

Nefndarálit

um frumvarp til laga um Menntasjóð námsmanna.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Agnesi Guðjónsdóttur, Brynju Stephanie Swan, Hafþór Einarsson og Jóhann Þorvarðarson frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Björgvin Sighvatsson, Hafstein Hafsteinsson og Hákon Zimsen frá Seðlabanka Íslands, Jónu Þóreyju Pétursdóttur og Marinó Örn Ólafsson frá Stúdentaráði Háskóla Íslands, Hjördísi Jónsdóttur og Jón Gunnar Þórarinsson frá Sambandi íslenskra námsmanna erlendis, Eddu Símonardóttur og Ingvar J. Rögnvaldsson frá ríkisskattstjóra, Vigdís Häsler og Þórð Kristjánsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Tryggva Másson frá Samtökum atvinnulífsins, Ísak Einar Rúnarsson frá Viðskiptaráði Íslands, Sigrúnu Jónsdóttur og Hjördísi Sveinsdóttur frá Landssamtökum íslenskra stúdenta, Ester Björgu Valdimarsdóttur og Hildi Björgvinsdóttur frá Sambandi íslenskra framhaldsskólanema, Þórunni Sveinbjarnardóttur, Ernu Guðmundsdóttur og Georg Brynjarsson frá Bandalagi háskólamanna, Aðalheiði Helgadóttur, Eygló Harðardóttur, Hildi Björgvinsdóttur, Hrafnhildi Ástu Þorvaldsdóttur, Lárus Sigurð Lárusson og Sigrúnu Elsu Smáradóttur frá Lánasjóði íslenskra námsmanna, Eyrúnu Valsdóttur og Henný Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Hrafnhildi Eddu Magnúsdóttur frá Félagi íslenskra læknanema í Ungverjalandi, Nönnu Hermannsdóttur og Nikólínu Hildi Sveinsdóttur frá Ungum jafnaðarmönnum, Önnu Rós Sigmundsdóttur frá Kennarasambandi Íslands, Þuríði Hörpu Sigurðardóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Sólveigu Ásgrímsdóttur frá Landssamtökunum 60+, landsshreyfingu eldri borgara innan Samfylkingarinnar og Róbert H. Haraldsson, Gísli Fannberg og Sigurð Jóhannesson frá Háskóla Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir frá 60+, landsshreyfingu eldri borgara innan Samfylkingarinnar, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Birni Eysteinsyni, Félagi íslenskra læknanema í Ungverjalandi, Hagsmunasamtökum heimilanna, Háskóla Íslands, Helga Bjarnasyni, Jóhannesi Ingibjartssyni, Kennarasambandi Íslands, Lánasjóði íslenskra námsmanna, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Lindu Rut Benediktsdóttur, Persónuvernd, Reyni Axelssyni, ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra framhaldsskólanema, Sambandi íslenskra námsmanna erlendis, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins og Viðskiptaráði Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands, Stúdentaráði Háskóla Íslands, Ungum jafnaðarmönnum og Öryrkjabandalagi Íslands.

Efni frumvarpsins.

Frumvarp þetta felur í sér heildarlög um námslán og námsstyrki og er ætlað að koma í stað laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992. Markmið frumvarpsins er m.a. að efla stuðning við námsmenn, hvetja til betri námsframvindu og búa til réttlátara og nútímalegra námslánakerfi.

Lánsréttur (2. og 4. gr.).

Í 2. gr. er fjallað um framfærslulán. Við meðferð málsins komu fram athugasemdir við að í frumvarpinu sé lagt til að framkvæmd við ákvörðun framfærslulána verði með sambærilegum hætti og í lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, þ.e. að sjóðstjórn sé falið að mæla nánar fyrir um framkvæmd í úthlutunarreglum. Grunnframfærsla hafi að mati um-sagnaraðila verið of lág fram til þessa sem valdi því að námsmenn verði að vera á vinnu-markaði samhliða námi til að geta framfleytt sér. Af því leiðir að tekjur námsmanna eru oft hærri en frítekjumark sem sjóðstjórn ákveður sem leiðir til skerðingar á námslánum og enn meiri vinnu námsmanna sem valdi þannig ákveðnum vítahring. Meiri hlutinn tekur undir athugasemdir þess efnis að brýnt sé að bregðast við framangreindu og tryggja að upphæð framfærslulána sé með þeim hætti að námsmenn geti raunverulega framfleytt sér. Meiri hlutinn bendir á að í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að miða skuli við að framfærslulán nægi námsmanni til að standa straum af almennum framfærslukostnaði á Íslandi meðan á námi stendur að teknu tilliti til fjölskyldustærðar og búsetu. Um er að ræða skyldu sjóðstjórnar til að ákvarða framfærslulán þannig að það dugi námsmönnum sannarlega til framfærslu.

