjármagnskostnaðurinn af þessum fjármunum að öðru leyti fyrir eða síðar á ríkissjóði. Skuldsetning námsmanna hefur aukist mikið undanfarin ár, stærri hópur er með há lán og hættara er við því að innheimtur námslána verði lakari í framtíðinni en verið hefur.

Á umliðnum árum hafa útlán LÍN vaxið gríðarlega. Ástæður þessa eru í fyrsta lagi að háskólar á Íslandi eru nú sjö ásamt nokkrum háskólasetrum, en voru árið 1992 einungis þrír (auk Kennaraháskólans, sem nú er hluti af HÍ). Þar á meðal eru nýir einkaskólar með háum skólagjöldum sem lánað hefur verið fyrir. Dæmi eru um að einkaskólar hafi hækkað skólagjöld um tugi prósentu á umliðnum árum. Í öðru lagi hefur aðsókn í háskólanám aukist mikið á undanförunum árum, sérstaklega eftir efnahagsáfallið haustið 2008. Í þriðja lagi má nefna að lán vegna sérnáms hafa aukist mikið. Í fjórða lagi hefur LÍN um nokkurt skeið lánað til undirbúningsnáms fyrir háskólanám, þar á meðal svokallaðs frumgreinanáms, án lagaskyldu og hefur reynt erfitt að takmarka þau lán þar sem lagareglur skortir. Í fimmta lagi var framfærslugrunnur námslána hækkaður um 20% fyrir skólaárið 2009–2010, 10% fyrir skólaárið 2011–2012 og nálægt 6% fyrir skólaárið 2012–2013. Í sjötta lagi má nefna að stjórn LÍN er heimilt að veita lánþegum undanþágu frá greiðslu, m.a. vegna náms, örorku eða atvinnuleysis. Á tímabilinu 2006–2011 fjölgaði slíkum undanþágum úr 897 í 2.914. Í töflu hér að neðan er gerð grein fyrir þróun fjölda lánþega og heildarútlána á umliðnum árum og áratugum:

	Skólaárið 1983-84	Skólaárið 1993-94	Skólaárið 2003-04	Skólaárið 2010-11	Skólaárið 2011-12
Fjöldi lánþega	5.164	5.946	9.133	12.599	12.586
þar af erlendis	2.030	1.848	2.313	2.493	2.379
Heildarútlán (milljónir)	5.083	5.138	9.439	15.617	16.368
þar af framfærslulán*	4.369	4.309	8.053	12.540	13.422
þar af skólagjaldalán	460	572	914	2.280	2.174

*ætlaðar tölur fyrir tímabilið frá 1983-2004 mv. að önnur lán nemi upp. 5%

Samhliða þessum auknu lánveitingum hefur fjárþörf lánasjóðsins aukist mikið og hafa framlög til hans úr ríkissjóði verið stóraukin á grundvelli framangreindra reiknivíðmiða um að viðhalda eiginfjárstöðunni, eða úr tæplega 5 mia.kr. árið 2007 í um 8,5 mia.kr. árið 2013, eða sem svarar til um 70% aukningar. Á sama tíma hefur verið við alvarlegan vanda að etja í fjárhagsstöðu ríkissjóðs eftir efnahagsáfallið af völdum bankahrunsins haustið 2008. Ekki verður fram hjá því lítið að útgjaldaaukning af þessari stærðargráðu er einn þáttur í þeim vanda og að ríkissjóður hefur þurft að skuldsetja sig til að fjármagna hana. Grafið hér fyrir neðan sýnir þróun ríkisframlaganna undanfarin ár.



