

## Nefndarálit með frávísunartillögu

um frumvarp til laga um námslán og námsstyrki.

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar og miðar að innleiðingu nýs námslánakerfis býr yfir of mörgum og of alvarlegum göllum til að það geti orðið að lögum. Minni hlutinn telur að ekki hafi verið rétt staðið að samningu frumvarpsins, t.d. hafi Lánasjóður íslenskra námsmanna, LÍN, haft of mikil áhrif við gerð þess en ekkert samráð var hins vegar haft við stjórnarandstöðuflokkana á Alþingi. Er það gagnrýnisvert og sætir furðu þegar um er að ræða jafnstórt og mikilvægt mál. Minni hlutinn telur að í núverandi mynd vegi frumvarpið að frelsi og jafnrétti til náms. Þannig liggi meiri áhersla á hagsmuni fárra útvalinna en samfélagslega heildarhagsmuni. Hér á eftir fer umfjöllun um helstu meinbugi frumvarpsins að mati minni hlutans.

Frumvarpið er því marki brennt að það hygðir efnameira fólki en gerir efnaminni fólki erfiðara fyrir að fara í nám. Stærsta breytingin á núverandi námslánakerfi, verði frumvarp þetta að lögum, fælist í því að vaxtaþróseta námslána mundi allt að þrefaldast en á móti byðist öllum námsmönnum námsstyrkur. Hafa ber í huga að stór hluti námsmanna þarf ekki á námslánum að halda, hefur annaðhvort efnasterka bakhjarla eða hefur af öðrum orsökum nóg milli handanna. Verði frumvarpið að lögum mun þessi hluti námsmanna hljóta námsstyrk óháð þörf. Fyrir þann hluta námsmanna sem býr við bágari kjör og þarf, t.d. vegna félagslegra aðstæðna, að reiða sig á námslán til framfærslu mundi námsstyrkurinn hins vegar duga skammt. Þessi hluti nemenda mundi eftir sem áður þurfa að taka há námslán en greiða af þeim þrefalda vexti miðað við núverandi kerfi. Með öðrum orðum mundi hærri vaxtaþróseta lána, samhliða námsstyrkjum til allra, valda því að efnaminni einstaklingar, sem þurfa að taka lán, mundu í reynd greiða fyrir styrki til efnameiri einstaklinga sem komast af án lána. Slíkt kerfi stuðlar að auknum ójöfnuði. Minni hlutinn styður þá hugmynd að hluti námsaðstoðar sé veittur í formi styrkja en þykir illa rökstutt hvers vegna þeir sem hingað til hafa ekki þurft að taka námslán eigi að njóta námsstyrkja. Nær væri að öllum stæðu hagstæð námslán til boða en styrkirnir færu til jöfnunar félagslegrar stöðu og/eða til umbunar fyrir góðan námsárangur.

Annað dæmi um það hvernig frumvarpið hygðir efnameiri nemendum er að verulegar takmarkanir eru samkvæmt frumvarpinu settar á lán til greiðslu skólagjalda. Eðli málsins samkvæmt koma takmarkanirnar verr niður á þeim sem hafa minna milli handanna og gera þar með efnaminni fólki erfiðara fyrir að stunda nám. Hérlendis þurfa nemendur að greiða skólagjöld í ýmiss konar námi, t.d. listnámi. Sérstaða þess náms sem fer fram í Listaháskólanum er mikil og það gefur auga leið að meiri áhætta er fólgin í því að velja sér listnám þar sem tekjumöguleikar að námi loknu teljast ekki vera öruggir miðað við aðrar námsleiðir sem háskólar landsins bjóða. Minni hlutinn tekur undir áhyggjur Listháskóla Íslands um framtíð listnáms hér á landi verði frumvarp þetta að lögum þar sem greiðslubyrði af námslánunum yrði umtalsvert þyngrri en verið hefur.

Minni hlutinn hefur áhyggjur af aukinni greiðslubyrði námslána verði frumvarpið að lögum. Fulltrúar mennta- og menningarmálaráðuneytisins hafa fullyrt á fundi með nefndinni að 90% útskrifaðra námsmanna muni greiða minna í afborganir í nýja námslánakerfinu en því gamla. Sú staðhæfing byggist þó á hæpnum forsendum að mati minni hlutans enda er þá gert ráð fyrir að lánþegar muni ekki fullnýta lántökuheimildir sínar heldur halda sig innan framfærsluviðmiða LÍN þar sem allar mögulegar bætur koma til frádráttar við mat á framfærsluþörf. Þannig eru bætur dregnar frá framfærsluviðmiðinu til þess að finna út hversu mikil útlánþörf LÍN yrði í nýju kerfi og þar af eru 65 þús. kr. í nýja kerfinu styrkur. Þetta skekkir myndina af því hvernig afborgunarbyrði lánanna yrði í samanburði við núverandi kerfi.

