

Ed. 581. Frumvarp til laga [280. mál]

um breyting á lögum nr. 57/1976, um námslán og námsstyrki.

(Lagt fyrir Alþingi á 100. löggjafarþingi 1978—79.)

1. gr.

2. mgr. 2. gr. orðist svo:

Lánasjóði er heimilt að veita fjárhagsaðstoð öðrum námsmönnum en þeim, sem tilgreindir eru í 1. gr. og 1. mgr. þessarar greinar, enda hafi námsmenn þessir náð a. m. k. 20 ára aldri á því almanaksári þegar lán eru veitt, og stundi sérnám. Þrátt fyrir skilyrði 1. gr. er Lánasjóði heimilt að veita fjárhagsaðstoð til náms erlendis, verði hliðstætt nám eigi stundað á Íslandi.

2. gr.

3. gr. orðist svo:

Opinber aðstoð við námsmenn skv. lögum þessum skal nægja hverjum námsmanni til að standa straum af eðlilegum náms- og framfærslukostnaði, þegar eðlilegt tillit hefur verið tekið til tekna námsmanns og maka hans, fjölskyldustærðar, framfærslukostnaðar í því landi þar sem nám er stundað, lengdar árlegs náms tíma og annarra atriða er áhrif kunna að hafa á fjárhagsstöðu námsmanns. Nánari ákvæði um úthlutun námslána og styrkja skulu sett skv. ákvæðum 16. gr.

3. gr.

Við 3. mgr. 6. gr. bætist:

Stjórninni er heimilt að taka fullnægjandi veðtryggingu í stað ábyrgðaryfirlýsinga, ef lánþegi óskar þess.

4. gr.

8. gr. orðist svo:

Árleg endurgreiðsla af skuldabréfi skv. 3. mgr. 7. gr. miðast við vergar tekjur til skatts næsta ár á undan afborgunarári. Af tekjum umfram viðmiðunartekjur, sbr. 9. gr., greiðist hið minnsta 5% en a. m. k. 10% af tekjum umfram tvöfaldar viðmiðunartekjur. Séu eftirstöðvar ásamt verðbótum lægri en hér greinir skal endurgreiðsla þó aðeins nema þeirri upphæð.

Sé lánþegi giftur/kvæntur eða í sambúð miðast árleg endurgreiðsla við vergar tekjur fjölskyldunnar, sbr. einnig ákvæði 9. gr. um viðmiðunartekjur.

Skuldi hjón bæði námslán skv. lögum þessum skiptist árleg endurgreiðsla skv. 1.—2. mgr. á lán þeirra hvors um sig í hlutfalli við eftirstöðvar hvors láns.

Endurgreiðslur skulu standa yfir í 20 ár hið lengsta. Eftirstöðvar lánsins eru þá óafturkræfar, sbr. þó ákvæði 11. gr.

Ráðherra getur sett reglur er heimila stjórn Lánasjóðs að gefa undanþágur frá endurgreiðslureglum er sérstakar ástæður eru til. Stjórn sjóðsins er og heimilt að leyfa örari endurgreiðslur, sé þess óskað.

Nú kemur í ljós að námsaðstoð hefur verið veitt á röngum forsendum vegna vísitandi rangra upplýsinga af hálfu umsækjanda, og skal aðstoðin þá endurkræf þegar í stað.

Við útgáfu skuldabréfs skv. 3. mgr. 7. gr. falla niður skuldbindingar ábyrgðarmanna skv. 3. mgr. 6. gr., og er lántaki einn ábyrgur fyrir skuldabréfinu.

5. gr.

9. gr. orðist svo:

Viðmiðunartekjur skv. 1. mgr. 8. gr. skulu fyrir einhleyping vera helmingur „grunntölu framfærslukostnaðar“. „Grunntala framfærslukostnaðar“ svarar í þessu sambandi til heildarútgjalda skv. A- og B-hlutum í grundvelli vísitölu framfærslukostnaðar í maibyrjun árið áður en árleg endurgreiðsla skv. 1. mgr. 8. gr. skal fara fram.