Meiri hlutinn telur ekki tilefni til að leggja til breytingu á ákvæðum frumvarpsins vegna framangreinds heldur telur rétt hafa áfram heimild til nánari útfærslu í úthlutunarreglum til að tryggja sveigjanleika til að uppfæra ákvörðun um framfærslu miðað við aðstæður hverju sinni án þess að til þurfi lagabreytingu. Meiri hlutinn leggur hins vegar áherslu á að sjóðstjórn hagi ákvörðun um upphæð framfærslulána með þeim hætti að tryggt sé að skilyrði 2. mgr. 2. gr. sé uppfyllt. Enn fremur bendir meiri hlutinn á að ráðherra setur úthlutunarreglur um útfærslu og úthlutun námslána að fengnum tillögum stjórnar sjóðsins, sbr. 36. gr., en í stjórninni eru m.a. fulltrúar námsmanna.

Í umsögnum voru gerðar athugasemdir við að lánsréttur námsmanns skuli vera fyrir að hámarki 420 ECTS-einingum eða ígildi þeirra en ekki að lágmarki, sbr. 2. mgr. 4. gr. Meiri hlutinn bendir á að framangreindur lánsréttur jafngildir sjö árum í námi þar sem fullt nám er 60 ECTS-einingar á ári og er í samræmi við lánsrétt annars staðar á Norðurlöndum. Þá telur meiri hlutinn tilefni til að áréttu að námsmenn eiga rétt á láni fyrir einu ári í doktorsnámi til viðbótar við framangreindan lánsrétt og leggur til orðalagsbreytingar á 3. mgr. 4. gr. því til skýringar.

Nám samhliða vinnu (5. gr.).

Í 3. mgr. 5. gr. er kveðið á um að nám sem er skipulagt samhliða vinnu sé ekki lánshæft til framfærslu. Við meðferð málsins var bent á að ákvæðið gæti unnið gegn aðgerðum mennta- og menningarmálaráðherra um launað starfsnám en mikilvægt væri að kennaranemar geti sótt um framfærslulán samhliða starfsnámi. Meiri hlutinn bendir á að ákvæðið hefur ekki áhrif á framangreindar aðgerðir þar sem starfsnám kennaranema telst ekki nám sem er skipulagt samhliða vinnu.

Þá komu fram sjónarmið um að ákvæðið væri ekki nógu skýrt hvað varðar tegund náms og tegund láns. Til að auka skýrleika þess leggur meiri hlutinn til breytingar þess efnis að hlutanám, svo sem nám sem er skipulagt samhliða vinnu, sé eingöngu lánshæft til skólagjalda, sbr. 3. mgr. 2. gr.

Skilyrði fyrir námsaðstoð (8. gr.)

Í 8. gr. koma fram almenn skilyrði sem námsmenn verða að uppfylla til að eiga rétt á námsaðstoð. Eitt þeirra skilyrða er að námsmaður þiggi ekki námsaðstoð frá öðru ríki vegna lánshæfs náms, sbr. 5. tölul. 8. gr. Við meðferð málsins kom fram athugasemd þess efnis að

gæta þyrfti þess að styrkir frá erlendu ríki til afburðanemenda skertu ekki rétt íslenskra námsmanna sem þá hljóta til námsaðstoðar. Í greinargerð frumvarpsins er námsaðstoð skilgreind með þeim hætti að átt sé við námslán, styrk vegna framfærslu barna, niðurfellingu á hluta námslána við námslok og ýmsar ívilnanir. Meiri hlutinn telur því ljóst að styrkir frá öðru ríki vegna námsárangurs falli ekki þar undir en leggur til orðalagsbreytingar á 5. tölul. 8. gr. því til skýringar.

Miðlun persónuupplýsinga (3. mgr. 12. gr.).

Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. er ríkisskattstjóra skylt að láta Menntasjóði námsmanna eða innheimtuaðila námslána í té upplýsingar um lánþega sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laganna, þar á meðal upplýsingar um tekjur lánþega og tekjur maka og foreldra lánþega þegar við á. Í umsögn ríkisskattstjóra kom fram að með ákvæðinu væri lögð viðtæk upplýsingaskylda á ríkisskattstjóra sem gæti farið í bága við þagnarskyldu embættisins samkvæmt lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003. Þá væri óheppilegt að Menntasjóði væri falið að meta hvaða upplýsingar teldust nauðsynlegar fyrir framkvæmd laganna án nánari afmörkunar.

