

156. löggjafarþing 2025–2026.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna nr. 60/2020, með síðari breytingum
(námsstyrkir, endurgreiðslur).

Frá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra.

1. gr.

3. mgr. 12. gr. laganna orðast svo: Ríkisskattstjóra er skylt að láta Menntasjóði í té upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laga þessara.

2. gr.

2. mgr. 14. laganna orðast svo:

Námsstyrkur getur numið allt að 30% niðurfærslu af höfuðstól námslánsins ásamt verðbótum. Þrátt fyrir skilyrði 1. mgr. getur lánþegi áunnið sér 20% námsstyrk í lok hverrar námsannar, uppfylli hann skilyrði 1. eða 2. mgr. 13. gr. laga þessara. Lánþegi ávinnur sér 10% námsstyrk til viðbótar, ljúki hann námi skv. 1. mgr.

3. gr.

2. másl. 1. mgr. 16. gr. orðast svo: Vextir reiknast frá námslokum en vaxtakostnaður vegna námslána hvílir á ríkissjóði fram að þeim tíma.

4. gr.

1. mgr. 17. gr. orðast svo:

Vextir af verðtryggðum lánnum skulu bera sömu breytilegu vexti og kjör Endurlána ríkisins úr ríkissjóði til Menntasjóðs námsmanna hverju sinni að viðbættu föstu vaxtaálagi sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Vextir Endurlána skulu miðast við þriggja ára vegið meðaltal ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa á markaði til fimm ára samkvæmt vaxtaferli hverju sinni, eða því sem næst ef fimm ára viðmið er ekki til staðar á þeim tíma sem vextir eru ákvarðaðir.

5. gr.

1. mgr. 18. gr. orðast svo:

Vextir af óverðtryggðum lánnum skulu bera sömu breytilegu vexti og kjör Endurlána ríkisins úr ríkissjóði til Menntasjóðs hverju sinni að viðbættu föstu vaxtaálagi sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Vextir Endurlána skulu miðast við þriggja ára vegið meðaltal ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa á markaði til fimm ára samkvæmt vaxtaferli hverju sinni, eða því sem næst ef fimm ára viðmið er ekki til staðar á þeim tíma sem vextir eru ákvarðaðir.

6. gr.

Í stað orðanna „einu ári“ í 1. mgr. 19. gr. kemur: 18 mánuðum.

7. gr.

Á undan tilvísuninni „21. gr.“ ákvæðis III til bráðabirgða kemur: 20. gr. og.

8. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Lánþegar sem tekið hafa H-lán samkvæmt lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, hafa heimild til að láta skilmálabreyta þeim lánum til samræmis við vaxtaviðmið samkvæmt 4. og 5. gr. laga þessara. Heimildin gildir tímabundið frá og með gildistöku laga þessara til 1. apríl 2027.

9. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. apríl 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpinu eru áformaðar frekari breytingar á lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, til viðbótar þeim sem voru samþykktar á síðasta þingi. Frumvarpið var samið í menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytinu.

Lög um Menntasjóð námsmanna tóku gildi 1. júlí 2020. Þau fólu í sér grundvallarbreytingar á námslánakerfinu frá því sem áður var, einkum með samspili vaxta á námslán og síðan niðurgreiðslu þeirra í formi námsstyrkja, sem ætlað var að hvetja nemendur til að ljúka námi á tilskyldum tíma.

Í samræmi við bráðabirgðaákvæði í lögnum, sem fjallar um endurskoðun þeirra að þremur árum liðnum frá gildistöku þeirra, var unnið mat á áhrifum lagasetningarinnar og þeim niðurstöðum skilað til Alþingis sem skýrslu í árslok 2023. Sérstök umræða um skýrsluna fór fram á Alþingi í byrjun árs 2024. Í skýrslunni kom fram að sífellt færri nemendur nýta sér stuðning sjóðsins og ábendingar voru um að núverandi lánaþyrirkomulag henti ekki stórum hópi námsmanna, einkum þeim sem lakast standa. Þannig næði sjóðurinn ekki að uppfylla markmið um að tryggja námsmönnum jöfn tækifæri til náms, án tillits til efnahags og félagslegrar stöðu þeirra að öðru leyti. Á vorþingi 2024 voru gerðar breytingar á lögnum sem tóku gildi 22. júní 2024, þar sem lögfest var heimild námsmanna til þess að færa sig einu sinni á milli námsbrauta, án þess að missa rétt til námsstyrks, auk þess sem ábyrgðarmannakerfi námslána var fellt úr gildi. Þá voru lögfest ákvæði um að Menntasjóði væri eingöngu heimilt að fjármagna útlán sjóðsins í gegnum Endurlán ríkissjóðs, en frá gildistöku laganna hafa útlán sjóðsins meðal annars verið fjármögnuð af eigin fé eldra lánasafns sjóðsins, þ.e. Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN).

