



Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Sölvhólgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, ágúst 2019
Tilvísun: 201907-0011

Efni: Umsögn ASÍ um drög að frumvarpi til laga um Stuðningssjóð íslenskra námsmanna

Um 30 ár eru liðin frá setningu núverandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna 21/1992 og miklar breytingar hafa orðið á íslensku menntakerfi síðan þau voru sett. Lögð hafa verið fram tvö frumvörp til heildarlaga um LÍN, annarsvegar 2013 og hins vegar 2016, en hvorugt þeirra náði fram að ganga. Nú er þriðja tilraun gerð og með þessu frumvarpi er ætlunin að bregðast við þeim breytingum sem átt hafa sér stað í menntakerfinu, breyttum tímum og þörfum námsmanna og verði þetta frumvarp að lögum mun það leysa af hólmi núgildandi lög. Samhliða er einnig verið að breyta nafni sjóðsins í Stuðningssjóð íslenskra námsmanna.

Stuðningssjóðs íslenskra námsmanna á að gegna hlutverki félagslegs jöfnunarsjóðs sem veitir námsaðstoð í formi námsstyrkja og námslána. Markmið laganna er jafnframt að tryggja þeim sem falla undir lögin, tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti. Hér er um mikilvægt hagsmunamál að ræða fyrir þá einstaklinga er málið varðar, vinnumarkaðinn og samfélagið allt og mikilvægt að vel takist til.

Með frumvarpinu er lagt til að fyrirkomulagi stuðnings við námsmenn verði breytt þannig að hætt verði að niðurgreiða vexti af námslánum og sett sú meginregla að lánþegar greiði lán sín upp fyrir 65 ára aldur til að koma í veg fyrir afföll af lánum vegna andláts lánþega. Þess í stað er lagt til að komið verði á beinu stuðningskerfi, annars vegar í formi niðurfellingar á 30% námslána að því tilskyldu að lánþegi ljúki námi innan tilskilinna tímamarka og hins vegar með beinum styrkjum vegna framfærslu barna lánþega. Samhliða þessu verða vextir af námslánum breytilegir og tengdir markaðsvöxtum ríkissjóðs á hverjum tíma að viðbættu álagi sem standa á undir væntum afföllum af endurgreiðslu námslána. Þá mun endurgreiðsla námslána hefjast einu ári eftir námslok í stað tveggja ára í gildandi lögum. Þá er í frumvarpinu lagt til að ráðherra hafi sérstaka heimild til ívilnana vegna endurgreiðslu námslána vegna náms í tilteknum námgreinum og til lánþega sem búsettir eru í brothættum byggðum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Alþýðusambandið telur að margt í tillögum um breytingar á fyrirkomulagi stuðnings við námsmenn sé til bóta s.s. aukinn stuðningur við barnafólk og upptaka samtímagreiðslna, en



gerir athugasemdir við að lánakjör hins félagslega stuðningssjóðs, sem sjóðnum ber að vera, skuli markaðsvædd með þeim hætti sem lagt er til. Með breytingunum mun óvissa um kjör og endurgreiðslubyrðni námslána aukast til muna, bæði vegna beinnar tengingar vaxtakjara við markaðsvexti og heimildar sjóðsstjórnar að ákvarða vaxtaálag til að standa undir væntum afföllum sjóðsins. Auk þess mun greiðslubyrði sem hlutfall af tekjum aukast í ákveðum tilvikum frá því sem nú er sem dregur úr jöfnunarhlutverki sjóðsins. Þá telur ASÍ að við breytingar á stuðningi við námsmenn þurfi að tryggja að nýtt kerfi hafi nauðsynlegan sveigjanleika og styðji með fullnægjandi hætti við þær umbreytingar sem við blasa á vinnumarkaði á næstu árum og áratugum. Það er samfélagslegt verkefni að tryggja að launafólk hafi aðgengi og möguleika í gegnum menntakerfið til þess að mæta breyttum kröfum og aðstæðum á vinnumarkaði. Þetta er að mati ASÍ einn af lykilþáttunum til að tryggja að þær umbreytingar sem framundan eru verði ekki til þess að ákveðnir hópar sitji eftir og ójöfnuður og stéttskipting aukist í samfélaginu. Með því að skilyrða stuðning í formi niðurfellingar á hluta námsláns við fulla námsframvindu og takmarkaðan sveigjanleika kerfisins til að samræma vinnu og nám er horft framhjá mikilvægi þessa.