Sú breyting á námslánakerfinu sem hefði mest áhrif á útgjöld ríkissjóðs samkvæmt frumvarpinu er að lagt er til að námsmenn sem ljúka grunnskólanámi á þeim fjölda námsanna og á þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir fá námsstyrk sem komi til úthlutunar að námi loknu. Gert er ráð fyrir að námsstyrkurinn verði veittur í formi niðurfærslu á höfuðstól þegar tekens námsláns og verði því ígildi lánaafskriftar. Fullur styrkur verði 25% af grunnframfærslu LÍN á Íslandi á hverjum tíma. Fjárhæð grunnframfærslu er nú 1.265 þús. kr. fyrir hvert námsár vegna námsmanns sem er barnlaus og býr í eigin húsnæði. Mun vera gert ráð fyrir að réttur til styrks myndist fyrir hvert ár þannig að heildarstyrkur vegna þriggja ára háskólanáms geti orðið um 950 þús. kr. Þannig verði ekki miðað við hlutfall af heildarlántöku vegna framfærslu hvers námsmanns heldur verði um að ræða sömu styrkupp hæð fyrir alla. Samkvæmt frumvarpinu munu námsmenn sem búa í foreldrahúsum og hafa því fengið 50% framfærslulán fá jafnmikinn styrk og þeir sem búa í eigin húsnæði og hafa tekið 100% framfærslulán og einnig jafnmikið og þeir sem hafa að auki fengið lán vegna maka og barna á framfæri. Þetta hefur í för með sér að hlutfallslegur stuðningur við einstaka námsmenn gæti orðið mjög mismikill. Þannig má gera ráð fyrir að einstæður, barnlaus námsmaður sem býr í foreldrahúsum við nám á Íslandi og hefur miðlungstekjur yfir sumarmánuði fengi nálægt 50% af sínu heildarláni fellt niður en að námsmaður í sambúð með þrjú börn í námi í Bandaríkjunum með sömu tekjur fengi u.þ.b. 11% niðurfellingu. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að ljúki námsmaður grunnskólagráðu eftir sjö annir í háskóla nemi niðurgreiðslan 70% af fullum styrk. Eftir það falli styrkurinn niður. Í frumvarpinu er lagt til að svigrúm til seinkunar í tveggja ára námi verði einnig ein önn og að niðurgreiðslan verði þá 60% af fullum styrk. Vegna tveggja til þriggja anna náms verði hins vegar ekki veitt svigrúm til seinkunar. Stjórn Lánasjóðsins skal skilgreina í úthlutunarreglum í hvaða tilvikum rof á námi teljist ekki til tafar á námsframvindu, svo sem barneignir, veikindi eða sambærilegir þættir. Frumvarpið felur í sér að réttur námsmanna til styrkja muni myndast haustið 2014 vegna náms sem þeir hefja frá og með þeim tíma. Námsmenn sem ekki taka niðurgreiðslu námslán til að fjármagna nám sitt munu ekki fá framangreindan námsstyrk samkvæmt frumvarpinu.

Í athugasemdum með frumvarpinu er vísað til þess að námsstyrkir hafi tíðkast annars staðar á Norðurlöndunum þótt þeir hafi verið með mismunandi hætti. Þá megi telja að styrkirirnir gætu stuðlað að því að námsmenn ilengist ekki að óþörfu í námi heldur ljúki því fyrr og komist þar með fyrr út á vinnumarkaðinn til hagsbóta fyrir sig og samfélagið. Í þessu sambandi er ástæða til að benda á að annars staðar á Norðurlöndunum er algengast að stuðningur við námsmenn sé annars vegar styrkur og hins vegar lán sem þeir greiða að fullu til baka miðað við raunkostnað. Þar tíðkast ekki að bæði séu veittir beinir styrkir og lán sem eru líka

að stórum hluta styrkur. Einnig má benda á að ætla mætti að námsmenn hafi nú þegar hvatningu til að ljúka námi sínu í samræmi við skipulag námsins, bæði þar sem meginreglan í veitingu námslána er að skila þurfi eðlilegum námsárangri og þar sem námsmenn ættu að hafa hag af því að komast sem fyrst út á vinnumarkaðinn og með sem lágsta skuldastöðu. Styrkir samkvæmt frumvarpinu mundu auk þess renna til allra þeirra sem ljúka prófum á tilsettum tíma. Ef lítið er svo á að námsmenn þurfi hvatningu til eðlilegrar námsframvindu þarf einnig að hafa í huga að sú hvatning verður á endanum borin af almennum skattgreiðendum sem hafa þar með minna ráðstöfunarfé milli handanna.

Erfitt er að leggja nákvæmt mat á kostnað LÍN af þessum styrkveitingum, m.a. þar sem veruleg óvissa er um hvaða áhrif þær kunna að hafa á fjölda námsmanna, námsframvindu þeirra og spurn eftir lántökum. Við undirbúning frumvarpsins hjá mennta- og menningar- málaráðuneytinu var ekki gerður útreikningur á kostnaðaráhrifunum miðað við gagnasöfn sjóðsins um lánþega og framreikniforsendur og gat ráðuneytið litlar upplýsingar veitt um talnagrundvöll fyrir helstu fjárhagslegum áhrifaþáttum frumvarpsins. Tillögugerðin í frumvarpinu getur því ekki talist vera reist á traustum forsendum um afleiðingar þess fyrir fjárhag LÍN eða um hversu markviss ætlaður stuðningur verður við mismunandi hópa námsmanna, t.d. eftir tekjum eða aldri. Hér eru settar fram lauslegar áætlanir um stærðargráður sem ættu þó að gefa nokkuð góðar vísbendingar um kostnað miðað við gefnar forsendur.