Í kjölfar gildistöku framangreindra breytinga hófst vinna við heildarendurskoðun laganna á grundvelli greiningarvinnu og niðurstöðu vinnustofu sem haldin var með fulltrúum námsmanna, stjórn og starfsmönnum Menntasjóðs, auk fulltrúa frá BHM, Samtökum

atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins. Í þeirri vinnu hafa frekari vankantar á gildandi lögum komið í ljós auk ábendinga um framkvæmd laganna, sem æskilegt væri að breyta. Frumvarpinu er ætlað að mæta því, að því marki sem hægt er miðað við þann skamma tíma sem liðinn er frá því að ný ríkisstjórn tók við völdum og vegna stöðu ríkisfjármála, sem ekki er hægt að horfa fram hjá.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og fram kemur hér að framan var þörf á að gera frekari lagabreytingar til þess að koma til móts við þær ábendingar og athugasemdir sem fram komu í skýrslunni um sjóðinn, þeirri greiningarvinnu sem fram hefur farið hjá ráðuneytinu og í samráðinu sem áður er lýst. Þær breytingar sem þegar hafa verið gerðar á lögnum duga ekki til að mæta því. Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar sem hægt er að ráðast í við núverandi aðstæður en vinnu við endurskoðun laganna er ekki lokið og því ekki útilokað að frekari breytingartillögur á lögnum verði settar fram í frumvarpi síðar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í fyrsta lagi er lögð til breyting á 3. mgr. 12. gr. þannig að ákvæðið verði fært í eldra horf og ríkisskattstjóra sé skylt að láta Menntasjóði í té upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laganna.

Í öðru lagi er lögð til breyting á 14. gr. laganna og að ákvæðið verði útfært með þeim hætti að lánþegar hljóti 20% niðurfellingu af höfuðstól námsláns ásamt verðbótum í lok hverrar námsannar, uppfylli þeir kröfur um lágmarksnámsframvindu og 10% niðurfellingu við námslok, ljúki þeir námi innan tilskilinna tímamarka.

Í þriðja lagi er fyrirhugað að leggja til breytingu á 1. mgr. 16. gr. laganna á þann veg að skýrt sé að vaxtabyrði námslána hvíli á ríkissjóði fram að námslokum.

Í fjórða og fimmta lagi eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 17. gr. og 1. mgr. 18. gr. laganna á þann veg að fram komi að vextir skuli bera sömu breytilegu vexti og kjör Endurlána ríkisins úr ríkissjóði til Menntasjóðs námsmanna hverju sinni að viðbættu vaxtaálagi sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána.

Í sjötta lagi eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 19. gr. laganna á þann veg að endurgreiðslur námslána hefjist 18 mánuðum eftir námslok í stað 12 (eins árs).

Í sjöunda lagi eru lagðar til breytingar á III. ákvæði til bráðabirgða á þann veg að lánþegar sem velja endurgreiðslu skv. 20. og 21. gr. laganna, og eru jafnframt að endurgreiða námslán samkvæmt eldri lögum, lendi ekki í íþyngjandi greiðslubyrði eins og verið hefur um suma lánþega samkvæmt gildandi lögum.

Í áttunda lagi er lögð til tímabundin heimild í ákvæði til bráðabirgða þess efnis að lánþegar sem tóku H-lán fyrir gildistöku laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, hafi heimild til að láta skilmálabreyta þeim lánnum til samræmis við vaxtaviðmið samkvæmt 4. og 5. gr.

frumvarpsins. Heimildin er ekki afturvirk og verði frumvarpið að lögum, fellur hún úr gildi 1. apríl 2027.

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 berhögð við stjórnarskrárvarin réttindi eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var lögð áhersla á náð samráð við hagsmunaaðila og á vegum ráðuneytisins voru haldnar vinnustofur með helstu hagaðilum, þ.e. fulltrúum námsmanna, stjórn og starfsmönnum Menntasjóðsins, auk fulltrúa frá BHM, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og fjármálaráðuneytinu. Þá hafa verið haldnir fundir með starfsmönnum Menntasjóðs námsmanna og námsmannahreyfingunum til undirbúnings frumvarpinu. Frumvarpið var birt í Samráðsgátt.

6. Mat á áhrifum.

Áhrif þess að auka svigrúm lánþega til að hljóta námsstyrk eru talin óveruleg fyrir kostnað sjóðsins. Við mat á fjárþörf Menntasjóðsins hefur sjóðurinn gert ráð fyrir að 90% lánþega hljóti námsstyrk, þó hlutfall þeirra sem hafa hlotið styrk hafi í reynd verið lægra. Með því að rýmka skilyrði lánþega til þess að hljóta námsstyrk má gera ráð fyrir að nýting styrksins aukist og nálgist 90% lánþega, sem rúmast innan þess sem áætlað hefur verið í fjárhagsramma sjóðsins. Lagabreytingin getur haft þau áhrif að fleiri námsmenn taki námslán sem leiðir til þess að útlán sjóðsins hækka.

Áhrif þess að veita lánþegum sem endurgreiða námslán sín sem jafngreiðslulán samkvæmt 20. gr. laganna, og eru jafnframt með lán samkvæmt eldri lögum, heimild til að endurgreiða fyrst lán sín samkvæmt núgildandi lögum, eru talin óveruleg en munu leiða til þess að fleiri lán hjá sjóðnum verði afskrifuð vegna aldurs lánþega. Kostnaðurinn mun þó vera tímabundinn og fara minnkandi með árunum þar sem þeim lánþegum sem greiða af námslánum samkvæmt eldri lögum fer fækkandi.

Varðandi lánakjör lánþega er breytingin gerð í kjölfar reglugerðar nr. 67/2025 um fjármögnun Menntasjóðs námsmanna og hefur ekki áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Heimild til skilmálabreytinga í ákvæði til bráðabirgða fyrir lánþega sem tekið hafa H-lán fyrir gildistöku laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, hefur ekki kostnað í för með sér fyrir ríkissjóð. Sama gildir um önnur ákvæði í frumvarpinu sem varða framkvæmd gildandi laga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með lögum nr. 60/2020 var heimild sjóðsins til upplýsingaöflunar hjá Skattinum breytt á þann veg að hún takmarkaðist við ákveðin tæmandi talin atriði. Fyrir lagabreytingarnar var

Skattinum skylt að láta sjóðnum í té allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar voru fyrir framkvæmd laganna. Í kjölfar lagabreytinganna hefur sjóðurinn ekki getað aflað upplýsinga um tekjur maka umsækjenda vegna undanþágu frá afborgun í eldri lánaflokkum eins og áður var, þó ákvæði eldri laga sem snúa að endurgreiðslu námslána séu enn í gildi í lánaskilmálum skuldabréfanna. Þetta hefur leitt til aukinnar vinnu bæði fyrir sjóðinn og lánþega í framkvæmd. Í stað þess að sækja þessar upplýsing þurfa lánþegar að skila inn skattframtali maka. Í þessari framkvæmd hefur sjóðurinn einnig þurft að varðveita og meðhöndla meiri persónuupplýsingar en þörf er á sem samræmist illa ákvæðum persónuverndarlaga. Breyting á umræddri heimild tryggir samfellda meðferð umsókna um undanþágur frá afborgunum í eldri lánaflokkum.

Um 2. gr.

Samkvæmt gildandi lögum fær námsmaður 30% námsstyrk í námslok, sem kemur þá til niðurfærslu á því heildarláni sem hann tók á námstímanum, ljúki hann námi innan þess tímaramma sem 1. mgr. 14. gr. laganna gerir ráð fyrir. Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á þessu fyrirkomulagi þannig að námsmenn fái 20% námsstyrk við lok hvernar námsannar, standist þeir kröfur um lágmarksnámsframvindu þeirrar annar, og til viðbótar því 10% námsstyrk við námslok, ljúki þeir námi innan þeirra tímamarka sem löggin gera ráð fyrir. Með því að fá 20% námsstyrk við lok hvernar námsannar, er búinn til aukinn sveigjanleiki í kerfið og líkurnar á því að námsmaður hljóti styrk til niðurfærslu á höfuðstól lánsins ásamt áföllnum verðbótum eykst til muna frá því sem er samkvæmt gildandi lögum. Með því að halda eftir 10% námsstyrk þar til í námslok er hvatningunni til að ljúka námi í samræmi við kröfur um námsframvindu viðkomandi prófgráðu haldið áfram inni, en með öðrum hætti.

Um 3. gr.

Í lögum um Menntasjóð námsmanna kemur fram að vextir reiknist frá námslokum. Á móti kemur hvergi fram hver beri vaxtakostnaðinn af lántökunni fram að þeim tíma. Ríkissjóður hefur borið þann kostnað og rétt þykir að það komi fram í lögum með skýrum hætti.

Um 4. og 5. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að vaxtakjör námslána séu skilgreind nánar. Hinn 27. janúar 2025 var gefin út reglugerð nr. 67/2025 um fjármögnun Menntasjóðs námsmanna. Í reglugerðinni er kveðið á um með skýrum hætti hvernig Menntasjóður námsmanna fjármagnar sig og er það í samræmi við breytingu á lögum um sjóðinn sem samþykkt var á síðasta vorþingi.

Í frumvarpi því sem varð að gildandi lögum var miðað við að vextir verðtryggðra námslána skyldu hverju sinni byggja á ávöxtunarkröfu þess verðtryggðra skuldabréfaflokks ríkissjóðs, á skipulögðum verðbréfamarkaði með viðskiptavakt, sem hefði stystan gjalddaga, þó að lágmarki 6 mánuðir. Í úthlutunarreglum sjóðsins er síðan að finna töflu sem sýnir hvernig vextir hækka eða lækka eftir þróun vaxtastigs í landinu, í takt við stýrivaxtaákvarðanir Seðlabankans. Í frumvarpi þessu er lagt til að vextir námslána skuli bera sömu breytilegu vexti og kjör Endurlána ríkisins úr ríkissjóði til Menntasjóðs námsmanna. Í 2. gr. reglugerðar um fjármögnun Menntasjóðs námsmanna kemur fram að Endurlán ríkissjóðs til Menntasjóðs námsmanna skuli bera breytilega vexti sem ákvarðast einu sinni á ári í upphafi hvers árs, af þeim aðila sem ráðherra hefur falið að fara með umsýslu endurlána. Vextir endurlána skuli miðast við þriggja ára vegið meðaltal á ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa á markaði til fimm ára samkvæmt vaxtaferli hverju sinni, eða því sem næst ef fimm ára viðmið er ekki til staðar á þeim tíma sem vextir eru ákvarðaðir, að viðbættu áhættuálagi ríkissjóðs. Með framangreindri

breytingu á vaxtakjörum námslána, sem er til samræmis við þau kjör sem sjóðurinn fjármagnar sig á, er komið á meiri fyrirsjáanleika fyrir lánþega þar sem vextir námslána taka mið af lengra tímabili. Eftir sem áður eru lánakjör Menntasjóðs vegna fjármögnunar Endurlána háð fjármögnunarkjörum ríkissjóðs á markaði.

Þá er áfram gert ráð fyrir að námslán beri vaxtaálag sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána.

Um 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að upphaf endurgreiðslutíma námslána verði lengt úr 12 mánuðum (einu ári) í 18 mánuði. Í framkvæmd hefur 12 mánaða fresturinn í sumum tilvikum ekki dugað Menntasjóði til að kalla eftir gögnum. Sem dæmi má nefna aukið svigrúm til námsloka til að uppfylla skilyrði um námsstyrki. Einnig mætti nefna aðrar upplýsingar sem þörf er á, til að unnt sé að gefa út skuldabréf og að lánþegar hefji þá endurgreiðslu í kjölfarið. Ákvæðinu er jafnframt ætlað að mæta sjónarmiðum um að lánþegar þurfi aukið svigrúm til þess að koma undir sig fótunum eftir námslok og áður en endurgreiðslur námslána hefjast.

Um 7. gr.

Í gildandi lögum er að finna heimild í ákvæði III til bráðabirgða fyrir lánþega, sem velja endurgreiðslu skv. 21. gr., þ.e. tekjutengdar endurgreiðslur, en eru jafnframt að endurgreiða námslán samkvæmt eldri lögum frá Lánasjóði íslenskra námsamanna. Í þeim tilvikum geta lánþegar óskað eftir því að haga endurgreiðslum með þeim hætti að greiða fyrst námslán samkvæmt núgildandi lögum og við uppgreiðslu þeirra hefji þeir að greiða af eldri lánum. Í frumvarpinu er lagt til að þessi heimild verði rýmkuð þannig að hún nái jafnframt til lánþega sem eru að endurgreiða með jöfnum greiðslum samkvæmt 20. gr. núgildandi laga. Það er verulega íþyngjandi fyrir lánþega að greiða af þessum lánategundum á sama tíma og því er lagt til að þeim verði heimilað að ljúka endurgreiðslu Menntasjóðslánanna fyrst. Í kjölfar uppgreiðslu þeirra hefji þeir síðan að endurgreiða námslán samkvæmt eldri lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Um 8. gr.

Lánþegar sem tóku H-lán fyrir gildistöku laga þessara hafa heimild til að láta skilmálabreyta lánum sínum til samræmis við vaxtaviðmið samkvæmt 4. og 5. gr. frá og með gildistöku laganna. Heimildin er ekki afturvirk og fellur úr gildi 1. apríl 2027.

Um 9. gr.

Mikilvægt er að Menntasjóður fái svigrúm til að aðlaga framkvæmd og kerfi hjá sér að breytingunum áður en löggin taka gildi. Úthlutunarreglur sjóðsins skulu settar 1. apríl ár hvert samkvæmt gildandi lögum og því miðast gildistökuákvæðið við 1. apríl 2026.