

Menntamálanefnd Alþingis
B.t. Hlínar Lilju Sigfúsdóttur nefndarritara

Reykjavík, hinn 3. desember 2004

Efni: Umsögn BHM um frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna (330. mál)

I

Vísað er til bréfs yðar, dags. 22. nóvember 2004, varðandi umsögn um 330. mál, frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Eftirfarandi er umsögn Bandalags háskólamanna (BHM) um þingmálið.

II

Þung endurgreiðslubyrði námslána hefur lengi verið áhyggjuefni BHM enda hafa lang flestir félagsmenn aðildarféлага bandalagsins tekið námslán til að standa straum af náms- og framfærslukostnaði á meðan þeir voru í námi. BHM og Samband íslenskra námsmanna erlendis (SÍNE) leiddu á árunum 2000-2003 hóp launþega- og námsmannasamtaka sem meðal annars fékk dr. Þórolf Matthíasson, prófessor við Háskóla Íslands, til að gera fræðilega úttekt á því hvaða leiðir væru æskilegastar til lækkunar endurgreiðslubyrði námslána (*Tölulegar upplýsingar um lánþega LÍN árið 2001*). Í ljós kom að heppilegast væri að létta endurgreiðslubyrðina með frádrætti í skattkerfinu, þ.e. að veita endurgreiðendum námslána skattaafslátt af árlegri afborgun til LÍN. Þessar niðurstöður voru kynntar alþingismönnum og ráðherrum í ársbyrjun 2003 og í aðdraganda þingkosninga það vor sögðust allir stjórn mála flokkar opnir fyrir því að ræða breytingar á endurgreiðsluhlutfallinu og létta þar með endurgreiðslubyrðina. Ofangreindur samráðshópur taldi sig einnig hafa loforð fyrir því að slíkar breytingar yrðu gerðar í samráði við hópinn og því voru það vonbrigði að gengið var fram hjá þessum hagsmunahópi við skipun nefndar um endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, en frumvarpið sem hér er til umsagnar er einmitt afrakstur þess nefndarstarfs.

Skv. 2.gr. frumvarpsins lækkar endurgreiðsluhlutfall, að frádræginni fastagreiðslu sem er ákveðin krónutala er tekur mið af vísitölu neysluverðs, úr 4,75% af tekjustofni ársins á undan í 3,75%. Reyndar er fjármagnstekjum bætt inn í tekjustofninn sbr. 3. gr. og í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að nokkur óvissa ríki um áhrif þessa því gögn bendi til þess að fjármagnstekjur dreifist ójafnt á þá sem skulda námslán og séu þar að auki háðari efnahagsástandi en tekjur sem mynda tekjuskattstofn.

Lækkun endurgreiðsluhlutfallsins er vissulega skref í rétta átt þótt BHM sé enn þeirrar skoðunar að heppilegra hefði verið að létta endurgreiðslubyrðina með frádrætti í skattkerfinu. Lækkun um 1% lengir endurgreiðslutímamörk og þar sem engin tímamörk

eru á endurgreiðslu námslána munu einhverjir lánþegar enn þurfa að greiða af lánum í hárrí elli að óbreyttri launastefnu gagnvart háskólamenntuðu fólki. Þá hlýtur BHM að benda á að lækkun árlegs hlutfalls endurgreiðslu er einungis kjarabót fyrir þá sem tóku lán eftir 1992 en skattaleiðin kæmi öllum endurgreiðendum hér á landi vel.

BHM fagnar því að í frumvarpinu sé ákvæði til bráðabirgða sem tryggir að þeir sem hafa tekið lán samkvæmt eldri lögum eigi rétt á að breyta því láni í lán skv. frumvarpinu. Skilyrði er þó að slíkt skuli gert fyrir 1. nóvember 2005 og þykir BHM sá frestur full knappur. Til þess að tryggja að öllum gefist einfaldur aðgangur að þessum kosti væri rétt að skylda Lánasjóð íslenskra námsmanna til að senda öllum hlutaðeigandi upplýsingar um þennan möguleika ásamt umsóknareyðublaði.