Fyrst ber að nefna að telja má næsta víst að allir námsmenn sem ljúka námi innan settra tímamarka muni nýta sér styrkinn, einnig sá stóri hópur sem ekki hefur verið að taka námslán. Hlutfall skráðra námsmanna á háskólastigi sem taka námslán var 44% árið 2009 og hafði þá hækkað úr 33% árið 2001. Telja má næsta víst að allir námsmenn sem gera ráð fyrir eðlilegri námsframvindu munu sjá sér hag í því að taka námslán sem nemur a.m.k. styrknum þar sem að sú skuld fellur síðan niður við námslok. Í annan stað þarf að ganga út frá tölum um fjölda námsmanna sem útskrifast árlega úr lánshæfu námi og með tilliti til námsframvindu þeirra. Í ljós kom að við undirbúning frumvarpsins hafa þær tölur ekki verið fyrir hendi, t.d. úr skráningarkerfum skólanna, þótt frumvarpinu sé ætlað að beina háum styrkjum til þessa hóps og þá m.a. í því skyni að bæta úr vanda við hæga námsframvindu sem liggur þó ekki fyrir í skýrum gögnum og mælingum. Hér er fjöldinn nálgæður á grundvelli talnaefnis frá Hagstofunni um nám á háskólastigi, þar á meðal fjölda brautskráninga, og með hliðsjón af upplýsingum um lánþega hjá LÍN. Á þeim grundvelli má áætla að um þessar mundir útskrifist árlega u.þ.b. 5.500 nemendur úr lánshæfu námi á háskólastigi, í sérskólum og frumgreina-skólum, bæði hér á landi og erlendis. Telja má að um tveir þriðju hlutar þeirra hafi lokið þriggja ára námi en afgangurinn tveggja ára námi. Hvað varðar námsframvindu þá benda tölur frá LÍN um virkni námsmanna til þess að ganga megi út frá því að u.þ.b. 50% þeirra ljúki námi eins og það er skipulagt. Minni vissa er um þann fjölda sem fellur undir ákvæði frumvarpsins um viðbótarsvigrúm en hér er miðað við að það séu a.m.k. 10% hópsins.

Að þessum forsendum gefnum má áætla að styrkur frá LÍN til árlegs útskriftarhóps gæti numið um 3 mia.kr. þegar lögin væru komin að fullu til framkvæmda vorið 2017. Fyrstu áhrifin kæmu þó fram vorið 2016 með útskrift fyrsta árgangsins sem öðlast rétt til styrkjanna með tveggja ára námi eftir gildistöku laganna og er sá kostnaður ætlaður um 700 m.kr. með sama hætti. Styrkveitingarnar hefðu í för með sér að lán sem greidd hafa verið út úr sjóðnum verða ekki endurgreidd sem þessu nemur og þyrfti þá ríkissjóður að væntanlega að mæta því jafnóðum með fjárfamlögum á sama hátt og vegna t.d. niðurgreiddra vaxta á námslánum.

Í framangreindum tölum er gert ráð fyrir 15% eftirspurnaraukningu eftir lánnum sem komi fram fljótlega í kjölfar breytingarinnar. Þar getur að hluta til verið um að ræða aukna ásókn þar sem framfærslan væri í auknu mæli í formi styrks fremur en lána og hliðrun fram í tíma

ef námsmenn flýta námi sínu í einhverjum mæli. Við mat á þessari forsendu hefur verið höfð hliðsjón af sambærilegri þróun vegna breytinga á styrkveitingum í Noregi. Til samanburðar má nefna að nái frumvarpið þeim tilgangi sínum að námsmenn fari að haga námsframvindu sinni í samræmi við skipulag náms þannig að það eigi við þá alla má áætla með sama hætti að árlegur kostnaður við það næmi 4,7 mia.kr.

