



Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. ágúst 2016
Tilvísun: HII6080029/0.3

Efni: Umsögn Háskóla Íslands um frumvarp til laga um námslán og námsstyrki (heildarlög). Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016. 794. mál.

Háskóla Íslands hefur borist til umsagnar frá Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis frumvarp til laga um námslán og námsstyrki (heildarlög).

Almennt styður Háskóli Íslands aðgerðir sem jafna möguleika til náms óháð efnahag og búsetu, auka möguleika fólks til menntunar og sem hvetja nemendur til að ljúka námi á tilsettum tíma. Í frumvarpinu er sett fram heildarendurskoðun á starfsemi og hlutverki Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Markmiðsgrein frumvarpsins (1. gr.) er í samræmi við fyrrgreindar forsendur, þar sem kveðið er á um að lögunum er ætlað að tryggja þeim sem falla undir lögin tækifæri til náms án tillits til efnahags. Að mati háskólans verður að gæta vel að því að þetta markmið taki í senn til lánveitinga og fyrirkomulags endurgreiðslu lána sem veitt eru. Með öðrum orðum sé tryggt það meginhlutverk sjóðsins að vera raunverulegur stuðningur til handa þeim námsmönnum sem vilja fjárfesta í fjölbreyttri menntun að uppfylltum faglegum skilyrðum.

Lánasjóðurinn hefur í gegnum tíðina gegnt mikilvægu samfélagslegu hlutverki við að efla og hækka menntunarstig þjóðarinnar og þar með farsæld hennar. Rannsóknir sýna að menntun eykur velsæld í samfélaginu og því er mikilvægt að tryggja að lána- og styrkjasjóður styðji ekki hvað síst þá sem að öðrum kosti hefðu ekki ráð á að afla sér menntunar, í senn fyrir sig og í þágu samfélagsins. Í því samhengi er jafnframt mikilvægt að lána- og styrktarsjóðir stuðli að fjölbreyttu námsvali og ýti ekki undir einsleitni.

Gæta verður sérstaklega að því að reglur um námslán og námsstyrki eru ekki einangrað fyrirbæri, heldur einn af grunnþáttum þeirrar umgjarðar sem hið opinbera býr háskólamenntun í landinu. Mikilvægt er að slíkar reglur verði skoðaðar í stærra samhengi í tengslum við háskólakerfið í heild, s.s. með tilliti til þess hvernig háskólar eru fjármagnaðir, styrkja til doktorsnáms, jafnræðis lánþega, mögulegs námsvals nemenda vegna fyrirkomulags endurgreiðslu lána o.fl.

Nokkur mikilvæg atriði til athugunar:

- Háskóli Íslands telur til mikilla bóta að stuðningur LÍN skv. frumvarpinu hækki úr 92% í 100% af áætlaðri framfærsluþörf. Þetta kann að leiða til þess að nemendur vinni síður með námi og virkni nemenda í námi aukist.
- Háskóli Íslands lýsir yfir áhyggjum af niðurfellingu tekjutengdra afborgana námslána. Í því felst ójöfnuður sem samræmist vart markmiði laganna. Niðurfelling tekjutengingarinnar eykur líkur á því að lánþegar geti lent í greiðsluferfiðleikum að loknu námi. Jafnframt eru miklar líkur á að niðurfellingin muni hafa áhrif á námsval og dragi þar með smám saman úr fjölbreytni menntunar, sem reynst gæti samfélaginu dýrkeypt er fram líða stundir.
- Þar sem ráðgert er að allir nemendur fái sömu upphæð í styrk sæta nemendur sem búa í foreldrahúsum betri kjara en þeir sem eru ekki í aðstöðu til þess. Með öðrum orðum, velta má því upp hvort ekki felist í þessu mismunun eftir aðstæðum, t.d. milli nemenda frá höfuðborgarsvæðinu annars vegar og utan höfuðborgarsvæðisins hins vegar.
- Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að hámarks lánstími sé 40 ár og að endurgreiðslum skuli að fullu lokið við 67 ára aldur. Þetta gæti þýtt þunga greiðslubyrði þeirra sem fara seint í nám. Varasamt er í því samhengi að miða við meðaltalsútreikninga. Nefna má í þessu sambandi að munur er á launum hjá hinu opinbera og í einkageira og það eitt gæti haft það í för með sér að nemendur velji síður greinar sem búa við lægri laun. Jafnframt er ekki sjálfgefið að fólk verði í fullu starfi að námi loknu.
- Mikilvægt er að greina frumvarpið og þar með reglur um námslán- og styrki, með hliðsjón af stöðu kynjanna, t.d. með aðferðum kynjaðar fjárlagagerðar. Konur eru að meðaltali eldri en karlar þegar þær ljúka háskólanámi og hefðbundin kvennastörf eru að jafnaði ekki hálaunastörf.
- Háskóli Íslands telur ekki óeðlilegt að réttur til námsaðstoðar dragist í áföngum saman frá fimmtíu ára aldri, en benda má á að langstærsti hluti nemenda háskólans er yngri en 40 ára. Jafnframt verður að huga að því að skerðing stuðnings vegna aldurs vinni ekki gegn markmiðum um sí- og endurmenntun.
- Háskóli Íslands lýsir yfir áhyggjum af því að stuðningur við nemendur verði að hámarki bundinn við 420 einingar og að hámark námsláns verði 18 milljónir (summa af framfærsluláni og styrk). Þetta kann að hafa mikil áhrif á þá sem hyggjast leggja stund á nám erlendis, t.d. í framhaldi af námi við háskólann. Gæta þarf að því að í fámennu samfélagi er einkar mikilvægt að styðja nemendur til sérhæfðs náms jafnt innan lands sem utan.
- Háskóli Íslands bendir einnig á að staða þeirra sem hyggjast leggja stund á doktorsnám (bæði hér heima og erlendis) mun versna verði frumvarpið óbreytt að lögum. Styrkir til doktorsnáms eru ekki margir hér á landi og vegna langvarandi undirfjármögnunar hefur háskólinn takmarkað bolmagn til að styrkja doktorsnema. Og jafnvel nemandi sem fær skólagjaldalán niðurfelld erlendis (algengasta tegund styrks

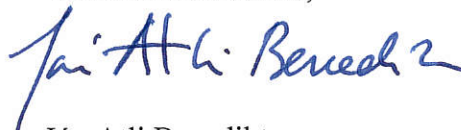
t.a.m. í Bandaríkjunum) þarf eftir sem áður á framfærslu að halda. Það er því afar brýnt að gætt verði samhliða að fjármögnun doktorsnáms verði frumvarpið óbreytt að lögum.

- Vegna þessa vill Háskóli Íslands benda á að þeir sjóðir sem helst hafa styrkt framfærslu doktorsnema á Íslandi, sérstaklega Háskólasjóður Eimskipafélagsins, hafa mjög takmarkaða getu til þess, bæði vegna smæðar sjóðanna og vegna þess að fjármagnstekjuskattur er þeim mjög íþyngjandi. Hefur háskólinn ítrekað óskað eftir því á undanförunum árum að skattfrelsi sjóðanna nái einnig til fjármagnstekjuskatts. Það myndi auka umtalsvert getu sjóðanna til að veita styrki eins og m.a. var rökstutt ítarlega í bréfum til mennta- og menningarmálaráðherra frá 15. apríl 2014 og fjármála- og efnahagsráðherra frá 7. febrúar 2013 sem fylgja hér með. Jafnframt fylgir með svar Háskóla Íslands við fyrirspurn á Alþingi um sjóði í vörslu skólans frá 17. október 2014. Þær lagabreytingar sem hér er veitt umsögn um myndu gera það enn brýnna en áður að afnema fjármagnstekjuskatt af styrktarsjóðum sem styrkja doktorsnám við Háskóla Íslands.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands var falið að fara yfir frumvarpið og greina m.a. hvað varðar endurgreiðslur og norrænan samanburð. Skýrsla stofnunarinnar um frumvarpið fylgir hér með, ásamt tilgreindum bréfum.

Að lokum er ítrekað að nauðsynlegt er að skoða málið í stærra samhengi í tengslum við háskólakerfið í heild.

Virðingarfyllst,
f.h. Háskóla Íslands,



Jón Atli Benediktsson
rektor

Fylgigögn:

Frumvarp um námslán og námsstyrki. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands nr. C16:02, ágúst 2016.

Svar Háskóla Íslands við fyrirspurn frá Alþingi um sjóði í vörslu skólans, dags. 17. október 2014.

Bréf til mennta- og menningarmálaráðherra, dags. 15. apríl 2014.

Bréf til fjármála- og efnahagsráðherra, dags. 7. febrúar 2013.



Skýrsla nr. C16:02

Frumvarp um námslán og námsstyrki

ágúst 2016

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda v/Sturlugötu

Sími: 525-5284

Heimasíða: www.hhi.hi.is

Tölvufang: ioes@hi.is

Skýrsla nr. C16:02

Frumvarp um námslán og námsstyrki

ágúst 2016

Formáli

Sú greining á frumvarpi um námslán og námsstyrki, sem hér fer á eftir, er unnin að beiðni rektors Háskóla Íslands. Auk mín hafa unnið að henni hagfræðinemarnir Jónas Atli Gunnarsson og Sigurður Björnsson. Sérstakar þakkir fyrir veitta aðstoð og upplýsingar fá Þórólfur Matthíasson prófessor, Kristófer Már Maronsson formaður Stúdentaráðs og Hrafnkell Kárason, Summu, ráðgjöf.

Reykjavík, 19.8. 2016,

Sigurður Jóhannesson,

forstöðumaður Hagfræðistofnunar

Inngangur

Meginhugmyndin með nýju stjórnarfrumvarpi um námslán og námsstyrki er að koma á blönduðu kerfi styrkja og lána að norrænni fyrirmynd. Í greinargerð kemur fram að tæpur helmingur nýrra lána Lánasjóðs íslenskra námsmanna sé nú í reynd styrkur úr ríkissjóði. Ríkisframlagið fari hækkandi, því að nám lengist, skólagjöld hækki, nemendur verði eldri við útskrift o.fl. Mjög háum lánnum fjölgi. Þeir sem fá hæstu lánin hljóti mestan styrk eins og kerfinu er nú hagað. Þá séu brautskráðir að jafnaði eldri en í öðrum vestrænum löndum.¹ Frumvarpinu er meðal annars ætlað að jafna styrk meðal námsmanna og stuðla að því að þeir útskrifist fyrr.

Meðal nýjunga í frumvarpinu eru þessar:

- Teknir verða upp námsstyrkir, sem verða 65.000 krónur á mánuði í 5 námsár (45 mánuði) að hámarki. Allir sem eru í fullu námi, sem metið er lánshæft, eiga rétt á þessum styrkjum, hvað sem líður aðstæðum þeirra og tekjum, en styrkurinn skerðist hjá þeim sem ná ekki fullum námsárangri (30 einingum á misseri). Fjárhæðin breytist með vísitölu neysluverðs.
- Lán verða veitt til sjö ára náms (420 eininga) eða skemur. Nú er námsaðstoð veitt í átta ár að hámarki.
- Lán og styrkir til námsmanna á Íslandi hækka úr 92% af áætlaðri framfærsluþörf í 100% meðan á námi stendur.
- Réttur til námsaðstoðar dregst saman í áföngum frá fimmtíu ára aldri. Þeir sem eru sextugir og eldri eiga ekki rétt á aðstoð.
- Hámark námsláns verður 15 milljónir króna. Summa láns og styrks verður mest tæpar 18 milljónir króna.
- Vextir af námslánum hækka úr 1% í um það bil 3% (2,5% auk álags vegna affalla). Eftir sem áður verður innheimt lántökugjald, en það er nú 1,2%.
- Endurgreiðslur af lánnum verða jafnar og ekki tengdar tekjum fyrra árs eins og nú. Þær hefjast ári eftir námslok en ekki eftir tvö ár eins og nú.
- Endurgreiðslutími verður 40 ár, að hámarki, en þó er miðað við að lán sé greitt upp áður en lánþegar verða 67 ára. Í núverandi kerfi er lánstími ekki takmarkaður.
- Lögin taka þegar gildi og ekki er gert ráð fyrir aðlögun fyrir þá sem eru byrjaðir í námi. Velja má milli þess að a) borga fulla greiðslu af eldra láni auk jafngreiðslu af nýju láni eða að b) breyta eldri skuld í jafngreiðslulán til 40 ára á 3% vöxtum.
- Hægt verður að sækja um að fresta helmingi endurgreiðslu námslána um allt að 5 árum vegna fyrstu íbúðakaupa. Þá má sækja um að fresta endurgreiðslum um allt að 3 árum vegna fjárhagserfiðleika.²

¹ Frumvarp um námslán og námsstyrki, lagt fyrir alþingi á 145. löggjafarþingi, 2015-2016, bls. 12.

² Frumvarp um námslán og námsstyrki, heimasíða menntamálaráðuneytis, www.menntamalaraduneyti.is: Frumvarp um námslán og námsstyrki.

Með námsstyrkjum verður sá stuðningur sem felst í kerfinu ljósari en nú. Vextir af lánum sem áfram verða í boði færast nær markaðskjörum, en ekki alveg að þeim. Vextir verða miðaðir við að Lánasjóður íslenskra námsmanna standi undir sér, en ríkið ber ábyrgð á lántökum hans og hann nýtur betri kjara fyrir vikið. Þó að vextir hækki býður Lánasjóðurinn áfram miklu betri kjör en fá má á frjálsum markaði. Vextir á verðtryggðu námsláni *Framtíðarinnar* eru nú 8,25% á námstíma en 7,25% að loknu námi, en auk þess er lántökugjald 3,95% af höfuðstóli láns. Lánið á að greiða upp á 12 árum.³ Námslán sem einkafyrirtæki veita nú eru viðbót við opinber lán og kunna að vera áhættusamari fyrir lánveitendur. Ekki er ósennilegt að lánskjör í alfrjálsu námslánakerfi yrðu jafnaði nokkru betri.

Með nýjum lögum um námslán og námsstyrki er stefnt að því að stuðningur við námsmenn verði jafnari. Í greinargerð með frumvarpi um námslán og námsstyrki segir að rúmur helmingur opinbers stuðnings við þá sem þegar hafa tekið námslán felist í lágum vöxtum, en tæpur helmingur stuðningsins felist í því að lán séu ekki endurgreidd að fullu.⁴ Nú er stefnt að því að fleiri greiði lán sín upp. Dregið er úr stuðningi við þá sem fara í mjög dýrt nám með því að setja hámark á lán. Reyndar taka ekki mjög margir hæstu lánin í núverandi kerfi. Af ríflega 4.800 manns, sem byrjað var að heimta endurgreiðslur námslána af árið 2015, skulduðu 130 meira en 15 milljónir króna, eða 2,7%.⁵ Mestu eftirstöðvar láns hjá Lánasjóðnum voru 48 milljónir króna árið 2015.⁶ Með breyttum endurgreiðslureglum dregur líka úr stuðningi við þá sem fara í nám sem gefur lítið af sér miðað við þann kostnað sem þeir hafa af því. Því fé sem „sparast“ þannig í nýju kerfi er varið í beina fjárstyrki. En breytingin yfir í jafngreiðslulán gerir lánin áhættusamari fyrir lántaka. Einkum má gera ráð fyrir að fyrstu greiðslur af nýjum lánum verði þungbærar. Rætt er nánar um endurgreiðslur námslána í sérstökum kafla hér á eftir.

Umskipti úr eldra kerfi í nýtt gætu orðið óhagstæð þeim sem þegar eru byrjaðir í námi. Margir munu sennilega taka þann kost að semja um verri kjör á lánum sem þeir hafa þegar tekið.

Stuðningur við námsmenn er samkvæmt frumvarpinu afmarkaður við sjö ár, eða 420 einingar, en í úthlutunarreglum Lánasjóðsins fyrir 2016-2017 er hámarkið 480 einingar eða 8 ára nám.⁷ Þetta gæti komið þeim í vanda sem eru í doktorsnámi. Margir sem eru í þeirri stöðu fá reyndar

³ www.framtidin/namslan, skoðað 12. ágúst 2016.

⁴ Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 17.

⁵ Hrafnkell Kárason, tölvupóstur 12. ágúst 2016.

⁶ Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 21.

⁷ Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 55.

styrki úr öðrum áttum, en á skólaárinu 2014-2015 tóku 9% doktorsnema í Háskóla Íslands lán í Lánasjóði íslenskra námsmanna.⁸

Í greinargerð með frumvarpinu er því spáð að kostnaður ríkisins af breytingunni verði 1,3-2,3 milljarðar króna á ári, en nú leggur ríkið rúma sjö milljarða króna á ári til Lánasjóðsins.⁹

Frumvarp menntamálaráðherra er gert að norrænni fyrirmynd. Hér á eftir eru borin saman kjör samkvæmt frumvarpinu og það sem í boði er í Skandinavíu.

Samanburður við námslán annars staðar á Norðurlöndum

Ef frumvarp um námslán og námsstyrki verður samþykkt verður aðstoð við íslenska námsmenn í meginatriðum svipuð því sem gerist annars staðar á Norðurlöndum. Nokkur blæbrigðamunur er þó á aðstoðinni, eins og sjá má í töflu á næstu blaðsíðu. Fjárhæðir eru miðaðar við skráð gengi hjá Seðlabanka Íslands í ágúst 2016, en það endurspeglar ekki nákvæmlega kaupmátt á hverjum stað. Ef dæma má af mati Alþjóða gjaldeyrissjóðsins er íslensk króna um þessar mundir ofmetin miðað við kaupmátt um 5-10% gagnvart danskri krónu, en um 15-20% gagnvart norskri og sænskri krónu.¹⁰ Ef reiknað væri á kaupmáttargengi væri styrkur til námsmanna sem eru í eigin húsnæði í Danmörku þannig 110-115 þúsund íslenskar krónur á mánuði, í Noregi væri styrkurinn um 70 þúsund íslenskar krónur en í Svíþjóð 45-50 þúsund. Beinn styrkur við námsmenn í eigin húsnæði er langmestur í Danmörku, en Íslendingar styðja mest við þá sem eru í foreldrahúsum. Norðmenn styðja sína námsmenn lengur en aðrir. Þegar tekið er mið af kaupmætti gjaldmiðlanna munar ekki miklu á summu styrks og láns til námsmanna sem búa einir á Íslandi og í Danmörku og Svíþjóð, en í Noregi er stuðningurinn meiri. Taflan sýnir aðeins grunnupplýsingar, en styrkir og lán taka mið af aðstæðum fólks. Ekki eru alls staðar sérreglur fyrir fólk í sambúð, en námsmenn sem eiga börn eiga jafnan rétt á meira láni en aðrir.¹¹ Íslendingar stunda miklu fremur nám erlendis en aðrar Norðurlandþjóðir, enda er minna úrval af námi heima. Miklu munar á fjárhæð íslenskra námslána eftir löndum, allt eftir framfærslukostnaði á hverjum stað. Lánað er fyrir skólagjöldum í viðurkenndum skólum. Í Danmörku er sami styrkur veittur til náms erlendis og í heimalandinu, auk þess sem styrkur er veittur fyrir skólagjöldum í meistaranámi, að hluta til eða að öllu leyti, á tilteknum námsbrautum.¹² Norðmenn veita styrki til ferða og tungumálanáms þegar lesið er í erlendum háskólum. Þá lána þeir einnig fyrir skólagjöldum.¹³

⁸ Stúdentaráð Háskóla Íslands, 2016, Umsögn um lagafrumvarp, bls. 5

⁹ Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 49.

¹⁰ Heimasíða Alþjóða gjaldeyrissjóðsins, www.imf.org, skoðuð 14.08.2016.

¹¹ Sjá til dæmis, Satser for tillæg til forældre, www.su.dk (í Danmörku) og Hvor mye kan jeg få i 2016-2017?, www.lanekassen.no (í Noregi).

¹² Tilskud til studieafgif (udlandsstipendium), o.fl., <http://www.su.dk>, skoðuð 11. og 17. ágúst 2016.

¹³ Hvor mye kan jeg få i 2016-2017?, www.lanekassen.no, skoðuð 14. ágúst 2016

Opinber stuðningur við fólk í háskólanámi á Norðurlöndum

| | Íslandi skv. frumvarpi | Danmörku | Noregi | Svíþjóð |
|--|--|--|---|---|
| Fjárhæð styrks á mánuði í eigin húsnæði | 65 þús. ísl.kr. (m.v. fulla námsframvindu) | 106 þús. ísl. kr. (tæpar 6 þ.d.kr) | 60 þús. ísl.kr. (rúml. 4 þ. n.kr, m.v. fullt nám) | 40 þús. ísl.kr. (tæplega 3 þús. s.kr.) |
| Fjárhæð styrks í foreldrahúsum | 65 þ. kr. (m.v. fulla námsframvindu) | 16-46 þ. ísl.kr. (900-2.500 d.kr.) | 0 ísl.kr. 0 n.kr. | 40 þús. ísl.kr.(tæplega 3 þús. s.kr.) |
| Lengd styrks | 5 námsár | 6 ár (5 ár og 10 mánuðir), en lengra t.d. fyrir læknanám | 8 námsár (10 námsár ef doktorsgráða er tekin) | 6 námsár |
| Fjárhæð láns á mánuði | 123 þús. kr. (einst. í eigin húsnæði á Ísl.), 21 þús. í foreldrahúsum. | 53 þús. ísl.kr. (3 þús. d.kr.) | 150 þús. ísl.kr. (rúmar 10 þús. n. kr.) | 100 þús. ísl. kr. (rúmlega 7 þús. s.kr.) |
| Lánskjör | verðtryggt, um 3% vextir, til 40 ára, auk lántökugjalds (nú 1,2%) | óverðtryggt, 4% vextir á námstíma, forvextir seðlabanka (nú 0%)+allt að 1% eftir það, 7-15 ár. | óverðtryggt, 1,5-2,5 % vextir á námstíma, síðan fljótandi vextir til tveggja mánaða (1,76% sept-okt 2016). Lánað til 4-20 ára | óverðtryggt, vextir ákvarðaðir árlega m.v. ávöxtun ríkisskuldabréfa síðustu 3 ár, 0,6% vextir 2016. Lánað til 10 ára. |
| Útgreiðslur | Tvisvar á ári | Í hverjum mánuði | Í hverjum mánuði | Í hverjum mánuði |
| Frítækjumark á mánuði | 77 þús.ísl.kr. vegna lána. | 212 þús. ísl.kr. (12 þús. d.kr). | 202 þús. ísl.kr. (14 þús. n.kr.) | 210 þús. ísl.kr., (15 þús. s.kr.) |

Heimildir: www.menntamalaraduneyti.is, <https://www.lanekassen.no> og <http://www.csn.se/> skoðuð 12. ágúst 2016, <http://www.su.dk>, skoðuð 11. ágúst 2016, www.nationalbanken.dk, skoðuð 15.08.2016, gengi 11. ágúst, d.kr. 17,8 ísl.kr. gengi 12. ágúst n.kr. 14,42 ísl.kr. og s.kr. 14,018, eigin útreikningar.

Íslensk námslán skera sig úr að því leyti að þau eru verðtryggð. Vextir af íslenskum lánum eru fastir að stærstum hluta, en annars staðar ráðast þeir af vöxtum á markaði á hverjum tíma. Í öllum löndunum taka vextir mið af lántökukostnaði ríkisins eða annarri ódýrri fjármögnun. Um þessar mundir eru raunvextir mjög lágir á námslánum utan Íslands. Almennt hafa vextir lengi verið hærri á Íslandi en í grannlöndunum og því kemur ef til vill ekki á óvart að vextir á námslánum séu hærri hér á landi en þar. Lánstíminn er miklu lengri á Íslandi en annars staðar. Verðtrygging og langur lánstími gera greiðslubyrðina viðráðanlegri en ella. Í Danmörku og víðar eiga margir erfitt með að borga af námslánum.¹⁴ ¹⁵ Hér á landi er stuðningur við námsmenn greiddur út tvisvar á ári, en annars staðar er aðstoðin greidd út í hverjum mánuði. Íslenskir námsmenn verða að leita til banka til þess að fjármagna nám sitt þar til ríkisaðstoðin er borguð út. Samkvæmt frumvarpi um námslán og námsstyrki verða eftir sem áður greiddir vaxtastyrkir vegna þessa óhagræðis og er þeim ætlað að gera námsmenn jafnsetta og ef fjárhæðirnar væru greiddar út jafnóðum. Segir í greinargerð með frumvarpinu að Lánasjóðnum hafi reynt erfitt að endurgreiða ofgreidd lán.¹⁶ Þess vegna eru bankar látnir um innheimtuna. Tölur um stuðning samkvæmt frumvarpinu eru miðaðar við fullt nám, 30 einingar á önn, en stuðningurinn skerðist í réttu hlutfalli við fjölda eininga þar til fjöldinn fer niður fyrir lágmarksframvindu, en þá fellur aðstoðin niður.¹⁷ Í Danmörku eru framvindukröfur rýmri. Þar er litið svo á að þeir séu virkir í háskólanámi sem ekki hafa tafist um meira en hálf t. ár frá fullu námi.¹⁸ Í Noregi fá aðeins þeir sem sækja fullt nám fulla aðstoð, en einnig geta námsmenn sótt um 50%, 67% eða 75% styrk í samræmi við fjölda eininga sem þeir eru skráðir í. Þeir sem standast ekki alla skráða áfanga missa styrk í réttu hlutfalli við það. Þeir sem eru meira en ári á eftir í námi fá ekki námsaðstoð frá norska ríkinu.¹⁹ Í Svíþjóð geta námsmenn sótt um 50% eða 75% styrk eftir fjölda eininga sem þeir eru skráðir í. Þar í landi þarf að standast 62,5% af skráðum einingum fyrsta árið og 75% af skráðum einingum eftir það. Þeir sem ekki standast þær kröfur fá ekki námsaðstoð næsta misseri.²⁰ Þá má geta þess að í Noregi er ekki hægt að sækja um námsstyrk einan og sér, en í Svíþjóð og Danmörku geta þeir sem ekki taka námslán fengið styrk. Samkvæmt frumvarpi um námslán og námsstyrki verður það líka hægt hér á landi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að endurgreiðslur hefjist ári

¹⁴ Nyuddannede har svært ved at betale SU-lån tilbage, Information, 6. feb. 2013.

¹⁵ Consumer Financial Protection Bureau, 2015, Student loan servicing, Analysis of public input and recommendations for reform, bls. 3, 25-38.

¹⁶ Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 28.

¹⁷ Frumvarp um námslán og námsstyrki, 10. grein.

¹⁸ Du skal være studieaktiv for at få SU, www.su.dk, skoðuð 14.08.2016. Reglum um þetta var breytt um mitt ár 2016. Áður var miðað við að menn hefðu ekki tafist um meira en eitt ár.

¹⁹ Utdanning på deltid, Er du forsinket i utdanningen din?, www.lanekassen.no, skoðuð 14.08.2016.

²⁰ Studieresultat, <http://www.csn.se/hogskola/krav/studieresultat> skoðað 15.08.2016

eftir námslok. Í Noregi hefjast endurgreiðslur sjö mánuðum eftir að námi er lokið²¹ og í Svíþjóð sex mánuðum eftir útskrift.²² Í Danmörku byrja menn að greiða af námslánum í byrjun næsta almanaksárs eftir að námi lýkur.²³

Endurgreiðslur

Um leið og lán Lánasjóðs íslenskra námsmanna voru verðtryggð, árið 1976, var ákveðið að endurgreiðslur réðust af tekjum lánþega.²⁴ Allir lánþegar greiða að lágmarki fasta fjárhæð á hverju ári, en endurgreiðslan fer ekki undir tiltekið hlutfall af tekjum. Um þessar mundir er föst endurgreiðsla 127 þúsund krónur á ári, en enginn greiðir þó minna en 3,75% af tekjum fyrra árs, ef lánið hefur ekki verið greitt upp.²⁵ Þetta fyrirkomulag tíðkast ekki aðeins á Íslandi. Á níunda áratug fyrri aldar stóð sænskum námsmönnum til boða stuðningur sem átti að endurgreiða í takt við tekjur. Árið 1989 voru endurgreiðslur af skólagjaldalánum í Ástralíu bundnar við tekjur og þrem árum seinna voru endurgreiðslur af öllum nýsjálenskum námslánum tengdar tekjum. Árið 1996 var farið að bjóða námsmönnum í Suður-Afríku skólagjaldalán sem greitt er af í hlutfalli við tekjur og frá 1997 hafa greiðslur af breskum námslánum verið miðaðar við tekjur lánþega. Þá má nefna að þeim sem fá opinber námslán í Bandaríkjunum býðst að endurgreiðslur taki mið af tekjum.²⁶

Tekjutengdum endurgreiðslum fylgja bæði kostir og gallar. Frá sjónarhóli námsmanna er meginkosturinn sá að lítil hættu er á að lán íþyngi þeim. Endurgreiðslur eru litlar fyrst eftir að námi lýkur, þegar tekjur eru jafnan rýrar, og lengur ef námsmaður er óheppinn og fær ekki jafnvellaunað starf og hann gerði sér vonir um. Þjóðfélagið tekur þannig á sig áhættu sem einstakir námsmenn mundu annars bera. Þar sem endurgreiðslur af námslánum eru óháðar tekjum getur þessi áhætta orðið til þess að menn veigri sér við að velja sér nám, sem óvíst er hvaða tekjur gefur af sér. Hagfræðingurinn Milton Friedman (1955) segir reyndar að allt nám sé áhættusöm fjárfesting. Illa fari á því að fjármagna það með lánum með föstum afborgunum. Margir komi ekki til með að standa undir endurgreiðslum og lánveitendur bæti sér það upp með því að krefjast hárra vaxta. Þegar fjárfest sé í efnislegum hlutum taki fjárfestar á sig hluta af áhættunni. Þeir kaupi hlut í fjárfestingunni. Þeir hagnast ef hún gengur vel, annars ekki. Hliðstæð lausn fyrir fjárfestingu í námi sé að tengja endurgreiðslur lána við tekjur lánþega. Í sjálfu sé ættu einkabankar að geta veitt slík lán, en þar sem þeir geri það ekki verði hið

²¹ Slik betaler du ned på lånet ditt. <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Tilbakebetaling/slik-betaler-du-ned-pa-lanet-ditt/Nedbetaling/>, skoðuð 15.08.2016

²² Betala tillbaka. <http://www.csn.se/hogskola/betala-tillbaka> , skoðuð 15.08.2016

²³ Tilbagebetaling af dit SU lån <http://www.su.dk/su-laen/tilbagebetaling-af-dit-su-laen/> skoðað 15.08.2016

²⁴ Menntamálaráðuneytið, 2012, drög að frumvarpi til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, bls. 10,

²⁵ Upplýsingar af heimasíðu Lánasjóðs íslenskra námsmanna, www.lin.is , skoðaðar 13. ágúst 2016.

²⁶ Bruc Chapman, 2005, Income Contingent Loans for Higher education: International Reform, The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper.

opinbera að taka það að sér.²⁷ Chapman (2005) nefnir nokkra vankanta á því að bjóða námsmönnum lán með hefðbundnum greiðsluskilmálum. Hætta á þungri greiðslubyrði eða jafnvel gjaldþroti hræði þá frá námi, sem ekki eigi kost á annarri fjármögnun, til dæmis stuðningi foreldra. Námsmenn með miklar skuldir á bakinu neyðist til þess að einskorða starfsval sitt við þau störf sem gefa mest af sér. Af ótta við að þetta leiddi til skorts á fólki í láglaunastörf hjá hinu opinbera hafi stjórn Clintons í Bandaríkjunum gefið námsmönnum kost á lánum með tekjutengdum afborgunum. Chapman bendir einnig á að neysla lánþega jafnist betur yfir ævina þegar greitt sé af námslánum í hlutfalli við tekjur en þegar afborganir séu jafnar.²⁸ Ef gert er ráð fyrir að jaðarnytjar af neyslu minnki þegar neysla eykst, eins og jafnan er gert, stuðlar jafnari neysla að bættri velferð. Meginfallinn við tekjutengdar endurgreiðslur er að námsmenn freistast til þess að velja dýrt nám sem gefur litla von um tekjur, í trausti þess að þurfa ekki að greiða lánið upp. Námsmenn skammta sér þannig sjálfir styrk gegnum kerfið. Í greinargerð með frumvarpi um námslán og námsstyrki kemur fram að sá fimmtungur lánþega Lánasjóðsins, sem skuldar mest, nýtur tæplega þriggja fjórðu hluta ríkisstyrksins sem felst í lánunum.²⁹ Ráða má á annan hátt fram úr sumum þeirra vandamála sem tekjutengdum endurgreiðslum er ætlað að leysa. Ef skortur er á starfsfólki á einhverjum vettvangi má bjóða hærri laun. Sumir aðrir kostir tekjutengdra endurgreiðslna eru þó vart í boði í öðrum kerfum. Líklegt er til dæmis að fyrstu greiðslur af jafngreiðslulánum reynist mörgum erfiðar. Í greinargerð með frumvarpi um námslán og námsstyrki er tekið dæmi um meistaranema sem virðist samkvæmt nýjum lánareglum borga 7-8% af brúttólaunum fyrst eftir að hann byrjar að greiða af námsláni sínu, um það bil helmingi meira (100%) en í eldra kerfi. Hann virðist þó aðeins skulda 11-12 milljónir króna, eða um 75% þess sem hægt er að taka að láni að hámarki í nýju kerfi.³⁰ Dæmið á við meðalman, en greiðslubyrðin verður auðvitað þyngri hjá þeim sem fá ekki vinnu við hæfi strax að loknu námi. Endurgreiðslubyrðin er jafnan þyngst í upphafi, sérstaklega þegar við bætist kostnaður hjá þeim sem eru að koma sér upp húsnæði. Sennilega munu margir nýta sér rétt til þess að fresta endurgreiðslum af námslánum þegar svo stendur á.

Eins og fram hefur komið er frumvarp um námsstyrki og námslán samið að norrænni fyrirmynd. Um tíma fjölgaði þeim mjög sem áttu í erfiðleikum með að borga af námslánum í Danmörku. Sérstaklega virtist vera erfitt að standa skil á fyrstu greiðslunum. Árið 2009 áttu

²⁷ Milton Friedman, 1955, *The Role of Government in Education*.

²⁸ Bruce Chapman, 2005, *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform*, The Australian National University, Discussion Paper nr. 491.

²⁹ Frumvarp til laga um námslán og námsstyrki, lagt fyrir alþingi á 145. löggjafarþingi, 2015-2016, bls. 20.

³⁰ Frumvarp til laga um námslán og námsstyrki, bls. 33, eigin reikningar. Í gamla kerfinu greiðir hann 3,75% af launum fyrra árs.

um 15% nýútskrifaðra Dana í erfiðleikum með greiðslur af námslánum, en síðan hefur þeim fjölgað töluvert.³¹

Í Bandaríkjunum skuldar 41 milljón manna námslán um þessar mundir og nemur skuldin að jafnaði um 3½ milljón króna (tæpum 30 þúsund bandaríkjadöllum). Meðalskuldin hefur vaxið hratt á nýliðnum árum. Það er mat ríkisstofnunar, sem gætir hagsmuna viðskiptavina fjármálafyrirtækja, Consumer Financial Protection Bureau, að meira en fjórði hver lánþegi eigi í erfiðleikum með að standa undir endurgreiðslum. Langflestir geti látið greiðslur taka mið af tekjum, en ekki sé víst að allir viti af því.³²

Í greiningu Stúdentaráðs Háskóla Íslands á frumvarpi um námslán og námsstyrki eru bornar saman líklegar endurgreiðslur lána eftir nám í Háskólanum samkvæmt því kerfi sem lagt er upp með í frumvarpinu og því sem fyrir er. Endurgreiðslurnar eru ekki núvirtar. Miðað er við spá um tekjuþróun og upplýsingar frá Lánasjóði íslenskra námsmanna um fólk sem nú stundar nám í Háskóla Íslands. Hjá langflestum verða samanlagðar endurgreiðslur minni í nýju kerfi en því sem fyrir er. Greiðslubyrði er jafnan minni framan af í nýju kerfi, en greitt er lengur af lánunum. Minnstu munar þó fyrstu árin og hjá sumum fagstéttum, til dæmis þeim sem leggja stund á tungumál og félagsráðgjöf, þroskaþjálfun og uppeldis- og menntunarfræði (til 300 eininga) er greiðslubyrði þyngri fyrstu árin í nýja kerfinu en því sem það á að leysa af hólmi. Endurgreiðslur þyngjast með nýju kerfi hjá einstæðum foreldrum í fyrri hluta kennaranáms, þroskaþjálfanáms og náms í bókasafns- og upplýsingafræði. Einstæðir foreldrar í fimm ára námi koma flestir til með að borga meira af lánum í nýju kerfi, hvaða nám sem þeir stunda.³³ Vegna trúnaðar á gögnum gat Hagfræðistofnun ekki farið yfir reikninga Stúdentaráðs. Hægt er þó að gera athugasemd við eitt atriði í reikningunum. Ráðið styðst við upplýsingar frá Bandalagi háskólamanna um laun eftir starfsaldri. Þar er ekki tekið með í dæmið að kaupmáttur launa hækkar að meðaltali um 1-2% á ári, hvað sem aldri eða starfsaldri launþega líður.³⁴ Má því gera ráð fyrir að endurgreiðslur í núverandi kerfi séu vanmetnar í yfirliti Stúdentaráðs. Þá er rétt að hafa í huga að í greiningu ráðsins er ekki litið til þess að lán og styrkir eru meiri í nýju kerfi en gömlu, því að í nýja kerfinu er miðað við fulla framfærsluþörf.³⁵ Ekki má heldur gleyma því að greiningin tekur mið af áætlun um *meðallaun* hinna ýmsu stétta, en fæstir fá meðallaunin. Í núverandi kerfi greiða þeir meira af lánum sem fá meira en meðallaun, en þeir sem eru undir meðallaunum borga minna en meðaltalið. Í nýju kerfi hafa laun hins vegar engin áhrif á endurgreiðslur námslána.

³¹ Nyuddannede har svært ved at betale SU-lån tilbage, Information, 6. feb. 2013.

³² Consumer Financial Protection Bureau, 2015, Student loan servicing, Analysis of public input and recommendations for reform, bls. 3, 25-38.

³³ Stúdentaráð Háskóla Íslands, 2016, Greining á frumvarpi til laga um námslán og námsstyrki.

³⁴ Samtal við Kristófer Má Maronsson, formann Stúdentaráðs, 10. ágúst 2016.

³⁵ Sama heimild.

Breyting á lögum um námslán og námsstyrki getur verið óhagstæð fyrir þá sem greiða skólagjöld. Í greinargerð með frumvarpinu er sem fyrr segir tekið dæmi af meistaranema sem tekur framfærslulán og borgar skólagjöld. Alls virðist hann taka 11-12 milljónir króna að láni hjá Lánasjóðnum í nýju kerfi. Laun hans eru um 500 þúsund krónur á mánuði þegar hann er um þrítugt, en þau breytast með aldri og verða hæst þegar hann er upp úr fimmtugu. Þessi maður borgar alltaf meira í nýju kerfi en hinu gamla. Mestu munar á greiðslum fyrstu árin eftir að hann byrjar að greiða af láninu, en alls borgar hann 50% meira í nýju kerfi.³⁶ Þetta virðist vera í takt við þá stefnu, sem lýst er í frumvarpinu, að draga úr stuðningi við þá sem eru í dýru námi.

Ályktanir

Ein meginhugmyndin með frumvarpi um námslán og námsstyrki er að dreifa stuðningi við námsmenn betur en gert er í núverandi námslánakerfi. Sem stendur geta menn sjálfir að nokkru skammtað sér styrk með því að fara í dýrt nám sem ekki gefur miklar vonir um tekjur. Í nýju kerfi er hámarki á námslán, hækkun vaxta, og breyttum endurgreiðslureglum ætlað að sporna við þessu. Breytingin er ekki laus við vankanta. Þeir sem fara í dýrt nám geta lent í erfiðleikum með endurgreiðslur. Einkum er hætt við að fyrstu afborganir reynist fólki erfiðar. Greining Stúdentaráðs, sem hér hefur verið vitnað til, hvílir á spám um meðaltekjur hinna ýmsu starfsstétta. Þeir sem ekki ná meðaltekjum munu margir hverjir eiga erfiðara með að greiða af lánum í nýju kerfi en því sem fyrir er. Í núverandi námslánakerfi finna menn vissulega fyrir því að þurfa að greiða af lánunum, en tenging við tekjur gerir það að verkum að flestir ráða við greiðslurnar. Í nýju kerfi má gera ráð fyrir að fleiri eigi erfitt með að standa skil á þeim.

Nýtt kerfi letur fólk til þess að fara í nám þar sem tekjuvon er lítil eða mikil óvissa er um laun að loknu námi. Þeim sem ekki eiga góða að mun til dæmis reynast erfiðara að stunda ýmiss konar listnám. Af greiningu Stúdentaráðs má einnig ráða að breytingin verði óhagstæð einstæðum foreldrum í hvers kyns meistaranámi. Nám þar sem skólagjöld eru innheimt verður ekki eins eftirsótt og áður.

Umskiptin yfir í nýtt kerfi verða sumum erfið. Enginn aðlögunarfrestur er veittur. Ekki er nóg með að endurgreiðslur þyngist og möguleikar á lánum minnki í nýju kerfi hjá sumum hópum námsfólks, heldur verða endurgreiðslur af fyrri lánum einnig þungbærari. Þeir sem eru byrjaðir að taka námslán geta valið milli þess að greiða af lánum sínum samkvæmt reglum hvors kerfis fyrir sig, en þá mundi greiðslubyrðin þyngjast, eða þess að eldri lán breytist í jafngreiðslulán og vextir hækki í samræmi við nýjar reglur. Hvort tveggja, breyting á stuðningi í nýju kerfi og breyttar endurgreiðslureglur, eru mikill og slæmur forsendubrestur fyrir þá sem byrjað hafa dýrt nám. Ef fullrar sanngirni væri gætt yrði þeim sem þegar eru byrjaðir í námi gefinn kostur á að ljúka námi sínu í gamla kerfinu.

³⁶ Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 32-33, Hrafnkell Káráson, tölvuskeyti 9. ágúst 2016, eigin útreikningar.

Þörf er á góðri og ítarlegri kynningu á frumvarpinu og því sem það hefur í för með sér fyrir námsmenn, sem og meiri fræðslu um námslán almennt. Yfirleitt virðast íslenskir námsmenn ekki kynna sér vel kjör á námslánnum.³⁷ Áður hefur komið fram að erlendis eiga margir erfitt með að borga af námslánnum. Mikilvægt er að fólk sé upprætt um skuldbindingar sínar og það að ekki sé alltaf nauðsynlegt að taka fullt lán.

Í ljósi þess að vextir hækka í nýju kerfi og að endurgreiðslureglur breytast má deila um hvort 15 milljóna króna hámark á lánum er nauðsynlegt. Hátt lán er ekki jafnhagkvæmt fyrir lántaka í nýju kerfi og áður. Hámarkið rýrir möguleika fólks til þess að stunda dýrt nám sem gefur von um góðar tekjur.

Gert er ráð fyrir að margir í hópi þeirra, sem ekki hafa tekið námslán til þessa, fái nú námsstyrki. Þar sem styrkirnir eru háðir ástundun kann þetta að verða til þess að þeir flýti námi sínu og menntun þeirra nýtist þjóðfélaginu fyrir.³⁸ Á hinn bóginn má benda á að lánskjör versna í nýju kerfi. Námsmenn gætu því kosið að vinna meira til þess að þurfa ekki á eins miklum lánum að halda. Ekki er víst að námstími styttest að ráði þegar á allt er litið.

³⁷ Rebekka Rut Gunnarsdóttir, Solveig María Ívarsdóttir, 2014, Skilningur háskólanema á námslánnum, lokaritger í viðskiptafræði, www.skemman.is.

³⁸ Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 35.



Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Helgi Freyr Kristinsson
sérfræðingur
Sölvhólgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. október 2014
Tilvísun: HI14100052/1.7.0

Efni: Svar við fyrirspurn Alþingis um sjóði í vörslu Háskóla Íslands

Meðfylgjandi er svar Háskóla Íslands við fyrirspurn frá Alþingi til mennta- og menningarmálaráðherra um sjóði í vörslu Háskóla Íslands.

Virðingarfyllt

Kristín Ingólfssdóttir
rektor



*Vegna fyrirspurnar Vilhjálms Bjarnasonar alþingismanns
til mennta- og menningarmálaráðherra
um sjóði í vörslu Háskóla Íslands*

Í gegnum tíðina hafa fjölmargir aðilar gefið fé í sjóði til að styðja margvíslega starfsemi sem tengist Háskóla Íslands. Sjóðirnir eru almennt sjálfseignarstofnanir og starfa skv. skipulagsskrá þar sem m.a. er tilgreint hvaða málefni þeir eiga að styrkja. Í flestum tilfellum renna styrkir til nemenda skólans en einnig þekkjast styrkir til annarra málefna, svo sem rannsókna eða vegna framkvæmda við húsnæði. Undanfarin ár hafa styrkir til doktorsnema skipt miklu fyrir uppbyggingu doktorsnáms við skólann.

Í árslok 2013 töldust 53 slíkir styrktarsjóðir vera að öllu leyti eða að hluta í vörslu Háskóla Íslands. Einn sjóðanna heldur raunar utan um eignir fjölmargra smærri sjóða sem flestir brunnu að mestu upp á verðbólguárunum þannig að undirliggjandi sjóðir eru talsvert fleiri en þetta.

Margir sjóðanna eru með sjálfstæða stjórn en mjög er mismunandi hve virkar þær eru. Flestar stjórnanna taka fyrst og fremst ákvarðanir sem tengjast úthlutun styrkja en nokkrar koma einnig að ákvörðunum um varðveislu og ávöxtun eigna.

Auk þess styrkja nokkrir sambærilegir sjóðir starfsemi Háskóla Íslands sem ekki eru í vörslu skólans. Af þeim er Háskólasjóður H/f Eimskipafélags Íslands langstærstur.

Sjóðir sem eru í vörslu Háskóla Íslands eru fyrst og fremst ávaxtaðir með kaupum á verðbréfum, ýmist beinum kaupum á hlutabréfum eða skuldabréfum eða með kaupum í öðrum sjóðum. Hlutabréfin eru bæði innlend og erlend en skuldabréfin nær eingöngu innlend. Stjórn sjóðanna mótar fjárfestingarstefnu, sem borin er undir Háskólaráð, en dagleg eignastýring hefur verið falin fjármálafyrirtækjum.

Í árslok 2013 nam hrein eign sjóðanna samtals 4.530 milljónum króna. Þar af voru 1.832 milljónir króna í vörslu Háskóla Íslands. Af eignum í vörslu háskólans voru verðbréf 1.219 milljónir króna, innstæður á bankareikningum 454 milljónir króna og

ein fasteign að verðmæti 201 milljón króna. Aðrar eignir voru óverulegar. Fasteignin er í eigu Menningar- og framfarasjóðs Ludvigs Storr og er haldið utan um rekstur hennar af stjórn þess sjóðs. Miklar innstæður á bankareikningum skýrast að mestu af því að á þessum tíma voru eignir Watanabe-styrktarsjóðsins varðveittar á bankareikningi í Bandaríkjadöllum, eins og kveðið var á um í skipulagsskrá, samtals 354 milljónir króna.

Verg ávöxtun þeirra eigna sem ávaxtaðar eru með kaupum á verðbréfum fer annars vegar eftir fjárfestingarstefnu og hins vegar þróun eignamarkaða og gengi krónunnar. Hún hefur því eðlilega verið mjög sveiflukennd undanfarin ár. Að meðaltali var verg raunávöxtun (þ.e. umfram verðbólgu) þessara eigna frá árslokum 2002 til ársloka 2013 um 3,2% á ári. Raunávöxtun ársins 2013 olli nokkrum vonbrigðum af ýmsum ástæðum og var undir þessu meðaltali.

Með vergri ávöxtun er hér átt við þá ávöxtun sem markaðir skila, áður en dreginn er frá kostnaður vegna þjónustu fjármálafyrirtækja við eignaumsýslu og fjármagnstekjuskattur. Hrein raunávöxtun er mun lægri og munar þar mestu um áhrif fjármagnstekjuskatts eins og rakið er nánar fyrir árið 2013 hér að neðan. Fjármagnstekjuskattur er lagður á nafnávöxtun og þegar raunávöxtun er frekar lág en nafnávöxtun talsvert hærri vegna verðbólgu verður slíkur skattur hátt hlutfall af raunávöxtun. Sjóðirnir geta almennt eingöngu veitt styrki út á raunávöxtun eftir skatt skv. ákvæðum í skipulagsskrám þeirra.

Athygli er vakin á því að útreikningur fjármagnstekjuskatts fyrir sjóði sem þessa getur verið nokkuð flókinn enda eiga sjóðirnir margar mismunandi eignir sem keyptar hafa verið á ýmsu verði á mismunandi tíma. Eignir innan hvers sjóðs geta bæði verið að hækka og lækka innan ársins en fjármagnstekjuskatturinn reiknast aðeins á þann hluta verðbréfasafnsins sem hækkar í verði. Það getur m.a. valdið því að skatthlutfallið verður nokkuð mismunandi hlutfall af nettó nafnávöxtun hvers árs. Fjármagnstekjuskattur er greiddur af innleystri nafnávöxtun en áætlað er fyrir greiðslum skattsins af óinnleystri ávöxtun innan ársins.

Kostnaði við eignaumsýslu er haldið í lágmarki en sökum þess hve smáir sjóðirnir eru, t.d. í samanburði við lífeyrissjóði, þá verður hann þó hlutfallslega nokkuð hærri

en hjá mun stærri sjóðum. Það sama má segja um annan kostnað við utanumhald, svo sem reikningshald og endurskoðun.

Sundurliðun fyrir árið 2013 fylgir hér með í töflu. Nafnávöxtun er hér gefin upp að frádregnum þóknunum fjármálafyrirtækja vegna eignaumsýslu en fyrir greiðslu fjármagnstekjuskatts. Nafnávöxtun í krónum er reiknuð sem hrein verðhækkun verðbréfa, arður og vextir á árinu og hlutfallsleg nafnávöxtun sem sú tala í hlutfalli við eign í lok ársins 2012. Raunávöxtun er reiknuð sem nafnávöxtun umfram hækkun vísitölu neysluerðs frá desember 2012 til desember 2013. Fasteign er metin til fjár út frá fasteignamati en aðrar eignir miðað við markaðsverð í árslok.

Watanabe-sjóðurinn hefur þá sérstöðu að eignir hans eru allar í Bandaríkjadöllum í samræmi við óskir stofnanda. Tölur um þann sjóð í töflunni eru þó gefnar upp í krónum til samræmis við aðra sjóði en til skýringar fylgja einnig helstu tölur í Bandaríkjadöllum.

Háskólasjóður H/f Eimskipafélags Íslands var lengst af í vörslu Eimskipafélagsins en hefur undanfarin ár verið í vörslu Landsbankans. Þótt sá sjóður sé ekki í vörslu Háskóla Íslands eru helstu kennitölur fyrir þann sjóð árið 2013 einnig gefnar upp hér enda skipta styrkir úr þeim sjóði miklu fyrir starfsemi Háskólans.

Svör við fyrirspurn Vilhjálms Bjarnasonar koma fram í meðfylgjandi töflu. Umbeðnar upplýsingar eru sundurliðaðar á hvern sjóð fyrir sig. **Eins og fram kemur í töflunni nam reiknaður fjármagnstekjuskattur 25 stærstu sjóða í vörslu Háskóla Íslands ásamt Háskólasjóði H/f Eimskipafélags Íslands samtals 64,6 milljónum króna á árinu 2013.** Staðgreiddur fjármagnstekjuskattur þessara sömu sjóða nam hins vegar 32,8 milljónum króna á árinu 2013. Fjármagnstekjuskattur sem hlutfall af raunávöxtun sjóðanna var á bilinu 49% til 62% á árinu 2013.

Nánari upplýsingar um styrktarsjóði sem tengjast Háskóla Íslands eru á vef skólans, sjá <http://www.sjodir.hi.is>.

25 stærstu sjóðir í vörslu Háskóla Íslands.
Kennitalur fyrir árið 2013

| | Hrein eign | Nafnávöxtun í krónum | Nafnávöxtun í % | Raunávöxtun aðrar tekjur | Framlög og styrkir | Veittir fjármagnstekjuskattur | Reiknaður fjármagnstekjuskattur | Skattur, hlutfall af raunávöxtun |
|--|----------------------|----------------------|-----------------|--------------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Watanabe styrktarsjóðurinn | 351.747.428 | 3.731.765 | 0,95% | -3,08% | 0 | 2.926.792 | 693.484 | |
| Menningar og framfarisjóður Ludvig Storr Háskólasjóður | 334.219.470 | 7.373.707 | 2,18% | -1,90% | 32.360.379 | 0 | 1.070.520 | 61,7% |
| Eggertssjóður | 195.155.437 | 10.516.226 | 5,67% | 1,46% | 0 | 0 | 1.667.709 | 48,9% |
| Almanaksjóður | 129.529.250 | 7.107.618 | 5,95% | 1,73% | 0 | 0 | 1.007.624 | 49,5% |
| Gjafasjóður Guðmundar J. Andréssonar gullsmiðs | 111.922.206 | 6.113.968 | 5,92% | 1,70% | 0 | 0 | 867.414 | 48,9% |
| Minningarsjóður Aðalsteins Kristjánssonar | 104.448.141 | 5.731.596 | 5,95% | 1,73% | 0 | 0 | 812.534 | 48,9% |
| Minningarsjóður Bjargar og Magnúsar | 71.993.260 | 3.951.029 | 5,95% | 1,73% | 0 | 0 | 560.087 | 48,9% |
| Sjóðasafn Háskóla Íslands | 36.912.122 | 2.076.938 | 5,92% | 1,70% | 0 | 1.000.000 | 291.403 | 49,1% |
| Pórsteinsjóður | 34.592.687 | 1.954.039 | 6,13% | 1,90% | -6.024 | 0 | 297.262 | 49,4% |
| Norðmannsgjöf | 33.291.331 | 1.923.775 | 5,87% | 1,65% | 10.000 | 2.000.000 | 266.864 | 48,9% |
| Verðlaun sjóður Óskars Þórðarsonar lækni | 29.772.806 | 1.634.694 | 5,95% | 1,73% | 0 | 0 | 231.681 | 52,2% |
| Styrktarsj. Þórbergs Þórðarsonar og Margrétar Jónsdóttur | 26.207.967 | 1.466.013 | 5,80% | 1,58% | 0 | 1.100.000 | 208.542 | 75,6% |
| Styrktarsjóður Stofnunar Vigdísar Finnbogadóttur | 25.564.779 | 1.238.799 | 5,19% | 1,00% | 27.666 | 0 | 180.126 | 61,2% |
| Minningarsjóður Theódórs Johnson | 22.997.356 | 1.177.412 | 5,52% | 1,31% | 0 | 0 | 171.299 | 48,9% |
| Minningarsjóður dr. Ragnvalds Péturssonar | 22.962.312 | 1.261.051 | 5,95% | 1,72% | 0 | 0 | 178.706 | 48,9% |
| Háskólasjóður H/f Eimskipafélags Íslands í vörslu HÍ | 22.406.099 | 1.230.536 | 5,95% | 1,72% | 0 | 0 | 174.380 | 55,7% |
| Styrktarsj. Margaretar og Bents Sch. Thorsteinssonar | 21.164.533 | 1.396.784 | 5,55% | 1,34% | 0 | 6.000.000 | 188.200 | 51,1% |
| Sjóður Sigríðar Lárusdóttur | 20.876.666 | 1.192.025 | 5,82% | 1,60% | 0 | 1.200.000 | 167.628 | 54,6% |
| Minningarsjóður John Mackenna Pearson | 20.201.260 | 1.145.465 | 5,70% | 1,49% | 0 | 1.400.000 | 163.322 | 48,9% |
| Verðlaunasl. Bergþóru og Þorsteins Sch. Thorsteinssonar | 19.274.121 | 1.058.706 | 5,95% | 1,72% | 0 | 0 | 150.018 | 55,9% |
| Sjóður Páls Guðmundssonar frá Rjúpnafelli | 18.503.642 | 1.028.780 | 5,68% | 1,46% | 0 | 990.000 | 148.357 | 50,1% |
| Sjóður Árna Magnússonar | 18.105.527 | 1.001.606 | 5,89% | 1,67% | 0 | 300.000 | 142.121 | 48,9% |
| Starfsjóður Guðfræðistofnunar Háskóla Íslands | 17.310.818 | 950.994 | 5,95% | 1,72% | 0 | 0 | 134.747 | 49,3% |
| Columbiasjóður | 17.277.637 | 945.040 | 5,93% | 1,70% | 14.000 | 0 | 133.942 | 48,9% |
| Samtals, allir sjóðir | 1.723.388.044 | 68.138.820 | 5,95% | 1,73% | 21.490 | 0 | 131.866 | 62,7% |
| Í vörslu utan skólans | | | | | 35.753.121 | 16.916.792 | 10.039.835 | |
| Háskólasjóður H/f Eimskipafélags Íslands | 2.698.132.934 | 192.483.275 | 7,43% | 3,15% | 11.718.788 | 47.018.788 | 53.565.670 | |

Sjóður sem er varðveittur í Bandaríkjadöllum

| | Hrein eign í USD | Nafnávöxtun í USD | Nafnávöxtun í % | Veittir fjármagnstekjuskattur |
|----------------------------|------------------|-------------------|-----------------|-------------------------------|
| Watanabe styrktarsjóðurinn | 3.066.015 | 32.442 | 1,06% | 25.444 |
| | | | | 6.029 |



Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Illugi Gunnarsson
mennta- og menningarmálaráðherra
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. apríl 2014
Tilvísun: HII3020028/1.5.4

Efni: Beiðni um undanþágu frá greiðslu fjármagnstekjuskatts fyrir styrktarsjóði Háskóla Íslands

Vísað er til bréfs, dags. 18. mars 2014, þar sem óskað er eftir því að ráðuneytið beiti sér fyrir úrbótum á skattumhverfi styrktarsjóða Háskóla Íslands. Sérstaklega er horft til undanþágu frá greiðslu fjármagnstekjuskatts og skattfrelsi þeirra styrkja sem sjóðirnir veita.

Skattlagning styrktarsjóðanna dregur verulega úr getu þeirra til að styðja uppbyggingu náms og rannsóknna við háskólann. Skiptir þar mestu að byrði styrktarsjóðanna vegna fjármagnstekjuskatts hefur þyngst mjög undanfarin ár þar sem skatturinn hefur hækkað til muna sem hlutfall af raunávöxtun sjóðanna. Þessu veldur hærri skattþróenta sem hlutfall af nafnávöxtun, minni raunávöxtun og meiri verðbólga en áður. Þessu til viðbótar eru styrkveitingar úr sjóðunum skattlagðar að fullu hjá viðtakanda að því marki sem þær eru umfram skattleysismörk. Samanlögð áhrif þessarar skattlagningar ávöxtunar sjóðanna og skattlagningar styrkjanna hjá styrkþegum gera það að verkum að einungis lítið brot raunávöxtunar sjóðanna nýtist til að styðja við nám og rannsóknir, eins og nánar var fjallað um í fyrrnefndu bréfi.

Háskólinn hefur kynnt sér nánar þá aðila á Íslandi sem eru undanþegnir greiðslu fjármagnstekjuskatts á grundvelli 3. mgr. 2. gr. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu fjármagnstekjuskatts, sbr. einnig 5. mgr. 71. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, með tilliti til meginhlutverks þessara aðila. Nokkrir þessara aðila sinna að hluta til hliðstæðri starfsemi og styrktarsjóðir Háskóla Íslands. Af þeim aðilum sem taldir eru upp í framangreindum lagagreinum eru fjórir sem bæði veita lán og styrki. Þetta eru Lánasjóður íslenskra námsmanna (sem veitir jöfnunarstyrki til námsmanna), Framleiðnisjóður landbúnaðarins, Lánasjóður Vestur-Norðurlanda og Fiskræktarsjóður. Þá er Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins fjárfestingarsjóður og meginhlutverk Framkvæmdasjóðs aldraðra er uppbygging öldrunarþjónustu. Enginn þessara aðila stundar eingöngu lánastarfsemi.

Framangreindir aðilar eiga það sameiginlegt með styrktarsjóðum Háskóla Íslands að vera opinberir sjóðir sem veita styrki. Háskóli Íslands lítur svo á að það hversu margir af þeim aðilum sem undanþegnir eru greiðslu fjármagnstekjuskatts stunda styrkveitingar, líkt og styrktarsjóðir háskólans, styðji það sjónarmið að styrktarsjóðir háskólans fái sambærilega undanþágu á grundvelli 3. mgr. 2. gr. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu fjármagnstekjuskatts.

Háskólinn hefur sömuleiðis kannað skattaumhverfi háskóla og styrktarsjóða í Noregi og í Bandaríkjunum. Háskólinn fékk einn helsta skattasérfræðing Noregs, Frederik Zimmer, lagaprófessor við Óslóarháskóla, til að svara spurningum um skattaumhverfi styrktarsjóða í Noregi. Helstu niðurstöður um skattaumhverfi styrktarsjóða í Noregi voru eftirfarandi:

- Styrktarsjóðir greiða ekki fjármagnstekjuskatt í Noregi.
- Hefð er fyrir því að ekki sé greiddur tekjuskattur af styrkjum til framfærslu nemenda.

- Gjafir til styrktarsjóða sem styrkja vísindarannsóknir eru frádráttarbærar frá skatti, upp að þaki sem miðast við 10% af skattstofni gefandans. Auk þess er almenn heimild til að draga allt að NOK 16.800 frá skattstofni vegna gjafa til góðgerðamála.

Þá hefur Gylfi Magnússon, dósent í Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, tekið saman upplýsingar um skattaumhverfi háskóla í Bandaríkjunum. Helstu niðurstöður um skattaumhverfi þeirra voru eftirfarandi:

- Samtök og stofnanir sem eru ekki rekin í hagnaðarskyni eru undanþegin greiðslu fjármagnstekjuskatts af arði og söluhagnaði eigna.
- Háskólar sem ekki eru reknir í hagnaðarskyni eru undanþegnir greiðslu tekjuskatts til alríkisstjórnarinnar og undanþegnir greiðslu á eignasköttum, fasteignagjöldum og söluskatti sem lagður er á af fylkjum og sveitarfélögum.
- Gjafir til viðurkenndra samtaka og stofnana sem eru ekki reknar í hagnaðarskyni eru frádráttarbærar frá skatti, þ.e. skattstofn lækkar um upphæðina sem gefin er.
- Ekki þarf að greiða erfðafjárskatt af eignum sem stofnanir sem eru ekki reknar í hagnaðarskyni fá í arf.

Þessu til viðbótar má geta þess að Finnar breyttu löggjöf sinni um styrktarsjóði háskóla í nóvember 2006 þannig að styrktarsjóðir háskóla greiða hvorki fjármagnstekjuskatt né erfðafjárskatt ef þeir uppfylla ákveðin skilyrði.

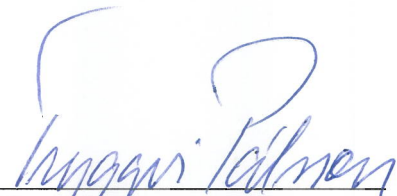
Af framansögðu má sjá að skattaumhverfi í nágrannalöndum okkar er mun hliðhollara styrktarsjóðum háskóla en hér á landi. Auk þess að veita undanþágu frá greiðslu fjármagnstekjuskatts þá eru þar víða fyrir hendi skattaívilnanir sem hvetja bæði fyrirtæki og borgara til að veita fé til háskóla og styrktarsjóða þeirra. Á Íslandi geta launþegar ekki notið skattaívilnana vegna þessa og frádráttur fyrirtækja og einstaklinga með eigin rekstur takmarkast við 0,5% af tekjum sbr. 2. mgr. 31. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003. Skattkerfið íslenska veitir því mun minni hvata til slíkra framlaga en tíðkast víða í nágrannalöndunum.

Á grundvelli framangreinds, sbr. einnig fyrrgreint bréf frá 18. mars 2014, hvetur Háskóli Íslands mennta- og menningarmálaráðherra eindregið til að gangast fyrir breytingum á löggjöf um greiðslu fjármagnstekjuskatts, sbr. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 94/1996 og 5. mgr. 71. gr. laga nr. 90/2003, þannig að styrktarsjóðir Háskóla Íslands verði þar taldir með þeim aðilum sem eru undanþegnir skattgreiðslu.

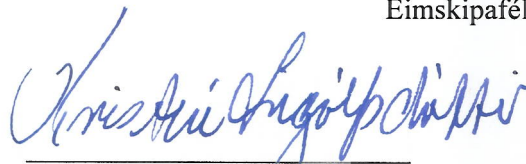
Virðingarfyllst,



Gylfi Magnússon
formaður stjórnar
Styrktarsjóða Háskóla Íslands



Tryggvi Pálsson
formaður stjórnar Háskólasjóðs H/f
Eimskipafélags Íslands



Kristín Ingólfssdóttir
rektor Háskóla Íslands



Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Katrín Júlíusdóttir
fjármála- og efnahagsráðherra
Arnarhvoli við Lindargötu
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. febrúar 2013
Tilvísun: H113020028/1.5.4

Efni: Beiðni um undanþágu frá greiðslu fjármagnstekjuskatts fyrir styrktarsjóði Háskóla Íslands

Bréf þetta er ritað til að vekja athygli fjármála- og efnahagsráðuneytisins á þeirri alvarlegu stöðu sem upp er komin hjá styrktarsjóðum sem tengjast Háskóla Íslands vegna skattamála og aðstæðna á fjármálamarkaði. Að óbreyttu mun skattlagning styrktarsjóða við Háskóla Íslands draga verulega úr getu þeirra til að styðja við uppbyggingu náms og rannsókna við skólann. Getur þetta m.a. sett uppbyggingu doktorsnáms við skólann í uppnám, en það hefur eflst mjög undanfarin ár í samræmi við stefnumörkun skólans. Þetta er mikið áhyggjuefni vegna þeirra slæmu áhrifa sem það getur haft á vísinda- og nýsköpunarstarf í landinu.

Styrktarsjóðir Háskóla Íslands

Eignir styrktarsjóða sem tengjast Háskóla Íslands eru einkum til komnar vegna gjafa frá velunnurum skólans. Gjafir sem sjóðunum bárust á fyrstu áratugunum eftir stofnun háskólans árið 1911 brunnu að miklu leyti upp á verðbólguárunum, með nokkrum mikilvægum undantekningum þó. Frá níunda áratug síðustu aldar hefur aftur á móti tekist að ávaxta sjóðaeignirnar með ásættanlegum hætti. Eins og nærri má geta orðu sjóðirnir fyrir tjóni við hrun fjármálakerfisins, en meðalávöxtun undanfarinn aldarfjórðung hefur þrátt fyrir það verið ágæt. Ávöxtunin hefur verið notuð að hluta til að efla sjóðina og að hluta til úthlutunar styrkja.

Í árslok 2011 námu eignir sjóðanna 4.826 m.kr. og dreifðust á ríflega 50 sjóði. Langstærstur þessara sjóða er Háskólasjóður H/f Eimskipafélags Íslands en eignir hans námu 2.456 m.kr. Háskólasjóður Eimskipafélagsins er í vörslu Landsbankans. Undanfarin ár hefur doktorsnemum við Háskóla Íslands verið veittir styrkir úr sjóðnum. Sjóðurinn hefur þannig skipt sköpum fyrir uppbyggingu doktorsnáms við háskólann og er einn af fáum sjóðum hér á landi sem veitir doktorsnemum styrki. Á tímabilinu 2009-2012 hefur sjóðurinn samtals veitt doktorsstyrki að andvirði 251 m.kr.

Lág ávöxtun innlendra fjárfestingakosta og skattlagning fjármagnstekna

Ástæða þess að geta sjóðanna til að veita styrki til náms og rannsókna er nú í nokkru uppnámi er tvíþætt. Í fyrsta lagi kemur til lág ávöxtun fjárfestingarkosta hér á landi, s.s. skuldabréfa með ábyrgð ríkissjóðs. Innlendir hlutabréfamarkaður er enn í sárum eftir sviptingar undanfarinna ára og ný erlend fjárfesting er ekki í boði vegna gjaldeyrishafta.

Í öðru lagi koma breytingar á skattlagningu fjármagnstekna mjög illa við sjóðina. Sjóðirnir eru almennt undanþegnir greiðslu tekjuskatts, sbr. 4. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Þetta var mjög mikilvæg ívilnun á sínum tíma en ávinningurinn af henni hefur því miður farið fyrir lítið eftir að fjármagnstekjuskattur var innleiddur þar sem sjóðirnir eru ekki undanþegnir honum. Að því leyti

standa þessir styrktarsjóðir mun verr en lífeyrissjóðir sem eru undanþegnir bæði tekjuskatti og fjármagnstekjuskatti.

Áhrif fjármagnstekjuskattsins

Byrði styrktarsjóðanna vegna fjármagnstekjuskatts hefur þyngst mjög undanfarin ár þar sem skatturinn hefur hækkað til muna sem hlutfall af raunávöxtun sjóðanna. Þetta má skýra með dæmi. Sé verðbólga 4% og sjóðirnir ná 2,5% ávöxtun umfram hana er nafnávöxtun þeirra um 6,5%. Af því eiga sjóðirnir að greiða 20% í fjármagnstekjuskatt. Skatturinn verður því $20\% \times 6,5\% / 2,5\%$ eða samtals 52% af raunávöxtun. Sé verðbólgan meiri, eins og reyndin hefur verið undanfarin ár, verður skatthlutfallið enn hærra. Sé t.d. miðað við meðalverðbólgu undanfarin fjögur ár, sem hefur verið um 6,1%, og sömu raunávöxtun, verður fjármagnstekjuskattur rúm 70% af raunávöxtun.

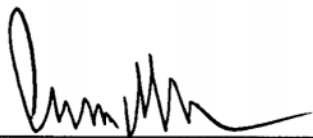
Raunverulegt skatthlutfall hefur því hækkað mjög mikið undanfarin ár og hjálpast þar allt þetta þrennt að: hærrí skattprósenta (sem hlutfall af nafnávöxtun), minni raunávöxtun og meiri verðbólga. Sem dæmi má nefna að á fyrri hluta síðasta áratugar var algengt að raunávöxtun væri um 6% en verðbólga 4% og nafnávöxtun því 10%. Skattprósantan var þá 10%. Þetta þýddi að fjármagnstekjuskattsgreiðslur, sem hlutfall af raunávöxtun, voru $10\% \times 10\% / 6\%$ eða samtals 16,7%.

Sú staða sem nú er komin upp gerir sjóðunum í reynd ókleift að standa undir þeim mikilvægu verkefnum sem þeir hafa styrkt undanfarin ár.

Þessu til viðbótar er rétt að vekja athygli á því að styrkveitingar úr sjóðunum eru skattlagðar að fullu hjá viðtakanda að því marki sem þær eru umfram skattleysismörk. Af þessu leiðir að styrkirnir nýtast mun verr en ella til þess að framfleyta námsmönnum. Þannig þarf doktorsnemi sem fær 350 þús.kr. styrk á mánuði allt árið og hefur engar aðrar tekjur að greiða um 88 þús.kr. í tekjuskatt og útsvar á mánuði eða rétt rúm 25% af styrknum. Samanlögð áhrif innheimtu fjármagnstekjuskatts á sjóðina og tekjuskatts og útsvars á styrkþega eru mjög mikil. Ef sjóðirnir greiða t.d. 52% fjármagnstekjuskatt af raunávöxtun og styrkþegar 25% skatt af styrkjum þá nýtist aðeins rétt rúmur þriðjungur eða 36% af raunávöxtun sjóðanna til framfærslu styrkþega, annað rennur til ríkis og sveitarfélaga.

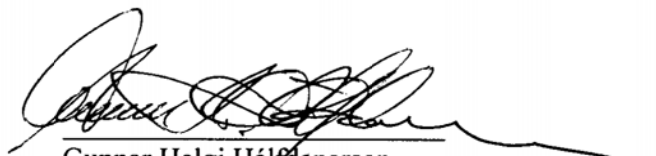
Erindi Háskóla Íslands

Í ljósi alls framangreinds förum við fram á að leitað verði leiða til að áfram verði hægt að nýta ávöxtun styrktarsjóða Háskóla Íslands til að styðja ötullega við doktorsnám og annað vísinda- og kennslustarf við skólann. Hlýtur þar sérstaklega að koma til greina að láta sjóðina njóta sömu stöðu og lífeyrissjóðir þegar kemur að skattlagningu og veita þeim undanþágu frá greiðslu fjármagnstekjuskatts. Til að ná því fram þyrfti að telja sjóðina upp með þeim aðilum sem undanþegnir eru greiðslu fjármagnstekjuskatts í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 94/1996.



Gylfi Magnússon
formaður stjórnar
Styrktarsjóða Háskóla Íslands

Virðingarfyllst,



Gunnar Helgi Hálfónarson
formaður stjórnar Háskólasjóðs H/f
Eimskipafélags Íslands



Kristín Ingólfssdóttir
rektor Háskóla Íslands