	Námsm. leiga	Námsm. sambúð leiga	Námsm. sambúð 1 barn leiga	Námsm. sambúð 2 börn leiga	Einstæðir 1 barn leiga	Einstæðir 2 börn leiga
Framfærsluviðmið á mánuði skv. LÍN	187,813 kr.	165,373 kr.	204,053 kr.	238,653 kr.	267,294 kr.	306,993 kr.
Bætur sem námsmaður kann að hafa rétt á:						
Húsnæðisbætur:	31,000 kr.	20,500 kr.	24,000 kr.	26,000 kr.	41,000 kr.	48,000 kr.
Barnabætur:	0 kr.	0 kr.	13,297 kr.	28,183 kr.	37,688 kr.	76,091 kr.
Meðlag	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	29,469 kr.	58,938 kr.
Mæðra eða fedralaun	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	8,531 kr.
<b>Samtals:</b>	<b>31,000 kr.</b>	<b>20,500 kr.</b>	<b>37,297 kr.</b>	<b>54,183 kr.</b>	<b>108,157 kr.</b>	<b>191,560 kr.</b>
Mismunur á heildarbótum og framfærsluviðmiði:	156,813 kr.	144,873 kr.	166,756 kr.	184,470 kr.	159,137 kr.	115,433 kr.
Mismunur milli lánsrétt og mismunar á heildarbótum og framfærsluviðmiði:	-31,000 kr.	-20,500 kr.	-37,297 kr.	-54,183 kr.	-108,157 kr.	-191,560 kr.

Tafla 1. Samspil framfærsluviðmiðs og bóta og mismunurinn þar á.

Eins og sést á töflu 1 er gert ráð fyrir að einstætt tveggja barna foreldri muni sætta sig við 200 þús. kr. minna ráðstöfunarfé á mánuði í hinu nýja kerfi en það gerir nú. Sé foreldri hins vegar ekki reiðubúið að taka á sig slíka kjaraskerðingu mun það þurfa að standa undir umtalsvert hærri afborganum af námslánnum samkvæmt nýja kerfinu en því gamla. Barnlausir einstæðingar í góðri félagslegri stöðu sem útskrifast snemma og þurfa lítil lán eru sá hópur sem kemur best út úr samanburði milli gamla og nýja kerfisins og verða ekki fyrir kjarskerðingu meðan á námi stendur og á afborganartíma námslána. Jafnframt skal á það bent að útreikningar sem fylgja frumvarpinu miðast jafnan við 500 þús. kr. mánaðarlaun en óskertur örorkulífeyrir er um 200 þús. kr. á mánuði.

Að reikna með því að stúdentar muni einungis taka lán upp að framfærsluviðmiðinu gefur mjög bjagaða mynd af því hvernig afborgunarbyrði námslána yrði. Í töflu 2 má sjá samanburð heildarlána og afborgunarbyrði námsmanna í núverandi kerfi og nýju kerfi miðað við að námsmaður stundi fullt nám í fimm ár, ljúki mastersprófi og taki lán að framfærsluviðmiði.

Fjölskylduadstæður námsmanns	Framfærsluviðmið á mánuði	5 ára lán m.v. framfærsluviðmið í núverandi kerfi.	5 ára lán m.v. framfærsluviðmið í nýju kerfi.	Námslánakerfi (núna) Afborganir m.v. 400 þús á mánuði	Námsstyrkjakerfi (núna) á mánuði	Mismunur:
Einstaklingur í foreldrahúsi	86,823 kr.	3,884,535 kr.	959,625 kr.	15,000 kr.	3,435 kr.	11,565 kr.
Einstaklingur í eigin húsnæði	187,813 kr.	7,056,585 kr.	4,131,585 kr.	15,000 kr.	14,790 kr.	210 kr.
Í sambúð án barns	169,081 kr.	6,686,145 kr.	3,761,145 kr.	15,000 kr.	13,464 kr.	1,536 kr.
Í sambúð 1 barn	204,053 kr.	7,503,885 kr.	4,578,975 kr.	15,000 kr.	16,392 kr.	-1,392 kr.
Í sambúð 2 börn	238,653 kr.	8,301,150 kr.	5,376,150 kr.	15,000 kr.	19,426 kr.	-4,426 kr.
Einstæður með 1 barn	267,293 kr.	4,296,699 kr.	4,236,165 kr.	15,000 kr.	15,165 kr.	-165 kr.
Einstæður með 2 börn	306,993 kr.	5,194,485 kr.	2,269,485 kr.	15,000 kr.	8,124 kr.	6,876 kr.

Tafla 2. Afborganir í núverandi kerfi og nýju kerfi miðað við að stúdent taki lán að framfærsluviðmiði. Afborganir eru reiknaðar m.v. nafnvirði lánsins en ekki raunvirði við upphaf afborgunar.

Afborganirnar eru vissulega lægri í nýju lánakerfi miðað við þær forsendur sem gefnar eru, en þá er gert ráð fyrir því, án rökstuðnings, að stúdentar muni taka mun lægra lán í nýju kerfi heldur en í núverandi kerfi. Ef stúdent tekur hins vegar aðeins lán upp að framfærsluviðmiði jafngildir það því að einstætt foreldri með tvö börn muni einungis taka 50 þús. kr. í lán á mánuði, þar sem 65 þús. kr. styrkurinn fleyti viðkomandi nærri framfærsluviðmiðinu ásamt öllum bótum. Er þá gengið út frá því að einstætt foreldri með tvö börn þurfi einungis 115 þús. kr. í tekjur á mánuði vegna þess að bætur annars staðar úr kerfinu séu svo ríflegar.

Sé miðað við það að stúdentar nýti að fullu lánsréttinn sinn til fimm ára kemur í ljós að allir nema einstaklingar í foreldrahúsum muni hafa þyngri greiðslubyrði af námslánunum sínum í nýju kerfi en í núverandi kerfi.

Fjölskylduadstæður námsmanns	Framfærsla m.v. námslán á mánuði í 100% nýtingu nýtingu + bætur	5 ára lán í núverandi kerfi	5 ára lán í nýju kerfi	Námslánakerfi (núna) Afborganir m.v. 400 þús á mánuði	Námsstyrkjakerfi (nýja) Afborganir á mánuði	Mismunur milli kerfa
Einstaklingur í foreldrahúsi		3,885,000 kr.	960,000 kr.	15,000 kr.	3,437 kr.	11,563 kr.
Einstaklingur í eigin húsnæði	172,787 kr.	8,452,000 kr.	5,527,000 kr.	15,000 kr.	19,786 kr.	-4,786 kr.
Í sambúð án barns	172,707 kr.	7,442,000 kr.	4,517,000 kr.	15,000 kr.	16,170 kr.	-1,170 kr.
Í sambúð 1 barn	227,384 kr.	8,723,000 kr.	5,798,000 kr.	15,000 kr.	20,756 kr.	-5,756 kr.
Í sambúð 2 börn	278,463 kr.	10,510,000 kr.	7,585,000 kr.	15,000 kr.	28,130 kr.	-13,130 kr.
Einstæður með 1 barn	356,424 kr.	11,110,000 kr.	8,185,000 kr.	15,000 kr.	29,301 kr.	-14,301 kr.
Einstæður með 2 börn	478,713 kr.	13,356,000 kr.	10,431,000 kr.	15,000 kr.	37,341 kr.	-22,341 kr.

Tafla 3. Afborganir í núverandi og nýju kerfi miðað við að stúdent fullnýti lánsréttinn sinn. Afborganir eru reiknaðar miðað við nafnvirði lánsins en ekki raunvirði við upphaf afborgunar.

Líklegt verður að teljast að námsmenn muni taka full námslán eins og þeir hafa gert hingað til. Flestir námsmenn taka eins mikil námslán og þeir hafa rétt til í núverandi kerfi. Samkvæmt umsögn Stúdentaráðs Háskóla Íslands telja einungis um 18% stúdenta lánin vera nægilega há til þess að framfleyta þeim. Því telur minni hlutinn þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar útreikningum á afborgunarbyrði námslána ekki standast skoðun og vera villandi framsetningu. Fullyrðing um að 90% námsmanna muni hafa minni afborgunarbyrði í nýju lánakerfi er því ekki raunæf. Eðlilegra væri að álykta að 90% stúdenta sem taka full námslán muni hafa hærri afborgunarbyrði að námi loknu.