Viðmiðunartekjur hjóna svo og sambýlisfólks, sem skattlagt er skv. 1. mál-lið 5. mgr. B-liðar 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. 9. gr. laga nr. 11/1975, skulu á sama hátt nemur þrem fjórðu hlutum „grunntölu framfærslukostnaðar“. Að auki skal bætt við viðmiðunartekjur lánþega einum áttunda af „grunntölu framfærslukostnaðar“ fyrir hvert barn sem hann hefur á framfæri sínu, sbr. C-lið 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. 9. gr. laga nr. 11/1975, og eigi er fullra 16 ára í byrjun þess árs er endurgreiðsla skal fara fram. Viðbót vegna fyrsta barns hjá einstæðu foreldri skal þó nema einum fjórða af „grunntölu framfærslukostnaðar“.

Hverri árlegri endurgreiðslu skv. 1. mgr. 8. gr. skal skipt á höfuðstól og verðbætur í hlutfalli annars vegar við vísitölu framfærslukostnaðar við útgáfu skuldabréfs skv. 3. mgr. 7. gr. og hins vegar hækkun hennar fram að þeim tíma sem endurgreiðslan er innt af hendi.

6. gr.

1. mgr. 10. gr. orðist svo:

Verði á endurgreiðslutíma námslána breytingar á skattalögum, þannig að veruleg breyting verði á því er telst vergar tekjur til skatts, frá því sem er við gildistöku laga þessara, skulu endurgreiðslur skv. lögum þessum reiknaðar af stofni sem nefnd þriggja manna ákveður. Skal nefndin þannig skipuð, að menntamálaráðherra tilnefnir einn nefndarmann, fjármálaráðherra annan, en ríkisskattstjóri skal vera formaður nefndarinnar. Skal nefndin leitast við að setja reglur um útreikning endurgreiðslustofns sem geri afborganir hvers gjaldanda sem líkastar því sem orðið hefði að óbreyttum skattalögum.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Ákvæði 2. gr. þessara laga um breytingar á 3. gr. laga nr. 57/1976 tekur gildi í áföngum á þremur árum og skal hlutfallstala lána af reiknaðri fjárþörf námsmanna hækka úr 85% í 100% í þremur jafnstórum áföngum, svo að náð verði 100% markinu á árinu 1982.
2. Ef skuldunautur skv. þessum lögum er jafnframt að inna af hendi greiðslur til Lánasjóðs íslenskra námsmanna skv. eldri lögum, dragast þær frá upphæð endurgreiðslu skv. 1. mgr. 8. gr. eins og henni er breytt með lögum þessum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með bréfi, dags. 22. nóvember 1978, beindi menntamálaráðuneytið því til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna að taka til athugunar, hvort hún teldi æskilegt að gera tillögur um breytingar á lögum um námslán og námsstyrki í tengslum við eða framhaldi af endurskoðun reglna um starfsemi Lánasjóðs. Sjóðsstjórnin vann um þær mundir að tillögum um breytingar á úthlutunarreglum, og voru hinar breyttu reglur um úthlutun fyrir námsárið 1978—79 staðfestar af menntamálaráðuneytinu 29. janúar 1979. Breytingar frá fyrri úthlutunarreglum tóku til allmargra atriða, en veigamest þeirra var að tekið skyldi aukið tillit til fjölskyldu námsmanns við ákvörðun námsláns.

Með bréfi, dags. 30. mars 1979, sendi stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna menntamálaráðuneytinu í frumvarpsformi tillögur sínar um breytingar á lögnum um námslán og námsstyrki. Er frumvarp það sem hér er lagt fram í samræmi við tillögur sjóðsstjórnar. Hér fer á eftir meginhluti þeirrar greinargerðar er tillögnum fylgdi:

„Sjóðsstjórn komst fljótlega að þeirri niðurstöðu að rétt væri að leggja megináherslu á fáar og einfaldar breytingar á lögum að svo stöddu en láta viðtækari laga-smíð biða betri tíma, enda væru breytingar sem hér um ræðir svo brýnar og veigamiklar að þær þyrftu að ná fram að ganga sem allra fyrst.

Sjóðsstjórn gekk endanlega frá tillögum þessum á fullskipuðum fundi hinn 27. mars. Voru tillögurnar í heild samþykktar með 5 samhljóða atkvæðum í sjóðsstjórn.

Meginatriði þessa frumvarps eru tvö:

1. Lögfest verði að aðstoð sjóðsins skuli nægja hverjum námsmanni til að standa straum að eðlilegri reiknaðri fjárþörf (sbr. 2. gr. frv.).
2. Endurgreiðslum námslána verði breytt allverulega í átt til aukins réttlætis og jafnaðar samhliða því sem heildarendurgreiðslur til sjóðsins örvast að mun án þess þó að heitið geti að neinum sé íþyngt um efni fram. (sbr. einkum 4. gr. frv., 1.—3. mgr.).

Sjóðsstjórn leggur á það megináherslu að þessi tvö atriði hafa verið órjúfanalega tengd í afgreiðslu hennar á þessu máli og hefur það ráðið úrslitum um afstöðu stjórnarmanna til frumvarpsins í heild. Þannig munu mismunandi aðilar að Lánasjóði ekki geta fellt sig við annaðhvort atriðið út af fyrir sig þótt þeir geti við þau unað bæði saman.

Eins og fyrra atriðið er framsett í frumvarpinu í heild felur það í sér að lán, sem nema nú 85% af reiknaðri fjárþörf námsmanna, hækka í 100% í þremur jöfnum áföngum. Yrði þar með náð því marki sem upphaflega var sett með lögum Lánasjóðs frá 1967 og sem allir stjórnarmálaflokkar landsins hafa lýst stuðningi við á ýmsum tímum.

Aukning á fjárþörf Lánasjóðs, ef fyrsti áfangi þessarar hækkunar hefði náð fram að ganga með fjárlögum ársins 1979, hefði þá numið c.a. 145 milljónum króna. Ef áfangarnir eru framkvæmdir á árunum 1980—82 eins og gert er ráð fyrir í frv. verður fjárþarfaraukningin svipuð ef miðað er við fast verðlag. Verður því ekki sagt að hér sé um verulegar upphæðir að ræða.

Miðað við það sem ætlunin mun hafa verið með lögnum um Lánasjóð frá 1976 hefur sá misbrestur orðið mestur í reynd að endurgreiðslur munu ekki renna nærri því eins ört til sjóðsins og efni standa til. Samkvæmt lögum og reglugerð um þessar greiðslur munu lántakar sem hafa að baki 4ra ára nám eða meira, en þeir eru um helmingur hópsins, greiða að meðaltali á ári sem svarar c.a. 125 þús. kr. á verðlagi ársins 1979, eftir að hið nýja kerfi væri að fullu gengið fram. Þessi upphæð fer óverulega eftir tekjum og breytist t. d. aðeins um 25 þús. kr. til eða frá þegar tekjur 4ra manna fjölskyldu breytast frá 3 í 8 milljónir á verðlagi ársins 1978.

Þegar endurgreiðslukerfi laganna frá 1976 verður að fullu gengið fram eftir 10—15 ár verða árlegar endurgreiðslur líklega á bilinu 50—60% af raungildi árlegra lána í upphafi. Hins vegar vaxa endurgreiðslur fyrst í stað mjög hægt og mun hægar en efni standa til vegna þess að hátekjumenn og þeir sem eiga stutt nám að baki verða lengur að greiða lán sín en þyrfti að vera.

Á þessu er gerð grundvallarbreyting með frumvarpinu. Samkvæmt því munu hátekjumenn og þeir sem hafa stutt nám að baki yfirleitt greiða námslán sín til baka á fáum árum. Skv. lauslegri áætlun mun meðalársgreiðsla þeirra fjölskyldna sem eru í skuld við Lánasjóð á hverjum tíma, hækka skv. frumvarpinu úr c.a. 100 þús. kr. í c.a. 160 þús., reiknað á verðlagi ársins 1979. Frá sjónarmiði sjóðsins vinnst tvennt með þessum breytingum:

1. Hlutfall lána, sem innheimtast að lokum, hækkar nokkuð, trúlega um 5—15%. Þetta táknar jafnframt verulega hækkun á heildarendurgreiðslum til sjóðsins eftir að nýtt kerfi er að fullu gengið fram, þ. e. eftir c.a. 20 ár. Miðað við allar aðstæður í þjóðfélaginu er síðara atriðið þó síst veigaminna:
2. Fyrstu 10 árin eftir að nýtt kerfi kemst á vaxa heildarendurgreiðslur til Lánasjóðs miklu örar skv. frumvarpinu en þær mundu gera að öllu óbreyttu. Fyrirnefnd tala um 60% mismun á meðalendurgreiðslu gefur góða vísbendingu um þetta. Má til að mynda ætla að á árabilinu frá 5—10 árum eftir að ný lög taka gildi verði endurgreiðslutekjur skv. þeim 40—70% hærri en endurgreiðslur hefðu orðið af lánnum sem tekin hefðu verið á sama tímabili skv. núgildandi lögum.

Niðurstaða þessarar umræðu um fyrrgreind tvö meginatriði frumvarpsins er því sú að sá fjárþarfarauki sjóðsins, sem leiðir af fyrri atriðinu (100% brúun á reiknaðri fjárþörf) muni verða bættur tiltölulega fljótlega með þeirri miklu örvun sem verður á endurgreiðslum til sjóðsins skv. síðara atriðinu.

Auk þessara tveggja meginatriða frumvarpsins felast í því nokkur minni háttar efnisatriði sem eru hins vegar óháð heildinni. Þessi atriði eru sem hér segir:

1. Breytt verði orðalagi laganna um svokallaða „20 ára reglu“, þannig að niður falli það skilyrði að námsmaður „geti ekki að mati sjóðsstjórnar haldið námi án slíkrar fjárhagsaðstoðar“ (sjá 1. grein frv.).
2. Ábyrgðarmenn eru felldir niður á skuldabréfi því sem námsmaður gefur út eftir námslok til greiðslu á fyrri námslánnum í heild (sjá síðustu mgr. 4. greinar í frv.).
3. Kveðið er á um að viðbót við viðmiðunartekjur vegna fyrsta barns hjá einstæðu foreldri skuli nema einum fjórða af „grunntölu framfærslukostnaðar“, m. ö. o. helmingi af viðmiðunartekjum einstaklings. Um þetta eru ekki skýr ákvæði í gildandi lögum, (sjá niðurlag 2. mgr. 5. gr.).

Í athugasemdum við einstakar greinar hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þessum atriðum sem og öðrum sem tengjast beint við meginatriðin tvö.

Athugasemdir við einstakar greinar.

Við 1. grein:

Hér eru felld niður orðin „og geti ekki að mati sjóðsstjórnar haldið áfram námi án slíkrar fjárhagsaðstoðar“. Það hefur verið ýmsum erfiðleikum bundið að fylgja þessum orðum laganna eftir í verki, m. ö. o. að skilgreina hvenær þær aðstæður sem þau eiga að lýsa eru fyrir hendi og hvenær ekki. Því er einfaldlega lagt til að þessi orð verði felld niður og eftirleiðis eingöngu miðað við það hvað sé sérnám en að öðru leyti falli þeir námsmenn sem hér um ræðir undir almennar reglur um námslán, t. d. að því er varðar frádrátt vegna tekna o. s. frv.

Við 2. grein:

Breytingin á 3. grein laganna er í því fölginn að í stað orðanna „stefnt skal að því að“ komi einfaldlega „skal“. Stefnumótunarákvæði núgildandi laga var upphaflega leitt í lög árið 1967 og virðist nú kominn tími til að markinu verði náð innan ákveðins frests. Kostnaðarauki sem af þessu hlýst virðist yfirstíganlegur, einkum ef það er framkvæmt í áföngum eins og lagt er til í 1. tölulíð ákvæða til bráðabirgða (sbr. alm. aths. hér að framan).

Við 3. grein:

Hér er eingöngu um það að ræða að setningin flytjist til þangað sem hún virðist eiga betur heima, einkum þó ef frumvarpið í heild verður að lögum. Setningin er nú 9. og síðasta málsgrein í 8. grein gildandi laga.

Við 4. grein:

Kjarnann í hinum nýju reglum um endurgreiðslur er að finna í 1. mgr. þessarar greinar. Er vísað til almennra athugasemda hér að framan, að því er varðar tölulegar afleiðingar af nýjum reglum.

Það kann að koma ýmsum spáskt fyrir sjónir að einstaka mjög tekjulágir lánþegar mundu skv. frv. ekki greiða neitt til baka þau ár sem tekjur eru lágar. Við nánari athugun sést þó að þetta er ekki eins ankannalegt og það kann að virðast við fyrstu sýn. Aðstoð almannaþingsins við námsmenn er veitt sem lán en ekki styrkur, væntanlega fyrst og fremst vegna þess að gert er ráð fyrir að námið skapi námsmanninum betri aðstöðu til tekjuöflunar að því loknu heldur en hann hefði ella. Ef þessi forsenda bregst einstökum lánþegum virðist ekkert eðlilegra en að lánið breytist að sama skapi í styrk.

(Um 3. mgr. :) Eftir nokkrar umræður og umhugsun virðist sjóðsstjórn eðlilegast að endurgreiðslan skiptist í hlutfalli við eftirstöðvar, sem þýðir m. a. að bæði lánin verða að fullu greidd á jafnlöngum tíma að öllu óbreyttu.

4.—6. mgr. í 8. gr. skv. frv. samsvara 4., 5. og 7. mgr. í 8. gr gildandi laga, óbreyttum.

6. mgr. í gildandi lögum fjallar um kröfur á dánarbú látinna námsmanna. Hefur hún verið felld niður enda virðast engar slíkar kröfur vera fyrir hendi ef frv. verður samþykkt að öðru leyti (Raunar virðist einnig mjög óljóst hverjar slíkar kröfur ættu að vera skv. gildandi lögum).

(Um 7. mgr. :) Hér er um sérstakt efnisatriði að ræða, sem hefur oft sinnið verið til umræðu á undanförunum árum. Ef námslán eru, sem áður sagði, fyrst og fremst veitt vegna þeirra auknu tekjuöflunarmöguleika sem námið skapar virðist ekki eðlilegt að ætla öðrum einstaklingum að bera fjárhagsábyrgð á láni námsmannsins. Hér er enn fremur rétt að minna á að árleg krafa Lánasjóðs um endurgreiðslu yrði skv. frv. yfirleitt í allgóðu samræmi við fjárráð lánþegans. Þess má einnig geta til fróðleiks að skuldabréfið sem um er að ræða er oft og tíðum mjög stórt, og getur t. d. hæglega verið á bilinu 5—10 milljónir króna á verðlagi ársins 1979. Má nærri geta að það er ekki öllum jafnauðvelt að afla sér ábyrgðarmanna fyrir slíkum upphæðum.

Við 5. grein:

Í greininni eru gerðar nokkrar orðalagsbreytingar til samræmis við breytingarnar á 8. grein laganna.

Til fróðleiks má geta þess að „grunntala framfærslukostnaðar“ sem gildir fyrir afborganir á þessu ári er um 2 850 þús. kr. sem er með öðrum orðum viðmiðunartekjur hjóna með tvö börn (á árinu 1978.).

Viðbótin vegna fyrsta barns hjá einstæðu foreldri er í samræmi við nýlegar útlutunarreglur sjóðsins þar sem framfærslukostnaður foreldris og barns er reiknaður sem 1.5 sinnum kostnaður einhleyps námsmanns.

Skipting endurgreiðslu skv. 3. mgr. er algerlega hliðstæð við ákvæði gildandi laga um þetta atriði.

Við 6. grein:

Greinin felur eingöngu í sér smávægilegar orðalagsbreytingar sem þarfnast ekki skýringa.

Við ákvæði til bráðabirgða:

Þarfnast ekki skýringa.“