

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020
(ábyrgðarmenn og námsstyrkir).

Frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

3. og 5. mgr. 11. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Við 1. mgr. 14 gr. laganna bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi:
Hafi lánþegi lokið fyrsta ári í lánshæfu námi, í samræmi við það sem skipulag námsleiðar gerir ráð fyrir, getur hann áunnið sér námsstyrk fyrir það nám, jafnvel þó að hann skipti yfir í annað lánshæft nám á næsta skólaári. Réttur til námsstyrksins er háður því að lánþegi ljúki síðara náminu í samræmi við það sem skipulag þess náms gerir ráð fyrir. Þessi réttur gildir aðeins einu sinni á þeim tíma sem lánþegi þiggur lán hjá Menntasjóði námsmanna.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 34. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Menntasjóði námsmanna er eingöngu heimilt að taka lán frá Endurlánum ríkissjóðs til að fjármagna lán til lánþega.

b. 2. mgr. fellur brott.

c. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjármála- og efnahagsráðherra setur reglugerð um nánari útfærslu á fjármögnun Menntasjóðs.

4. gr.

Bráðabirgðaákvæði II orðast svo: Ábyrgð ábyrgðarmanns á námslánum teknum í tíð eldri laga skal falla niður við gildistöku laga þessara.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um Menntasjóð námsmanna. Frumvarpið er samið í háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneytinu. Menntasjóður

námsmanna var stofnaður með lögum nr. 60/2020 og kom í stað Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Með lögunum voru gerðar margvíslegar breytingar á námslánakerfinu en markmið þeirra var, eins og eldri laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, að tryggja námsmönnum jöfn tækifæri til náms með því að veita fjárhagslega aðstoð í formi námslána og styrkja. Ný lög fólu m.a. í sér þá breytingu að námsmenn ættu möguleika á að hluta námsláns yrði breytt í styrk en á sama tíma dró verulega úr niðurgreiðslu hins opinbera á vaxtakjörum námsmanna. Í frumvarpi þessu er brugðist við hluta þeirra annmarka sem fram hafa komið á framkvæmd hinna nýju laga. Tillögurnar miða að því að létta undir með námsmönnum með því að rýmka skilyrði fyrir veitingu námsstyrkja. Þá er lögð til tímabær breyting á lögunum með því að afnema með öllu ábyrgðarmannakerfi námslána, en samkvæmt gildandi lögum var það gert að hluta. Hér er lagt til að afnema ábyrgðarmannakerfið að fullu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í ákvæði til bráðabirgða VIII í lögum um Menntasjóð námsmanna er kveðið á um að lögin skuli endurskoðuð innan þriggja ára frá því að þau koma til framkvæmda og ráðherra skuli kynna niðurstöður endurskoðunarinnar eigi síðar en á haustþingi 2023. Hin nýju lög tóku gildi í júlí 2020 og komu þau því til endurskoðunar árið 2023. Í desember 2023 var lögð fram á Alþingi skýrsla ráðherra um mat á endurskoðun laga um Menntasjóð námsmanna (þskj. 765, 577. mál 154. löggjafarþings). Við gerð skýrslunnar var unnið úr athugasemdum sem borist höfðu frá hagaðilum, auk þess sem lögð var könnun fyrir stúdenta um viðhorf þeirra til stuðnings frá Menntasjóði. Jafnframt var óskað eftir áhættumati á nýju og eldra lánasafni námslána til að meta hvort markmið laganna um sjálfbærni sjóðanna hefði náð fram að ganga.

Helstu niðurstöður skýrslunnar eru að mun færri námsmenn nýta sér námsstyrki en áætlanir gerðu ráð fyrir. Almenn ánægja er með hið nýja styrkjakerfi en námsframvindukrafa, sem er skilyrði umbreytingar hluta námslána í styrk, hefur valdið óánægju hjá námsmönnum. Þá hefur áhætta sem námsmenn bera af vaxtastigi námslána sætt gagnrýni og þungt og flókið regluverk námslána kostar um 20% af öllum framlögum ríkisins til námsaðstoðar í gegnum Menntasjóð námsmanna.

Fyrir liggur að mun færri námsmenn hafa nýtt sér námsstyrki en áætlanir gerðu ráð fyrir og framlög ríkisins til Menntasjóðs námsmanna hafa því verið mun lægri en ráð var gert fyrir. Þegar áætlað framlag ársins 2024 er reiknað yfir á fast verðlag ársins 2020, sem áætlaður kostnaður í frumvarpi til laga um Menntasjóð námsmanna miðaðist við, kemur í ljós að framlagið er 58% af því sem upphaflega var áætlað. Ýmislegt kann að valda þessari þróun, m.a. mikill vöxtur atvinnulífsins en færri fara í nám þegar uppgangur er í hagkerfinu. Hvað sem því líður eru vísbendingar um að þær breytingar sem gerðar voru með hinum nýju lögum hafi unnið gegn markmiði sjóðsins um að tryggja öllum þeim sem falla undir lögin tækifæri til náms, án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti.

Eitt af því sem gagnrýnt hefur verið í hinu nýja kerfi, snýr að endurgreiðslufyrirkomulagi lánanna sem var ákveðið í lágvaxtaumhverfi en gjörbreyttar aðstæður í efnahagsmálum hafa dregið fram annmarka þess. Um 78% námsmanna í hinu nýja kerfi hafa valið óverðtryggða vexti, sem eru breytilegir í samræmi við 18. gr. laganna og hafa hækkað skarpt síðastliðin misseri. Mikil óvissa felst í því fyrir námsmenn að vaxtastigið kemur ekki í ljós fyrr en við útskrift og getur tekið miklum breytingum á skömmum tíma. Ljóst er að þörf á að minnka vaxtaáhættu námsmanna að námi loknu. Ekki eru þó lagðar fram tillögur þess efnis í frumvarpinu, en lagt til að endurskoðun á vaxtakjörum lána fari fram síðar á árinu, í tengslum við heildarendurskoðun á lögunum.

Núverandi fyrirkomulag styrkveitinga hamlar námsmönnum að færa sig á milli námsleiða þar sem skilyrði fyrir styrkveitingu miðar við skipulag þeirrar námsbrautar sem er á endanum lokið. Þetta hefur mætt nokkurri gagnrýni, þar sem tiltölulega algengt er að námsmenn skipti um námsbraut að loknu fyrsta ári í námi. Þá velja námsmenn í auknum mæli að stunda nám á ólíkum brautum og fræðasviðum og það samræmist ekki kröfum laganna um styrkveitingar. Frumvarpi þessu er ætlað að mæta þessari gagnrýni með rýmkun á skilyrðum fyrir styrkveitingum.

Þá hefur verið kallað eftir því að fella alfarið niður ábyrgðarmannakerfi námslána í gildandi lögum þar sem það kemur ólíkt niður á námsmönnum og verst niður á þeim sem höllustum fæti standa. Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið hefur haft til skoðunar ýmsar leiðir til að koma til móts við umrætt ákall og þá hvort og með hvaða hætti mætti fella ábyrgðarkerfi námsmanna niður að fullu. Í því sambandi þarf fyrst að horfa til eldri lána Lánasjóðs íslenskra námsmanna þar sem krafa var gerð um ábyrgðarmenn. Með gildandi lögum var ábyrgðarmannakerfi vegna þeirra fellt niður gagnvart lánnum sem voru í skilum við gildistöku laganna. Eftir stóðu lán sem voru í vanskilum á umræddu tímamarki. Upphæð lána í skilum með sjálfsskuldarábyrgð ábyrgðarmanna nemur um 1,1 milljarði króna en óvíst er í hvaða mæli mun reyna á sjálfsskuldarábyrgðir í innheimtu hjá ábyrgðarmönnum. Reynsla undanfarinna ára sýnir að endurheimtur á lánnum gagnvart ábyrgðarmönnum hafa verið sáralitlar. Svo dæmi sé tekið voru þær 16 milljónir króna á árinu 2021 samkvæmt svári ráðherra til Alþingis, (þingskjal 1118, mál 412 á 153. lgþ).

Í gildandi lögum koma ábyrgðir vegna nýju lánanna einungis til hjá lánþegum sem eru fyrir í greiðsluferfiðleikum, þ.e. teljast ekki tryggir lánþegar í skilningi 11. gr. laganna. Þar sem Menntasjóður er félagslegur sjóður til að styðja námsmenn fjárhagslega við öflun menntunar á æðri skólastigum og ekki síst þá sem höllustum fæti standa við að fjármagna nám sitt, skýtur það skökku við að þeim einum sé gert að útvega ábyrgðarmenn við töku námslána. Miðað er við að útfærð verði ákvæði í úthlutunarreglum sjóðsins um skilyrði til lántöku þannig að sjóðurinn verði ekki misnotaður við þá breytingu að ekki verði krafist ábyrgðamanna í neinum tilvikum við lánveitingar úr sjóðnum.

Í frumvarpi þessu er aðeins brugðist við helstu annmörkum laganna sem fram hafa komið á síðastliðnum árum. Áætlað er að heildarendurskoðun fari fram síðar á árinu, að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem fram hafa komið í mati á endurskoðun laga um Menntasjóð.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lögð til rýmkun á skilyrðum fyrir veitingu námsstyrks þannig að námsmenn geti fengið styrk vegna lokinna námseininga af tveimur námsleiðum í stað einnar áður. Þá eru lagðar til breytingar sem snúa að því hvernig fjármögnun Menntasjóðsins skuli háttáð og síðast en ekki síst eru lagðar til breytingar sem felast í því að afnema ábyrgðarmannakerfi námslána að fullu.

3.1. Rýmkun á skilyrðum fyrir námsstyrk.

Með frumvarpinu er lagt til að rýmka heimildir varðandi námsframvindu í tengslum við námsstyrki með 30% niðurfellingu lána við námslok. Breytingarnar rýmka skilyrði fyrir námsstyrkjum þannig að námsmenn geti áunnið sér styrk vegna eininga af tveimur námsleiðum í stað einnar áður; nemendur sem hefja nám í einni grein geta skipt yfir í annað nám en notið réttinda til námsstyrks í fyrra náminu samhliða nýja náminu. Svo dæmi sé tekið getur nemandi sem lokið hefur fyrsta ári í lyfjafræði ákveðið að hefja nám í hjúkrunarfræði.

Með því að ljúka því námi í samræmi við skipulag námsins, auk fyrsta ársins í lyfjafræðinni, nær 30% niðurfellingin bæði til lyfjafræði- og hjúkrunarfræðinámsins. Þessi réttur takmarkast við eitt skipti í tengslum við lántöku viðkomandi lánþega vegna lánshæfs náms hjá Menntasjóði námsmanna.

3.2. Fjármögnun, rekstur o.fl.

Í frumvarpinu er fjallað um hvernig fjármögnun Menntasjóðsins skuli háttáð. Við upptöku núverandi fyrirkomulags var ein af meginforsendum að nýja lánakerfið stæði undir sér og að Menntasjóður yrði með jákvæðan vaxtamun gagnvart ríkissjóði. Það hefur ekki orðið raunin. Með frumvarpinu er því lögð til sú breyting að í stað heimildar er Menntasjóðnum skylt að fjármagna lán til lánþega eingöngu með lánum frá Endurlánum ríkissjóðs þannig að útlán endurspegli fjármögnunarkjör sjóðsins að viðbættu föstu vaxtaálagi Menntasjóðs.

Með frumvarpinu er einnig lagt til að heimildarákvæði um greiðslur inn á lán frá Endurlánum ríkissjóðs án viðbótarkostnaðar með samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytisins falli brott en þess í stað mælt með því að sá ráðherra sem fer með lánsfjármál og lántökur fyrir hönd ríkissjóðs setji reglugerð um nánari útfærslu á þeim ákvæðum sem gilda um lánsfjármögnun Menntasjóðs. Í því sambandi skal m.a. lagt til grundvallar að fjármögnunarkjör Menntasjóðs hjá Endurlánum ríkissjóðs endurspegli eins og kostur er þau vaxtakjör sem ríkissjóði bjóðast á markaði.

3.3. Ábyrgðarmannakerfi námslána fellt úr gildi að fullu.

Með frumvarpinu er ábyrgðarmannakerfi lána úr Lánasjóði íslenskra námsmanna samkvæmt eldri lögum og lána úr Menntasjóði fellt niður að fullu. Eftir breytinguna verður í engum tilvikum kallað eftir því að lánþegar afli ábyrgða hjá þriðja aðila og þær ábyrgðir sem til staðar eru samkvæmt eldri og gildandi lögum falli niður.

Meginregla gildandi laga er sú að tryggir lánþegar, eins og þeir eru skilgreindir í úthlutunarreglum, geta fengið námslán. Undantekningarregla gildir um aðra lánþega sem teljast ótryggir, en þeir geta einungis fengið námslán með því að leggja fram fullnægjandi ábyrgðir, s.s. sjálfskuldarábyrgð ábyrgðarmanns í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laganna. Með því að afnema 3. og 5. mgr. 11. gr. verður því aðgengi að námslánum lítillaga þrengt fyrir tiltekinn hóp einstaklinga sem þó má takmarka m.t.t. félagslegra aðstæðna lánþega sem þá yrði nánar útfært í úthlutunarreglum Menntasjóðs. Meginatriðið er að með þessum breytingum á lögnum verður sjálfskuldarábyrgðarmannakerfi námslána, sem hefur verið umdeilt um langa hríð, endanlega afnumið.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Samþykkt frumvarpsins er til þess fallin að styrkja rétt almennings til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi, sbr. 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki verður séð að frumvarpið gangi í berhöggi við stjórnarskrárvarin réttindi eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var lögð áhersla á náð samráð við námsmannahreyfingarnar. Haldnir voru samráðsfundir og námsmenn komu á framfæri áherslum sínum varðandi frumvarpið. Þá var frumvarpið unnið í samráði við stjórn Menntasjóðs námsmanna, fjármála- og efnahagsráðuneytið sem og Seðlabanka Íslands.

Í vinnslu.

6. Mat á áhrifum.

Eins og fram kemur í inngangi er með frumvarpi þessu einungis brugðist við helstu annmörkum gildandi laga um Menntasjóð námsmanna, sem fram hafa komið á síðastliðnum árum og ábendingar eru m.a. um í skýrslu sem ráðherra lagði fram í desember síðastliðnum (þskj. 765, 577. mál 154. löggjafarþings). Frumvarpinu er ekki ætlað að fela í sér heildarendurskoðun á gildandi lögum en með því er brugðist við aðkallandi athugasemdum sem ráðast þarf í áður en kemur til heildarendurskoðunar á lögnum.

Áhrifin eru helst þau að verði frumvarpið að lögum aukast heimildir fyrir lánþega til að skipta um námsbrautir og fræðigreinar sem styður möguleika til þverfaglegs náms, án þess að það hafi áhrif á skilyrði til að ávinna sér námsstyrk í formi 30% niðurfellingar á námslánum við námslok.

Með því að fella niður ábyrgðarmannakerfi lána úr Lánasjóði íslenskra námsmanna samkvæmt eldri lögum og lána úr Menntasjóði verður í engum tilvikum kallað eftir því að lánþegar afli ábyrgða hjá þriðja aðila og þær ábyrgðir sem til staðar eru samkvæmt eldri og gildandi lögum falla niður. Varðandi eldri lán úr Lánasjóði íslenskra námsmanna sem styðjast við ábyrgðarmenn standa eftir lán að samtals 1,1 milljarði króna sem styðjast við ábyrgðarmenn. Ekki er þó ljóst hversu hátt hlutfall þeirrar upphæðar mun fara í innheimtu í gegnum ábyrgðarmenn. Tölur undanfarinna ára, sýna að endurheimtur lána gagnvart ábyrgðarmönnum hafa verið litlar. Svo dæmi sé tekið námu þær samtals 16 milljónum króna árið 2021 og sambærilegar upphæðir fengust gegnum innheimtu á tímabilinu 2022 og 2023. Þá eru dæmi um að kostnaður vegna innheimtu lánanna hafi reynst hærri en sem nemi endurheimtum þeirra.

Ekki verður séð að þessi breyting hafi áhrif á stöðu kynjanna en áhrifin munu helst vera gagnvart þeim lánþegum sem höllum fæti standa og hafa hvorki möguleika á að leggja fram tryggingar í formi veða né að afla ábyrgðarmanna í tengslum við lántöku úr sjóðnum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að 3. og 5. mgr. 11. gr. verði felldar brott með þeim afleiðingum að þegar fengnar ábyrgðir falla úr gildi og lán sem tekin verða á grundvelli gildandi laga verði án ábyrgðarmanna.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu eru rýmkuð skilyrði til þess að lánþegi geti áunnið sér námsstyrk í formi 30% niðurfellingar á námsláni í samræmi við 14. gr. laganna. Þannig getur lánþegi sem lokið hefur fyrsta ári í lánshæfu námi, í samræmi við það sem skipulag námsleiðar gerir ráð fyrir, áunnið sér námsstyrk fyrir það nám ákveði hann að skipta yfir í annað lánshæft nám, strax á næsta skólaári. Þetta þýðir að gert er ráð fyrir því að lánþegi geti skipt um lánshæft nám eftir eitt ár, lokið öðru lánshæfu námi og fengið umrædda niðurfellingu fyrir allt námið sem hann hefur stundað í samræmi við þær námskröfur sem gerðar eru. Svo dæmi sé tekið getur nemandi í lyfjafræði, sem hefur lokið hefur fyrsta ári í því námi, ákveðið að hefja nám í hjúkrunarfræði. Með því að ljúka því námi í samræmi við skipulag námsins auk fyrsta árs námsins í lyfjafræðinni, nær 30% niðurfellingin bæði til námsins í lyfjafræði og hjúkrunarfræðinámsins. Þessi réttur takmarkast við eitt skipti í tengslum við lántöku viðkomandi lánþega vegna lánshæfs náms hjá Menntasjóði námsmanna.

Um 3. gr.

Í greininni kemur fram hvernig fjármögnun Menntasjóðsins skuli háttáð og fjármála- og efnahagsráðherra veitt reglugerðarheimild til þess að kveða nánar á um útfærslu fjármögnunar sjóðsins.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu eru ábyrgðir á námslánum sem voru í vanskilum við gildistöku gildandi laga felldar brott í samræmi við þann tilgang frumvarpsins að fella ábyrgðarkerfi námslána að fullu úr gildi. Gildir þetta ákvæði ekki gagnvart lánnum sem voru í vanskilum við gildistöku gildandi laga, en hefur síðar verið komið í skil eða gert upp að fullu.

Um 5. gr.

Lagt er til að löggin taki gildi þegar í stað.