Í 3. gr. sem vísar til 10. gr. laga 21/1992 er fjallað um þriggja manna nefnd sem á að ákveða árlega viðbótargreiðslu verði á endurgreiðslutíma námslána breyting á skattalögum. BHM telur óeðlilegt að nefnd þessi sé eingöngu skipuð fulltrúum stjórnvalda og þætti eðlilegra að einn fulltrúi kæmi frá hagsmunaaðilum, s.s. námsmannahreyfingum eða heildarsamtökum háskólamanna.

Ekki er tekið fram í frumvarpinu hvenær stefnt er að afgreiðslu málsins, sbr. 7. gr. þess efnis að lögin öðlist þegar gildi, en BHM telur mikilvægt að það hljóti afgreiðslu fyrir þinghlé í því skyni að skjólstæðingar sjóðsins njóti sem fyrst ábatans sem lögunum fylgir. Að öðrum kosti telur BHM mikilvægt að mælt verði fyrir um afturvirka gildistöku þannig að lækkun endurgreiðslubyrði miðist við upphaf árs 2005.

Hjálagt er í afriti bréf sem BHM sendi nefnd um endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna í tölvupósti þann 21. október 2004, ásamt hjálgögðum útdrætti úr skýrslu dr. Þórólfs Matthíassonar *Tölulegar upplýsingar um lánþega LÍN árið 2001*.

III

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er annars vegar gerð tillaga um að málskotsnefnd geti *að kröfu stjórnar* LÍN frestað réttaráhrifum úrskurða sinna og hins vegar að stjórn LÍN geti höfðað flýtimeðferðarmál til ógildingar á úrskurði æðra stjórnvalds. Hvað hið fyrra varðar – frestunarheimildina – þá hefur málskotsnefndin nú þegar slíka heimild samkvæmt gildandi lögum, sbr. 1. málslíð 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993; sú breyting er því óþörf enda óeðlilegt að mæla sérstaklega fyrir um rétt lægri stjórnvalda til slíkrar kröfugerðar gagnvart sjálfstæðri úrskurðarnefnd. Stjórn LÍN hefur ávallt haft fullkominn rétt og möguleika á hagsmunagæslu gagnvart málskotsnefndinni. Yrði slík heimild til þess að óska frestunar áréttuð í lögum væri eðlilegt að rætt væri um að það væri „málskotsnefndin“ en ekki „hún“ (sem gæti vísað til stjórnarinnar) í 1. málslíð b-liðarins til þess að ljóst sé að frestunarvaldið sé hjá málskotsnefndinni en ekki stjórn LÍN. Væri þá eðlilegt að setja inn efnisskilyrði við slíkt mat, sbr. til hliðsjónar 3. mgr. 15. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd sem heimilar þó einungis frestun að því er varðar fordæmisgildi úrskurðar nefndarinnar.

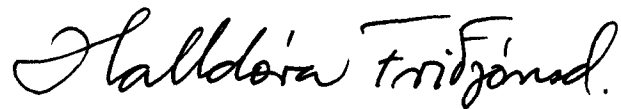
Að því er varðar hið síðara – málshöfðunarrétt lægra stjórnvalds gegn æðra stjórnvaldi – telur BHM þessa breytingu afar óeðlilega og ganga gegn meginreglum stjórnsýsluréttar um stigskiptingu stjórnsýsluvaldsins. Er slíkt og algerlega fordæmalaust og má m.a. benda á að ríkisskattstjóri, sem fer með aðild að málum f.h.

gjaldkrefjanda samkvæmt lögum nr. 30/1992 um yfirskattanefnd, hefur ekki heimild til málshöfðunar til ógildingar á úrskurðum yfirskattanefndar. Það vald hefur fjármálaráðherra einn (auk skattþegns), sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 30/1992; slíkt vald væri því einungis eðlilega fyrir komið hjá menntamálaráðherra ef það er á annað borð fyrir hendi. Vill BHM þó fremur að málskotsstigið verði fremur fluttur aftur til menntamálaráðherra sem ber enda pólitíska og lagalega ábyrgð á þessum málum samkvæmt stjórnarskránni – í stað þess að veikja sjálfstæði sérfróðrar málskotsnefndar.