Í frumvarpinu er í veigamiklum atriðum gert ráð fyrir að sjóðsstjórn setji nánari reglur og skilyrði í úthlutunarreglum varðandi grundvallarþætti eins og framfærsluviðmið, vaxtaálag, þrepaskiptingu og undanþágur frá reglum um námsframvindu svo eitthvað sé nefnt. Umhugsunarvert er að framkvæmd og virkni sjóðsins sem félagslegs jöfnunartækis til að stuðla að jafnrétti til náms geti í veigamiklum atriðum ráðist af þeim áherslum sem stjórn mótar hverju sinni án atbeina löggjafans.

Athugasemdir við einstaka þætti frumvarpsins:

IV. kafli. Fyrirkomulag námsaðstoðar

Í 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að sjóðurinn hafi heimild til að greiða námslán út mánaðarlega. ASÍ telur til mikilla bóta að teknar verði upp samtímagreiðslur námslána í stað eftirárgreiðslna líkt og nú er, sem gerir námsmönnum að fjármagna framfærslu sína með dýrum framfærslulánum hjá fjármálastofnunum fram að útgreiðslu námslána. Athygli vekur að ákvæði 12.gr. um samtímagreiðslur námslána er heimildarákvæði sem opnar möguleika á því að stjórn sjóðsins ákvarði annað.

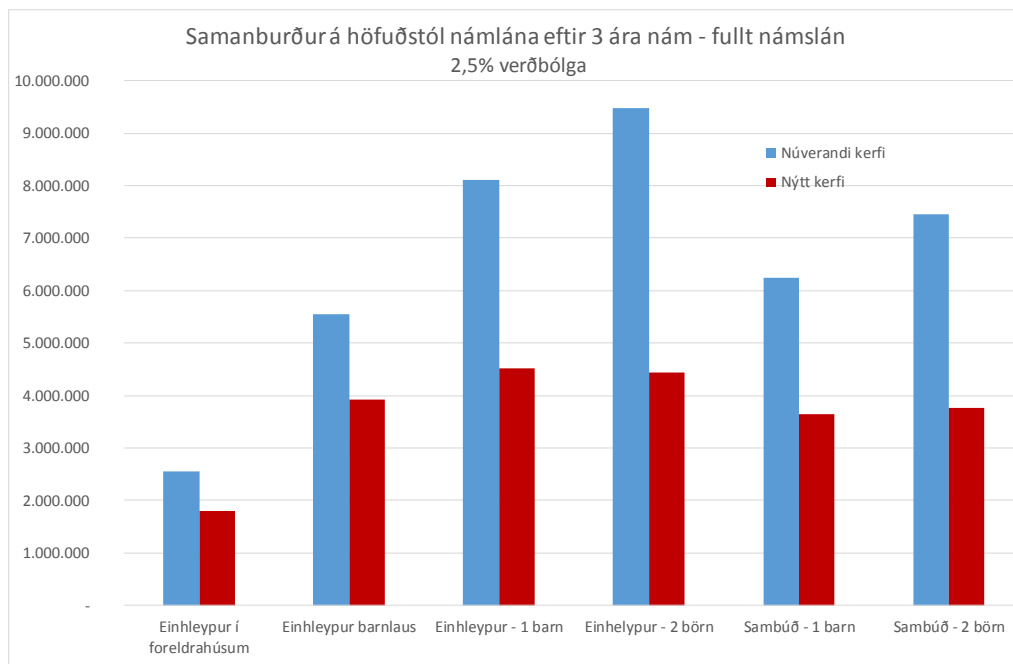
Í 14. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að heimilt sé að veita undanþágu frá köfum um námsframvindu vegna aðstæðna einstaklings. Nánar skal tilgreint um framkvæmd þessa í úthlutunarreglum og þar m.a. vísað til skilyrða um lágmarks örorku. Þessi undanþáguheimild er mjög óljós og sjóðsstjórn falið að skilgreina þær nánar í úthlutunarreglum. Mikilvægt er að stuðningskerfið komi til móts við ólíkar þarfir og aðstæður einstaklinga og styðji við þá á eigin forsendum. Í því samhengi má benda á niðurstöður samráðshóps um breytt framfærslukerfi almannatrygginga frá því í júní sl. þar sem m.a. er fjallað um mikilvægi þess að einstaklingar með skerta starfsgetu hafi möguleika á að stunda nám sem hluta af endurhæfingu.



V. kafli. Fyrirkomulag námsstyrks

Í 15.gr. frumvarpsins er fjallað um að námsmaður sem líkur prófgráðu innan tiltekins tímafrests ávinni sér rétt til námsstyrks í formi 30% niðurfærslu á höfuðstól námsláns að námi loknu. Þessi útfærsla námsstyrks er þannig bundinn því að viðkomandi taki námslán og eigi rétt á því skv. gildandi úthlutunarreglum. Leiðinni er ætlað að hvetja námsmenn til þess að ljúka námi innan tilskilinna tímamarka. Líkt og fram kemur í greinagerð með frumvarpinu eru fjárhagsáhyggjur námsmanna hér á landi meiri en víðast og ítrekað verið bent á að framfærsluviðmið námslána og tekjuskerðingarmörk séu of lág. Þetta ýtir undir að námsmenn sinni launavinnu samhliða námi og kann á sama tíma að verða til þess að námstími lengist. Þessi útfærsla námsstuðnings kann sömuleiðis að útiloka ákveðna hópa frá því að njóta stuðnings, vera of ósveigjanleg og styður ekki nægilega við yfirvofandi umbreytingar á vinnumarkaði.

Í 16. gr. er kveðið á um að námsmenn sem taka námslán og hafa börn á framfæri skuli fá styrk til framfærslu sem jafngildir einföldum barnalífeyri, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Stuðningur vegna framfærslu barna er þannig skilyrtur lántöku og námsframvindu. Framfærslustyrkur vegna barna kemur í stað sérstakra framfærslulána sem nú eru veitt vegna barna sem jafnar að verulegu leyti skuldastöðu námsmanna með og án barna að námi loknu eins og sjá má á mynd 1. ASÍ styður þessa breytingu heilshugar. ASÍ setur hins vegar spurningamerki við það að námsmönnum sé mismunað hvað þetta varðar eftir því hvort þeir taka námslán eða ekki. Það að skilyrða styrk vegna framfærslu barna við lántöku kann sömuleiðis að verða hvati til lántöku óháð þörf.



Mynd 1



VI. kafli. Lánakjör, endurgreiðslur námslána, vanskil og fyrningarfrestur

Frumvarpið gerir ráð fyrir að námsmenn geti við námslok valið um að hafa námslán sín verðtryggð eða óverðtryggð sem er nýmæli. Þá verða vextir námslána breytilegir og byggja á vaxtakjörum sem ríkissjóði bjóðast á markað að viðbættu föstu vaxtaálagi sem tekur mið af væntum afföllum af endurgreiðslu lána. Álag er ákveðið í úthlutunarreglum hvers árs. Fari verðtryggðir vextir með álagi yfir 4% og óverðtryggðir yfir 9% skal ráðherraskipuð nefnd gera tillögu til ráðherra um mögulegar breytingar. Hér er um viðamikla breytingu frá núverandi fyrirkomulagi að ræða sem mun auka áhættu og óvissu um kjör og endurgreiðslubyrði námslána verulega. Markaðskjör ríkissjóðs á hverjum tíma og afföll af lánum sjóðsins s.s. vegna andláts eða vanskila annarra lánþega munu þannig endurspeglast í vöxtum sjóðsins og námsmönnum gert að bera áhættuna að fullu. Fari verðtryggðir vextir yfir 4% og óverðtryggðir yfir 9% hefur ráðherra heimild til viðbragða en enga skyldu. Þannig er í reynd ekkert hámark á breytilegum vöxtum sjóðsins. ASÍ telur hér of langt gengið í að velta markaðsáhættu yfir á lánþega sem gengur gegn félagslegu jöfnunarhlutverki stuðningssjóðsins.

