

Háskóla- iðnaðar og nýsköpunarráðuneytið,
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík
sent á samráðsgátt

Reykjavík, 21. mars 2024

Umsögn Stúdentaráðs Háskóla Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020 (ábyrgðarmenn og námsstyrkir), mál nr. S-85/2024

Stúdentaráð Háskóla Íslands (hér eftir „SHÍ“) hefur tekið til umsagnar ofangreint frumvarp. Endurskoðun laga nr. 60/2020 um Menntasjóð námsmanna í samræmi við VIII bráðabirgðaákvæði laganna hefur staðið yfir undanfarið ár í Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu og ýmsir umræðufundir verið haldnir um málið, auk þess sem skýrsla var rituð af ráðuneytinu og lögð fyrir Alþingi, sbr. þingskjal 765, 154. löggjafarþingi. Takmarkað tillit virðist hafa verið tekið til þeirra athugasemda sem fulltrúar Stúdenta hafa lagt fram, en þó er í frumvarpinu að finna tillögur sem stefna litlum skrefum í rétta átt að mati SHÍ.

1. og 4. gr. – Afnám ábyrgðarmannakerfisins

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að 3. og 5. mgr. 11. gr. laganna falli brott. Verði frumvarpið að lögum munu því engir lántakar þurfa að afla sér ábyrgðarmanns við lántöku. Í 4. gr. er lagt til að ábyrgðir ábyrgðarmanna sem þegar hefur verið stofnað til falli niður.

Í 2. mgr. 11. gr. nógildandi laga er það gert að meginreglu, að námsmenn geti ekki hlotið námslán án þess að teljast tryggir lánþegar. 3. mgr. hefur að geyma undantekningu frá þeirri reglu sem felur í sér að „ótryggir lánþegar“ geti þó tekið námslán ef þeir leggja fram ábyrgðir sem Menntasjóður námsmanna telur viðunandi og tekur ákvæðið sem dæmi fasteignaveð, ábyrgðaryfirlýsingu fjármálastofnunar eða yfirlýsingu ábyrgðarmanns. Undantekning þessi er í samræmi við meginmarkmið laga nr. 60/2020 um jöfnun tækifæra allra til háskólanáms, en bagalegt er þó í því samhengi að ráðherra er eftirlátið óheft svigrúm til þess að skilgreina „trygga lántakendur“. Eftir nógildandi úthlutunarreglum telst lántaki ekki tryggur lántaki þegar hann er á vanskilaskrá, bú hans er í gjaldþrotameðferð eða ef sjóðurinn hefur þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi, sbr. 1. mgr. greinar 10.1.1 Hér er um formbundna skilgreiningu að ræða sem felur að mati SHÍ ekki í sér málefnalegt mat á væntri getu lántaka til þess að standa

¹ <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=a31505d4-5f98-4c18-b232-a3996e86c782>

í skilum af greiðslum sínum í framtíðinni. Þá er óvarlegt að treysta á að þessi skilgreining verði óbreytt til frambúðar. SHÍ er ekki kunnugt um að nokkurra upplýsinga hafi verið aflað um fjölda þess fólks sem hefur á undanförunum árum verið gert skylt að afla sér tryggingar vegna stöðu þeirra sem ótryggir lántakar, en telur forsendu fyrir samþykkt þessa ákvæðis að það verði gert.

Þeir samfélagshópar sem líklegastir eru til þess að teljast ekki tryggir lántakar eru að sama skapi einna líklegastir til þess að rekast á fjárhagslegar hindranir í háskólanámi sínu og þurfa því að reiða sig á námslán til framfærslu. Hafi hópurinn ekki þann möguleika eru tækifæri þeirra skert auk þess sem samfélagið verður af þeirri sérfræðikunnáttu sem ella hefði getað skapast. Ábyrgðarmannakerfið kemur sér sannarlega verst fyrir fólk sem getur ekki reitt sig á fjárhagslegan stuðning fjölskyldu eða vandamanna, vegna þess að þau eru ólíklegri til þess að geta aflað sér ábyrgðarmanns. Verði frumvarp þetta að lögum er hins vegar í raun verið að ganga lengra gegn hópnum með brottfalli 3. mgr. 11. gr., því að þau sem ekki teljast tryggir lántakar eru þá með öllu útilokuð frá lántökurétti. Rétt leiðin til þess að bæta stöðu lántaka sem eiga í erfiðleikum með afborganir er, að mati SHÍ, ekki sú að gera þeim ókleift frá öndverðu að taka námslán. Í ljósi þess að tilgangur allra stuðningskerfa við námsmenn er að gera öllum kleift að stunda háskólanám, óháð fjárhagslegri stöðu, telur SHÍ þvert á móti að eðlilegra væri annars vegar að gera enga kröfu um að fjárhagsleg staða námsmanns sé traust þegar námslán eru tekin og hins vegar að ríkissjóður bæri hallann af afföllum sem hljóttast af vanskilum lántaka. Hvað sem því líður telur SHÍ að niðurfelling ábyrgðarmannakerfisins gefi ekki ástæðu til þess að útiloka lántaka frá því að leggja fram annars konar ábyrgðir en ábyrgðarmenn, svo sem fasteignaveð.

Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að Menntasjóður námsmanna hefur sterka stöðu sem kröfuhafi, enda gilda ýmsar sérreglur um heimildir hans til innheimtu og meðferð við gjaldþrotaskipti og greiðsluaðlögun. Þannig er sjóðnum heimilt að gjaldfella námslán í heild sinni ef veruleg vanskil verða, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 60/2020 og ef námslán hafa ekki verið að fullu greidd á því ári þegar lánþegi nær 66 ára aldri, sbr. 3. mgr. 20. gr. Gjaldfallnar endurgreiðslur eru aðfararhæfar án undangengins dóms eða sáttar ef um vanskil er að ræða, sbr. 2. mgr. 24. gr. laganna. Ákvæði laga um gjaldþrotaskipti o.fl. um lengd fyrningarfrests og sérreglur þeirra um slit fyrningar gilda ekki um námslán, sbr. 2. mgr. 26. gr. laganna. Þá eru kröfur vegna námslána að meginstefnu undanþegnar ákvæðum laga um greiðsluaðlögun einstaklinga, sbr. b-lið 1. mgr. 63. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. og g-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 101/2010 um greiðsluaðlögun einstaklinga.

Þá skoðast breytingin með það í huga að ráðherra hefur, líkt og fyrr greinir, ótakmarkaða heimild til þess að skilgreina hugtakið tryggir lántakar. Verði frumvarp þetta að lögum

framselur Alþingi fullt vald til ráðherra háskólamála hverju sinni til að ákveða hvaða fólk eigi að fá námslán og hvaða fólk ekki. SHÍ hefur reglulega lýst efasemdum um ágæti umfangs þeirra reglna um námslán sem ráðherra er fólgið að setja með almennum stjórnvaldsfyrirmælum og fá ekki lýðræðislega umfjöllun á Alþingi, en þetta er raunin um flestar reglur sem snúa að réttarstöðu þeirra sem hafa opið skuldabréf hjá Menntasjóði námsmanna.

Að öllu framansögðu virtu, með hliðsjón af markmiðum og tilgangi námslánakerfisins á Íslandi, heimildum Menntasjóðs námsmanna til innheimtu og þeirra breytinga sem háskólanám hefur á greiðslugetu einstaklinga, telur SHÍ fulla ástæðu til þess að endurskoða nauðsyn þess að lántakendur teljist tryggir, samkvæmt viðmiðum sem ráðherra ákveður, til þess að geta tekið námslán.

Loks telur SHÍ ekki skýrt hvort að með „eldri lögum“ í 4. gr. frumvarpsins sé m.a. átt við lög nr. 60/2020 fram að gildistöku þessa frumvarps, þannig að allar ábyrgðir sem ábyrgðarmenn gengust í á grundvelli 3. mgr. 11. gr. nógildandi laga falli brott. Með öðrum orðum er ekki skýrt hvort að lög nr. 60/2020 geti vísað til sjálfra sín í eldri mynd sem „eldri laga“. Æskilegt væri að skýra þetta og telur SHÍ raunar óþarft og til óskýrleika fallið að vísa til eldri laga, enda nægilegt að tilgreina ábyrgðir ábyrgðarmanna á námslánnum sem íslensk stjórnvöld hafa veitt, eins og gert er að nokkru marki í sérstökum athugasemdum greinargerðar frumvarpsins við 1. gr.

2. gr. – Útvíkkun styrkjakerfisins

Í frumvarpinu er lögð til breyting á 14. gr. laga nr. 60/2020. Verði breytingin að lögum gerir hún námsmönnum kleift að ljúka einu ári í lánshæfu námi og skipta að því loknu yfir í annað nám, en fá niðurfellingu 30% höfuðstóls þess láns sem veitt var fyrir hvorn námsferil, ef hinum síðari er lokið í samræmi við það sem skipulag þess náms gerir ráð fyrir. SHÍ tekur afskaplega vel í þessa tillögu en hefur þó nokkrar athugasemdir við orðalag ákvæðisins sem orkar nokkuð tvímælis.

Í fyrsta lagi er ekki ljóst við hvað er átt með því að námsmaður ljúki fyrsta ári í lánshæfu námi. Fyrst og fremst er í þessu sambandi óskýrt hvaða námsframvindu námsmaðurinn þurfi að ná, þ.e. hvort honum beri að ljúka 60 ECTS-einingum á fyrsta ári, eða hvort nægilegt sé að vera skráður í vissan fjölda eininga. Þá er á það bent að skipulag háskólanáms er fjölbreytt og í mörgum tilfellum ekki með þeim hætti að nauðsyn beri til þess að hefja nám að hausti en ljúka að vori. Með vísan til þessa telur SHÍ þörf á því að skýra betur annars vegar hvað „fyrsta ár“ sé og hins vegar hvað felist í því að ljúka einu skólaári. Bent er á að einfaldara og í betra samræmi við markmið laganna væri að tilgreina „eitt ár í lánshæfu námi“ fremur en „fyrsta ár“. Þá væri eðlilegt og í samræmi við 1. mgr. 13. gr. nógildandi laga að ekki yrði gerð meiri

námsframvindukrafa en að hámarki 44 ECTS-einingar á ári. Að mati SHÍ nær breyting þessi þó ekki markmiði sínu með því að gera kröfur um námsárangur á fyrsta ári, enda að því stefnt að liðka fyrir þeim sem eru að fóta sig í nýju umhverfi háskólanna og hafa óstöðugan vilja til framtíðarstarfa.

Í öðru lagi er óljóst hvað átt er við með því að réttur til námsstyrksins sé háður því að lánþegi ljúki síðara náminu í samræmi við það sem skipulag þess náms gerir ráð fyrir. SHÍ gerir ráð fyrir því að hér sé átt við að námi sé lokið innan þeirra tímamarka sem skipulag námsins gerir ráð fyrir, en þetta leiðir ekki endilega af orðalagi ákvæðisins heldur gæti allt eins verið vísað til lágmarkseinkunnar, mætingaskyldu eða annars sem tengist skipulagi náms.

3. gr. – Fjármögnun Menntasjóðs námsmanna

SHÍ gerir litlar athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins, sem miðar að því að skýra fjármögnunarumhverfi Menntasjóðs námsmanna. Þó er á það bent að með b-lið ákvæðisins er lagt til að sjóðnum verði ekki lengur heimilt að greiða inn á lán frá Endurlánum ríkissjóðs án viðbótarkostnaðar með samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Ástæða þess að SHÍ geldur varhug við breytingunni er sú, að ekki er skýrt hvort að kostnaður sem hlýst af innborgun til Endurlána ríkissjóðs verði í framkvæmd talinn til rekstrarkostnaðar eða umsýslu og þ.a.l. fjármagnaður af ríkinu, sbr. 3. mgr. 34. gr. núgildandi laga nr. 60/2020. Að öðrum kosti felur tillögð breyting í sér kostnað sem vandséð er hvernig er fjármagnaður, enda liggur ekki fyrir heimild til þess að fella hann í vaxtastig eða vaxtaálag námslána, sbr. orðalag 1. mgr. 17. gr. og 1. mgr. 18. gr. laganna. Fyrir liggur að margvíslegir kostnaðarliðir af starfsemi Menntasjóðs námsmanna eru ófjármagnaðir og telur SHÍ varhugavert annað en að skýrt verði framvegis hver eigi að bera hallann af breytingum á lögum.

Aðrar almennar athugasemdir

Allt frá því að fyrstu áform um breytingar á lögum nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna voru kynnt af hálfu stjórnvalda á síðasta áratug hefur SHÍ bent á mikilvægi þess að stúdentar geti framfleytt sér á námslánum, enda dregur vinna samhliða námi úr námshraða og námsárangri með tilheyrandi tekjutapi fyrir landið til skemmri og lengri tíma.² Jafnvel brýnna er að stúdentar geti gengið að traustum og áreiðanlegum kjörum námslána sem tryggja öllum tækifæri til háskólamenntunar og hvetja á sama tíma til þess að fleiri sækji sér slíka menntun. Þess sjást víða merki að lögum nr. 60/2020, sem höfðu þetta að markmiði, hafi mistekist það:

² Gwosć ofl., *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe* (Eurostudent VII). https://www.eurostudent.eu/download_files/documents/EUROSTUDENT_VII_Synopsis_of_Indicators.pdf, bls. 128-129.

- 72% íslenskra stúdenta vinna meðfram námi.³ Þar af vinna 72% vegna þess að annars gætu þau ekki stundað nám.⁴ Ísland kemur hér verst út af öllum löndum í Evrópu.
- Miðgildi klukkustunda sem íslenskir stúdentar í fullu námi eyða í vinnu á viku er 14 klst. á viku.⁵ Ísland kemur hér verr út en öll önnur lönd Evrópu nema eitt.
- 62% stúdenta sem reiða sig á námslán lýsa fjárhagslegum vandamálum sínum sem alvarlegum eða mjög alvarlegum.⁶
- Í samræmi við þetta er námsframvinda lág. Árið 2019 var fjöldi nemenda við HÍ 13092, en ársverk þeirra aðeins 8579. Framvinda var því um 66%.⁷
- Þá er menntunarstig á Íslandi afar lágt í OECD-samanburði.⁸

Bent hefur verið á að meiri skilvirkni í menntakerfinu, þótt ekki sé nema lítils háttar, geti árlega sparað milljarða í rekstrarkostnað og að þar að auki yrðu hliðaráhrif á borð við auknar skatttekjur sambærileg.⁹ SHÍ telur með vísan til alls ofangreinds að það yrði samfélaginu öllu til góða, ef námslánakerfið væri betur úr garði gert, þannig að tækfæri allra til náms óháð fjárhagslegri stöðu yrðu tryggð og enn fremur væru til staðar virkir hvatar fyrir háskólanámi. Aðdragandi að endurskoðun laga nr. 60/2020 hefur verið langur og nægur tími til meiri ráðstafana en hér líta dagsins ljós, t.a.m. ráðstafana sem létta vaxtabyrði og draga úr skyndilegum og ófyrirséðum hækkunum vegna verðbólgu og vaxta á afborganir námslána, líkt og áform virðast hafa verið um á tímabili.¹⁰ Ljóst er að lög nr. 60/2020 hafa ekki stuðlað að þróun í þá átt sem að var stefnt og að mun meiri breytinga er þörf en lagt er til í þessu frumvarpi. SHÍ álitur frumvarp þetta metnaðarlaust, skammsýnt og ekki til þess fallið að leysa úr grundvallarvandamálum námslánakerfisins. SHÍ hefur nýtt hvert tækifæri til þess að benda á nauðsyn þess að frekari breytingar verði gerðar og lagt áherslu á mikilvægi heildarendurskoðunar. Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu er gert ráð fyrir heildarendurskoðun síðar á þessu ári, en engin trygging er veitt fyrir því með bráðabirgðaákvæði sambærilegu við núgildandi bráðabirgðaákvæði VIII laga nr. 60/2020. Í

³ Sama heimild, bls. 151.

⁴ Sama heimild, bls. 154.

⁵ Sama heimild, bls. 130.

⁶ Sama heimild, bls. 195.

⁷ Háskóli Íslands: https://www.hi.is/sites/default/files/bgisla/lykiltolur_2020.pdf

⁸ OECD, *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e13bef63-en.pdf?expires=1707935481&id=id&accname=guest&checksum=887E551E2DEDDB4198445676DCE407C3>

⁹ Summa ehf.: Greining á þjóðhagslegum ávinningi af nýju lána- og styrkjakerfi (2016).

¹⁰ Stjórnarráðið: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/03/07/Vaxandi-velsaeld-Adgerdir-stjornvalda-til-studnings-fjogurra-ara-kjarasamningum/>

Ijósi aðstæðna í stjórnámálum og þjóðfélaginu leggur SHÍ hóflegan trúnað á umfang þeirra endurskoðunar sem sannarlega er fyrirhuguð á þessu ári og telur farsælast að framlengja bráðabirgðaákvæði VIII með lögum.

Fyrir hönd SHÍ



Gísli Laufeyjarsón Höskuldsson,

Lánasjóðsfulltrúi SHÍ