

# Frumvarp til laga

## um breytingu á lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. a laganna:

- a. Í stað orðanna „er endanlegur“ í 2. mgr. kemur: verður honum ekki skotið til annarra stjórnvalda.
- b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Að kröfu stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir hönd sjóðsins getur málskotsnefnd frestað réttaráhrifum úrskurðar telji hún ástæðu til þess. Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en 10 dögum frá birtingu úrskurðar. Skal frestun á réttaráhrifum úrskurðar vera bundin því skilyrði að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna beri málið undir dómstóla innan 30 daga frá frestun og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 30 daga frestsins. Þegar mál er höfðað vegna úrskurðar málskotsnefndar er henni heimilt að fresta afgreiðslu sambærilegra mála, sem til meðferðar eru hjá nefndinni, þar til dómur gengur.

### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. 3. mgr. orðast svo:

Viðbótargreiðslan miðast við ákveðinn hundraðshluta af tekjustofni ársins á undan endurgreiðsluári, sbr. 10. gr. Hundraðshluti þessi er 3,75% við afborganir af skuldabréfinu. Frá viðbótargreiðslunni samkvæmt þessari málsgrein dregst fastagreiðslan skv. 2. mgr.
- b. 7. mgr. orðast svo:

Skuldari, sem sækir um undanþágu skv. 6. mgr., skal leggja sjóðstjórn til þær upplýsingar er stjórnin telur skipta máli. Umsóknin skal berast sjóðnum eigi síðar en 60 dögum eftir gjalddaga afborgunar.

### 3. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Þegar tekjur eru skattskyldar á Íslandi er með tekjustofni í lögum þessum átt við útsvarstofn lánþega að viðbættum tekjum skv. C-lið 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Falli lánþegi undir skilyrði 62. gr. sömu laga skal við ákvörðun tekjugrundvallar tekna skv. C-lið 7. gr. laga nr. 90/2003 miða við 50 hundraðshluta samanlagðra tekna lánþega

og sambúðaraðila. Ekki skiptir máli hvort tekjurnar eru af séreign samkvæmt kaupmála eða hjúskapareign.

Verði á endurgreiðslutíma námslána breyting á skattalögum þannig að veruleg breyting verði á því sem nú telst tekjustofn í lögum þessum skal árleg viðbótargreiðsla skv. 8. gr. reiknuð af stofni sem nefnd þriggja manna ákveður. Skal nefndin þannig skipuð að menntamálaráðherra tilnefni einn mann, fjármálaráðherra annan en ríkisskattstjóri verði formaður nefndarinnar. Skal nefndin setja reglur um útreikning endurgreiðslustofns svo að árleg viðbótargreiðsla hvers lánþega verði sem næst því sem orðið hefði að óbreyttum skattalögum.

Sé lánþega áætlaður skattstofn skal miða við hann. Sé lánþegi á endurgreiðslutímanum ekki skattskyldur á Íslandi af öllum tekjum sínum og eignum skal honum gefinn kostur á að senda sjóðnum staðfestar upplýsingar um tekjur sínar og skal árleg viðbótargreiðsla ákveðin í samræmi við það. Geri hann það ekki eða telja verður upplýsingar hans ósennilegar og ekki unnt að sannreyna tekjustofn samkvæmt því skal stjórn sjóðsins áætla honum tekjustofn til útreiknings árlegrar viðbótargreiðslu.

#### 4. gr.

Við 11. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar er verða 1. og 2. mgr. og orðast svo:

Lánþegi á rétt á endurútreikningi árlegrar viðbótargreiðslu sé hún byggð á áætluðum tekjum. Hann skal þá sækja um endurútreikninginn eigi síðar en 60 dögum eftir gjalddaga afborgunar og leggja fyrir stjórn sjóðsins bestu fánlegar upplýsingar um tekjurnar.

Endurútreikningur skv. 1. mgr. á árlegri viðbótargreiðslu skal gerður þegar sjóðnum hafa borist staðfestar upplýsingar um tekjurnar. Komi þá í ljós að tekjustofn hafi verið of hátt áætlaður eða oftalinn og lánþegi því innt af hendi of háa greiðslu skal honum endurgreidd hin ofgreidda fjárhæð með almennum vöxtum óverðtryggðra bankalána.

#### 5. gr.

3. mgr. 12. gr. laganna fellur brott.