Meiri hlutinn bendir á að í umsögn Persónuverndar og minnisblaði ráðuneytisins kemur fram að mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi leitað umsagnar stofnunarinnar við samningu frumvarpsins og hafi Persónuvernd skilað inn ítarlegri umsögn og hafi ráðuneytið brugðist við þeim athugasemdum sem gerðar voru. Þá barst nefndinni ítarleg viðbótarumsögn Persónuverndar vegna athugasemda við 3. mgr. 12. gr. Meiri hlutinn bendir á að skv. 3. másl. 4. mgr. 12. gr. skal við meðferð persónuupplýsinga sem aflað er vegna umsóknar um námslán eða umsóknar um frestun endurgreiðslu, eða vegna framkvæmdar laganna að öðru leyti, gæta þess að uppfyllt séu skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og reglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Þá er vinnsla persónuupplýsinga af hálfu Menntasjóðs námsmanna eða innheimtuaðila ávallt háð því að hún fari fram í tengslum við tilgang þeirrar vinnslu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Í ákvæðinu felst þannig ekki takmarkalaus heimild umræddra aðila til að afla persónuupplýsinga frá ríkisskattstjóra. Meiri hlutinn telur því að ákvæði laganna séu í samræmi við lög og reglur um persónuvernd. Auk þess bendir meiri hlutinn á að þeir sem starfa á vegum sjóðsins eru bundnir þagnarskyldu, sbr. 33. gr.

Lánakjör (16.–18. gr.).

Við meðferð málsins var einkum fjallað um vexti námslána annars vegar af verðtryggðum lánnum skv. 17. gr. og hins vegar óverðtryggðum lánnum skv. 18. gr. Í báðum tilvikum skulu vextir vera breytilegir og byggjast á vaxtakjörum sem ríkissjóði bjóðast á markaði að viðbættu föstu vaxtaálagi sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Þá er í 3. mgr. 17. og 3. mgr. 18. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að þriggja manna nefnd fari yfir ástæður þess fari vextir verðtryggðra lána yfir 4% annars vegar og vextir óverðtryggðra lána yfir 9% hins vegar og leggi til mögulegar útfærslur á breytingum.

Fyrir nefndinni kom fram mikil gagnrýni á þetta fyrirkomulag. Þá væri slíkur ófyrirsjáanleiki um endurgreiðsluupphæð óæskilegur. Enn fremur mundu aðgerðir skv. 3. mgr. 17. gr. og 3. mgr. 18. gr. ekki duga þar sem ekki væri kveðið með beinum hætti á um að í slíkum aðstæðum yrðu breytingar gerðar.

Meiri hlutinn telur að þrátt fyrir að rök hnígi að því að vextir námslána séu breytilegir verði að gæta þess að þeir keyri ekki fram úr öllu hófi. Meiri hlutinn leggur því til að í stað þess að kveðið verði á um að sérstök nefnd komi saman við tiltekna aðstæður og leggi til

mögulegar útfærslur á breytingum verði skýrt kveðið á um að vaxtaþak verðtryggðra lána verði aldrei hærra en 4% og vaxtaþak óverðtryggðra lána aldrei hærra en 9%.

Jafnframt komu fram sjónarmið um nauðsyn fræðslu um lánakjör til lánþega í ljósi þess að þeir geti nú valið um verðtryggt og óverðtryggt lán, sbr. 3. mgr. 16. gr. Meiri hlutinn bendir á að oft er um að ræða fyrsta lán sem einstaklingur tekur á lífsleiðinni og beinir því til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að tryggja aðgengi námsmanna að skýrum leiðbeiningum, t.d. á vefsvæði sjóðsins, og að endurgjaldslausri ráðgjöf.

Endurgreiðslur námslána (16., 19. gr. og 21. gr).

Námslok.

Í 1. mgr. 19. gr. er lagt til að endurgreiðslur námslána hefjist einu ári eftir námslok. Nokkrir umsagnaraðilar lögðu til að endurgreiðslur mundu hefjast að lengri tíma liðnum en auk þess var bent á að hugtakið námslok þarfnæðist frekari skýringar. Meiri hlutinn áréttar að annars staðar á Norðurlöndunum er endurgreiðslum almennt hagað með þeim hætti að þær hefjist í síðasta lagi ári eftir námslok. Meiri hlutinn telur ár vera hæfilegan tíma í þessu samhengi og bendir á að verði verulegar breytingar á högum lánþega er hægt að sækja um frestun á endurgreiðslu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. 23. gr. Þá leggur meiri hlutinn til breytingar þess efnis á 2. másl. 1. mgr. 19. gr. að stjórn Menntasjóðs verði falið að skilgreina hugtakið námslok í úthlutunarreglum ásamt því að leggja til sambærilegar breytingar á 4. mgr. 16. gr.

Tekjutengdar afborganir.

Í 1. mgr. 21. gr. er lagt til að lánþega sé heimilt að velja að endurgreiða námslán sín með tekjutengingu séu námslok áður eða á því ári er 35 ára aldri er náð. Við meðferð málsins var töluvert fjallað um þetta fyrirkomulag og var aldurstakmarkið einkum gagnrýnt, m.a. á grundvelli þess að þeim væri mismunað sem ættu ekki kost á að fara í nám fyrr en síðar á lífsleiðinni. Í upplýsingum frá ráðuneytinu kemur fram að við vinnslu frumvarpsins hafi margvíslegar sviðsmyndir verið skoðaðar. Í flestum tilfellum væri líklegra að námslán væru greidd að fullu fyrir 65 ára aldur ef lánþegi hæfi endurgreiðslu á því ári þegar hann yrði 36 ára eða yngri. Þá var bent á að rúmlega 70% þeirra sem brautskrást úr háskólum eru 34 ára eða yngri. Meiri hlutinn bendir á að meginreglan samkvæmt frumvarpinu er að endurgreiðslutími námslána verði almennt háður lántökufjárhæð og lánin greidd með mánaðarlegum endurgreiðslum. Tekjutengdar afborganir eru þannig undantekning frá þeirri meginreglu. Það er mat meiri hlutans að æskilegt sé að takmarka heimild til að endurgreiða með tekjutengdum afborgunum í því skyni að unnt sé að bjóða upp á möguleikann yfir höfuð. Meiri hlutinn bendir enn fremur á að samkvæmt kostnaðarmati frumvarpsins er gert ráð fyrir því að þrátt fyrir að fastar afborganir séu hærri verði endurgreiðslutíminn skemmri, m.a. vegna möguleika námsmanns á að fá hluta lánsins niðurfelldan klári hann námið á tilsettum tíma sem gagnist langflestum lánþegum. Þá bendir meiri hlutinn á að lánþegar yfir 35 ára aldri eiga sama rétt og aðrir á barnastyrkjum og öðrum styrkjum.

Kynjaáhrif tekjutengdra afborgana.

Samkvæmt upplýsingum fjármála- og efnahagsráðuneytis munu fastar afborganir námslána hækka endurgreiðslubyrði þeirra sem hafa lágar tekjur en konur séu að jafnaði með lægri laun en karlar og oftar í hlutastörfum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir þannig á að hætta sé á neikvæðum áhrifum 1. mgr. 21. gr. á konur. Meiri hlutinn hefur tekið hópinn konur sem ljúka námi eftir 35 ára aldur til sérstakrar skoðunar en samkvæmt upplýsingum frá

mennta- og menningarmálaráðuneytinu fyrir námsárið 2018–2019 voru konur 71% lánþega yfir 35 ára aldri. Í upplýsingum frá ráðuneytinu eru konur sem útskrifast á 35. aldursári eða síðar og eru með lág laun eða í hlutastarfi þó verulegt frávík, eða um 0,2% allra lánþega. Þrátt fyrir að um afmarkaðan hóp sé að ræða telur meiri hlutinn, í ljósi félagslegs jöfnunarhlutverks námslánakerfsins og hættu á óæskilegum jaðaráhrifum, að sérstaklega verði að gæta að áhrifum 1. mgr. 21. gr. á þennan hóp og beinir því til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að kanna stöðu hans við endurskoðun laganna.

Gjaldfelling námslána (20. gr.).

Við meðferð málsins var töluvert fjallað um 20. gr. frumvarpsins og þá aðallega 3. mgr. sem kveður á um að hafi námslán ekki verið að fullu greidd á því ári er lánþegi nær 66 ára aldri sé heimilt að gjaldfella lánin. Bent var á að um afar íþyngjandi úrræði sé að ræða sem bitni líklega á þeim sem verst standi fjárhagslega. Í greinargerð frumvarpsins og upplýsingum frá ráðuneytinu kemur fram að það sé grunnforsenda frumvarpsins að lánþegar endurgreiði námslán fyrir 65 ára aldur. Það sé minni þjóðfélagslegur ábati af því að mennta einstaklinga síðar á ævinni auk þess sem námslán sem veitt eru til einstaklinga yfir sextugt greiðist í litlum mæli til baka og séu í raun að mestu leyti styrkur. Jafnframt er bent á að einstaklingur sem tekur námslán, t.d. um sextugt, er kunnugt um að hann hafi skemmri tíma til endurgreiðslu.

Meiri hlutinn bendir á að námslán eru félagslegt jöfnunartæki sem hefur það hlutverk að tryggja öllum aðgengi að menntun óháð efnahag. Hér sé um íþyngjandi heimild að ræða sem meiri hlutinn telur ekki samræmast hlutverki námslána að öllu leyti. Þó tekur meiri hlutinn undir að óæskilegt sé að einstaklingar taki námslán sem þeir mega vita að þeim muni ekki endast ævin til að greiða á kostnað annarra lángreiðenda. Meiri hlutinn bendir á að um er að ræða heimild sem beita skal með varfærnum hætti með hliðsjón af því hvort greiðandi námslána sé í skilum, af upphæð eftirstöðva lánsins og af almennum sjónarmiðum um meðalhóf. Meiri hlutinn leggur enn fremur til að við 20. gr. verði bætt nýjum málsgreinum þess efnis að sjóðstjórn verði heimilt, þegar lánþegi hefur náð 66 ára aldri og hefur ekki greitt námslán sín að fullu, að gera tímabundna samninga um greiðslu eftirstöðva lánsins við lánþega sé það honum erfitt sökum félagslegra erfiðleika hans, svo sem af heilsufarsástæðum, sökum fjárhagsörðugleika eða af öðrum sambærilegum ástæðum sem sjóðstjórn metur. Slíka samninga skal endurskoða reglulega og a.m.k. á sex mánaða fresti. Sjóðstjórn er skylt að kynna lánþegum sem náð hafa 66 ára aldri og hafa ekki greitt lán sín upp að fullu möguleikann á slíkum samningnum.

Ef um áframhaldandi erfiðleika er að ræða hjá lánþega og stjórnin telur ljóst að aðstæður hans séu með þeim hætti að hann geti ekki greitt höfuðstól lánsins eða hluta hans skal stjórnin afskrifa höfuðstól lánþega að hluta eða öllu leyti. Afskriftir eru bundnar því skilyrði að lánþegi hafi í að lágmarki eitt ár staðið við samninginn. Stjórn sjóðsins skal mæla nánar fyrir um skilyrði og framkvæmd samninganna og afskrifta í úthlutunarreglum. Afskrifi sjóðurinn höfuðstól láns að hluta eða öllu leyti skal sá kostnaður greiðast úr ríkissjóði en ekki fara inn í vaxtaálag námslána.

Frestun á endurgreiðslu (23. gr.).

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að víkka ætti út heimild til að sækja um frestun á endurgreiðslu námslána skv. 23. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn bendir á að í 6. mgr. 8. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna er að finna víðtækari heimild fyrir stjórn sjóðsins til að heimila undanþágu frá greiðslum, svo sem á grundvelli atvinnuleysis og um-

önnunar barna. Það er mat meiri hlutans að þær undanþágur séu sanngjarnar og leggur til að sjóðstjórn verði veitt sambærileg heimild og er í lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna að því viðbættu að heimilt verði að veita undanþágu frá greiðslum vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Endurgreiðsla lána Menntasjóðs án viðbótarkostnaðar (34. gr.).

Samkvæmt 1. másl. 1. mgr. 34. gr. er Menntasjóði heimilt að taka lán frá Endurlánum ríkissjóðs til að fjármagna lán til lánþega. Í 2. mgr. 34. gr. kemur fram að Menntasjóði sé heimilt að greiða inn á slík lán án viðbótarkostnaðar.

Við meðferð málsins fjallaði nefndin um hvort slíkt fyrirkomulag feli í sér of mikla áhættu fyrir ríkissjóð. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis til nefndarinnar kemur fram að ákvæðið feli í sér áhættu fyrir ríkissjóð vegna misræmis á tímalengd útlána ríkissjóðs til Menntasjóðsins og útgefinna skuldabréfa ríkissjóðs á markaði. Flestar skuldbindingar ríkissjóðs eru úppgreiðanlegar og þar með myndast ákveðið misvægi. Reynslan sýnir að mikilvægt er að stýring á endurgreiðslum sé til staðar. Af því tilefni leggur meiri hlutinn til að við 2. mgr. 34. gr. bætist að heimild til endurgreiðslu sé háð samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytis. Verði slík heimild samþykkt verði endurgreiðslum stýrt í samráði við ráðuneytið. Að mati meiri hlutans er sú breyting til þess fallin að lágmarka áhættu ríkissjóðs vegna endurgreiðslu Menntasjóðsins inn á lán frá Endurlánum ríkissjóðs.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ábyrgðarmannakerfið.

Í 1. másl. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II er fjallað um niðurfellingu ábyrgðar á námslánunum teknum í tíð eldri laga og skilyrði fyrir slíkri niðurfellingu. Annað skilyrðanna er að lánþegi sé ekki á vanskilaskrá. Meiri hlutinn telur, í samræmi við aðgerðir ríkisstjórnarinnar um breytingar á endurgreiðslu námslána, að fella beri brott það skilyrði og því nægi að lánþegi sé í skilum við Lánasjóð íslenskra námsmanna til að ábyrgðin falli niður.

Í 2. másl. 1. mgr. er kveðið á um að ábyrgðir námslána í óskiptum dánarbúum falli niður að skilyrðum 1. másl. uppfylltum. Í umsögn um málið kom fram að óskýrt væri hvort 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins gildi aðeins um ábyrgðir þar sem ábyrgðarmenn eru einstaklingar eða hvort það næði einnig til ábyrgðaryfirlýsinga fjármálafyrirtækja. Í gegnum tíðina hafi hluti þeirra námsmanna sem ekki hafa getað fengið ábyrgðarmann leitað til fjármálafyrirtækja og lagt fram bankaábyrgð til tryggingar námslána. Meiri hlutinn telur að sömu skilyrði skuli gilda um ábyrgðaryfirlýsingar fjármálafyrirtækja og einstaklinga og leggur því til breytingu á 2. másl. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II þess efnis.

Tekjutenging endurgreiðsla námslána.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. geta lánþegar valið að endurgreiða námslán með tekjutengingu séu námslok áður eða á því ári þegar 35 ára aldri er náð. Meiri hlutinn bendir á að nemendafjölgun í háskólum er möguleg afleiðing efnahagsáhrifanna í kjölfar COVID-19-faraldursins sem gæti leitt til nokkurra breytinga á samsetningu námsmannahópsins frá því frumvarpið var samið. Í því sambandi vísar meiri hlutinn til þess að ríkisstjórnin hyggst gera háskólum kleift að mæta þeirri fjölgun með áherslu á námsleiðir fyrir ákveðinn hóp á vinnumarkaði. Sérstaklega verði reynt að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir menntað starfsfólk í undirmönnum starfsgreinum. Í ljósi framangreinds má leiða líkum að því að eldri nemendur muni hefja háskólanám á næstu misserum en ella. Af því tilefni telur meiri hlutinn rétt að koma til móts við hópinn og leggur til í nýju ákvæði til bráðabirgða að þeir sem hefja nám á

tímabilinu 2020–2023 skuli hafa val um að endurgreiða námslán með tekjutengingu ljúki þeir námi áður eða á því ári þegar 40 ára aldri er náð. Þá beinir meiri hlutinn því til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að skoða áhrif ákvæðisins við endurskoðun frumvarpsins og kanna hvort grundvöllur sé fyrir framlengingu þess eða breytingu á 1. mgr. 21. gr.

Aðgerðir ríkisstjórnarinnar.

Forsætisráðherra, í samráði við mennta- og menningarmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, skipaði starfshóp árið 2019 um endurskoðun á reglum vegna endurgreiðslna námslána. Hópurinn var skipaður í tengslum við kjaraviðræður á opinberum markaði. Ríkisstjórnin kynnti þann 15. apríl 2020 að ráðist yrði í framkvæmd á tillögum starfshópsins til viðbótar þeim aðgerðum sem nú þegar hafa verið kynntar til að styðja við kjarasamninga. Aðgerðirnar felast í lækkun vaxta á námslánnum úr 1% niður í 0,4%, lækkun endurgreiðsluhlutfalls lána, afslætti vegna uppgreiðslu námslána og brottfalli ábyrgða námslána sem tekin voru fyrir 2009. Ákvörðun um vexti námslána er tekin af ríkisstjórninni, að tillögu ráðherra, skv. 5. mgr. 7. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Í samræmi við framangreint leggur meiri hlutinn til að við frumvarpið bætist ný ákvæði til bráðabirgða sem kveði á um lækkun tekjutengdrar afborgunar og um afslátt við uppgreiðslu eða innborgun námslána, sbr. eftirfarandi umfjöllun.

Lækkun tekjutengdrar afborgunar.

Lagt er til að bætt verði ákvæði um að viðbótargreiðsla á námslánnum, teknum í tíð eldri laga, muni miðast við ákveðinn hundradshluta af tekjustofni ársins á undan endurgreiðsluári. Í 1. mgr. 8. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna kemur fram að árleg endurgreiðsla ákvarðast í tvennu lagi. Annars vegar er föst greiðsla, innheimt á fyrri hluta ársins, óháð tekjum og hins vegar viðbótargreiðsla sem innheimt er á síðari hluta ársins og er háð tekjum fyrra árs. Lagt er til að við bætist ákvæði til bráðabirgða um að viðbótargreiðsla á námslánnum, teknum í tíð eldri laga, muni miðast við ákveðinn hundradshluta af tekjustofni ársins á undan endurgreiðsluári. Breytingunni er ætlað að lækka upphæð tekjutengdrar afborgunar námslána. Tillagan er í samræmi við tillögur framangreinds starfshóps og er ætlað að koma til móts við áherslur Bandalags háskólamanna við gerð kjarasamninga. Fyrir liggur að ríkisstjórnin, að fenginni tillögu mennta- og menningarmálaráðherra, hefur tekið ákvörðun um að lækka vexti námslána sem tekin voru í tíð eldri laga úr 1% í 0,4%. Framangreindar tillögur munu gera það að verkum að árlegar endurgreiðslur námslána lækki um sem nemur lækkun vaxtakostnaðar. Endurgreiðslutími námslána haldist þó svipaður fyrir og eftir breytingar.

Tekjutengd greiðsla G-lána er í dag 3,75% en færi við þessa breytingu í 3,4%.

Tekjutengd greiðsla R-lána er í dag 4,75%, en færi við þessa breytingu í 4,4%.

Tekjutengd greiðsla S-lána er í dag 3,75% en færi við þessa breytingu í 3,4%.

Auk þess er lagt til að lánþegi geti farið þess á leit við sjóðinn að umsaminn hundradshluti haldist óbreyttur á námslánnum, teknum í tíð eldri laga, og í þeim tilfellum lækki hlutfallið ekki. Er það aðallega lagt til með hliðsjón af því að S-lán bera enga vexti og mun lækkun endurgreiðsluhlutfalls S-lána því lengja afborgunartíma lánanna.

Afsláttur við uppgreiðslu eða innborgun námslána.

Þá er lagt til ákvæði til bráðabirgða sem veitir lánþegum námslána sem tekin voru í tíð eldri laga afslátt ef greitt er inn á námslán umfram lögbundnar endurgreiðslur eða lán greitt upp að fullu. Afslátturinn skal endurspegla þann almenna hag sem kerfið hefur af því að lán séu greidd upp hraðar en ella. Hlutfall afsláttar skal þannig ráðast af eftirstöðvum námsláns

en skal þó ekki vera lægra en 5% og ekki hærra en 15%. Miðað er við að hlutfallið ráðist af eftirstöðvum lánsins þar sem mjög há námslán kalla á kostnaðarsama vaxtaniðurgreiðslu, þ.e. að þau lán eru líkleg til að innheimtast á löngum tíma og jafnvel ekki að fullu. Markmiðið er að búa til hvata til að bæta og flýta fyrir endurgreiðslu slíkra lána. Afsláttinn skal reikna af fjárhæð niðurgreiðslunnar sem lækkar þ.a.l. sem nemur afslættinum. Sem dæmi má taka lán þar sem eftirstöðvarnar eru 1 millj. kr. Lánþegi óskar eftir því að greiða lánið upp og fær 5% afslátt. Lánþeginn þarf þá aðeins að greiða 950 þús. kr. og lánið telst að fullu uppgert.

Lögð er til eftirfarandi reikniregla við útreikning afsláttarins:

1. Hlutfall afsláttar skal ákvarðað út frá eftirstöðvum námsláns á innborgunardeggi að frá-dregnum reglubundnum afborgunum ársins (fastri og tekjutengdri afborgun).
2. Hlutfall afsláttar skal vera 5% af niðurgreiðslu láns þegar eftirstöðvar eru 1 millj. kr. eða lægri og 15% af niðurgreiðslu þegar eftirstöðvar eru 6,77 millj. kr. eða hærri.
3. Vegna eftirstöðva á bilinu 1 millj. kr. til 6,77 millj. kr. skal hlutfall afsláttar hækka um 0,026% fyrir hverja 10 þús. kr. hækkun eftirstöðvanna (umfram 1 millj. kr.) þar til 15% markinu er náð.

Dæmi: Ef eftirstöðvar láns eru 5 millj. kr. er afslátturinn $5\% + 400 \times 0,026\%$ eða 15,4%. Ef niðurgreiðslan er 2 millj. kr. er afslátturinn 2 millj. kr. $\times 15,4\% = 308$ þús. kr. og innborgunin 1.692 þús. kr.

Tillagan byggist á núvirðisútreikningum þar sem reiknivextir eru 2,6–2,7% og árleg meðalafborgun greiðenda um 400 þús. kr. óháð fjárhæð eftirstöðva eða fjölda afborgunarára. Um er að ræða nálgun og er aðferðin því ekki lýsandi fyrir hvert lán.

Heildarendurskoðun.

Ljóst er að frumvarpið felur í sér viðamiklar breytingar á námslána- og námsstyrkjakerfinu. Þá eru margir óvissuþættir við upptöku nýs kerfis, t.d. varðandi áhættu ríkissjóðs líkt og rakið er síðar í álitinu þessu. Enn fremur er vandkvæðum bundið að spá fyrir um hvernig nýtt kerfi muni gagnast mismunandi þjóðfélagsþópum þrátt fyrir að sviðsmyndir beri með sér að nýtt kerfi eigi að gagnast flestum betur en núverandi kerfi. Til viðbótar er ljóst að aðstæður í þjóðfélaginu eru allt aðrar nú vegna COVID-19-faraldursins en þegar staða sjóðsins var metin við vinnslu frumvarpsins. Þrátt fyrir framangreint telur meiri hlutinn brýnt að frumvarpið verði að lögum þar sem það felur í sér þarfar breytingar á námslána- og námsstyrkjakerfinu sem birtist í meiri stuðningi við námsmenn og réttlátara kerfi.

Í því skyni að sporna við framangreindum óvissuþáttum leggur meiri hlutinn til að við frumvarpið verði bætt ákvæði til bráðabirgða þess efnis að heildarendurskoðun skuli fara fram á lögnum og framkvæmd þeirra að liðnum þremur árum frá því að lögin komu til framkvæmda. Lagt er til að mennta- og menningarmálaráðherra kynni niðurstöður heildarendurskoðunar eigi síðar en á haustþingi 2023.

Kostnaðarmat.

Í 6. kafla greinargerðar með frumvarpinu um mat á áhrifum er að finna almennt kostnaðarmat frumvarpsins. Við meðferð málsins fjallaði meiri hlutinn nokkuð um matið og óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þess. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis kemur fram að það hafi ekki gert eigið kostnaðarmat en geri ekki athugasemdir við fyrirliggjandi kostnaðarmat mennta- og menningarmálaráðuneytisins miðað við þær forsendur sem lágu til grundvallar, að öðru leyti en að ráðuneytið hafi ekki sýnt fram á jafnmikla hækkun útgjalda til reksturs sjóðsins og matið geri ráð fyrir.

Við meðferð málsins hafði fjármála- og efnahagsráðuneytið töluvert af ábendingum varðandi áhrif frumvarpsins á ríkisfjármálin, svo sem fjárstyringu og áhættu ríkissjóðs. Meiri hlutinn telur ekki tilefni til að leggja til breytingar á ákvæðum frumvarpsins vegna þeirra ábendinga en tekur fram að verði frumvarpið að lögum þarf sérstaklega að skoða rekstrarkostnað við Menntasjóð námsmanna, óvissuþætti kostnaðarmatsins og útfærslu á fjármögnun fjárheimilda á fjárlögum. Í kostnaðarmati með frumvarpinu er gert ráð fyrir að viðbótarkostnaður ríkissjóðs við rekstur sjóðsins verði 175 millj. kr., þ.m.t. 25 millj. kr. stofnkostnaður á fyrsta árinu, og síðan 150 millj. kr. árlega eftir það en ekki kemur fram hvað nákvæmlega liggja að baki aukningunni. Í minnisblaði frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu koma fram m.a. þær skýringar að verkefni sjóðsins muni aukast og gera megi ráð fyrir að fjölga þurfi starfsmönnum um u.þ.b. 15 manns. Meiri hlutinn leggur áherslu á að farið verði í nákvæmt mat á rekstrarkostnaði verði frumvarpið að lögum en núverandi rekstrarkostnaður við Lánasjóð íslenskra námsmanna er nú þegar verulegur.

Meiri hlutinn áréttar að kostnaðarmatið er byggt á sviðsmyndum sem gætu breyst og að nokkuð er um óvissuþætti. Helstu óvissuþættir liggja í fjölda nemenda og barna, hlutfalli skólagjalda, fjöldra útskrifaðra og afskriftum lána. Þá gæti vaxtaþakið sem meiri hlutinn leggur til kallað á aukin ríkisútgjöld en miðað við núverandi aðstæður er það ólíklegt. Þar að auki virðist ekki liggja fyrir hvernig eigi að útfæra fjármögnun fjárheimilda á fjárlögum. Lánasjóðurinn hefur verið B-hlutastofnun en verði hún A-hlutastofnun, líkt og leiða megi líkur að, verður að huga að áhrifum skuldareglna og krafna ríkissjóðs. Því til viðbótar bendir meiri hlutinn á að áætlað sé að styrktarhluti frumvarpsins muni nema um 6–7 milljörðum kr. á næstu árum og sé þar verið að áætla inngreiðslu vegna framtíðarskuldbindinga. Í kostnaðarmatinu er reiknað með að lánahlutinn verði sjálfbær með tilheyrandi vöxtum og vaxtaálagi, þar að auki að gamli lánahlutinn sé það vel fjármagnaður að ekki þurfi frekari inngreiðslur úr ríkissjóði. Meiri hlutinn bendir þó á að í fjárlögum fyrir árið 2020 voru áætlaðar inngreiðslur í lánahluta Lánasjóðs íslenskra námsmanna 4,6 milljarðar kr. árið 2021 og 5,8 milljarðar kr. árið 2022. Kostnaðarmatið gerir því ráð fyrir meira fjármagni en áætlað er í fjárlögum.

Þá hefur meiri hlutinn lagt til að í nýjum ákvæðum til bráðabirgða verði kveðið á um aðgerðir ríkisstjórnarinnar sem metnar hafa verið til núvirtra 14 milljarða kr. Þær aðgerðir hafa áhrif á forsendur kostnaðarmatsins en gera verður ráð fyrir kostnaði við aðgerðirnar við ákvörðun fjárframlaga til sjóðsins í fjárlögum þegar frumvarpið hefur komið til framkvæmda.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að framangreindir þættir verði teknir til skoðunar af mennta- og menningarmálaráðuneytinu í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið verði frumvarpið að lögum. Þá sé mikilvægt að útfærsla á skilum milli sjóðanna verði gerð í nánú samstarfi framangreindra ráðuneyta. Að lokum bendir meiri hlutinn á mikilvægi þess að farið verði yfir kostnaðarhluta við endurskoðun laganna sem meiri hlutinn leggur til að fari fram innan þriggja ára frá því að lögin koma til framkvæmda.

Til viðbótar við þær breytingar sem hafa verið útskýrðar í nefndaráliti þessu eru gerðar nokkrar breytingar lagatæknilegs eðlis. Leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 19. maí 2020.

Páll Magnússon,
form.

Silja Dögg Gunnarsdóttir,
frsm.

Anna Kolbrún Árnadóttir,
með fyrirvara

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Birgir Ármannsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir.