

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992,
með síðari breytingum (endurgreiðsla og niðurfelling lána).

Flm.: Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

1. gr.

Við 7. mgr. 6. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Ábyrgð ábyrgðarmanns fellur niður þegar hann nær 67 ára aldri enda sé lánþegi í fullum skilum við sjóðinn. Hafi vanskil ábyrgðartryggðrar kröfu stofnast innan þriggja almanaksára á undan því ári er ábyrgðarmaður nær 67 ára aldri er þó heimilt að afskrifa og fella niður þá fjárhæð ábyrgðarinnar sem eftir stæði hefði skuldari verið í fullum skilum. Við fráfall ábyrgðarmanns falla niður ábyrgðir á þeim lánnum sem hann hefur gengist í fyrir lántakanda.

2. gr.

3. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Greitt skal af námsláni skv. 8. gr. þar til skuldin er að fullu greidd eða lánþegi fellur frá. Þó skal heimilt að fella niður eftirstöðvar skuldabréfs, að hluta eða í heild, vegna langvarandi veikinda, fötlunar eða örorku skuldara. Ráðherra skal setja reglugerð um nánari framkvæmd og skilyrði slíkrar niðurfellingar. Þá skulu námslán ætíð falla niður á því ári er skuldari nær 67 ára aldri enda sé hann í fullum skilum við sjóðinn og hafi tekið lánið fyrir 54 ára aldur. Hafi vanskil stofnast innan þriggja almanaksára á undan því ári er skuldari nær 67 ára aldri er þó heimilt að afskrifa og fella niður þá fjárhæð skuldarinnar sem eftir stæði hefði skuldari verið í fullum skilum.

3. gr.

3. mgr. 11. gr. laganna orðast svo:

Verði veruleg vanskil á endurgreiðslu námsláns skal stjórn sjóðsins heimilt að fella allt lánið í gjalddaga, sbr. þó 3. mgr. 7. gr.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Skuldarar sem þegar hafa náð 67 ára aldri við gildistöku laga þessara skulu fá niðurfelldar eftirstöðvar námslána sinna eins og staða þeirra er við gildistöku.

Greinargerð.

Frumvarp sama efnis var áður lagt fram af Lilju Mósesdóttur og fleirum á 139. löggjafarþingi (718. mál), 140. (38. mál) og 141. löggjafarþingi (21. mál) og af Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur á 143. löggjafarþingi (477. mál) og 144. löggjafarþingi (31. mál).

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á fyrirkomulagi endurgreiðslu námslána samkvæmt lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og úrræði fyrir tiltekin jaðartilvik við endurgreiðslu námslána lögfest. Lagt er til að fest verði í lög sú meginregla að greitt skuli af námsláni þar til skuldin er að fullu greidd eða fram að þeim tíma er lánþegi fellur frá. Lánasjóðurinn hefur unnið út frá því að afskrifa skuldabréf þegar lánþegi fellur frá en með frumvarpinu eru sú regla lögfest.

Þá er gert ráð fyrir undantekningum frá framangreindri meginreglu á þann hátt að í tilteknum tilfellum verði heimilt að fella námslán niður að hluta eða í heild áður en lán er að fullu greitt. Er þar ekki átt við niðurfellingu eða frestun á árlegum afborgunum eins og fjallað er um í 8. gr. laganna heldur er um að ræða almennar niðurfellingar eða afskriftir á skulda- bréfum sem standa að baki námslánum. Þau tilfelli sem hér um ræðir eru annars vegar þegar skuldari á við langvarandi veikindi að stríða, fötlun eða mikla örorku sem áhrif hefur á greiðsluhæfni hans til langframa og hins vegar tilfelli þar sem skuldari námsláns hefur náð 67 ára aldri án þess að hafa náð að greiða að fullu niður námslán sitt.

Saga opinberrar námsaðstoðar.

Sögu opinberrar námsaðstoðar á Íslandi má rekja aftur til árána 1911–1912 þegar Háskóli Íslands var stofnaður. Fyrstu árin var um að ræða lága styrki sem ríkið veitti án mikillar umgjarðar en frá árinu 1928 var farið að veita námslán í gegnum lánasjóð stúdenta við Háskóla Íslands.

Árið 1952 lagði Stúdentaráð Háskóla Íslands fram beiðni til ríkisstjórnar landsins um að veitt yrði ríkisframlag til lánasjóðsins. Var orðið við þeirri beiðni með stofnun nýs lánasjóðs stúdenta. Lög voru sett um stofnun hins nýja sjóðs og honum tryggt ríkisframlag næstu 25 árin. Löngu var orðið ljóst að styrkveitingar til námsmanna innan lands væru langt undir þörf námsmanna en að hækkun styrkjanna yrði of kostnaðarsöm. Var því kveðið á um í lögnum að hinn nýi sjóður skyldi veita námslán í meira mæli en áður svo að þau dygðu stúdentum til framfærslu en væru jafnframt á góðum kjörum sem stúdentum væru viðráðanleg.

Með lögum nr. 52/1961 var Lánasjóði íslenskra námsmanna komið á laggirnar. Sjóðurinn starfaði framan af í tveimur deildum í samræmi við fyrri skipan og var hlutverk hans til að byrja með að útvega lánsfé en úthlutun námslána var annars vegar í höndum menntamálaráðs vegna námsmanna erlendis og hins vegar í höndum sérstakrar nefndar vegna lána úr lánadeild stúdenta. Var í raun um að ræða sama fyrirkomulag og fyrir stofnun LÍN. Þessu var síðan breytt með lögum nr. 7/1967, um námslán og námsstyrki, sem felldu úr gildi lög nr. 52/1961, en þá tók stjórn LÍN alfarið við veitingu námslána.

Árið 1976 voru enn sett ný lög um námslán og námsstyrki, nr. 57/1976. Lögin voru lítið frábrugðin fyrri lögum en sú meginbreyting var þó gerð að námslán skyldu þaðan í frá vera verðtryggð og afborganir þeirra skyldu að mestu miðast við tekjur lánþega að loknu námi. Endurgreiðslur hófust ekki fyrir en þremur árum eftir námslok, en það kerfi hafði verið við lýði frá 1952, og endurgreiðslutími þeirra var að hámarki 20 ár en eftir þann tíma féllu þær niður.

Enn voru sett ný lög um námslán og námsstyrki árið 1982, nr. 72/1982. Með lögnum voru gerðar tvær grundvallarbreytingar á námslánum. Sú fyrri fól í sér að færa skyldi veitt námslán úr 85% af framfærsluþörf námsmanns í 100% í nokkrum skrefum. Hin síðari sneri að útreikningi endurgreiðslna námslána með það að markmiði að færa endurgreiðsluhlutfallið úr 66% í 88% þannig að endurgreiðslur lána næmu allt að helmingi af fjárþörf sjóðsins eftir 10 ár. Samhliða þessu gerði frumvarpið ráð fyrir að endurgreiðslur skyldu standa yfir í 30 ár hið mesta í stað 20 ára, en í meðförum þingsins var þessu breytt í 40 ár og því afar stórt skref

tekið í átt að því að fá námslán að fullu greidd til baka, á kostnað námsmanna. Um þá breytingu sagði framsögumaður menntamálanefndar: „Það hefur sýnt sig á þeim útreikningum, sem á endurgreiðslu lána hafa verið gerðir, að ef lán eru há og farið eftir þeim endurgreiðslureglum sem frumvarpið gerir annars ráð fyrir, þá vantar mjög mikið upp á að þessi lán greiðist að fullu. En eitthvað ætti þetta að lagast ef bætt væri við þennan árafjöld, enda gefur 8. gr. að mati nefndarinnar fullnægjandi heimildir til handa stjórninni að veita undanþágur frá fastri ársgreiðslu. Ef um það væri að ræða, sem vel gæti verið, ekki síst nú eftir að menn eru farnir að fara í svo og svo langt nám, fullorðnir menn, að aldur gæti þarna verið til trafala greiðslu, telur nefndin að 8. gr. gefi stjórn sjóðsins fullnægjandi heimildir til að undanþiggja viðkomandi endurgreiðslu ef aldur hamlar.“ Til viðbótar þessum breytingum voru nokkrar minni háttar breytingar á lögnum, svo sem um að endurgreiðslur námslána skyldu verða lögtakskræfar við vanskil.

Með lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, voru gerðar róttækar breytingar sem m.a. miðuðu að því að lánstíminn var ekki lengur miðaður við tiltekin árafjöld, sem voru 40 ár, heldur féllu lánin ekki niður og skyldu því greiddast að fullu.

Langvarandi veikindi, fötlun og/eða örorka.

Eins og fram kemur í frumvarpinu er hér gert að tillögu að heimilt verði að fella niður námslánaskuld að öllu leyti eða að hluta ef skuldari á við langvarandi veikindi, fötlun eða örorku að stríða. Er þá aðallega átt við tilfelli þar sem langvarandi veikindi, fötlun eða örorka hefur veruleg áhrif á aflahæfi og greiðsluhæfni skuldara til framtíðar. Þykir eðlilegt að slíkt úrræði sé til staðar en gert er ráð fyrir að mennta- og menningarmálaráðherra setji reglugerð um frekari skilyrði til niðurfellingar og framkvæmd Lánasjóðsins á slíkum niðurfellingum og ákvarðanatöku við þær. Annars staðar á Norðurlöndum eru slíkar niðurfellingarheimildir þekktar, t.d. í Noregi þar sem heimilt er að fella niður námslán þegar það er sanngjarnt vegna langvarandi sjúkdóma eða örorku (Gjelden ettergis, helt eller delvis, når det finnes rimelig på grunn av uførhet eller langvarig sykdom. Kafli III, 10. gr. laga nr. 37 frá 2005). Í lögnum er einnig reglugerðarheimild til nánari útfærslu á fyrirkomulaginu. Í Svíþjóð er nú í gildi ákvæði sem felur í sér að heimilt er að fella niður lán ef sérstakar ástæður standa til þess.

67 ára aldur.

Samkvæmt núgildandi lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna er tímalengd námslána ótakmörkuð. Hér á landi hefur þróunin orðið sú að námsskuldir fylgja einstaklingum lengra og lengra fram eftir aldri. Í tengslum við kjarakönnun fyrir árið 2013 kannaði BHM stöðu félagsmanna sinna gagnvart Lánasjóði íslenskra námsmanna. Þar kom í ljós að 86% svarenda höfðu tekið námslán, að 57% þeirra væru enn að greiða af lánunum og að um helmingur þeirra teldi endurgreiðslurnar íþyngjandi eða verulega íþyngjandi. Endurgreiðslan samsvarar þriggja vikna tekjum á hverju hausti. Einnig kom í ljós að konur greiða lán sín hægar upp en karlar enda laun þeirra almennt lægri og endurgreiðslur tekjutengdar. Fjárhæðir lána eru hins vegar ámóta hjá báðum kynjum. Svör úr könnuninni benda til þess að 22% svarenda verði enn að greiða af námslánum þegar eftirlaunaaldri er náð.

Í frumvarpinu er lagt til að námslán falli niður á því ári sem skuldari nær 67 ára aldri að því tilskildu að hann sé í fullum skilum við sjóðinn. Þetta á við í tilfellum þar sem skuldari hefur ekki náð að greiða upp námslán sitt við 67 ára aldursmarkið þegar flest launafólk hefur töku lífeyris en samkvæmt upplýsingum frá LÍN er meðaluppgreiðslutími námslána um 20 ár. Hafi skuldari lent í vanskilum við sjóðinn á síðustu þremur almanaksárum á undan því ári er hann verður 67 ára er gert ráð fyrir að heimilt sé engu síður að afskrifa lánið. Er þá miðað

við að afskrifuð verði sú fjárhæð sem nemur því að efndir hefðu verið réttar. Þannig ber skuldara að greiða það sem vanskilunum nemur. Er með þessu komið til móts við þá skuldara sem geta lent í erfiðleikum þegar þeir nálgast eftirlaunaaldurinn auk þess sem reistar eru skorður við því í frumvarpinu að stjórn sjóðsins gjaldfelli allt lánið með stoð í 3. mgr. 11. gr. laganna á nefndu þriggja ára tímabili vegna verulegra vanskila. Þá er það skilyrði að námslán hafi verið tekið fyrir 54 ára aldur til þess að koma í veg fyrir að einstaklingar sem hefja námsláns hæft nám skömmu fyrir 67 ára aldur fái það fellt niður án þess að hafa greitt það niður svo nokkru nemi.

Fráfall ábyrgðarmanns.

Í frumvarpinu er lagt til að við fráfall ábyrgðarmanns falli niður þær ábyrgðaryfirlýsingar sem hann hefur gefið. Samkvæmt upplýsingum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna voru í maí á þessu ári þrjátíu lán í innheimtu þar sem erfingjar eða dánarbú greiddu af námslánum. Samkvæmt upplýsingum frá Lánasjóðnum er um að ræða mál þar sem aðilar hafa gengist við ábyrgð og samið um uppgjör. Ekki er að öðru leyti haldið utan um upplýsingar um þau lán þar sem erfingjar eða dánarbú eru greiðendur.

Norðurlöndin.

Frumvarpið er að mestu leyti byggt á löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum. Það ber hins vegar að hafa í huga að námsaðstoðarkerfi þar eru sett upp með nokkuð öðrum hætti en hér á landi. Þar byggist kerfið á samsetningu styrkja og lána. Í Noregi verður lán í flestum tilvikum að vera uppgreitt á 20 árum og þegar lánþegi verður 65 ára. Í Danmörku verða lánin að vera endurgreidd á innan við 15 árum. Þetta virðist vera stuttur endurgreiðslutími en lánin eru aðeins um þriðjungur af heildaraðstoð sem nemandi fær. Í Svíþjóð er um $\frac{2}{3}$ hlutar aðstoðar í formi lána og meginreglan er sú að endurgreiðslutími þeirra skuli ekki vera lengri en 25 ár. Frá þeirri reglu eru ákveðnar undantekningar og lán afskrifuð við vissan aldur. Þar er einnig að finna aldurstakmörk á veitingu lána sem er 54 ár og sambærilega reglu og hér er lögð til varðandi vanskil á síðustu þremur árum fyrir 67 ára aldurinn. Hvað varðar niðurfellingar og afskriftir á lánnum vegna veikinda, fötlunar eða örorku er, eins og áður hefur komið fram, að finna slíkar niðurfellingarheimildir bæði í Noregi og Svíþjóð.

Réttarbót.

Verði frumvarp þetta að lögum verður um mikla réttarbót að ræða fyrir skuldara námslána. Samkvæmt upplýsingum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna voru 31. desember 2015 344 lántakar yfir 67 ára aldri sem skulduðu 1,4 milljarða kr. Lántakar sem eru 60–66 ára eru alls 1.538 og nemur námslánskuld þeirra 6,6 milljörðum kr. Þá eru lántakar á aldrinum 55–59 ára alls 2.762 og skulda þeir 11,9 milljarða kr. Meðaluppgreiðslutími námslána er um 19 ár hjá greiðendum sem eru að hefja afborgun af sínum námslánum en var tæp 14 ár árið 2009. Meðallán fyrir allt lánasafnið er 4,2 millj. kr. Af þessu tölum má ætla að við gildistöku laganna verði strax á fyrsta ári afskrifaðar um 1,4 milljarðar kr., á næstu sex árum 6,6 milljarðar og næstu fimm árum þar á eftir um 11,9 milljarðar kr. að frádregnum innborgunum inn á námslánið. Þannig má gera ráð að fyrir um 18 milljarðar kr. verði afskrifaðir á næstu 10–12 árum eða sem nemur 9% af heildarlánasafni sjóðsins. Afskriftir sjóðsins halda svo áfram og miðast við stöðu á lánnum lántaka við 67 ára aldur.

Meginreglan sem felst í frumvarpi þessu nær einungis til þeirra sem standa enn í skuld við sjóðinn við upphaf þess árs er þeir ná 67 ára aldri. Njóta þeir sem greitt hafa upp lán sín fyrir þann tíma ekki hagræðis af þessari breytingu en í ákvæði til bráðabirgða er tekið á tilfellum

Þar sem skuldari er eldri en 67 ára og er enn að greiða námslán sitt. Þar sem árleg endurgreiðsla námslána er miðuð við heildartekjur viðkomandi einstaklings má ætla að tekjuhærri einstaklingar hafi náð að borga stærstan hluta eða allt lán sitt. Sú breyting sem frumvarpið mælir fyrir um nær því fyrst og fremst til tekjulægri einstaklinga sem og þeirra sem hafa verið lengur í námi. Fram til ársins 1982 var endurgreiðslutími námslána að hámarki 20 ár. Það tímabil var tvöfaldað í 40 ár með lögum nr. 72/1982 og með lögum nr. 21/1992 varð lánstíminn ótakmarkaður og skyldu lánin greiðast upp að fullu en falla þó niður við andlát lántaka. Með þessu frumvarpi er lagt til að námslán falli niður við 67 ára aldur enda er þá heimilt að sækja um ellilífeyri og tengdar greiðslur til Tryggingastofnunar ríkisins.