



Minnisblað

Viðtakandi	Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis	Dagsetning	22. maí 2024
Sendandi	Háskóla-, iðnaðar- og Nýsköpunarráðherra	Málsnúmer	HVIN23100121

MINNISBLAÐ VEGNA UMSAGNA UM FRUMVARP TIL LAGA UM BREYTINGU Á LÖGUM UM MENNTASJÓÐ NÁMSMANNA (ÁBYRGÐARMENN, NÁMSSTYRKIR)

Vísað er til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis til háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins um minnisblað vegna umsagna sem borist hafa nefndinni um 935. mál sem er frumvarp til laga um breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020 (ábyrgðarmenn, námsstyrkir) (Menntasjóður námsmanna hér eftir nefndur „MSN“ eða „sjóðurinn“). Með vísan til 51. gr. þingskapatlaga er óskað eftir að í minnisblaðinu komi fram afstaða ráðuneytisins til þeirra umsagna sem nefndinni hafa borist.

Umsagnir sem borist hafa koma frá Bandalagi háskólamanna, Hagsmunasamtökum heimilanna, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Lýðskólanum á Flateyri, Röskvu og Umboðsmanni skuldara.

Meginefni frumvarpsins er í fyrsta lagi rýmkun á skilyrðum fyrir námsstyrki, í öðru lagi atriði sem snúa að fjármögnun og rekstri MSN og í þriðja lagi er lagt til að ábyrgðarmannakerfi námslána verði fellt úr gildi að fullu.

Við frumvarpið hafa verið gerðar þrjár breytingartillögur sem eru þessar:

- Í breytingartillögu Teits Björns Einarssonar og Berglindar Óskar Guðmundsdóttur er lagt til að við 7. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðist svo: „Námslán eru veitt vegna náms við lýðskóla hafi skólinn hlotið viðurkenningu Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu samkvæmt lögum um lýðskóla. Fullt nám við lýðskóla eru tvær annir. Nám við lýðskóla veitir ekki einingar en fullt nám telst samsvara 60 stöðluðum framhaldsskólalæningum hvað vinnuframlag varðar. Til að ná lágmarksframvindu skv. 13. gr. þarf nemandi að skila 80% mætingu og þátttöku samkvæmt reglum viðkomandi skóla. „ Í greinargerð með tillögunni segir að hér sé lagt til að auðvelda ungu fólki aðgengi að lýðskólum hérlendis með því að nám við þá verði lánshæft með sama hætti og annað starfsnám. Nám við lýðskóla í dag sé dýrt og í flestum tilfellum kostað af fjölskyldum nemenda. Markmið frumvarpsins sé að auka jafnrétti til náms og styðja við þennan kost sem þegar hafi sýnt fram á gildi sitt, bæði samfélagslega og hvað þá einstaklinga varði sem átt hafa kost á að stunda nám við lýðskóla hérlendis.
- Í breytingartillögu Gísla Rafns Ólafssonar er í fyrsta lagi lagt til að við 2. mgr. 2. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Framfærslulán skal ekki vera lægra fyrir hvern mánuð í 100% námi en sem nemur grunnatvinnuleysisbótum skv. 2. mgr. 33. gr. laga um atvinnuþryggingaleysisstryggingar, nr. 54/2006. Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á 13. gr. laganna þannig að í stað tölunnar „44“ í 3. másl. 1. mgr. komi „24“ og síðan bætist við ný málsgrein svohljóðandi: „Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að greiða námslán miðað við fulla námsframvindu þótt hún hafi ekki verið uppfyllt. Þær einingar sem út af standa skulu skráðar

og getur námsmaður nýtt sér slíkt svigrúm fyrir allt að 60 ECTS-einingar eða ígildi þeirra við nám sem er lánshæft skv. II. kafla.“ Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 14. gr. laganna þannig að í stað hlutfallstölunnar 30% komi 40%. Í fjórða lagi er síðan lagt til á eftir 26. gr. laganna komi ný greina, 26. gr. a. ásamt fyrirsögn, svohljóðandi: „Niðurfelling námslána“. Greinin orðist svo: „Heimilt er að fella niður námslán, að hluta eða öllu leyti, vegna verulegra fjárhagsörðugleika lántaka, alvarlegra og varanlegra veikinda lántaka, eða annarra sérstakra ástæðna. Ráðherra er heimilt að útfæra nánari skilyrði um hlutfall niðurfellingar, að fenginni umsögn stjórnar Menntasjóðs námsmanna og Landssamtaka íslenskra stúdenta.“

3. Í breytingartillögu Indriða Inga Stefánssonar eru lögð til breyting á 2. gr. frumvarpsins þannig að við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: „Takmörkun skv. 5. másl. við að skipta einu sinni um námsleið á ekki við ef lánþegi stundar nám sem er lagt niður og honum því gert ókleift að halda því námi áfram.“ Í greinargerð með tillögunni segir að lagt sé til að þrátt fyrir að eðlilegar ástæður geti legið því til grundvallar að takmarka það að nemandi skipti um nám, eigi nemandi ekki að gjalda þess ef námsleið sem hann stundar sé lögð niður.“

Afstaða ráðuneytisins til breytingartillagna við frumvarpið

1) Varðandi breytingartillögu Teits Björns Einarssonar og Berglindar Óskar Guðmundsdóttur

Almennt eru námslán veitt til náms sem lýkur með prófgráðu á háskólastigi við viðurkennda háskóla en einnig eru veitt lán vegna aðfaranáms fyrir háskólanám eða starfsnám og viðbótarnám við framhaldsskóla, með ýmsum skilyrðum.

Lánsréttur og lánshæfi miðast við kröfur um lágmarksnámsframvindu sem mældar eru í ECTS-einingum eða ígildi þeirra. Lánsréttur er til staðar fyrir allt að 420 ECTS-einingum eða ígildi þeirra. Framfærslulán miðast við námsframvindu sem mæld er í iðla ECTS-eininga á önn.

Lög nr 65/2019, um lýðskóla heyra undir mennta- og barnamálaráðuneyti og er markmið þeirra að stuðla að starfrækslu lýðskóla á Íslandi sem veita almenna menntun og uppfræðslu og undirbúa nemendur fyrir þátttöku í lýðræðissamfélagi. Nemendur skulu hafa náð 18 ára aldri og námið er hvorki metið til eininga né lýkur því með prófgráðu. Í 6. gr. segir:

„Námið skal stuðla að umburðarlyndi nemenda og miða að því að gefa þeim tækifæri til að þroskast á eigin forsendum, rækta hæfileika sína og styrkleika og auka skilning á sögu, menningu, virðingu fyrir lífsgildum annarra og innviðum lýðræðislegs samfélags.“

Lýðskólinn á Flateyri er dæmi um lýðskóla sem býður upp á ársnám (september til maí) sem inniheldur hvorki einingar, próf né formleg námslok. Engin námsframvinda er mæld með hefðbundnum hætti (í gegnum einingar) og námi lýkur ekki með formlegum námslokum. Engar sérstakar inntökukröfur eru gerðar aðrar en að viðkomandi sé orðinn 18 ára. Þá veita námslok við Lýðskólann ekki rétt til frekara náms á næsta skólastigi eins og gildir um námslok á þriðja og fjórða hæfniprepi á framhaldsskólastigi.

Ef opnað væri fyrir þann möguleika að lánshæft nám þurfi ekki lengur að innihalda einingar, lokapróf eða námsframvindu almennt, væri viðbúið að fleiri mennta- og fræðslustofnanir fylgdu í kjölfarið. Væri næsta skref að framhaldsfræðsla samkvæmt lögum nr. 27/2010 yrði lánshæf?

Ef lýðskólar á Íslandi yrðu lánshæfir ætti það sama að gilda um nám við lýðskóla erlendis á grundvelli jafnræðisreglu. Slíkt fyrirkomulag gæti endað í háum útgjöldum fyrir Menntasjóð.

Ráðuneytið mælir því ekki með þeirri breytingatillögu að námslán séu veitt vegna náms við lýðskóla þó svo skólinn hafi hlotið viðurkenningu Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu samkvæmt lögum um lýðskóla

2) Varðandi breytingatillögu Gísla Rafns Ólafssonar

Breytingatillögur Gísla Rafns Ólafssonar eru í fjórum liðum. Í fyrsta lagi að framfærslulán skuli ekki vera lægri en sem nemur grunnatvinnuleysisbótum, í öðru lagi að lágmarkskröfur um námsframvindu verði lækkaðar úr 44 ECTS einingum í 24 einingar og í þriðja lagi að niðurfelling námslána fari úr 30% upp í 40% fyrir þá sem uppfylla þau skilyrði. Þessar breytingatillögur myndu fela í sér mun aukinn kostnað fyrir Menntasjóð og því mælir ráðuneytið ekki með því að þessar tillögur verði teknar inn í frumvarpið að þessu sinni en verði hafðar til hliðsjónar við heildarendurskoðun laga sem þegar er farin af stað í ráðuneytinu.

Fjórða breytingatillaga Gísla Rafns Ólafssonar, snýr að því að heimilt verði að fella niður námslán að hluta eða öllu leyti við sérstakar aðstæður. Hér er um að ræða tillögu sem varðar önnur atriði en frumvarpinu er ætlað að taka á og varðar atriði sem snúa að heildarendurskoðun laganna sem nú stendur yfir.

3) Varðandi breytingatillögu Indriða Inga Stefánssonar

Ráðuneytið tekur ekki afstöðu til breytingatillögu Indriða Inga Stefánssonar en er ekki kunnugt um vandamál af þessu tagi hafi skapast, vegna námsleiða sem hætt var með.

Afstaða ráðuneytis gagnvart þeim umsögnum sem bárust til allsherjar- og menntamálanefndar

Umsögn Bandalags háskólamanna (BHM)

BHM ásamt Landssambandi íslenskra námsmanna sendi inn ítarlega umsögn vegna frumvarpsins í Samráðsgátt, þegar það var til meðferðar þar og vísar til hennar þar sem ekki voru gerðar breytingar á frumvarpinu, áður en það var lagt fram á Alþingi.

Í umsögninni var fundið að takmörkuðu umfangi frumvarpsins í ljósi þeirra vankanta sem eru á núverandi námslánakerfi, of skammt sé gengið í breytingu á styrkjafyrirkomulagi og að vísbendingar séu um að núverandi styrkjakerfi hafi aukið ójafnræði og ójöfnuð milli kynslóðanna og hafi ekki skapað hvata til hraðari námsframvindu. Horfa ætti til styrkjafyrirkomulagsins í Noregi með 25% niðurfellingu á höfuðstól eftir hverja önn og 15% niðurfellingar við námslok. Slaka ætti einnig á tímamörkum námsstyrkja í anda norska kerfisins enda verður námsframvinda seint slitin í sundur frá hárrí atvinnuþátttöku námsmanna. Vaxtabyrði er gagnrýnd og sömuleiðis styrkjafyrirkomulagið samkvæmt gildandi lögum.

Þá er því fagnað að afnema ábyrgðarmannakerfið að fullu, en á móti er gagnrýnt að „ótryggir lántakar“ muni ekki hafa aðgang að námslánakerfinu framvegis. Afnema ætti öll skilyrði um ábyrgðir, MSN sé félagslegur jöfnunarsjóður sem tryggja eigi tækifæri til náms án tillit til efnahagslegrar stöðu.

Í umsögninni er að síðustu vísað til útfærðra aðgerða umfram þær sem kynntar eru í frumvarpinu, sem gætu skipt sköpum við að liðka fyrir kjarasamningum á opinberum markaði, er þar kæmi ýmislegt til greina, m.a. lækkun á endurgreiðsluhlutfalli, lækkun vaxtaþaks, uppgreiðsluafsláttur hækkaður og einfaldaður og víkkaðar heimildir til sértækakra ívilnana. Til lengri tíma væri vert að taka til skoðunar blandað kerfi námsstyrkja og vaxtaniðurgreiðslu, sem hefði það að markmiði að þjóna til jafns samfélagslegu hlutverki og metnaði þeirra sem sækja sér háskólamenntun.

Í viðbótarumsögn til Alþingis vegna frumvarpsins gagnrýnir BHM takmarkað samráð við heildarsamtök háskólamenntaðra á vinnumarkaði við gerð frumvarpsins og gerir kröfu um samráð í framtíðinni við boðaða heildarendurskoðun gildandi laga. Auk áður nefndra aðgerða sem grípa mætti til við breytingu laganna er lagt til að komið verði til móts við ungt fólk þar sem vaxtaþak á H-lánum verði lækkað og áhætta á vanskilum og væntum afföllum tilfærð að hluta á ríkissjóð. Það verði best gert með lækkun vaxtaálagsins. Auk þess þyrfti að heimila greiðendum lána að breyta vaxtaskilmálum frá óverðtryggðum vöxtum yfir í verðtryggða vexti, undir sérstökum kringumstæðum. Að síðustu er nefnt að til lengri tíma sér vert að taka til skoðunar blandað kerfi námsstyrkja og vaxtaniðurgreiðslu sem hefði það að markmiði að þjóna til jafns samfélagslegu hlutverki og metnaði þeirra sem sækja sér háskólamenntun. Nærtækast sé að horfa til norska kerfisins eins og áður er nefnt.

Afstaða ráðuneytisins

Ráðuneytið tekur undir þá ábendingu að frumvarpið taki aðeins á hluta þeirra þátta sem þörf er á að breyta í lögum um Menntasjóð. Í greinagerð með frumvarpinu kemur enda fram að hér sé aðeins brugðist við helstu annmörkum sem fram hafa komið á síðustu árum, en jafnframt sé unnið að heildarendurskoðun laga um sjóðinn. Í þeirri endurskoðun verði m.a. horft til upphæðar framfærslulána, vaxtafyrirkomulags og niðurfellingu lána við námslok, fyrirkomulag endurgreiðslu sem og annarra þátta sem athugasemdir hafa verið gerðar við á síðustu árum. Lögð er áhersla á víðtækt samráð við bæði fulltrúa Menntasjóðs, fulltrúa námsmanna og annarra hagaðila í þeirri endurskoðun.

Hvað varðar gagnrýni á að „ótryggir lántakar“ muni ekki hafa aðgang að námslánakerfinu framvegis þá ber fyrst að nefna að hér er um tiltölulega afmarkaðan hóp að ræða. Samkvæmt núgildandi úthlutunarreglum sjóðsins telst lánþegi ekki tryggur lántakandi þegar hann er á vanskilaskrá, bú hans hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta, hann fengið niðurfelldar atborganir í kjölfar greiðsluadlögunar eða ef sjóðurinn hefur þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi.

Lagt er til að ákvæði um tryggja lántakendur verði haldið inni í lögum um sjóðinn, en á móti er gert ráð fyrir því og nefnt í almennum athugasemdum með frumvarpinu að þótt aðgengi að námslánunum sé lítillega þrengt fyrir tiltekinn hóp einstaklinga með umræddri breytingartillögu á lögumun megi takmarka það með tilliti til félagslegra aðstæðna lánþega sem þá yrði nánar útfært í úthlutunarreglum MSN.

Umsögn Landssamtaka íslenskra stúdenta (LÍS)

Í umsögn sinni til allsherjar- og menntamálanefndar vísar LÍs að öllu leyti til sameiginlegrar umsagnar með BHM um frumvarpið í Samráðsgátt.

Þá segir að stuðningur stjórnvalda við námsmenn hafi dregist saman í tíð nýrra laga og framlög ríkissjóðs til námslánakerfisins hafi dregist saman undanfarin ár. Er talið að breytingar á kerfinu þurfi að ganga miklu lengra en boðað er í frumvarpinu. Gengið sé of skammt í breytingu á

styrkjafyrirkomulagi, vísbendingar séu um að styrkjakerfið hafi aukið ójafnræði og ójöfnuð milli kynslóðanna og hafi ekki skapað hvata til hraðari námsframvindu. Athygli veki að einstaklingur sem njóti styrkja greiði nokkurn veginn sömu upphæð af láni yfir starfsævina og einstaklingur sem lýtur skilmálum gamla kerfisins. Hafi einstaklingurinn ekki notið styrksins greiði hann rúmlega 60% meira af námslánu yfir starfsævina en einstaklingur í gamla kerfinu.

Eins og í umsögn BHM er afnámi ábyrgðarmannakerfisins fagnað en sömu áhyggjum lýst varðandi stöðu „ótryggra lánataka“ við breytingarnar.

Þá eru að síðustu áréttáðar fyrri kröfur LÍS um endurskoðun á gildandi lögum, sem snúa að eftirfarandi atriðum.

1. Námsstyrkir

Breytingar á núverandi styrkjafyrirkomulagi séu nauðsynlegar, umfram þau afmörkuðu skref sem lögð eru til í frumvarpinu. Horfa ætti til styrkjafyrirkomulagsins í Noregi; 25% niðurfellingar á höfuðstól eftir hverja önn og 15% niðurfellingar við námslok. Einnig ætti að hverfa frá tímamörkum námsstyrkja í anda norska kerfisins enda verður krafa um námsframvindu seint slitin í sundur frá hárrí atvinnuþátttöku námsmanna. Í könnun sem ráðuneyti háskólamála lagði fyrir stúdenta í haust kemur fram að 71% þeirra sem ekki taka námslán sögðust verða líklegri til að taka námslán ef engin tímamörk væru á námsstyrk. Ef lítið er til smærri en þó hjálplegra breytinga hvetja stúdentar til þess að sú rýmkun á rétti til námsstyrks sem lögð er til í frumvarpinu verði óháð skilyrðum um að einingarnar séu þreyttar á einu ári og innan sömu námsgreinar. Breytingin sem lögð er til í frumvarpinu er háð of þröngum skilyrðum og óljóst er hversu mörgum hún mun gagnast. Með því að veita 60 ECTS eininga svigrúm við námsstyrk án fyrrgreindra skilyrða, myndi breytingin gagnast stærri hóp stúdenta. Þá þarf sérstaklega að líta til þess flækjustigs og kostnaðar sem mun óumflýjanlega aukast verði frumvarpið samþykkt í núverandi mynd. Leita þarf allra leiða til að draga úr flækjustigi við úthlutun lána og stuðla verður að aukinni hagræðingu og sveigjanleika. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem birt er í fyrrnefndri skýrslu ráðherra segir: „Erfitt er að sjá fyrir sér að hægt sé að einfalda og auka sjálfvirkni við lánaferlið eins og það er í dag og hagræðingarmöguleikar því takmarkaðir vegna flækjustigs við úthlutun lána og yfirferðar á réttindum námsfólks s.s. til niðurfellingar hluta námslána.“

2. Framfærslulán

Það vekur miklar áhyggjur að ekki standi til að tryggja stuðning við stúdenta í fyrirbyggjandi frumvarpi enda er það grundvallaratriði í skilvirku námslánakerfi og ætti að vera forgangsatriði við endurskoðun á Menntasjóði námsmanna. Þegar kemur að framfærslulánum er mikilvægt að gera tvær breytingar, annars vegar þarf að tryggja að upphæðir námslána dugi til almennrar framfærslu líkt og lög um sjóðinn gera ráð fyrir og hins vegar þarf að gera breytingu á námsframvinduþrófu sjóðsins.

Líkt og samtökin hafa ítrekað bent á duga framfærslulán frá Menntasjóði námsmanna ekki til framfærslu. Afleiðing þess er, eins og þekkt er, há atvinnuþátttaka sem hefur tilheyrandi áhrif á námsframvindu. Við útreikning framfærslugrunns var byggt á grunnneyslumiðmiði félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins en það hefur ekki verið uppfært um nokkurra ára skeið. Ekki má finna neina haldbæra útreikninga fyrir upphæðum framfærslulána í dag og má ekki betur sjá en að upphæð framfærslu- og skólagjaldalána og árleg hækkun þeirra sé handahófskennd. Það er með öllu óásættanlegt að lífibrauð stúdenta sé háð ófyrirsjáanlegri ákvörðunartöku. Það er grundvallaratriði að framfærsla námsmanna sé byggð á traustum grunni og dugi til framfærslu og því þarf að festa útfærslu hennar í lög.

Þá ítrekar LÍS mikilvægi þess að krafa um lágmarksnámsframvindu verði lækkuð í lögum. Stúdentar á Íslandi þurfa að vera í að minnsta kosti um 75% námi til þess að eiga yfir höfuð rétt á námslánum. Mörg námskeið eru fleiri en 8 ECTS-einingar (26% nám) og þarf því lítið út af að bregða til þess að stúdent missi allan rétt sinn á námslánum. Til samanburðar er meðalnámsframvinda stúdenta við Háskóla Íslands 60% og því ljóst að stór hluti íslenskra stúdenta uppfyllir ekki kröfur um lágmarksnámsframvindu. Hjá hinum norska lánasjóði, sem er fyrirmynd Menntasjóðs námsmanna, fá stúdentar lán fyrir einingum sem þeir þreyta óháð því hvort þeir standist námsmat. Þá skal taka fram að 25% niðurfelling á höfuðstól láns sem fjallað var um í umfjöllun um styrkjakerfið fæst þó einungis fyrir þær einingar sem eru þreyttar og þar með innbyggður hvati fyrir því að ljúka öllum námskeiðum. Með þessu fyrirkomulagi má draga úr fjárhagsáhyggjum stúdenta og þar með stuðla að aukinni vellíðan. Sömu leiðis dregur þessi leið úr umsýslukostnaði hjá Menntasjóði námsmanna en í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/2020 kemur fram að umsýsla hjá Menntasjóðnum gæti aukist vegna innheimtu hjá þeim sem ekki ná tilskyldri námsframvindu og þurfa að greiða ofgreidd námslán til baka.

3. Vextir

Samtökin furði sig á því að breytingar á vaxtakjörum sjóðsins hafi ekki verið eitt af forgangsatríðum við gerð þessa frumvarps. Stúdentar ítreki fyrri kröfu um að vaxtaþak námslána lækki og að vaxtaálag vegna væntra affalla verði afnumið enda ættu stúdentar ekki að bera alla áhættu á afföllum sjóðsins. Með því að lækka vaxtaþakið á ný sé komið í veg fyrir að markaðsáhætta og áhætta vegna affalla falli alfarið á lántaka. Þannig sé einnig dregið úr óvissu fyrir lántaka en í skýrslu ráðherra um endurskoðun á lögum um Menntasjóð námsmanna sé það dregið skýrt fram að óvissa lántakenda sé gríðarleg.

Afstaða ráðuneytisins

Afstaða ráðuneytisins er í meginráttum sú sama og fram kom hér fyrir ofan varðandi ábendingar BHM.

Ráðuneytið tekur undir þá ábendingu að frumvarpið taki aðeins á hluta þeirra þátta sem þörf er á að breyta í lögum um Menntasjóð. Í greinargerð með frumvarpinu kemur enda fram að hér sé aðeins brugðist við helstu annmörkum sem fram hafa komið á síðustu árum, en jafnframt sé unnið að heildarendurskoðun laga um Menntasjóð. Í þeirri endurskoðun verði m.a. horft til upphæð framfærslulána, vaxtafyrirkomulags, námsstyrkja og niðurfellingu lána við námslok, fyrirkomulag endurgreiðslu sem og annarra þátta sem athugasemdir hafa verið gerðar við á síðustu árum. Lögð er áhersla á víðtækt samráð við bæði fulltrúa Menntasjóðs, fulltrúa námsmanna og annarra hagaðila í þeirri endurskoðun.

Hvað varðar gagnrýni á að „ótryggir lántakar“ muni ekki hafa aðgang að námslánakerfinu framvegis þá ber fyrst að nefna að hér er um tiltölulega afmarkaðan hóp að ræða. Samkvæmt núgildandi úthlutunarreglunum sjóðsins telst lánþegi ekki tryggur lántakandi þegar hann er á vanskilaskrá, bú hans hefur verið tekið til gjaldprotaskipta, hann fengið niðurfelldar atborganir í kjölfar greiðsluadlögunar eða ef sjóðurinn hefur þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi.

Lagt er til að ákvæði um trygga lántakendur verði haldið inni í lögum um sjóðinn, en síðan verði tekið tilliti til félagslegra aðstæðna lánþega sem ekki teijast ekki uppfylla framangreint skilyrði laganna.

Umsögn Röskvu

Í umsögninni er lýst stuðningi við aukið svigrúm stúdenta til að færa sig á milli námsleiða án þess að það komi niður á rétti þeirra til námsstyrkja samkvæmt gildandi lögum, en bent á að þetta svigrúm ætti fremur að ná til ákveðins einingafjölda, frekar en að tiltekinnar námsleiðar.

Varðandi afnám ábyrgðarmannakerfisins samkvæmt frumvarpinu er lýst áhyggjum af stöðu þeirra námsmanna sem teljast „ótryggir lánþegar“ sem virðist gert með öllu óheimilt að taka námslán. Er þeim áformum mótmælt. Það myndi skerða aðgengi að námi og bitna harðast á þeim sem verst standa. Þá myndi breytingin fela í sér mismunun á milli stúdenta án þess að hægt sé að sjá á því nokkra réttlætingu eða málefnaleg rök. Samkvæmt núgildandi úthlutunarreglum teljist stúdentar ótryggir lántakar m.a. ef þeir séu á vanskilaskrá, en erfitt sé að gera ráð fyrir fylgni á milli þess við upphaf háskólanáms og greiðslugetu eftir námið, nokkrum árum síðar. Hér virðist í raun vera um n.k. greiðslumat að ræða sem byggja á haldlitlum forsendum. Eina markmið mismununarinnar virðist vera að minnka útgjöld ríkissjóðs, en aðgerðin sé samkvæmt þessu ekki markhæf. Þá sé rétt að nefna að námslánakerfið sé ekki rekið í viðskipta- eða hagnaðarskyni heldur til þess að styðja stúdentar. Ekki verði séð að svokallaðir ótryggir lántakar þurfi síður á námslánum að halda en aðrir stúdentar. Þá hafi ekki verið gerð athugun á því hversu margir lántakar hafi verið metnir ótryggir á undanförunum árum eða hvort munur sé á vanskilum þess hóps og annarra sem ekki hafi þurft að veita tryggingu fyrir sínum lánum. Með lagafrumvarpinu standi því til að renna blint í sjóinn án þess að nokkuð bendi til þess að útgjöld ríkissjóðs á hvern lánþega dragist saman. Ófyrirsjáanlegt sé hversu víðtæk áhrif breytingarinnar verði. Ráðherra sé falið að skilgreina hugtakið „ótryggur lántaki“ í úthlutunarreglum og hafi að því er virðist ótakmarkað svigrúm í þeim efnunum. Réttindaskerðing fátæks fólks verði því ófyrirsjáanleg, muni ekki fá lýðræðislega umfjöllun og verði ekki gerð í samráði við hagaðila, nái lagafrumvarpið fram að ganga óbreytt. Lög um Menntasjóð námsmanna myndu orka tvímælis ef lagafrumvarpið næði fram að ganga. Standi til að takmarka réttindi stúdenta sé lágmarkskrafa að slík lagasetning sé skýr, en eftirstandandi 2. mgr. 11. gr. laga um Menntasjóðinn kveði ekki á um það að svokallaðir ótryggir lántakar geti ekki fengið námslán, heldur verður sú breyting aðeins leidd af athugasemdum greinargerðar tilvísaðs lagafrumvarps. Þessi óskýrleiki geri deilur í framtíðinni um efni frumvarpsins of líklegar. Þá vakni óneitanlega alvarlegar spurningar um samræmi lagafrumvarpsins við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár og stjórn-skipulega meðalhófsreglu þegar litið sé til þess að mismunun gagnvart svokölluðum ótryggum lántökum virðist hvorki hafa málefnalegt markmið né vera til þess fallin að draga úr útgjöldum ríkissjóðs, auk þess sem efnisleg þýðing réttindaskerðingarinnar sé að öllu leyti ákveðin af ráðherra. Ekki sé vikið að þessu í greinargerð lagafrumvarpsins.

Þá segir í umsögninni að við fyrstu umræðu um tilvísað lagafrumvarp á Alþingi greindi Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra frá því að framangreinda réttindaskerðingu mætti takmarka með tilliti til félagslegra aðstæðna lánþega með útfærslu í úthlutunarreglum Menntasjóðs námsmanna. Röskva viti ekki hvað átt sé við með því, en telji ljóst að standi vilji til þess að létta undir svokölluðum ótryggum lántökum ætti ekkert að hindra að þeim yrðu boðin námslán eins og öðrum. Röskva telji áform um takmörkun á aðgengi svokallaðra ótryggra lántaka að námslánum séu vanhugsuð og tilefnislaus og gangi þvert gegn markmiðsákvæði laga um Menntasjóð námsmanna um að tryggja öllum tækifæri til náms. Tilvísað lagafrumvarp sé á heildina litið vandað og vel til fundið og gæti notið víðtækari stuðnings ef réttar breytingar yrðu gerðar á því. Mun farsælli leið væri að afnema ábyrgðarmannakerfið með þeim hætti að gera jafnt „ótryggum“ sem „tryggum“ lántökum kleift að taka námslán án tryggingar, enda myndi það jafna aðgengi að námi og líklega hafa lítil eða engin áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Röskva leggur því til breytingar á frumvarpinu sem nánar eru orðaðar í umsögninni.

Varðandi framkomnar breytingartillögur sem lagðar voru fram við fyrstu umræðu frumvarpsins þá styður Röskva í meginatriðum efni þeirra, í fyrsta lagi frá Teiti Birni Einarssyni og Berglini Ósk Guðmundsdóttur, sbr. þingskjal 1498, í öðru lagi frá Gísla Rafni Ólafssyni, sbr. þingskjal 1511, og í þriðja lagi frá Indriða Inga Stefánssyni, sbr. þingskjal 1520. B-liður 2. gr. breytingartillögu Gísla Rafns Ólafssonar sé að mestu leyti samhljóða 71. gr. norskrar reglugerðar um námsstuðning (n. forskrift om utdanningsstøtte), sem hægt er að hafa til hliðsjónar.

Loks áréttar Röskva að á yfirstandandi löggjafarþingi hafi verið fullt tilefni til mun umfangsmeiri breytinga á lögum um Menntasjóð námsmanna. Fjárhagsstaða íslenskra stúdenta sé með því versta sem gerist í Evrópu, stærstur hluti þeirra neyðist til þess að vinna með námi, andleg heilsa þeirra sé af þeim sökum slæm og álag mikið. Námsframvinda í íslenskum háskólum sé mun minni en æskilegt sé. Óskiljanlegar tafir hafi orðið á nauðsynlegum aðgerðum í málaflokknum.

Afstaða ráðuneytisins

Varðandi námsleiðir í stað einingajölda þykir rétt að miða við að lánþegi sé í tilteknum námi sem tilgreinir einingajölda sem miðað sé við að júki á einu ári, í stað þess að miða við tiltekinn einingajölda. Að mati ráðuneytisins er þetta eðlilegt viðmið þannig að rýmkunin nái til þess að nemendur geti breytt um námsleiðir án þess að það komi niður á rétti þeirra til námsstyrks, að uppfylltum skilyrðum ákvæðisins.

Varðandi atriði sem snúa að tryggjum lántökum áréttar ráðuneytið sem segir hér að framan í minnisblaðinu að miðað er við að ákvæði um trygga lántakendur verði haldið inni í lögum um sjóðinn, en á móti sé gert ráð fyrir því og nefnt í almennum athugasemdum með frumvarpinu, að þótt aðgengi að námslánum sé lítillega þrengt fyrir tiltekinn hóp einstaklinga með umræddri breytingartillögu á lögnum, megi takmarka það með tilliti til félagslegra aðstæðna lánþega sem þá yrði nánar útfært í úthlutunarreglum MSN.

Varðandi breytingartillögur við frumvarpið sem þegar liggja fyrir, vísast til afstöðu ráðuneytisins til þeirra í minnisblaði þessu hér að ofan.

Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna

Í umsögninni er því fagnað að ábyrgðarmannakerfi námslána verði fellt niður að fullu. Frumvarpsdrögin veki þó upp spurningar um stöðu ábyrgðarmanna sem hafi þegar verið gengið að vegna greiðslufalls á námslánum hingað til eða a.m.k. frá gildistöku núgildandi laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020. Til að gæta jafnræðis hljóti að verða að gera þá jafnsetta við þá sem muni njóta góðs af þeirri breytingu sem sé lögð til í frumvarpsdrögnum. Ef ekki með því að endurgreiða þær ábyrgðarkröfur sem hafa verið innheimtar hjá þeim, verði að minnsta kosti að sjá til þess að fjárnám sem kunni að hafa verið gerð hjá þeim og vanskilaskráningar ásamt neikvæðum áhrifum þeirra á lánshæfismat viðkomandi einstaklinga falli að sama skapi niður. Jafnframt ítreki samtökin enn og aftur þá kröfu að undanþága námslána frá áhrifum gjaldþrotaskipa samkvæmt 26. gr. laga um Menntasjóð námsmanna verði felld brott. Tveggja ára fyrningarregla 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti hafi verið sett árið 2010 í kjölfar bankahrunsins og hafi reynst mikilvæg réttarbót enda sé gjaldþrot oft eina leiðin sem einstaklingar hafi út úr óviðráðanlegum skuldavanda. Með 26. gr. gildandi laga hafi verið vegið að því úrræði og þar með grafið verulega undan réttarstöðu skuldara. Sjóðurinn sé í raun eini kröfuhafinn sem hafi ekki viljað una slíkri fyrningu og hafi höfðað fjölda dómsmála til reyna að slíta henni, en tapað þeim öllum. Í öllum

dómum Hæstaréttar Íslands í þeim málum hafi því hafnað að sjóðurinn hefði sérstaka hagsmuni umfram aðra kröfuhafa af því að kröfur sínar fyrndust ekki samkvæmt ákvæðinu. Ákvæði 26. gr. Menntasjóðslaga gangi í berhögg við þessar afgerandi niðurstöður Hæstaréttar Íslands og beri því að fella þau brott.

Afstaða ráðuneytisins

Með frumvarpinu er fyrst og fremst verið að leggja niður ábyrgðarmannakerfi námslána að fullu og verði frumvarpið lögfest, mun það hafa áhrif á þær ábyrgðir sem þá eru í gildi. Á móti er tekið fram að niðurfellingin hafi ekki áhrif á námslán sem þegar hafa verið gerð upp enda nauðsynlegt að skýr skil séu gerð á milli slíkra lána og þeirra sem eru í gildi. Ætti ákvæðið að ná til lána með ábyrgðarmönnum sem þegar hafa verið greidd upp, myndi slíkt hafa veruleg og ófyrirséð útgjöld fyrir ríkissjóð. Varðandi fyrningarreglu gildandi laga og sjónarmiðum að baki henni er sú regla ekki viðfangsefni frumvarpsins en atriði sem mætti skoða í tengslum við heildarendurskoðun gildandi laga.

Umsögn Umboðsmanns skuldara

Í umsögninni er niðurfellingu ábyrgðannakerfis námslána að fullu fagnað. Athugasemd er gerð við orðalag í greinargerð við 4. gr. frumvarpsins og nefnt að orðalag þar stemmi ekki við það að fella allar ábyrgðarskuldbindingar úr gildi. Bent er á að þar segi að ákvæðið gildi ekki gagnvart lánum sem voru í vanskilum við gildistöku gildandi laga, en hefur síðar verið komið í skil. Það þurfi að vera alveg ljóst að hafi lán, sem var í vanskilum við gildistöku laga um MSN, verið komið í skil, beri engu að síður að fella niður ábyrgðarskuldbindinguna.

Þá segir í umsögninni að í greinargerð sé rakið að í gildandi lögum komi ábyrgðir vegna nýrra lána einungis til hjá lánþegum sem teljist ekki tryggir lánþegar. Líta megi svo á að 1. gr. frumvarpsins sé bundin við niðurfellingu þeirra ábyrgðarskuldbindinga sem settar hafi verið í upphafi lántöku. Embættið vilji vekja athygli á fleiri tilvikum þar sem Menntasjóður námsmanna hafi krafist sjálfskuldarábyrgðar en gæta þurfi þess að ábyrgðarskuldbindingar verði felldar niður í öllum tilvikum. Samkvæmt lánareglum sjóðsins, hafi lánþegi sem hefur fengið ofgreitt námslán, val um að staðgreiða ofgreiðsluna eða samþykkja endurgreiðsluskuldabréf. Ef hann velji hið síðarnefnda, beri lántaka að útvega sjálfskuldarábyrgð til tryggingar skuldinni. Athuga þurfi því ábyrgðarskuldbindingar á slíkum skuldabréfum. Þá hafi það jafnframt verið við lýði að lántakar sem lendi í vanskilum og fái útgefið vanskilaskuldabréf vegna uppgreiðslu vanskila, hafi þurft að útvega ábyrgðarmann á slíkt skuldabréf. Embættið vilji vekja sérstaka athygli á stöðu þeirra einstaklinga sem hafi ekki getað fullnægt þeirri kröfu að útvega ábyrgðarmenn á vanskilaskuldabréf og vanskil hafi í kjölfarið hrannast upp. Huga þurfi að því hvernig beri að mæta einstaklingum í slíkri stöðu með sanngjörnum hætti, með tilliti til dráttarvaxta og innheimtukostnaðar sem hafi lagst ofan á kröfurnar. Embættið vonist til að allar innheimtuaðgerðir gagnvart ábyrgðarmönnum verði stöðvaðar í ljósi þess að þetta frumvarp hafi verið lagt fram. Þá vilji embættið benda á mikilvægi þess að hugað verði að íþyngjandi áhrifum skráninga á vanskilaskrá, sem hafi farið fram vegna innheimtuaðgerða gagnvart ábyrgðarmönnum.

Afstaða ráðuneytisins

Varðandi ábendingar í umsögninni um athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins þá er þar verið að áréttu að verði ábyrgðarmannakerfið lagt niður hafi það ekki á áhrif á þegar uppgerð námslán,

hvort sem þau hafi verið gerð upp af lánsþega sjálfum eða ábyrgðarmanni lánsins. Að mati ráðuneytisins er á móti alveg skýrt að lán sem komið hefur verið í skil en eru með ábyrgðarmönnum, að ábyrgðir þeirra á viðkomandi námslánnum falla niður verði viðkomandi ákvæði að lögum.

Varðandi atriði sem snúa að tryggjum lántökum áréttar ráðuneytið einnig, sem segir hér að framan í minnisblaðinu, að miðað er við að ákvæði um trygga lántakendur verði haldið inni í lögum um sjóðinn, en á móti sé gert ráð fyrir því og nefnt í almennum athugasemdum með frumvarpinu, að þótt aðgengi að námslánnum sé lítillega þrengt fyrir tiltekinn hóp einstaklinga með umræddri breytingartillögu á lögnum, megi takmarka það með tilliti til félagslegra aðstæðna lánþega sem þá yrði nánar útfært í úthlutunarreglum MSN.

Lýðháskólinn á Flateyri

Í umsögninni er breytingartillögu Teits B. Einarssonar, þingmanns, við frumvarpið fagnað og talin afar mikilvæg til að festa lýðskólastarf hérlendis í sessi, efla og styrkja. Hér sé lagt til að auðvelda ungu fólki aðgengi að lýðskólum hérlendis með því að nám við þá verði lánshæft með sama hætti og annað starfsnám. Nám við lýðskóla í dag sé kostnaðarsamt og í flestum tilfellum kostað af fjölskyldum nemenda. Ársnám við Lýðskólann á Flateyri kosti þannig með námsgjöldum, húsnæði og uppihaldi, tæpar tvær milljónir króna. Markmið frumvarpsins sé að auka jafnrétti til náms þannig að öllum gefist kostur á að nema við lýðskóla, óháð efnahag. Lýðskólanám hafi þegar sannað gildi sitt, bæði samfélagslega og fyrir þá einstaklinga sem átt hafi kost á slíku námi. Frumvarpið, verði það að lögum, muni efla Lýðskólann á Flateyri og ýta undir þau jákvæðu, menntalegu, menningarlegu og samfélagslegu áhrif sem skólinn hafi.

Afstaða ráðuneytisins

Vísað er til afstöðu ráðuneytisins gagnvart breytingartillögu Teits B. Einarssonar, sem lýst er hér að ofan.