#### 6. gr.

18. gr. laganna orðast svo:

Eflánþegi samkvæmt lögum þessum er jafnframt að endurgreiða námslán samkvæmt eldri lögum um sjóðinn skal miða við að hann endurgreiði þau fyrst. Á næsta almanaksári eftir að endurgreiðslu samkvæmt eldri lögum lýkur eða á að vera lokið skal lánþegi hefja endurgreiðslu samkvæmt þessum lögum. Greiðslur samkvæmt þessum lögum frestast því þar til lán samkvæmt eldri lögum eiga að vera að fullu greidd.

#### 7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### **Ákvæði til bráðabirgða.**

Þeir sem sótt hafa um námslán samkvæmt lögnum fyrir gildistöku laga þessara eiga til loka skólaársins 2004–2005 rétt á námslánum samkvæmt þeim lögum.

Þeir sem skulda eða hafa sótt um námslán samkvæmt lögnum eiga rétt á að breyta því láni í námslán samkvæmt lögum þessum. Skilyrði slíkrar skuldbreytingar er að umsókn um hana hafi borist sjóðnum fyrir 1. nóvember 2005, að umsækjandinn sé ekki í vanskilum við sjóðinn og að lánið sé tryggt með sambærilegum hætti og áður.

### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í júlí 2004 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að endurskoða lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna (LÍN) í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Í stefnuyfirlýsingunni frá 23. maí 2003 er lögð áhersla á að LÍN gegni áfram því meginhlutverki að tryggja öllum tækifæri til náms. Jafnframt segir þar að endurskoða beri lög um sjóðinn og huga að því að lækka endurgreiðslubyrði námslána. Í endurskoðunarnefndinni áttu sæti Gunnar Birgisson alþingismaður, sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Auður Finnbogadóttir nemi, Dagný Jónsdóttir alþingismaður, Heiður Reynisdóttir, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra námsmanna erlendis, Leifur Eysteinnsson, viðskiptafræðingur í fjármálaráðuneytinu, og Sigurður Eyþórsson, framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins. Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir var starfsmaður nefndarinnar og Steingrímur Ari Arason, framkvæmdastjóri LÍN, sat fundi hennar sem ráðgjafi. Nefndin hélt samtals átta fundi. Á fund nefndarinnar kom Halldóra Friðjónsdóttir, formaður Bandalags háskólamanna (BHM), og kynnti hugmyndir og sjónarmið BHM um framtíðarskipan námslánakerfisins. Í starfi sínu byggði nefndin á útgefnu efni um málefni LÍN og upplýsingum sem hún aflaði sérstaklega hjá LÍN, ríkisskattstjóra og fjármálaráðuneyti. Af útgefnu efni sem stuðst var við ber sérstaklega að nefna „Skýrslu starfshóps til að yfirfara þörf á árlegu ríkisframlagi til LÍN“. Starfshópurinn starfaði á vegum stjórnar LÍN og lauk skýrslunni í júní 2004.

Helstu breytingarnar frá gildandi lögum sem frumvarp þetta felur í sér og byggjast að meginstefnu til á niðurstöðu endurskoðunarnefndarinnar eru þessar:

- Árlegt endurgreiðsluhlutfall námslána er lækkað úr 4,75% í 3,75%.
- Fjármagnstekjum er bætt við tekjustofn til ákvörðunar árlegri tekjutengdri afborgun.
- Tekjugrundvöllur einhleypa lánþega verður útsvarsstofn og fjármagnstekjur samkvæmt skattalögum. Tekjugrundvöllur lánþega í sambúð tekur mið af útsvarsstofni og 50% samanlagðra fjármagnstekna greiðenda og sambúðaraðila þeirra.
- Lánþegum með eldri námslán verður gefinn kostur á skuldbreytingu, þ.e. að endurgreiða af lánum sínu í samræmi við nýja endurgreiðsluskilmála.
- Að kröfu stjórnar LÍN getur málskotsnefnd frestað réttaráhrifum úrskurðar og stjórnin borið málið undir dómstóla.
- Skýrt er kveðið á um frest lánþega til að sækja um endurútreikning eða undanþágu frá árlegri afborgun. Komi í ljós að lánþegi hafi innt af hendi of háa afborgun fái hann ofgreiddu fjárhæðina endurgreidda með almennum útlánsvöxtum í stað almennra innlánsvaxta af sparisjóðsbókum.
- LÍN hætti að veita svokölluð markaðskjaralán.

Á gildandi lögum um LÍN frá árinu 1992 hafa fjórum sinnum verið gerðar breytingar, árið 1997, 1998, 2002 og nú síðast í vor. Að stofni til eru lög frá 1976 og 1982 og þótt þau hafi reynst vel hafa þau stöðugt verið til endurskoðunar. Telur endurskoðunarnefndin mikilvægt að svo verði áfram og jafnframt að stjórnvöld nýti það svigrúm sem löggin veita og vinni stöðugt að því að bæta þjónustu LÍN. Gott dæmi um slíkt er nýlegt samkomulag um að bankaábyrgð geti komið í stað tilnefningar ábyrgðarmanns.

Lækkun endurgreiðsluhlutfallsins og breikkun tekjustofnsins sem endurgreiðslan tekur mið af er stórt hagsmunamál lánþega. Almennt lækkar árleg greiðslubyrði og má ætla að sú ráðstöfun komi sér sérstaklega vel fyrir greiðendur fyrstu árin að loknu námi.

Mjög æskilegt er að lækkun árlegrar greiðslubyrði geti náð til þeirra sem tekið hafa lán á grundvelli laganna frá 1992. Þeim verði í ákveðinn tíma gefinn kostur á að skuldbreyta eldri lánum, enda verði þau tryggð með sambærilegum hætti og áður. Við mat á kostnaði

vegna frumvarps þessa er áætlað að helmingur þeirra sem tekið hafa námslán eftir 1992 (svokölluð R-lán) nýti sér þennan rétt. Greiðendur þeirra eru um 15.000 talsins og áætlað er að tæplega 10.000 manns fái námslán skólaárið 2004–2005.

Óvissa um kostnað ríkissjóðs vegna frumvarps þessa tengist fyrst og fremst breikkun tekjustofnsins, þ.e. þeirri tillögu að miða afborganir ekki aðeins við útsvarstofn greiðenda heldur einnig fjármagnstekjur. Þannig var niðurstaða kostnaðarmats að breikkun stofnsins jafngilti 3%–7% hækkun á núverandi tekjuviðmiði. Helstu óvissuþættirnir tengjast því að fjármagnstekjur eru mjög háðar aldri framteljenda og hækka með aldri þeirra. Stór hluti fjármagnstekna skilar sér þannig að öðru óbreyttu tiltölulega seint í formi hærri afborgana til sjóðsins. Til viðbótar þessu eru fjármagnstekjur háðari efnahagsástandi en þær tekjur sem mynda útsvarsstofninn og dreifast almennt ójafnt á framteljendur, þ.e. tiltölulega fáir eru hverju sinni með stóran hluta heildarteknanna.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Lögð er til sú orðalagsbreyting í 2. mgr. 5. gr. a að kveða skýrar á um að úrskurður málskotsnefndar sé endanlegur á stjórnáskilum og verði því ekki skotið til annarra stjórnvalda.

Þá er lagt til að við greinina bætist ný málsgrein sem kveði á um að málskotsnefnd geti að kröfu stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna frestað réttaráhrifum úrskurðar, telji hún ástæðu til þess. Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en 10 dögum frá birtingu úrskurðar. Skal frestun á réttaráhrifum úrskurðar vera bundin því skilyrði að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna beri málið undir dómstóla innan 30 daga frá frestun og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 30 daga frestsins. Ákvæði þetta er í samræmi við þá skoðun meiri hluta endurskoðunarnefndarinnar að æskilegt sé stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hafi heimild til að bera úrskurði málskotsnefndar undir dómstóla. Til þess þarf sérstaka lagaheimild þar sem ákvörðunum stjórnarinnar er skotið til málskotsnefndar og stjórnin þar með lægra sett stjórnvald gagnvart málskotsnefndinni. Í samræmi við meginreglur stjórnáskilur er það málskotsnefndin sjálf sem hefur vald til að fresta réttaráhrifum úrskurðar þegar þannig stendur á og er það í samræmi við sambærileg úrræði sem finna má í upplýsingalögum, nr. 50/1996, með síðari breytingum, og lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum. Við mat á því hvort heimild þessi verði veitt ber málskotsnefndinni að taka mið af því hvort úrskurðurinn geti haft fordæmisgildi, hann hafi í för með sér veruleg fjárútlát fyrir sjóðinn eða að lögfræðilegur vafi sé um niðurstöðuna. Út frá því er gengið að stjórnin nýti þessa heimild einungis í undantekningartilvikum. Þá þykir rétt að kveða á um að þegar mál er höfðað vegna úrskurðar málskotsnefndar sé henni heimilt að fresta afgreiðslu sambærilegra mála, sem til meðferðar eru hjá nefndinni, þar til dómur gengur. Er þá átt við endanlegan dóm hvort sem um er að ræða héraðsdóm sem ekki verður áfrýjað eða dóm Hæstaréttar.

Um 2. gr.

Lögð er til sú breyting á 3. mgr. 8. gr. laganna að árleg viðbótargreiðsla samkvæmt ákvæðinu lækki úr 4,75% í 3,75%. Er það í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og tillögur meiri hluta endurskoðunarnefndarinnar, sbr. almennar athugasemdir við frumvarp þetta. Þá miðast viðbótargreiðslan samkvæmt frumvarpi þessu við ákveðinn hundradshluta

af tekjustofni ársins í stað útsvarstofns samkvæmt gildandi lögum, en hugtakið tekjustofn er nánar skilgreint í 3. gr. frumvarpsins.

Ákvæði b-liðar kveður á um að skuldari, sem sækir um undanþágu skv. 6. mgr. 8. gr. laganna, skuli leggja sjóðstjórn til þær upplýsingar sem stjórnin telur skipta máli. Umsóknin skal berast sjóðnum eigi síðar en 60 dögum eftir gjalddaga afborgunar. Dæmi eru um að óskir um endurútreikning eða undanþágu frá afborgunum berist sjóðnum mörgum mánuðum eftir gjalddaga. Þessi mál eru oft mjög erfið úrlausnar þar sem lán í vanskilum leiða oft til kostnaðarsamra innheimtuaðgerða. Aukin festa í meðferð þessara mála á því að vera allra hagur. Hér er þó ekki gengið lengra en að kalla eftir því að þeir sem hafa hug á endurútreikningi eða undanþágu láti sjóðinn vita áður en lán í vanskilum eru send í lögmannsinnheimtu.

#### Um 3. gr.

Lagt er til að 1. mgr. 10. gr. laganna kveði á um að fjármagnstekjum verði bætt við tekjustofn til ákvörðunar árlegri tekjutengdri afborgun. Tekjugrundvöllur einhleypra lánþega verði því útsvarstofn og fjármagnstekjur samkvæmt skattalögum. Tekjugrundvöllur lánþega í sambúð taki mið af útsvarstofni og 50% samanlagðra fjármagnstekna greiðenda og sambúðaraðila þeirra. Ekki skiptir máli hvort tekjurnar eru af séreign samkvæmt kaupmála eða hjúskapareign. Breytingin sem hér er lögð til er í samræmi við tillögur endurskoðunarnefndarinnar.

Þá er lögð til orðalagsbreyting á núverandi 1. mgr. 10. gr. laganna, sem verður 2. mgr. sömu greinar. Orðalagsbreytingin tekur mið af því að hugtakið tekjustofn verður tekið upp í lög, verði frumvarp þetta lögfest.

Lagt er til að ný málsgrein komi í stað 2. og 3. mgr. 10. gr. laganna. Fyrsti málsliður málsgreinarinnar verði efnislega samhljóða 1. másl. 2. mgr. 10. gr. laganna, en gerð verði sú breyting að orðið skattstofn komi í stað orðsins útsvarstofns í samræmi við breytingar-tillögur hér að framan við 1. mgr. 10. gr. laganna.

Síðan er lagt til að 2. og 3. másl. málsgreinarinnar verði samhljóða 1. og 2. másl. 3. mgr. 10. gr. laganna. Seinni málsliður 2. mgr. 10. gr. laganna, sem fjallar um endurgreiðslurétt lánþega vegna ofáætlaðs eða oftalins útsvarstofns, falli brott og í stað hans er lagt til í 4. gr. frumvarpsins að tvær nýjar málsgreinar bætist við 11. gr. laganna um sama efni.

#### Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að við 11. gr. laganna bætist tvær nýjar málsgreinar, er verði 1. og 2. mgr. Fyrri málsgreinin kveður á um að lánþegi eigi rétt á endurútreikningi árlegrar viðbótargreiðslu sé hún byggð á áætluðum tekjum. Hann skal þá sækja um endurútreikninginn eigi síðar en 60 dögum eftir gjalddaga afborgunar og leggja fyrir stjórn sjóðsins bestu fánlegar upplýsingar um tekjurnar. Seinni málsgreinin kveður á um að endurútreikningurinn á árlegri viðbótargreiðslu skuli eiga sér stað þegar sjóðnum hafa borist staðfestar upplýsingar um tekjurnar. Komi þá í ljós að tekjustofn hafi verið ofáætlaður eða oftalinn og lánþegi því innt af hendi of háa greiðslu skal honum endurgreidd hin ofgreidda fjárhæð með almennum vöxtum óverðtryggðra bankalána. Með þessu er skýrt kveðið á um frest lánþega til að sækja um endurútreikning eða undanþágu frá árlegri afborgun.

#### Um 5. gr.

Í samræmi við tillögur endurskoðunarnefndarinnar um að LÍN skuli hætta að veita svo-kölluð markaðskjaralán er lagt til að 3. mgr. 12. gr. laganna falli brott.

## Um 6. gr.

Lagt er til að ef lánþegi samkvæmt frumvarpi þessu, verði það að lögum, er jafnframt að endurgreiða námslán samkvæmt eldri lögum um sjóðinn skuli miða við að hann endurgreiði þau fyrst. Á næsta almanaksári eftir að endurgreiðslu samkvæmt eldri lögum lýkur eða á að vera lokið skal lánþegi hefja endurgreiðslu samkvæmt frumvarpi þessu, verði það að lögum. Þær greiðslur frestast því þar til lán samkvæmt eldri lögum eiga að vera að fullu greidd.

## Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

## Um ákvæði til bráðabirgða.

Lagt er til að þeir sem sótt hafa um námslán samkvæmt lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, fyrir gildistöku frumvarps þessa, verði það að lögum, skuli til loka skólaársins 2004–2005 eiga rétt á námslánum samkvæmt þeim lögum.

Þá er lagt til að þeir sem skulda eða hafa sótt um námslán samkvæmt lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, eigi rétt á að breyta því láni í námslán samkvæmt frumvarpi þessu, verði það að lögum. Skilyrði slíkrar skuldbreytingar er að umsókn um hana hafi borist sjóðnum fyrir 1. nóvember 2005, að umsækjandinn sé ekki í vanskilum við sjóðinn og að lánið sé tryggt með sambærilegum hætti og áður.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 21/1992,  
um Lánasjóð íslenskra námsmanna, með síðari breytingum.**

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á reglum um endurgreiðslur og málsmeðferð og lagt til að heimild til að veita lán á markaðskjörum verði felld niður.

Lagt er til að árlegt endurgreiðsluhlutfall námslána lækki úr 4,75% af tekjuskattsstofni lánþega í 3,75% af tekjuskatts- og fjármagnstekjuskattsstofni. Í skýrslu nefndar menntamálaráðherra sem lagði breytinguna til er áætlað að þetta lækki endurgreiðslu lánþega að meðaltali um 17% og lengi endurgreiðslutíma meðalláns um fjögur ár, úr 18 árum í 22. Nefndin telur að árlegt framlag ríkissjóðs þurfi að hækka úr 49% af útlánum í 52,7–53,8%. Áætlun um framlagsþörf er háð töliverðri óvissu. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að tekjuviðmið hækki um 3–7% vegna fjármagnstekna. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að fjármagnstekjur dreifist ójafnt á þá sem skulda námslán og séu mun háðari efnahagsástandinu en tekjur sem mynda tekjuskattsstofn og þess vegna sveiflukenndar. Í öðru lagi er reiknað með því að helmingur þeirra sem hafa tekið námslán eftir árið 1992 nýti sér rétt til að skuldbreyta lánum sínum. Í þriðja og síðasta lagi er áætlað að lækkun endurgreiðslubyrði auki eftirspurn eftir námslánum um 1% og er sú spá varfærin. Námsárið 2002–2003 voru lánþegar 8.000. Miðað við framangreindar forsendur og 7,1 milljarða króna áætluð útlán á árinu 2005 gerir nefndin ráð fyrir að framlagsþörf sjóðsins aukist um 265–340 m.kr. á ári hverju. Fjármálaráðuneytið leggur þessa áætlun til grundvallar kostnaðarmatinu.

Lagt er til að bæði kærendum og stjórn lánasjóðsins verði heimilt að bera úrskurði mál-skotsnefndar undir dómstóla. Þar sem forsendur til að meta áhrif þessa eru ekki fyrir hendi er gengið úr frá því hér að þetta komi ekki til með að hafa kostnaðaráhrif.

Lagt er til að lánasjóðurinn hætti að lána á markaðskjörum. Markaðskjaralánnum hefur fækkað á milli ára. Árið 2003 voru 61,4 m.kr. lánaðar á þessum kjörum sem er 25% lækkun frá árinu áður.

Niðurstaða þessa kostnaðarmats er að verði frumvarpið óbreytt að lögum þurfi ríkið að öðru óbreyttu að hækka framlag til sjóðsins um 235–340 m.kr. á ári.