

# Umsögn Hagfræðistofnunar um frumvarp til laga um Stuðningssjóð íslenskra námsmanna.

Meðal breytinga sem lagðar eru til á námslánnum í frumvarpinu eru þessar:

	Nú	Tillaga
<b>Lánsform</b>	Verðtryggt m.v. neysluvís.	Verðtryggt eða óverðtryggt.
<b>Vextir</b>	Aldrei hærri en 3% ofan á verðtryggingu.	Jafnir vöxtum á ríkisbréfum auk álags vegna affalla af endurgreiðslum.
<b>Endurgreiðslur</b>	Það sem hærra er: 3,75% af tekjum fyrra árs, eða 136 þús. kr. á ári (2019, verðtryggt).	Ýmist jafngreiðslulán, að fullu greitt við 65 ára aldur, eða það sem hærra er af a) 3,75% af launum fyrir tveim árum (fyrrri hluta árs) eða af launum ársins á undan (seinni hluta árs), eða b) 10 þús.kr. á mánuði, en sú fjárhæð er verðtryggð. Ef námi lýkur eftir 35 ára aldur er lán alltaf jafngreiðslulán.
<b>Endurgreiðslur hefjast</b>	Tveimur árum eftir námslok.	Ári eftir námslok.
<b>Lengd náms</b>	Ekki í lögunum.	Ekki minna en 7 ára fullt lán (420 einingar).
<b>Fjárhæð</b>	96% af áætlaðri framfærsluþörf í hverju landi.	Full framfærsla á Íslandi, en mæla má fyrir um staðaruppbót í úthlutunarreglum.
<b>Greiðslur af láni</b>	Tvisvar á ári.	Í hverjum mánuði.

*Heimildir: Frumvarp til laga um Stuðningssjóð ísl. námsmanna, Lög um lánasjóð ísl. námsmanna. Hagfræðistofnun, 2016: Frumvarp um námslán og námsstyrki. LÍN hækkar og flóttafólk fær námslán, frétt Viðskiptablaðsins 31. mars 2018. Lánasjóður ísl. námsmanna, 2018, Úthlutunarreglur 2018-2019. Heimasíða Lánasjóðs ísl. námsmanna.*

Meðal annarra nýjunga í tillögunum:

- Ef námi lýkur á tilsettum tíma (sem nánar er skilgreindur) falla 30% láns niður í námslok.
- Ráðherra er heimilt að ákveða „sérstaka tímabundna ívilnun“ við endurgreiðslur lána ef „upplýsingar ligg[ja] fyrir um viðvarandi skort í starfsstétt eða að skortur sé fyrirsjáanlegur“ og ívilnun leiðir til þess að þeir sem ljúka prófgráðu nýti hana til starfa í starfstétt. Þá er ráðherra heimilt með auglýsingu að ákveða „sérstaka tímabundna

ívilnun“ við endurgreiðslu lána ef fyrir liggur að lánþegi eigi heima í brothætttri byggð og nýti menntun sína þar.

- Fjölgað er í stjórn Stuðningssjóðs (sem nú heitir Lánasjóður), m.a. með því að bæta við fulltrúa sem samtök launþega tilnefna. Skal hann gæta hagsmuna þeirra sem lokið hafa námi og greiða af námslánum.

## Athugasemdir:

Miklar breytingar felast í tillögunum, en kostnaðarmat fylgir þeim ekki, svo að séð verði. Hins vegar er vísað í kostnaðarmat í umsögn um 22. grein. Þetta torveldar mat á áhrifum frumvarpsins. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að talið er að undanfarin ár hafi tæpur helmingur nýrra námslána, eða 47%, í reynd verið styrkur. Í heildarlánasafninu sé styrkhlutfallið nokkru minna, eða 37%. Stuðningurinn felst annars vegar í því að útlánsvextir eru lægri en vextir á lánum sem Lánasjóðurinn tekur og hins vegar í því að lán eru ekki greidd upp. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að endurgreiðslur lána standi undir lánunum og að ríkið greiði ekki niður vexti, eins og nú. Hins vegar fellur hluti af höfuðstól lánanna niður, ef nokkur skilyrði eru uppfyllt. Mestu munar að 30% láns falla niður ef námi lýkur á tilteknum tíma, en auk þess eru veittar ívilnanir við endurgreiðslu lána ef nám er stundað í grein þar sem skortur er á fólki eða ef lánþegi starfar í brothætttri byggð. En þar sem mat á kostnaði við ný lög liggur ekki fyrir er ekki ljóst hvort ívilnanir af þessu tagi vega þyngra en breytingar til hins verra fyrir námsmenn, þ.e. hærri vextir, að endurgreiðslur byrja fyrr og að lán fólks sem lýkur námi eftir 35 ára aldur verða alltaf jafngreiðslulán, óháð tekjum.

Sú aðferð að miða endurgreiðslur lána við tekjur gerir það að verkum að námsmenn taka minni áhættu með því að taka lánin en ella. Fólk sem ekki á sterka bakhjarla á auðveldara með að hefja langt nám. En þessi háttur á endurgreiðslum verður líka til þess að fólk getur farið í dýrt nám, sem vitað er að allajafna leiðir ekki til góðra launa, án þess að hafa áhyggjur af endurgreiðslum. Fólk getur þannig fengið mikinn styrk úr kerfinu, sem að miklu leyti ræðst af ákvörðunum sem það tekur sjálf. Dreigið er úr þessu með því að herða reglur um endurgreiðslur á lánum, en jafnframt er ráðherra gefin heimild til þess að slaka á endurgreiðslureglum í tilteknum námsgreinum eða hjá þeim sem hyggjast starfa á tilteknum svæðum. Segja má að vald til þess að veita styrki í kerfinu færist með þessu að nokkru frá lánþegum sjálfum til ráðherrans. Rétt er þó að benda á, að þótt endurgreiðslur eigi að jafnaði að standa undir lánum munu ekki allir lánþegar endurgreiða lán sín að fullu í nýju kerfi. Kostnaður af því leggst á aðra lánþega Stuðningssjóðsins, því að álagi á vexti er ætlað að standa undir lánum sem tapast.

Ákvæði um að 30% af höfuðstól falli niður ef námi lýkur innan tiltekins tíma verður án efa mörgum hvatning til þess að ljúka námi. En vafalaust þykir ýmsum líka ósanngjarnt að eins misseris munur á námslengd, umfram svigrúm sem veitt er, valdi svo miklum mun á lánskjörum. Margt getur valdið töfum á námslokum. Fast verður sótt í undanþágur frá ákvæðunum og erfitt verðum að úrskurða um hvaða ástæður fyrir töfum á námi eru málefnalegar. Þrýst verður á skólayfirvöld að „hleypa fólki í gegn“ sem er á mörkum þess að standast lágmarkskröfur um kunnáttu, svo að lánakostnaður þess vaxi ekki stórlega. Ákvæði um afslátt af láni gæti því reynt erfitt í framkvæmd.

Erfitt gæti reynst að framfylgja fleiri ákvæðum í frumvarpsdrögum. Til dæmis gera ekki allir námsmenn sér ljóst hvenær þeir munu ljúka námi. Ef prófgráða næst ekki á því ári sem námsmaður verður 35 ára breytast öll námslán hans fram að því í jafngreiðslulán, sem hann greiðir af óháð tekjum. Lánskjör eru því óljós fram að námslokum. Ekki virðist gert ráð fyrir undanþágum frá þessu ákvæði. Gera má ráð fyrir að endurgreiðslur af jafngreiðslulánum verði sumum þungbærar. Þar sem sá háttur er á endurgreiðslum á námslánum er alltaf nokkuð um að menn ráði ekki við þær (Hagfræðistofnun, 2016, Frumvarp um námslán og námsstyrki, bls. 10-11). Skuldarar geta ekki losað sig við námslán með því að selja eign, eins og íbúðakaupendur gera stundum. Fróðlegt er að skoða hverjir það eru helst sem þessi breyting kemur niður á. Fyrr á árum var nokkuð um að konur hæfu háskólanám á fertugsaldri, oft eftir að börn þeirra voru komin úr frumbersku. Árið 2017 voru konur 69% háskólanema á aldrinum 31 árs til fertugs, en konur voru þá 61% háskólanema á aldrinum 21 árs til þrítugs.

Samkvæmt frumvarpinu getur ráðherra veitt ívilnanir við endurgreiðslu námslána vegna náms í tilteknum námsgreinum og til starfa á tilteknum svæðum. Hér er litið til fyrirmyndar frá Noregi, þar sem kennarar fá felldan niður hluta námslána ef þeir vinna í Finnmark eða Norður-Tromsfylki í ár eða lengur. Í greinargerð kemur fram að ný lög eigi að styðja við markmið stjórnvalda um að draga úr skorti á kennurum og heilbrigðisstarfsfólki og efla nám í listum og starfsnám ýmiss konar. Ekki verður séð að afsláttur af námslánum sé hagkvæmasta leiðin til þess að bæta úr skorti á kennurum eða hjúkrunarfræðingum. Ef fólk vantar í tiltekinni grein liggur beinast við að hækka laun sem þar eru greidd. Árið 2017 vann rétt rúmur helmingur kvenna sem stundað hafa nám í heilbrigðisvísindum í faginu (Hagfræðistofnun, 2018. Greining á menntun, starfsstéttum og atvinnugreinum á vinnumarkaði - stöðumat, bls. 30). Þá unnu rúm 62% þeirra, sem stundað hafa kennaranám eða uppeldisfræði, við kennslu (sama heimild, bls. 27). Af fólki sem stundað hefur nám í listum og hönnun unnu árið 2017 aðeins 16-17% að sérfræðistörfum sem ætla má að séu í þeirra sérgrein (sama heimild, bls. 31). Skortur á sérfræðingum í heilbrigðisvísindum, kennslu eða listum stafar því tæpast af því að ekki hafi nógu margir lagt hafi þessar greinar fyrir sig. Ef bæta á úr skortinum með því að útskrifa fleiri úr þessum greinum er kröftum nemenda og kennara sóað. Miklu einfaldara er að stuðla að því að fleiri, sem lokið hafa námi í þessum greinum, vinni við þær. Það verður aðeins gert með því að bæta starfskjör í greinunum. Ef ekki er vilji til þess liggur beinast við að draga úr kröfum um menntun - til dæmis með því að færa greinar af háskólastigi yfir á framhaldsskólastig. Um ívilnanir sem bundnar eru skilyrði um vinnu í fallvöltum byggðum gildir svipað og um skort á fólki í tilteknum greinum: Einfaldast er að bregðast við skorti á starfsfólki á afmörkuðum svæðum með því að greiða staðaruppbót á laun.

Fjölgað er í stjórn sjóðsins, m.a. til þess að þeir sem greiða námslán fái þar rödd. Þar sem greiðslur af lánum sumra lánþegar taka ekki lengur mið af tekjum þeirra má gera ráð fyrir að að fleiri eigi í erfiðleikum með að endurgreiða námslán en áður. En óvíst er að fjölgun stjórnarmanna breyti miklu um þann vanda. Ætla má að fulltrúar námsmanna líti nú þegar á sig sem fulltrúa þeirra sem greiða af lánunum. Endurgreiðslur eru hluti af lánskjörum og námsmenn eiga eftir að borga af þeim. Fjölgun í stjórn þyngir afgreiðslu mála. Ekki verður séð að brýna nauðsyn beri til að gera þessa breytingu.

Í frumvarpinu segir að ekki megi krefjast meira en 73% af fullri námsframvindu eða 44 eininga á ári til þess að lán sé veitt. Þetta er svipað og farið hefur verið fram á í úthlutunarreglum (Lánasjóður íslenskra námsmanna, 2018, Úthlutunarreglur 2018-2019, bls. 9). Í 14. grein frumvarpsins eru taldar ýmsar ástæður fyrir undanþágu frá kröfum um námsframvindu. Slík upptalning verður seint tæmandi en í lok hennar kemur fram að veita megi undanþágur „af öðrum sambærilegum ástæðum“. Að hluta til verða undanþágur alltaf að nokkru veittar að geðþótta starfsmanna Stuðningssjóðsins og stjórnar hans.

Gert er ráð fyrir að borgað verði af láninu mánaðarlega en nú er greitt tvisvar á ári af námsláni. Hægt er að semja um hraðari greiðslur en ekki strjálí. Að auki ber lánþega að greiða allan kostnað af innheimtu hvernar greiðslu. Sjálfsagt mun mörgum þykja þægilegt að geta dreift greiðslum yfir allt árið en á móti koma kostnaður og fyrirhöfn við fleiri greiðslur en áður.

Reykjavík, 9. ágúst 2019  
Sigurður Jóhannesson,  
forstöðumaður Hagfræðistofnunar.