Gagnrýnisvert er að í frumvarpinu skuli vera sett hámarks lengd á námstíma. Kemur það helst niður á þeim sem vilja sækja langt og viðamikil nám, svo sem doktorsnám. Þá er gagnrýnisvert að ekki skuli gert ráð fyrir fullum námslánnum til að ljúka tilskildum einingum í doktorsnámi. Yrði frumvarpið að lögum væri hið opinbera þannig með beinum hætti að letja metnaðarfyllstu nemendurna og takmarka möguleika þeirra til að afla sér yfirgripsmikillar menntunar. Um leið væri stuðlað að lægra menntunarstigi í landinu. Þá skal bent á að þessi breyting kemur illa niður á fötludum einstaklingum og öðrum sem vegna stöðu sinnar geta þurft á meiri tíma að halda til að ljúka námi.

Um langt skeið hefur eitt helsta baráttumál stúdentafélaganna verið að námslán yrðu greidd út mánaðarlega samhliða námi, en ekki eftir á eins og nú er. Minni hlutinn gagnrýnir að við setningu nýrra heildarlaga um námslán sé ekki orðið við þessari kröfu.

Samkvæmt frumvarpinu verða afborganir námslána ekki lengur tekjutengdar, eins og nú er, heldur aldurstengdar. Skv. 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins skal almennur endurgreiðslutími námsláns vera 40 ár en þó skal endurgreiðsla námsláns vera lokið þegar lánþegi nær 67 ára aldri. Þetta þýðir að verulegur munur verður á greiðslubyrði afborgana einstaklings sem útskrifast 37 ára og einstaklings sem útskrifast 27 ára. Engar greiningar liggja fyrir um hvaða áhrif þetta komi til með að hafa en auðsjáanlega er með þessu móti dregið úr möguleika fólks til að afla sér háskólamenntunar eftir að það hefur náð tilteknum aldri. Óvíst er hvort efnaminni einstaklingar muni yfir höfuð hafa fjárhagslegt bolmagn til að sækja nám hafi þeir náð ákveðnum aldri. Minni hlutinn telur þessa breytingu ásamt öðrum þáttum frumvarpsins stuðla að einsleitni. Fólk er hvatt til að fara snemma í nám, mennta sig til arðbærra starfa og láta grunn- og meistaranám nægja. Þannig yrði námslánabyrðin hlutfallslega minnst. Með því að afnema tekjutengingu afborgana námslána verður efnaminnna fólki gert verulega erfitt um vik að sækja sér menntun sem ekki er tryggt að skapi háar tekjur, svo sem listnám. Þá gerir þessi breyting fólki sem verður fyrir áfalli eftir að það hefur náð ákveðnum aldri illa kleift að afla sér menntunar til að skapa sér nýtt lífsviðurværi.

Minni hlutinn telur verulega skorta á greiningarvinnu samhliða frumvarpinu, eins og fyrr hefur verið rakið um greiningu á áhrifum afnáms tekjutengingarinnar. Að auki vantar með öllu greiningu á stöðu meðlagsgreiðenda verði frumvarpið að lögum, svo og greiningu á áhrifum eftir kyni og búsetu, svo dæmi séu nefnd.

Minni hlutinn gagnrýnir harðlega að við setningu nýrra heildarlaga um námslán sé ekki horfið frá því fyrirkomulagi að ábyrgðir erfist þrátt fyrir að lán erfist ekki. Afkomendur ábyrgðarmanna bera meiri skyldur gagnvart láni en afkomendur lántaka sjálfs. Minni hlutinn telur þetta fyrirkomulag vera brot á jafnræði. Telur minni hlutinn glapræði að festa þetta fyrirkomulag enn frekar í sessi, einkum vegna aukinnar hörku LÍN við innheimtuaðgerðir gagnvart ábyrgðarmönnum og erfingjum þeirra, þvert gegn vilja löggjafans, sem kom fram í lagabreytingu frá 2009, sbr. lög nr. 78/2009, þegar ákvæði um ábyrgðarmenn var fellt brott úr lögum um LÍN. Minni hlutinn telur réttlætismál að nú þegar verði girt fyrir að ábyrgðir

á námslánum erfist og telur í raun að fella eigi niður allar ábyrgðir á námslánum, enda er nám fjárfesting einstaklinga, ekki aðeins í þeirra eigin þágu heldur í þágu samfélagsins alls.

Námslánakröfur njóta sérlega sterkar stöðu miðað við aðrar kröfur og yrði sú staða styrkt enn frekar samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, t.d. með því að kveða á um að kröfurnar fyrir-ist ekki við gjaldþrot. Minni hlutinn telur í ljósi þessa fulla ástæðu til að festa í lög að LÍN sé óheimilt að útvista innheimtu námslána til innheimtufyrirtækja heldur verði sjóðurinn að annast innheimtu sjálfur með lágmarkstillkostnaði líkt og t.d. á við um Innheimtustofnun sveitarfélaga. Minni hlutinn telur að LÍN eigi í hvívetna að tileinka sér sveigjanleika í úrræðum fyrir skuldara sem lenda í greiðsluferfiðleikum. Sem dæmi telur minni hlutinn brýnt að lögfesta að LÍN beri ætíð að gefa skuldurum kost á að koma láni í skil áður en heildar-skuld er gjaldfelld. Minni hlutinn telur afar varhugavert, einkum í ljósi ástundaðrar og áform-áðrar harðneskju LÍN gagnvart fólki í greiðsluferfiðleikum, að lögfesta hið nýja námslánakerfi þar sem afborganir eru líklegastar til að hækka hjá þeim þjóðfélagshópi sem hefur minnst milli handanna og er líklegastur til að lenda í greiðsluferfiðleikum.

Minni hlutanum þykir víða í frumvarpinu halla á lántakendur og nefnir sem dæmi að skv. 4. mgr. 23. gr. frumvarpsins getur LÍN krafist frestunar réttaráhrifa úrskurða málskotsnefndar til þess að höfða dómsmál um ágreiningsefnið. Þannig getur LÍN frestað réttaráhrifum sem eru ívilnandi fyrir lánþega í þágu stofnunarinnar, en enginn slíkur möguleiki á frestun réttaráhrifa stendur lánþegum til boða.

Umhugsunarvert er að lagt skuli hafa verið upp með að setja þrjú ár sem hámark á frestun endurgreiðslu námslána vegna áfalla sem hafa valdið fólki fjárhagsörðugleikum. Við meðferð nefndarinnar hefur góðu heilli verið fallist á að hverfa frá þessu.

Samkvæmt frumvarpinu hefur LÍN afar rúmar heimildir til að krefjast persónuupplýsinga um fólk, sbr. orðalagið „[u]msækjendur um námsaðstoð [...] skulu veita þær upplýsingar sem sjóðurinn telur nauðsynlegar til afgreiðslu erindis þeirra“ í 1. mgr. 25. gr. Á fundum nefndarinnar og í innsendum umsögnum hefur verið bent á að ákvæðið sé í hrópandi andstöðu við persónuverndarsjónarmið. Er nefndin sem betur fer einhuga um breytingu á þessu ákvæði, sem minni hlutanum þykir bera vott um ófagleg vinnubrögð við samningu frumvarpsins. Jafnframt lýsir minni hlutinn furðu á 26. gr. frumvarpsins, sem fjallar um þagnarskyldu, og spyr hvers vegna til að mynda starfsmenn Stjórnarráðsins ættu að koma að afgreiðslu mála hjá LÍN.

Sem fyrr segir gagnrýnir minni hlutinn að í frumvarpinu halli verulega á efnaminni námsmenn á kostnað hinna efnameiri. Sérstaklega bendir minni hlutinn á að námsstyrkurinn sem veittur verður samkvæmt frumvarpinu kemur til skerðingar á örorkubótum. Engar félagslegar ívilnanir er að finna í frumvarpinu utan þeirrar einnar að veitt yrði heimild til undanþágu á helmingi endurgreiðslu í allt að fimm ár þegar lánþegi kaupir sína fyrstu íbúð. Þessi ívilnun gagnast þeim sem eiga fyrir afborgun til íbúðarkaupa, þ.e. þeim sem eiga handbært fé. Minni hlutinn telur einsýnt að grunnsjónarmiðum um félagslegan jöfnuð hafi verið kastað fyrir róða við gerð þessa frumvarps.

Verði frumvarp þetta að lögum verður fest í sessi að námslán verði verðtryggt jafngreiðslulán til 40 ára, eða styttri tíma. Minni hlutanum þykir undarlegt að ekki hafi verið hugleidd önnur lánaform, ekki síst í ljósi áherslu ríkisstjórnarinnar á að minnka vægi verðtryggingar.

Að virtu öllu framangreindu leggur minni hlutinn til að frumvarpinu verði **vísað til mennta- og menningarmálaráðherra** sem efni til þverpólítísks samráðs um nýtt námslána-kerfi sem verði blanda af lánnum og styrkjum og gæti í hvívetna að jafnrétti til náms.

Alþingi, 23. september 2016.

Guðmundur Steingrímsson, Ásta Guðrún Helgadóttir. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.  
frsm.

Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir.