

Frumvarp til laga

um námslán og námsstyrki.

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

I. KAFLI

Markmið. Aðstoðarhæft nám.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja þeim sem falla undir lög þessi tækifæri til náms án tillits til efnahags.

Lánasjóður íslenskra námsmanna veitir námsaðstoð í formi námsstyrkja og námslána, sbr. ákvæði III. kafla. Námslán eru annars vegar lán til framfærslu og hins vegar lán fyrir skólagjöldum. Námslán teljast ekki neytendalán samkvæmt lögum um neytendalán.

2. gr.

Aðstoðarhæft nám.

Námsaðstoð er veitt til náms sem lýkur með prófgráðu á háskólastigi við viðurkennda háskóla á Íslandi, sbr. ákvæði laga um háskóla.

Námsaðstoð er veitt til náms sem lýkur með prófgráðu á háskólastigi við viðurkennda háskóla erlendis sem uppfylla sambærilegar kröfur og gerðar eru til háskóla á Íslandi, sbr. 1. mgr.

Lánasjóði íslenskra námsmanna er heimilt samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum að veita námsaðstoð til sérnáms sem uppfyllir að minnsta kosti skilyrði 20. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, enda sé sambærilegt nám ekki í boði á háskólastigi hér á landi.

Sjóðnum er heimilt samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum að veita námsaðstoð til náms á framhaldsskólastigi sem leiðir til starfsréttindaprófs eða annarra skilgreindra námsloka sem miðast við tiltekin störf, sbr. lög um framhaldsskóla, enda sé sambærilegt nám ekki í boði á háskólastigi hér á landi.

Sjóðnum er samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum heimilt að veita einstaklingum 23 ára og eldri námsaðstoð til aðfaranáms, allt að 60 FEIN-einingum, sé námið skipulagt af viðurkenndum háskóla á Íslandi skv. 4. mgr. 19. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006.

Nám á framhaldsskólastigi sem leiðir til stúdentsprófs er ekki aðstoðarhæft hjá sjóðnum.

Nám sem er skipulagt samhliða vinnu er ekki aðstoðarhæft hjá sjóðnum.

3. gr.

Mat á aðstoðarhæfu námi.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna metur hvort nám telst aðstoðarhæft. Ef stjórn telur vafa leika á aðstoðarhæfi náms erlendis skal leita umsagnar Enic/Naric-upplýsingaskrifstofunnar á Íslandi. Heimilt er við mat á aðstoðarhæfi náms á Íslandi að leita umsagnar Menntamálastofnunar eða annars þar til bærs aðila.

II. KAFLI

Réttur til námsaðstoðar.

4. gr.

Almenn skilyrði.

Rétt á námsaðstoð eiga þeir sem uppfylla eftirfarandi almenn skilyrði ásamt skilyrðum í 5., 6. eða 7. gr.:

1. stunda aðstoðarhæft nám, sbr. 2. gr.,
2. eru fjárráða,
3. eru yngri en 60 ára,
4. uppfylla kröfur um lágmarksnámsframvindu samkvæmt úthlutunarreglum,
5. eru ekki í vanskilum við Lánasjóð íslenskra námsmanna og sjóðurinn ekki þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi,
6. þiggja ekki námsaðstoð frá öðru ríki vegna lánshæfs náms,
7. uppfylla aðrar kröfur sem lög þessi gera til veitingar námsaðstoðar.

5. gr.

Réttur til aðstoðar vegna náms á Íslandi.

Rétt á námsaðstoð vegna náms á Íslandi á námsmaður sem uppfyllir almenn skilyrði 4. gr. ásamt því að uppfylla eitt eftirtalinnna skilyrða:

1. er íslenskur ríkisborgari eða öðlast íslenskan ríkisborgararétt á því missiri sem sótt er um námsaðstoð vegna,
2. er norrænn ríkisborgari og heimilisfastur hér á landi,
3. er ríkisborgari EES-ríkis að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:
 - a. námsmaður er launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur og heldur áfram vinnu hér á landi meðan á námi stendur,
 - b. námsmaður heldur stöðu sinni sem launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur á grundvelli eftirfarandi:
 1. námsmaður hefur áður verið launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur á Íslandi og það er samhengi á milli vinnu hans á Íslandi og þess náms sem hann velur sér, eða
 2. námsmaður hefur verið launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur á Íslandi en þarf að endurmennta sig sökum atvinnuleysis vegna sérstakra aðstæðna á atvinnumarkaði,
4. er barn ríkisborgara skv. 1.–3. tölul. sem er að auki launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur hér á landi og námsmaðurinn er búsettur á Íslandi,
5. er annar aðstandandi en barn ríkisborgara skv. 1.–3. tölul. sem er að auki launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur hér á landi og námsmaðurinn er á framfæri hans,
6. er erlendur ríkisborgari og er í hjúskap eða hefur um tveggja ára skeið verið í skráðri sambúð með íslenskum ríkisborgara og hefur átt lögheimili á Íslandi að lágmarki þrjú ár af síðastliðnum fimm árum áður en nám hefst,

7. er EES- eða EFTA-borgari og hefur dvalið löglega hér á landi samfelld í fimm ár og á rétt til ótímabundinnar dvalar hérlendis,
8. hefur dvalarleyfi hér á landi sem flóttamaður,
9. hefur búsetuleyfi hér á landi.

6. gr.

Réttur til aðstoðar vegna náms á Evrópska efnahagssvæðinu.

Rétt á námsaðstoð vegna náms á Evrópska efnahagssvæðinu, að undanskildu Íslandi, á námsmaður sem uppfyllir almenn skilyrði 4. gr. ásamt því að uppfylla eitthvert eftirtalinna skilyrða:

1. er íslenskur ríkisborgari sem uppfyllir eitt af skilyrðum 1.–4. tölul. 7. gr.,
2. er ríkisborgari EES-ríkis sem uppfyllir skilyrði 3. tölul. 5. gr.,
3. er aðstandandi ríkisborgara EES-ríkis sem uppfyllir skilyrði 4. eða 5. tölul. 5. gr.

7. gr.

Réttur til aðstoðar vegna náms utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Rétt á námsaðstoð vegna náms utan Evrópska efnahagssvæðisins á námsmaður sem uppfyllir almenn skilyrði skv. 4. gr. ásamt einhverju skilyrða 6. gr. og til viðbótar eitt af eftirtöldum skilyrðum:

1. hefur búið á Íslandi í þrjú ár samanlagt á samfelldu tíu ára tímabili,
2. hefur gengið í skóla á Íslandi í að minnsta kosti þrjú ár,
3. á maka, börn eða foreldra sem búa á Íslandi meðan námsmaður er í námi,
4. hefur að öðru leyti sterk tengsl við Ísland sambærileg framangreindu að mati Lánasjóðs íslenskra námsmanna og að auki staðfesta færni í íslensku.

III. KAFLI

Fyrirkomulag námsaðstoðar.

8. gr.

Umsókn um námsaðstoð.

Námsmaður skal sækja um námsaðstoð innan umsóknarfrests sem kveðið er á um í úthlutunarreglum. Í umsókn skal tilgreint hvort sótt sé um námsstyrk, námslán til framfærslu eða námslán fyrir skólagjöldum. Umsókn skulu fylgja allar þær upplýsingar sem Lánasjóður íslenskra námsmanna telur máli skipta við veitingu námsaðstoðar.

9. gr.

Hámark námsaðstoðar, áhrif aldurs og takmörkun vegna launaðs náms.

Námsaðstoð er veitt að hámarki til 420 ECTS-eininga óháð námsferli.

Námsaðstoð, sem veitt er einstaklingum sem verða 51 árs á því almanaksári sem aðstoðin er veitt, skal vera 90% af hefðbundinni námsaðstoð samkvæmt þessum lögum, hvort heldur sem er í formi námsstyrks eða námsláns. Fyrir hvert viðbótaraldursár einstaklings á bilinu 52–59 ára lækkar hlutfall námsaðstoðar með sama hætti um 10 prósentustig þannig að sá sem er 52 ára fær 80% af námsaðstoð, sá sem er 53 ára fær 70% af námsaðstoð og svo framvegis til 59 ára aldurs þar sem hlutfall námsaðstoðar er 10%. Nánar skal mælt fyrir um framkvæmd þessa í úthlutunarreglum.

Heimilt er að mæla fyrir um takmörkun námsaðstoðar í úthlutunarreglum ef nám er launað.

10. gr.

Kröfur um námsframvindu, undanþágur frá þeim og vaxtastyrkur.

Námsaðstoð skal ekki veitt nema námsframvinda sé eðlileg. Í úthlutunarreglum skal mælt fyrir um hvað teljist full námsframvinda og hvað teljist lágmarksnámsframvinda til þess að fá námsaðstoð. Fjárhæð námsaðstoðar, bæði námsstyrks og námslána, lækkar í réttu hlutfalli við námsárangur frá fullri námsframvindu að lágmarksnámsframvindu.

Veita má undanþágu frá kröfum um lágmarksnámsframvindu ef námsmanni er illmögulegt að mati Lánasjóðs íslenskra námsmanna að stunda nám með eðlilegri námsframvindu vegna örorku, framfærslu maka eða barna, alvarlegra veikinda, barneigna, eða vegna þess að honum stendur tímabundið ekki til boða fullt nám samkvæmt skipulagi skóla eða af öðrum sambærilegum ástæðum. Nánar skal mælt fyrir um framkvæmd þessa í úthlutunarreglum.

Námsmaður fær greiddan vaxtastyrk sem ætlaður er til að bæta honum fjármagnskostnað vegna námsaðstoðar til framfærslu í samræmi við veitta námsaðstoð. Styrkurinn greiðist við útborgun námsaðstoðar til framfærslu og skal ákvarðaður í úthlutunarreglum hvers skólaárs.

11. gr.

Námsstyrkur.

Námsstyrkur til framfærslu á skólaári er 65.000 kr. á mánuði miðað við fulla námsframvindu, sbr. 10. gr. Fjárhæð styrks tekur breytingum fyrir upphaf hvers skólaárs í réttu hlutfalli við breytingu á vísitölu neysluverðs næstliðins almanaksárs fyrir viðkomandi skólaár. Fjárhæðin skal birt í úthlutunarreglum og vera óbreytt alla mánuði skólaársins.

Námsstyrkur er greiddur í lok missiris að uppfylltum námsframvindukröfum og eftir að tilskildu vottorði um námsframvindu hefur verið skilað.

Námsstyrkur er veittur í níu mánuði á hverju skólaári og skiptist jafnt á haust- og vormissiri eða jafnt á haust-, vetrar- og vormissiri þegar um fjórðungaskóla er að ræða. Heimilt er í úthlutunarreglum að mæla fyrir um að námsstyrkur sé veittur í allt að þrjú mánuði til viðbótar vegna náms á sumarmissiri sem uppfyllir nánari skilyrði úthlutunarreglna.

Námsstyrkur hvers námsmanns er veittur að hámarki í 45 mánuði óháð því hvort veittur er fullur styrkur á hverju missiri eða hlutfallslegur, sbr. 10. gr., og eingöngu í þeim mánuðum sem nám er stundað, sbr. 3. mgr. og nánari ákvæði í úthlutunarreglum.

12. gr.

Almenn skilyrði og hámark námslána.

Námslán eru annars vegar framfærslulán og hins vegar lán fyrir skólagjöldum. Lánasjóði íslenskra námsmanna er heimilt að setja það skilyrði fyrir veitingu námsláns að lántaki leggi fram viðunandi tryggingar að mati sjóðsins teljist hann ekki tryggur lántaki samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum.

Samanlögð heildarfjárhæð námslána sem sjóðurinn lánar hverjum einstaklingi til framfærslu og skólagjalda má að hámarki vera 15 milljónir króna.

Lántaki skal undirrita skuldabréf við hverja lántöku og er sjóðnum heimilt að hafa skuldabréf í rafrænu formi og með rafrænni undirskrift eða annarri fullnægjandi auðkenningu.

Sjóðnum er heimilt að innheimta lántökugjöld af veittum lánnum.

13. gr.

Lán til framfærslu.

Framfærslulán samkvæmt lögum þessum taka mið af framfærsluþörf meðan á námi stendur eins og mælt er fyrir um í úthlutunarreglum fyrir hvert skólaár. Heimilt er að taka tillit til fjölskyldustærðar, búsetu, tekna og fleiri atriða sem kunna að hafa áhrif á fjárhagsstöðu námsmanns. Veittan námsstyrk skv. 11. gr. skal draga frá upphæð láns til framfærslu. Lán til framfærslu eru veitt að uppfylltum námsframvindukröfum og eftir að tilskildu vottorði um námsframvindu hefur verið skilað.

14. gr.

Lán fyrir skólagjöldum.

Lánasjóði íslenskra námsmanna er heimilt að veita lán fyrir skólagjöldum. Í úthlutunarreglum skal nánar mælt fyrir um veitingu skólagjaldalána, svo sem hvað telst til skólagjalda, skilyrði fyrir útgreiðslu skólagjaldalána, lækkun fjárhæðar skólagjaldalána vegna tekna eða styrkja, hámarkslán fyrir skólagjöldum á hverju skólaári, hámark skólagjaldalána á hvern lántaka og hvort hámark skuli vera mismunandi eftir námsslöndum og námsgráðum.

Skólagjaldalán eru veitt að uppfylltum námsframvindukröfum og eftir að tilskildu vottorði um námsframvindu hefur verið skilað.

Heimilt er að greiða út skólagjaldalán fyrir fram, þ.e. áður en námsframvinda liggur fyrir, fyrir eitt missiri við upphaf námstímabils til annarra námsmanna en fyrsta árs nema. Slík útgreiðsla er þó bundin því skilyrði að námsframvindukröfur verði uppfylltar á viðkomandi missiri, en að því marki sem námsframvindukröfur verða ekki uppfylltar er um ofgreitt lán að ræða.

15. gr.

Ofgreidd námsaðstoð.

Nú fær lántaki ofgreidda námsaðstoð samkvæmt lögum þessum og reglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna vegna rangra upplýsinga eða af öðrum ástæðum og er þá sjóðnum heimilt að innheimta ofgreidda upphæð með vöxtum í samræmi við ákvörðun Seðlabanka Íslands um almenna vexti af óverðtryggðum lánum frá þeim degi þegar greiðslan fór fram og til þess tíma þegar innheimta má dráttarvexti af vanskilum samkvæmt almennum reglum.

IV. KAFLI

Lánakjör og endurgreiðslur námslána.

16. gr.

Lánakjör.

Námslán skulu verðtryggð. Verðtryggingin er miðuð við breytingar á vísitölu neysluverðs, sbr. lög um vísitölu neysluverðs. Verðtryggingin reiknast frá fyrsta degi næsta mánaðar eftir að lán er veitt.

Vextir af lánum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir hvert skólaár skulu vera 2,5% að viðbættu álagi sem jafngildir væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Álag skal ákveðið í úthlutunarreglum hvers árs. Námslán bera vexti frá þeim degi þegar lán er greitt út til námsmanns og skulu vextir greiddir á sömu gjalddögum og afborganir.

17. gr.

Endurgreiðslur.

Endurgreiðslur námslána hefjast einu ári eftir námslok. Námslok teljast frá þeim tíma þegar námsmaður hættir að þiggja námslán frá Lánasjóði íslenskra námsmanna, en stjórn sjóðsins úrskurðar um vafatilfalli. Námsmaður getur sótt um að fresta námslokum allt að fimm ár ef hann heldur áfram aðstoðarhæfu námi eftir að hann hættir að þiggja námslán.

Endurgreiðslutími námslána er almennt 40 ár en þó skal námslán ávallt vera að fullu greitt á því ári þegar lántaki nær 67 ára aldri. Þegar styttri tími en 40 ár eru til þess tíma að lántaki verði 67 ára skal endurgreiðslutími taka mið af því að lánið verði að fullu greitt við 67 ára aldur, þ.e. með því að draga lífaldur við upphaf endurgreiðslu frá 67 ára aldri.

Námslán skulu endurgreidd sem jafngreiðslulán með mánaðarlegum endurgreiðslum. Vextir skulu reiknaðir fyrir allan lánstímann en þeim síðan skipt niður ásamt afborgunum af höfuðstól í jafnháar fjárhæðir á hvern gjalddaga. Fjárhæð hvers gjalddaga breytist með vísitölu neysliverðs frá grunnvísitölu lánsins. Samkvæmt því skal lánþegi greiða viðbót við hverja greiðslu sem svarar til breytingar sem hverju sinni hefur orðið frá grunnvísitölustigi fram til gildandi vísitölustigs hvers gjalddaga.

Endurgreiðslur námslána samkvæmt framangreindu skulu greiddar mánaðarlega fyrsta hvers mánaðar. Heimilt er að innheimta í einu lagi á hverjum gjalddaga endurgreiðslur vegna allra skuldabréfa lántaka. Lántaka ber að greiða kostnað sem hlýst af innheimtu hverrar greiðslu og ofgreiðslu skv. 15. gr.

Lántaka er heimilt að greiða lán örvar en mælt er fyrir um í lögum þessum án aukins kostnaðar.

Verði veruleg vanskil á endurgreiðslu námsláns er heimilt að fella öll útgefin skuldabréf lántaka í gjalddaga.

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

Nánar skal mælt fyrir um framkvæmd þessarar greinar í úthlutunarreglum.

18. gr.

Frestun endurgreiðslu.

Lánasjóði íslenskra námsmanna er heimilt að fenginni umsókn að veita frest á endurgreiðslum námslána sem veitt eru samkvæmt lögum þessum í allt að 12 mánuði í senn vegna verulegra fjárhagserfiðleika af völdum náms, atvinnuleysis, veikinda, slyss, þungunar, umönnunar barna eða maka eða annarra sambærilegra aðstæðna sem koma skyndilega upp. Lántaki getur að hámarki fengið frestun á endurgreiðslum samkvæmt þessari málsgrein í 36 mánuði samanlagt.

Þá er heimilt að fresta allt að helmingi hverrar endurgreiðslu námslána sem veitt eru samkvæmt lögum þessum í allt að 60 mánuði vegna fyrstu kaupa lántaka á íbúðarhúsnæði.

Lántaki skal sækja um frest, sem felur í sér beiðni um skilmálabreytingu, eigi síðar en 30 dögum eftir fyrsta gjalddaga sem sótt er um frestun á. Varðandi frestun helmings endurgreiðslu vegna fyrstu kaupa á íbúðarhúsnæði skal umsókn hafa borist eigi síðar en einu ári eftir gerð kaupsamnings. Sá sem sækir um frestun skal veita þær upplýsingar sem sjóðurinn telur skipta máli.

Frestun endurgreiðslu er háð því skilyrði að undirrituð sé skilmálabreyting þess efnis að reiknuðum endurgreiðslum á frestímabilinu verði bætt við höfuðstól lánsins.

Endurgreiðslur námslána sem verða gjaldkræfar eftir að lántaki andast falla sjálfkrafa niður.

Nánar skal mælt fyrir um framkvæmd þessarar greinar í úthlutunarreglum.

19. gr.

Fyrningarfrestur.

Fyrningarfrestur kröfu vegna námslána er tíu ár og reiknast frá þeim degi þegar Lánasjóður íslenskra námsmanna gat fyrst átt rétt til efnda.

Ákvæði 2. og 3. mgr. 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, um lengd fyrningarfrests og sérreglur þeirra ákvæða varðandi slit fyrningar eiga ekki við um námslán.

V. KAFLI

Lánasjóður íslenskra námsmanna. Málskotsnefnd.

20. gr.

Helstu verkefni.

Helstu verkefni Lánasjóðs íslenskra námsmanna eru:

1. að veita námsmönnum námsstyrki og námslán og annast innheimtu námslána,
2. að annast gagnasöfnun um þörf námsmanna á námslánunum og námsstyrkjum,
3. að leitast við að afla upplýsinga um námsskipan og námstíma skóla þar sem aðstoðarhæft nám er stundað,
4. að hafa eftirlit með árangri og ástundun þeirra sem njóta námsaðstoðar,
5. að annast útgáfustarfsemi og aðra kynningu á starfsemi sjóðsins.

21. gr.

Stjórn.

Ráðherra skipar stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Einn stjórnarmaður skal skipaður samkvæmt tilnefningu Stúdentaráðs Háskóla Íslands, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra námsmanna erlendis, einn samkvæmt tilnefningu Bandalags íslenskra námsmanna, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra framhaldsskólanema, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins og þrír 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 þess ráðherra sem skipaði þá eða tilnefndi sitji hann 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 móta áherslur í starfi sjóðsins,
2. að hafa eftirlit með starfsemi og fjárreiðum sjóðsins,
3. að gera tillögur til ráðherra að úthlutunarreglum, sbr. 2. mgr. 28. gr.,
4. að skera úr vafamálum er varða einstaka lántaka og öðrum málum með bókuðum samþykktum. Ákvörðunum stjórnar varðandi málefni einstakra lántaka má vísa til málskotsnefndar, sbr. 23. gr., innan þriggja mánaða frá tilkynningu um ákvörðun.

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 fjármálafyrirtækjum útborgun lána, innheimtu og aðra daglega afgreiðslu.

Bókhaldi skal haga samkvæmt leiðbeiningum Fjárslu ríkisins.

22. gr.

Framkvæmdastjóri.

Ráðherra skipar framkvæmdastjóra Lánasjóðs íslenskra námsmanna til fimm ára í senn að fengnum tillögum stjórnar sjóðsins. 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 sjóðurinn 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 sjóðsins.

23. gr.

Málskotsnefnd.

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

Nefndin sker úr um hvort ákvarðanir stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna varðandi málefni einstakra lántaka séu í samræmi við ákvæði laga og reglugerða. Nefndin getur staðfest, breytt eða fellt úr gildi ákvarðanir stjórnar.

Úrskurður nefndarinnar skal vera rökstuddur og verður honum ekki skotið til annarra stjórnvalda. Afl atkvæða ræður niðurstöðu nefndarinnar. Ráðherra setur nefndinni starfsreglur.

Að kröfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna getur nefndin frestað réttaráhrifum úrskurðar síns geti hann haft í för með sér veruleg fjárhagsleg áhrif á sjóðinn eða ef málið snýr að mikilvægum lagalegum álitaeftum. 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 sjóðsins beri málið undir dómstóla innan 60 daga frá frestun. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 60 daga frestsins. Þegar mál hefur verið 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 stjórnslulögum.

VI. KAFLI

Ráðstöfunarfé, upplýsingagjöf o.fl.

24. gr.

Ráðstöfunarfé.

Ráðstöfunarfé Lánasjóðs íslenskra námsmanna er:

1. Endurgreiðslur námslána.
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. 12. gr.

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

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

25. gr.

Upplýsingagjöf.

Umsækjendur um námsaðstoð eða lántakar sem leita með erindi til Lánasjóðs íslenskra námsmanna skulu veita þær upplýsingar sem sjóðurinn telur nauðsynlegar til afgreiðslu erindis þeirra. Verði breytingar á högum viðkomandi eftir veitingu upplýsinga skal hann þegar í stað skýra sjóðnum frá þeim ef ætla má að þær hafi áhrif á ákvörðun um námsaðstoð eða afgreiðslu erindis. Heimilt er að fella niður námsaðstoð eða afturkalla afgreiðslu erindis sem byggðist á röngum eða villandi upplýsingum og endurheimta þá ofgreiðslu eða annan fjárhagsávinning sem viðkomandi fékk skv. 15. gr.

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

Ríkisskattstjóra og öðrum opinberum aðilum er skylt að láta sjóðnum í té upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laga þessara.

26. gr.

Þagnarskylda.

Starfsmenn Lánasjóðs íslenskra námsmanna, stjórnarmenn og aðilar sem fá upplýsingar frá sjóðnum í tengslum við hefðbundna starfsemi hans, svo sem verktakar, sérfræðingar eða starfsmenn Stjórnarráðsins, eru bundnir þagnarskyldu um einstaklingsbundnar upplýsingar sem leynt eiga að fara samkvæmt lögum eða eðli máls nema skylt sé að veita slíkar upplýsingar lögum samkvæmt eða dómari úrskurði um slíka skyldu. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Þagnarskylda gildir þó ekki um upplýsingar sem nauðsynlegt er að veita á vettvangi þar sem þær geta orðið opinberar, svo sem vegna ágreinings fyrir dómstólum eða stjórnvöldum.

27. gr.

Staðgreiðsla og félagsgjöld.

Ákvæði laga um staðgreiðslu opinberra gjalda eiga ekki við um greiðslur námsaðstoðar.

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

28. gr.

Reglugerðarheimild og reglur.

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

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna gerir tillögur að úthlutunarreglum um útfærslu og framkvæmd laga þessara sem staðfestar skulu af ráðherra eigi síðar en 1. apríl ár hvert.

Stjórn sjóðsins er heimilt að setja aðrar reglur um viðfangsefni sjóðsins eftir því sem ástæða er til. Sjóðurinn birtir slíkar reglur þannig að þær séu aðgengilegar almenningi, t.d. á vef sjóðsins.

VII. KAFLI
Gildistaka og lagaskil.

29. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. ágúst 2016 og falla þá úr gildi lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

Fyrningarfrestur skv. 19. gr. á einnig við um námslán sem veitt voru fyrir gildistöku laga þessara.

30. gr.

Endurgreiðsla námslána samkvæmt lögum þessum og eldri námslána.

Innheimta námslána sem veitt eru samkvæmt lögum þessum frestast ekki þótt lántaki endurgreiði einnig námslán sem veitt voru í tíð eldri laga, samkvæmt svokölluðum V-, T-, R- eða G-skuldabréfum.

Ef lánþegi skuldar fleiri en eitt námslán sem veitt voru í tíð eldri laga og eitt eða fleiri þeirra eru námslán sem veitt voru á árunum 1992–2004, svokölluð R-lán, skal endurgreiða R-lánin fyrst áður en önnur lán sem veitt voru í tíð eldri laga verða greidd. Skuldi lánþegi fleiri en eitt námslán sem veitt voru í tíð eldri laga, önnur en R-lán, skal hann fyrst endurgreiða elsta námslánið af þeim lánnum sem veitt voru í tíð eldri laga, þá næstelsta og svo framvegis þar til öll námslán sem veitt voru í tíð eldri laga hafa verið greidd.

31. gr.

Skuldbreyting.

Þeir sem skulda námslán við gildistöku laga þessara geta óskað eftir því að breyta námslánnum sínum til samræmis við ákvæði laga þessara um lánakjör og endurgreiðslur. Skilyrði slíkrar skuldbreytingar er að umsækjandi sé ekki í vanskilum með námslán sín, að slík umsókn berist Lánasjóði íslenskra námsmanna fyrir 1. desember 2018 og að lánið sé tryggt á sambærilegan hátt og áður. Nánar skal mæla fyrir um framkvæmd þessa í úthlutunarreglum.

32. gr.

Viðbótarniðurfærslu eftirstöðva.

Lántakar sem skulda lán sem veitt voru í tíð eldri laga, samkvæmt svokölluðum V-, T-, R- eða G-skuldabréfum, og greiða aukaafborgun inn á eftirstöðvar námsláns síns eiga rétt til sérstakrar viðbótarniðurfærslu eftirstöðva. Þannig skal Lánasjóður íslenskra námsmanna veita 10.000 kr. viðbótarniðurfærslu á eftirstöðvum námsláns á móti hverjum 100.000 kr. sem lántaki greiðir í aukaafborgun. Aukaafborgun samkvæmt þessari grein, svo og viðbótarniðurfærslu, skal fyrst ráðstafað til greiðslu áfallinna vaxta, þá til greiðslu áfallinna verðbóta og síðan til greiðslu á höfuðstól. Réttur til þessarar viðbótarniðurfærslu vegna aukaafborgana inn á eftirstöðvar námslána gildir til 31. desember 2021. Veitt viðbótarniðurfærsla samkvæmt þessari grein telst ekki til skattskyldra tekna og myndar ekki skattstofn samkvæmt lögum um tekjuskatt.

33. gr.

Áhrif þegar veitts námsláns á rétt til námsaðstoðar.

Hafi umsækjandi um námsstyrk skv. 11. gr. þegar fengið námslán samkvæmt eldri lögum skal miða við að heildarsvigrúm til námsstyrks skv. 4. mgr. 11. gr. skerðist um fjóra og

hálfan mánuð fyrir hverjar 30 ECTS-einingar sem hafa verið veittar í námslán samkvæmt eldri lögum.

Hafi umsækjandi um námslán skv. 12.–14. gr. þegar fengið námslán samkvæmt eldri lögum skal miða við að heildarsvigrúm til námslána skv. 1. mgr. 9. gr. skerðist í samræmi við þær einingar sem námsmaður hefur þegar nýtt til töku námslána.

34. gr.

Undanþága frá tilteknum ákvæðum til að ljúka námsferli.

Leiði ákvæði laga þessara um aðstoðarhæfi náms, sbr. 2. gr., hámark námsaðstoðar, sbr. 9. gr., aldurshámark, sbr. 4. og 9. gr., eða hámarksfjárhæð námslána, sbr. 12. gr., til þess að einstaklingur, sem stundar lánshæft nám við gildistöku laga þessara, geti ekki lokið námsferli sem þegar var hafinn, skal honum veitt undanþága frá framangreindum reglum og farið með mál hans í samræmi við þær reglur sem giltu um framangreind atriði við veitingu námslána til hans fyrir gildistöku laga þessara og þar til viðkomandi námsferli er lokið. Þetta er þó háð því skilyrði að viðkomandi námsferli ljúki innan fimm ára frá gildistöku laga þessara. Setja má nánari fyrirmæli um framkvæmd þessa í úthlutunarreglur, m.a. mæla fyrir um að lánþegar upplýsi Lánasjóð íslenskra námsmanna um slíkar aðstæður.

Réttur samkvæmt þessari grein veitir aðeins rétt til námslána skv. 12.–19. gr. en ekki til námsstyrks skv. 11. gr.

35. gr.

Undanþága frá reglum 5.–7. gr. til að ljúka námsferli.

Einstaklingi sem átti rétt á námslánnum samkvæmt eldri lögum en uppfyllir ekki skilyrði 5.–7. gr. skal veitt undanþága frá þeim til að hann megi ljúka námsferli sem þegar var hafinn. Þetta er þó háð því skilyrði að viðkomandi námsferli ljúki innan fimm ára frá gildistöku laga þessara. Setja má nánari fyrirmæli um framkvæmd þessa í úthlutunarreglur, m.a. mæla fyrir um að lánþegar upplýsi Lánasjóð íslenskra námsmanna um slíkar aðstæður.

Réttur samkvæmt þessari grein veitir aðeins rétt til námslána skv. 12.–19. gr. en ekki til námsstyrks skv. 11. gr.

36. gr.

Lokun skuldabréfa.

Við gildistöku laga þessara skal loka opnum skuldabréfum vegna veitingar námslána samkvæmt eldri lögum, þó þannig að fyrst skal ljúka útgreiðslu námslána vegna skólaársins 2015–2016 á grundvelli þeirra úthlutunarreglna sem gilda fyrir það skólaár. Af því leiðir að 15. janúar 2017 skal þeim skuldabréfum sem enn voru opin vera endanlega lokað.

Endurgreiðslur námslána samkvæmt skuldabréfum sem lokað er skv. 1. mgr. hefjast tveimur árum eftir námslok. Um námslok og frestun námsloka fer að öðru leyti eftir 1. mgr. 17. gr.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Úthlutunarreglur fyrir skólaárið 2016–2017 sem birtar hafa verið í Stjórnartíðindum falla brott við gildistöku laga þessara. Setja skal nýjar úthlutunarreglur sem byggjast á ákvæðum laga þessara vegna þess skólaárs svo fljótt sem auðið er og gildir tímafrestur 2. mgr. 28. gr. laga þessara ekki um þær úthlutunarreglur.

Úthlutun námslána vegna skólaársins 2015–2016, þ.m.t. sumarannar 2016, fer eftir úthlutunarreglum skólaársins 2015–2016.

Litið skal á umsókn um námslán fyrir skólaárið 2016–2017, sem borist hefur Lánasjóði íslenskra námsmanna fyrir gildistöku laga þessara, sem umsókn um námsaðstoð, þ.e. námsstyrk og námslán, samkvæmt lögum þessum nema umsækjandi tilkynni að hann hafi fallið frá umsókn sinni innan 30 daga frá gildistöku laganna.

Reikna skal nýja fjárhæð námsstyrks skv. 11. gr. laga þessara í fyrsta skipti miðað við þróun neysliverðsvisítölu á árinu 2016 og gildir ný fjárhæð fyrir skólaárið 2017–2018.

II.

Um endurgreiðslur námslána sem veitt voru í tíð eldri laga, þ.m.t. vegna skólaársins 2015–2016, sbr. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I, gilda ákvæði skuldabréfa þeirra og eftir atvikum ákvæði þeirra laga sem giltu um viðkomandi lán.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis. Verði frumvarpið að lögum mun það leysa af hólmi gildandi lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992.

Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði nefnd 3. nóvember 2015 til að endurskoða lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna (LÍN). Í nefndina voru skipuð Jónas Friðrik Jónsson, stjórnarformaður LÍN, sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Þórarinn V. Sólmundarson, sérfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneyti, Ásgeir Brynjar Torfason, lektor í Háskóla Íslands, Agnes Guðjónsdóttir, lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneyti, og Andri Gunnarsson, lögfræðingur hjá Nordik lögfræðiþjónustu, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneyti. Starfsmenn nefndarinnar voru Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir, framkvæmdastjóri LÍN, og Sigurður Steinar Ásgeirsson, lögfræðingur hjá LÍN.

Verkefni nefndarinnar var að gera tillögu að heildarendurskoðun á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Margt kallar á breytingar á núverandi lögum. Umtalsverðar breytingar hafa orðið á háskólakerfinu frá því að núgildandi lög voru sett árið 1992 og áhættugreiningar og ársskýrslur sjóðsins hafa undirstrikað þörf fyrir breytingar á starfsemi sjóðsins. Fyrir liggur að endurmeta þarf hlutfall ríkisframlags til sjóðsins af útlánum hvers árs sem í dag er 47% og að öðru óbreyttu þarf það að hækka, enda er þróunin hækkandi námslán, lengri námstími, hærri skólagjöld, hærri meðalaldur námsmanna við útskrift o.s.frv. Þá sýna niðurstöður áhættugreiningar sjóðsins að mjög háum námslánunum til tiltölulega fámenns hóps lánþega hefur fjölgað. Ljóst er að þessi lán verða einungis endurgreidd að litlum hluta. Þannig fá sumir námsmenn mjög háa „styrki“ til náms en aðrir mun minna.

Hlutverk sjóðsins er að gefa námsmönnum tækifæri til að mennta sig án tillits til efnahags og skila til samfélagsins vel menntuðum einstaklingum. Samfélagslegt hlutverk sjóðsins takmarkast þó ekki einvörðungu við það. Sjóðurinn er tæki til að fjárfesta í menntuðu vinnuafl og alþjóðlegum tengslum þekkingarsamfélagsins. Stuðningur ríkisins til námsmanna felst í hagstæðum lánaþingum og að námslán séu ekki alltaf að fullu greidd upp. Hins vegar er þessi ríkisstuðningur mjög misskiptur og fer stuðningur ríkisins eftir upphæð námslánanna þar sem þeir fá mest sem taka hæstu lánin. Ekkert samhengi er á milli fjárhæðar lána og endurgreiðslu þeirra þar sem endurgreiðslur eru einkum tengdar tekjum viðkomandi að námi loknu en ekki bundnar höfuðstól lánanna.

Þróunin hefur verið sú að námslán hafa hækkað og meðalaldur námsmanna við útskrift er hár hér á landi. Árið 2012 var meðalaldur brautskráðra við fyrstu gráðu (bakkalár) hér á landi 31 ár en 26 ár að meðaltali í ríkjum OECD. Við endurskoðun námslánakerfisins er því lögð áhersla á að hvetja til bættrar námsframvindu nemenda, m.a. með námsstyrkjum sem háðir eru kröfum um námsframvindu. Það er bæði mikilvægt fyrir nemendur og þjóðhagslega hagkvæmni að nemendur stundi samfellt nám. Allt þetta kallar á endurskoðun námslánakerfisins, m.a. til þess að þeir styrkir sem felast í námslánakerfinu séu gagnsærri og dreifing þeirra sé jafnari.

Nefndin boðaði til fundar með helstu hagsmunaaðilum og leitaði sjónarmiða þeirra áður en hafist var handa um endurskoðun laganna. Til viðbótar samráðsfundum var hagsmunaaðilum gefið tækifæri til að senda skriflegar athugasemdir og sjónarmið um væntanlegt frumvarp. Eftirfarandi aðilum var boðið á umræðufundi um væntanlegt lagafrumvarp: Frá nemendafélögnum voru það stúdentafélag Háskóla Íslands, Bandalag íslenskra námsmanna (BÍSN), Samband íslenskra námsmanna erlendis (SÍNE) og Samband íslenskra framhaldsskólanema. Frá fagfélögum og samtökum voru það Bandalag háskólamenntaðra starfsmanna (BHM), Samtök atvinnulífsins (SA), Alþýðusamband Íslands (ASÍ) og Kennarasamband Íslands (KÍ). Frá háskólunum voru það Háskóli Íslands (HÍ), Háskólinn í Reykjavík (HR), Háskólinn á Bifröst (HB), Háskólinn á Akureyri (HA), Landbúnaðarháskóli Íslands (LÍ), Listaháskóli Íslands (LHÍ) og Hólaskóli – háskólinn á Hólum. Frá framhaldsskólum og sérskólum voru það Borgarholtsskóli, Fjölbrautaskólinn Garðabæ, Fjölbrautaskóli Suðurlands, Fjölbrautaskóli Suðurnesja, Fjölbrautaskóli Vesturlands, Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra, Fjölbrautaskólinn í Breiðholti, Fjölbrautaskólinn við Ármúla, Framhaldsskólinn Austur-Skaftafellssýslu, Menntaskólinn á Ísafirði, Framhaldsskólinn á Húsavík, Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum, Menntaskólinn í Kópavogi, Tækniskólinn, Myndlistaskólinn á Akureyri, Snyrtiakademían og Söngskólinn í Reykjavík, Tónlistarskóli FÍH, Tónlistarskólinn í Reykjavík, Tónlistarskóli Sigursveins, Verkmenntaskóli Austurlands og Verkmenntaskólinn á Akureyri. Þá var fundað með starfsfólki LÍN.

Þann 11. mars 2016 skilaði nefndin tillögum að frumvarpi til laga um námslán og námsstyrki til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Forsaga.

Sögu opinberrar námsaðstoðar á Íslandi má rekja aftur til árunna 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 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 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 lögnum 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 ekki nema þrjár greinar þar sem kveðið var á um stjórn sjóðsins, lánakjör 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, sbr. lög 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. Í raun var um að ræða sama fyrirkomulag og fyrir stofnun LÍN.

Framangreindu fyrirkomulagi 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. Lög 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 lögunum 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 lögunum 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 lögunum 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. Lög frá 1976 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 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 ofþyngd 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 fyrr 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.

Árið 1982 voru sett ný lög um námslán og námsstyrki, þ.e. lög nr. 72/1982. Með lögunum 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 tekjutengdra 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 var gert ráð fyrir að endurgreiðslur skyldu standa yfir í 30 ár hið mesta í stað 20 ára, en í meðförum þingsins var þessu breytt í 40 ár og því afar stórt skref tekið í átt að fá námslán að fullu greidd til baka. 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.“

Eldri lög.

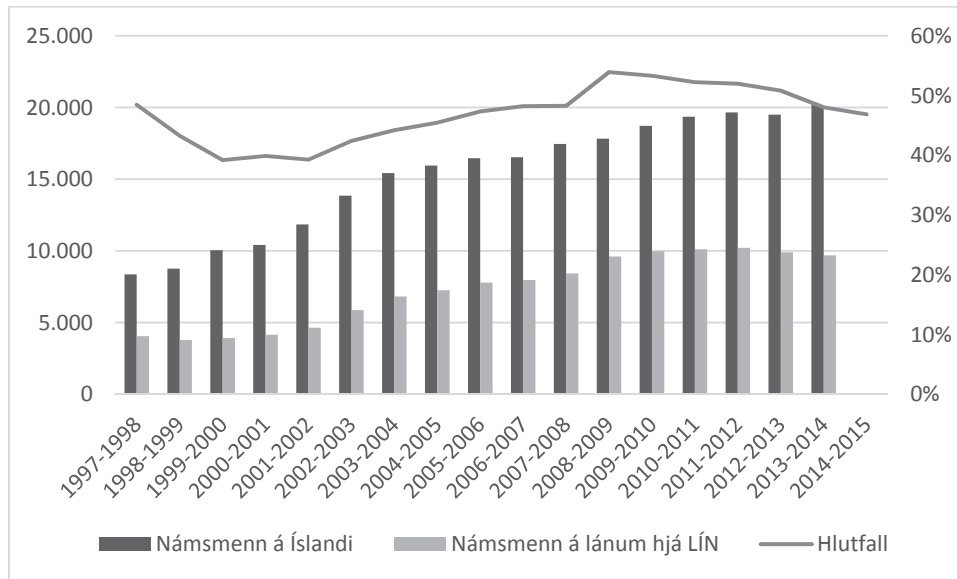
Frumvarpi þessu er ætlað að koma í stað laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, en með þeim lögum voru gerðar töluverðar breytingar á lögnum frá 1982 sem stefndu að því að rétta við fjárhagsstöðu sjóðsins. Þær breytingar voru helstar að námslán skyldu bera vexti frá námslokum en væru vaxtalaus 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 heldur skyldu greiðast að fullu en ógjaldfallnar greiðslur féllu þó niður við andlát. Felld voru niður öll ákvæði um námsstyrki en gert var ráð fyrir að Vísindasjóður yrði eflður 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 fyrir fram greidd 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 að framan greinir.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Frá því að núgildandi lög voru sett, nr. 21/1992, hefur mikið vatn runnið til sjávar. Markverðustu lagabreytingarnar eru eflaust nýir lagabálgar 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. Háskólakerfið hefur vaxið hratt frá aldamótum. Árið 2001 voru ársnemendur í háskólum 7.200 en voru 14.500 árið 2014 og á sama tíma hefur heildarfjöldi skráðra nemenda einnig tvöfaldast og voru þeir 19.000 árið 2014. Útlán sjóðsins hafa jafnframt vaxið hratt og hafa að mestu fylgt eftir nemendaþróun í háskólum. Þessu til viðbótar hafa lán vegna ýmiss sérnáms, með heimild í 2. gr. núgildandi laga, farið vaxandi enda framboð og fjölbreytni slíks náms meira en þegar núgildandi lög voru sett.

Mynd 1 sýnir fjölda nemenda í lánshæfu námi á Íslandi annars vegar og hins vegar fjölda nemenda á Íslandi með lán hjá LÍN frá árinu 1997. Að meðaltali eru um 47% af nemendum með námslán.

Mynd 1. Fjöldi nemenda á Íslandi og fjöldi lánþega á Íslandi með lán hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna frá árinu 1997.



Ríkisendurskoðun gaf út skýrslu í júní 2011 sem nefnist „Lánasjóður íslenskra námsmanna – Lánshæfi náms og þróun útlána“ og skýrslu um eftirfylgni þessarar skýrslu í september 2014. Í skýrslunum er gerð úttekt á ákvörðunarferli um lánshæfi náms hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna og kannað hvort það stuðli að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu ríkisfjár. Þá er farið ítarlega yfir reglur og framkvæmd varðandi viðurkenningu og lánshæfi náms. Í því sambandi kom fram sú gagnrýni að frá skólaárinu 1975–1976 hefði sjóðurinn veitt bæði framfærslu- og/eða skólagjaldalán vegna svokallaðs frumgreinanáms og ýmiss konar sérsniðins framhaldsskólanáms til undirbúnings fyrir starfsnám án lagaheimildar. Í kjölfarið var þeim ábendingum komið á framfæri við mennta- og menningarmálaráðuneytið að sjá þyrfti til þess að sjóðurinn fylgdi ákvæðum laga um lánshæfi eða 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 hærrí 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 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 sjóðinn þegar þeir hæfu töku lífeyris.

Á síðustu árum hafa meðallán lánþega hjá LÍN aukist jafnt og þétt. Helstu ástæður þessa má rekja til þess að námsmenn eru lengur í námi, fara í lengra og dýrara nám með háum skólagjöldum bæði innan lands og erlendis. Þá hefur meðalaldur lánþega farið hækkandi. Einnig hafði átak ríkisstjórnar „nám er vinnandi vegur“ áhrif, en átakið stuðlaði að því að

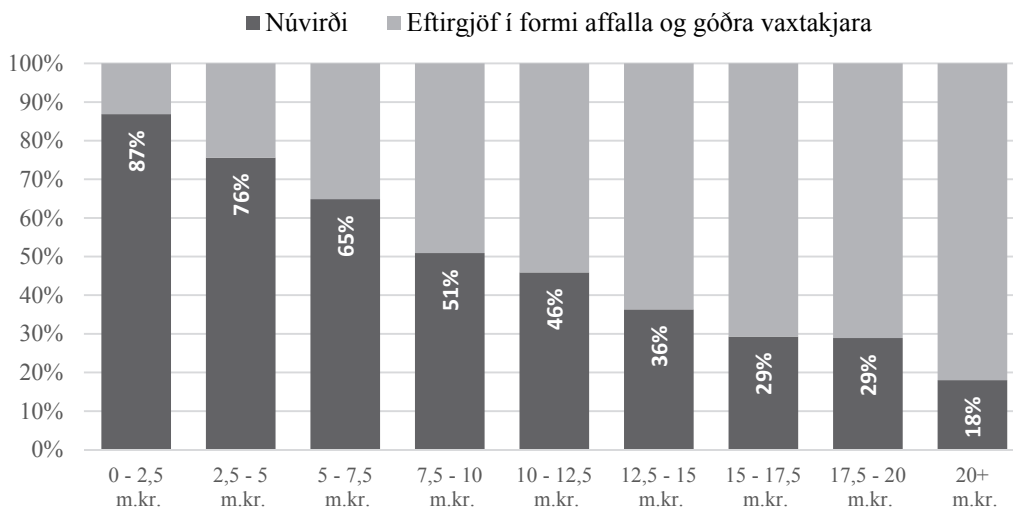
atvinnulausir færu í nám í stað þess að vera á atvinnuleysisbótum í kjölfar efnahagskreppu árið 2008. Meðalaldur þessa hóps var mun hærri en almennt tíðkaðist, margir með námslánaskuldir fyrir og má gera ráð fyrir að endurheimtur námslána þessa hóps verði mun lakari. Þá var framfærsla námsmanna í námi erlendis hækkuð verulega umfram framfærsluþörf á árinu 2009. Ísland lánar eitt Norðurlanda til framfærslu miðað við framfærsluviðmið þess lands þar sem námið er stundað. Önnur Norðurlönd lána samkvæmt framfærslu heimalandsins en bjóða hins vegar upp á annars konar stuðning, t.d. í formi ferðastyrks.

Styrkur ríkisins til námsmanna hefur undanfarin ár verið metinn sem 47% af útlánum hvers árs. Felst þessi styrkur í lágum vöxtum námslána samanborið við fjármögnunarkjör sjóðsins auk þess sem námslán falla niður við andlát lántaka. Ef miðað er við heildarlánasafn sjóðsins er þessi stuðningur 37% og birtist hann í afföllum af lánum sjóðsins og niðurgreiddum vöxtum og fer hann hækandi. Rúmlega helming stuðningsins (20%) má rekja til niðurgreiðslu vaxta af lánum og tæpan helming (17%) til þess að lán greiðast ekki að fullu.

Gildandi fyrirkomulag á afborgunum námslána, þ.e. lág fastagreiðsla og síðan greiðsla sem miðuð er við fast hlutfall af tekjum greiðanda (3,75%), að frádreginni föstu greiðslunni, tryggir í raun mjög lága greiðslubyrði námslána. Þannig greiða allir greiðendur sem eru með 3,4 m.kr. eða minna í árstekjur 127.500 kr. (10.625 kr. á mánuði) í afborgun á ári eða sem nemur fastri afborgun einu sinni á ári. Greiðendur sem hafa 5 m.kr. í árstekjur greiða 187.500 kr. alls af námsláni sínu á ári (15.625 kr. á mánuði) og greiðendur með 7 m.kr. í árstekjur greiða 262.500 kr. á ári (21.875 kr. á mánuði).

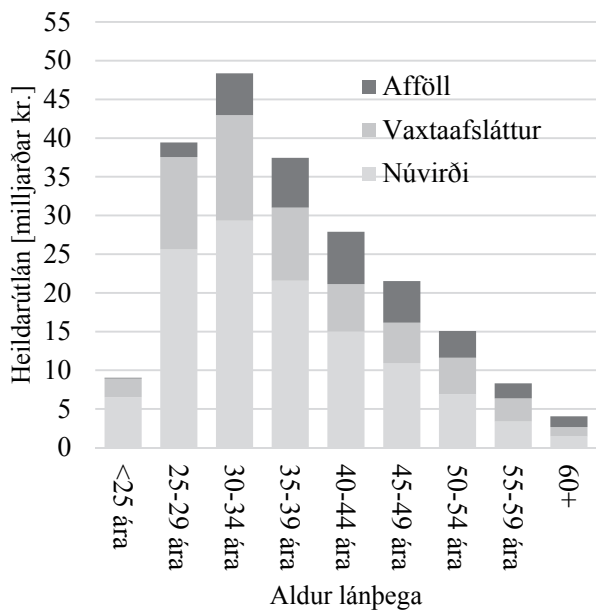
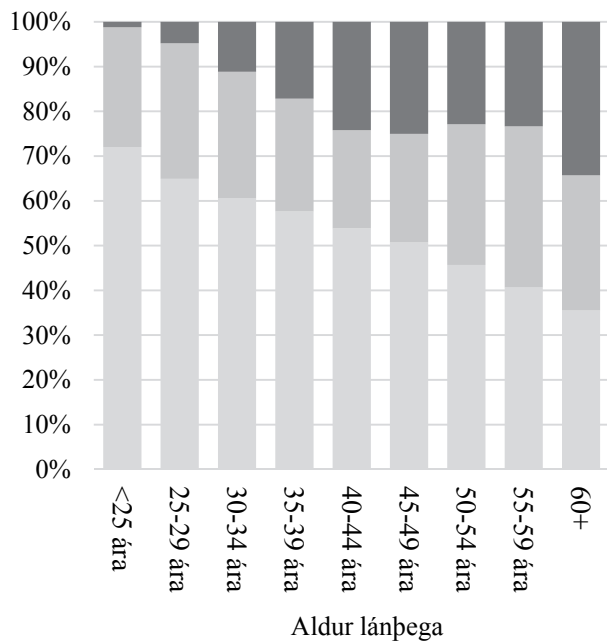
Endurgreiðsla námslána er óháð fjárhæð námslánsins eins og áður hefur komið fram. Á mynd 2 sést hve hátt hlutfall námslána er styrkur í formi affalla og vaxtaniðurgreiðslu. Þannig er um helmingur láns á bilinu 7,5–10 m.kr. styrkur, að meðaltali. Fer þetta hlutfall vaxandi eftir því sem fjárhæð lánsins eykst. Þeir sem skulda meira en 15 m.kr. í námslán endurgreiða einungis 29% lánsins og sé námslánaskuld hærri en 20 m.kr. greiðast um 18% af láninu til baka.

Mynd 2. Hlutfall á milli núvirðis og styrks námsláns eftir fjárhæð höfuðstóls námsláns.



Sé litið til aldurs má merkja sömu þróun þótt hún sé ekki jafnafgerandi. Þannig er núvirði lána til yngstu lánþeganna um 70% af nafnverði. Með aldri hækka afföllin og fyrir 50 ára og eldri er núvirði láns á bilinu 35% til 45%.

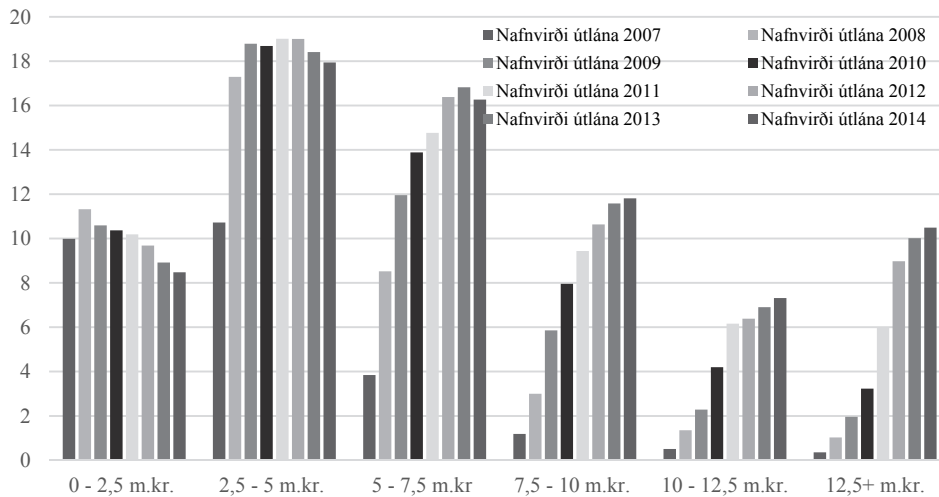
Mynd 3. Hlutfall núvirðis eftir aldri.



Meðalendurgreiðslutími lána er að lengjast og er nú tæp 19 ár fyrir greiðendur sem eru að hefja afborgun af sínum námslánum en var tæp 14 ár árið 2009.

Þannig helst í hendur að endurgreiðslutími námslána er að lengjast og námslán fara hækkandi. Jafnframt fjölgar í hópi greiðenda og námsmanna sem enn eru í námi og skulda meira en 20 m.kr. í námslán. Þá fer fjölgandi í hópi þeirra sem skulda meira en 30 m.kr. í námslán. Á mynd 4 sést nafnvirði útlána sjóðsins þar sem endurgreiðsla er ekki hafin, þ.e. til lánþega í námi eða nýútskrifaðra lánþega, skipt eftir lánsupphæðum og árum. Lengst til vinstri sést þróun samtölu þeirra sem eru undir 2,5 m.kr., þar næst samtala lána á bilinu 2,5–5 m.kr. o.s.frv.

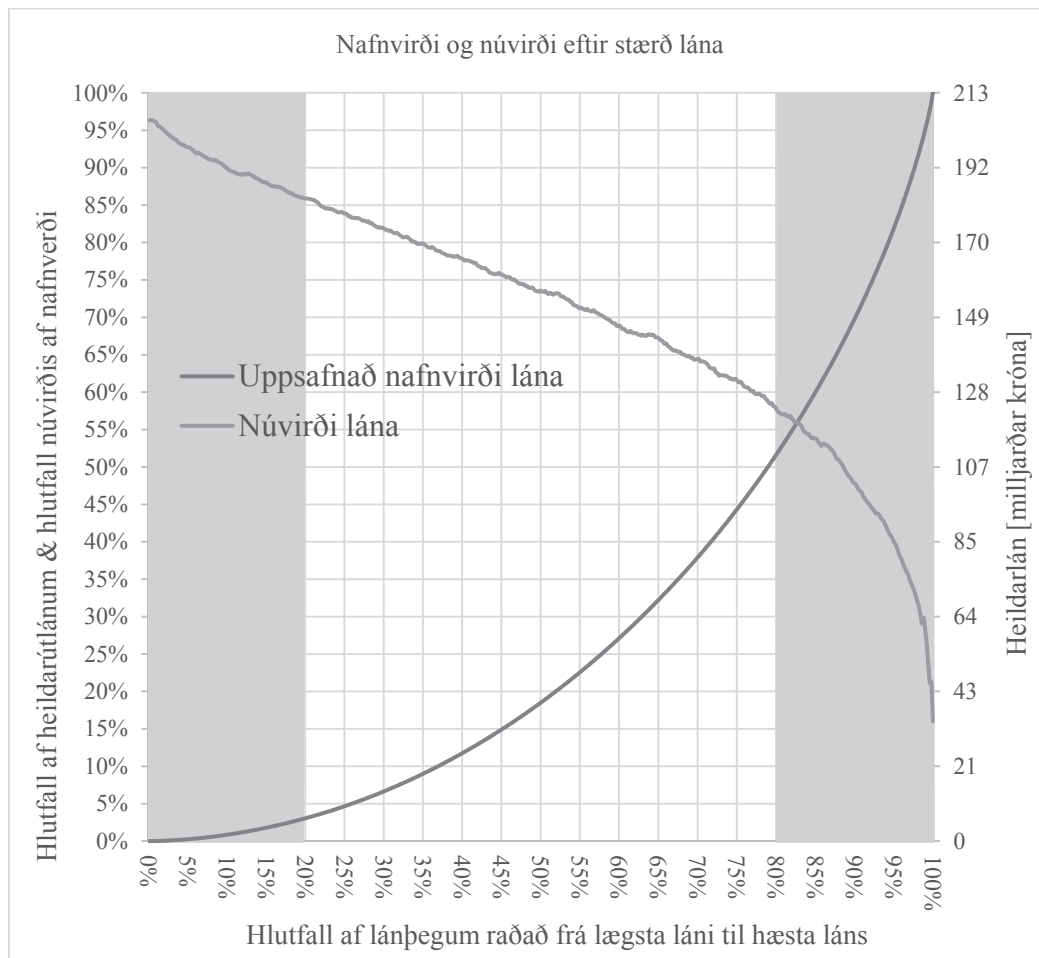
Mynd 4. Þróun nafnvirðis útlána árin 2007–2014.



Af mynd 4 má sjá að lán undir 5 m.kr. hafa lækkað og nema samtals um 27 milljörðum kr. Hins vegar er aukning áberandi vegna hærri lána. Heildarlán yfir 7,5 m.kr. hafa aukist verulega eða samtals úr tæpum 4 milljörðum kr. í rúmlega 17 milljarða kr. Þá hefur samtala lána lánþega sem skulda meira en 12,5 m.kr. hækkad úr 1 milljarði kr. í tæplega 11 milljarða kr. Þróunin í átt til hærri lána er hraðari í nýjum lánnum en í öllu lánasafninu. Þessi þróun mun líklega hafa töluverð neikvæð áhrif á endurheimtur námslána á næstu árum því að hærri lán skila sér jafnan í lakari endurgreiðslum, sbr. mynd 2 hér að framan um hlutfall núvirðis og nafnvirðis.

Dreifing heildarlánsfjárhæðar er eins og áður kemur fram mjög ójöfn milli lánþega hjá sjóðnum eins og sést á mynd 5.

Mynd 5. Nafnvirði og núvirði eftir stærð lána.



Til að varpa ljósi á hve ríkisstyrk er misskipt í núverandi námslánakerfi var lánum lánþega sjóðsins raðað frá lágsta láni til hæsta láns, sbr. mynd 5. Síðan voru lánin lögð saman eftir þessari röð líkt og dekkri línan á myndinni sýnir. Á vinstri ás er hægt að lesa hlutfall af heildarlánnum en á þeim hægri lánupphæðina sjálfá sem er um 213 milljarðar kr. í heildina í árslok 2014. Þá er einnig sýnt hlutfall núvirðis af nafnvirði frá lágsta láni til hæsta láns (ljósari línan).

Af mynd 5 má ráða að nafnvirði lána þeirra 20% lánþega sem skulda minnst er 7 milljarðar kr. og núvirði þessara lána um 90% af nafnvirði. Þau 20% lánþega sem skulda mest skulda hins vegar um 102 milljarða kr. að nafnvirði sem samsvarar um helmingi af öllum útlánnum sjóðsins. Núvirði þessara lána er um 43 milljarðar kr. eða 42%. Ef horft er til þeirra 5% lánþega sem skulda hæstu lánin, þá skuldar sá hópur um 37 milljarða kr. eða um 17% af heildarútlánnum sjóðsins en núvirði þess hluta er um 11 milljarðar kr. eða 30% af nafnvirðinu. Þetta þýðir að þau 20% lánþega sem hafa notið mestrar fyrirgreiðslu fá einnig stærstan hluta af ríkisstyrknum, eða um 74% hans.

Af framangreindu er ljóst að það fjármagn og sá styrkur sem felst í námslánakerfinu dreifist mjög ójafnt og einkum til þeirra sem taka hæstu lánin.

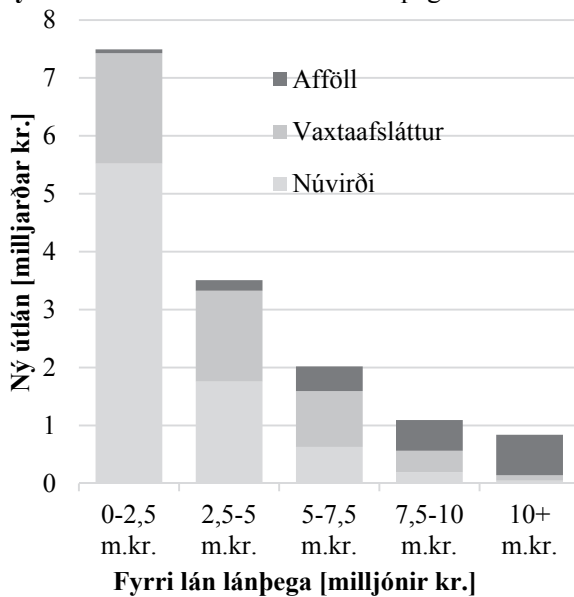
Ef skoðað er hvernig þróunin hefur verið á meðalnámsláni lánasafnsins alls annars vegar og hæstu lánum hins vegar, þá var meðallán hjá sjóðnum 3,3 m.kr. árið 2010 en er 4,2 m.kr. á árinu 2015. Hæsta lánið á árinu 2010 var um 40 m.kr. en hæsta lánið 2015 er um 48 m.kr.

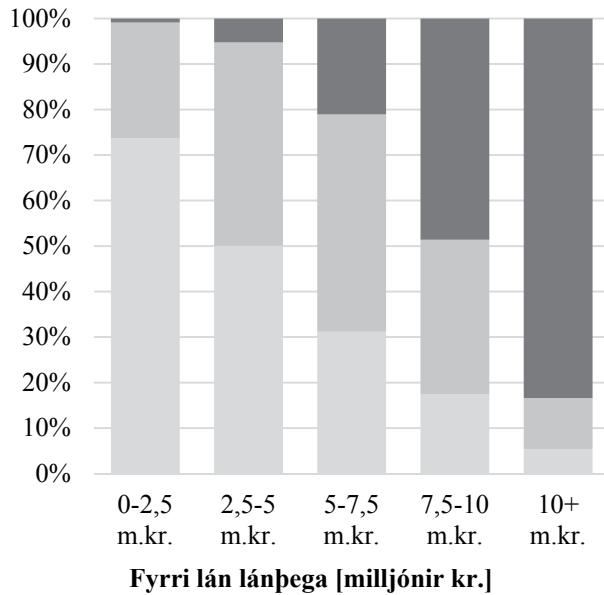
Tafla 1. Meðallán fyrir lánasafnið í heild (nafnvirði) – allar tölur í m.kr.

Ár	Meðallán	5 hæstu eftirstöðvar lánþega				
2010	3,3	39,9	34,2	32,5	31,9	29,4
2011	3,6	42,3	36,4	34,5	33,8	31,1
2012	3,8	44,5	38,3	36,4	35,4	32,7
2013	4,0	46,5	40,1	38,1	36,7	34,8
2014	4,2	47,3	40,8	38,9	37,0	35,1
2015	4,2	48,3	41,8	40,0	34,5	36,5

Ef ný útlán sjóðsins eru greind með tilliti til fyrri lána hvers lánþega fæst enn skýrari mynd af áhrifum lánsupphæða á núvirði láns. Séu fyrri lán undir 2,5 m.kr. er núvirði viðbótarláns um 70% af nafnvirði að jafnaði. Þetta hlutfall lækkar hins vegar mjög hratt og ef fyrri lán eru yfir 10 m.kr. þá er núvirði nýs láns um 5% af því sem til viðbótar er veitt, þ.e. af hverri milljón króna sem er veitt í nýtt lán umfram 10 m.kr. eykst núvirðið um 50.000 kr. Af þessari milljón má gera ráð fyrir að afskrifa þurfi 830 þús.kr. við andlát lánþega miðað við sömu forsendur. Munurinn, um 120 þús.kr., er vaxtaafsláttur sé fyrri lán lánþega yfir 10 m.kr.

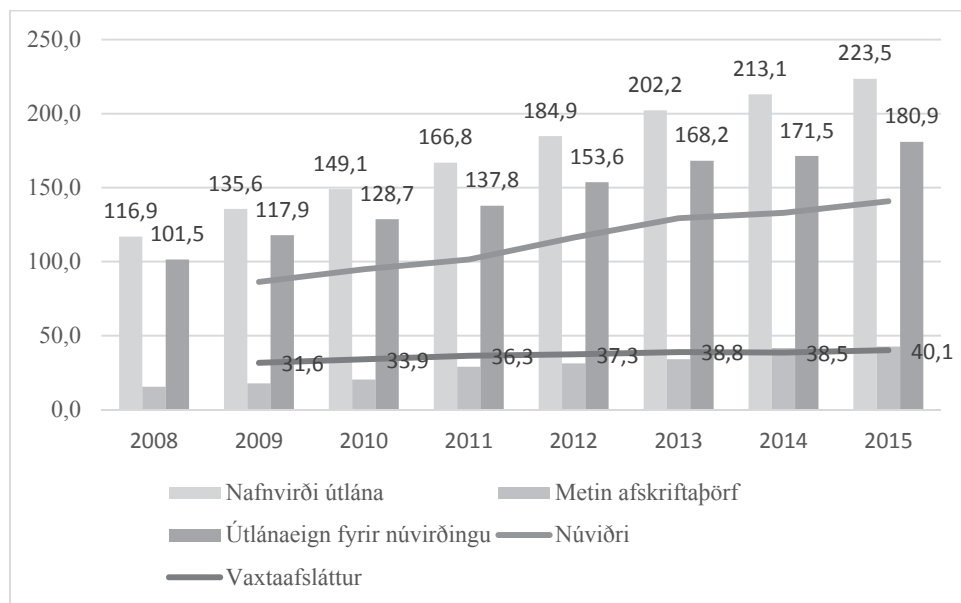
Mynd 6. Áhrif á núvirði láns séu lánþegar með lán fyrir.





Útlánaflokkar Lánasjóðsins eru fjórir með mismunandi lánakjörum. Öll lánin eru verðtryggð en einungis R- og G-lán bera 1% vexti. Vextir af lánum sem standa sjóðnum til boða og tekin hafa verið til fjármögnunar sjóðsins eru mun hærrí en vextir af námslánum. Reiknað hefur verið út núvirði útlána sjóðsins í árslok 2015 miðað við 3,69% ávöxtunarkröfu sem samsvarar meðalvöxtum langtímalána sjóðsins hjá Seðlabanka Íslands.

Staða útlánasafnsins í lok árs 2015 er 223,5 m.kr. og hækkaði um 4,9% á milli árunna 2014 og 2015. Bókfært virði útlánanna er hins vegar 180,9 m.kr. og núvirði 140,8 eða 63% af nafnvirði lánasafnsins. Á mynd 7 sést þróun útlána og hafa útlán aukist um 91% frá árinu 2008 til 2015 eða úr 116,9 í 223,5 milljarða kr. Afskriftir hafa hins vegar aukist um 176% á umræddu tímabili þannig að nettó útlán fyrir núvirðingu hafa aukist minna eða um 78% og eru um 180,9 milljarðar kr. í lok árs 2015. Núvirt virði útlána í lok árs 2015 er 140,8 milljarðar kr. Þessi munur, 40,1 milljarður kr., á bókfærðu virði útlána og núvirtri stöðu lánasafnsins í lok árs 2015 endurspeglar þann viðbótarkostnað sem fylgir því að LÍN lánar til námsmanna á lægri vöxtum en sjóðurinn býr sjálfur við varðandi fjármögnun. Þannig bera námslán sem veitt eru í dag 1% vexti en meðalávöxtunarkrafa lánsfjármögnunar LÍN var 3,69% á árinu 2015.

Mynd 7. Nafnvirði útlána, metin afskriftaþörf og útlánaeign á efnahagsreikningi.

Afskriftasjóður útlána sjóðsins nemur 42,8 milljörðum kr. í árslok 2015. Framlagið nam 1,595 milljörðum kr. á árinu 2015, 7,6 milljörðum kr. á árinu 2014 og 2,8 milljörðum kr. fyrir árið 2013. Ástæður þess að afskriftaframlagið hækkaði svo mikið á milli árunna 2014 og 2015 eru í fyrsta lagi að hlutfall gjaldþrota fór úr 0,15% í 0,30% á milli árunna 2013 og 2014. Því má búast við að sjóðurinn verði fyrir auknu tapi af þeim sökum. Frá og með miðju ári 2009 var lögum um LÍN breytt, sbr. lög nr. 78/2009, á þann veg að annars vegar var hætt að krefjast ábyrgðarmanna á námslán og hins vegar var réttur sjóðsins vegna gjaldþrota lán-takenda skertur með breytingum á gjaldþrotalögum á árinu 2010. Í öðru lagi lækkaði hlutfall þeirra sem fá undanþágu frá afborgun í 4% í stað 5% á árinu áður. Í þriðja lagi hefur meðal-afborgun námslána farið lækkanði. Á undanförunum árum hefur verið gert ráð fyrir að tekjur þeirra sem nú eru í námi muni þróast á sama hátt og þeirra sem eru núna með lán. Svo virðist sem þessi forsenda standist ekki og að í kjölfar efnahagshrunsins hafi tekjur yngsta aldurs-hópsins, einstaklinga undir 30 ára aldri, verið lægri en búist var við. Áhrif þessarar þróunar eru þau að meðalafborgun námsláns verði 219 þús.kr. í stað 230 þús.kr.

Tafla 2. Hlutfall afskriftasjóðs af heildarútlánnum LÍN.

31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
17,58%	16,95%	16,89%	19,64%	19,39%

Eins og fjallað var um hér að framan er þeim ríkisstuðningi sem veittur er til námsmanna í gegnum námslánakerfið á Íslandi mjög misskipt á milli einstaklinga. Þeir fá í raun hæstan styrk sem taka hæstu lánin og styrkurinn kemur að töluverðu leyti fram í afföllum af hinum háu lánnum á endurgreiðslutímanum. Þar sem afborganir af námslánnum taka ekki mið af eftirstöðvum námslána heldur tekjum lánþega hefur það ekki áhrif á upphæð afborgana fyrir lán-

þega hvort hann tekur 10 m.kr. eða 30 m.kr. að láni hjá LÍN. Þannig er fyrir séð að haldi sú þróun áfram í hækkandi meðallánnum námsmanna mun þurfa að endurskoða og hækka það 47% hlutfall ríkisframlags sem ríkissjóður leggur sjóðnum til.

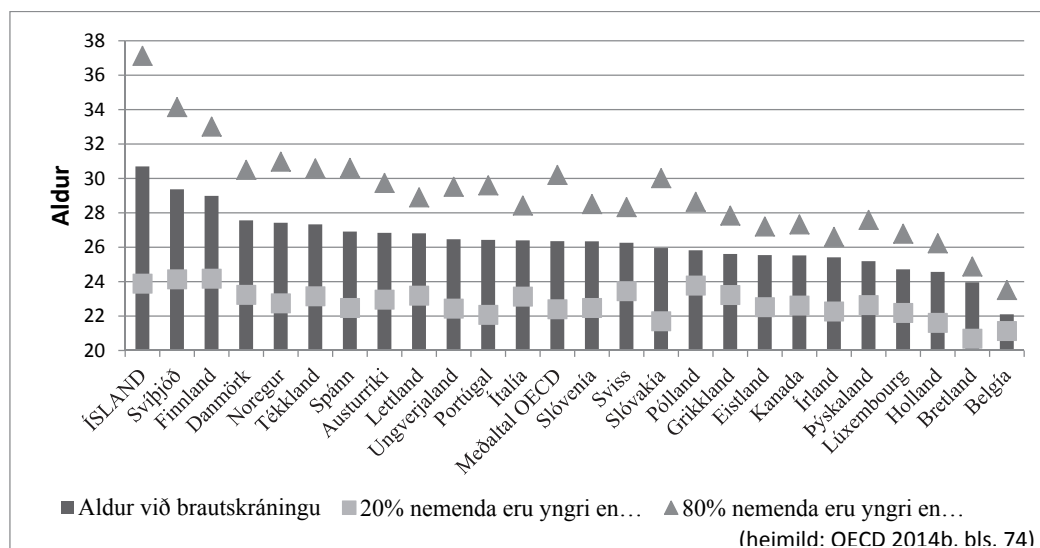
Endurskoðun á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna er því að mati ráðuneytisins tímabær. Helstu rökin eru þau að styrkur til námsmanna er ógagnsær og mishár þannig að þeir námsmenn sem hæstu lánin taka fá jafnframt hæsta styrkinn. Í námslánakerfinu er því innbyggð mismunur.

Ekkert samhengi er milli hárra lána og endurgreiðslu námslána og fjárhæðir námslána fara hækkandi og námstími er að lengjast. Greiðsluflæði afborgana námslána er ekki þekkt þar sem afborganir eru tengdar tekjum lántaka en ekki upphæð námsláns. Þá er þróunin í átt til aukins framlags ríkissjóðs, að öllu óbreyttu.

Eftirfarandi mynd sýnir meðalaldur við brautskráningu til fyrstu háskólagráðu og aldursdreifingu á Íslandi og nokkrum samanburðarlöndum. Meiri dreifing er á aldri nemenda hér á landi en í hinum löndunum. Meðalaldur við brautskráningu til fyrstu háskólagráðu (bakka-lár) hér á landi var tæpt 31 ár árið 2012 og var það hæsta meðaltal í OECD-löndunum.

Hafa ber í huga að bætt námsframvinda veitir skólum svigrúm til þess að bæta þjónustu sína við nemendur, þar sem færri nemendur eru í námi á hverjum tíma án þess að fjöldi þeirra sem útskrifast minnki. Jafnframt lækkar fórnarkostnaður nemenda ef útskrift dregst ekki lengur en ástæða er til.

Mynd 8. Meðalaldur við brautskráningu og aldursdreifing.



Hið háa hlutfall eldri nemenda hér á landi hefur áhrif á brautskráningarhlutfall en það hlutfall er mælikvarði á hversu stór hluti af mannfjölda lýkur námi með brautskráningu. Árið 2012 var brautskráningarhlutfallið í fræðilegu háskólanámi rúmlega 60% sem er það hæsta innan OECD. Meðaltal OECD-landanna var 39% sama ár. OECD styðst við brautskráningarhlutfall til þess að spá fyrir um hversu hátt hlutfall ungs fólks muni ljúka háskólaprófi. Hátt brautskráningarhlutfall hér á landi skýrist að hluta til með því hversu stór hluti brautskráðra eru eldri nemendur. Ef aðeins er litið á brautskráningarhlutfall þeirra sem ljúka nám-

inu fyrir 30 ára aldur fæst nokkuð önnur útkoma. Þá var hlutfallið 38% á Íslandi sem er mun nær því sem var annars staðar á Norðurlöndunum, 36% í Danmörku og Noregi, og 35% í Finnlandi. Eftir 30 ára aldur hækkar brautskráningarhlutfallið því töluvert í samanburði við önnur lönd.

Rétt eins og með bakkalárnámið eru Íslendingar elstir meðal íbúa OECD-landa við brautskráningu á meistarastigi. Að jafnaði eru nemendur í OECD-löndunum 31,5 árs þegar þeir ljúka meistaragráðu en hér á landi er meðalaldurinn rúmlega 35 ár. Tafla 3 sýnir meðalaldur við brautskráningu 2013 í samanburði við Norðurlönd eftir skólastigum. Hafa verður í huga þegar meðalaldur við doktorsgráðu hér á landi er skoðaður að mjög fáir einstaklingar eru að baki tölunni. Meðalaldur nýnema í bakkalárnámi 2013 var 24 ár á Íslandi.

Tafla 3. Meðalaldur nemenda við brautskráningu 2013.

	BA	MA	PhD
Ísland	30,7	35,2	35,3
Danmörk	27,6	29,4	35,0
Noregur	27,4	32,0	37,7
Svíþjóð	29,4	32,0	36,6

Eitt af markmiðum frumvarpsins er í fyrsta lagi að jafna misvægi í útteilingu ríkisstyrks til lánþega í formi vaxtaniðurgreiðslu og afskrifta frá LÍN, þ.e. að þeir sem taka hæstu lánin fái hæstu styrkina. Þannig njóta 20% lánþega 74% af heildarríkisstyrk námslánakerfisins. Í öðru lagi er mikilvægt að styrkur ríkisins til námsmanna verði sýnilegri og jafnari. Í þriðja lagi er þess vænst að þessar breytingar muni efla fjármálavitund og leiða til þess að námsmenn leitist við að taka ekki hærri lán en þörf er á. Í fjórða lagi er mikilvægt að aðstoð ríkisins í formi lána og beinna styrkja hvetji til bættrar námsframvindu sem skilar auknum þjóðfélagslegum ávinningi. Meðalaldur námsmanna við útskrift eftir fyrstu gráðu er 30,7 ár og 35,2 ár við aðra gráðu (MA) sem er mun hærri meðalaldur en annars staðar á Norðurlöndunum og í OECD-ríkjunum. Í fimmta lagi mun fjármögnun sjóðsins og fjárþörf verða fyrirsjáanlegri þar sem óvissuþættir eins og ótakmörkuð upphæð námslána, gjaldþrot, ófyrirsjáanleiki afborgana o.s.frv. minnka.

III. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið skiptist í sjö kafla og er hér á eftir gerð grein fyrir meginefni hvers kafla ásamt helstu efnisatriðum.

Helstu efnisatriði og nýmæli frumvarpsins.

Í fyrsta lagi ber að nefna að sú námsaðstoð sem sjóðurinn veitir mun ekki einungis verða í formi lána á hagstæðum kjörum heldur verður aðstoðinni skipt í beinar styrkgreiðslur og lán. Þá geta námsmenn ákveðið að taka eingöngu styrk eða styrk og lán eða jafnvel lán að hluta. Gert er ráð fyrir að aðstoð sjóðsins hækki úr 92% af framfærsluviðmiði sjóðsins í 100% í níu mánuði ársins. Námsstyrkurinn verður 65.000 kr. á mánuði í alls 45 mánuði sem svarar til fimm hefðbundinna skólaára. Heildarstyrkur getur því numið 2.925.000 kr. miðað við fulla námsframvindu. Hámarksstyrkur miðast við að lokið sé 30 ECTS-einingum á miss-iri eða FEIN-einingum eftir því sem við á. Fjárhæð námsstyrks tekur breytingum samkvæmt

vísitölu neysluverðs. Fyrir sumarnám er greiddur styrkur í þrjú mánuði að því gefnu að lokið sé 20 ECTS-einingum.

Í öðru lagi er veitt námsaðstoð til að hámarki 420 ECTS-eininga eða í sjö ár óháð námsferli en í dag er í úthlutunarreglum miðað við 480 ECTS-einingar en settar eru girðingar varðandi einstök námsstig, t.d. er eingöngu lánað til 180 eininga í bakkalárnámi.

Í þriðja lagi hefur aldur áhrif á veitingu námsaðstoðar. Þannig verður ekki veitt námsaðstoð til einstaklinga sem orðnir eru 60 ára eða eldri. Þá verður námsaðstoð takmörkuð eftir 50 ára aldur, þannig að hún verður 90% af fullri aðstoð við 51 árs aldur og lækkar um 10% á ári og verður þannig við 59 ára aldur 10% af fullri aðstoð. Er þetta í samræmi við það sem gildir í Svíþjóð og Noregi. Í Svíþjóð takmarkast námslánamöguleikar frá 47 ára aldri og við 57 ára aldur hefur námsmaður engan rétt til námsaðstoðar. Í Noregi takmarkast námslánamöguleikar við 45 ára aldur á þann hátt að námsmaður verður að geta greitt námslánið til baka fyrir 65 ára aldur. Námsmenn í Noregi fá ekki námsstyrk eftir 65 ára aldur.

Í fjórða lagi er kveðið á um að hámark veittrar aðstoðar sjóðsins nemi að frádregnum námsstyrk 15 m.kr., þ.e. með námsstyrk tæplega 18 m.kr.

Í fimmta lagi er gert ráð fyrir að almennur endurgreiðslutími námslána verði 40 ár, en þó þannig að lántaki greiði lánið upp fyrir 67 ára aldur. Greiddar verða mánaðarlegar afborganir.

Í sjötta lagi er kveðið á um að vextir af lánnum sjóðsins fyrir hvert skólaár skuli vera 2,5% að viðbættu álagi sem jafngildir væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Álag skal ákveðið í úthlutunarreglum hvers árs.

Í sjöunda lagi verður hægt að sækja um frestun á endurgreiðslu námslánanna vegna atvika sem valda tímabundnum fjárhagsörðugleikum í eitt ár í senn en að hámarki í þrjú ár samanlagt.

Þá verður hægt að sækja um heimild til að fresta helmingi hvernar endurgreiðslu námslána vegna fyrstu kaupa á íbúðarhúsnæði í allt að 60 mánuði til að auðvelda ungu fólki íbúðar kaup. Við frestun endurgreiðslu er gerð skilmálabreyting og reiknuðum endurgreiðslum lánsins á freststímabilinu bætt við höfuðstól lánsins.

Í áttunda lagi er sett það skilyrði fyrir námsaðstoð að sjóðurinn hafi ekki áður þurft að afskrifa lán hjá viðkomandi einstaklingi.

Í níunda lagi er kveðið á um að aðfaranám eða svokallað frumgreinanám fyrir einstaklinga sem orðnir eru 23 ára verði aðstoðarhæft. Hins vegar verður nám sem skipulagt er með vinnu ekki aðstoðarhæft.

Í tíunda lagi er sjóðnum gert að leita umsagnar frá Eric/Naric Upplýsingaskrifstofu Íslands vegna náms erlendis ef vafi leikur á aðstoðarhæfi náms erlendis. Þá er veitt heimild til þess að leita umsagnar Menntamálastofnunar eða annars fagaðila ef ástæða þykir til við mat á aðstoðarhæfi náms hér á landi. Ákvörðun um aðstoðarhæfi náms verður áfram hjá stjórn sjóðsins.

Í ellefta lagi er skilgreindur réttur íslenskra og erlendra ríkisborgara til námsaðstoðar. Sérstaklega er kveðið á um rétt ríkisborgara EES-ríkja sem eru launþegar og/eða sjálfstætt starfandi hér á landi ásamt rétti aðstandenda þeirra til námsaðstoðar. Þá eru ákvæði um námsaðstoð til einstaklings sem er með dvalarleyfi sem flóttamaður eða búsetuleyfi hér á landi.

Í tólfta lagi er tiltekið að kröfur samkvæmt skuldabréfum sjóðsins fyrnist á tíu árum.

Í þrettánda lagi er lagt til að kröfur vegna námslána verði undanþegnar 2. og 3. mgr. 165. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Með því þarf lánasjóðurinn ekki að höfða sérstök viðurkenningarmál til að leitast við að fá tveggja ára fyrningarfresti eftir gjaldþrot slitid.

Í fjórtánda lagi verður veitt tímabundin heimild fyrir lántaka eldri námslána til að fá viðbótarniðurfærslu af höfuðstól námsláns gegn greiðslu aukaafborgunar. Þannig verður fyrir hverja aukaafborgun að fjárhæð 100.000 kr. veitt 10.000 kr. viðbótarniðurfærsla eftirstöðva. Gildir þessi heimild til 31. desember 2021.

Í fimmtánda lagi er gert ráð fyrir að endurgreiðslur námslána hefjist einu ári eftir að námi lýkur í stað tveggja ára líkt og nú er.

I. kafli, hlutverk lánasjóðs og aðstoðarhæft nám.

Í I. kafla er markmið laganna og það hlutverk Lánasjóðs íslenskra námsmanna skilgreint að tryggja námsmönnum tækifæri til náms óháð efnahag. Í öðru lagi er tilgreint í hverju námsaðstoð sjóðsins felst en með nýjum lögum mun sjóðurinn greiða styrki til námsmanna ásamt því að lána fyrir því sem á vantar fyrir framfærslu eins og hún er skilgreind af sjóðnum hverju sinni. Þá er mögulegt að fá lán fyrir skólagjöldum.

Jafnframt er fjallað um það hvað telst aðstoðarhæft nám. Er námsaðstoð veitt til náms á háskólastigi við viðurkennda háskóla hér á landi og erlendis og veitt heimild til að veita námsaðstoð til sérnáms, náms sem leiðir til starfsréttindaprófs eða annarra skilgreindra námsloka. Þá er sett lagastoð fyrir heimild til námsaðstoðar vegna aðfaranáms námsmanna sem eru 23 ára og eldri, en með því er mætt gagnrýni Ríkisendurskoðunar sem áður var minnst á. Þá er tekið fyrir að sjóðurinn veiti námsaðstoð til náms sem skipulagt er með vinnu og er þá horft til þess að sjóðnum er ætlað að standa við bakið á þeim sem eru í fullu námi.

Ekki þótti nauðsynlegt að setja á fót sérstaka stjórnarsýslueiningu sem tæki að sér mat á því hvort nám telst aðstoðarhæft. Til að koma til móts við athugasemdir Ríkisendurskoðunar verður þó framvegis leitað umsagna frá Eric/Naric Upplýsingaskrifstofu Íslands vegna náms erlendis ef vafi leikur á því hvort það telst aðstoðarhæft. Þá er veitt heimild til að leita eftir umsögn Menntamálastofnunar eða annars bærs aðila um hvort nám er aðstoðarhæft hér á landi, ef ástæða þykir til. Ákvörðun um hvort nám er aðstoðarhæft mun áfram liggja hjá stjórn sjóðsins eins og verið hefur en vænta má þess að umsagnir frá áðurnefndum stofnunum muni hafa töluvert vægi við töku ákvörðunar.

II. kafli, réttur til námsaðstoðar.

Í II. kafla frumvarpsins er ítarlega fjallað um hver eru skilyrði þess að einstaklingar eigi rétt til námsaðstoðar.

Í 4. gr. eru tilgreind almenn skilyrði sem námsmaður þarf ávallt að uppfylla til að eiga rétt til námsaðstoðar. Í 5. gr. eru tiltekin þau skilyrði sem námsmaður verður að uppfylla til viðbótar við skilyrði 4. gr. til að eiga rétt á aðstoð til náms á Íslandi. Í 6. gr. er fjallað um réttindi til aðstoðar vegna náms innan EES en í 7. gr. er fjallað um rétt til aðstoðar vegna náms utan EES.

III. kafli, fyrirkomulag námsaðstoðar.

Í III. kafla er fjallað um hámark námsaðstoðar, áhrif aldurs, kröfur um námsframvindu og upphæð námsstyrks. Jafnframt eru ákvæði um veitingu námslána og hámarkslán. Verður námsaðstoð veitt að hámarki til 420 ECTS-eininga óháð námsferli, eða alls í sjö ár. Upphæð styrks verður 65.000 kr. á mánuði í alls 45 mánuði eða sem samsvarar fimm hefðbundnum skólaárum. Hámarksupphæð styrks getur verið 2.925.000 kr.

Annars staðar á Norðurlöndunum er lánað að hámarki fyrir 300–360 ECTS-einingum nema í Noregi þar sem lánað er fyrir 480 ECTS-einingum.

Lágmarksnámsframvindukrafa á Íslandi er 44 ECTS-einingar á skólaári og eru það samþærilegar kröfur og í Danmörku þar sem krafan er 45 ECTS-einingar. Í Svíþjóð er lágmarksnámsframvindukrafan 75% eða 45 ECTS-einingar fyrir námsmann skráðan í fullt nám og fær viðkomandi styrk í hlutfalli við námsframvindu. Þó er krafan um námsframvindu minni fyrsta árið eða 37,5 ECTS-einingar. Í Finnlandi er stuðningur fyrir námsmann í fullu námi 5 ECTS-einingar fyrir hvern mánuð til að fá hámarksframfærslu sem jafngildir a.m.k. 45 ECTS-einingum á ári eða sem samsvarar níu mánaða framfærslu. Í Noregi má námsmaður ekki seinka námi um meira en 60 ECTS-einingar til að fá fullt lán en það jafngildir 45 ECTS-eininga framvindukröfu að meðaltali á ári.

Á Norðurlöndunum er svipað kerfi þó að misjafnt sé í hversu marga mánuði veittur er námsstuðningur yfir árið. Í Danmörku geta námsmenn fengið stuðning alla mánuði ársins, í Svíþjóð og Noregi í tíu mánuði en í Finnlandi í níu mánuði líkt og á Íslandi enda námsmenn almennt styttri. Alls staðar á Norðurlöndunum er gert ráð fyrir að námsmenn afli tekna yfir sumartímamann eða samhliða námi og öll styrkja þau námsmenn til náms. Í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi felst námsstuðningurinn bæði í styrk og láni sem er greitt út mánaðarlega og geta námsmenn valið að þiggja aðeins styrkgreiðslur líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Í Noregi fær námsmaðurinn greiddan út styrk mánaðarlega en 40% af láninu breytist í styrk þegar námseiningum er náð. Í Noregi og Svíþjóð er lögð mikil áhersla á að námsmenn séu meðvitaðir um þá lánaskuldbindingu sem felst í námslánunum með það að markmiði að námsmenn taki einungis þá upphæð láns sem þeir þurfa yfir námstímamann. Markmið frumvarpsins er það sama og verða námsmönnum veittar upplýsingar um hver greiðslubyrðin verður af námslánunum miðað við uppgöfnar forsendur.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að aðstoð til námsmanna verði greidd út samkvæmt námsframvindu eða loknum ECTS-einingum og fá námsmenn greiddan vaxtastyrk vegna þess óhagræðis sem það hefur í för með sér fyrir námsmenn líkt og verið hefur. Með þessu fyrirkomulagi eru námsmenn jafn settir og ef námsaðstoðin hefði verið greidd út fyrir fram. Ekki var talið ráðlegt að breyta þessu fyrirkomulagi. Er þar tekið mið af reynslu sjóðsins af því þegar lánin voru greidd út fyrir fram vegna þeirra erfiðleika sem fólust í því að þurfa að endurgreiða ofgreidd lán hvort sem það var vegna þess að námsmaður uppfyllti ekki kröfuna um námsframvindu eða að einingafjöldinn reyndist ekki nákvæmlega sá sem námsmaður hafði gert ráð fyrir. Þá fylgdi þessu óhagræði og mikil vinna fyrir sjóðinn við innheimtu ofgreiddra lána. Að síðustu dregur það verulega úr gildi námsstyrks ef hann er veittur með fyrirvara um mögulega endurheimtu ef námsframvindukröfur verða ekki uppfylltar.

Full námsaðstoð er veitt til námsmanna fram að 50 ára aldri, en lækkar um 10% á ári eftir það þar til að hún fellur niður við 60 ára aldur. Samanlögð hámarksheildarfjárhæð námslána sem sjóðurinn lánar til framfærslu og skólagjaldalána verður 15 m.kr. og þannig getur námsaðstoðin orðið hæst tæpar 18 m.kr., enda hefur námsmaður þá einnig notið rúmlega 2,9 m.kr. námsstyrks. Er hámark námsaðstoðar þannig rúmlega fjórföld fjárhæð meðalláns lánasafnsins miðað við árið 2015 (4,2 m.kr.).

Eins og sést í töflu 4 eru 69% námsmanna með lán undir 5 m.kr., 85% námsmanna eru með lán undir 7,5 m.kr. og nemur heildarskuld þeirra 59% af lánasafninu. Þá eru 92% námsmanna með lán undir 10 m.kr. og nema lán þeirra 75% af lánasafninu. Í frumvarpinu er hámarkslán sem sjóðurinn veitir 15 m.kr. en 98% námsmanna með lán í dag mundu falla undir það hámark. Að teknu tilliti til námsstyrks, 2.925.000 kr., falla 99% námsmanna undir hámarkslánið. Innan við 1% námsmanna er með lán yfir 17,5 m.kr. og skulda þeir 5% af lánasafninu.

Tafla 4. Fjöldi lánþega eftir upphæðum námslána.

Lán á bilinu	Fjöldi lánþega	Hlutfall	Fjárhæð	
0-5 m.kr.	35.862	69%	80.998.536.521	37%
>5-7,5 m.kr.	8.079	16%	49.374.906.545	22%
>7,5-10 m.kr.	4.030	8%	34.639.668.923	16%
>10-12,5 m.kr.	1.937	4%	21.501.347.621	10%
>12,5-15 m.kr.	1.069	2%	14.546.547.246	7%
>15-17,5 m.kr.	523	1%	8.405.012.037	4%
>17,5 m.kr.	541	1%	11.443.602.564	5%
Samtals	52.041	100%	220.909.621.457	100%

Í töflu 5 sést framfærsla LÍN eða lán í eldra kerfi miðað við mismunandi fjölskyldu- aðstæður námsmanna eftir eitt ár, þrjú ár og fimm ár. Miðað við þær breytingar sem fyrir- hugaðar eru í nýju kerfi, þar sem styrkur til námsmanna er greiddur út strax, lækkar það höfuðstól láns sem nemur styrkuppþæð. Þannig skulda námsmenn að meðaltali 3,3 m.kr. eftir lok bakkalárnáms í stað 5 m.kr. og 5,5 m.kr. eftir fimm ár í stað 8,4 m.kr.

Tafla 5. Yfirlit yfir námsaðstoð, þ.e. styrki og námslán í nýju kerfi.

	9 mán.			3 ár			5 ár		
	Framfærsla/ lán í eldra kerfi	Styrkur	Lán í nýju kerfi	Framfærsla/ lán í eldra kerfi	Styrkur	Lán í nýju kerfi	Framfærsla/ lán í eldra kerfi	Styrkur	Lán í nýju kerfi
Allar tölur í þús.kr.									
Einstaklingur í foreldrahúsi	777	585	192	2.331	1.755	576	3.885	2.925	960
Einstaklingur	1.690	585	1.105	5.071	1.755	3.316	8.452	2.925	5.527
Sambúðaraðilar, án barns	1.488	585	903	4.465	1.755	2.710	7.442	2.925	4.517
Sambúðaraðilar 1 barn	1.745	585	1.160	5.234	1.755	3.479	8.723	2.925	5.798
Sambúð 2 börn	2.102	585	1.517	6.306	1.755	4.551	10.510	2.925	7.585
Einstæður 1 barn	2.222	585	1.637	6.666	1.755	4.911	11.110	2.925	8.185
Einstæður 2 börn	2.671	585	2.086	8.013	1.755	6.258	13.356	2.925	10.431

IV. kafli, lánakjör og endurgreiðslur námslána.

Í IV. kafla er fjallað um lánakjör, endurgreiðslur, undanþágur frá endurgreiðslum og fyrningu námslána. Í kaflanum er tiltekið að námslán skuli vera verðtryggð líkt og verið hefur en að vextir af lánum sjóðsins skuli fyrir hvert skólaár vera 2,5% að viðbættu álagi sem jafngildir væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Álag skal ákveðið í úthlutunar- reglum hvers árs. Með þessu móti er gert ráð fyrir því að styrkur í formi niðurgreiddra vaxta lækki, enda sé námsstyrkur fyrst og fremst veittur með beinum styrk.

Gert er ráð fyrir að endurgreiðslutími miðist við að lántakar greiði upp námslán sín fyrir 67 ára aldur en almennt viðmið á fjölda uppgreiðsluára er 40 ár. Er þetta í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar um að æskilegt sé að námslán séu að fullu greidd fyrir töku ellilífeyris. Greitt verður mánaðarlega af námslánum.

Annars staðar á Norðurlöndunum er hámarksendurgreiðslutími 15–30 ár. Í Noregi er endurgreiðslutíminn 20 ár, í Danmörku 15 ár, í Svíþjóð 25 ár og í Finnlandi 30 ár. Upphæð afborgana fer eftir upphæð láns líkt og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Tafla 6. Endurgreiðslutími.

	Ísland	Noregur	Danmörk	Svíþjóð	Finnland
Fjöldi ára	40	20	15	25	30
Uppgreiðslu skal vera lokið fyrir:	67 ára	65 ára		60 ára	
				6 mán. e.	
Endurgreiðslur hefjast eftir:	1 ár e. námslok	7 mán.	1. jan. e. loka-námsár	síðasta náms-aðstoðarár	

Hægt verður að sækja um frestun endurgreiðslu vegna atvika sem valda tímabundnum fjárhagsörðugleikum í allt að þrjú ár. Þá verður veitt heimild til undanþágu á helmingi endurgreiðslu í allt að fimm ár þegar lánþegi kaupir sína fyrstu fasteign til íbúðar fyrir sig og fjölskyldu sína. Þegar veittar eru undanþágur er um skilmálabreytingu að ræða þannig að frestaðar endurgreiðslur bætast við höfuðstól lánsins.

Þá er kveðið á um að fyrningarfrestur á kröfu vegna námslána skuli vera tíu ár og að sérreglur 2. og 3. mgr. 165. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., eigi ekki við um námslán. Lánasjóður íslenskra námsmanna hefur það hlutverk að veita tækifæri til náms óháð efnahag og veitir því lán á mun hagstæðari kjörum en almennt bjóðast við lántöku. Nám er fjárfesting sem nýtist einstaklingnum alla starfsævina óháð gjaldþroti og þannig standa ekki sömu rök til þess að sjóðurinn eigi að þurfa að höfða dómsmál til að freista þess að rjúfa fyrningu námslánaskulda í kjölfar gjaldþrots lánþega.

V. kafli, stjórnskipan sjóðsins.

Í V. kafla er fjallað um innra starf Lánasjóðs íslenskra námsmanna og verkefni, starfssvið stjórnar og framkvæmdastjóra og málskotsnefndar. Í 20. gr. er upptalning á helstu verkefnum sjóðsins. Þá er fjallað um skipun stjórnar og er lögð til óbreytt skipan stjórnar enda hefur sú skipan reynst vel. Mennta- og menningarmálaráðherra skipar í stjórnina hagsmunaaðila, þ.e. einn fulltrúa sem er tilnefndur af stúdentaráði Háskóla Íslands, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra námsmanna erlendis, einn samkvæmt tilnefningu Bandalags íslenskra námsmanna og einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra framhaldsskólanna. Þá eru skipaðir fjórir fulltrúar ríkisins: einn samkvæmt tilnefningu ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og þrír án tilnefningar og skal einn þeirra vera formaður stjórnar og einn varaformaður. Er stjórnin skipuð til tveggja ára í senn en skipunartíminn er takmarkaður við embættistíma þeirra ráðherra sem skipuðu þá í stjórn.

Ekki er gerð breyting á skipun framkvæmdastjóra, en sett í lög ákvæði um ábyrgð og verkefni hans í samræmi við það sem tíðkast hjá forstöðumönnum opinberra stofnana. Þá eru sambærileg ákvæði um málskotsnefnd en þó er lengdur tímafrestur sem sjóðurinn hefur til að óska eftir frestun á réttaráhrifum úrskurða nefndarinnar úr 10 dögum í 20 daga. Þá er felld brott krafa um að sérstaklega sé óskað flýtimeðferðar mála en dæmi eru um að dómstólar hafi hafnað slíkri beiðni og stefna hafi þurft máli á hefðbundinn hátt.

VI. kafli, ráðstöfunarfé, upplýsingagjöf o.fl.

Í þessum kafla er fjallað um ráðstöfunarfé sjóðsins og því eru ákvæði efnislega óbreytt frá eldri lögum. Þá er fjallað um upplýsingagjöf frá nemendum sem og frá öðrum stofnunum, svo sem rikisskattstjóra, Þjóðskrá, sýslumanni, Tryggingastofnun og fleiri opinberum aðilum sem eru sjóðnum nauðsynlegar til að framfylgja lögnum. Starfsemi sjóðsins felur í sér að oft er unnið með viðkvæmar einstaklingsbundnar persónuupplýsingar og því er kveðið á um þagnarskyldu stjórnar, starfsmanna og annarra sem tengjast starfsemi sjóðsins.

VII. kafli, gildistaka og lagaskil.

Gert er ráð fyrir að lögini komi til framkvæmda fyrir skólaárið 2016–2017. Gert er ráð fyrir að eingöngu verði veitt námsaðstoð, þ.e. styrkir og námslán, samkvæmt nýju lögnum eftir samþykkt þeirra, þ.e. frá upphafi skólaársins 2016–2017. Hins vegar er kveðið á um það að úthlutun vegna skólaársins 2015–2016 verði lokið í samræmi við gildandi úthlutunarreglur. Sett eru ýmis ákvæði um lagaskil, svo sem að opnum skuldabréfum verði lokað, en það felur hins vegar ekki í sér að innheimta þeirra sömu lána hefjist fyrr. Þá er mælt fyrir um að námslán sem veitt verða samkvæmt þessum lögum verði endurgreidd samhliða endurgreiðslum námslána sem veitt voru í tíð eldri laga.

Þeir sem skulda námslán við gildistöku laganna geta óskað eftir því að breyta eldri lánnum sínum til samræmis við ákvæði þessa frumvarps um lánakjör og endurgreiðslur. Einnig er lántökum sem skulda lán sem veitt voru í tíð eldri laga og greiða aukaafborgun námsláns síns veittur möguleiki á tímabundinni viðbótarniðurfærslu eftirstöðva. Þá eru ákvæði um það að þegar námsaðstoð verður veitt samkvæmt nýjum lögum verði tekið tillit til þegar nýttara aðstoðareininga, þ.e. þeir sem hafa verið í námi geta ekki búist við því að eiga rétt á námsaðstoð í sjö ár í viðbót eftir gildistöku laganna. Þá eru sett ákvæði þess efnis að leiði breytingar til þess að einstaklingur sem nú þegar er í lánshæfu námi geti ekki lokið við námsferil sem þegar er hafinn, þá skal honum veitt heimild í allt að fimm ár til þess að ljúka námsferlinum í samræmi við þær reglur sem áður giltu. Slík ívilnun til að ljúka námsferli veitir þó einungis rétt til námsláns en ekki námsstyrks.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér eru í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir með aðild að EES-samningnum varðandi aðgang EES-ríkisborgara að námsaðstoð á Íslandi.

V. Samráð.

Nefnd um endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna efndi til viðamikils samráðs við ýmsa hagsmunaaðila og fagaðila við gerð frumvarpsins. Nefndin boðaði til sín hagsmunaaðila, sem taldir eru upp í inngangskafli, í upphafi nefndarstarfs, auk þess sem þessum aðilum var gefinn kostur á að senda inn skriflegar ábendingar. Unnið hefur verið úr þeim ábendingum sem bárust í starfi nefndarinnar.

Haft var samráð við fjármála- og efnahagsráðuneyti varðandi frumvarpið, m.a. 16. gr. varðandi lánakjör sjóðsins og 32. gr. varðandi möguleika á viðbótarniðurfærslu höfuðstóls.

Breytingar sem gerðar eru á frumvarpinu snerta fyrst og fremst námsmenn.

VI. Mat á áhrifum.

Við mat á áhrifum frumvarpsins, verði það að lögum, er hægt að líta til nokkurra þátta. Í fyrsta lagi hver fjárhagsleg áhrif gætu orðið á stöðu námsmanna og tækifæri til menntunar án

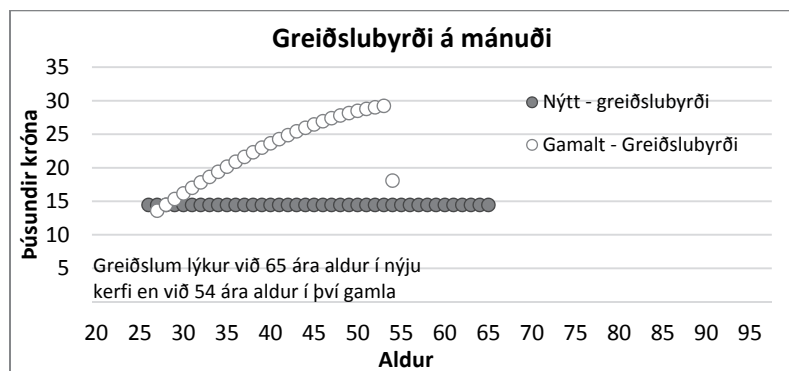
tillits til efnahags. Í öðru lagi hvaða áhrif breytingarnar hafa á greiðslubyrði. Í þriðja lagi hvort breytingarnar muni hafa áhrif á innra starf Lánasjóðs íslenskra námsmanna og í fjórða lagi á áhrif breytinganna á lánasafnið og endurheimtur námslána.

Að mati ráðuneytisins hafa breytingar sem gerðar eru á námslánakerfinu í frumvarpinu, þ.e. að veita námsaðstoð til námsmanna annars vegar með styrkjum og hins vegar í formi lána á hagstæðum kjörum, jákvæð áhrif í för með sér fyrir meginþorra námsmanna. Þá er gert ráð fyrir að breytingar á lögum um námsaðstoð muni ýta undir iðnnám þar sem iðnnemar geta nú við 18 ára aldur fengið námsstyrk. Frumvarpinu er ætlað að gera aðstoð ríkisins til námsmanna sýnilegri og jafnari og hvetja þá til að ljúka námi á sem skemmstum tíma en jafnframt auka fjármálavitund námsmanna og gefa þeim tækifæri á að taka framfærslulán að fullu eða einungis að hluta. Þannig má ætla að námslánaskuldir lækki þar sem námsmenn fá styrk ríkisins greiddan út á námstíma sem gefur tækifæri á minni lántöku og felur jafnframt í sér hvata til að ljúka námi á sem skemmstum tíma. Þá er gert ráð fyrir að námsmenn eigi möguleika á námsaðstoð sem nemur fullri framfærslu samkvæmt viðmiði sjóðsins í níu mánuði.

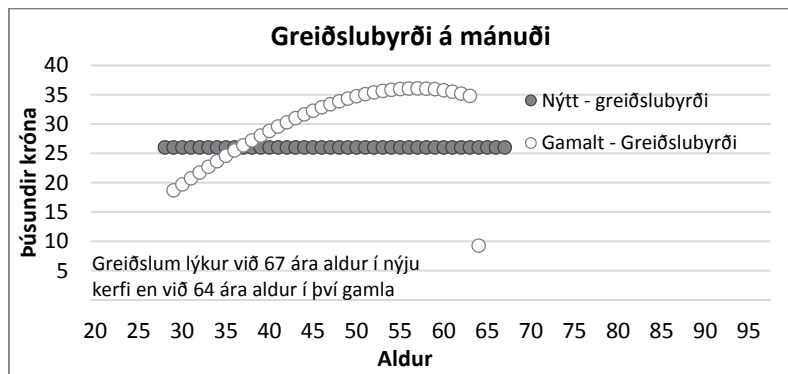
Vextir á námslánum verða 2,5% auk álags en í eldri lögum var heimild fyrir 1%–3% vaxtabili en námslán hafa verið veitt með 1% vöxtum. Lánin eru verðtryggð og gengið út frá að lánin verði endurgreidd fyrir 67 ára aldur og að greiðslutími geti numið allt að 40 árum. Á móti hærri vöxtum námslána má ætla að höfuðstóll lána verði lægri þar sem námsstyrkur er greiddur út á námstíma.

Greiðsluflæði afborgana námslána verður fyrirsjáanlegra þar sem afborgunarskilmálar skuldabréfanna verða þekktir en erfitt hefur reynst að spá fyrir um greiðsluflæði innborgana þar sem þær eru óháðar höfuðstól lánsins. Í myndum 9, 10 og 11 eru bornar saman þrjár sviðsmyndir. Í fyrsta lagi greiðslubyrði bakkalárnema sem tekur framfærslulán en greiðir ekki skólagjöld, en í því tilviki verður greiðslubyrðin sú sama í byrjun en verður síðan minni í nýja kerfinu sem og heildargreiðslur. Í öðru lagi meistaranema sem tekur framfærslulán en borgar ekki skólagjöld. Hér verður greiðslubyrðin minni í nýju kerfi að undanskildum fyrstu árum eftir að greiðslur hefjast. Í þriðja lagi meistaranema sem tekur framfærslulán og borgar skólagjöld. Í því tilviki er greiðslubyrðin hærri en hins vegar lýkur uppgreiðslu námsláns mun fyrr eða fyrir 67 ára aldur en greiðandi samkvæmt eldra kerfi lyki ekki greiðslum fyrr en hann væri langt kominn á níráðisaldur. Allar forsendur miðast við að laun greiðanda séu 500 þús.kr. á mánuði.

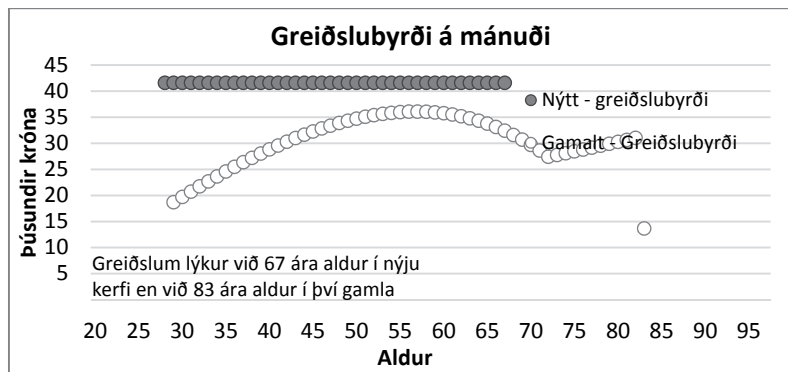
Mynd 9. Bakkalárnemi sem tekur framfærslulán en borgar ekki skólagjöld.



Mynd 10. Meistaraneimi sem tekur framfærslulán en borgar ekki skólagjöld.



Mynd 11. Meistaraneimi sem tekur framfærslulán og borgar skólagjöld.



Greiðslubyrðin verður óhjákvæmilega meiri ef nemendur fara í dýrt nám en í nýju kerfi verður hins vegar innbyggður hvati til að ljúka námi sem fyrst og taka minni lán. Nemandi sem er þrjú og hálf ár að ljúka bakkalárgráðu skuldar um 4,2 m.kr. í nýju kerfi en um 6 m.kr. í eldra. Meistaraneimi sem er fimm og hálf ár að ljúka sínu námi skuldar 9,3 m.kr. í eldra kerfi en hins vegar einungis 6,4 m.kr. í nýju kerfi. Þannig munu 93% nemenda vera með lán undir 7,5 m.kr. í nýju kerfi í stað 85% nemenda áður.

Sama fyrirkomulag og hér er lýst er einnig annars staðar á Norðurlöndum. Í þessu sambandi má benda á að meðalaldur námsmanna við útskrift er mun lægri annars staðar á Norðurlöndum. Eftir miklu er að keppa þar sem reikna má með aukinni þjóðhagslegri hagkvæmni fyrir hvert ár sem námsmenn eru yngri við útskrift.

Gera má ráð fyrir að umsýsla sjóðsins verði meiri vegna fjölgunar þeirra nemenda í lánshæfu námi sem þiggja munu styrk en voru ekki áður með námslán. Þá eykst vinna við útgáfu skuldabréfa þar sem eitt skuldabréf verður fyrir hverja greiðslu námslána. Jafnframt geta skuldabréf námsmanns á önn verið fleiri en eitt, t.d. ef um er að ræða fyrir fram greidd skólagjöld. Hins vegar er stefnt að rafrænum undirskriftum til að auðvelda námsmönnum undirritun skuldabréfanna og einfalda stjórnslu.

Framlag ríkisins til Lánasjóðs íslenskra námsmanna nemur í dag 47% af útlánnum hvers árs. Í þessu framlagi felst sá ríkisstuðningur sem veittur er til námsmanna í gegnum náms-

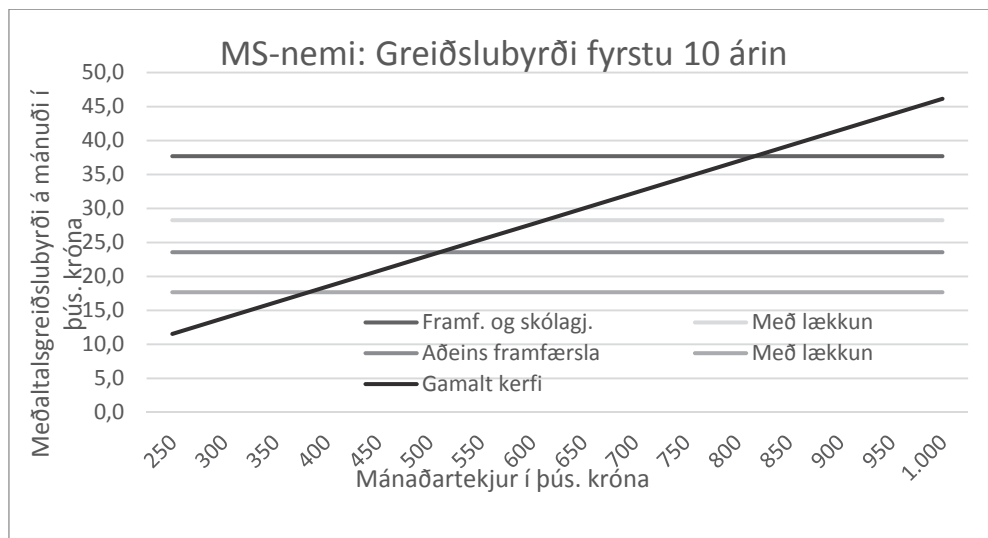
lánakerfið á Íslandi. Hins vegar er styrknum mjög misskipt á milli einstaklinga þar sem þeir sem taka hæstu lánin og fara seint í nám fá hæstan styrk en þeir sem taka hóflegri lán greiða sín námslán til baka að fullu að undanskildum styrk ríkisins sem felst í vaxtastyrk.

Til að bera saman kostnað við að breyta lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, þ.e. að taka upp námsstyrki samhliða námslánum, var leitað til utanaðkomandi sérfræðinga í áhættumati og greiningu. Borin voru saman eldri lög og frumvarp þetta til laga um námsstyrki og námslán. Gert var ráð fyrir 100% framfærslu í níu mánuði í báðum kerfunum. Þá er gert ráð fyrir að námsstyrkurinn sé 65.000 kr. á mánuði. Miðað er við að vextir sjóðsins séu 2,5% auk 0,5% vaxtaálags til að standa undir afföllum. Þá er gert ráð fyrir að nemendur verði 10% fyrr að ljúka námi í nýju kerfi. Áhrifa þess gætir þó ekki fyrr en eftir 2–3 ár. Þessum samanburði má skipta í tvennt. Í fyrsta lagi hvaða áhrif það hefur fyrir hinn einstaka námsmann og í öðru lagi hvaða áhrif það hefur á framlag ríkissjóðs til sjóðsins.

Til að bera saman greiðslubyrði samkvæmt eldri lögum og frumvarpi til nýrra laga var borin saman staða meistaranema fyrstu tíu árin eftir að greiðslur afborgana hefjast, sem tekur annars vegar framfærslulán og hins vegar framfærslu- og skólagjaldalán, varðandi skuldsetningu og afborganir eftir að námi lýkur miðað við mismunandi launaforsendur. Þá er einnig sýnt hvaða áhrif lægri afborganir í fimm ár vegna fyrstu íbúðarkaupa hafa á samanburðinn.

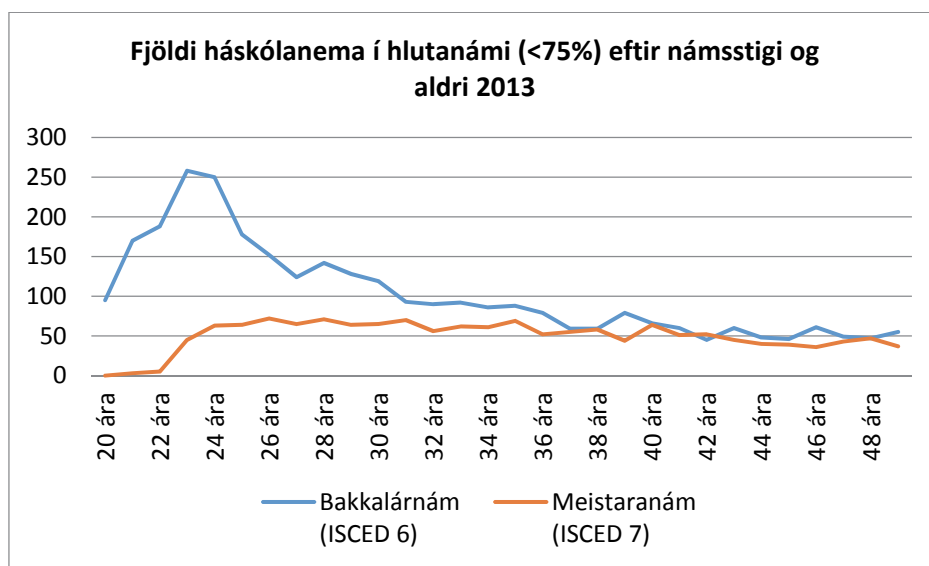
Eins og sést á mynd 12 er greiðslubyrði minni í nýju kerfi fyrir lántaka sem tekur framfærslulán, 9,4 m.kr., fyrir bakkalár- og meistaranámi og lýkur því á fimm og hálfu ári ef mánaðarlaun eru yfir 500 þús.kr. á mánuði. Greiðslubyrðin er um 23 þús.kr. á mánuði. Við fyrstu kaup á eigin íbúð lækka afborganir um helming og þá er lántaki betur settur í nýju kerfi ef launin eru 380 þús.kr. á mánuði eða hærri og afborgun á mánuði er um 18 þús.kr. Sami einstaklingur sem tekur bæði framfærslu- og skólagjaldalán, 12,9 m.kr., er betur settur ef laun hans eru annars vegar yfir 825 þús.kr. á mánuði og afborgun um tæplega 38 þús.kr. og hins vegar 620 þús.kr. á mánuði við fyrstu íbúðarkaup og afborgunin um 28 þús.kr. Miðað við núverandi dreifingu á töku námslána eins og sást í töflu 4 hér að framan taka 85% námsmanna lán undir 7,5 m.kr. og því er allur þessi hópur betur settur og enn frekar nýti hann sér helmingslækkun afborgana við fyrstu kaup á eigin íbúð.

Mynd 12. Greiðslubyrði meistaranema fyrstu tíu árin eftir að afborganir námslána hefjast.



Sá hópur sem í dag tekur ekki námslán en er í lánshæfu námi og nær lágmarksframvindu-kröfum mun njóta nýs kerfis að fullu. Hins vegar er gert ráð fyrir að 10% stytting náms-tímans þýði 10% færri námsmenn á hverjum tíma miðað við að jafn margir útskrifist á ári í nýju kerfi. Þá er gert ráð fyrir að 36% þeirra sem taka ekki lán í nýju kerfi þiggi styrk en til þess að fá styrk þarf að uppfylla lágmarkskröfu um framvindu náms. Á mynd 13 er yfirlit yfir fjölda háskólanema (5.500 nemendur) sem eru í hlutanámi eftir námsstigi og hvernig þeir dreifast eftir aldri.

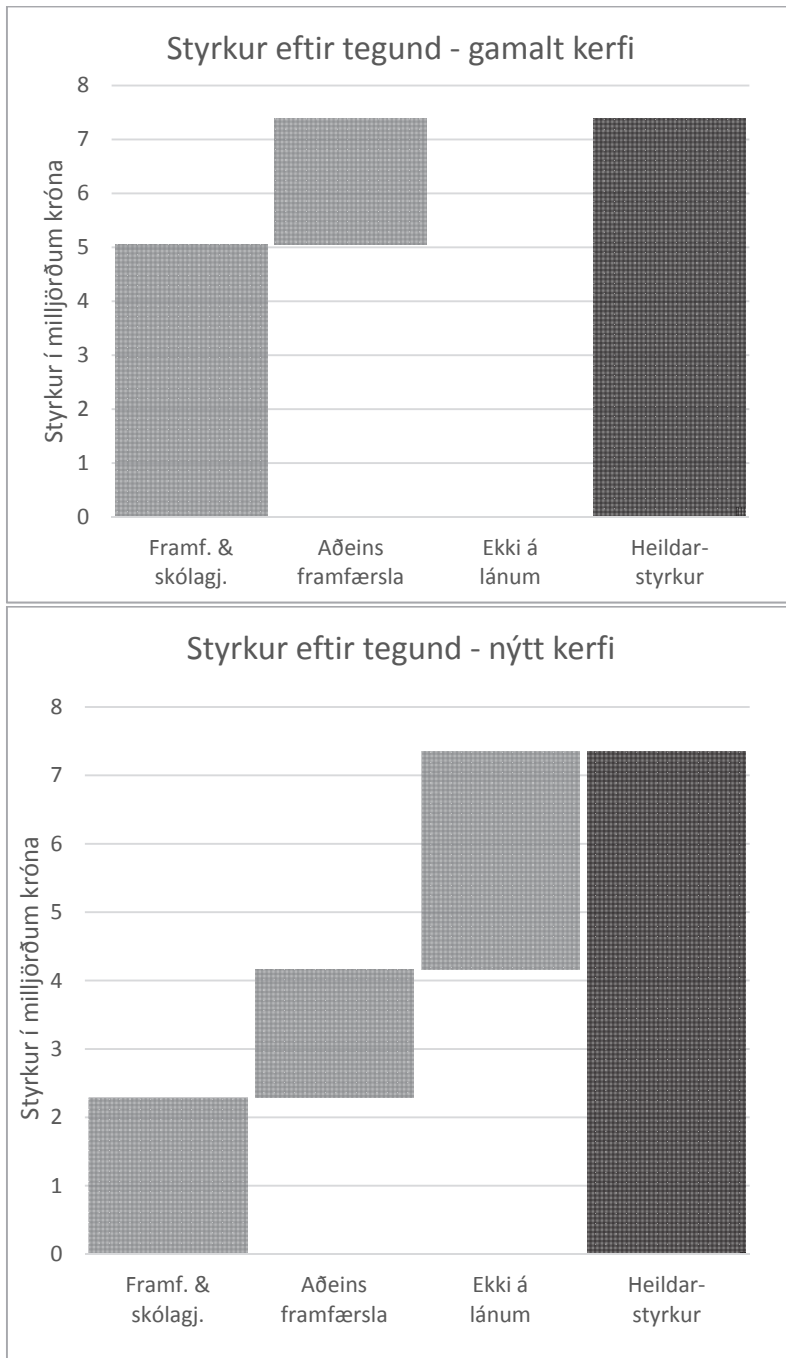
Mynd 13. Fjöldi háskólanema í hlutanámi með minna en 22 ECTS-einingar í námsframvindu-kröfum.



Einhver hluti þessara nemenda mun líklega flýta námi sínu til að njóta námsstyrkja og þá líkast til í yngri aldurshópnum þar sem meiri líkur eru á því að eldri nemendur séu námsmenn í námi meðfram vinnu. Gert er ráð fyrir að um 36% af þessum hópi muni auka námshraðann og þá aðallega nemendur yngri en 36 ára og ná lágmarksnámsframvindu og að báðir hópar nái meðalnámsframvindu námsmanna með lán hjá LÍN sem er um 76%.

Ef skoðuð er skipting á framlagi ríkisins til sjóðsins miðað við framlag í dag og miðað við frumvarp til nýrra laga verður niðurstaðan nánast óbreytt. Hins vegar verður samsetningin á styrkjum til nemenda mismunandi eins og sést á mynd 14. Framfærslu- og skólagjaldalán lækka í nýju kerfi þar sem námsstyrkur kemur á móti. Hins vegar er gert ráð fyrir hærri vöxum af þeim lánum og minni afföllum. Námsstyrkur hækkar til þeirra sem njóta lítillar eða engar fyrirgreiðslu í dag, þ.e. þeirra sem nú eru ekki með námslán og þeirra sem auka námshraða. Markmið laganna virðast því nást, þ.e. styrkur til námsmanna verður jafnari og óháður skuldsetningu.

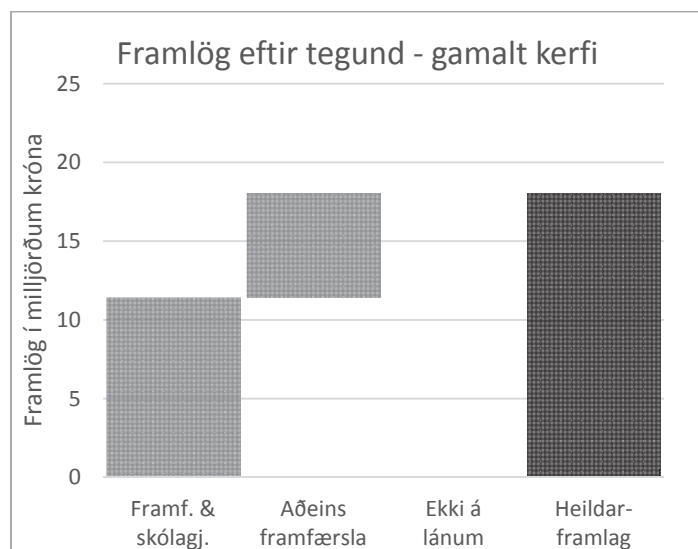
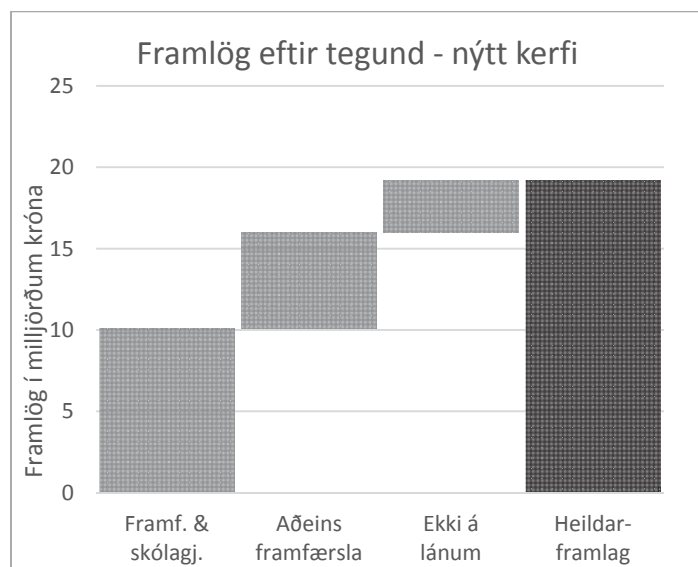
Mynd 14. Samsetning styrkjaframlags eftir tegundum stuðnings.



Í þessum samanburði á eldra kerfi og nýju er gengið út frá því að framlag ríkisins sem er 47% í dag verði óbreytt en að nemendum sem eru með námslán fækki um 10% vegna þess

innbyrðis hvata sem er í kerfinu. Fækkun nemenda kemur hins vegar ekki fram fyrr en eftir 2–3 ár. Þannig er gert ráð fyrir að framlag ríkisins af útlánum hvers árs nægi til greiðslu styrkja til þeirra nemenda sem nú eru með lán en jafnframt einnig til þeirra sem bætast við í nýju kerfi og nýti sér að taka styrk en ekki lán. Á móti aukinni lántöku sjóðsins vegna nýrra styrkþega er takmörkun sett á hámarkslán til lántakenda með frumvarpinu. Gert er ráð fyrir að einstakir námsmenn geti tekið heildarlán að hámarki 15 m.kr. en slík takmörkun felur í sér 120 m.kr. lægri lántökur hjá sjóðnum á ári. Á mynd 15 er sýnt heildarumfang nýs kerfis til samanburðar við eldra kerfi. Heildarframlagið verður 19,2 milljarðar kr., þar af verða námsstyrkir 3,2 milljarðar kr. til nýrra styrkþega en 16 milljarðar kr. til eldri lánþega í formi námsstyrks og námslána.

Mynd 15. Framlag ríkisins eftir tegund.



Auknar lántökur sjóðsins við að hækka framfærsluhlutfallið úr 92% í 100% eru metnar á 1,2 milljarða kr. Minni lántaka sjóðsins vegna þess að hætt er að lána fyrir skólagjöldum í nám sem skipulagt er með vinnu er áætluð 100 m.kr. Lán fyrir 420 ECTS-einingum í stað 480 ECTS-eininga lækkar útlán sjóðsins um 50 m.kr.

Sú heimild að greiðendur eldri lána geti fram til 31. desember 2021 greitt aukaafborgun og fengið 10.000 kr. í viðbótarniðurfærslu eftirstöðva fyrir hverjar 100.000 kr. í aukaafborgun jafngildir veittum afslætti upp á um 9,1%. Erfitt er að meta þann hvata sem þessu fylgir en það er sjóðnum í hag, miðað við áðurnefndan afslátt, að greiðendur greiði upp námslán sín ef meðallíftími lánanna er meiri en fimm ár, sem svarar til þess að endurgreiðslutíma lánanna er meiri en tíu ár. Ef 10% þeirra greiðanda sem eru með lán sem hefur viðmiðunarlíftíma allt að fimm árum (0–5 ár), sem jafngildir endurgreiðslutíma allt að tíu árum (0–10 ár), mundu greiða upp lánin yrði kostnaður sjóðsins vegna þeirra uppgreiðslna um 47 m.kr. samanlagt. Ef 10% allra lánþega, dreift jafnt yfir allt lánasafn LÍN, mundu greiða upp lán sín á áðurnefndum afsláttarkjörum gæti hagræði LÍN í formi vaxtasparnaðar verið um 2,8 milljarðar kr. og þar með mundu afskriftir LÍN lækka sem því nemur. Þó er líklegra að þeir lántakar sem hafa lægst lánin mundu greiða upp sín lán þar sem þeirra ávinningur er mestur og þá lækkar heildarsparnaður sjóðsins. Þessir útreikningar miðast við væntan líftíma lánanna eins og vænt greiðsluflæði af lánunum var reiknað út samkvæmt áhættuskýrslu sjóðsins. Mögulegur sparnaður mun því koma fram yfir líftíma lánasafnsins eins og það er núna.

Útgjaldaauki við að hækka framfærsluhlutfall úr 92% í 100% vegur þyngst í nýju kerfi en það er jafnframt forsenda þess að sá hvati sem felst í beinum styrkgreiðslum til nemenda á meðan á námi stendur og þar með lægra skuldhlutfalli vegna náms virki þannig að námsframvinda batni. Þessi útgjaldaauki mun koma fram í hækkun á lánnum sjóðsins hjá ríkissjóði og er tímabundin hækkun sem greiðist að mestu til baka með verðmætari lánnum og minni afföllum. Aukinn kostnaður fellur til hjá sjóðnum vegna aukinnar umsýslu hans við fleiri styrkþega, aukins fjölda skuldabréfa og skuldabréfakæfis sem nemur um 25–27 m.kr. á ársgrundvelli. Þá mun kostnaður hækka um 104–124,9 m.kr. vegna vaxtastyrkja til nemenda.

Þá þarf framlag ríkissjóðs að hækka um 171,8 m.kr. fyrir hvert prósentustig umfram 2,5% fyrir hvern milljarð sem sjóðurinn tekur að láni. Ef sjóðurinn fær hins vegar að endurfjármagna eldri lán sín á núverandi lánakjörum gæti sú kostnaðarlækkun numið um 500 m.kr. á ári út líftíma lánanna næstu átta árin eða sem nemur rúmlega 4 milljörðum kr.

Þrátt fyrir það sem að framan er rakið og þær forsendur sem þar eru lagðar til grundvallar eru stærstu óvissuþættirnir í nýju kerfi hversu margir munu nýta sér styrk og hve mikið námsframvinda mun batna þar sem námsstyrkur leiðir til aukinnar skilvirkni innan háskóla og sérskóla. Aukin skilvirkni skilar sér í því að færri eru í námi á hverjum tíma þrátt fyrir að jafn margir útskrifist. Það mundi þýða að styrkur í nýju kerfi muni aukast miðað við eldra kerfi þar sem fleiri nemendur eru í lánshæfu námi og uppfylla framvindukröfur. Þá er ótalinn sá þjóðhagslegi ávinningur sem felst í styttingu náms sem metið er að verði a.m.k. 10%. Má meta þann ávinning sem væntar skatttekjur fyrir þann tíma sem nemendur ljúka fyrir námi en ella, þ.e. greiðsla tekju- og neysluskatta sem þjóðhagslegan ávinning sem nemur a.m.k. 3,1 milljarði kr. árlega. Þá ætti eitthvað að sparast í skólakerfinu sem nýta mætti til að auka þjónustu við nemendur og auka gæði kennslunnar.

VII. Mat á fjárhagsáhrifum fyrir ríkissjóð.

Lánasjóði íslenskra námsmanna er ætlað að tryggja þeim sem undir lögina falla tækifæri til náms án tillits til efnahags. Markmið frumvarps þessa er í fyrsta lagi að bregðast við

breytingum á íslensku menntakerfi, ekki síst háskólakerfinu, sem hafa orðið frá því að 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 að koma til móts við gagnrýni samtaka námsmanna, annarra hagsmunaaðila og Ríkisendurskoðunar hvað varðar það misræmi sem útteiling ríkisstyrks til námsmanna í formi vaxtaniðurgreiðslu og afskrifta felur í sér og jafnframt að gera styrkinn sýnilegri og jafnari. Í fjórða lagi að bregðast við áhættugreiningum sem gerðar hafa verið um sjóðinn og þeirri þróun sem að óbreyttu kemur þar fram, en með óbreyttu fyrirkomulagi mun sjóðurinn þurfa sífellt aukið ríkisframlag. Í fimmta lagi að bæta framgang nemenda og auka skilvirkni kerfisins og auka um leið gagnsæi í nýtingu ríkisfjár. Í sjötta lagi að færa fyrirkomulag námsaðstoðar nær því sem tíðkast á Norðurlöndum. Um er að ræða heildarendurskoðun á lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, með síðari breytingum. Gert er ráð fyrir að gildistaka laganna verði 1. ágúst 2016.

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 ráðdeild lántakenda og spornað við óhóflegri eftirspurn eftir þessari 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 hæst farið í 6,79%, lægstur hefur hann verið 2,32% en hann er í dag 2,94%. Þá var sú breyting gerð að námslán eru ekki veitt nema námsframvinda sé með eðlilegum hætti. Lánsfjárhæð miðast við tiltekinn grunnframfærslukostnað sem er breytilegur í samræmi við aðstæður námsmanna, dvalarland, fjölskyldustærð og búsetu en einnig eru veitt viðbótarlán vegna ferðakostnaðar, sjúkratrygginga og skólagjalda. Endurgreiðslur hefjast tveimur árum eftir námslok en falla ekki niður að tilteknum tíma liðnum, sem áður var 40 ár, heldur er meginreglan að lánin eiga að greiðast upp að fullu. Árleg endurgreiðsla helst þó innan tiltekinnna 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.

Ljóst er að margt kallar nú á breytingar á lögum, rétt eins og árið 1992. Miklar breytingar hafa orðið á háskólakerfinu frá því að núverandi lög voru sett. Umfang kerfisins hefur aukist mikið, hvort sem litið er til námsframboðs eða fjölda nemenda. Námstími lánþega hefur lengst á undanförunum áratugum og auk þess hefur meðalaldur námsmanna við útskrift farið hækkandi. Ein afleiðing hækkandi meðalaldurs er að fjölskylduaðstæður námsmanna hafa breyst. Hærrí meðalaldur lánþega þýðir að hlutfallslega fleiri eru með maka og börn á framfæri en áður með þeim afleiðingum að framfærslugrunnur þeirra er hærri en ella hefði verið.

Styrkur ríkisins til námsmanna í dag er í raun tvískiptur. Annars vegar felst hann í því að námslán eru vaxtalaus á meðan á námi stendur, vextirnir eru 1%, sem er langt undir markaðsvöxtum, og endurgreiðslur hefjast ekki fyrr en tveimur árum eftir að námi lýkur. Þá er heimild til frestunar á greiðslum vegna verulegra fjárhagsörðugleika og loks falla lán niður við andlát lánþega. Allir lánþegar njóta niðurgreiðslu ríkisins í formi vaxtalausra lána á meðan á námi stendur og lágra vaxta á uppgreiðslutíma lánanna. Hinn hluti styrksins felst í því að ekki greiða allir lánþegar lán sín til baka að fullu. Segja má að þetta fyrirkomulag, niðurgreiddir vextir og takmarkanir á endurgreiðslum, leiði til þess að í kerfinu sé innbyggður hvati í þá átt að námsmenn taki sem hæst lán. Einstaklingar geta því tekið námslán,

jafnvel þótt þeir þurfi ekki á þeim að halda, og ávaxtað sjálfir höfuðstól lánsins á betri kjörum.

Þessum hluta styrksins er mjög misskipt á milli lántaka. Þannig njóta þeir mestrar fyrirgreiðslu frá ríkinu sem taka hæstu lánin, eru lengi í námi, taka há skólagjaldalán, hefja námið seint á ævinni, fara aftur í nám seinna á ævinni og eru ekki með háar tekjur að námi loknu. Meðalaldur námsmanna hefur farið hækkandi á undanförunum árum. Þannig var sem dæmi meðalaldur við brautskráningu fyrstu háskólagráðu (bakkalárgráðu) hér á landi tæp 31 ár 2012 sem er hæsta meðaltal í OECD-löndunum. Eins og áður segir er einn tilgangur með lagasetningunni að auka jafnræði meðal lánþega sjóðsins og afnema að mestu umrædda styrki, sem hingað til hafa verið lítt sýnilegir. Þess í stað verði meðal annars tekið upp nýtt og gagnsætt styrkjakerfi.

Arlegt framlag ríkissjóðs af útlánum hvers árs miðar að því að byggja upp og viðhalda eiginfjárstöðu sjóðsins þannig að hann geti í framtíðinni mætt neikvæðum vaxtamun í lánstarfseminni og ívilnandi endurgreiðslum námslána vegna tekjutengingar ásamt veittum undanþágum greiðenda sem eru í verulegum fjárhagsörðugleikum. Framlag ríkissjóðs til LÍN er ákvarðað þannig að sjóðnum er lagt til það fé á hverju ári sem talið er að útlán hvers árs muni kosta ríkissjóð. Felst í þessu framlagi styrkur ríkisins til námsmanna og nemur þetta framlag í dag 47% af veittum námslánum. Þetta fyrirkomulag felur í sér veikleika þar sem óvissa er um framtíðarþróun veigamikilla stærða til langs tíma, svo sem meðallántökur sjóðsins, vaxtastig, meðaltekjur lánþega þar sem afborganir námslána eru tekjutengdar, aldur lánþega og lífslíkur. Þessar breytur geta eftir atvikum hvort sem er styrkt eða veikt fjárhagsstöðu sjóðsins. Ákvörðun um hvert hlutfall framlags ríkisins skuli vera kemur fram í fjárlögum hverju sinni og hefur starfshópur á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis í samstarfi við Ríkisendurskoðun metið þetta hlutfall hingað til.

Afföll af lánum sjóðsins hafa farið vaxandi á undanförunum árum og að óbreyttu mun sú þróun halda áfram. Með hækkandi meðalaldri og hærri námslánum aukast styrkir til lántaka í formi afskrifta. Lántaki sem skuldar 4,2 m.kr. í lán og er með 4 m.kr. í árstekjur verður 34 ár að greiða upp námslánið. Ef árstekjur hans eru 6 m.kr. er hann 21 ár að greiða upp námslánið og með 7 m.kr. árstekjur 18 ár.

Í dag eru 17,1% af lántökum sjóðsins sem ekki ná að greiða upp námslán sín fyrir 67 ára aldur miðað við 7 m.kr. árstekjur og meðallán 4,2 m.kr. Nemur námslánaskuld þeirra 39 milljörðum kr.

Þá eru 3,7% lántaka orðnir 60 ára og skulda að meðaltali 4,2 m.kr. í námslán og er fyrir sjáanlegt að stærsti hluti þessara lána verði afskrifaður. Nemur námslánaskuld þessa hóps 8 milljörðum kr.

Færa má fyrir því rök að fyrir einstakling sem kominn er með mjög há námslán sé freistandi að bæta enn frekar í þegar ljóst er að hann muni aldrei greiða lánsupphæðina til baka. Hér er því um hagrænan hvata að ræða sem stuðlar að því að ríkið þurfi að leggja lánasjóðnum til meira fé eftir því sem tímar líða.

Meðalaldur lántakenda hefur farið hækkandi, sérstaklega eftir bankakreppuna og í kjölfar átaks ríkisstjórnarinnar „nám er vinnandi vegur“ þegar atvinnulaust fólk var hvatt til að fara frekar í háskólanám en vera á atvinnuleysisbótum. Þessi þróun hefur snúist að einhverju leyti við en fyrir skólaárið 2014–2015 voru 11% lántakenda eldri en 35 ára, skólaárið 2010–2011 voru 15% lántakenda eldri en 35 ár, en aðeins 7% skólaárið 2001–2002. Á skólaárinu 2014–2015 eru 62% lántaka konur og eru 13% þeirra yfir 35 ára aldri, þar af eru 1,4% eða 86

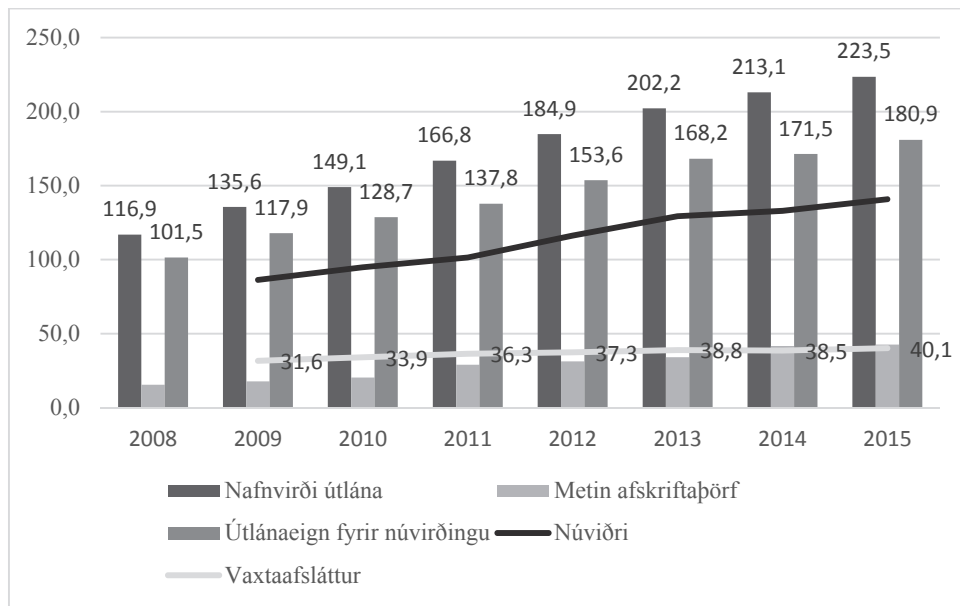
konur eldri en 50 ára og er elsta konan með námslán 67 ára. Karlar eru 38% en rúmlega 8% yfir 35 ára aldri, þar af er elsti lántakinn 64 ára en 27 karlar eldri en 50 ára eru í námi.

Þróun heildarútlána LÍN sést í töflu 7.

Tafla 7. Þróun heildarútlána LÍN frá árinu 1983–2014 (nafnverð).

	Skólaárið	Skólaárið	Skólaárið	Skólaárið	Skólaárið	Skólaárið
	1983-84	1993-94	2003-04	2011-12	2012-13	2013-14
Fjöldi lánþega	5.164	5.946	9.133	12.602	12.236	11.768
Þar af erlendis	2.030	1.848	2.313	2.385	2.333	2.409
Heildarútlán (m.kr.)	5.083	5.138	9.439	16.399	16.820	15.754
þar af framfærslulán	4.369	4.309	8.053	13.447	13.453	12.699
Þar af skólagjaldalán	460	572	914	2.178	2.601	2.402
Þar af önnur lán	254	257	472	782	766	653

Í dag eru lántökur sjóðsins til 25 ára, með föstum vöxtum sem eru ákvarðaðir út frá vöxtum á spariskirteinum ríkissjóðs með 0,15% álagi. Fjárbinding í námslánakerfinu, úti-standandi námslán, nam í árslok 2015 um 180,5 milljörðum kr. en var um 100 milljarðar kr. í árslok 2008. Þar sem útlánavextir nema 1% af lánum sem veitt hafa verið frá og með árinu 1992 lendir fjármagnskostnaðurinn af lánasafninu að öðru leyti á ríkissjóði. Vaxtaniðurgreiðslan er stór hluti af styrk ríkisins til námsmanna. Staða útlánasafnsins í lok árs 2015 var 223,5 milljarðar kr. Bókfært virði útlánanna er eins og áður sagði 180,5 milljarðar kr. og núvirði 140,8 milljarðar kr. eða um 63% af nafnvirði lánasafnsins. Munurinn á bókfærðu virði og núvirtri stöðu lánasafnsins endurspeglar þann viðbótarkostnað sem fylgir því að LÍN lána til námsmanna á lægri vöxtum en sjóðurinn býr sjálfur við varðandi fjármögnun en meðalvextir á lánsfjármögnun LÍN voru 3,69% á árinu 2015. Á mynd 16 sést nafnvirði útlána, metin afskriftaþörf og útlánaeign á efnahagsreikningi.

Mynd 16. Nafnvirði útlána, metin afskriftaþörf og útlánaeign á efnahagsreikningi.

Mynd 16 ber það með sér að fyrirséð er að munurinn á nafn- og núvirði lánasafnsins eykst að óbreyttu, með tilheyrandi aukinni afskriftaþörf og kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Í ársreikningi 2015 voru skuldir lánasjóðsins 95,2 milljarðar kr. Ef hætt yrði að lána samkvæmt núgildandi kerfi og því yrði lokað ætti ekki að bætast við aukinn kostnaður umfram það sem gert er ráð fyrir nú þegar í afskriftasjóði LÍN. Sett hefur verið í afskriftasjóð það hlutfall sem áætlað hefur verið að ekki muni endurgreiðast og miðað við óbreyttar forsendur ætti því ekki að þurfa viðbótarframlag vegna þess.

Helstu breytingarnar sem frumvarpið felur í sér.

Sú grundvallarbreyting sem gerð er á námslánakerfinu í frumvarpi þessu er að í stað þess að sjóðurinn veiti einungis námsaðstoð í formi lána á hagstæðum kjörum verður aðstoðinni skipt í beinar styrkgreiðslur og lán. Þá geta námsmenn ákveðið að taka eingöngu styrk og lán eða jafnvel lán að hluta. Námsmenn sem eru í lánshæfu námi og fullnægja skilyrðum laganna að öðru leyti geta fengið námsstyrk. Þá er gert ráð fyrir að aðstoð sjóðsins hækki úr 92% af framfærsluviðmiði í 100% níu mánuði ársins. Námsstyrkurinn verður 65.000 kr. í alls 45 mánuði eða sem svarar fimm hefðbundnum skólaárum. Heildarstyrkur getur því numið 2.925.000 kr. miðað við fulla námsframvindu. Styrkfjárhæðin er miðuð við að vera nægilega hvetjandi til að námsmenn reyni að ljúka námi á réttum námstíma og leiði til lægri námslánatöku. Með styttingu náms í framhaldsskólum koma námsmenn yngri í háskóla sem væntanlega gerir þeim kleift, a.m.k. fyrstu árin, að taka lægri námslán. Fjárhæð styrks tekur breytingum fyrir upphaf hvers skólaárs í réttu hlutfalli við breytingu á vísitölu neysliverðs næstliðins almanaksárs fyrir viðkomandi skólaár. Fjárhæðin skal birt í úthlutunarreglum og er óbreytt alla mánuði skólaársins.

Stærsti óvissuþátturinn um mat á framlagi til LÍN úr ríkissjóði vegna styrkveitinga er sá fjöldi námsmanna sem mun eiga rétt á styrk. Við mat á áhrifum breytinganna er gert ráð fyrir

að námsmenn í lánshæfu námi séu um 26.600, þar af eru 10.700 lánþegar sjóðsins. Framlög til sjóðsins nema 15,6 milljörðum kr. árið 2016. Styrkurinn verður 65.000 kr. í níu mánuði og miðast full námsframvinda við 30 ECTS-einingar á önn eða 60 ECTS-einingar á skólaári. Að jafnaði er námsframvinda LÍN 76,7% sem helgast m.a. að því að sumir nemendur ná lágmarksframvindu aðra önnina eða samanlagt 46 ECTS-einingum af 60 ECTS-einingum yfir báðar annir.

Í nýju kerfi eru ekki allir styrkhæfir þótt þeir séu lánshæfir því að styrkurinn er einungis veittur til fimm ára. Við mat á því hversu margir geti fengið styrk er tekið mið af hversu lengi nemendur hafa fengið fyrirgreiðslu í gamla kerfinu og fá því einungis lán í nýja kerfinu en ekki styrk. Gengið er út frá að 90% þeirra nemenda sem eru styrkhæfir njóti lánafyrirgreiðslu. Af þeim 10.700 námsmönnum sem eru með lán hjá LÍN í dag fá 90% styrk sem þýðir 4.320 m.kr.

Styrkframlag = styrkur á mánuði * fjöldi mánaða * námsframvinda * styrkhæfir * fjöldi nemenda með lán.

Styrkframlag = kr. 65.000 * 9 mán. * 76,7% * 90% * 10.700 nemenda.

Nemendur sem ekki þiggja lán í dag en eru í styrkhæfu námi eru 15.900 talsins. Þetta er tvískiptur hópur. Annars vegar nemendur sem ekki uppfylla lágmarksnámsframvindukröfur og hins vegar nemendur sem kjósa ekki að taka námslán. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig þessi hópur skiptist og því er erfitt að meta hversu margir þeirra mundu auka námsframvindukröfu sína til að fá námsstyrk. Ef gert er ráð fyrir að þeir sem ekki eru með lán í dag mundu þiggja námsstyrk og væru með sömu námsframvindu og hinn hefðbundni námsmaður í núverandi kerfi gæti kostnaður ríkissjóðs vegna styrkjanna orðið eins og sýnt er í töflu 8.

Tafla 8. Fjöldi nýrra nemenda með námsstyrk í nýju kerfi.

Styrkur á mánuði í kr.	Fjöldi mánaða	Námsframvinda	Styrkur nema á ári í kr.	Fjöldi nema	Rétt á styrk – hlutfall	Styrkframlag alls í m.kr.	Vaxtastyrksframlag alls í m.kr.
65.000	9	76,70%	448.695	11.130	70%	4.994,0	148,5
65.000	9	76,70%	448.695	9.540	60%	4.280,6	127,3
65.000	9	76,70%	448.695	7.950	50%	3.567,1	106,1
65.000	9	76,70%	448.695	6.360	40%	2.853,7	84,9

Miðað við að rúmlega 30% þeirra námsmanna sem eru ekki lánþegar hjá sjóðnum núna fái styrk, auk núverandi lánþega, dugir núverandi framlag til sjóðsins. Verði hlutfallið hærra, t.d. 50%, þarf að hækka framlag til sjóðsins um 554,22 m.kr. Verði hlutfallið 60% þarf framlagið hins vegar að hækka um 1.264,22 m.kr.

Ætla má að margir þeirra nemenda sem í dag eru ekki með námslán séu í námi samhliða vinnu og ólíklegt er að þeir hætti í vinnu til að fá námsstyrkinn. Því er ólíklegt að hlutfall þeirra sem fá námsstyrk fari upp fyrir 60%.

Gera þarf ráð fyrir vaxtastyrkjum til styrkþega eins og sjá má í töflunni hér að framan. Vaxtastyrkur er veittur til að standa undir vaxtakostnaði námsmanna þar sem námsaðstoð sjóðsins er greidd út við lok missiris og eftir að staðfesting á námsárangri hefur borist sjóðn-

um og er þetta sambærilegt ákvæði og er í núgildandi lögum. (Í dag eru greiddar 290 kr. á einingu miðað við fullt nám, 60 einingar. Þá er fullur vaxtastyrkur 17.400 kr.)

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hækka það hlutfall sem sjóðurinn lánar af grunnframfærslu úr 92% í 100% og er áætlað að útgjaldaauki vegna breytingarinnar nemi um 1 milljarði kr. Forsenda þess að námsaðstoð í formi beinna styrkgreiðslna til nemenda á meðan á námi stendur, og þar með minni skuldsetning námsmanna, virki sem hvatning til þess að bæta námsframvindu er að sjóðurinn láni fyrir fullri framfærslu. Heildarútlán sjóðsins aukast því um 1,2 milljarða kr.

Nýtt lánakerfi hefur í för með sér ýmsar breytingar.

Kveðið er á um að hámark veittrar aðstoðar sjóðsins nemi að frádragnum námsstyrk 15 m.kr., þ.e. verði með námsstyrk tæpar 18 m.kr. til hvers einstaklings. Áætla má að lækkun útlána vegna þessa geti numið allt að 120 m.kr. á ári. Á árinu 2015 var 61 lánþegi með lánaðstöðu yfir 15 m.kr.

Þá verður að hámarki veitt námsaðstoð til 420 ECTS-eininga eða í sjö ár, óháð námsferli. Í dag er í úthlutunarreglum miðað við 480 ECTS-einingar en settar eru girðingar varðandi einstök námsstig. Þannig er eingöngu lánað til 180 ECTS-eininga í bakkalárnámi, 120 ECTS-eininga í meistaranámi og 60 ECTS-eininga í doktorsnámi og 120 ECTS-einingar eru til ráðstöfunar fyrir námsmenn án takmarkana. Frumvarpið gerir ráð fyrir að umræddar girðingar falli niður og að námsmenn hafi aukið frelsi til að stjórna því hvernig þeir nýta rétt sinn til námsaðstoðar. Áætlað er að árleg lækkun útlána vegna færri eininga sem lánað er til verði um 50 m.kr. og að áhrifin komi fram eftir 2–3 ár.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sett verði ný skilyrði fyrir námsaðstoð sem eru annars vegar að viðkomandi sé ekki í vanskilum við sjóðinn og að sjóðurinn hafi ekki áður þurft að afskrifa lán hjá viðkomandi einstaklingi. Hins vegar eru sett inn aldurstakmörk á aðstoðina. Þannig verður ekki veitt námsaðstoð til einstaklinga sem orðnir eru 60 ára eða eldri. Þá verður námsaðstoð takmörkuð eftir 50 ára aldur þannig að hún verður 90% af fullri aðstoð við 51 árs aldur og lækkar um 10% á ári og verður þannig við 59 ára aldur 10% af fullri aðstoð. Er þetta í samræmi við fyrirkomulag námsaðstoðar annars staðar á Norðurlöndum en þar hefst skerðingin fyrr eða við 47 ára aldur og fellur alfarið niður við 57 ára aldur. Námslán til þessa hóps eru áætluð um 90 m.kr. en munu lækka um 40 m.kr. við breytingu í frumvarpi.

Vextir á námslánum verða 2,5% að viðbættu álagi til að mæta afskriftaþörf, sem miðað við núverandi forsendur er metið 0,5%. Þegar fjármögnunarevntir sjóðsins eru hærri en 2,5% munu framlög ríkissjóðs til sjóðsins þurfa að hækka sem því nemur. Erfitt er að meta hugsanlegan kostnaðarauka vegna óvissu í þróun vaxta. Miðað við hvern milljarð króna í útlán þarf framlag ríkissjóðs vegna vaxtamunarins að nema um 50 m.kr. eða 624 m.kr. miðað við áætlaðar lántökur sjóðsins í nýju kerfi, án sérstaks álags ríkissjóðs á lánum til sjóðsins. Ef miðað er við þau lánakjör sem sjóðurinn býr við í dag þá er kostnaðurinn um 919 m.kr. Gera má ráð fyrir að aukin útgjöld ríkissjóðs vegna vaxtamunarins muni nema 600–900 m.kr. Núverandi lánakjör sjóðsins eru 2,94% (þ.a. 0,15% álag ríkissjóðs) en meðalvextir lánasafnsins alls eru hærri eða 3,69%. Hafa ber í huga að í lánasafninu eru lán tekin á mun hærri vöxtum eða 6,79%. Einnig má geta þess að í sögulegu samhengi hafa vextir af lánsfjármögnun sjóðsins verið hærri en 2,5% þó að núna séu þeir lágir. Í meðfylgjandi töflu sést kostnaður ríkissjóðs fyrir hvert prósentustig vegna mismunar á fjármögnunarevntum sjóðsins og útlánavöxtum.

Tafla 9. Kostnaður miðað við að vextir til námsmanna séu 2,5% og mismunandi fjármögnunarvexti sjóðsins.

Vextir á teknum lánum LÍN hjá SÍ:	Kostnaður á hvern milljarð:	Kostnaður miðað 12,4 milljarða í lántökur í nýju kerfi:
2,50%	0	0
2,80%	50.327.473	624.060.665
2,94%	74.174.315	919.761.506
3,00%	84.463.664	1.047.349.434
3,50%	171.790.773	2.130.205.585
3,69% *	205.698.452	2.550.660.805
4,00%	261.848.022	3.246.915.468
4,50%	354.493.188	4.395.715.537
5,00%	449.577.460	5.574.760.509
5,50%	546.947.719	6.782.151.710
6,00%	646.448.721	8.015.964.146

* Meðalfjármögnunarkjör LÍN í dag.

Í frumvarpinu er lagt til að greiðslufyrirkomulagi námslána verði breytt á þann veg að fjárhæð afborgana taki mið af annars vegar höfuðstól lánsins en ekki tekjum eins og verið hefur og hins vegar fjölda endurgreiðsluára þar sem fjöldi þeirra ræðst af aldri námsmanns við námslok. Lagt er til að afborgun námslána dreifist jafnt yfir endurgreiðslutímann og þannig verði greiðslubyrðin ekki of þung í upphafi. Í stað tveggja gjalddaga á ári er mælt fyrir um að námslán skuli endurgreidd með mánaðarlegum endurgreiðslum. Sé um það að ræða að lántakar séu að greiða af fleiri skuldabréfum en einu samkvæmt lögum þessum er til hagræðis heimilað að innheimta í einu lagi endurgreiðslur vegna allra skuldabréfa. Ekki eru forsendur til að spá fyrir um hvort vanskil muni aukast í kjölfar þess að endurgreiðslur eru ekki lengur tekjutengdar. Lægri lánsupphæðir með tilkomu námsstyrkja á meðan á námi stendur munu vega upp á móti auknum kröfum um endurgreiðslur námslána.

Heimilt verður að sækja um frestun á endurgreiðslu námslánanna vegna atvika sem valda tímabundnum fjárhagsörðugleikum í eitt ár í senn en að hámarki í þrjú ár samanlagt. Þá verður hægt að sækja um heimild til að fresta helmingi hvernar endurgreiðslu námslána vegna fyrstu kaupa á íbúðarhúsnæði í allt að 60 mánuði til að auðvelda ungu fólki íbúðar kaup. Þegar sótt er um frestun á endurgreiðslu felur það í sér að breyta þarf skilmálum þegar útgefinna skuldabréfa enda er endurgreiðsluferli breytt og bæta þarf á höfuðstól reiknuðum endurgreiðslum á þeim tíma sem frestunin varir. Af þeim sökum er mælt fyrir um að frestun sé háð því skilyrði að undirrituð verði skilmálabreyting af hálfu lántaka.

Sett er inn tímabundin heimild til ársloka 2021 sem gerir greiðendum eldri lána kleift að fá 10.000 kr. í viðbótarniðurfærslu af eftirstöðvum fyrir hverjar 100.000 kr. sem greiddar eru aukalega inn á lánið. Þetta jafngildir því að veittur sé afsláttur upp á um 9,1%. Erfitt er að meta þann hvata sem þessu fylgir en það er sjóðnum í hag, miðað við áður nefndan afslátt, að greiðendur greiði upp námslán sín ef meðallíftími lánanna er meiri en fimm ár. Gert er ráð fyrir að kostnaður vegna þessarar heimildar rúmist innan núverandi kerfis þegar því verður lokað. Ekki er því gert ráð fyrir auknum útgjöldum fyrir ríkissjóð vegna þessa.

Aðrar breytingar sem gerðar eru á lögum um LÍN eru að námslán verða undanþegin 2. og 3. mgr. 165. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Ekki er farið að reyna á þetta ákvæði að fullu en samt hefur fjölgun gjaldþrota af lánasafninu tvöfaldast eða úr 0,15 í 0,30%. LÍN hefur það hlutverk að veita tækifæri til náms óháð efnahag og veitir því lán á hagstæðari kjörum en almennt bjóðast við lántöku. Nám er fjárfesting sem nýtist einstak-

lingnum alla starfsævina óháð gjaldþroti og þannig standa ekki sömu rök til þess að sjóðurinn eigi að þurfa að höfða dómsmál til að freista þess að rjúfa fyrningu námslánaskulda í kjölfar gjaldþrots lánþega.

Í frumvarpinu er afmarkað til hvaða náms er heimilt að veita námsaðstoð. Í núgildandi lögum segir aðeins að lánað sé til háskólanáms og að heimilt sé að lána til sérnáms á framhaldsskólastigi en ekki er skilgreint nánar hvaða nám telst til háskólanáms eða sérnáms. Í frumvarpinu er leitast við að afmarka betur hvaða nám fellur undir sérnám í þessum skilningi. Þá kemur inn sérstök heimild til að veita námsaðstoð til aðfaranáms sem skipulagt er af viðurkenndum háskóla á Íslandi, sem oft hefur verið nefnt frumgreinanám. Um langt skeið hefur verið lánað til slíks náms hjá sjóðnum og hefur Ríkisendurskoðun gert athugasemd við að ekki væri til staðar fullnægjandi lagaheimild. Með ákvæði þessu er brugðist við ábendingu stofnunarinnar. Til þess að greina aðfaranámið betur frá almennu framhaldsskólanámi er sett það skilyrði að námsmaður sé orðinn 23 ára svo heimilt sé að veita námsaðstoð vegna aðfaranáms. Ekki er gert ráð fyrir að þessi ákvæði frumvarpsins muni hafa aukin útgjöld í för með sér fyrir ríkissjóð. Að síðustu er mælt fyrir um það að nám sem er skipulagt með vinnu sé ekki aðstoðarhæft. Lánað hefur verið fyrir skólagjöldum vegna slíks náms hjá sjóðnum og árleg útlán vegna þessa hafa verið um 170 m.kr. Gert er ráð fyrir að útlán sjóðsins lækki um 100 m.kr. Þar sem einhverjir skólar muni skipuleggja námið sem fullt nám sem hluti námsmanna geti nýtt sér.

Í frumvarpinu er skilgreining á rétti íslenskra og erlendra ríkisborgara sem og EES-farandlaunþega til námsaðstoðar gerð ítarlegri og skýrari. Þá er heimilað í lögunum að einstaklingur sem fengið hefur stöðu flóttamanns og ótímabundið dvalarleyfi eigi rétt á námsaðstoð til náms á Íslandi. Ekki er gert ráð fyrir að þetta hafi áhrif á ríkisútgjöld.

Fram kemur að ákvörðun um aðstoðarhæfi náms verður áfram hjá stjórn sjóðsins en hins vegar verður sjóðnum heimilað að leita umsagnar frá Eric/Naric Upplýsingaskrifstofu Íslands vegna náms erlendis og Menntamálastofnunar eða annars fagaðila ef ástæða þykir til vegna náms hér á landi. Þetta ákvæði er tilkomið til að bregðast við athugasemdum Ríkisendurskoðunar vegna fyrirkomulags sjóðsins við mat á aðstoðarhæfu námi, bæði á Íslandi og erlendis. Ekki er gert ráð fyrir að mikil vinna né heldur að beiðnir um umsagnir um lánshæft nám verði mjög margar vegna náms erlendis. Sú vinna sem felst í mati á lánshæfu námi felst í að kanna vefsíður skólanna og vera í samskiptum við þá vegna uppsetningar námsins og kanna hvort þar til bær menntamálayfirvöld hafi samþykkt námið sé námið erlendis o.s.frv. Þessi vinna mun að öllu líkindum vera árstíðabundin að mestu, þ.e. snemmsumars og á haustin. Þessi vinna er áætluð 25% stöðugildi í 1–2 mánuði eða sem nemur 200–500 þús.kr. Sama vinnuframlag má gera ráð fyrir að falli til hjá Menntamálastofnun. Ekki er gert ráð fyrir viðbótakostnaði vegna þess þar sem gert er ráð fyrir að vinnan falli undir hlutverk stofnunarinnar. Ekki er gert ráð fyrir að LÍN þurfi að greiða fyrir þessar upplýsingar.

Lagt er til að lánþegi undirriti skuldabréf fyrir hverja lántöku hjá sjóðnum og er stefnt að því að skuldabréfin verði með rafrænu formi og með rafrænni undirskrift til að gera umsjáluna almennt auðveldari og hagkvæmari fyrir bæði sjóðinn og lántakanda. Í núgildandi lögum er það þannig að í stað undirritunar nýs skuldabréfs fyrir hverja lántöku undirrita námsmenn eitt skuldabréf í upphafi náms og fá lán út á það. Við námslok voru teknar saman þær fjárhæðir sem viðkomandi námsmaður hafði fengið í lán á námstímanum og ritað inn á skuldabréfið. Þær breytingar sem felast í frumvarpi þessu, svo sem að námslán beri vexti frá útborgun, möguleg breyting á vöxtum og mismunandi skuldabréf fyrir framfærslulán og skólagjaldalán, styðja það að undirritað sé sérstakt skuldabréf vegna hvernar námslántöku. Sjóðnum verður heimilt að innheimta lántökugjöld af veittum útlánum og er heimildin sam-

bærileg og í núgildandi lögum. Lántökugjöldum er ætlað að standa undir kostnaði vegna umsýslu lána. En þó verður að gera ráð fyrir auknum umsýslukostnaði hjá sjóðnum sem kallar á aukin ríkisútgjöld, m.a. vegna styrkveitinga. Gert er ráð fyrir að núgildandi tölvukerfi geti tekið á móti þeim breytingum sem fram koma í frumvarpinu en gera má ráð fyrir að fjölga þurfi um tvo starfsmenn hjá sjóðnum. Áætlaður kostnaður vegna þessa er 20–22 m.kr. auk 5 m.kr. árlegs kostnaðar vegna viðhalds tölvukerfa.

Til að meta áhrif þessara kerfisbreytinga var unnin greining á gömlu og nýju kerfi, sbr. fylgiskjal. Greiningin hefur snúið að einstökum lánþegum, fyrirgreiðslu til þeirra og styrkjum í nýju og gömlu kerfi ásamt samanburði á greiðslubyrði lánanna. Þá hefur verið gerður samanburður á nýju og gömlu kerfi til framtíðar. Til samanburðar hafa verið settar upp sviðsmyndir miðað við 10% aukna skilvirkni í nýja kerfinu. Aukin skilvirkni felst í því að bæta námsframvindu og fækka þannig heildarfjölda nema í námi þótt jafnmargir útskrifist og áður. Eðli máls samkvæmt næst slík skilvirkni ekki fram strax heldur að nokkrum tíma liðnum. Gert er ráð fyrir að hugsanlega þurfi að auka framlag til sjóðsins tímabundið en á móti felst þjóðhagslegur ávinningur í því að auka skilvirkni í skólakerfinu. Aukna skilvirkni mætti nýta til að auka þjónustu við nemendur og auka gæði kennslunnar. Annan þjóðhagslegan ávinning mætti meta í væntum skatttekjum fyrir þann tíma sem nemendur ljúka fyrr námi, þ.e. greiðslu tekju- og neysluskatta, og hefur hann verið metinn á a.m.k. 3 milljarða kr. árlega, sbr. fylgiskjal.

Samantekt.

Gert er ráð fyrir að með nýjum lögum verði hætt að lána samkvæmt eldra kerfi og að því verði lokað. Þannig mun kostnaður ekki aukast umfram það sem nú er miðað við fyrirbyggjandi forsendur þar sem framlög til sjóðsins hafa tekið mið af kostnaði vegna niðurgreiddra vaxta og væntanlegum afföllum af lánasafni sjóðsins. Ekki er gert ráð fyrir auknum kostnaði fyrir ríkissjóð vegna heimildar til að greiðendur eldri lána geti fram til 31. desember 2021 greitt aukaafborgun lánsins og fengið 10.000 kr. viðbótarniðurfærslu eftirstöðva.

Að því gefnu að fjármögnunarmarkmið sjóðsins verði ekki umfram 2,5% er ekki gert ráð fyrir að nýtt lánakerfi kalli á aukin ríkisútgjöld vegna þess.

Hækkun framfærsluviðmiða sjóðsins úr 92% í 100% mun kosta sjóðinn um 1 milljarð kr. í auknum lántökum. Á móti kemur 50 m.kr. lækkun útgjalda vegna fækkunar eininga sem lánað er til úr 480 ECTS-einingum niður í 420 ECTS-einingar. Þá má gera ráð fyrir 40 m.kr. minni lántöku vegna takmarkana á námsaðstoð frá 50 ára aldri og að ekki verða veitt lán til 60 ára og eldri.

Mesta óvissan við mat á auknum útgjöldum úr ríkissjóði snýr að styrkveitingum til þeirra sem eiga rétt á námsaðstoð. Á yfirstandandi skólaári taka 10.700 einstaklingar námslán hjá sjóðnum og má búast við að kostnaður við styrkveitingu til þeirra verði um 4,3 milljarðar kr. Eftir í menntakerfinu eru um 15.900 einstaklingar sem munu eiga rétt á námsaðstoð. Núverandi framlag til sjóðsins mundi standa undir því að rúmlega 30% námsmanna sem eru í lánshæfu námi en eru ekki á lánnum hjá sjóðnum fengju námsstyrk auk þeirra námsmanna sem eru með lán hjá sjóðnum. Gera verður ráð fyrir að fjölgun námsmanna sem mundu nýta sér styrki í nýju kerfi verði nokkuð meiri og er í frumvarpinu miðað við að 50–60% námsmanna sem ekki njóta fyrirgreiðslu sjóðsins í dag mundu nýta sér námsstyrk. Er þá tekið mið af því að talsverður hluti þessa hóps er í hlutanámi eða uppfyllir ekki kröfur um lágmarksnámsframvindu. Þannig er gert ráð fyrir að allt að tvöfalt fleiri námsmenn njóti fyrirgreiðslu sjóðsins en í núverandi fyrirkomulagi.

Gera þarf ráð fyrir vaxtastyrk til þeirra sem munu njóta námsstyrkjanna. Áætlað er að útgjöld ríkisins vegna þessa hækki um 106,1 m.kr. miðað við að 50% námsmanna sem ekki eru með lán í dag nýti sér námsstyrk og 127,3 m.kr. ef miðað er við 60% hlutfall. Einnig þarf að gera ráð fyrir 25–27 m.kr. árlegri hækkun á rekstrarkostnaði hjá LÍN vegna aukinnar umsýslu.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur mennta- og menningarmálaráðuneytið að við lögfestingu frumvarpsins þurfi að leggja til um 133,1–154,3 m.kr. vegna vaxtastyrkja til námsmanna og aukins rekstrarkostnaðar LÍN. Þau framlög sem ríkissjóður veitir sjóðnum nú ættu að duga til að greiða námsstyrki til þeirra nemenda sem taka nú lán hjá sjóðnum og eru með 76,7% námsframvindu og einnig til að greiða rúmlega 30% af þeim nemendum sem ekki eru lánþegar í dag en kjósa að þiggja styrk. Verði þetta hlutfall hærra kallar það á aukin ríkisútgjöld eins og fyrr greinir.

Telja verður ólíklegt að fjölgun nýrra styrkþega verði meiri en gert er ráð fyrir hér að framan, þ.e. að hlutfall námsmanna sem ekki njóta fyrirgreiðslu sjóðsins í dag en muni nýta sér námsstyrki í nýju kerfi sé á bilinu 50%–60%. Þetta þýðir að fjöldi námsmanna sem nýta sér námsstyrki yrði um tvöfalt meiri en fjöldi námsmanna sem nýta sér námslán, en verði það raunin má jafnframt gera ráð fyrir verulega bættri námsframvindu. Færi það svo væri það jákvætt þar sem því fylgdi mikill þjóðhagslegur ávinningur og bætt nýting á fjárfestingu í háskólakerfinu.

Samandregin útgjaldaáhrif vegna frumvarpsins sjást í eftirfarandi töflum. Rétt er að vekja athygli á því að kostnaður vegna breytinga kann að vera ofmetinn um 150 m.kr. vegna námsmanna sem eru í lánshæfu námi í dag.

Eins og sést er gert ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs miðað við framangreindar forsendur aukist um 1,3–2 milljarða kr. sé miðað við að vaxtamismunur verði 0,3%. Í töflu 9 hér að framan eru sýnd áhrif mismunandi vaxtamismunar á útgjöld ríkissjóðs. Enn fremur er gert ráð fyrir að þessi vaxtamunur verði á bilinu 0,3%–0,44% sem er í samræmi við hagfellda hagspá í fjármálastefnu/fjármálaáætlun ríkissjóðs 2017–2021. Neðri mörk miða við að sérstakt álag sem sjóðurinn greiðir til ríkissjóðs við lántöku verði fellt niður, en efri mörk miða við að sjóðurinn þurfi áfram að greiða álagið. Sé miðað við efri mörk vaxtamismunar mun kostnaður ríkissjóðs nema 1,6–2,3 milljörðum kr. Í matinu er tekið mið af núverandi vaxtakjörum sjóðsins hjá ríkissjóði og endurspeglar það þess vegna kostnað við breytingu á milli núverandi laga og þessa frumvarps. Að öðru óbreyttu mun þróun vaxta til lengri tíma hafa áhrif á kostnað ríkissjóðs, sbr. töflu 9. Slík þróun hefur hins vegar áhrif hvort sem miðað er við núverandi námsaðstoðarfyrirkomulag eða það sem hér er lagt til. Neikvæð áhrif af óhagstæðum fjármögnunarkjörum sjóðsins eru þó heldur meiri í núverandi kerfi heldur en því sem hér er lagt til.

Tafla 10 a. Kostnaðaráhrif frumvarpsins.

	Miðað við að 50% námsmanna sem eru ekki á lánum í dag nýti sér styrk	Miðað við að 60% námsmanna sem eru ekki á lánum í dag nýti sér styrk
Námsstyrkir		
Kostnaður vegna námsstyrkja – námsmenn í núverandi kerfi (10.700 námsmenn)	4.320.000.000	4.320.000.000
Kostnaður vegna námsmanna í dag sem eru í lánshæfu námi og skila lágmarksnámsframvindu og munu því þiggja styrk	3.420.000.000	4.280.000.000

Aukinn vaxtastyrkur vegna námsstyrkja	106.100.000	127.300.000
Aukinn rekstrarkostnaður LÍN	27.000.000	27.000.000
Framlag til LÍN í dag	-7.335.800.000	-7.335.800.000
Aukinn kostnaður ríkissjóðs vegna námsstyrkja	537.300.000	1.418.500.000
Námslán		
Hækkun á lána hlutfalli úr 92% í 100% af framfærsluviðmiði	1.472.000.000	1.472.000.000
Fækkun lánshæfra eininga úr 480 í 420 ECTS-einingar	-50.000.000	-50.000.000
Takmörkun á námsaðstoð vegna aldurstengingar	-40.000.000	-40.000.000
Lækkun á kostnaði vegna 15 m.kr. þaks á námslán	-120.000.000	-120.000.000
Lækkun á kostnaði vegna þess að hætt er að lána fyrir skólagjöldum vegna náms sem skipulagt er sem nám með vinnu	-100.000.000	-100.000.000
Samtals aukin námslán	1.162.000.000	1.162.000.000
Kostnaður vegna vaxtaniðurgreiðslu námslána	624.000.000	624.000.000
Samtals aukinn kostnaður ríkissjóðs	1.311.300.000	2.042.500.000

Tafla 10 b. Kostnaðaráhrif frumvarpsins.

	Miðað við að 50% námsmanna sem eru ekki á lánum í dag nýti sér styrk	Miðað við að 60% námsmanna sem eru ekki á lánum í dag nýti sér styrk
Námsstyrkir		
Kostnaður vegna námsstyrkja – námsmenn í núverandi kerfi (10.700 námsmenn)	4.320.000.000	4.320.000.000
Kostnaður vegna námsmanna í dag sem eru í lánshæfu námi og skila lágmarksnámsframvindu og munu því þiggja styrk	3.570.000.000	4.280.000.000
Aukinn vaxtastyrkur vegna námsstyrkja	106.100.000	127.300.000
Aukinn rekstrarkostnaður LÍN	27.000.000	27.000.000
Framlag til LÍN í dag	-7.335.800.000	-7.335.800.000
Aukinn kostnaður ríkissjóðs vegna námsstyrkja	687.300.000	1.418.500.000
Námslán		
Hækkun á lána hlutfalli úr 92% í 100% af framfærsluviðmiði	1.472.000.000	1.472.000.000
Fækkun lánshæfra eininga úr 480 í 420 ECTS-einingar	-50.000.000	-50.000.000
Takmörkun á námsaðstoð vegna aldurstengingar	-40.000.000	-40.000.000
Lækkun á kostnaði vegna 15 m.kr. þaks á námslán	-120.000.000	-120.000.000
Lækkun á kostnaði vegna þess að hætt er að lána fyrir skólagjöldum vegna náms sem skipulagt er sem nám með vinnu	-100.000.000	-100.000.000
Samtals aukin námslán	1.162.000.000	1.162.000.000
Kostnaður vegna vaxtaniðurgreiðslu námslána	919.000.000	919.000.000
Samtals aukinn kostnaður ríkissjóðs	1.606.300.000	2.337.500.000

Markmið breytinga á lögunum er að tryggja aukið réttlæti og gegnsæi við úthlutun styrkja, skapa fyrirsjáanleika fyrir námsmenn og lánasjóðinn og hvetja til bættrar námsframvindu. Var í útreikningum gert ráð fyrir a.m.k. 10% aukinni skilvirkni sem felur í sér að fleiri eigi möguleika á að njóta námsstyrkjanna sem aftur skilar sér í minnkuðum lántökum til framtíðar lítið. Þá er ótalinn sá þjóðhagslegi ávinningur sem felst í styttri námstíma, en hann er metinn á a.m.k. 3,1 milljarður kr. árlega.

Þá er við mat á kostnaðaráhrifum rétt að hafa í huga að verði engar breytingar gerðar á núverandi kerfi má búast við að fjárhagsleg áhætta sjóðsins aukist enn frekar og að styrkhlutfall ríkissjóðs aukist á næstu árum og geti orðið á bilinu 50–55% í stað 47%.

Ekki hefur verið gert ráð fyrir hækkun í útgjöldum ríkissjóðs sem gæti leitt af samþykkt frumvarpsins í langtímaáætlun ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára. Gert er ráð fyrir að veitt verði heimild til LÍN til lántöku auk viðbótarframlags vegna aukins umsýslukostnaðar sjóðsins og vaxtastyrkja eftir gildistöku nýrra laga.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um markmið laganna og hlutverk Lánasjóðs íslenskra násmanna.

Í 2. mgr. greinarinnar er skilgreind sú námsaðstoð sem sjóðurinn veitir en í frumvarpinu er lagt til að námsaðstoð skiptist annars vegar í beinan styrk og hins vegar lán. Í 2. mgr. er áréttað að námslán teljist ekki neytendalán samkvæmt lögum um neytendalán, nr. 33/2013. Í 3. gr. þeirra laga er tekið fram hverjir eru undanþegnir lögunum. Þar undir falla námslán skv. j-lið 1. mgr. ákvæðisins þar sem segir að undanþegnir séu samningar sem eru veittir takmörkuðum fjölda aðila samkvæmt lögum með almannahagsmuni í huga og með lægri vöxtum en markaðsvöxtum eða með öðrum hagstæðari skilmálum en almennt gilda á markaði. Með þessu ákvæði í frumvarpinu er gildandi réttarframkvæmd því áréttuð.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er afmarkað til hvaða náms er heimilt að veita námsaðstoð. Í lögum nr. 21/1992 sagði aðeins að lánað væri til háskólanáms og heimilt að lána til sérnáms á framhaldsskólastigi en ekki skilgreint nánar hvað teldist til háskólanáms eða sérnáms. Sérnám getur verið misjafnt að eðli og uppbyggingu og því er í ákvæðinu leitast við að afmarka betur hvað falli undir sérnám í þessum skilningi.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um að námsaðstoð sé veitt til náms á háskólastigi við háskóla á Íslandi og erlendis sem viðurkenndir eru af þarlandum menntamálayfirvöldum og lýkur með prófgráðu á háskólastigi. Í samræmi við íslenska menntastefnu munu kröfur til háskólanáms taka mið af þeim kröfum sem settar eru fram í Bologna-yfirlýsingunni sem undirrituð var árið 1999.

Í 3. mgr. segir að heimilt sé að veita námsaðstoð vegna sérnáms sem uppfyllir skilyrði 20. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, en þar er fjallað um nám sem stundað er í framhaldi af skilgreindum námslokum á framhaldsskólastigi. Í slíkt nám eru almennt gerð þau inntökuskilyrði að umsækjandi hafi lokið framhaldsskólaprófi eða öðru tilgreindu prófi á framhaldsskólastigi. Slíkt nám mundi þannig almennt teljast á æðra hæfnisþrepi en annað sérnám á framhaldsskólastigi en þó gæti það ekki talist til háskólanáms. Í ákvæðinu er sett það skilyrði að sambærilegt nám sé ekki í boði hér á landi á háskólastigi en sú krafa til sérnáms er nú þegar gerð í úthlutunarreglum lánasjóðsins.

Í 4. mgr. er fjallað um nám á framhaldsskólastigi sem leiðir til starfsréttindaprófs eða annarra skilgreindra námsloka sem miðast við tiltekin störf. Undir þetta ákvæði fellur iðnám og annað verknám sem veitir sérhæfða þjálfun í tiltekinni starfsgrein og nám sem telja má sambærilegt.

Skilyrði 3. og 4. mgr. eru ekki afmörkuð við nám á Íslandi. Ákvæðin geta því einnig, að uppfylltum þeim skilyrðum sem þar koma fram og nánar væri mælt fyrir um í úthlutunarreglum, tekið til sérnáms erlendis.

Í 5. mgr. er sérstök heimild til að veita námsaðstoð til aðfaranáms sem skipulagt er af viðurkenndum háskóla á Íslandi, sem oft hefur verið nefnt frumgreinanám. Með ákvæðinu er brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar eins og að framan greinir. Eitt helsta sjónarmiðið að baki aðstoðarhæfi aðfaranáms, þó að almennt framhaldsskólanám sé það ekki, er að nemendur í aðfaranámi eru í flestum tilvikum orðnir 23 ára eða eldri þegar þeir hefja námið, það er skipulagt til eins árs, er skipulagt af háskólum og er ásamt starfsreynslu brú yfir í háskólanám. Slíkir nemendur eru yfirleitt virkir á vinnumarkaði og líklegir til að hafa fjárhagslegar skuldbindingar og eiga erfitt með að láta af vinnu og fara í nám sem ekki væri aðstoðarhæft. Til þess að greina aðfaranámið betur frá almennu framhaldsskólanámi er sett það skilyrði að námsmaður sé orðinn 23 ára svo heimilt sé að veita námsaðstoð vegna aðfaranáms.

Í 6. og 7. mgr. er skýrlega kveðið á um að nám sem leiðir til stúdentsprófs sé ekki aðstoðarhæft hjá sjóðnum og einnig að nám sem er skipulagt með vinnu sé ekki aðstoðarhæft. Varðandi síðarnefnda námið, þá hefur slíkt nám ekki uppfyllt skilyrði þess að vera lánshæft fyrir framfærslu. Hins vegar hefur verið veitt lán fyrir skólagjöldum vegna náms með vinnu og þannig vikið frá þeirri meginreglu að lán sé lánshæft ef það er skipulagt sem fullt nám í kennsluskra skóla eða 60 ECTS-einingar á hverju skólaári. Undantekning þessi kom inn í úthlutunarreglur sjóðsins í byrjun aldarinnar þegar Háskólinn í Reykjavík byrjaði að kenna „viðskiptafræði með vinnu“. Náminu var dreift á þrjár annir á námsárinu (haust, vor og sumar), var 9 skólaeiningar (svarar til 18 ECTS í dag) á hverju missiri sem var ekki lánshæfur árangur. Þótt „viðskiptafræði með vinnu“ sé ekki til í dag, þá njóta MBA, MPA, ýmsar námsleiðir við Endurmenntun og aðrar sambærilegar námsleiðir háskólanna góðs af þessari reglu. Þess má geta að fjölgun hefur verið á undanförunum árum í hópi skóla og námsleiða sem settar eru upp sem nám með vinnu þannig að námið sé lánshæft fyrir skólagjöldum. Því má gera ráð fyrir að aðsókn í slík skólagjaldalán eigi áfram eftir að aukast, frekar en ekki. Samkvæmt upplýsingum sem fengust frá norrænu lánasjóðunum er ekki lánað til hlutanáms, hvorki til skólagjalda né framfærslu í Danmörku og Finnlandi. Í Danmörku er einungis lánað/styrkt til náms sem skipulagt er sem fullt nám en Finnar veita ekki aðstoð til skólagjalda. Í Svíþjóð er lánað fyrir skólagjöldum til hlutanáms erlendis. Norðmenn lána fyrir skólagjöldum að frádregnum styrkjum sem námsmaður fær innan lands og lána/styrkja einnig fyrir skólagjöldum erlendis að frádregnum styrkjum. Frá upphafi hefur markmið lánasjóðsins verið að lána til fólks í fullu námi fyrir framfærslu og, eftir atvikum, til viðbótar fyrir skólagjöldum. Það er því nokkuð á skjön við þessa meginhugsun að veita lán eingöngu til skólagjalda til einstaklinga sem eru í fullri vinnu, en auka við menntun sína í því skyni að auka tekjumöguleika. Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að tekinn verði af allur vafi um það að nám sem skipulagt er með vinnu verði ekki aðstoðarhæft hjá sjóðnum.

Um 3. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um að þegar stjórn sjóðsins telur vafa leika á aðstoðarhæfi náms erlendis skuli leitað umsagna frá Eric/Naric Upplýsingaskrifstofu Íslands vegna slíks

náms. Þá er sett ákvæði um heimild stjórnar LÍN til þess að leita umsagnar Menntamála- stofnunar eða annars bærs aðila vegna náms hér á landi.

Ákvörðun um aðstoðarhæfi mun áfram liggja hjá stjórn sjóðsins eins og verið hefur en eðli máls samkvæmt munu umsagnir frá áðurnefndum stofnunum hafa mikið vægi við töku ákvörðunar þegar vafi er uppi um aðstoðarhæfi námsins.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um almenn skilyrði sem allir námsmenn þurfa að uppfylla til að eiga rétt á námsaðstoð samkvæmt frumvarpinu. Nýmæli er að finna í 3. og 5. tölul. ákvæðisins en að öðru leyti felur ákvæðið ekki í sér breytingar frá gildandi framkvæmd.

Í 3. tölul. ákvæðisins er í fyrsta sinn sett það skilyrði fyrir námsaðstoð að umsækjandi sé yngri en 60 ára, en til viðbótar er í 9. gr. frumvarpsins mælt fyrir um hlutfallslega lækkandi námsaðstoð til þeirra sem eru á aldrinum 51–59 ára.

Annars staðar á Norðurlöndunum hafa lengi verið skilyrði um hámarksaldur vegna veitingar námsaðstoðar en slíkum skilyrðum hefur ekki verið til að dreifa hér á landi. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum eykst verulega sá styrkur sem felst í námsláni eftir því sem lántaki er eldri. Þar sem endurgreiðslur námslána hafa verið tengdar við tekjur og falla niður við andlát er ljóst að þau lán sem hafa verið veitt til einstaklinga yfir 60 ára aldri greiðast í mjög litlum mæli til baka og hafa í raun að mestu verið styrkur. Í frumvarpinu er lagt upp með að endurgreiðslum námslána verði ávallt lokið fyrir 67 ára aldur. Sé einstaklingur að hefja nám við 60 ára aldur er ljóst að viðkomandi hefði takmarkaðan tíma til þess að greiða af slíku láni eftir að námi lýkur og áður en hann verður 67 ára.

Þá ber einnig að líta til þess að þjóðfélagslegur ábati af því að mennta einstaklinga yfir 60 ára aldri er minni en ef um yngri einstaklinga er að ræða. Almenn má líta svo á að starfsævi hvers einstaklings sé um 40–45 ár eftir að hann hefur lokið sinni menntun, það er frá 25–30 ára aldri til 67–70 ára aldurs. Menntun einstaklinga felur í sér kostnað fyrir samfélagið bæði í formi framfærslu á meðan á námi stendur og svo beins kostnaðar við kennslu. Þá má gera ráð fyrir að menntun haldi áfram í formi áunninnar reynslu eftir að námi er lokið. Sé einstaklingur þegar kominn á síðari hluta starfsævi sinnar þegar hann sækir sér menntun má ætla að menntunin skili sér í minna mæli aftur til þjóðfélagsins þar sem færri ár eru eftir af starfsævi viðkomandi einstaklings.

Málefnaleg sjónarmið liggja að baki því að takmarka veitingu námsaðstoðar frá sjóðnum við 60 ára aldur. Könnuð var réttarframkvæmd að baki setningu aldurstakmarkana í lögum og sérstaklega skoðaðir dómar Hæstaréttar í málum nr. 124/1993, 198/1993, 86/1997, 87/1997 og 88/1997. Af þeim dómum má ráða að heimilt sé að takmarka námsaðstoð við tiltekinn hámarksaldur svo fremi sem málefnaleg sjónarmið standi þar að baki og aldurstakmörkunin komi fram með skýrum hætti í settum lögum. Þessu til viðbótar er með 3. tölul. brugðist við ábendingum frá Ríkisendurskoðun sem fram koma í skýrslu hennar „Lánasjóður íslenskra námsmanna – Lánshæfi náms og þróun útlána“ frá því í júní 2011, eins og fjallað var um í almennum athugasemdum. Við ákvörðun á aldurstakmörkum var litið til Noregs og Svíþjóðar, en í Svíþjóð takmarkast námslánamöguleikar frá 47 ára aldri og við 57 ára aldur hefur námsmaður engan rétt til námsaðstoðar. Í Noregi takmarkast námslánamöguleikar við 45 ára aldur á þann hátt að námsmaður verður að geta greitt námslánið til baka fyrir 65 ára aldur. Námsmenn í Noregi fá ekki námsstyrk eftir 65 ára aldur.

Í 5. tölul. ákvæðisins er að finna það skilyrði fyrir veitingu námsaðstoðar að umsækjandi um námsaðstoð sé ekki í vanskilum við sjóðinn og að sjóðurinn hafi ekki áður þurft að af-

skrifa lán gagnvart viðkomandi. Í núverandi úthlutunarreglum sjóðsins er að finna skilyrði þess efnis að ekki séu veitt lán til einstaklinga sem eru í vanskilum við sjóðinn. Skilyrðið er í samræmi við almenna framkvæmd á lánamarkaði enda órökrétt að skattborgarar láti fé af hendi til aðila sem þegar eru í vanskilum við þá. Til að auka gagnsæi og skýrleika þótti rétt að telja þetta atriði upp með öðrum almennum skilyrðum námsaðstoðar. Ef sjóðurinn hefur áður þurft að afskrifa lán gagnvart einstaklingi, t.d. vegna gjaldþrots, hefur lán ekki verið veitt aftur til sama einstaklings nema viðkomandi útvegi ábyrgð til tryggingar endurgreiðslu. Hér er lagt til að ekki verði lánað aftur til einstaklinga sem hafa valdið sjóðnum og skattborgurum tjóni með afskriftum námslána sinna.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er tekið fram hverjir eigi rétt á námsaðstoð vegna náms á Íslandi. Námsmenn verða að uppfylla skilyrði 4. gr. sem og eitt af skilyrðum í 5. gr.

Í 1. tölul. er kveðið á um rétt íslenskra ríkisborgara og þeirra sem öðlast íslenskan ríkisborgararétt á því missiri sem sótt er um námsaðstoð vegna. Með þessu ákvæði er gildandi réttur til náms á Íslandi rýmkaður þannig að ekki er lengur krafist til viðbótar við íslenskan ríkisborgararétt að umsækjandi um námslán hafi verið við launuð störf í ákveðinn tíma eða búið hér á landi. Íslenskur ríkisborgararéttur dugir einn og sér til að fá námsaðstoð vegna náms hér á landi ásamt því að umsækjandi um lán verður að uppfylla 4. gr. frumvarpsins sem og önnur skilyrði frumvarpsins og reglna sem settar eru með stoð í þeim.

Í 2. tölul. er tekið upp ákvæði sem hefur verið í úthlutunarreglum sjóðsins í langan tíma. Ekki er talin ástæða til þess að breyta ákvæðinu enda þiggja flestir þeirra námsmanna sem koma frá Norðurlöndunum námsstyrk frá sínu heimalandi og eru því ekki aðstoðarhæfir samkvæmt frumvarpinu.

Í 3. tölul. er kveðið á um rétt námsmanna sem eru ríkisborgarar í EES-ríki og launþegar og/eða sjálfstætt starfandi hér á landi. Með launþega eða sjálfstætt starfandi einstaklingi og aðstandanda hans er 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. Með orðalaginu „heldur áfram vinnu“ í a-lið 3. tölul. er átt við vinnu í 10–12 klukkustundir á viku. Í Danmörku hafa reglur verið á þá leið að til að einstaklingur geti talist launþegi eða sjálfstætt starfandi í skilningi Evrópuréttar þá þurfi viðkomandi að stunda vinnu í að minnsta kosti 10–12 klukkustundir í hverri viku. Samkvæmt dómum Evrópudómstólsins (t.d. mál nr. C-46/12 *L.N. gegn Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*) hafa skilgreiningar á launþega eða sjálfstætt starfandi einstaklingi í skilningi Evrópuréttar sem gera ráð fyrir hærra lágmarksstarfshlutfalli ekki talist málefnalegar og því er gert ráð fyrir að miðað verði við að minnsta kosti 10–12 klukkustundir við framkvæmd laganna. Með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 492/2011 um frjálsa för launafólks innan sambandsins, sem var lögfest hér á landi með lögum nr. 105/2014, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, er í 2. mgr. 7. gr. kveðið á um að EES-launþegar og sjálfstætt starfandi skuli njóta sömu félagslegra réttinda og skattaívilnana og innlent launafólk. Skv. 3. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar skulu þeir njóta sama réttar og hafa sama aðgang með sömu skilyrðum og innlent launafólk að þjálfun og skólum er veita starfsmenntun og að endurmenntunarstöðvum. Samkvæmt reglum Evrópuréttar eru námslán talin til félagslegra réttinda. Í dómaframkvæmd (t.d. mál 24/86 *Blaizot gegn Université de Liège* (1988) ECR 379) eru háskólar taldir til menntastofnana er veita starfsmenntun. Í b-lið 3.

tölul. er fjallað um námsmann sem heldur stöðu sinni sem launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur. Það hefur verið viðurkennt í dómaframkvæmd (t.d. mál 39/86 *Sylvie Lair* gegn *Universität Hannover*) að þegar svo háttar til að EES-launþegi stundar nám sem hefur samhengi við fyrra starf geti hann haldið stöðu sinni sem launþegi og byggt rétt til aðgangs að starfsþjálfun á 2. mgr. 7. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 492/2011. Í sama máli var viðurkennt að slíkra tengsla við fyrra starfs yrði ekki krafist þegar viðkomandi þarf að endurmennta sig sökum atvinnuleysis vegna sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði og getur því notið námsláns á grundvelli 3. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar.

Í 4. tölul. er fjallað um barn ríkisborgara skv. 1.–3. tölul. ákvæðisins og barnið vill þiggja námsaðstoð frá Íslandi. Börn þeirra einstaklinga sem njóta framangreinds réttar samkvæmt EES byggja rétt sinn til námslána á sérákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 492/2011 (ESB), sbr. lög nr. 105/2014, en þar kemur fram að börn skuli njóta réttar til náms í vinnuríki foreldris með sömu skilyrðum og ríkisborgarar þess ríkis. Einungis er heimilt að gera kröfu um að barn búi í því landi sem það vill þiggja námsaðstoð frá og er það gert með 4. tölul. 5. gr. þessa frumvarps.

Í 5. tölul. er fjallað um aðra aðstandendur framangreindra sem vilja þiggja námsaðstoð frá Íslandi. Þann 19. júlí 2006 gaf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) út rökstutt álit þar sem fram kom að búsetuskilyrði 3. og 4. mgr. 13. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum, fyrir aðgangi að námslánnum fæli í sér óbeina mismunun gagnvart launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum og fjölskyldum á framfæri þeirra og teldist þar með brot gegn 2. mgr. 28. gr. og 31. gr. samningsins um Evrópska efnahags-svæðið og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68 um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum. Greininni í núgildandi lögum var breytt með lögum nr. 89/2008 vegna athugasemda ESA. ESA gerði auk þess athugasemdir með bréfi þann 27. nóvember 2013 þar sem áréttað var að óheimilt væri að setja umræddum launþegum og/eða sjálfstætt starfandi einstaklingum og aðstandendum þeirra búsetuskilyrði. Heimilt væri að setja búsetuskilyrði sem hluta af mögulegum skilyrðum sem námsmenn þyrftu að uppfylla en ekki sem eina skilyrðið. ESA þótti þar að auki að orðalagið í reglugerð um Lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 478/2011 um barn launþega eða sjálfstætt starfandi einstaklinga á EES-svæðinu eða maka hans þrengdi rétt til námslána um of. Sökum þess er orðið „aðstandandi“ haft í stað orðanna „barn“ og „maki“ í þessu frumvarpi. Til að fylgja þeim sjónarmiðum Evrópuréttarins sem komu fram í athugasemdum ESA og dómum Evrópudómstólsins (sjá t.d. dóma Evrópudómstólsins C-158/07, C-46/12 og C-359/13) er þess gætt með 5.–7. gr. frumvarpsins að hreyfanleiki launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga á EES-svæðinu sé ekki takmarkaður umfram það sem er heimilt. Einnig var litið til annarra Norðurlanda við mótun þessara skilyrða, einkum til Noregs og Danmerkur. Undir 5. tölul. falla aðstandendur ríkisborgara frá Norðurlöndunum sem eru að auki launþegar og/eða sjálfstætt starfandi.

Í 6. tölul. er kveðið á um að námsmaður sem er erlendur ríkisborgari og er í hjúskap eða skráðri sambúð með íslenskum ríkisborgara um tveggja ára skeið öðlist rétt til námsaðstoðar þegar hann hefur átt lögheimili á Íslandi að lágmarki þrjú ár af síðastliðnum fimm árum áður en námið hefjist. Með skráðri sambúð er átt við sambúð tveggja einstaklinga sem skráð er í þjóðskrá skv. 3. mgr. 7. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990.

Í 7. tölul. er fjallað um rétt EES-ríkisborgara sem hafa hlotið rétt til ótímabundinnar dvalar á Íslandi samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 96/2002 (38. gr.). Í dómaframkvæmd (sjá t.d. dóm Evrópudómstólsins í máli C-158/07 *Jacqueline Förster v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*) er viðurkennt að ríkjum sé heimilt að takmarka aðgang EES-

borgara, sem ekki njóta réttinda sem launþegar eða sjálfstætt starfandi eða eru aðstandendur slíkra aðila, að slíkum félagslegum réttindum skv. 7. gr. reglugerðarinnar hafi þeir ekki dvalið í viðkomandi ríki í að minnsta kosti fimm ár. EES-borgarar öðlast rétt til námslána á Íslandi þegar þeir öðlast rétt til ótímabundinnar dvalar skv. 38. gr. laga nr. 96/2002. Af þessu leiðir að ef EES-launþegi eða sjálfstætt starfandi sem hefur dvalið á Íslandi í skemmri tíma hættir störfum til að stunda hér nám á hann ekki rétt á námslánum.

Í 8. tölul. er um nýmæli að ræða þar sem kveðið er á um rétt til handa flóttamönnum sem á grundvelli ákvæða laga um útlendinga, nr. 96/2002 (12. gr. j), hafa öðlast dvalarleyfi.

Í 9. tölul. er fjallað um rétt námsmanna til aðstoðar hafi þeir búsetuleyfi hér á landi á grundvelli laga um útlendinga, nr. 96/2002 (15. gr.).

Um 6. gr.

Í 5. gr. er fjallað sérstaklega um rétt til námsaðstoðar vegna náms á Íslandi. Í 6. gr. er fjallað um rétt til námsaðstoðar vegna náms innan EES-svæðisins að undanskildu Íslandi. Varðandi íslenska ríkisborgara er einnig gerð krafa um að námsmaður uppfylli eitthvert af ákvæðum 7. gr. frumvarpsins og hafi þannig lágmarkstengsl við Ísland. Launþegar og/eða sjálfstætt starfandi einstaklingar innan EES-svæðisins sem starfa hér á landi og aðstandendur þeirra hafa rétt til námsaðstoðar uppfylli þeir skilyrði 5. gr. Með þessu ákvæði er þess gætt að hreyfanleiki launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga á EES-svæðinu sé ekki takmarkaður um of. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar um 5. gr.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er fjallað um rétt til námsaðstoðar vegna náms utan EES-svæðisins. Skilyrðin sem nemandi þarf að uppfylla eru sambærileg þeim skilyrðum sem má finna á Norðurlöndunum, þó einkum í Noregi og Danmörku. Gerð er krafa um lágmarkstengsl námsmanns við Ísland enda eykur það líkurnar á því að menntun viðkomandi skili sér á einhvern hátt til íslensks samfélags. Þá skal haft í huga að nám utan EES er að öllu jöfnu dýrara.

Um 8. gr.

Í greininni er fjallað um form umsóknar um námsaðstoð og þær upplýsingaskyldur sem námsmaður þarf að uppfylla þegar sótt er um námsaðstoð.

Um 9. gr.

Veitt verður námsaðstoð að hámarki til 420 ECTS-eininga eða sem jafngildir sjö árum. Engar takmarkanir eru á ráðstöfun þessara eininga á milli námsstiga. Á Norðurlöndunum er það aðeins í Noregi sem lánað er til fleiri eininga eða 480 ECTS-eininga. Í Danmörku og Svíþjóð er lánað fyrir 360 ECTS-einingum og í Finnlandi fyrir 300 ECTS-einingum. Í útlutunarreglum skólaársins 2016–2017 er hámark veittrar námsaðstoðar 480 ECTS-einingar fyrir hvern námsmann. Er hámarki þessu skipt niður á námsstig þannig að 180 ECTS-einingar eru vegna grunnnáms (bakkalár), 120 ECTS-einingar vegna meistaranáms, 60 ECTS-einingar vegna doktorsnáms og 120 ECTS-einingar sem námsmaður getur nýtt í nám að eigin vali.

Samkvæmt ákvæðinu verður eingöngu um heildarsvigrúm að ræða fyrir hvern einstakling, en nýting þess ekki háð takmörkunum á milli grunn-, meistara- og doktorsgráðu. Þannig hafa námsmenn aukið frelsi til að stjórna því hvernig þeir nýta rétt sinn til námsaðstoðar.

Í 2. mgr. er kveðið á um frekari takmarkanir á veitingu námsaðstoðar vegna aldurs um-sækjanda. Eins og kom fram í umfjöllun um 4. gr. er annars staðar á Norðurlöndum að finna ákvæði sem takmarka námstoð eftir að einstaklingar ná tilteknum aldri. Í Svíþjóð hefst hlutfallsleg skerðing eftir 47 ára aldur og lækkar námslán um 10% fyrir hvert aldursár eftir það þar til það fellur niður við 57 ára aldur. Í Noregi takmarkast námslánamöguleikar við 45 ára aldur á þann hátt að námsmaður verður að geta greitt námslánið til baka fyrir 65 ára aldur. Námsmenn í Noregi fá ekki námsstyrk eftir 65 ára aldur. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem fram komu í almennum athugasemdum og í umfjöllun um 4. gr. um takmörkun námslána við tiltekinn aldur er mælt fyrir um hlutfallslega lækkun námsaðstoðar eftir 50 ára aldur. Skýrir greinin sig að öðru leyti sjálf.

Í 3. mgr. kveðið á um að sjóðnum sé heimilt að mæla fyrir um takmörkun námsaðstoðar ef nám er launað. Slíkt getur til dæmis átt við um launað starfsnám lækna og mögulega iðnnema. Í vissum tilvikum getur verið eðlilegt að námsmenn eigi rétt á námslánum í námi jafnvel þótt nám sé launað, einkum ef laun í náminu duga ekki til að framfleyta námsmanni. Í öðrum tilvikum gæti skotið skökku við að veita námsaðstoð fyrir launað nám þar sem laun ættu almennt að geta staðið undir framfærslu námsmanns og starfsnámið í raun líkara laun- aðri vinnu en námi. Því er lagt til að heimilt verði að mæla fyrir um takmörkun námsaðstoð- ar í úthlutunarreglum ef nám er launað. Þannig má horfa til mismunandi tilvika launaðs starfsnáms og bregðast við breytingum sem verða á þessu sviði. Tilteknar tegundir launaðs starfsnáms gætu þannig verið aðstoðarhæfar en aðrar ekki auk þess sem mæla mætti fyrir um takmörkun námsaðstoðar með tilliti til fjárhæðar launa fyrir starfsnám.

Um 10. gr.

Lagt er til að áfram verði gerð krafa um að námsframvinda sé eðlileg til þess að náms- maður eigi rétt á námsaðstoð frá sjóðnum. Áfram verða gerðar kröfur um að námsmenn ljúki að lágmarki tiltekinni námsframvindu til að eiga rétt til námsaðstoðar, þ.e. bæði námsstyrks og námsláns. Þegar námsmenn ná lágmarksnámsframvindu en ekki fullri námsframvindu samkvæmt skipulagi skóla þá njóta þeir námsaðstoðar sem verður skert í réttu hlutfalli við þær námseiningar sem vantar upp á fulla námsframvindu og á það bæði við um styrk og lán. Nánari ákvæði um námsframvindu verða í úthlutunarreglum á svipaðan hátt og verið hefur.

Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna heimild til að veita undanþágu frá kröfum um lágmarks- námsframvindu við tilteknar aðstæður eins og verið hefur í lögum. Er ákvæðið sama efnis og 12. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992.

Í 3. mgr. er að finna sams konar ákvæði um vaxtastyrk og í 2. mgr. 6. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Vaxtastyrkur er veittur til að standa undir vaxtakostnaði námsmanna þar sem námsaðstoð sjóðsins er greidd út við lok missiris og eftir að staðfesting á námsárangri hefur borist sjóðnum. Tekið var til skoðunar hvort gera skyldi breytingar á fyrirkomulagi við útgreiðslu námsaðstoðar þannig að framvegis yrði námsaðstoð greidd fyrir fram eða mánaðarlega. Eitt helsta skilyrði fyrir námsaðstoð er að námsmenn nái að minnsta kosti lágmarksnámsframvindu á hverju missiri. Námsframvinda liggur ekki fyrir fyrir en í lok missiris og ekki ljóst hvort viðkomandi námsmaður uppfylli skilyrði fyrir námsaðstoð fyrir en hann hefur skilað námsárangri.

Fyrir gildistöku laga nr. 21/1992 tíðkaðist að námsmönnum voru veitt fyrir fram greidd námslán eftir fyrsta ár. Námsmenn sem síðan uppfylltu ekki kröfur sjóðsins um náms- framvindu á tilteknu missiri voru endurkrafðir um þær fjárhæðir sem ofgreiddar höfðu verið á missirinu. Veruleg umsýsla fólst í því að endurkrefja námsmenn um lán sem veitt höfðu verið án þess að skilyrði fyrir lánveitingu hefðu verið uppfyllt. Með setningu laga nr. 21/

1992 var ákveðið að námsaðstoð yrði ekki greidd fyrr en í lok missiris þegar námsárangur lægi fyrir. Til að koma til móts við námsmenn sem þurfa að fjármagna framfærslu sína með láni í banka til loka missiris mun sjóðurinn áfram greiða vaxtastyrk til námsmanna eins og áður sagði.

Samkvæmt tölum lánasjóðsins yfir ófullnægjandi námsárangur á námsárinu 2014–2015 skiludu samtals 1.228 námsmenn ekki fullnægjandi námsárangri á að minnsta kosti einu missiri og hefði þurft að gera endurkröfu vegna þess. Gera þarf ráð fyrir að í einhverjum tilvikum þurfi að afskrifa kröfur sem sprottnar eru vegna ofgreiddrar námsaðstoðar sökum greiðslufalls hjá námsmanni. Þá er ljóst að erfitt er að greiða út styrki með fyrirvara um endurkröfu ef ekki næst fullnægjandi námsárangur.

Í ljósi hinna miklu breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu, m.a. varðandi upptöku námsstyrkjakerfis, þykir ekki rétt að breyta því fyrirkomulagi sem verið hefur.

Um 11. gr.

Í greininni er tilgreind sú fjárhæð sem veita skal í námsstyrk til framfærslu í hverjum mánuði á skólaári. Styrkurinn er óbreyttur á skólaárinu en fjárhæðin tekur árlegum breytingum í úthlutunarreglum hvers árs og er tekið mið af þróun vísitölu neysliverðs næstliðins almanaksár fyrir viðkomandi skólaár.

Námsstyrkur verður greiddur í lok námsannar eftir að staðfesting á námsárangri hefur borist, eins og verið hefur með námslán. Heimilt verður að greiða út námsstyrk fyrir níu mánuði á hverju skólaári eða allt að tólf mánuði ef nám er stundað á sumarmissiri. Viða erlendis og í einhverjum tilvikum á Íslandi er kennslufyrirkomulag þannig að námsárinu er skipt í fjórðungsannir í fjórðungaskólum (e. quarter school). Slíkir skólar kenna þrjár annir yfir veturinn sem hver er 20 ECTS-einingar. Í slíkum skólum er oft einnig boðið upp á sumarönn sem er þá með sama sniði og í missiraskólum. Í núverandi kerfi er mögulegt að fá námslán fyrir 60 ECTS-einingum á hverju skólaári og allt að 20 ECTS-einingum til viðbótar vegna náms á sumarmissiri. Þar sem aðstoðarhæft nám er stundað við fjölda skóla með mismunandi uppbyggingu kennslu, þá er til hagræðis mælt fyrir um það að ekki þurfi að kanna sérstaklega hversu langt kennslutímabil er í hverjum skóla eða hvort haust- og vormissiri séu jafn löng heldur mælt fyrir um að hvert 30 ECTS-eininga missiri sé fjórir og hálfur mánuður og 20 ECTS-eininga önn sé þrjú mánuðir.

Námsstyrkur verður veittur að hámarki til náms í 45 mánuði óháð því hversu mörgum einingum er lokið á hverju missiri. 45 mánaða námstími samsvarar 300 ECTS-einingum í námi ef námsmaður nær ávallt fullum námsárangri og dugir því til fimm ára náms ef nám er ekki stundað á sumarmissiri. Þannig mundu námsmenn sem lykju námi sínu á réttum tíma njóta þess á þann hátt að þeir gætu stundað lengra nám með námsstyrk.

Námsmenn sem ekki ná fullum árangri á hverju missiri fá hlutfallslegan námsstyrk í samræmi við þær einingar sem lokið er, sbr. 10. gr. laganna. Ljúki námsmaður t.d. ávallt 22 einingum á missiri tekur það hann fjögur ár að ljúka bakkalárgráðu sem þýðir að hann gæti notið námsstyrks í eitt ár til að taka meistaraþátt.

Fyrirkomulaginu er ætlað að mynda hvata til að skila fullum námsárangri á missiri og ljúka þar með námi á tilsettum tíma. Þjóðhagslegur ábati af bættri námsframvindu er óumdeilanlegur og vert markmið að stefna að styttri meðalnámstíma námsmanna á Íslandi.

Um 12. gr.

Lagt er til að fyrirkomulag námsaðstoðar verði sveigjanlegra fyrir námsmenn en verið hefur. Til viðbótar við námsstyrk skv. 11. gr. stendur námsmönnum til boða að taka náms-

lán, annars vegar til framfærslu og hins vegar fyrir skólagjöldum. Þá geta námsmenn metið, miðað við aðstæður hvers og eins, hvort þeir kjósi að þiggja aðeins styrk eða hvort þeir vilji styrk og jafnframt lán. Þá er gert ráð fyrir því að námsmaður geti óskað eftir því að þiggja styrk og námslán að hluta eins og til dæmis styrk og skólagjaldalán eða styrk og hlutfallslegt framfærslulán. Mikilvægt er að fyrir liggi upplýsingar fyrir námsmenn um væntanlega greiðslubyrði námslána og má með því ætla að fjármálavitund geti aukist.

Almennt verður ekki gerð krafa um að lánþegar leggi fram tryggingar í formi ábyrgðar eða fasteignaveðs nema í tilvikum þar sem viðkomandi telst ekki tryggur lántaki samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum, eins og verið hefur. Þetta gæti t.d. átt við þegar lántaki er á vanskilaskrá eða bú hans hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta.

Lagt er til í frumvarpinu að þak verði sett á möguleg heildarlán hvers lánþega hjá sjóðnum. Eins og kemur fram í almennum athugasemdum við frumvarpið eykst áhætta sjóðsins eftir því sem lán verða hærri. Þrátt fyrir að fyrirbyggjandi frumvarp dragi úr þeirri áhættu með því að endurgreiðslur taki mið af höfuðstól er ljóst að eftir því sem lán verða hærri þeim mun þyngri verður greiðslubyrðin. Við ákvörðun á hámarksfjárhæð var horft til þess að með styrk samsvarar námsaðstoðin rúmlega 17,9 m.kr. eða rúmlega fjórföldu meðalláni. Þá var horft til þess að flestir námsmenn ættu að geta fullnýtt einingasvigrúm sitt hjá sjóðnum án þess að fara yfir hámarkið. Skoðuð voru gögn um núverandi lántaka og þar kom fram að hlutfall lántaka sem eru með hærri námslán en 15 m.kr. er aðeins um 2% af heildinni, eins og sjá má í umfjöllun í almennum athugasemdum um frumvarpið. Hámarkið mun því hafa takmörkuð áhrif.

Lagt er til að lánþegar þurfi að undirrita skuldabréf fyrir hverja lántöku hjá sjóðnum og er stefnt að því að skuldabréfin verði í rafrænu formi. Í tíð laga nr. 72/1982 voru undirrituð skuldabréf vegna hvernar útborgunar námslána en horfið var frá þeirri framkvæmd með setningu laga nr. 21/1992 sökum þess hve umfangsmikil umsýsla sjóðsins var við lánveitingar. Í stað undirritunar nýs skuldabréfs fyrir hverja lántöku undirrituðu námsmenn eitt skuldabréf í upphafi náms og fengu lánað út á það. Við námslok voru teknar saman þær fjárhæðir sem viðkomandi námsmaður hafði fengið í lán á námstímanum og ritaðar inn á skuldabréfið. Þær breytingar sem felast í frumvarpi þessu, svo sem að námslán beri vexti frá útborgun, möguleg breyting á vöxtum og mismunandi skuldabréf fyrir framfærslulán og skólagjaldalán, styðja það að undirritað sé sérstakt skuldabréf vegna hvernar námslánatöku. Stefnt er að því að skuldabréfin verði í rafrænu formi og með rafrænni undirskrift til að gera umsýsluna almennt auðveldari og hagkvæmari bæði fyrir sjóðinn og lántaka. Lántakar þurfa því væntanlega ekki að skila undirrituðu skuldabréfi inn til sjóðsins heldur er stefnt að því að þeir geti staðfest skuldabréfin með rafrænni undirskrift eða annars konar fullnægjandi auðkenni.

Sjóðnum verður heimilt að innheimta lántökugjöld af veittum útlánnum og er heimildin sambærileg og var í 8. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992. Lántökugjöldunum er ætlað að standa undir kostnaði við umsýslu lána, bæði fyrir og eftir veitingu þeirra. Lántökugjöld hjá sjóðnum hafa verið 1,2% af veittu láni.

Um 13. gr.

Greinin svarar að nokkru til 3. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992. Í greininni er kveðið á um að framfærsluþörf skuli ákveðin í úthlutunarreglum hverju sinni og talin upp þau atriði sem heimilt er að taka tillit til, svo sem fjölskyldustærðar, búsetu, tekna og fleiri atriða.

Um 14. gr.

Samkvæmt gildandi lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna hefur fyrirkomulag skólagjaldalána verið nánar útfært í úthlutunareglum. Hámark skólagjaldalána hefur verið 3.500.000 kr. vegna náms á Íslandi en hærra í öðrum löndum þar sem almennt eru greidd skólagjöld. Í úttekt sem Analytica gerði fyrir lánasjóðinn kom fram að lánveitingar sjóðsins hafa almennt nægt fyrir skólagjöldum í 72% tilvika fyrir nemendur sem stunda grunnám og fyrir 86% þeirra námsmanna sem eru í meistaranámi erlendis. Á Íslandi duga skólagjöld í 90% tilvika og ef horft er á alla námsmenn er meðaltalið 82%. Þá hefur verið hámark á veitta námsaðstoð í formi skólagjaldalána á ári hverju til námsmanna í grunnnámi. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn muni áfram hafa heimildir til að útfæra þessi atriði í nýjum lögum.

Í 3. mgr. er kveðið á um heimild til fyrirframgreiðslu skólagjaldalána til annarra en fyrsta árs nema. Ákvæðið byggist á þeirri framkvæmd sem viðhöfð hefur verið en oft er um að ræða háar fjárhæðir sem reiða þarf af hendi í einu lagi fyrir fram og reikna má með að eftir fyrsta ár sé kominn meiri stöðugleiki í námsframvindu.

Um 15. gr.

Í 14. gr. reglugerðar um Lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 478/2011 má finna svipað ákvæði um endurgreiðslu ofgreiddra lána vegna rangra upplýsinga eða af öðrum ástæðum, en með frumvarpinu er ákvæðið tekið upp í lög.

Um 16. gr.

Í 1. mgr. segir að námslán séu verðtryggð miðað við vísitölu neysluverðs. Fjármögnunarlán sem sjóðurinn tekur eru einnig verðtryggð.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum felst í frumvarpi þessu að fyrirkomulagi námsaðstoðar verði breytt í veigamiklum atriðum. Í stað þess að námsstyrk sé dreift yfir lánstíma og nýtist þeim best sem taka hæstu lánin, þá er námsstyrk dreift að mestu yfir námstímamann á sem jafnastan hátt.

Þannig er ríkisstuðningur námsaðstoðar fyrst og fremst veittur með námsstyrk. Hins vegar er miðað við það að námslánin beri vexti sem nægi til þess að mæta fjármögnunarkostnaði sjóðsins í meira mæli, auk álags til þess að mæta væntum afföllum vegna vanskila eða andláts námsmanns. Eftir sem áður verða lánakjör sjóðsins til handa námsmönnum töluvert hagstæðari en lánakjör sem almennt bjóðast á lánamarkaði til einstaklinga og undir fjármögnunarkjörum sjóðsins, sem í dag eru 2,94%.

Lánakjör og endurgreiðslufyrirkomulag er þannig að afföll verði sem minnst, þ.e. lán bera vexti frá útgreiðslu og gert ráð fyrir að lán verði uppgreidd fyrir 67 ára aldur. Erfitt er að segja til um það með vissu hver afföll af lánum sjóðsins kunna að verða og kann að þurfa að endurmeta það reglulega, en áhættan vegna þessa hvílir á ríkissjóði. Miðað við núverandi mat á forsendum frumvarpsins um lánakjör og endurgreiðslufyrirkomulag er gert ráð fyrir að afföll námslána verði um 0,5% árlega, sem skal þó endurskoða í úthlutunareglum fyrir hvert skólaár.

Í 2. mgr. kemur fram að vextir séu 2,5% að viðbættu álagi sem jafngildir væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Þegar fjármögnunarkjör sjóðsins eru hærri en 2,5% mun ríkissjóður þurfa að greiða með veittum námslánum. Ástæða þess að sú leið er farin að láta ríkissjóð bera umrædda áhættu og niðurgreiða útlánavexti til námsmanna er að tryggja fyrir-sjáanleika og samfellu í útlánavöxtum sjóðsins. Ef það er ekki gert er hætt við að misjafnir fjármögnunurvextir lánasjóðsins á hverjum tíma leiði til þess að ójafnræði skapist á milli námsmanna eftir því á hvaða tíma þeir afla sér menntunar.

Um 17. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að endurgreiðsla námslána hefjist einu ári eftir námslok í stað tveggja ára. Annars staðar á Norðurlöndunum hefjast endurgreiðslur námslána allt frá því strax eftir námslok og í lengsta falli einu ári eftir námslok. Þá hefur þessi breyting áhrif til lækkunar greiðslubyrði námslána.

Í 2. mgr. kemur fram að miðað er við að almennur endurgreiðslutími námslána verði 40 ár en þó skal endurgreiðslutíminn aldrei vera lengri en svo að lán verði endurgreitt áður en lántaki nái 67 ára aldri.

Í 3. mgr. kemur fram að námslán skulu endurgreidd sem jafngreiðslulán (annuitetslán) með mánaðarlegum endurgreiðslum. Samkvæmt almennri launaþróun menntaðra einstaklinga á vinnumarkaði hækka launin almennt samhliða því að viðkomandi öðlast aukna starfsreynslu og eru hæst á síðari hluta starfsævinnar. Til að mæta þessu er lagt til að námslán verði með jafngreiðslufyrirkomulagi, svo að greiðslubyrði námslána dreifist jafnt yfir endurgreiðslutímamann en verði ekki of þung í upphafi. Í frumvarpinu er lagt til að greiðslufyrirkomulagi námslána verði breytt á þann veg að fjárhæð afborgana taki mið af annars vegar höfuðstól lánsins en ekki tekjum eins og verið hefur og hins vegar fjölda endurgreiðsluára þar sem fjöldi þeirra ræðst af aldri námsmanns við námslok. Eins og kom fram í almennum athugasemdum hefur núverandi kerfi leitt til þess að þeir fá mesta styrkinn sem taka hæstu lánin. Þá birtist styrkurinn í því formi að þeim sem taka hæstu lánin endist ekki ævin til að endurgreiða lánin og einnig í lágum vöxtum, sem hafa verið 1% þó að heimild hafi verið í lögum um 3% vexti. Þannig má segja að í raun sé öfugur hvati í námslánakerfinu, þ.e. hvati til að bæta við lánunum, a.m.k. eftir að námslán hefur náð ákveðinni fjárhæð. Með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 21/1992 var stefnt að því að námslán skyldu greiðast upp að fullu með því að afnema fasta tölu endurgreiðsluára. Það markmið hefur ekki náðst. Þá er ljóst að í núverandi kerfi munu lántakar í vaxandi mæli komast á eftirlaunaár án þess að námslán séu uppgreidd og verða því að greiða námslán af eftirlaunum. Að öllu óbreyttu má vænta þess að ríkisstuðningur vegna námslánakerfisins muni fara vaxandi.

Í 4. mgr. er lagt til að í stað tveggja gjalddaga á ári verði námslán endurgreidd með mánaðarlegum endurgreiðslum. Sé um það að ræða að lántakar séu að greiða af fleiri en einu skuldabréfi samkvæmt þessum lögum er til hagræðis heimilað að innheimta megi í einu lagi endurgreiðslur vegna allra skuldabréfa í stað þess að sendir verði margir greiðsluseðlar á hverjum gjalddaga. Um innheimtukostnað, veruleg vanskil og heimild til aðfarar til innheimtu vanskila eru sams konar ákvæði og í 8., 9. og 11. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Í 5. mgr. kemur fram að lántaka er ávallt heimilt að greiða hraðar af láni sínu án aukins kostnaðar.

Um 18. gr.

Greinin felur í sér sambærilega heimild og er í núverandi lögum til að veita tímabundna frestun á endurgreiðslum námslána vegna tiltekinna erfiðleika sem geta komið upp skyndilega. Nauðsynlegt var að breyta orðalagi greinarinnar þar sem endurgreiðslur námslána verða mánaðarlegar samkvæmt nýjum lögum. Þar sem námslán eiga að greiðast fyrir 67 ára aldur og frestun felur í sér skilmálabreytingu, á þann hátt að endurgreiðslur frestast og bætast við höfuðstól, er nauðsynlegt að setja hámark á þann tíma sem einstaklingur getur notið slíkrar undanþágu. Gert er ráð fyrir að þeir sem sækja um frestun á endurgreiðslu námslána geri það vegna tímabundinna erfiðleika en slík frestun sé ekki varanlegt úrræði vegna greiðsluerfiðleika.

Í 2. mgr. er heimild til frestunar allt að helmingi endurgreiðslu hvers gjalddaga til allt að fimm ára vegna fyrstu kaupa á íbúðarhúsnæði. Með heimildinni er komið til móts við þá sem eru að kaupa eigið húsnæði í fyrsta sinn með því að veita þeim ákveðið fjárhagslegt svigrúm. Þá mundi slík frestun koma íbúðarkaupendum til góða við greiðslumat. Talið er mikilvægt að greiðslur gagnvart sjóðnum falli ekki með öllu niður í svo langan tíma enda mundi greiðslubyrði námslána að öðrum kosti hækka töluvert þegar endurgreiðslur hæfust að nýju. Þá er til þess að líta að ekki er um skyndilega erfiðleika að ræða eins og fjallað er um í 1. mgr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um tímafresti til að sækja um frestun endurgreiðslu skv. 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Þannig þarf að sækja um frestun eigi síðar en 30 dögum eftir þann gjalddaga sem á að vera fyrsti gjalddaginn sem verður frestað. Jafnframt er heimild til frestunar vegna fyrstu íbúðarkaupna háð því að umsókn berist eigi síðar en einu ári eftir gerð kaupsamnings enda er markmiðið að veita fjárhagslegt svigrúm í tengslum við og á svipuðum tíma og íbúðarkaupin eiga sér stað.

Þegar sótt er um frestun á endurgreiðslu felur það í sér að breyta þarf skilmálum þegar útgefinna skuldabréfa enda er endurgreiðsluferli breytt og bæta þarf á höfuðstól reiknuðum endurgreiðslum á þeim tíma sem frestunin varir. Því er mælt fyrir um í 4. mgr. að frestun sé háð því skilyrði að undirrituð verði skilmálabreyting af hálfu lántaka og veitanda tryggingar, ef um slíkt er að ræða. Þessu til viðbótar þarf umsækjandi að veita þær upplýsingar sem sjóðurinn telur skipta máli vegna umsóknarinnar.

Í 5. mgr. er að finna ákvæði þess efnis að ógjaldfallnar endurgreiðslur lántaka falli sjálfkrafa niður við andlát, eins og mælt er fyrir um í 9. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Með þeim breytingum sem felast í frumvarpinu, svo sem að endurgreiðslur miðist við höfuðstól og eigi að vera lokið fyrir 67 ára aldur, er fjárhagsleg áhætta vegna þessa mun minni en samkvæmt gildandi lögum. Þá er rétt að horfa til þess að námsláni er varið til menntunar tiltekins einstaklings og verður menntunin ekki skilin frá þeim sem hennar naut.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að fyrningarfrestur kröfu vegna námsláns sé tíu ár og munu þannig einstakar afborganir námslána, ef fyrningu er ekki slitið innan fyrningarfrests, fyrnast tíu árum eftir gjalddaga og skuldabréfakrafan sjálf fyrnast á tíu árum eftir gjaldfellingu.

Í 2. mgr. ákvæðisins er lagt til að kröfur samkvæmt námslánaskuldabréfum verði undanþegnar ákvæðum 2. og 3. mgr. 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991. Samkvæmt framangreindum ákvæðum fellur krafa niður tveimur árum eftir gjaldþrotaskipti nema kröfuhafi höfði sérstakt dómsmál og fái fyrningarslit viðurkennd. Kröfur vegna námslána eru annars eðlis en flestar peningakröfur. Einu lánveitingarnar sem jafnast á við námslán með tilliti til mögulegrar lánsfjárhæðar til einstaklinga eru lán til fasteignakaupa. Þegar einstaklingur tekur lán til fasteignakaupa eignast kröfuhafi veð í þeirri fasteign sem viðkomandi kaupir fyrir lánsféð. Ef lántaki getur ekki greitt af láni sínu getur kröfuhafi gengið að þeirri fasteign sem var andlag lántökunnar. Þegar einstaklingur tekur námslán má segja að tryggingin felist að miklu leyti í menntun viðkomandi einstaklings. Verðgildi menntunar er fyrst og fremst til staðar hjá þeim sem menntunarinnar naut og voru það meginsjónarmið að baki ákvæðum laga þessara og eldri laga um að námslán falli niður við andlát lántaka. Eðli málsins samkvæmt verður menntun tiltekins einstaklings ekki tekin af honum við gjaldþrotaskipti og nýtur hann menntunarinnar áfram eftir þrotið. Í ljósi framangreinds er lagt til að ákvæði um tveggja ára fyrningu krafna eftir gjaldþrotaskipti, nema viðurkenning fyrn-

ingarslita fáist fyrir dómi, eigi ekki við um námslán og sjóðurinn þurfi þannig ekki að höfða dómsmál til viðurkenningar á nýjum fyrningarfresti gagnvart lántökum sem orðið hafa gjaldþrota.

Um 20. gr.

Greinin svarar til 1. mgr. 5. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Um er að ræða helstu verkefni sjóðsins en til viðbótar því sem áður var er bætt því hlutverki við að sjá um umsýslu vegna námsstyrkja til námsmanna. Það var ekki áður þar sem beinir námsstyrkir eru ekki í núgildandi lögum.

Um 21. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 4. og 5. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992. Iðnnemasamband Íslands og Bandalag íslenskra sérskólanema hafa skipt um nöfn frá því að lög nr. 21/1992 voru sett. Heita þau nú Samband íslenskra framhaldsskólanema og Bandalag íslenskra námsmanna.

Um 22. gr.

Í greininni kemur fram hlutverk og ábyrgð framkvæmdastjóra sjóðsins. Talið var eðlilegt að skilgreina hlutverk og ábyrgð hans í lögnum eins og tíðkast hefur í öðrum lögum.

Um 23. gr.

Greinin er að mestu samhljóða 5. gr. a í gildandi lögum. Tímastjórni til að gera kröfu um frestun réttaráhrifa úrskurða og frestur til að bera mál undir dómstóla hafa verið lengdir. Í fyrri lögum var kveðið á um að stjórn hefði 10 daga til að óska eftir frestun réttaráhrifa og 30 daga til að bera mál undir dómstóla. Sá tími hefur reynst heldur stuttur þar sem undirbúningur málshöfðunar þarfnast oft lengri tíma en eins mánaðar.

Í 4. mgr. er bætt við þau tilvik sem leiði til þess að stjórn sjóðsins geti óskað eftir frestun réttaráhrifa en áður hafði aðeins verið kveðið á um að slíkt væri heimilt í málum sem gætu haft veruleg fjárhagsleg áhrif á sjóðinn. Lagt er til að ákvæðið heimili einnig að stjórn geti óskað eftir frestun réttaráhrifa ef málið snýr að mikilvægum lagalegum álitaeftum.

Þá er lagt til að felld verði brott skylda til að óska eftir flýtimeðferð þegar mál er höfðað til ógildingar úrskurðar málskotsnefndar. Til eru dæmi þess að flýtimeðferð hafi verið hafin að af dómstólum þrátt fyrir ákvæðið og því þurfti að höfða mál eftir almennum reglum. Þó að skylda til flýtimeðferðar verði felld brott má eftir sem áður óska eftir flýtimeðferð þegar slíkt á við.

Um 24. gr.

Í greininni kemur fram hvernig ráðstöfunarfé sjóðsins skuli háttáð. Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að sjóðurinn muni eftirleiðis veita námsaðstoð bæði í formi námsstyrkja og námslána en hann veitti aðeins námslán áður. Í eldri lögum var framlag ríkisins ákvarðað sem ákveðið hlutfall af útlánum hvers árs sem tók mið af væntum afföllum vegna hagstæðra vaxtakjara, gjaldþrota, niðurfellingar við andlát og annarra afskrifta. Með nýjum lögum er ljóst að endurhugsa þarf fjármögnun sjóðsins, en fjárframlag mun taka mið af áætlaðri heildarfjárhæð útgreiddra námsstyrkja og mismunar á fjármögnunarkjörum sjóðsins og útlánavaxta. Þá er áfram gert ráð fyrir að ríkissjóður fjármagni rekstur og umsýslu sjóðsins. Þrátt fyrir framangreinda breytingu þykir ekki ástæða til að breyta orðalagi ákvæðisins sem er sambærilegt 15. gr. laga nr. 21/1992.

Um 25. gr.

Greinin er sambærileg 14. gr. laga nr. 21/1992 og fjallar um upplýsingagjöf til sjóðsins. Bætt er við ákvæðið að auk ríkisskattstjóra skuli aðrir opinberir aðilar veita sjóðnum upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laganna, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Um 26. gr.

Í greininni kemur fram að starfsmenn Lánasjóðs íslenskra námsmanna, stjórnarmenn og aðilar sem fá upplýsingar frá sjóðnum í tengslum við hefðbundna starfsemi hans, svo sem verktakar, sérfræðingar eða starfsmenn Stjórnarráðsins, eru bundnir þagnarskyldu um einstaklingsbundnar upplýsingar sem leynt eiga að fara samkvæmt lögum eða eðli máls nema skylt sé að veita slíkar upplýsingar lögum samkvæmt eða dómari úrskurði um slíka skyldu. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi. Í 14. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna er að finna almennt ákvæði í þessa veru sem segir að með einstaklingsbundnar upplýsingar skuli farið sem trúnaðarmál, en rétt þykir að mæla með skýrari hætti fyrir um þagnarskyldu og frávik frá henni í lögum.

Um 27. gr.

Í 1. mgr. er tekið fram að greiðsla námsaðstoðar sé undanþegin lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987. Á skólaárinu 2014–2015 voru 10.250 einstaklingar sem þáðu námslán. Búast má við mikilli fjölgun í hópi þeirra sem njóta námsaðstoðar með tilkomu beinna námsstyrkja. Ef halda ætti utan um staðgreiðslustöðu allra umsækjenda um námsaðstoð mundi það auka verulega umsýslu hjá sjóðnum, auk þess sem í flestum tilvikum eru tekjur námsmanna ekki hærrí en svo að þær eru undir skattleysismörkum. Þannig voru meðaltekjur lánþega sjóðsins, sem ekki voru að snúa til baka af vinnumarkaði, vegna tekjuársins 2014 um 1.269.000 kr. og miðgildi þeirra enn lægra eða um 1.141.000 kr. Skattleysismörk árið 2016 eru aftur á móti í kringum 1.678.000 kr. Er því eins og áður sagði lagt til að greiðsla námsstyrkja verði undanþegin staðgreiðslu, en um tekjuskattsskyldu fer eftir tekjuskattslögum, nr. 90/2003.

Um 28. gr.

Samkvæmt 1. mgr. er ráðherra heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna.

Í 2. mgr. er stjórn sjóðsins gert að gera tillögur að úthlutunarreglum um útfærslu og framkvæmd laganna og skulu þær staðfestar af ráðherra eigi síðar en 1. apríl ár hvert.

Í 3. mgr. er stjórn sjóðsins heimilt að setja aðrar reglur um viðfangsefni sjóðsins eftir því sem ástæða er til. Sjóðurinn birtir slíkar reglur þannig að þær séu aðgengilegar almenningi, t.d. á vef sjóðsins. Um er að ræða reglur eins og til dæmis starfsreglur stjórnar sjóðsins.

Ákvæðið er sambærilegt 16. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Um 29. gr.

1. mgr. þarfnast ekki skýringa. Um 2. mgr. sjá athugasemdir við 19. gr.

Um 30. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að endurgreiðslur námslána samkvæmt lögum þessum frestist ekki þótt lántaki sé að greiða af lánum sem veitt voru í tíð eldri laga. Þannig mundi lántaki sem tekið hefur lán bæði samkvæmt eldri lögum og í nýju kerfi þurfa að greiða af báðum námslánunum samhliða. Með tilkomu styrkjakerfis er enn brýnna að tryggja góðar innheimt-

ur af námslánnum sem lánuð eru til viðbótar við námsstyrk. Það er óaðskiljanlegur þáttur í því að koma styrkjakerfi á að endurgreiðslum sé lokið fyrir 67 ára aldur. Því verður að miða við að námslán samkvæmt þessum lögum greiðist óháð greiðslu á eldri lánnum.

Í 2. mgr. er kveðið á um hvernig innheimtu skuli háttáð hjá þeim lánþegum sem skulda fleiri en eitt námslán samkvæmt eldri lögum. Ákvæðið gerir ráð fyrir að framkvæmd innheimtu eldri námslána haldist óbreytt frá því sem mælt er fyrir um í 18. gr. gildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Um 31. gr.

Um er að ræða nýmæli þess efnis að þeir sem skulda námslán við gildistöku laga þessara geta óskað eftir því að breyta námslánnum sínum til samræmis við ákvæði laga þessara um lánakjör og endurgreiðslur. Gert er ráð fyrir að þeir sem eru nýbyrjaðir í námi kunni að vilja nýta sér þetta til einföldunar eða til að lækka greiðslubyrði í einhverjum tilvikum.

Um 32. gr.

Í greininni er kveðið á um viðbótarniðurfærslu eftirstöðva námslána til þeirra lánþega sem skulda lán samkvæmt eldri lögum og greiða aukaafborgun inn á lán sín. Heimildin gerir ráð fyrir viðbótarniðurfærslu sem nemur 10.000 kr. fyrir hverjar 100.000 kr. sem greiddar eru aukalega inn á lánin. Þar sem innborgunarheimildin er ekki bundin við gjalddaga verður að ráðstafa innborgunum fyrst inn á áfallna vexti, þá áfallnar verðbætur og síðan á höfuðstól.

Heimildin gildir til 31. desember 2021.

Um 33. gr.

Í greininni kemur fram að einstaklingar sem tekið hafa námslán samkvæmt eldri lögum fái ekki fullt svigrúm til námslána (420 ECTS-einingar, sbr. 9. gr.) samkvæmt þessum lögum heldur komi lánseiningar sem nýttar voru fyrir gildistöku laganna til frádráttar.

Í 1. mgr. er fjallað um hvernig nýttur lánsréttur samkvæmt eldri lögum kemur til frádráttar á námsstyrk samkvæmt þessum lögum, þ.e. fyrir hverjar 30 ECTS-einingar sem lánað hefur verið út á dragast 4,5 mánuðir af heildarsvigrúmi til námsstyrks. Þannig mundi námsmaður sem hefur nýtt 270 ECTS-einingar af heildarsvigrúmi sínu til námslána vera talinn hafa nýtt sér 40,5 mánuði af heildarsvigrúmi til námsstyrkja og getur því einungis notið námsstyrks í 4,5 mánuði eða eitt missiri.

Í 2. mgr. er fjallað um það hvernig nýttur lánsréttur samkvæmt eldri lögum er yfirfærður á námslán samkvæmt lögum þessum. Þannig dragast þær námseiningar sem námsmaðurinn hefur þegar nýtt sér til námsláns samkvæmt eldri lögum frá hámarki námsaðstoðar skv. 9. gr. laganna. Hafi námsmaður t.d. nýtt 270 einingar til töku námslána samkvæmt eldri lögum mundi hann geta fengið námslán vegna 150 eininga að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna.

Um 34. og 35. gr.

Í ákvæðum 34. og 35. gr. er kveðið á um að einstaklingar sem stunda lánshæft nám við gildistöku laga þessara geti lokið námsferli sínum þrátt fyrir að uppfylla ekki lengur einhver tiltekin skilyrði laga þessara, svo sem um aðstoðarhæfi náms, lengd námsaðstoðar, aldurshámark o.fl. Í slíkum tilvikum verður viðkomandi veitt undanþága til að ljúka námsferlinum og verður farið með mál þeirra í samræmi við þær reglur sem áður giltu um þau atriði. Það er þó skilyrði að viðkomandi námsferli ljúki innan fimm ára frá gildistöku laganna. Með námsferli er átt við hugtakið eins og það hefur verið skilgreint í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra

námsmanna, þ.e. námsbraut sem lýkur með tiltekinni prófgráðu og hefst nýr námsferill ef námsmaður skiptir um skóla, námsgrein eða prófgráðu.

Framangreindur réttur til að ljúka námsferli við þessar aðstæður nær þó eingöngu til töku námslána en ekki til námsstyrks, enda var ekki um beinan námsstyrk að ræða samkvæmt eldri lögum.

Um 36. gr.

Samkvæmt þeirri framkvæmd sem viðhöfð var í tíð laga nr. 21/1992 skal lántaki undirrita skuldabréf við upphaf náms. Í lok náms voru allar greiðslur sem greiddar höfðu verið út á hið undirritaða skuldabréf uppfærðar í samræmi við breytingar á vísitölu og færðar inn á skuldabréfið. Meðan á námi stóð voru skuldabréfin því „opin“, en þegar námi lauk var skuldabréfunum lokað og heildarfjárhæð veittra námslána færð inn á bréfið.

Frá og með skólaárinu 2016–2017 mun námsaðstoð verða veitt samkvæmt lögum þessum og ekki samkvæmt lögum nr. 21/1992. Þannig munu ekki verða veitt frekari lán út á skuldabréf sem voru „opin“ og því einfaldast að loka þeim við það tímamark og færa inn fjárhæð þegar veittra námslána. Í þeim tilvikum þar sem námsmenn hafa ekki fengið að fullu greitt vegna skólaársins 2015–2016, t.d. vegna náms á sumarönn, verður skuldabréfunum ekki lokað fyrr en útgreiðslum vegna þess skólaárs er lokið. Samkvæmt úthlutunarreglum skólaársins 2015–2016 skal úthlutun námslána vegna skólaársins vera að fullu lokið fyrir 15. janúar 2017 og skal skuldabréfum endanlega lokað vegna lána úr eldra (núgildandi) námslánakerfi miðað við 15. janúar 2017. Lokun skuldabréfa hefur þó ekki í för með sér að endurgreiðslur hefjist vegna bréfanna heldur munu endurgreiðsla vegna þessara lána hefjast tveimur árum eftir námslok eins og verið hefur.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Úthlutunarreglur fyrir skólaárið 2016–2017 sem birtar hafa verið í Stjórnartíðindum eru byggðar á lögum nr. 21/1992. Verði frumvarp þetta að lögum er nauðsynlegt að setja nýjar úthlutunarreglur sem byggjast á nýjum lögum fyrir skólaárið 2016–2017. Af þeim sökum er mælt fyrir um það í ákvæðinu að þegar birtar úthlutunarreglur falli brott við gildistöku laganna og að setja skuli nýjar reglur fyrir skólaárið 2016–2017 svo fljótt sem auðið er.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að úthlutun námslána vegna skólaársins 2015–2016, þ.m.t. sumarannar 2016, fari eftir úthlutunarreglum skólaársins 2015–2016. Eins og kemur fram í 36. gr. og athugasemdum við ákvæðið skal úthlutun námslána vegna þess skólaárs vera endanlega lokið 15. janúar 2017.

Þar sem líklegt er að nokkur fjöldi umsókna um námslán vegna skólaársins 2016–2017 muni berast sjóðnum fyrir gildistöku laganna er mælt fyrir um það í 3. mgr. að litið skuli á slíkar umsóknir sem umsóknir um námsaðstoð, námsstyrk og námslán samkvæmt nýjum lögum nema umsækjandi tilkynni að hann hafi fallið frá umsókn sinni innan 30 daga frá gildistöku laganna. Vilji námsmaður breyta umsókn sinni, t.d. sækja einungis um hálf lán til viðbótar námsstyrk, verður hann að eiga frumkvæði að því að breyta umsókn sinni, sbr. einnig meginreglu 1. mgr. 25. gr. um upplýsingagjöf.

Á skólaárinu 2016–2017 verður fjárhæð námsstyrks 65.000 kr. á mánuði, sbr. 11. gr. Í 4. mgr. ákvæðisins er tekið fram að ný fjárhæð námsstyrks skuli í fyrsta skipti reiknuð miðað við þróun neysliverðsvísitölu á árinu 2016 vegna skólaársins 2017–2018. Mun sá útreikningur fara fram í tengslum við gerð úthlutunarreglna þess skólaárs.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Ákvæðið snýr að endurgreiðslum lána sem veitt voru í tíð eldri laga. Þegar námslán hafa verið veitt hafa þær reglur sem um þau gilda almennt verið rituð í skilmála skuldabréfa þeirra, auk þess sem þau voru veitt samkvæmt gildandi lögum hverju sinni. Af þeim sökum er til áréttingar tekið fram að um endurgreiðslur námslána sem veitt voru í tíð eldri laga gildi ákvæði skuldabréfa þeirra og eftir atvikum ákvæði þeirra laga sem giltu um viðkomandi lán.

Fylgiskjal.

Summa:

Endurskoðun laga um LÍN.

www.althingi.is/alttext/pdf/145/fylgiskjol/s1373-f_I.pdf