

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Nefndasvið skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. desember 2019

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntasjóð námsmanna, 329. mál á 150. löggjafarþingi.**

Í stefnu Bandalags háskólamanna er kallað eftir því að lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna verði endurskoðuð og að fullt samráð verði haft við bandalagið í því ferli. Þar segir jafnframt að bandalagið styðji blandað kerfi styrkja og lána svo fremi sem jafnrétti til náms og námsvals verði tryggt. Því fagnar BHM þessu frumvarpi og styður í meginatriðum þau markmið sem það byggir á. Eftirfarandi eru athugasemdir við frumvarpið sem BHM óskar eftir að koma á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd.

**I. KAFLI – Markmið og lánsréttur**

Í fyrstu grein frumvarpsins segir að markmið laganna sé að tryggja þeim sem undir þau falla tækifæri til náms, án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti, með því að veita námsmönnum fjárhagslega aðstoð í formi námslána og styrkja. Í ljósi þessa markmiðs telur BHM rétt að í 3. grein frumvarpsins verði kveðið á um að Menntasjóður námsmanna hafi heimild til að veita styrki í stað viðbótarlána, t.d. vegna búsetu námsmanns hjá efnalitlum foreldrum, raskana á stöðu og högum námsmanns og sjúkratrygginga. Að sama skapi er mikilvægt að löggjafinn tryggi sjóðnum viðbótarframlög vegna slíkrar heimildar.

BHM tekur undir kröfu Landssamtaka íslenskra stúdenta um að 4. grein frumvarpsins verði breytt á þann veg að lánsréttur verði ekki takmarkaður við 420 ECTS-einingar í úthlutunarreglum sjóðsins heldur verði það að lágmarki. Þetta er ekki síður mikilvægt í ljósi þess að hámarkstími barnastyrks fylgir samkvæmt frumvarpinu lánsrétti.

**III. KAFLI – Réttur til námslána**

Við mat á almennum skilyrðum námsláns áréttar BHM að í fyrstu grein frumvarpsins segir að markmið laganna sé að tryggja öllum tækifæri til náms óháð efnahag. Því er mikilvægt að sjóðurinn

setji ekki íþyngjandi skilyrði er varðar fjárhagsstöðu, fjárhagssögu eða annað. Mikilvægt er að 8., 9. og 10. grein frumvarpsins takmarki ekki aðgengi einstaklinga í fjárhagslega slæmri stöðu til náms.

#### IV. KAFLI – Umsókn, upplýsingagjöf og námsframvinda

Í 11. grein frumvarpsins segir að námsmaður sem ekki telst tryggur lánþegi samkvæmt úthlutunarreglum skuli leggja fram ábyrgðir fyrir lántökum sínum. BHM minnir aftur á að í fyrstu grein frumvarpsins segir að markmið laganna sé að tryggja öllum tækifæri til náms óháð efnahag. Vandséð er að 11. grein frumvarpsins samrýmist því markmiði. BHM leggur til að greininni verði breytt þannig að erfið fjárhagsleg staða komi ekki í veg fyrir að námsmaður geti nýtt sér námsaðstoð sjóðsins. Í greininni er veitt heimild til að greiða út námslán mánaðarlega. BHM styður það nýmæli.

#### V. KAFLI – Fyrirkomulag námsstyrks

BHM fagnar því að í frumvarpinu sé kveðið á um blandað kerfi námsstyrkja og námslána. Í skýringum með frumvarpinu segir að við val á aðferð við styrkveitingu hafi sérstaklega verið horft til Noregs. Ekki verður betur séð en að sá 30% afsláttur af námslánum sem lagður er til grundvallist á þeim fjárveitingum sem löggjafinn hefur varið til málaflokksins hingað til. BHM bendir á að í Noregi er sambærilegur afsláttur 40%. Að mati bandalagsins ættu íslensk stjórnvöld að hafa metnað til að haga fyrirkomulagi námsstyrkja þannig að það standist samanburð við það sem best gerist meðal nágrannaþjóða.