Reglum um endurgreiðslu námslána er breytt með þeim hætti að þeim sem náð hafa 35 ára aldri við námslok er gert að endurgreiða lán innan tilskilinna tímamarka sem háð eru lánsfjárhæð en þó þannig að lán skal ávallt vera að fullu greitt á við 65 ára aldur. Námsmenn sem ljúka námi fyrir 36 ára aldur geta áfram valið að endurgreiða námslán með tekjutengdri endurgreiðslu sem nemur 3,75% af tekjustofni líkt og nú er.

Áhrif breytinga á reglum um endurgreiðslu námslána á endurgreiðslubyrði einstaklinga eru nokkuð ólík eftir lánþegahópum, tekjum og aldri lánþega, auk þess sem vaxtakjör á lánstímanum ráða miklu um hina endanlegu endurgreiðslubyrði. Skilyrðislaus endurgreiðsla námslána innan tiltekinna tímamarka óháð tekjum lánþega getur hækkað greiðslubyrði verulega frá því sem nú er, bæði vegna takmarkaðs lánstíma og áhrifa af breytilegum vöxtum. Hætta er á að þetta takmarki möguleika ákveðinna hópa til að sækja sér aukna menntun á starfsævinni, dragi úr jöfnuði og jafnrétti til náms. Hin þrepaskipta endurgreiðsla námslána sem fjallað er um í 21. gr. frumvarpsins mun auk þess verða til þess að endurgreiðslubyrði verður í öfugu hlutfalli við tekjur og mun í reynd lækka hjá þeim tekjuhæstu frá því sem nú er.

ASÍ telur grundvallaratriði að öllum lánþegum standi til boða tekjutengd afborgun námslána enda skili sú leið auknum jöfnuði ráðstöfunartekna. Í töflum 1 og 2 má sjá endurgreiðsluhlutfall námsláns í nýju kerfi sem hlutfall af tekjum hjá einstaklingi sem tekur fullt námslán í 3 ár skv. gildandi úthlutunarreglum m.v. verðtryggt lán, annars vegar þegar vextir eru 1,5% og hins vegar 3,5%. Séu tekjur undir 800.000 er greiðubyrði m.v. þessar forsendur í öllum tilvikum hærra hlutfall tekna en nú er.

**Tafla 1: Endurgreiðsubyrði námslána sem hlutfall af tekjum - Fullt námslán í 3 ár - Verðtryggt - 1,5% vextir**

Tekjur á mánuði	Einhleypur í foreldrahúsum	Einhleypur barnlaus	Einhleypur - 1 barn	Einhleypur - 2 börn	Sambúð - 1 barn	Sambúð - 2 börn
400.000	5,8%	7,6%	7,5%	7,5%	7,1%	7,3%
500.000	4,7%	6,1%	6,0%	6,0%	5,7%	5,8%
600.000	3,9%	5,1%	5,0%	5,0%	4,7%	4,9%
700.000	3,3%	4,4%	4,3%	4,3%	4,0%	4,2%
800.000	2,9%	3,8%	3,8%	3,8%	3,5%	3,6%
1.000.000	2,3%	3,1%	3,0%	3,0%	2,8%	2,9%

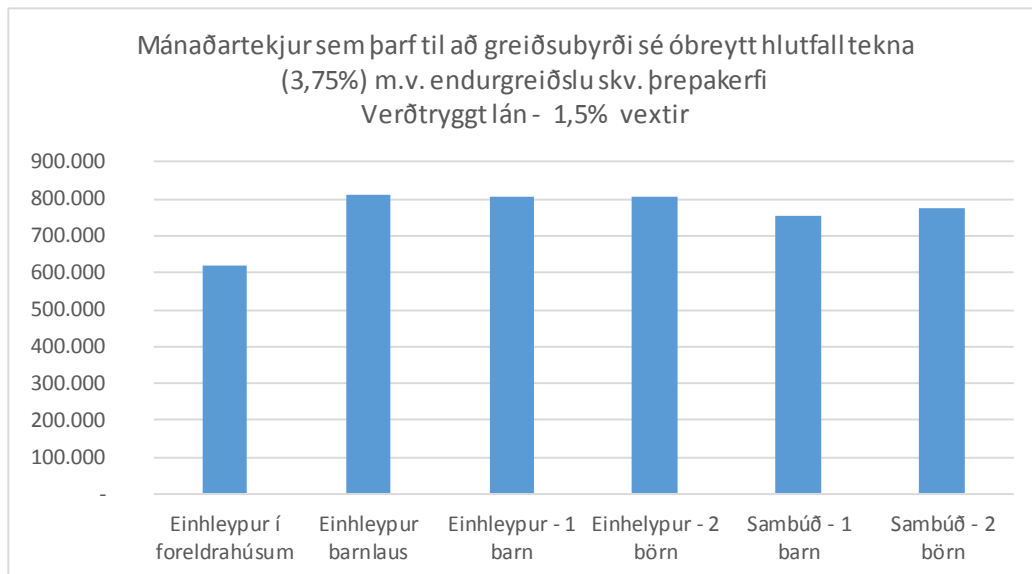
Tafla 1

Tafla 2: Endurgreiðsubyrði námslána sem hlutfall af tekjum - Fullt námslán í 3 ár - Verðtryggt - 3,5% vextir

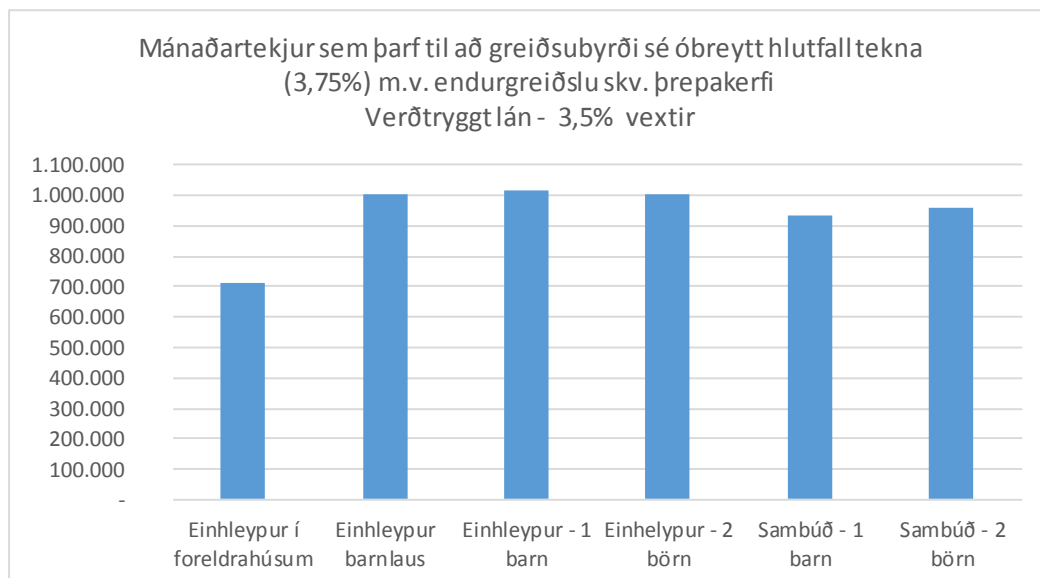
Tekjur á mánuði	Einhleypur í foreldrahúsum	Einhleypur barnlaus	Einhleypur - 1 barn	Einhleypur - 2 börn	Sambúð - 1 barn	Sambúð - 2 börn
400.000	6,7%	9,4%	9,6%	9,4%	8,7%	9,0%
500.000	5,3%	7,5%	7,7%	7,5%	7,0%	7,2%
600.000	4,5%	6,3%	6,4%	6,3%	5,8%	6,0%
700.000	3,8%	5,4%	5,5%	5,4%	5,0%	5,1%
800.000	3,3%	4,7%	4,8%	4,7%	4,4%	4,5%
1.000.000	2,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,5%	3,6%

Tafla 2

Til að bera saman greiðslubyrði sem hlutfall af tekjum í nýju og núverandi námslánakerfi má einnig skoða hversu háar tekjur námsmaður þarf að hafa til þess að greiðslubyrði í nýja námslánakerfinu sé sambærileg og í núverandi kerfi – þ.e. 3,75% af tekjum ársins. Á myndum 2 og 3 má sjá hvað einstaklingur þarf að hafa í tekjur til að greiðslubyrði í nýju kerfi sé óbreytt hlutfall tekna m.v. að tekið sé fullt námslán fyrir 3 ára, lán verðtryggt og endurgreiðsla skv. þrepakerfi. Séu vextir 1,5% þarf einhleypur einstaklingur í eigin eða leiguhúsnæði t.a.m að hafa ríflega 810.000 krónur í tekjur á mánuði til þess að greiðslubyrði sé ekki meiri en 3,75% af tekjum líkt og í núverandi kerfi. Séu tekjurnar lægri verður greiðslubyrðin hlutfallslega þyngri. Hækki vextir í 3,5% þarf þessi sami einstaklingur að hafa ríflega 1.000.000 kr. í tekjur á mánuði miðað við sömu forsendur til þess að greiðslubyrði verði óbreytt hlutfall tekna frá því sem nú er (3,75%).



Mynd 2



Mynd 3

Í 26. gr. er fjallað um endurgreiðslur ofgreiddra fjárhæða og þar gert ráð fyrir að námsmönnum sem ekki uppfylla skilyrði um námsframvindu beri að endurgreiða námslán með verðbótum með staðgreiðslu, skuldajöfnun á námláni næsta misseris eða með útgáfu skuldabréfs til að hámarki 18 mánaða. Ákvörðun um vexti á þeim skuldabréfum er skv. frumvarpinu í höndum sjóðsstjórnar og ekki að finna nein frekari fyrirmæli um viðmið eða hámark þeirra vaxta. Hætta er á að of íþyngjandi ákvæði um endurgreiðslu hvað þetta varðar kunni að vinda upp á sig og hafa áhrif á möguleika viðkomandi til að halda áfram og ljúka



námi. Varðandi nánari útfærslu þessa er vísað til úthlutunarreglna sjóðsins en mikilvægt er að vandað verði til verka við framkvæmd þessa.

VII. kafli. Sértaekar aðgerðir

Í 28. og 29. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem heimila ráðherra að ákveða sérstaka tímabundna ívilnun við endurgreiðslu námslána vegna tiltekinna námsgreina annars vegar og búsetu lánþega í brothættum byggðum hins vegar. Hér er um nýmæli að ræða sem ætlað er að styðja við byggðarþróun og bregðast við skorti á starfsfólki í tilteknum störfum. Mikilvægt er að umræddar ívilnunarheimildir byggji á greinagóðum vel skilgreindum mælikvörðum hverju sinni og verði ekki íþyngjandi fyrir kjarnastarfsemi sjóðsins og leiði t.a.m. til hækkunar á vaxtaálagi og þar með vaxtakjörum allra lánþega.

ASÍ áskilur sér rétt til frekari athugasemda á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz
deildarstjóri hagdeildar ASÍ

Eyrún Valsdóttir
deildarstjóri fræðsludeildar ASÍ