



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík 9. ágúst 2016

1606006SA
Málalykill: 00.64

Efni: Samráð um frumvarp til laga um námslán og námsstyrki - 794. mál 145. löggjafarþings

Vísað er til tilkynninga á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 6. júní og 11. júlí sl., þar sem óskað var eftir umsögnum um frumvarp til laga um námslán og námsstyrki.

Almennt um frumvarpið

Um langt árabíl hefur verið unnið að endurskoðun á fyrirkomulagi námsaðstoðar hér á landi. Jákvætt er að endurskoðunin sé komin á það stig að heildstætt frumvarp sé lagt fyrir Alþingi og kallað eftir víðtæku samráði um efni þess. Málefnið er afar mikilvægt og gild rök sem leiða má að því að fyrirkomulag námsaðstoðar sé einn af hornsteinum íslensks menntakerfis. Af þeirri ástæðu hefur frumvarpið marga snertifleti við lögbundin verkefni sveitarfélaga og sveitarstjórnarstigið í heild.

Í umræðu um málefnið hefur Samband íslenskra sveitarfélaga haldið fram nokkrum almennum áherslum sem leiða af hlutverki sveitarfélaga á sviði skóla- og velferðarþjónustu:

- Námsaðstoð verði áfram veitt á samfélagslegum grunni og því sjónarmiði að jafna beri aðstöðumun milli þeirra sem sækja sér menntun. Þessi jöfnun tryggi tækifæri til náms án tillits til efnahags þar sem jafnframt verði horft til félagslegra þátta á borð við búsetu og fjölskylduábyrgð.
- Fyrirkomulag námsaðstoðar þarf að styðja betur við þá sem sækja sér verk- og tæknimenntun. Nýta ber þá möguleika sem fyrirkomulag námsaðstoðar getur boðið upp á til að leiðrétta slagsíðu í viðhorfum til verk- og tæknimenntunar, en þau hafa meðal annars áhrif á námsval.
- Lýðfræðilegar ástæður geta haft áhrif á nýliðun í einstökum greinum. Sveitarfélögin hafa verulegar áhyggjur af kennaraskorti sem meðal annars er tekinn að birtast í því að undanþágubeiðnum fer fjölgandi. Nýta má fyrirkomulag námsaðstoðar sem einn lið af mörgum í því að bregðast við slíkum aðstæðum.
- Námsaðstoð þarf að standa ungu fólki til boða sem sækir menntatengd vinnumarkaðsúrræði. Skýra ber hlutverk ólíkra bóta- og framfærslukerfa hins opinbera þannig að gráum svæðum fækki og tryggt verði að stuðningur rati ávallt til þeirra einstaklinga og fjölskyldna sem þurfa mest á honum að halda.

Fyrirliggjandi frumvarp hefur verið yfirfarið af hálfu sambandsins með hliðsjón af þessum áherslum. Eftir þá yfirferð er meginafstaðan jákvæð til frumvarpsins en jafnframt má telja víst að gerðar verði ýmsar breytingar á því í meðförum þingsins. Er þess farið á leit að þær athugasemdir - tillögur og ábendingar - sem hér fylgja á eftir



verði teknar til vandlegrar skoðunar af hálfu allsherjar- og menntamálanefndar. Jafnframt telur sambandið rökrétt að velferðarnefnd þingsins eigi aðkomu að málinu vegna samspils við önnur opinber aðstoðarkerfi.

Jöfnun vegna búsetu

Sambandið lítur svo á að í jöfnum tækifærum til náms, „án tillits til efnahags“ sbr. 1. gr. frv., felist m.a. að horft sé til búsetu þegar kjör námsaðstoðar eru ákveðin.

Svo sem fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpinu er stefnt að því að færa fyrirkomulag námsaðstoðar nær því sem tíðkast á Norðurlöndum. Í samræmi við það eru ýmis atriði rakin nánar í greinargerð með hliðsjón af stöðunni í nágrannalöndum.

Sambandið saknar þess að þar sé fjallað um endurgreiðslukjör sem sérstaklega eru ákveðin í þágu þeirra sem ljúka námi og vilja búa í heimabyggð eða leggja drög að starfsferli úti á landi. Í Noregi er þannig hægt að sækja um niðurfellingu á 10% af námsláni (að hámarki 25 þús. NOK á ári) ef viðkomandi er búsettur og starfandi í nyrstu héruðum Noregs.¹ Sá stuðningur kemur til viðbótar skattaívilnun sem veitt er.²

Staðan hérlendis er að ýmsu leyti svipuð og í dreifðari byggðum Noregs og margvíslegt óhagræði mætir þeim sem ljúka námi og vilja búa áfram í heimabyggð eða leggja drög að starfsferli á landsbyggðinni. Slík íþyngjandi atriði hafa áhrif á ákvarðanir og námsval og er í því sambandi tekið undir athugasemdir rektors Háskóla Íslands, sem telur endurgreiðslukerfið geta haft áhrif á sókn í einstakar námsgreinar.

Minnt er á að ýmsar námsgreinar hafa áberandi tengingar við atvinnulíf í dreifðari byggðum. Þá er ákveðin forsenda að þekkingargrunnur sé til staðar í nærsamfélaginu til þess að atvinnutækifæri séu samkeppnishæf. Í samkeppnisumhverfi felur fjarlægð m.a. frá markaði iðulega í sér hindrun sem fyrirtæki verða að yfirvinna með ábata af öðru og þar ber sérstaklega að horfa til þess að þekking, reynsla og hæfni byggist upp í nærsamfélagi atvinnunnar og tryggi þannig forskot sem yfirvinni hindranir.

Jöfnun tækifæra að þessu leyti hefur töluverðan snertiflöt við hagsmuni sveitarfélaga af því að stuðla að fjölbreyttu og öflugum atvinnulífi samhliða uppbyggingu alhliða velferðarþjónustu í nærsamfélaginu. Samband íslenskra sveitarfélaga kallar því eftir heimildum til handa Lánasjóði íslenskra námsmanna (LÍN) svo sjóðurinn geti sinnt þessu markmiði. Mögulegt er að fara sömu leið og í Noregi, þ.e. að veita beina peningalega ívilnun með niðurfellingu/afskrift. Líklega er þó nærtækara að heimildin verði hliðstæð þeirri sem er í 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins um frestun endurgreiðslna vegna fyrstu kaupa lántaka á íbúðarhúsnæði. Miða mætti við sömu mörk og þar eru þ.e. að lántaki fresti allt að helmingi hvernar endurgreiðslu og að þetta gildi í 5 ár. Þessar heimildir myndu síðan spila þannig saman að ef lántaki flytur út á landsbyggðina og kaupir þar húsnæði þýði það að viðkomandi hefji fyrst endurgreiðslu námslána að liðnum fimm ár.

Jöfnun vegna fjölskylduábyrgðar

Í umsögnum um frumvarpið hefur verið bent á að tillögur þess miði við að námsstyrkur sé alltaf jafnhár, og án tillits til þess ef námsmaður er með börn á framfæri.

¹ <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Tilbakebetaling/Sletting-av-gjeld/Finnmark-og-Nord-Troms/>

² <http://www.skatteetaten.no/no/Tabeiler-og-satser/Finnmarksfradraget/>



Sambandið tekur undir athugasemdir um að þetta fyrirkomulag sé órökrétt og hvetur til þess að norska kerfið verði hér fyrirmynd, en þar í landi hækkar sá hluti stuðnings, sem er í reynd styrkur, fyrir hvert barn. Að öðrum kosti væri verið að koma á fyrirkomulagi héraðs sem þýddi að íslenskur námsmaður sæti uppi með mun hærri skuldir að námi loknu en námsmenn í samanburðarlöndum.

Stuðningur við nýliðun og uppbyggingu nýrra greina sem starfsmenntun þarf til

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að við samningu þess hafi verið hugað að verk- og tæknimenntun m.a. með tillögu um að iðnnemar geti framvegis fengið námsstyrk frá 18 ára aldri. Sú tillaga er góðra gjalda verð en er þó einungis eitt af mörgu sem gera þarf til þess að markmið náist um nýliðun í verk- og tæknigreinum.

Þá skortir að frumvarpið taki tillit til þeirrar stöðu sem uppi er varðandi kennaramenntun og fleiri greinar.

Að mati sambandsins er fyllsta ástæða til þess að horfa einnig til Noregs hvað varðar lausnir á þessum vandamálum, sem eru langt frá því að vera bundin við Ísland. Þannig gefur norska kerfið möguleika á því að útskrifaðir kennarar á tilteknum sviðum (m.a. raungreinum) geti sótt um niðurfellingu á námslánaskuld upp að vissu marki.³ Sama gildir um lækna sem eru starfandi á ákveðnum svæðum, þar sem erfitt hefur reynst að tryggja nægjanlega mönnun í heilsugæslu.⁴

Til þess er einnig að líta að ef tillögur frumvarpsins ná fram að ganga mun það hafa í för með sér þyngri endurgreiðslubyrði fyrir þá sem þurfa að taka lán og í hlutfalli við námstíma. Samspil milli lengingar kennaranáms og þessarar endurgreiðslubyrði mun fyrirsjáanlega geta haft neikvæð áhrif á nýliðun og kallað á stærri og útgjaldafrekari mótvægisáðgerðir af öðrum toga.

Fækkun grárra svæða

Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga byggir á þeirri forsendu að skólamál séu hluti af velferðarþjónustu í víðum skilningi. Þar leggur sambandið megináherslu á að fækka svonefndum gráum svæðum, þar sem ábyrgðarskil er óskýr milli opinberra aðila. Slík grá svæði eiga sammerkt að bitna á þeim notendum sem þurfa á þjónustunni að halda.

Við alla endurskoðun á löggjöf ætti þess vegna að leitast við að skerpa á ábyrgð þeirra opinberu aðila sem fara með lagaframkvæmd. Upp hafa komið dæmi um að LÍN skilgreini sig frá því að taka eðlilegt tillit til félagslegra aðstæðna umsækjenda, meðal annars með vísan til þess að sjóðurinn sé fjármálafyrirtæki. Þá hefur einnig borið á því að skilgreiningar í úthlutunarreglum sjóðsins hafi verið þrengdar af fjárhagslegum ástæðum.

Þegar grá svæði af þessu tagi verða til finna sveitarfélög iðulega fyrir því að þrýst sé á aukna aðstoð af þeirra hálfu. Þá gengur það gegn heildarskipan opinberra fjármála, sbr. lög þar að lútandi, að ríkisaðili velti útgjöldum yfir á sveitarfélög með því að þrengja skilgreiningu á hlutverk sínu.

Sambandið óskar eftir því að farið verði í gegnum ákvæði fyrirbyggjandi frumvarps út frá þessu sjónarhorni. Meðal annars er þar vakin athygli á 5. tölul. 4. gr. frumvarpsins

³ <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Tilbakebetaling/Sletting-av-gjeld/Fullfort-visse-larerutdanninger/>

⁴ <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Tilbakebetaling/Sletting-av-gjeld/Leger/>



þar sem námsaðstoð (þ.m.t. námsstyrkur) er háð því að viðkomandi sé ekki í vanskilum við LÍN og að ekki hafi þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi. Verði þessu ákvæði framfylgt strangt gæti það stangast á við markmið laganna um að tryggja tækifæri til náms „án tillits til efnahags“.

Sama gildir um nám sem er skipulagt með vinnu, sbr. 7. mgr. 2. gr. Ströng skilgreining í því efni gæti reynst tvíbent gagnvart markmiði laganna sbr. einnig takmörkun námsaðstoðar ef nám er launað, sbr. 3. mgr. 9. gr.

Lagaframkvæmd

Frumvarpið gerir ráð fyrir að fjallað verði um framkvæmd laganna í þremur mismunandi fyrirmælum: reglugerð, úthlutunarreglum og nánari reglum (þ.e. starfsreglum stjórnar). Æskilegt er að skýrt verði nánar við þinglega meðferð málsins hvernig þessi fyrirmæli vinna saman, sérstaklega hvað varðar heimildir stjórnar LÍN í eigin starfsreglum. Einnig væri rétt að fram kæmi í 1. gr. frumvarpsins að markmiði laganna verði náð með því að LÍN veiti námsaðstoð í formi námsstyrkja og námslána. Þannig sé tekið af skarið um að úthlutunarreglur og starfsreglur stjórnar LÍN sæki stoð til laganna og sé ætlað að ná markmiði þeirra.

Eitt af því sem þar mun reyna á er hvernig úthlutunarreglur mæla fyrir um að framfærslulán taki mið af framfærsluþörf meðan á námi stendur sbr. 13. gr. frumvarpsins. Með vísan til fyrrgreindra sjónarmiða um jöfnun vegna búsetu er áriðandi að LÍN vegi framfærsluþörf með tilliti til aðstöðu þeirra námsmanna sem koma lengra að innanlands og fá ekki úthlutað námsmannaíbúð. Þróuð hafa verið framfærslu- eða neysluviðmið sem endurspeglar mismunandi stöðu á leigumarkaði eftir svæðum. Eðlilegt má telja að LÍN hafi slík viðmið til hliðsjónar við framkvæmd væntanlegra laga.

Samantekt

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir jákvæðri afstöðu til frumvarpsins og hvetur til að það fái vandaða skoðun af hálfu þingsins með tilliti einkum til þess kerfis sem gildir í Noregi. Sérstaklega er farið fram á að inn í fyrirbyggjandi frumvarp komi heimildir til handa LÍN að jafna aðstöðumun vegna búsetu og bregðast við þeirri stöðu ef nauðsynleg nýliðun á sér ekki stað í tilteknum greinum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Afrit: Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Velferðarnefnd Alþingis