IV

Gert er ráð fyrir að fulltrúum BHM gefist kostur á að fara nánar yfir athugasemdir um frumvarpið á fundi með menntamálanefnd Alþingis og skýra þar frekar sjónarmið sín.

Virðingarfyllst,



Halldóra Friðjónsdóttir,
formaður BHM.

Reykjavík 21. október 2004

Helstu áhersluatriði samráðshóps um endurgreiðslubyrði námslána (sem BHM og SÍNE leiddu og starfaði á árunum 2000 til vors 2003).

Það var vitanlega ekki að ástæðulausu að sextán aðilar tóku sig saman um að berjast sameiginlega fyrir léttari endurgreiðslubyrði námslána. Frá árinu 1976 hafa lánin verið verðtryggt og árið 1992 var endurgreiðsluhlutfallið hækkað úr 3,75% af útsvarsstofni lánþega í 4,75%, auk þess sem þau lán bera 1% vexti. Hjá ungu fólki sem er að koma út á vinnumarkaðinn að loknu námi bætist endurgreiðsla námslána við kostnað vegna húsnæðiskaupa auk annars kostnaðar við að stofna og reka heimili. Greiðsluálag skjólstæðinga LÍN er því einfaldlega of mikið.

Í skýrslu sem dr. Þórólfur Matthíasson, prófessor við Háskóla Íslands, tók saman (Tölulegar upplýsingar um lánþega LÍN árið 2001) er sýnt fram á að hið opinbera hagnast á auknum lántökum¹ en þar er líka tekið fram að lán á hvern lánþega eru að dragast saman sem gæti bent til þess að nú séu nemendur að dreifa námi á lengri tíma og vinna með námi sem er neikvætt fyrir mannauðsuppbyggingu þjóðarinnar.

Þegar samráðshópurinn var að koma sér saman um heppilegar leiðir til að létta endurgreiðslubyrðina voru fimm leiðir helst ræddar:

- a) Endurgreiðslur af námslánunum yrðu frádráttarbærar frá skattstofni.
- b) Lækkun tekjutengdra afborgana.
- c) Auka sveigjanleika í endurgreiðslum, t.d. hefja endurgreiðslur síðar.
- d) Miða við nettótekjur í stað brúttótekjur.
- e) Afnema verðtryggingu lánanna.

Allir voru sammála um að sú leið sem yrði valin mætti ekki rýra tekjustreymi til lánasjóðsins og koma þannig niður á núverandi lánþegum. Af þeirri ástæðu þótti skattaleiðin best, ekki síst vegna þess að samkvæmt skýrslunni sem vitnað var í hér að ofan aukast skatttekjur hins opinbera með auknum lántökum Og ábyrgð á námsvali, m.t.t. framtíðartekna dreifist á milli lánþega og ríkisins. Skattaafsláttarleiðina völdum við hins vegar einkum af fjórum ástæðum:

- (1) hún skerðir ekki tekjustreymi til LÍN
- (2) fordæmi eru fyrir afsláttarleiðum í skattkerfinu eins og það er í dag
- (3) þetta er einföld aðgerð þar sem nú er unnt að forskrá allt á skattaskýrslu
- (4) með þessari leið dreifist tekjutap í skattheimtu á milli ríkis og sveitarfélaga – enda deila þau ávinningnum af auknum lántökum sem réttlætir tekjutapið með skattaafsláttarleiðinni

Samráðshópur samtaka endurgreiðenda og lántakenda námslána lagði megináherslu á að með hugmyndum hópsins væri verið að **stuðla að aukinni og hraðari mannauðsuppbyggingu þjóðarinnar með því að hækka menntunarsstig hennar auk þess að tryggja jafnrétti til náms.**

¹ Með því er átt við að aukin lántaka haldist í hendur við aukna menntun lánþegans, þar sem herra menntunarsstig leiði til hærri tekna.

Ein helsta ástæða þess að hópurinn útfærði ekki nánar hugmyndir sínar um skattaafsláttarleiðina var sú að í aðdraganda þingkosninga árið 2003 sögðust allir stjórnmalaflokkarnir opnir fyrir því að ræða breytingar á endurgreiðsluhlutfallinu. Við töldum okkur einnig hafa loforð fyrir því að slíkar breytingar yrðu gerðar í samráði við þennan hóp og að þar fengjum við tækifæri til að útlista og útfæra okkar hugmyndir um heppilegustu leiðina til að lækka endurgreiðslubyrðina, þ.e. skattaafsláttarleiðina. Það voru því mikil vonbrigði að gengið var fram hjá þessum hagsmunahópi við skipun nefndar um endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Ég vil hins vegar nota tækifærið og þakka fyrir að fá að skýra málstað okkar á fundi nefndarinnar þann 19. október 2004.

Meðfylgjandi er stuttur útdráttur úr skýrslu dr. Þórólfs Matthíassonar sem ætti að renna frekari stoðum undir það álit okkar að skattaafsláttaleiðin sé hagkvæm, bæði fyrir lántakendur sem og hið opinbera.

Með vinsemd,
Halldóra Friðjónsdóttir
formaður BHM

**Greiðendur
námslána greiða
sem svarar heilli
útborgun
mánaðarlauna til
sjóðsins á ári**

Greiðslutími námslána er mun skemmri en gert var ráð fyrir í upphafi

Samkvæmt nýútkominni rannsókn á endurgreiðslum á lánum Lánasjóðs íslenskra námsmanna greiðir helmingur lántakenda af lánum í nýjasta lánaflokknum lán sín upp á 10 til 12 árum. Það er mun skemmri tími en útreikningar í frumvarpi gerðu ráð fyrir þegar sá lánaflokkur, svonefndur R- flokkur, var tekinn upp árið 1992. Niðurstöður rannsóknarinnar leiða í ljós að hlutfall endurgreiðslu námslána af tekjum ræðst nánast eingöngu af þeim lánaflokkum sem í boði voru á hverjum tíma. Þannig er endurgreiðslubyrði á nýjustu lánaflokkunum þyngst. Um er að ræða svonefnd S- og R- lán, þau fyrri voru tekin á árunum frá 1982 þar til þau síðari komu til sögunnar 1992 og eru enn í gildi.

Rannsóknin sýnir fram á að námsmenn taka nú lægri lán en áður og helst lækkunin í hendur við harðari kröfur um námsframvindu og endurgreiðslur. Í niðurstöðum kemur einnig fram að núvirtar æviteklar námsmanns geta aukist um 1-2 milljónir fyrir hverja viðbótarmilljón sem hann tekur í námslán.

Rannsóknin ber saman fyrirkomulag námslána og styrkja á Íslandi og Norðurlöndum auk fleiri landa. Þar kemur fram að á hinum Norðurlöndunum er fyrirgreiðsla í formi styrkja og lána. Í þeim löndum eru lán greidd með jöfnum greiðslum óháð tekjustigi greiðanda og er hámark greiðslutíma hæst 30 ár. Í Danmörku, Noregi og Finnlandi fá greiðendur auk þess skattaafslátt vegna vaxta af greiðslu námslána.

Dr. Þórólfur Matthíasson dósent í hagfræði við HÍ og Elínborg Sigurðardóttir nemandi hans unnu að rannsókninni en hún var gerð fyrir Bandalag háskólamanna og Samband íslenskra námsmanna erlendis, auk á annan tug stéttarfélaganna og hagsmunasamtaka en í hópi félagsmanna þeirra eru margir greiðendur af lánum LÍN. Rannsóknin byggði annars vegar á greiningu á upplýsingum úr gagnasafni LÍN um rúmlega 27.000 greiðendur sem greiddu af lánum á árinu 2001 og hins vegar á upplýsingum um fyrirkomulag og endurgreiðslur námslána, og eftir því sem við á skattalegri meðhöndlun endurgreiðslunnar á Norðurlöndum, á Englandi, í Ástralíu og Nýja-Sjálandi.

Öfugt við greiðslufyrirkomulag lána almennt öðlast LÍN hlutdeild í heildartekjum lántakenda þegar að greiðslu kemur. Samkvæmt lögum um sjóðinn skulu greiðendur R-lána greiða 4,75% af heildarárstekjum sínum til lánasjóðsins og greiðendur S-lána borga 3,75% af heildarárstekjum sínum sem auk þessu eru hækkaðar í samræmi við verðbólgu hjá báðum hópum greiðenda. Ekkert hámark er á endurgreiðslutíma R-lána en 40 ára hámark er á greiðslutíma S-lána.

Rannsóknin sýnir að hlutfall endurgreiðslu af heildartekjum þeirra er hófu að greiða af námslánum árið 2001 er allt að því þrisvar sinnum hærra en þeirra er hófu endurgreiðslu námslána á árunum upp úr 1982. Þannig greiða lántakendur R-lána fast að 5,1 % af heildartekjum sínum til LÍN. Greiðendur R-lána greiða því lánasjóðnum að jafnaði ein útborguð mánaðarlaun sín á ári.

Í rannsókninni kemur fram að lánsupphæð sú, sem hver námsmaður tekur, lækkaði eftir að lánakjör voru þrengd árið 1992. Leitt er getum að því að skýringar á breyttri hegðun lántaka séu m.a. þyngri endurgreiðslubyrði lána, en einnig eru nefndar aðrar hugsanlegar

skýringar svo sem þær að nemendur hafi e.t.v. kosið styttra nám en áður, ellegar að nemendur hafi aflað sér tekna til framfærslu og greiðslu námskostnaðar með öðrum hætti. Í niðurstöðum kemur fram að slíkt atferli lengir námstíma og dregur úr hraða og magni mannauðs-uppbyggingar.

Núverandi fyrirkomulag námslána eykur líkur á því að námsmenn breyti námsvali sínu og velji frekar námsgreinar sem þykja tryggja öruggar tekjur að námi loknu. Leitt er getum að því að kerfið beini nemendum frá námi, m.a. í listgreinum og sumum greinum raunvísinda.

Í rannsókninni er skoðað á hvern hátt lántaka getur haft áhrif á tekjumyndun einstaklinga. Bent er á að strangt námsárangurseftirlit LÍN tryggi að einvörðungu virkir námsmenn fái lán. Niðurstaðan sýnir að fyrir hverja viðbótar-milljón sem tekin er að láni aukast árstekjur viðkomandi um 120-160 þúsund krónur eða sem jafngildir 1-2 milljónum króna að núvirði. Hærra lán jafngildir yfirleitt lengra námi eða minni tölum á námstímanum vegna vinnu. Af þessum viðbótartekjum er áætlað að 300-800 þúsund krónur að núvirði muni renna til hins opinbera í skatt. Á öllum Norðurlöndum nema á Íslandi er aðstoð við námsmenn í formi óendurkræfra styrkja auk lána. Athygli er vakin á því að vextir af námslánnum eru frádáttarbærir frá skatti í Noregi, Danmörku og Finnlandi.

Aðilar að samráðshópi um endurgreiðslur námslána eru:

- Bandalag háskólamanna (BHM)
- Bandalag íslenskra sérskólanema (BÍSN)
- BSRB
- Félag íslenskra hljómlistarmanna (FÍH)
- Félag prófessora
- Félag unglækna
- Iðnnemasamband Íslands (INSÍ)
- Kennarasamband Íslands (KÍ)
- Kjarafélag Tæknifræðingafélags Íslands (KTFÍ)
- Lyfjafræðingafélag Íslands
- Prestafélag Íslands
- Samband íslenskra námsmanna erlendis (SÍNE)
- Starfsmannafélag Ríkisendurskoðunar
- Stéttarfélag verkfræðinga (SV)
- Tannlæknafélag Íslands (TFÍ)
- Vélstjórafélag Íslands (VSFÍ)