



Skýrsla nr. C16:03

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. C16:03

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 námslánunum 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 námslánunum 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 námslánunum.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 ári 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> skoðuð 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 lágláunastörf 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 meðalmann, 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 Kárasón, 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.