BHM hefur skilning á því markmiði frumvarpsins að búa til hvata fyrir námsmenn til að haga námi sínu þannig að þau nái að útskrifast á tilsettum tíma. Að mati BHM eru slíkir hvatar af hinu góða. Þó skal bent á að í Noregi er veittur 25% afsláttur af námsláni í lok annar ef námsmaður nær tilteknum einingafjölda á önninni. Ljúki námsmaður námi á tilsettum tíma fær hann að auki 15% afslátt af námslánum sínum. Þetta þýðir að námsmaður nýtur ávinnings af eðlilegri námsframvindu jafnóðum, þ.e. í lok hvefarrar annar. Slíkt fyrirkomulag telur BHM heppilegra en það sem frumvarpið kveður á um. BHM hvetur löggjafann til að skoða þetta atriði sérstaklega um leið og mat er lagt á það hvort stuðningskerfi við námsmenn sé nægilega vel fjármagnað hérlendis.

Með frumvarpi þessu er kynnt það nýmæli að stuðningur við námsmenn með börn verður blanda af styrkjum og lánum. Að mati BHM hafði átt að ganga alla leið hér og hafa stuðning við barnafjölskyldur alfarið í formi styrks. Frumvarpið hefði þurft að gera ráð fyrir því að þau viðbótarlán sem samkvæmt úthlutunarreglum LÍN eru veitt barnafólki í eigin húsnæði yrðu jafnframt styrkur. Engu að síður fagnar BHM því að styrkja eigi barnafólk í námi og meðlagsgreiðendum. Þessi breyting gerir allt námsstuðningskerfið fjölskylduvænna og nútímalegra.

## VI. KAFLI – Lánakjör, endurgreiðslur námslána, vanskil og fyrningarfrestur

Frumvarpið kveður á um að efnahagsleg áhætta vegna námslána, sem áður var tekin af ríkissjóði, færist yfir á námsmenn. BHM varar við þessu. Íslenskt efnahagslíf hefur til þessa einkennst af miklum sveiflum, með tilheyrandi verðlags- og vaxtabreytingum. Af þessum sökum er nauðsynlegt að löggjafinn taki af allan vafa um að greiðendur námslána verði ekki látnir bera kostnaðinn af mögulegum efnahagsáfallum í framtíðinni.

Í 17. grein frumvarpsins segir að ráðherra skuli kalla saman þriggja manna nefnd ef vextir á námslánnum fari yfir 4% verðtryggt og 9% óverðtryggt. Í skýringum með frumvarpinu segir að gert sé ráð fyrir því að viðbrögð samkvæmt þessu verði fjármögnuð sérstaklega og komi til viðbótar við það fjárframlag sem ríkissjóður veitir samkvæmt frumvarpinu. Hér verður til óþarfa óvissuþáttur. BHM mælist eindregið til þess að greininni verði breytt á þann veg að vaxtaþak verði sett á námslán eins og í núgildandi kerfi, enda ætli löggjafinn sér að tryggja fjármagn til þess hvort eð er samkvæmt skýringum. Þannig yrði hafið yfir vafa að ríkissjóður myndi eftir sem áður taka á sig kostnað vegna mögulegra efnahagsáfalla í framtíðinni og slíkum kostnaði yrði ekki velt yfir á námsmenn. Vaxtaþak sem aðeins kæmi til við sérstakar efnahagslegar aðstæður breytir ekki meginmarkmiðum frumvarpsins um að lánin beri markaðsvexti við eðlileg efnahagsleg skilyrði.

Á sama hátt er umhugsunarvert hvernig ætlunin er að láta skilvirka greiðendur námslána greiða fyrir vanskil og önnur áföll í rekstri sjóðsins með vaxtaálagi á námslánnum. Hér á að refsa þeim sem mættu fyrir að aðrir hafi skrópað, ef svo má að orði komast. Um leið og BHM sýnir því skilning að markmið frumvarpsins sé að gera sjóðinn sjálfbæran þá væri eðlilegra að sá kostnaður sem hér er ætlunin að fjármagna með vaxtaálagi yrði greiddur úr ríkissjóði. Sér í lagi ef vaxtaálagið hækkar verulega í kjölfar efnahagslegra áfalla.

BHM fagnar því að frumvarpið geri ráð fyrir mánaðarlegum afborgunum námslána. Hér er um framfaraskref að ræða. BHM geldur þó varhug við því að endurgreiðslur hefjist einu ári eftir námslok. Hafa ber í huga að fyrsta árið eftir útskrift fer oft í atvinnuleit um leið og námsmenn takast á við það verkefni að koma sér þaki yfir höfuðið og fóta sig á vinnumarkaði. Hvað þetta varðar er því frumvarpið afturför frá því kerfi sem nú er. BHM leggur til að námsmenn hafi val um það hvenær á fyrstu tveimur árunum eftir námslok þeir hefja endurgreiðslur.

Í frumvarpinu segir að tekjutengingar fyrstu átta mánuði ársins miðist við tekjustofn greiðanda tveimur árum á undan. Þetta fyrirkomulag getur kallað á hlutfallslega þunga greiðslubyrði í fæðingarorlofi, við tímabundið atvinnuleysi eða aðrar fjárhagslega erfiðar aðstæður. Þetta er meðal

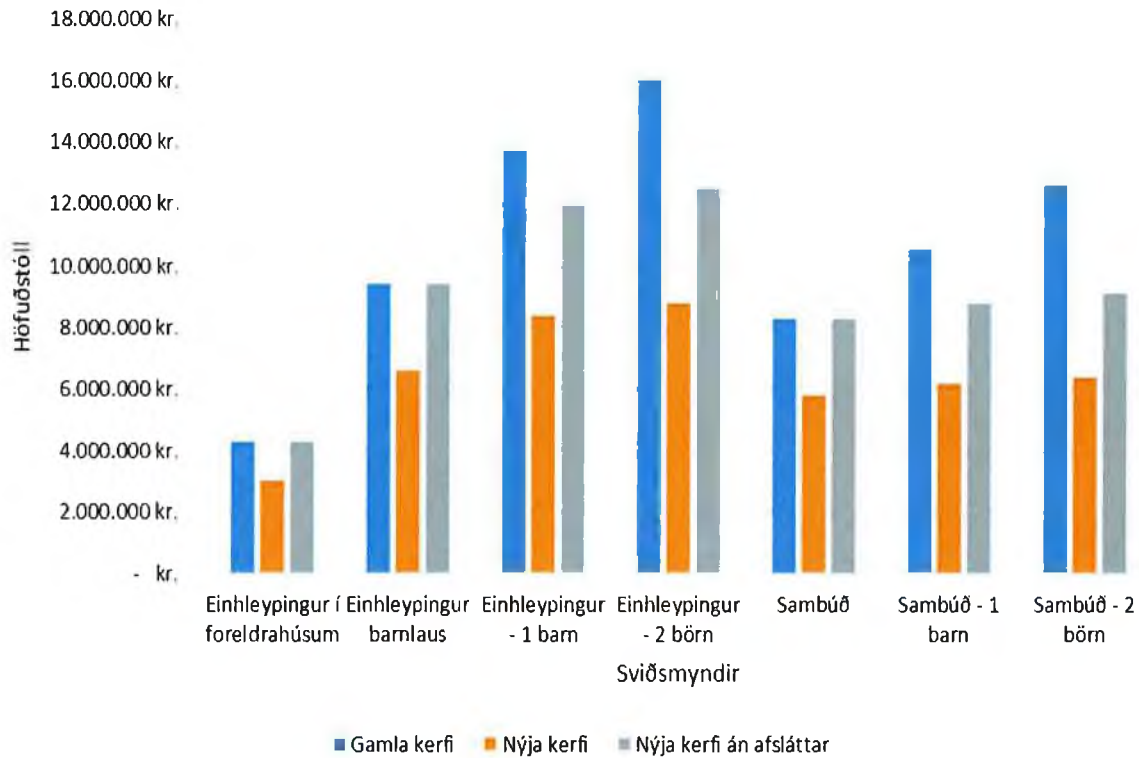
Þess sem gagnrýnt hefur verið við nógildandi tekjutengingarkerfi og ekki verður séð að frumvarpið feli í sér úrbætur. Rétt væri að athuga hvort hægt væri að færa tekjutenginguna nær í tíma eða styðjast við tekjuáætlanir svo tryggt sé að tekjutengingin endurspegli sem best tekjur hvers mánaðar.

Stuðningur hins opinbera við námsmenn í gegnum nógildandi lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna er tvíþættur. Í fyrsta lagi með félagslegum skilmálum skuldabréfa sjóðsins, ef þannig má að orði komast, og hins vegar með niðurgreiðslu á vöxtum bréfanna. Þetta fyrirkomulag leiðir til þess að stuðningur við námsmenn er æði misjafn. Við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi kom fram í máli mennta- og menningarmálaráðherra að stuðningur í nógildandi kerfi væri á bilinu 1% til 85%. BHM hefur skilning á því markmiði frumvarpsins að jafna þennan styrk út milli námsmanna en möguleiki á tekjutengingu afborgana í frumvarpinu gengur gegn þessu markmiði.

