

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020 (ábyrgðarmenn, námsstyrkir).

Frá 2. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Í greinargerð með fyrirliggjandi frumvarpi segir að með því sé brugðist við helstu annmörkum sem fram hafa komið á framkvæmd nýju laganna frá árinu 2020. 2. minni hluti getur ekki fallist á það. Í skýrslu háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis sem gefin var út í desember 2023 um mat á endurskoðun laga um Menntasjóð námsmanna koma fram yfirgripsmiklar athugasemdir og vankantar eru reifaðir. Breytingarnar sem hér eru boðaðar duga skammt til að bæta úr þeim vanköntum sem í dag eru á stuðningskerfi námsmanna.

Bandalag háskólamanna (BHM) og Landssamtök íslenskra stúdenta (LÍS) furða sig í sameiginlegri umsögn sinni á takmörkuðu umfangi þeirra aðgerða sem boðaðar eru í frumvarpinu og í því samhengi benda þau á að aðdragandi frumvarpsins hafi þó verið langur. Þar segir m.a.: „Ljóst er að tilefni er til mun viðameiri aðgerða og ekki síst í ljósi þeirra áskorana sem fram undan eru í kjarasamningum háskólamenntaðra á opinbera markaðnum.“

Ekki var tekið tillit til athugasemda BHM og LIÍS við frumvarpsdrögin. BHM bendir jafnframt á takmarkað samráð við þau, heildarsamtök háskólamenntaðra á vinnumarkaði.

#### Mikil vaxtaáhætta námsmanna.

Menntasjóður námsmanna, áður Lánasjóður íslenskra námsmanna, er mikilvægt jöfnunartæki stjórnvalda sem á að jafna tækifæri fólks til náms óháð efnahag eða félagslegri stöðu að öðru leyti. Að mati 2. minni hluta hljóta helstu annmarkar gildandi laga að felast í allt of hárrí vaxtabyrði sem mun í kjölfarið leiða til verulegrar greiðslubyrði af afborgunum námslána um fyrirsjáanlega framtíð. Núgildandi heildarlög, nr. 60/2020, gerðu ráð fyrir kjörum sem giltu í nær fordæmalausu lágvaxtaumhverfi sem síðan hefur tekið miklum breytingum. Vaxtaþak af H-lánum er allt of hátt og sýnir sú þróun sem orðið hefur að betur hefði farið á því að hafa vaxtaþakið lægra frá upphafi. Of hátt vaxtaþak þjónar ekki tilgangi sínum þar sem það veitir lánþegum ekki þá vernd sem ætlunin er að það veiti, sérstaklega ekki í því hávaxtaumhverfi sem ríkir hér á landi og ekki sér fyrir endann á. Í apríl á síðasta ári voru vextir komnir upp í þak og buðust um tíma betri lánakjör hjá bönkum og öðrum hagnaðardrífnum lánastofnunum. Slíkt má ekki viðgangast og ber stjórnvöldum að bregðast við.

Í skýrslu ráðherra um mat á endurskoðun laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, var að finna eftirfarandi um óvissu vegna aukinnar vaxta- og greiðslubyrði lánþega: „Lánþegar búa við mikla óvissu um þróun á greiðslubyrði sinni þar sem hún er fljótandi í takt við efnahagsástandið hverju sinni, sem dregur úr gagnsæi námsaðstoðar ríkisins. [...] Þrátt fyrir vaxtaþak á lánum er talin þörf fyrir að minnka vaxtaáhættu námsmanna að námi loknu. Endurskoða þarf vaxtaálag í lánveitingum Menntasjóðs með hliðsjón af reynslu og væntum afföllum, ásamt því að skoða hvaða fjármögnunarleiðir væru hagkvæmastar m.t.t. vaxtaáhættu námsmanna.“

Í lífskjararannsókn sem unnin var af BHM fyrr á árinu segjast 42% aðspurðra finna mikið eða verulega fyrir byrði námslána, samanborið við 32% fyrir tveimur árum. Þess vegna á að vera sjálfstætt markmið að stemma stigu við frekari aukningu greiðslubyrði lána. Ekki verður séð að fyrirbyggjandi frumvarp feli í sér markvissar aðgerðir í þágu þess.