Aðrar breytingar í frumvarpinu sem snúa að útlánum LÍN eru þær helstar í fyrsta lagi að lögfest verði tímamörk á birtingu og samþykkt úthlutunarreglna Lánasjóðsins. Í öðru lagi að flóttamenn og þeir sem hafa hlotið hér dvalarleyfi eigi rétt til námslána. Ekki er gert ráð fyrir að þetta nýja ákvæði hafi mikil áhrif á útlán LÍN þar sem talið er að um mjög lítinn hóp verði að ræða. Í þriðja lagi verði LÍN heimilt að lána til aðfaranáms við háskóla, þar á meðal frumgreinanáms að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Í fjórða lagi verði heimild til námslána vegna starfsnáms á framhaldsskólastigi afmörkuð. Í fimmta lagi er lagt til að sett verði sérstök heimild til lána vegna skólagjalda í háskólanámi og starfsnámi á framhaldsskólastigi en samtímis settar reglur um hámark þeirra. Áætlað er að minnkuð útlánaþörf vegna lægri framfærslulána í tengslum við þessar breytingar geti numið allt að 30–40 m.kr. á ári miðað við óbreytta eftirspurn. Eins áætlað er að skólagjaldalán vegna aðfaranáms gætu lækkað um allt að 125 m.kr. gangi frumvarpið eftir en það væri í samræmi við breytingar á úthlutunarreglum sem þegar hefur verið gert ráð fyrir í forsendum fjárlaga 2013. Á hinn bóginn áætlað er mennta- og menningarmálaráðuneytið að framlag til viðkomandi skóla fyrir hvern nemanda í aðfara- og frumgreinanámi þurfi að hækka um allt að 50% komi til lögfestingar frumvarpsins verði skólum meinað að innheimta skólagjöld. Miðað við fjölda nemenda á árinu 2012 gæti kostnaður ríkisins vegna þessa hækkað um 110 m.kr. á ári. Þá er í sjötta lagi gert ráð fyrir að sett verði á laggirnar þriggja manna lánshæfismatsnefnd sem falið verður að meta lánshæfi náms, einkum vafatilvik. Kostnaður við nefndina mun aðallega felast í þóknunum til nefndarmanna sem gera má ráð fyrir að verði varla umfram 1–2 m.kr. á ári. Í sjöunda lagi er lagt til að skuldbinding ábyrgðarmanns falli niður við 67 ára aldur, eða andlát. Þetta ákvæði nær eingöngu til svokallaðra S-lána sem síðast voru veitt árið 1992 og nema um 26 mia.kr. Verði aukning á gjaldþrotum S-lánþega muni það auka afskriftarþörf sjóðsins gangi lagasetningin eftir. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að áætla hvaða áhrif brottfall ábyrgða mun hafa en bent hefur verið á að tilvist ábyrgðarmanna stendur gjarnan í vegi fyrir því að lánþegar í greiðsluferfiðleikum lýsi sig gjaldþrota. Í áttunda lagi er stjórn LÍN veitt heimild í frumvarpinu til að endurheimta ofgreitt námslán og sett heimild fyrir lánþega til að fá endurgreitt ef hann hefur ofgreitt af námsláni. Ekki er talið að þetta ákvæði muni hafa teljandi áhrif á útgjöld eða tekjur LÍN. Í níunda lagi er ráðherra veitt heimild í frumvarpinu til sérstakra ívilnana til námsmanna í tiltekinni námsgrein. Er þessari grein ætlað að gera ráðherra kleift að bregðast við ástandi þar sem skortur er viðvarandi eða fyrirsjáanlegur á fólki með tiltekna menntun. Gert er ráð fyrir að ráðherra þurfi að kostnaðarmeta og í framhaldinu sækja um sérstaka fjárheimild í þessu skyni. Ekki er tilgreint í frumvarpinu hvers konar fjárhagslegar ívilnanir fyrir viðkomandi námsmenn verði um að ræða né í hvaða mæli. Í ellefta lagi eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á útreikningum á tekjutengdri greiðslu lánþega við endurgreiðslu námslána á þá leið að greiðslan verði ekki lengur uppreiknuð með vísitölu frá tekjuöflunarári til greiðsluárs. Þessar greiðslur til LÍN verði þannig eftirleiðis á árgömlu verðlagi. Ríkisendurskoðun telur að þetta muni geta kostað LÍN um 125 m.kr. á árinu 2014 miðað við verðbólguþá fjárlagafrumvarps fyrir árið 2013. Hér er um að ræða frestun á innheimtu sem skilar sér seinna í þeim tilvikum þar sem námslán verður endurgreitt að fullu en hefur bein áhrif á tekjustreymi LÍN til hins verra ásamt aukinni van-skilaáhættu.

Að lokum skal bent á að í bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu er kveðið á um að mennta- og menningarmálaráðherra skipi nefnd sem skuli m.a. fjalla um útfærslu á því að endurgreiðslur námslána komi til frádráttar tekjuskattsstofni lánþega. Árlegar endurgreiðslur námslána nema nú u.þ.b. 6 mia.kr. Þannig að um mjög verulegt tekjutap gæti orðið að ræða fyrir ríkissjóð og sveitarfélög, eða nálægt 2,5 mia.kr. miðað við 40% jaðarskatt, kæmu slíkar skattaívilnanir til framkvæmda fyrir einstaklinga sem fengið hafa lán og styrki frá ríkinu vegna háskólanáms og sérnáms. Einnig er kveðið á um að nefndin skuli útfæra tillögur um að endurgreiðslur námslána verði innheimtar við staðgreiðslu skatta. Hér er um að ræða mál-efni varðandi álagningu og innheimtu skatta sem eru á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Bent er á að ákvæðið virðist fara í bága við skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Ekki hefur verið áformað af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að leggja fram tillögur um slíkar ívilnanir til handa þeim launþegum sem notið hafa námslána og námsstyrkja. Ráðuneytið telur heldur ekki vera skynsamlegt að færa lánainnheimtu inn í skattkerfið, hvort sem er af námslánum, húsnæðislánum eða öðrum lánum.

Þá er vakin athygli á að í öðru bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er kveðið á um að skipuð verði nefnd sem geri tillögu að kerfi sem tryggir fólki sem fer af vinnumarkaði til náms á framhaldsskólastigi framfærslu á meðan á námi stendur. Nefndin skal einnig skoða stuðning við námsmenn sem velja sér námsleiðir á framhaldsskólastigi sem ekki er undirbúningur fyrir háskólanám. Þannig geti fólk áunnið sér rétt til námsstyrkja vegna náms á framhaldsskólastigi í tiltekinn tíma með atvinnuþátttöku og gert hlé á henni til að fara í nám. Engar áætlanir liggja fyrir um kostnað við slíka framfærslustyrki en ljóst þykir að hann gæti orðið mjög verulegur.

Verði frumvarpið lögfest má samkvæmt framansögðu leiða líkur að því að fjárvöntun LÍN gæti aukist um 3 mia.kr. á ári þegar ákvæði um styrkveitingar hefðu komið að fullu til framkvæmda árið 2017 og að auk þess falli til tímabundið um 125 m.kr. og síðan árlega nokkrir tugir milljóna króna vegna annarra breytinga á námslánakerfinu sem lagðar eru til í frumvarpinu og ekki hefur áður verið gert ráð fyrir í fjárlögum. Verði styrkveitingarnar til þess að allir námsmenn hagi námsframvindu í samræmi við skipulag náms gætu viðbótarfjárförf LÍN orðið nálægt 4,7 mia.kr. á ári. Þessu til viðbótar verður að gera ráð fyrir að afskriftarþörf LÍN kunni að aukast í kjölfar niðurfellingar á skuldbindingum ábyrgðarmanna eldri en 67 ára. Ljóst er að verði gerðar slíkar breytingar á námsaðstoðarkerfinu þá mun það fela í sér enn þá meiri óafturkræfa styrki til námsmanna en eru þegar fyrir hendi í núverandi skilmálum lánveitinga til þeirra. Má telja að námsaðstoðin væri þá í reynd orðin að stærstum hluta í mynd styrkja fremur en lánveitinga. Aukin fjárförf LÍN í svo miklum mæli mundi hafa í för með sér að eigið fé sjóðsins mundi að óbreyttu ganga til þurrðar á innan við áratug og þyrfti því væntanlega að auka framlög ríkisins til sjóðsins að sama skapi ef tryggja ætti áfram að hann verði sjálfbær til lengri tíma litið.

Ekki hefur verið gert ráð fyrir þeim útgjöldum ríkissjóðs sem gæti leitt af samþykkt frumvarpsins í langtímaáætlun ríkisstjórnarinnar um að ná jöfnuði í ríkisfjármálum árið 2014 og um að lækka verulega skuldabyrði ríkissjóðs á komandi árum. Engin greining og áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning frumvarpsins á því hvernig megi fjármagna svo mikla útgjaldaaukningu og ekki var haft samráð um það við fjármála- og efnahagsráðuneytið hvernig slíkar breytingar á námslánakerfinu geti samrýmst ríkisfjármálaáætluninni. Fjárlagaskrifstofa telur vandséð hvernig staðið verði í reynd undir þeim auknu framlögum til LÍN sem gæti leitt af ákvæðum frumvarpsins eigi jafnframt að framfylgja stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum nema stjórnvöld verði reiðubúin til að skerða framlög til annarra málaflokka í sama mæli eða leggja á hærri skatta til tekjuöflunar.