Í 20. grein frumvarpsins segir að markmið þess sé að enginn greiði af námsláni eftir 65 ára aldur. Þessu markmiði fagnar BHM enda hefur bandalagið lengi barist fyrir því að eftirstöðvar námslána falli niður við starfslok. Hér fæst staðfesting á því sjónarmiði að óeðlilegt sé að einstaklingur sé að greiða af námslánum þegar starfsævinni er lokið. Það skýtur því skökku við að í 21. grein frumvarpsins sé veitt heimild til að tekjutengja afborganir námslána allt til andláts.

Ljóst er að flestir lántakar munu greiða upp námslán sín fyrir 65 ára aldur en eftir stendur sá hópur sem tekur há námslán. Ekki verður betur séð en að hér sé boðað kerfi með sömu endurgreiðsluskilmálum og eru í núverandi kerfi nema með möguleika á 30% niðurfellingu höfuðstóls og hærri vöxtum. Á mynd 1 sést samanburður á höfuðstóli við námslok milli háskólanema sem búa við mismunandi fjölskylduaðstæður og taka námslán til framfærslu í bæði grunn- og framhaldsnámi. Öll dæmin eru án skólagjaldalána og ekkert þeirra tekur mið af námsmönnum sem kjósa að taka nám sitt að hluta eða í heild erlendis. Í þeim tilfellum yrði höfuðstóll námsláns við námslok hærri en dæmin hér sýna. Almennt er litið svo á að námsmaður sem skuldar meira en 7 milljónir króna í námslán við námslok endist varla starfsævin til að greiða upp lánið miðað við nógildandi endurgreiðslufyrirkomulag og vexti námslána. Í því námslánakerfi sem frumvarpið felur í sér verður endurgreiðslutíminn enn lengri því lánin munu bera markaðsvexti. Því er ljóst að eftir sem áður mun hluti lántaka ekki ljúka endurgreiðslum lána sinna fyrir starfslok, sér í lagi ef þeir eru með börn á framfærslu á námstíma og njóta sökum þess hærri námslána vegna húsnæðis. Þessir námsmenn munu að öllu óbreyttu fá eftirstöðvar námslána felldar niður við andlát, líkt og í núverandi kerfi.

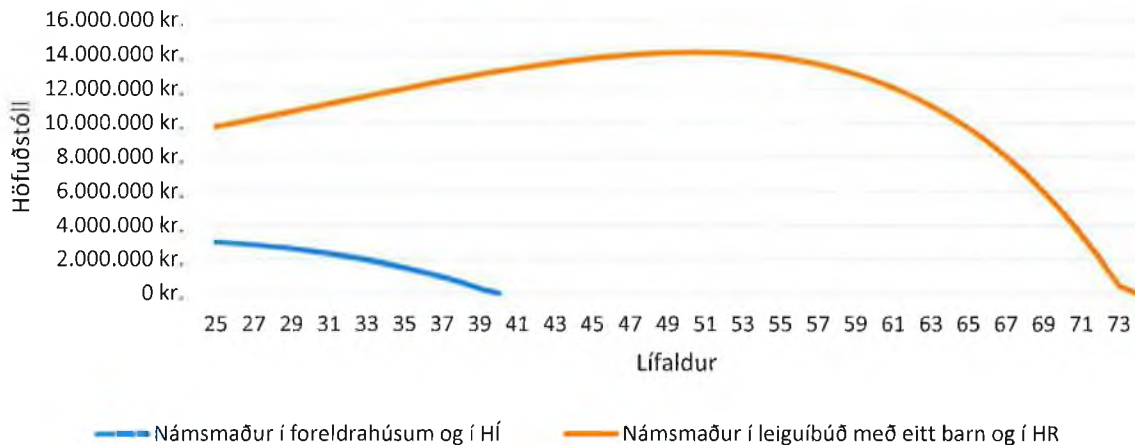
## Samanburður höfuðstóls við námslok



Mynd 1 - Samanburður höfuðstóls

Á mynd 2 má sjá dæmi um greiðsluferla námsmanna sem ljúka grunn- og framhaldsnámi við Háskóla Íslands og við Háskólann í Reykjavík. Annar tekur framfærslulán í grunn- og framhaldsnámi við Háskóla Íslands og býr í foreldrahúsum. Hinn tekur framfærslu- og skólagjaldalán við Háskólann í Reykjavík en býr í leiguhúsnaði með eitt barn. Báðir aðilar taka verðtryggð tekjutengd lán. Í dæminu er miðað við 2,5% verðbólgu, tæplega 2% raunlaunahækkun á ári, 2% markaðsvexti og horft til launa félagsmanna aðildarfélaga BHM hjá ríkinu. Þessar forsendur eru aðeins til viðmiðunar en skoðaðar voru fjölmargar ólíkar forsendur. Í mörgum tilfellum ná námsmenn sem taka skólagjaldalán ekki að ljúka tekjutengdum endurgreiðslum þeirra fyrir 65 ára aldur, hvað þá ef þeir kjósa að taka nám sitt að hluta eða í heild erlendis.

## Greiðsluferill tveggja dæma



Mynd 2 - Greiðsluferill dæma

Dæmin sýna að stuðningur við námsmenn sem nemur 30% niðurfellingu lána nægir ekki til að tryggja að afborganir námslána séu viðráðanlegar og starfsævin dugi til að greiða til baka lánin. Eftir sem áður mun fjöldi námsmanna fá meiri stuðning en aðrir í formi niðurfellingar námslána við andlát. Í þessu felst ójafn stuðningur líkt og í núverandi námslánakerfi. Þá eru ótaldir þeir námsmenn sem af einhverjum ástæðum munu ekki njóta 30% niðurfellingarinnar. Allt mun þetta hafa áhrif á vaxtaálag námsmanna framtíðarinnar verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Miðað við meðallaun félagsmanna aðildarfélaga BHM hjá ríkinu er ljóst að greiðslubyrði af ótekjutengdum lánnum verður hærri en af þeim tekjutengdu ef fjárhæð námsláns er há. Útreikningar BHM sýna að í 80% tilfella verður greiðslubyrði 4 milljóna króna námsláns lægri ef valið er að tekjutengja afborganir. Þessi munur verður enn meiri þegar meðallaun nýútskrifaðra félagsmanna eru skoðuð. Því má draga þá ályktun að stór hópur námsmanna muni velja að tekjutengja sín lán. Þetta þýðir jafnframt að margir greiðendur munu ekki ná að ljúka uppgreiðslu námsláns fyrir 65 ára aldur. Frumvarpið felur jafnframt í sér það misræmi að greiðslu jafngreiðslulána verður lokið fyrir 65 ára aldur en greiðslu tekjutengdra lána verður haldið áfram til andláts. BHM harmar að við heildarendurskoðun á námslánakerfinu sé ekki stigið það nauðsynlega skref að koma í veg fyrir að námsmenn framtíðarinnar greiði af námslánnum eftir að starfsævinni lýkur. Ef viðráðanlegar tekjutengdar afborganir námslána nægja ekki til að ljúka greiðslum námslána fyrir starfslok er ljóst að stuðningur við námsmenn er ekki nægur og úr því verður aðeins bætt með frekari fjárframlögum.

BHM leggur áherslu á góða upplýsingagjöf þegar lántakar velja kjör á skuldabréfum við lok námstímans. Mikilvægt er að sjóðnum verði gert að kynna kosti og galla verðtryggðra og óverðtryggðra lána um leið og hann sýnir áhrif tekjutengingar á afborganir miðað við ólíkar sviðsmyndir. Rétt væri að frumvarpið legði formlega þær skyldur á herðar sjóðsins að útbúa



kynningarefni og setja upp rafrænar reiknivélar sem bera saman ólíka kosti við val á afborgunarleiðum.

Í 23. grein frumvarpsins er stoð skotið undir heimild sjóðsstjórnar til að fresta endurgreiðslum með sambærilegum hætti og hjá LÍN. BHM leggur til að hér sé bætt við lagaheimild til að fresta endurgreiðslum námslána við barneignir og við fyrstu kaup fasteigna. Jafnframt að þær heimildir séu almennar og kalli ekki á afgreiðslu sjóðsstjórnar. Hér væri ákjósanlegt að hægt væri að fresta greiðslum um eitt ár vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur. Á sama hátt væri hægt að fresta greiðslum um eitt ár við fyrstu kaup fasteignar. Bæði þessi skilyrði eru þegar skilgreind víða hjá hinu opinbera og auðvelt fyrir sjóðinn að fara fram á einfaldar rafrænar staðfestingar og veita greiðslufrest. Með almennum undanþágum sem þessum yrði sérstaklega komið til móts við þann hóp sem greiðslur námslána hafa mest fjárhagsleg áhrif á. Mikilvægt er jafnframt að tryggja að slíkar heimildir nái með sama hætti til greiðenda námslána hjá LÍN.

#### **VII. KAFLI – Sértaekar aðgerðir**

BHM fagnar 27. grein frumvarpsins þar sem ráðherra er veitt heimild til að ákveða sérstaka tímabundna ívilnun við endurgreiðslu vegna tiltekinna námsgreina. Þessi heimild er góð viðbót við aðrar nauðsynlegar aðgerðir hins opinbera til að bregðast við mönnunarvanda ýmissa fagstétta hjá hinu opinbera. Í greininni, sbr. 2. tl., er kveðið á um að eitt skilyrði slíkrar ívilnunar sé að fyrir liggji skýrsla unnin af stjórnvöldum í samráði við hlutaðeigandi atvinnurekendur um mikilvægi þess að bregðast við aðstæðum. BHM telur nauðsynlegt að skýrsla samkvæmt þessu ákvæði verði einnig unnin í samráði við samtök launafólks.

#### **VIII. KAFLI – Menntasjóður námsmanna. Málskotsnefnd**

BHM tekur undir sjónarmið sem fram koma í umsögn Landssamtaka íslenskra stúdenta um að efla þurfi rafræna þjónustu sjóðsins. Þá sýna þjónustukannanir LÍN að ástæða er til að bæta sérstaklega þjónustuviðmót við námsmenn og greiðendur.

Í 30. grein frumvarpsins er það nýmæli að Bandalagi háskólamanna skuli boðið að tilnefna aðila í sjóðsstjórn. Í stefnu BHM hefur lengi verið gerð sú krafa að BHM, sem heildarsamtök háskólamenntaðra á Íslandi, fái að tilnefna aðila í stjórn. BHM fagnar því að þarna sé komið til móts við það sjónarmið að í sjóðsstjórn þurfi að sitja aðili sem telja megi talsmann greiðenda.

BHM tekur undir að eðlilegt sé að Landssamtök íslenskra stúdenta tilnefni aðila í stjórn sjóðsins, enda segir í skýringunum að þar verði gætt að því að áfram verði skipaðir aðilar sem gæti

sérstaklega hagsmuna námsmanna við ríkisháskóla, námsmanna við sérskóla á Íslandi og námsmanna við háskóla erlendis.

Í 31. grein frumvarpsins er þess hvergi getið að stöðu framkvæmdastjóra sjóðsins beri að auglýsa. BHM leggur til að sú breyting verði gerð á greininni að sjóðsstjórn verði gert að auglýsa stöðu framkvæmdastjóra áður en tillaga er gerð til ráðherra. Þá er mikilvægt að gætt sé að stöðu starfsfólks sjóðsins við þessar veigamiklu breytingar sem hér eru boðaðar.

### Ákvæði til bráðabirgða

Í ákvæði II. til bráðabirgða segir að ábyrgðir ábyrgðarmanns á námslánum teknum í tíð eldri laga skuli falla niður við gildistöku laganna, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. BHM fagnar þessu sérstaklega. Ákvæðið er í samræmi við tillögur starfshóps sem forsætisráðherra skipaði í júní 2019 og lagði til fjölpættar breytingar á endurgreiðslufyrirkomulagi lána LÍN. Hér er um mikið réttlætis- og framfaraskref að ræða sem gengur út á að jafna aðstöðumun þeirra sem tóku námslán fyrir og eftir árið 2009.

Fyrirnefndur starfshópur vann einnig ítarlegar og vandlega rökstuddar tillögur sem lúta að lækkun á greiðslubyrði eldri námslána og auknum upp- og niðurgreiðsluafslætti. BHM undrast að þessar tillögur hafi ekki ratað inn í frumvarpið. Bandalagið hvetur Alþingi til að lögbinda þær hið fyrsta enda er hér á ferðinni hagsmuna- og réttlætismál sem snertir tugþúsundir Íslendinga.

Fulltrúar BHM eru að sjálfsögðu reiðubúnir til að mæta á fund nefndarinnar til að fylgja umsögninni eftir.

Virðingarfyllst,



Þórunn Sveinbjarnardóttir,  
formaður BHM



Georg Brynjarsson,  
hagfræðingur BHM