

Vegna frumvarps til laga um Menntasjóð námsmanna

Umsögn stjórnar Sambands íslenskra námsmanna erlendis (SÍNE) við frumvarp til laga um Menntasjóð námsmanna – Þingskjal 373 --- 329. mál. --- 150. Löggjafarþing 2019-2020



I. Inngangur

Stjórn SÍNE hefur áður lagt fram umsögn vegna draga að frumvarpi mennta- og menningarmálaráðherra um ný lög um Stuðningssjóð íslenskra námsmanna sem birtist í Samráðsgátt stjórnvalda þann 9. júlí sl. (hér eftir Stuðningssjóður). Nú hefur mennta- og menningarmálaráðherra lagt fram frumvarp til laga um Menntasjóð námsmanna (hér eftir Menntasjóður) en í þeim felst að einhverju leyti breytingar á áðurnefndum drögum um Stuðningssjóðinn. Eftirfarandi umsögn stjórnar SÍNE byggir því að verulegu leyti á fyrri umsögn með breytingum þegar við á.

Umrætt frumvarp inniheldur ákvæði sem fela í sér verulegar breytingar frá núgildandi lögum um LÍN nr. 21/1992. Þannig má bæði finna jákvæðar og neikvæðar breytingar fyrir námsmenn. Það gefur augaleið að innleiðing námsstyrkja fyrir alla sem klára nám á skilgreindum tíma sem og styrkir sem sérstaklega eru veittir barnafólki eru mjög jákvæðar breytingar og falla vel að markmiði frumvarpsins um tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti.

Hins vegar eru gerðar verulegar breytingar sem þarfnast nánari skoðunar. Þannig felur frumvarpið í sér töluverðar breytingar á námsstuðningi við námsmenn erlendis. Samkvæmt núgildandi lögum miðast aðstoðin við reiknaða erlenda framfærslu en samkvæmt frumvarpinu verður almennt miðað við íslenska framfærslu auk þess sem finna má skyldu til staðaruppbótar. Í drögum að Stuðningssjóði var hins vegar einungis kveðið á um heimild til staðaruppbótar og er umrædd breyting tvímælalaust til bóta.

Þá virðast nokkrar breytingar ganga þvert gegn markmiði frumvarpsins um tækifæri námsmanna til að stunda nám án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti. Í því samhengi má t.d. nefna ótakmarkaða vexti, ýmist verðtryggða eða óverðtryggða. Þar að auki eru breytingar á endurgreiðslum, sérstaklega hvað varðar innleiðingu ákvæðis um jafngreiðslulán og fleira.

Umsögn stjórnar SÍNE skiptist upp í 13 staflíði, frá A-M þar sem verður farið yfir áðurnefnd ákvæði frumvarpsins og þá sérstaklega hvernig frumvarpið viðkemur félagsmönnum SÍNE. Það má þó einnig heimfæra fjölmargar athugasemdir SÍNE við námsmenn hér heima.

Að lokum má finna samantekt yfir helstu álitamál frumvarpsins og mat stjórnar SÍNE á frumvarpinu.

II. Helstu athugasemdir stjórnar SÍNE

A. Framfærslulán erlendis og heima

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er stefnt að því að almenna reglan verði sú að miðað skal við að framfærslulán nægi hverjum námsmanni til að standa straum af almennum framfærslukostnaði á Íslandi meðan á námi stendur að teknu tilliti til fjölskyldustærðar námsmanns og búsetu. Í athugasemdum í frumvarpi með ákvæðinu kemur m.a. fram að það sé skylda sjóðstjórnar að ákvarða framfærslulán með þeim hætti. Þá segir að um nýmæli sé að ræða þar sem lagt er til að framfærsla námsmanna verði almennt sú sama á Íslandi og erlendis.

Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um skyldu til staðaruppbótar eða nokkurs konar reiknaða framfærslu á tilteknum stað. Í athugasemdum í frumvarpi með ákvæðinu er kveðið á um að með staðaruppbótt sé átt við viðbótarlán sem miðast við kostnað á nauðsynjum (fæði, húsnæði o.fl.) og aðrar sérstakar aðstæður á hverjum stað. Stjórn SÍNE fagnar því að nú sé kveðið á um skyldu til staðaruppbótar ólíkt heimildar sem mátti finna í drögum að Stuðningssjóði. SÍNE áréttar að það er gríðarlega mikilvægt, verði frumvarpið að lögum, að stjórn

Menntasjóðsins mæli fyrir um staðaruppbót námsmanna erlendis þegar nauðsyn ber til og hún verði reiknuð með málefnalegum hætti af hlutlausum og óháðum aðila fyrir stjórn sjóðsins. Dragi stjórn Menntasjóðsins lappirnar í einhverjum tilvikum gæti það bitnað verulega á hagsmunum námsmanna erlendis og vilja námsmanna til að stunda nám sitt utan Íslands. Hér er vert að vekja athygli á eftirfarandi orðum í almennum athugasemdum með frumvarpinu:

„Tölur Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sýna að hlutfall íslenskra háskólanema sem stunda nám við háskóla erlendis hefur lækkað úr 19% árið 2012 í 13% árið 2016. Þá hefur fjöldi skiptinema frá íslenskum háskólum staðið í stað eða lækkað lítillega á síðustu árum (tölur frá Rannís). Það vekur athygli að flestir íslensku námsmanna í könnun Eurostudent IV hafa hvorki stundað tímabundið nám erlendis eftir að þeir hófu nám í íslenskum háskóla né ætla þeir sér að gera það. Líkurnar á því að námsmenn stefni á nám erlendis minnka með hækkandi aldri og eru minni hjá þeim sem eiga börn og/eda búa í eigin húsnæði. **Aukin fjárhagsleg byrði var algengasta hindrunin sem nefnd var fyrir því að fara utan til náms.** Með því að bæta fjárhagsstöðu námsmanna verður fleirum gert kleift að taka hluta námsins erlendis. Íslenskt háskólaumhverfi er lítið og mikilvægt að námsmenn hér á landi haldi áfram að sækja sér menntun utan landsteinanna til að auka fjölbreytni í námi og efla alþjóðleg tengsl.” (Leturbreyting mín)

Loks er vert að árétta að ekkert ákvæði er til staðar um gengistryggingu í þeim tilvikum að íslenska krónan myndi hríðfalla milli mánaða gagnvart erlendum myntum. Ef slíkar aðstæður skapast mun það geta kippt fótunum undan námsmönnum erlendis með litlum sem engum fyrirvara. Verði frumvarpið að lögum telur stjórn SÍNE brýnt að sett verði ákvæði um gengistryggingu í úthlutunarreglur Menntasjóðsins.

2. gr.

Framfærslulán og skólagjaldalán.

Námslán samkvæmt lögum þessum skiptast í framfærslulán, skólagjaldalán og eftir atvikum í lán skv. 3. gr. laganna.

Miða skal við að framfærslulán nægi hverjum námsmanni til að standa straum af almennum framfærslukostnaði á Íslandi meðan á námi stendur að teknu tilliti til fjölskyldustærðar námsmanns og búsetu. Mæla skal fyrir um staðaruppbót í úthlutunarreglum.

Heimilt er að veita námslán vegna skólagjalda til skóla og náms sem er viðurkennt samkvæmt lögum þessum og er skipulagt sem a.m.k. 45 ECTS-eininga nám eða ígildi þeirra á hverju skólaári.

Nánar skal mælt fyrir um framkvæmd þessa í úthlutunarreglum, þ.m.t. hámark skólagjaldalána, lágmarkssjálfsaflafé námsmanna og takmarkanir miðað við til dæmis sjálfsaflafé og námsframvindu námsmanns. (Leturbreyting mín)

B. Ferðakostnaður

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að sett verði heimild til stjórnar Menntasjóðsins að veita lán vegna ferðakostnaðar. Stjórn SÍNE telur það jákvætt skref að stefnt sé að því að lögfesta sérstakt ákvæði hér um en á sama tíma vekur það furðu að stjórn Menntasjóðsins sé ekki gert það skylt að veita lán vegna ferðakostnaðar á hverju ári. Þetta er grundvallaratriði fyrir námsmenn erlendis að þeim séu veitt ferðalán svo þeir eigi sömu tækifæri og aðrir námsmenn til að vinna sér inn fjármagn um sumarið enda mun samkvæmt frumvarp almennt séð einungis vera lánað fyrir framfærslu í 9 mánuði.¹ Námsmenn erlendis eiga oft litla möguleika á að finna sér vinnu erlendis auk þess sem í sumum tilvikum eiga þeir hreinlega ekki kost á atvinnuleyfi. Stjórn SÍNE vekur sömuleiðis athygli á því að samkvæmt 3. mgr. 4.9.2. greinar úthlutunarreglna LÍN fyrir námsárið 2019-2020 er einungis veitt lán til ferðakostnaðar einu sinni á hverju námsstigi. Verði það ekki gert að skyldu við stjórn Menntasjóðsins að veita lán til ferðakostnaðar á hverju ári verða námsmenn erlendis háðir ákvörðun stjórnar á hverju ári verða frumvarpið að lögum. Þannig má benda á að á næsta námsári eru margir námsmenn erlendis í þeirri stöðu að þurfa nota framfærslulán sitt til að brúa kostnað vegna ferða sinna heim til vinnu. Erfitt er að koma auga á rök fyrir því að slíkt samræmist markmiði frumvarpsins um að tryggja þeim sem falla undir lögin tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti.

3. gr.

¹ Hér er vert að vekja athygli á því að í einhverjum tilvikum gæti verið lánað fyrir námi yfir sumartímann.

Önnur lán.

Menntasjóði námsmanna er heimilt að veita námsmönnum, til viðbótar við lán skv. 2. gr. laganna, og að uppfylltum skilyrðum sem tilgreina skal í úthlutunarreglum, lán vegna:

- 1. búsetu hjá efnalitlum foreldrum,*
- 2. maka,*
- 3. röskunar á stöðu og högum námsmanns,*
- 4. sjúkratrygginga,*
- 5. **ferðakostnaðar.***

Í úthlutunarreglum skal mæla fyrir um framkvæmd 1. mgr. Heimilt er að skilyrða réttinn til láns samkvæmt þessari grein, meðal annars með því að setja hámark á lánsupphæð, gera kröfu um tiltekna námsframvindu, óska eftir upplýsingum frá námsmönnum, mökum og foreldrum í samræmi við 12. gr. laga þessara eða takmarka upphæð lána vegna tekna foreldra og námsmanns. (Leturbreyting mín)

C. Lánsréttur

Í drögum að Stuðningssjóði hafði verið kveðið á um í 2. mgr. 4. gr. að ekki mætti mæla fyrir um lægri lánsrétt, í heild til handa námsmanni, en 420 ECTS einingar. Samkvæmt frumvarpi um Menntasjóð hefur sú breyting verið gerð að nú er kveðið á um að lánsréttur námsmanna skuli vera fyrir 420 ECTS einingar eða ígildi þeirra. Að mati SÍNE verða ekki séð málefnaleg rök fyrir þessari breytingu á ákvæðinu. Þá er ekki að finna skýringar á breytingunni í athugasemdum með ákvæðinu og verður mat stjórnar sjóðsins því þrengt verulega frá fyrri tillögum hvað varðar lánsrétt námsmanna.

4. gr.

Lánsréttur.

Námsmenn hafa að jafnaði heimild til að taka námslán á hverri önn meðan þeir eru við nám og í réttu hlutfalli við námsframvindu.

Lánsréttur námsmanns skal vera fyrir 420 ECTS-einingum eða ígildi þeirra. Heimilt er í úthlutunarreglum að skipta lánsrétti milli námsstiga.

*Heimilt er að veita námslán til doktorsnáms fyrir 60 ECTS-einingum.
(Leturbreyting mín)*

D. Samtímagreiðslur

Stjórn SÍNE hefur áður gert athugasemdir við að í drögum að Stuðningssjóði var einungis lagt til að heimila samtímagreiðslur. Þannig var það ekki gert að skyldu að greiða námslán út mánaðarlega. Það verður ekki annað séð en brugðist hafi verið við þeim athugasemdum að einhverju leyti en samkvæmt frumvarpi um Menntasjóð hafa námsmenn val um það hvort þeir fái námslán sín greidd út mánaðarlega eða í lok annar.

12. gr.

Umsókn, samtímagreiðslur og ábyrgðarmenn.

Námsmaður skal sækja um námslán innan umsóknarfrests sem kveðið er á um í úthlutunarreglum. Í umsókn skal tilgreint hvers konar námslán sótt er um og hvort óskað sé eftir fullu láni samkvæmt úthlutunarreglum eða lægri fjárhæð.

Námsmenn sem fá námslán úr Menntasjóðnum skulu undirrita skuldabréf við lántöku teljist þeir tryggir lánþegar samkvæmt úthlutunarreglum.

Þeir sem teljast ekki tryggir lánþegar geta lagt fram ábyrgðir sem Menntasjóðurinn telur viðunandi. Ábyrgðir geta meðal annars verið fasteignaveð, ábyrgðaryfirlýsing fjármálastofnunar eða yfirlýsing ábyrgðarmanns um sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns með sömu skilmálum og lán lánþega er með, allt að tiltekinni fjárhæð.

Menntasjóðnum er heimilt að veita námslán allt að hámarksfjárhæð samkvæmt úthlutunarreglum eða að þeirri fjárhæð sem ábyrgð hefur verið veitt fyrir skv. 3. mgr.

Sjóðstjórn ákveður hvaða skilyrðum ábyrgðarmenn skuli fullnægja. Ábyrgð ábyrgðarmanns, eins eða fleiri, getur fallið niður enda setji námsmaður aðra tryggingu sem stjórn sjóðsins metur fullnægjandi. Ábyrgð ábyrgðarmanns fellur niður við andlát hans enda sé lánþegi í skilum við Menntasjóðinn.

Lánþegar geta valið um hvort námslán þeirra séu greidd út mánaðarlega eða í lok hvern annar. (Leturbreyting mín)

E. Styrkur vegna framfærslu barna

Stjórn SÍNE hefur áður gagnrýnt að samkvæmt drögum að Stuðningssjóði hafi styrkur vegna framfærslu barns einungis verið veittur að hámarki í 96 mánuði. SÍNE fagnar því að brugðist hafi verið við umræddum athugasemdum með frumvarpi til laga um Menntasjóð og ekki sé að finna sérstakt hámark hér um. Nú er styrkur vegna framfærslu barna því veittur í samræmi við lánsrétt lánþega. Þá verður ekki annað séð en að breyting hafi verið gerð frá fyrra frumvarpi um Stuðningssjóð hvað varðar meðlagsgreiðendur. Nú geti þeir einnig fengið styrk vegna framfærslu barns að öðrum skilyrðum uppfylltum. Hins vegar verða ekki séð rök fyrir því að einungis þeir lánþegar sem þiggja námslán eigi rétt á styrk vegna framfærslu barna.

15. gr.

Styrkur vegna framfærslu barna.

Lánþegi sem þiggur námslán samkvæmt lögum þessum skal fá styrk til framfærslu barns sem nemur einföldum barnalífeyri á mánuði að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. Lánþegi uppfyllir lágmarks námsframvindukröfur skv. 13. gr. eða fellur undir undanþágur skv. 2. mgr. 13. gr.

2. Barn er með lögheimili hjá lánþega eða lánþegi er meðlagsskyldur.

Styrkur hvers lánþega vegna framfærslu barns er veittur í samræmi við lánsrétt lánþega og eingöngu í þeim mánuðum sem nám er stundað.

Uppfylli lánþegi ekki kröfur þessarar greinar er sjóðstjórn heimilt að breyta veittum styrk í lán með þeim skilmálum sem mælt er fyrir um í 17. og 20. gr.

(Leturbreyting mín)

F. Vextir námslána

Stjórn SÍNE lýsir yfir verulegum áhyggjum vegna fyrirhugaðra breytinga hvað varðar vexti á námslán en ekki hefur verið brugðist við athugasemdum SÍNE hér um. Í fyrsta lagi þó almennt megi telja það jákvætt að námsmenn hafi val um hvort þeir taki verðtryggð eða óverðtryggð lán verður ekki séð að námslán falli undir lög nr. 33/2013 um neytendalán og þá neytendavernd sem lögin hafa í för með sér. Í öðru lagi er kveðið á um í frumvarpinu að vextir af verðtryggðum/óverðtryggðum lánnum byggji á vaxtakjörum sem ríkissjóði bjóðast á markaði en í nágildandi lögum um LÍN er kveðið á um verðtryggða vexti sem eru þó aldrei hærri en 3% ársvextir af höfuðstól skuldarinnar. Hér er vert að vekja athygli á að frá setningu umræddra laga verður ekki séð að vextir hafi verið hærri en 1% verðtryggðir og hefur því svigrúm til hækkunar vaxta ekki verið nýtt. Verði umrætt frumvarp að lögum verður því hámarks vaxtaþrósentu lögð af. Samkvæmt athugasemdum með 17 og 18. gr. frumvarpsins skulu vextir verðtryggðra/óverðtryggðra námslána miðast hverju sinni við ávöxtunarkröfu þess verðtryggðra/óverðtryggðra skuldabréfaflokks ríkissjóðs á skipulögðum verðbréfamarkaði með viðskiptavakt sem styðst á til gjalddaga, þó að lágmarki 6 mánuðir. Þannig skal taka mið af ávöxtunarkröfu í lok síðasta viðskiptadags hvers mánaðar við útreikning vaxta verðtryggðra/óverðtryggðra námslána í þar næsta mánuði á eftir. Það er því óhætt að segja að hinn almenni námsmaður sem myndi hefja nám með stuðningi frumvarpsins skólaárið 2020-2021 hafi litla sem enga hugmynd um hvaða vexti hann muni fá í lok námsins enda háð fjölmörgum breytum.

Þannig má einnig nefna að samkvæmt frumvarpinu er kveðið á um að fari vextir yfir ýmist 4% verðtryggt eða 9% óverðtryggt skuli þriggja manna nefnd fara yfir ástæður þess og leggja til við ráðherra mögulegar útfærslur á breytingum. Hvernig ber að útfæra þetta ákvæði að öðru leyti er ekki skýrt en t.d. verður ekki séð að kveðið sé á um heimild fyrir ráðherra að breyta vaxtastigi í samræmi við tillögu sem bærst frá umræddri nefnd. Í því samhengi má benda á athugasemdir í frumvarpi með 17. gr. um að settur sé varnagli á að ef vaxtakjör fari yfir 4% með föstu vaxtaálagi þá verði leitað mögulegra lausna til úrbóta á því. Einnig segir að gert sé ráð fyrir að viðbrögð samkvæmt þessari grein væru fjármögnuð sérstaklega og komi til viðbótar við það fjárframlag sem ríkissjóður veitir til fjármögnunar á námsaðstoð samkvæmt frumvarpi þessu.² Þannig eru allar breytingar með vísan til ákvæðisins háðar því að þær yrðu fjármagnaðar sérstaklega en ekki verður annað séð en það yrði þá háð pólitískum vilja ríkisstjórnarinnar hverju sinni. Það gefur augaleið að slíkt ferli gæti tekið marga mánuði en á meðan myndu vextir á námslánum halda áfram að tikka.

Í þriðja lagi er vert að nefna að veitt er heimild samkvæmt frumvarpinu til að ákveða vaxtaálag í úthlutunarreglum Menntasjóðsins en það skal taka mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Í athugasemdum í frumvarpinu með 17. gr. er vísað til væntra affalla vegna vanskila eða andláts námsmanna. Þá segir einnig að miðað við núverandi mat á forsendum frumvarpsins um lánakjör og endurgreiðslufyrirkomulag er gert ráð fyrir að afföll námslána verði um

² Ath. vísað er í umræddar athugasemdir um 17. gr. í athugasemdum um 18. gr.

0,6%-0,8% árlega. Í stuttu máli verða það því greiðendur hverju sinni sem borga afföll annarra námslána en erfitt er að sjá réttlætinguna fyrir þeirri tilhögun. Þá er ekkert hámark í lögnum varðandi vaxtaálagið.

17. gr.

Verðtryggð lán.

Vextir af verðtryggðum lánnum skulu vera breytilegir og byggja á vaxtakjörum sem ríkissjóði bjóðast á markaði að viðbættu föstu vaxtaálagi sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána.

Vaxtaálag skal ákveðið og birt í úthlutunarreglum hvers árs. Sjóðstjórn er heimilt að leita til óháðra aðila sem geri tillögur um vaxtaálag.

Fari verðtryggðir vextir ásamt föstu vaxtaálagi yfir 4% skal þriggja manna nefnd fara yfir ástæður þess og leggja til við ráðherra mögulegar útfærslur á breytingum. Ráðherra skipar nefndina þannig: einn samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra, einn samkvæmt tilnefningu Seðlabanka Íslands og einn án tilnefningar sem skal vera formaður nefndarinnar. (Leturbreyting mín)

18. gr.

Óverðtryggð lán.

Vextir af óverðtryggðum lánnum skulu vera breytilegir og byggja á vaxtakjörum sem ríkissjóði bjóðast á markaði að viðbættu föstu vaxtaálagi sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu námslána.

Vaxtaálag skal ákveðið og birt í úthlutunarreglum hvers árs. Sjóðstjórn er heimilt að leita til óháðra aðila sem geri tillögur um vaxtaálag.

Fari óverðtryggðir vextir ásamt föstu vaxtaálagi yfir 9% skal nefndin skv. 3. mgr. 17. gr. fara yfir ástæður þess og leggja til við ráðherra mögulegar útfærslur á breytingum. (Leturbreyting mín)

G. Endurgreiðslur námslána

Í frumvarpinu er einnig að finna breytingu frá núgildandi lögum er lýtur að endurgreiðslum og verða þær almennt nú einu ári eftir námslok í stað tveggja. Verði þessi breyting að lögum mun þetta óhjákvæmilega leiða til þess að greiðslubyrði verði þyngrri fyrir

námsmenn sem eru tiltölulega nýkomnir úr námi en ef þetta hefði verið óbreytt. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi er sérstaklega vísað til fyrirkomulagsins að þessu leyti á Norðurlöndunum en að sama skapi verður að hafa í huga að vaxtaumhverfið er oft á tíðum allt annað. Þannig má taka sem dæmi að vextir í Svíþjóð fyrir árið 2019 eru 0,16% óverðtryggðir.

Samkvæmt drögum að Stuðningssjóði var lagt til að námsmaður gæti frestað námslokum í allt að sex ár ef hann héldi áfram aðstoðarhæfu námi samkvæmt drögunum. Í frumvarpi um Menntasjóð er hins vegar lagt til að einungis verði hægt að fresta námslokum í allt að fjögur ár. Ekki verða séð rök fyrir þessari íþyngjandi breytingu gagnvart lánþegum og þá eru engar skýringar að finna í athugasemdum með ákvæðinu

19. gr.

Almennt um endurgreiðslur námslána.

Endurgreiðslur námslána hefjast einu ári eftir námslok. Námslok samkvæmt þessari grein teljast frá þeim tíma þegar lánþegi hættir að þiggja námslán frá Menntasjóðnum. Stjórn sjóðsins tekur ákvarðanir í vafatilfellum.

Lánþegi getur sótt um að fresta námslokum skv. 1. mgr. í allt að fjögur ár ef lánþegi heldur áfram lánshæfu námi samkvæmt lögum þessum og þiggur ekki námslán á sama tíma.

Endurgreiðslur námslána skulu greiddar mánaðarlega fyrsta dag hvers mánaðar. Heimilt er að innheimta í einu lagi á hverjum gjalddaga endurgreiðslur vegna allra sambærilegra skuldabréfa lánþega.

Lánþega er heimilt að greiða lán hraðar en mælt er fyrir um í lögum þessum án aukins kostnaðar.

Lánþega ber að greiða kostnað sem hlýst af innheimtu hvernar greiðslu og ofgreiðslu skv. 25. gr. (Leturbreyting mín)

H. Aldurshámark og gjaldfelling láns

Samkvæmt frumvarpinu verður ekki annað séð en að námslán verði einungis veitt þeim sem eru yngri en 65 ára, þ.e. námslán þurfa að vera að fullu greidd árið sem lánþegi nær 65 ára aldri. Í athugasemdum með ákvæðinu er m.a. vísað til þess að þjóðfélagslegur ábáti af menntun einstaklinga yfir 60 ára aldri er minni en ef um yngri einstaklinga er að ræða. Að mati stjórnar SÍNE verður hins vegar réttur einstaklingsins til að stunda nám án tillits til efnahags að vega þyngra en fjárhagsleg rök. Þannig má velta fyrir mögulegu ólögmati ákvæðisins en ekki verður séð að þeir dómar Hæstaréttar sem vísað er til í greinargerð séu sambærilegir því sem hér er lagt til.

Þá hafa verið gerðar breytingar frá drögum að Stuðningssjóði í þá veru að í frumvarpi Menntasjóð er kveðið á um að ef námslán hafa ekki verið að fullu greidd á því ári er lánþegi nær 66 ára aldri hefur sjóðsstjórn heimild til að gjaldfella lánin. Í athugasemdum með ákvæðinu segir að með þessu væri tryggt að markmið frumvarpsins nái fram að ganga og að námslán sem myndu annars falla niður falli ekki á aðra lánþega með hærra vaxtaálagi. Að mati stjórnar SÍNE væri um mjög íþyngjandi aðgerð að ræða gagnvart eldri greiðendum ef lán þeirra yrði gjaldfellt. Það gefur augaleið að þetta myndi geta komið niður á þeim sem hafa af einhverjum ástæðum þurft að fá frestun á lokun skuldabréfs eða undanþágu frá afborgunum.

20. gr.

Endurgreiðslutími námslána háður lántökufjárhæð.

Endurgreiðslutími námslána er háður lántökufjárhæð en þó skulu námslán almennt vera að fullu greidd á því ári þegar lánþegi nær 65 ára

aldri. Endurgreiðslutími skal ákveðinn í úthlutunarreglum.

Námslán skulu endurgreidd sem jafngreiðslulán með breytilegum vöxtum með mánaðarlegum endurgreiðslum, fyrsta dag hvers mánaðar.

Hafi námslán ekki verið að fullu greidd á því ári er lánþegi nær 66 ára aldri hefur sjóðstjórn heimild til að gjaldfella lánin. (Leturbreyting mín)

I. Meginregla um jafngreiðslulán

Umrætt ákvæði 20. gr. frumvarpsins kveður á um þá meginreglu að námslán verði jafngreiðslulán. Í drögum um Stuðningssjóð hafði einnig verið kveðið á um að þau yrðu þrepaskipt en hins vegar er ekki kveðið á um þrepaskiptingu í frumvarpi um Menntasjóð. Af athugasemdum með ákvæðinu verður hins vegar ekki annað ráðið en að lagt sé til að endurgreiðslur verði samt sem áður þrepaskiptar. Jafnframt verður meginreglan sú að almennt skuli miðað við að endurgreiðslutími námslána verði háður lántökufjárhæð en þó skal endurgreiðslutíminn aldrei vera lengri en svo að lán verði endurgreitt áður en lánþegi náí 65 ára aldri. Þannig er ætlunin að endurgreiðslutími verði háður fjárhæð láns samkvæmt ákvörðun sjóðsstjórnar hverju sinni. Þá kemur fram í athugasemdum í frumvarpi með ákvæðinu að hugsunin með jafngreiðslufyrirkomulagi væri svo að greiðslubyrði námslána dreifist jafnt yfir endurgreiðslutímann en verði ekki of þung í upphafi. Það er erfitt að átta sig á því hvernig þetta geta verið rök með jafngreiðslulánum enda falla þau betur sem rök með tekjutengingu námslána.

20. gr.

Endurgreiðslutími námslána háður lántökufjárhæð.

Endurgreiðslutími námslána er háður lántökufjárhæð en þó skulu námslán almennt vera að fullu greidd á því ári þegar lánþegi nær 65 ára

aldri. Endurgreiðslutími skal ákveðinn í úthlutunarreglum.

Námslán skulu endurgreidd sem jafngreiðslulán með breytilegum vöxtum með mánaðarlegum endurgreiðslum, fyrsta dag hvers mánaðar.

Hafi námslán ekki verið að fullu greidd á því ári er lánþegi nær 66 ára aldri hefur sjóðstjórn heimild til að gjaldfella lánin. (Leturbreyting mín)

J. Tekjutenging við endurgreiðslu námslána

Í ákvæði 21. gr. er finna undanþáguákvæði frá meginreglunni í 20. gr. en fyrra ákvæðið kveður á um tekjutengingu við endurgreiðslu námslána og má ætla að stór hluti námsmanna falli þar undir. Hins vegar er skilyrði fyrir því að viðkomandi ljúki námi sínu á því ári er hann nær 35 ára aldri. Í athugasemdum í frumvarpi með ákvæðinu er vísað til þess að samkvæmt niðurstöðum Eurostudent VI sé meðalaldur háskólanema í Evrópu hæstur hér á landi, þ.e. 29,7 ár til samanburðar við 25 ár og er hér hæsta hlutfall námsmanna yfir þrítugu. Þá er vísað til þess að það sé bæði ávinningur fyrir námsmenn og samfélagið að námi ljúki snemma á ævinni.

Stjórn SÍNE áréttar að það eru ekki allir námsmenn í þeirri stöðu að geta farið í nám snemma á ævinni en með því að miða við 35 ára aldur verður ekki annað séð en að þeir sem fara síðar í nám gætu þurft að búa við mun þyngri endurgreiðslubyrði en aðrir. Þá gefur það augaleið að þeir sem fara erlendis í nám gera það oft síðar á ævinni og jafnvel eftir að hafa verið í mörg ár á vinnumarkaði eftir grunnám. Þannig gæti aldursviðmiðið bitnað sérstaklega á þeim sem stunda nám erlendis sem og þeim sem stefna á nám erlendis. Jafnframt er vísað að ofan til Eurostudent VI en ekki virðist hafa verið farið í neina frekari greiningu á því á hvaða hópum samfélagsins þetta aldursviðmið muni helst bitna á.

Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. þá er m.a. sett sú regla að ef lánþegi hefur klárað nám fyrir 35 ára aldurinn en hyggur á annað nám t.d. erlendis sem hann lýkur eftir 35 ára aldurinn þá getur hann ekki fallið undir 22. gr. með bæði námslánin, einungis hið fyrra. Kjósi hann að greiða ekki eftir meginreglunni í 20. gr. verður hann að greiða af öllum sínum námslánunum samtímis og verður því endurgreiðslubyrði þess lánþega enn þyngri en annarra.

21. gr.

Tekjutengd endurgreiðsla námslána.

Lánþegi getur valið að endurgreiða námslán með tekjutengingu séu námslok áður eða á því ári er 35 ára aldri er náð.

Taki lánþegar fleiri námslán hjá Menntasjóðnum eftir 35 ára aldur eða lýkur námi eftir þann aldur geta þeir valið að skuldbreyta öllum námslánunum sínum í samræmi við 20. gr. eða greiða samtímis af þeim öllum.

Lánstími námsláns er ótilgreindur en greitt skal af námsláni þar til skuldin er að fullu greidd þegar lánþegi velur tekjutengda endurgreiðslu skv. 1. mgr.

Tekjutengd endurgreiðsla ákvarðast í tvennu lagi. Annars vegar er föst afborgun sem innheimt er mánaðarlega, óháð tekjum, og hins vegar tekjutengd afborgun sem einnig er innheimt mánaðarlega og er háð tekjum síðustu tveggja ára.

Föst afborgun er 10.000 kr., bundin vísitölu neysluverðs með grunnvísitöluna 470,5 stig. Fasta afborgunin breytist í hlutfalli við breytingar á vísitölunni frá grunnvísitölu til fyrstu endurgreiðslu og síðan í hlutfalli við breytingar á vísitölunni milli endurgreiðslna. Föst afborgun skal greidd mánaðarlega fyrsta dag hvers mánaðar.

Mánaðarleg tekjutengd afborgun er 0,3125% af tekjustofni lánþega. Fyrstu átta mánuði endurgreiðsluársins er miðað við tekjustofn lánþega tveimur árum á undan endurgreiðsluári, en síðustu fjóra mánuði endurgreiðsluársins er miðað við tekjustofn lánþega ársins á undan endurgreiðsluári. Tekjutengd afborgun skal greidd mánaðarlega fyrsta dag hvers mánaðar. Frá tekjutengdri afborgun samkvæmt þessari málsgrein dregst föst afborgun skv. 5. mgr. (Leturbreyting mín)

K. Undanþága frá afborgunum og endurgreiðslum

Samkvæmt ákvæði 23. gr. frumvarpsins er stjórn Menntasjóðsins heimilt að veita undanþágu frá tekjutengdri afborgun eða mánaðarlegum endurgreiðslum ef skyndilegar og verulegar breytingar verða á högum lánþega á endurgreiðslutíma námslána eða á meðan námstíma stendur líkt og nánar greinir í ákvæðinu. Finna má sambærilegt ákvæði í 8. gr. laga nr. 21/1992 um LÍN en hins vegar verður ekki annað séð en um nokkrar breytingar sé að ræða. Þannig fellur fasta afborgunin ekki undir undanþáguákvæðið en ekki er að finna frekari rökstuðning fyrir því í frumvarpinu. Þá má ætla að lánþegar sem greiða skv. 20. gr. (jafngreiðslulán) lendi almennt í þyngri greiðslubyrði næsta mánuð á eftir ólíkt þeim sem greiða eftir 21. gr. (tekjutenging) enda minnkar höfuðstóll námslánsins ekki um umrædda fjárhæð sem var undanþegin.

23. gr.

Frestun á endurgreiðslu.

Sjóðstjórn er heimilt að veita frestun á mánaðarlegum endurgreiðslum skv. 20. gr., eða tekjutengdri afborgun skv. 6. mgr. 21. gr., að hluta eða öllu leyti í allt að eitt ár í senn ef skyndilegar og verulegar breytingar verða á högum lánþega á endurgreiðslutíma námslána eða á meðan á námstíma stendur, t.d. ef lánþegi veikist alvarlega, verður fyrir slysi sem skerðir til muna ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna, eða aðrar sambærilegar ástæður valda verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans.

Sömu heimild til að veita frestun á tekjutengdri afborgun skv. 6. mgr. 21. gr. hefur sjóðstjórn ef skyndileg og veruleg breyting hefur orðið á högum lánþega þannig að tekjustofn vegna tekna á fyrri árum gefur ekki rétta mynd af fjárhag lánþega á endurgreiðsluárinu.

Lánþegi sem sækir um frestun samkvæmt þessari grein skal leggja sjóðstjórn til þær upplýsingar er stjórnin telur skipta máli. Umsóknin skal berast Menntasjóðnum eigi síðar en 30 dögum eftir gjalddaga afborgunar. Umsókn um undanþágu skv. 1. og 2. mgr. frestar innheimtu þeirrar afborgunar sem umsóknin snýr að. (Leturbreyting mín)

L. Stjórn Menntasjóðsins.

Stjórn SÍNE lýsir yfir vonbrigðum með þá breytingu sem mun felast í sjóðstjórn Menntasjóðsins samkvæmt 30. gr. frumvarpsins hvað varðar fulltrúa SÍNE. Samkvæmt ákvæðinu mun LÍS tilnefna 3 fulltrúa í stjórn í stað Stúdentaráðs HÍ, BÍSN og SÍNE áður. Það er þó jákvætt að eftir sem áður er gert ráð fyrir því að einn af þessum fulltrúum gæti sérstaklega að hagsmunum námsmanna erlendis samkvæmt þeim athugasemdum sem er að finna með ákvæðinu í frumvarpinu. Stjórn SÍNE leggur áherslu á að ekkert samráð var haft við SÍNE um þessa breytingu og þá hafði engin afstaða verið tekin á landsþingi LÍS vegna málsins. Stjórn SÍNE telur eðlilegra að ákvæðið hefði verið óbreytt frá gildandi lögum hvað varðar fulltrúa þessara félaga og í stað þess hefði LÍS verið veitt áheyrnaraðild að sjóðsstjórn Menntasjóðsins.

30. gr.

Sjóðstjórn.

Ráðherra skipar sjóðstjórn Menntasjóðsins, þrjá samkvæmt tilnefningu Landssamtaka íslenskra stúdenta, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra framhaldsskólanema, einn samkvæmt tilnefningu Bandalags háskólamanna, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjóra án tilnefningar og skal einn þeirra vera formaður sjóðstjórnar og annar varaformaður.

Stjórnin skal skipuð til tveggja ára í senn. Skipunartími fulltrúa ráðherra og ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins skal þó takmarkaður við embættistíma þeirra ráðherra sem skipuðu þá eða tilnefndu, sitji þeir skemur. Varamenn í stjórn sjóðsins skulu skipaðir með sama hætti og til jafn langs tíma.

Verði atkvæði jöfn við afgreiðslu mála í stjórn sjóðsins sker atkvæði formanns úr.

Helstu verkefni sjóðstjórnar Menntasjóðsins eru:

1. að móta áherslur í starfi Menntasjóðsins ásamt framkvæmdastjóra,
2. að hafa eftirlit með starfsemi og fjárreiðum Menntasjóðsins,
3. að gera tillögur til ráðherra að úthlutunarreglum, sbr. 36. gr.,
4. að skera úr vafamálum er varða einstaka lánþega og öðrum málum.

Ákvörðunum sjóðstjórnar varðandi málefni einstakra lánþega, umsækjenda og ábyrgðarmanna má vísa til málskotsnefndar, sbr. 32. gr., innan þriggja mánaða frá tilkynningu um ákvörðun.

Sjóðstjórn er heimilt að skipa undirnefndir úr hópi stjórnarmanna, meðal annars

til að fjalla um einstök mál og gera tillögur fyrir sjóðstjórn.

Sjóðstjórn er heimilt að fela bankastofnunum, embættum sýslumanna eða embætti ríkisskattstjóra útborgun lána, innheimtu og aðra daglega afgreiðslu. (Leturbreyting mín)

M. Menntasjóðurinn og fjármálafyrirtæki

Samkvæmt 7. mgr. 30. gr. frumvarpsins er að finna sambærilega heimild og er í núgildandi lögum um LÍN til að fela fjármálafyrirtækjum útborgun lána, innheimtu og aðra daglega afgreiðslu. Að mati stjórnar SÍNE getur það orðið til þess að auka útgjöld Menntasjóðsins og/eða námsmanna að fela öðrum afgreiðslu sem sjóðurinn getur almennt séð um sjálfur.

30. gr.

Sjóðstjórn.

Ráðherra skipar sjóðstjórn Menntasjóðsins, þrjá samkvæmt tilnefningu Landssamtaka íslenskra stúdenta, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra framhaldsskólanema, einn samkvæmt tilnefningu Bandalags háskólamanna, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjóra án tilnefningar og skal einn þeirra vera formaður sjóðstjórnar og annar varaformaður.

Stjórnin skal skipuð til tveggja ára í senn. Skipunartími fulltrúa ráðherra og ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins skal þó takmarkaður við embættistíma þeirra ráðherra sem skipuðu þá eða tilnefndu, sitji þeir skemur. Varamenn í stjórn sjóðsins skulu skipaðir með sama hætti og til jafn langs tíma.

Verði atkvæði jöfn við afgreiðslu mála í stjórn sjóðsins sker atkvæði formanns úr.

Helstu verkefni sjóðstjórnar Menntasjóðsins eru:

1. að móta áherslur í starfi Menntasjóðsins ásamt framkvæmdastjóra,
2. að hafa eftirlit með starfsemi og fjárreiðum Menntasjóðsins,
3. að gera tillögur til ráðherra að úthlutunarreglum, sbr. 36. gr.,
4. að skera úr vafamálum er varða einstaka lánþega og öðrum málum.

Ákvörðunum sjóðstjórnar varðandi málefni einstakra lánþega, umsækjenda og ábyrgðarmanna má vísa til málskotsnefndar, sbr. 32. gr., innan þriggja mánaða frá tilkynningu um ákvörðun.

Sjóðstjórn er heimilt að skipa undirnefndir úr hópi stjórnarmanna, meðal annars til að fjalla um einstök mál og gera tillögur fyrir sjóðstjórn.

Sjóðstjórn er heimilt að fela bankastofnunum, embættum sýslumanna eða embætti ríkisskattstjóra útborgun lána, innheimtu og aðra daglega afgreiðslu. (Leturbreyting mín)

III. Samantekt

Að ofan má finna helstu athugasemdir stjórnar SÍNE við nýtt frumvarp um Menntasjóð námsmanna með fyrirvara um frekari athugasemdir á síðari stigum málsins. SÍNE hefur ávallt lagt áherslu á að stigið verði varlega til jarðar með allar breytingar á lánasjóðnum og að um slíkar breytingar þurfi að ríkja víðtæk samstaða í þjóðfélaginu. Þannig er mikilvægt að standa vörð um Menntasjóðinn sem félagslegan jöfnunarsjóð í samræmi við markmið frumvarpsins um sjóðinn. Þrátt fyrir að SÍNE gerir ýmsar athugasemdir við frumvarpið þá lýsir stjórnin yfir almennri ánægju með samráð Mennta- og menningarmálaráðherra við SÍNE og LÍS við gerð frumvarpsins og er það til mikilla bóta frá því að síðasta frumvarp um nýtt námslánakerfi var kynnt og lagt fram á Alþingi.³ Það er von SÍNE að samráð fulltrúa stúdenta og mennta- og menningarmálaráðherra sé komið til að vera. Í upphafi er vert að fagna að brugðist hefur verið við nokkrum athugasemdum SÍNE við drög að Stuðningssjóðnum. Nú er kveðið á um í frumvarpi til Menntasjóðs skylda til staðaruppbótar sem og val námsmanna um að fá samtímagreiðslur. Þá er sérstakt hámark á styrk vegna framfærslu barna afnumið og miðast því við lánsrétt námsmanna. Eru þessar breytingar tvímælalaust til bóta. Hins vegar er miður að einnig er að finna breytingar til hins verra. Þannig mætti nefna að í drögum að Stuðningssjóði var frestun á lokun skuldabréfs að hámarki til sex ára en í frumvarpi um Menntasjóð er kveðið á um hámark fjögur ár. Þá er komin heimild til gjaldfellingar

³ Hins vegar er hér áréttað að ekkert samráð var haft við SÍNE um skipan stjórnar Menntasjóðsins.

námslána lánþega þegar þeir eru komnir á tiltekinn aldur. Auk þess er nú kveðið á um að almennur lánsréttur skuli vera 420 ECTS einingar eða ígildi þeirra en í drögum að Stuðningssjóði hafði verið kveðið á um lágmark 420 ECTS einingar.

Að öðru leyti má enn finna jákvæðar breytingar í frumvarpinu sem munu gagnast mörgum námsmönnum. Þannig má helst nefna innleiðingu heimildar til að fella niður hluta námslána klári viðkomandi á skilgreindum tíma sem og námsstyrk til foreldra í námi. Auk þess er nú lagt til að tilteknar ábyrgðir verði felldar niður að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Jafnframt er að finna í frumvarpinu heimild til tímabundinna ívilnana við endurgreiðslu námslána til lánþega í ákveðnum tilvikum. Þá verður ekki annað séð en lántökugjald hafi verið afnumið. Jafnframt hefur frítekjumark þegar verið hækkað verulega í úthlutunarreglum fyrir námsárið 2019-2020.

Hins vegar er því miður enn að finna breytingar til verri vegar í umræddu frumvarpi. Þannig mætti fyrst og fremst nefna vaxtabreytingar en lítil sem engin takmörk virðast vera til staðar á hversu háir þeir gætu orðið líkt og áður hefur verið reifað. Þá eru engar breytingar gerða á grunnviðmiði framfærslulána þrátt fyrir að vísað sé til þess í almennum athugasemdum með frumvarpinu að 34% íslenskra háskólanema meti fjárhagsstöðu sína annað hvort alvarlega eða mjög alvarlega. Stjórn SÍNE telur ámælisverlegt að engar breytingar verði gerðar á grunnviðmiði þrátt fyrir þetta og tekur undir með athugasemdum Stúdentaráðs HÍ í umsögn þeirra um frumvarpið hvað varðar grunnviðmið framfærslulána. Þá er einungis að finna heimild til ferðalána í frumvarpinu en ekki skylda fyrir stjórn Menntasjóðsins.

Jafnframt er gagnrýniverð að finna megi heimild fyrir stjórn að krefjast lágmarkssjálfaflafés þegar kemur að veitingu skólagjaldalána sem og skortur á heimild til uppgreiðsluafsláttar, skattaafsláttar eða frestun endurgreiðslna vegna fyrstu kaupa. Þá eru gagnrýniverðar breytingar er lúta m.a. að endurgreiðslum til hins verra, meginregla um jafngreiðslunámslán fyrir þá sem ljúka námi eftir 35 ára aldur, aldurshámark, skipan stjórnar og fleira.

Loks verður að nefna grundvallarbreytingar á því hvernig framfærslulán til námsmanna erlendis eru reiknuð. Nú verður almenna reglan sú að miðað verði við íslenska framfærslu auk þess sem skylt er að mæla fyrir um staðaruppbót sem yrði að öllum líkindum þá reiknuð framfærsla í viðkomandi landi. Mikilvægt er að slík framfærsla verði reiknuð með málefnalegum hætti og af óháðum aðila, t.d.

Hagfræðistofnun HÍ.

Stjórn SÍNE áréttar sömuleiðis að námsmenn erlendis hafa alla jafna skipulagt nám sitt með miklum fyrirvara og er því mikilvægt að allar mögulegar breytingar á námslánakerfinu liggi skýrt fyrir með sem mestum fyrirvara auk þess sem þær séu vel ígrundaðar. Þannig hafa námsmenn erlendis þegar gert ráð fyrir ákveðinni námsaðstoð í námi sínu erlendis og mikilvægt að engar breytingar verði á til hins verra. Stjórn SÍNE leggur þunga áherslu á að verði frumvarpið að lögum að framfærslulán námsmanna erlendis verði ekki skert frá núverandi fyrirkomulagi. Þá er nauðsynlegt að koma á einhvers konar gengistryggingu.

Stjórn SÍNE gerir fyrirvara við frekari athugasemdir á síðari stigum í meðferð frumvarpsins á Alþingi.

Það er nauðsynlegt að athugasemdir okkar að ofan verði teknar til ítarlegrar skoðunar af hálfu allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis til að tryggja að nám verði áfram fyrir alla, án tillits til efnahags eða stöðu. Stjórn SÍNE lýsir sig reiðubúna til að gera nánar grein fyrir athugasemdum félagsins og koma á fund nefndarinnar sé þess óskað.

Virðingarfyllst

F.h. stjórnar SÍNE

Jóhann Gunnar Þórarinnsson (.sign)

stjórnarformaður