Að mati 2. minni hluta er því einsýnt að ekki verður brugðist við þessari þróun með öðrum hætti en að lækka vaxtaþak lána. Betur hefði farið á því að slíkar breytingar hefðu verið í fyrirrúmi í fyrirbyggjandi endurskoðun laganna, enda hefur það sýnt sig að námslánakerfið þjónar ekki tilgangi sínum fyllilega í óbreyttu ástandi, sé tekið mið af framkvæmd laganna frá gildistöku þeirra árið 2020. Þannig hefði til að mynda átt að skoða heimild til handa greiðendum lána til að breyta vaxtaskilmálum úr óverðtryggðum vöxtum yfir í verðtryggða að virtum sérstökum aðstæðum. Umfram allt þarf að koma í veg fyrir að markaðsáhætta og áhætta vegna affalla falli á lántaka og þannig draga úr óvissu um lánakjör og bæta aðgengi að menntun. 2. minni hluti getur ekki tekið undir þau sjónarmið sem mæla fyrir um að áhætta af rekstri sjóðsins skuli falla á herðar námsmanna í því skyni að ríkissjóður beri ekki skaðann. Bendir 2. minni hluti á að aðrar leiðir eru sannarlega færar til þess og afhjúpar þetta orðalag viðhorf stjórnvalda til þess stuðningsumhverfis sem vilji er til að veita íslenskum háskólanemum.

Í þessu sambandi bendir 2. minni hluti á eftirfarandi sem fram kemur í 2. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu: „Mikil óvissa felst í því fyrir námsmenn að vaxtastigið komi ekki í ljós fyrr en við útskrift og taki miklum breytingum á skömmum tíma. Ljóst er að þörf [er] á að minnka vaxtaáhættu námsmanna að námi loknu. Ekki eru þó lagðar fram tillögur þess efnis í frumvarpinu, en lagt til að endurskoðun á vaxtakjörum lána fari fram síðar á árinu, í tengslum við heildarendurskoðun á lögunum.“

Framangreint rennir stöðum undir þá skoðun 2. minni hluta að betur hefði farið á því að leiðrétt þessa stöðu og leggja til breytingar í því skyni að minnka vaxtaáhættu námsmanna. Það vekur í raun undrun að slíkt hafi ekki verið talið forgangsverkefni við þessa endurskoðun laganna og komi ekki til framkvæmda án tafar, ekki síst í ljósi þess að full vitund virðist vera um þennan vanda. Frumvarpið sem hér er til umræðu átti að koma á haustþingi 2023 en er til umræðu nú á vorþingi 2024. Því veltir 2. minni hluti því upp hvort hægt sé að treysta því að á næstunni verði ráðist með afdráttarlausum hætti í þá endurskoðun á vaxtakjörum sem nefnd er í greinargerðinni. 2. minni hluti telur ótækt að námsmenn líði fyrir þessa óvissu og verði fyrir óafturkræfum fjárhagslegum skaða til framtíðar.

### **Endurskoðun á styrkjafyrirkomulagi og framfærslulánum.**

Annar minni hluti hefði viljað sjá ítarlegri og vandaðri endurskoðun á styrkjafyrirkomulaginu í fyrirbyggjandi frumvarpi. Sú breyting á styrkjafyrirkomulaginu sem liggur fyrir í frumvarpinu er þó til bóta. LÍS hafa hins vegar bent á í umsögn sinni að hún sé háð of þröngum skilyrðum. Þá má einnig velja því upp hversu stórum hópi þessi breyting gagnast í raun og veru.

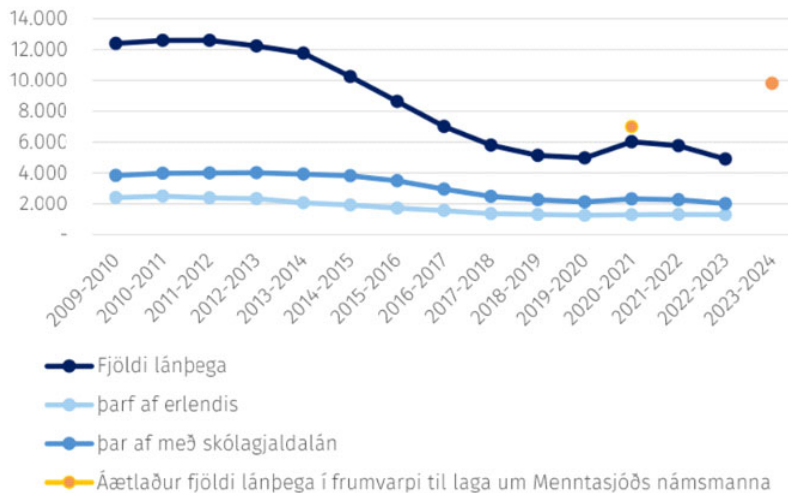
Í sameiginlegri umsögn BHM og LÍS kemur fram að þau telji styrkjakerfið í óbreyttri mynd ekki hafa hvatt til hraðari námsframvindu eins og lagt var upp með við setningu gildandi laga. Þá hafi mun færri nýtt sér námsstyrki en gert var ráð fyrir. 2. minni hluti telur fullt tilefni og svigrúm til að endurskoða stöðuna og boða enn frekari breytingar á styrkjafyrirkomulaginu til að styðja betur við námsmenn og búa til raunverulega hvata til hraðari námsframvindu. Í umsögn BHM og LÍS segir m.a.: „Horfa ætti fremur til styrkjafyrirkomulagsins

í Noregi; 25% niðurfellingar á höfuðstól eftir hverja önn og 15% niðurfellingar við námslok.“ Slík útfærsla væri til þess fallin að leiða til hvata í þágu hraðari námsframvindu og fela í sér kjarabætur til námsmanna til framtíðar.

### Framfærslulán.

Framfærslulán námsmanna hafa alla tíð verið of lág hér á landi og sú fjárhæð sem námsmenn una við dugur ekki fyrir framfærslu þeirra. Stærstur hluti námsmanna þarf jafnframt að þola skerðingu á framfærsluláni sínu vegna atvinnuþátttöku sem gerir það að verkum að flestir fá allt of lága framfærslu. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að færri námsmenn telja námslán raunhæfan kost til stuðnings í námi sínu. Þetta sést ekki síst á því að á Íslandi er atvinnuþátttaka námsmanna ein sú mesta í Evrópu. Þetta hægir verulega á námsframvindu og leiðir til þess að færri hafa kost á að ljúka námi á tilskildum tíma.

Lánþegum hefur á síðasta áratug hríðfækkað en fjöldi þeirra fór úr 12.236 skólaárið 2012–2013 í 4.979 skólaárið 2019–2020. Eftir setningu gildandi laga um nýtt styrkjakerfi fjölgaði þeim lítillega, eða í 6.022 skólaárið 2020–2021, áður en þeim fækkaði aftur skólaárið þar á eftir og hefur farið fækkandi síðan. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að gildandi lögum var gert ráð fyrir fjölgun lánþega sem ekki gekk eftir. Í nóvember 2023 höfðu 2.242 námsmenn fengið samþykktan styrk frá því að löggin voru endurskoðuð og áttu 1.522 námsmenn eftir að skila inn gögnum til sjóðsins en á bak við þessar tölur eru þrjú skólaár. Samkvæmt fyrrgreindri greinargerð var áætlað að heildarfjöldi lánþega sem fengju styrk væri 7.000 og að þeim myndi fjölga um 2.800 á tímabilinu.



Fjöldi lánþega og áætlaður fjöldi lánþega í frumvarpi til laga um Menntasjóð námsmanna. Mynd úr skýrslu um mat á endurskoðun laga um Menntasjóð námsmanna frá desember 2023.

Að mati 2. minni hluta er ljóst að hér er brýnt að grípa inn í og bæta úr. Það er ekki síst til að vinna að því markmiði sem var að baki því stuðningskerfi sem komið var á þegar löggin voru sett fyrir fjórum árum en gert var ráð fyrir að það yrði hvetjandi fyrir námsmenn til að ljúka námi fyrr.

Þá telur 2. minni hluti að vert væri að skoða rýmri námsframvindukröfur þegar kemur að framfærslulánum að virtum skilyrðum, að norskri fyrirmynd. Námsmenn hefðu þannig möguleika á útlánum þrátt fyrir að standast ekki námsframvindukröfur. Þannig yrði tryggður ákveðinn stuðningur við námsmenn sem síðar yrði greiddur til baka, en skortur á tilskilinni námsframvindukröfu myndi einungis hafa áhrif á styrkjahlutann.

Um þetta má vísa til umsagnar LÍS þar sem finna má ágæta lýsingu á norska kerfinu hvað þetta varðar: „Hjá hinum norska lánasjóði, sem er fyrirmynd Menntasjóðs námsmanna, fá stúdentar lán fyrir einungum sem þeir þreyta óháð því hvort þeir standist námsmat. Þá skal taka fram að 25% niðurfelling á höfuðstól láns sem fjallað var um í umfjöllun um styrkja-kerfið fæst þó einungis fyrir þær einingar sem eru þreyttar og þar með innbyggður hvati fyrir því að ljúka öllum námskeiðum. Með þessu fyrirkomulagi má draga úr fjárhagsáhyggjum stúdenta og þar með stuðla að aukinni vellíðan. Sömuleiðis dregur þessi leið úr umsýslukostnaði hjá Menntasjóði námsmanna en í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/2020 kemur fram að umsýsla hjá Menntasjóðnum gæti aukist vegna innheimtu hjá þeim sem ekki ná tilskilinni námsframvindu og þurfa að greiða ofgreidd námslán til baka“. Eins og hér segir er þetta ekki aðeins til þess fallið að bæta stuðning við námsmenn meðan á námi stendur og með innbyggðum betri hvata, heldur getur slík framkvæmd einnig dregið úr umsýslukostnaði hjá sjóðnum. 2. minni hluti telur fyrirkomulag í þessa átt æskilegra og fela í sér hvatakerfi sem kæmi í senn námsmönnum og Menntasjóðnum til góða.

### **Afnám ábyrgðarmannakerfis.**

Annar minni hluti fagnar því að með frumvarpinu séu tekin afdráttarlaus skref í átt að afnámi ábyrgðarmannakerfisins en tekur þó undir afstöðu BHM og LÍS um stöðu ótrygggra lántaka, enda bendir margt til þess að óræður fjöldi fólks muni ekki hafa aðgang að námslána-kerfinu framvegis. Í þessu samhengi er vert að minna á markmið laganna, sem fram kemur í 1. gr. þeirra, um að tryggja tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti. Það skýtur því skökku við að einstaklingar sem teljast ótryggir lántakar vegna fjárhagsstöðu verði útilokaðir frá töku námslána. Allsherjar- og menntamálanefnd ræddi þennan þátt frumvarpsins ítarlega og hefur meiri hlutinn lagt til breytingartillögu þess efnis að Menntasjóðnum sé heimilt að taka tillit til félagslegra aðstæðna lántaka teljist hann ekki tryggur í skilningi úthlutunarreglna sjóðsins. Enn er þó með öllu óljóst hvernig úthlutunarreglur sjóðsins munu útfæra þessar lagabreytingar í reynd og hversu stór hluti námsmanna mun ekki geta nýtt sér námslána-kerfið í kjölfar þessa. Félagslegar aðstæður eru í senn víðtækt og matskennt skilyrði sem felur jafnframt í sér ítarlegt mat á högum fólks sem leitt gæti til umfangsmikillar vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga sem og annarra upplýsinga sem einstaklingur á ekki að þurfa að afhjúpa við umsókn um námslán. Vitað er að einstaklingum getur reynt erfitt að vinna bug á skertu lánshæfismati og ætti ekki að eftirláta Menntasjóði námsmanna of víðtækt mat á því hvort aðstæður námsmanna séu þess eðlis að þær réttlæti lántöku hverju sinni. Um þetta verður jafnframt vísað til óskráðra meginreglna íslensks stjórnsýsluréttar um réttmætisreglu og skyldubundið mat stjórnvalda, en hætt er við að of opin lagaákvæði leiði af sér réttaróvissu að þessu leyti.

Að lokum og með vísan til framangreinds telur 2. minni hluti að hér hafi ríkisstjórnin látið hjá líða að taka á helstu annmörkum sem fram hafa komið við framkvæmd laganna frá því að þau voru sett árið 2020, sér í lagi að því er varðar fyrirkomulag styrkja, óviðunandi vaxta-áhættu námsmanna, hækkun framfærslu og tryggnar rétt allra hópa til námslána, óháð félagslegri stöðu. 2. minni hluti telur enn fremur ærið tilefni til þess að skoða alvarlega hvers vegna lánþegum hefur fækkað svo gríðarlega á undanförunum árum líkt og raun ber vitni. Leiða má

líkur að því að það sé einfaldlega vegna þess að sjóðurinn hefur ekki tök á að sinna félagslegu jöfnunarhlutverki sínu í þágu íslenskra námsmanna. Þar ber stjórnvöldum að grípa til tafarlausra aðgerða. Það er afdráttarlaus afstaða 2. minni hluta að slíkar aðgerðir þoli ekki frekari bið.

Alþingi, 11. júní 2024.

Dagbjört Hákonardóttir.