



Reykjavík, 14.11.2024

Umsögn um mál nr. S-224/2024, drög að frumvarpi til laga um breytingu á gjaldtökuheimildum opinberra háskóla, frá Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu

Umsögn Deildar menntunar og margbreytileika við Menntavísindasvið Háskóla Íslands

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið hefur kynnt til samráðs drög að frumvarpi sem veitir opinberum háskólum lagaheimild til að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES svæðisins. Í drögunum er gert ráð fyrir að opinberir háskólar á Íslandi innheimti skólagjöld af nemendum sem koma utan EES svæðisins til að standa undir kostnaði við kennslu, rannsóknir og önnur verkefni. Jafnframt segir að „tílefni og markmið breytinganna [sé] að nýta opinber fjárframlög til háskóla betur og efla háskólastigið á Íslandi“.

Í drögunum eru settar fram röksemdir til stuðnings þessari breytingu. Þær eru:

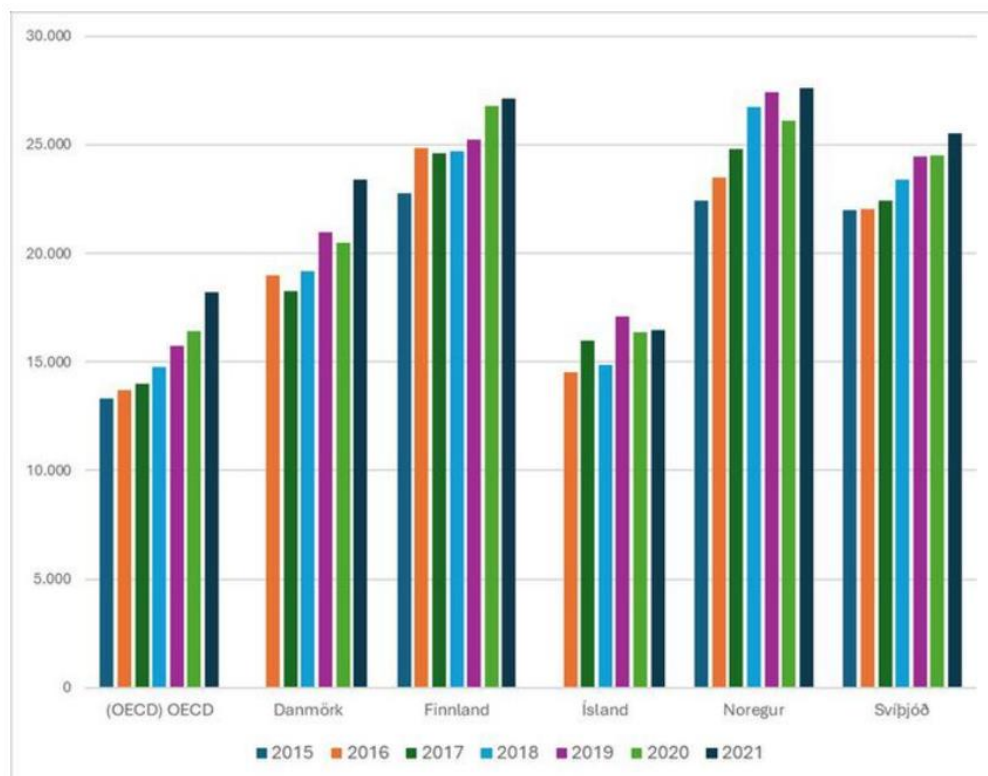
- (1) Mikilvægt er að opinberir háskólar hér á landi gangi í takt við hin Norðurlöndin og alþjóðaðpróun á sviði háskólamála.
- (2) ... innleiðing skólagjalda [getur] leitt til þess að íslenskir háskólar verði eftirsóknarverðari kostur fyrir efnilega nemendur þar sem aukin samkeppnishæfni háskólanna í alþjóðlegum samanburði sem og bætt fjármögnun gerir þeim kleift að auka gæði og umfang námsins.

Jafnframt er tekið fram að

- (3) Þessu fylgir ekki niðurskurður heldur verður sama fjármagni dreift á færri nemendur skólanna, þ.e. einungis nemendur innan EES-svæðisins.

Deild menntunar og margbreytileika (DMM) leggst eindregið gegn fyrirhuguðu frumvarpi og gerir eftirfarandi athugasemdir við það, rökin fyrir því og markmiðið með því.

(A) DMM tekur undir að mikilvægt sé að opinberir háskólar á Íslandi gangi í takt við það sem gerist á öðrum Norðurlöndum. Um langt skeið hefur háskólastigið á Íslandi verið verulega vanfjármagnað miðað við önnur Norðurlönd og einnig miðað við OECD meðaltal. Á stöplaritinu hér fyrir neðan má sjá hvernig þróunin hefur verið undanfarin ár:



Mynd 1: Fjárveitingar til háskólastigsins í USD á hvern nemanda.

Sé miðað við önnur Norðurlönd þá sést að fjárveitingar á Íslandi eru um helmingur til tveir þriðju af því sem gerist á öðrum Norðurlöndum. Sé það vilji ráðuneytisins að opinberir háskólar gangi í takt við háskóla á öðrum Norðurlöndum þarf að auka framlög til háskólastigsins um 50% eða svo.

Sé það markmið ráðuneytisins að háskólar á Íslandi gangi í takt við háskóla á öðrum Norðurlöndum er augljóst að miklu brýnna er að leiðrétta þá skekkju sem felst í stórlegri vanfjármögnun en að hætta að greiða fyrir lítinn hluta erlendra nemenda.

(B) Þegar ráðuneytið segir að mikilvægt sé að háskólar á Íslandi gangi í takt við það sem gerist á hinum Norðurlöndunum má spyrja: Hvers vegna? Þegar kemur að grunnfjármögnun (sbr. lið (A)) er svarið nokkuð augljóst: Háskólar á Íslandi eru ekki samkeppnishæfir um starfsfólk (þar sem launin eru mun lægri), ekki samkeppnishæfir um nemendur (þar sem styrkir eru færri og aðstaða oft lakari) og ekki samkeppnishæfir í rannsóknum (þar sem innlendir styrkir eru mun fátæklegri).

Hvers vegna það er mikilvægt að búa til sérstaka þröskulda fyrir nemendur utan EES er algerlega óljóst, jafnvel þótt önnur lönd hafi gert það. Í fyrsta lagi er fjöldi nemenda sem kemur utan EES ekki sérlega mikill. Umsóknum frá þessum hópi hefur vissulega fjölgað talsvert á undanförunum árum, úr 1472 fyrir síðasta skólaár, í 2285 fyrir núverandi skólaár, eins og kemur fram í greinargerðinni. En af þessum umsóknum er ekki nema hluti sem kemur til náms. Á skólaárinu 2023-2024 voru um 1.200 nemendur með ríkisfang utan EES við nám í HÍ, þ.e. á öllum árum. Á sama tíma voru um 14.000 nemendum sem stunduðu nám við HÍ, þar af um 900 frá öðrum löndum innan EES. Nemendur með ríkisfang utan EES eru ríflega helmingur þeirra erlendu nemenda sem stunda nám við HÍ en einungis um 8% af heildarfjölda nemenda við skólann.



Mikilvægi þessa hóps fyrir lítinn háskóla, sem rekinn er á litlu málsvæði, er ómetanlegt og ætti að líta á sem mikinn feng en ekki fyrst og fremst sem kostnaðarlið, eins og gert er í frumvarpsdrögunum. Af þeim nemendum sem koma utan EES kemur stærsti hópurinn frá Bandaríkjunum (213), en auk þess koma líka stórir hópar frá t.d. Íran (81), Kína (74), Bretlandi (51) og Kanada (49). Þessir nemendur mynda gríðarlega mikilvæg tengsl milli Íslands og heimalandsins, bæði á sviði vísinda, menningar og jafnvel viðskipta, og verða oft samstarfsfólk innlendra rannsakenda þegar frá líður.

Með því að skerða möguleika þessa fólks á að sækja sér menntun til Íslands er verið að þrengja eina af mikilvægustu lífæðum vísinda og fræða á Íslandi. Mikilvægi þessara nemenda verður enn ljósara þegar tölur um fjölda doktorsnema eru skoðaðar, en af þeim tæplega 280 erlendu nemendum sem stunda doktorsnám við HÍ koma um 170 utan EES.

(C) Með því að innheimta skólagjöld af nemendum sem eru með ríkisfang utan EES er verið að mismuna nemendum með tilliti til uppruna. Innan EES svæðisins hið svokallaða fjórfrelsi, sem felur í sér frjáls vöru- og þjónustuviðskipti, frjálsa fjármagnsflutninga og sameiginlegan vinnumarkað. Almennt gildir ekki að nemendur sem sækja nám í öðrum löndum EES greiða þau skólagjöld sem þar er gert ráð fyrir. EES samningurinn gerir, með öðrum orðum, ekki ráð fyrir því að nemendur innan svæðisins séu undanþegnir skólagjöldum.

Með því að innheimta skólagjöld af sumum nemendum opinberu háskólanna en ekki af öðrum, og með því að nota landamæri EES til að afmarka þann hóp sem greiða þarf skólagjöld, er verið mismuna nemendum með ómálefnalegum hætti.

Við þetta bætist að nokkur hluti þeirra nemenda við HÍ sem eru með ríkisfang utan EES eru búsettir hér á landi og hafa verið það um nokkurt skeið, vinna hér og greiða hér skatta. Með því að innheimta skólagjöld af þeim verður mismununin enn þá áþreifanlegri.

(D) Stór hluti erlendra nemenda við Háskóla Íslands leggja stund á íslenskunám samhliða öðru námi. Fyrir lítið málsvæði er ómetanlegt að fólk víðs vegar að úr heiminum skuli leggja fyrir sig að læra íslensku. Sumir þessara nemenda verða vel færir í málinu og verða jafnframt borðberar íslenskrar menningar og íslenskra fræða um víða veröld. Þetta er ekki síst áberandi í greinum eins og miðaldafræði og fornleifafræði, íslenskum bókmenntum og málvísindum.

Með því að þrengja möguleika fólks með erlent ríkisfang á að stunda nám í íslensku er vegið að þessum mikilvæga þætti í varðveislu og þróun íslenskrar menningar og íslensks máls.

(E) Háskóli Íslands hefur lagt áherslu á að hann sé alþjóðlegur háskóli. En það er erfitt fyrir Háskóla Íslands að keppa við marga aðra háskóla sem eru betur fjármagnaðir, bjóða upp á betri aðstöðu, eru betur tengdir öðrum löndum (ekki eyja langt úti í hafi), eru stærri og hafa meira námsframboð, o.s.frv. Styrkleikar HÍ og það sem dregur fólk að námi við skólann eru ekki síst staðbundin atriði eins og menning og náttúra. Talsverður fjöldi nemenda kemur til landsins til að stunda doktorsnám á sviðum þar sem þessi atriði eru áberandi, t.d. í jarðfræði og tengdum greinum, miðaldafræði, fornleifafræði, námi tengdu íslenskri tungu og íslenskum bókmenntum, o.s.frv.

Samkeppnishæfni HÍ veltur ekki síst á því að skólinn nái að rækta alþjóðleg tengsl. Mikilvægt er að slík tengsl séu raunverulega alþjóðleg en ekki bara evrópsk. Með því að leggja skólagjöld á nemendur sem koma utan EES munu alþjóðleg tengsl HÍ skerðast verulega og möguleikar skólans til að byggja upp rannsóknarsamstarf, t.d. við Kína, Japan og Bandaríkin, skerðast verulega.



(F) Nemendur innan HÍ, hver sem uppruni þeirra er, njóta á hverjum degi þess að vera í skóla sem er að nokkru leyti alþjóðlegur. Það nám sem fer fram í háskóla á sér ekki bara stað í kennslu- og rannsóknastofum undir leiðsögn kennara, heldur einnig í margvíslegum samskiptum nemenda sín á milli.

Með því að leggja skólagjöld á nemendur sem koma utan EES mun fjölbreytileiki nemendahópsins minnka verulega. Gera má ráð fyrir að mun færri nemendur komi frá þessu svæði, sem innifelur alla Afríku, alla Suður-Ameríku, alla Norður-Ameríku, alla Asíu og nokkurn hluta Austur-Evrópu, Bretland og Sviss, og hluta af Balkanskaganum.

Í frumvarpsdrögunum segir einnig:

Með tilkomu skólagjalda skv. frumvarpinu er fundin ný leið til þess að standa undir kostnaði við menntun nemenda utan EES-svæðisins og getur innleiðing skólagjalda leitt til þess að íslenskir háskólar verði eftirsóknarverðari kostur fyrir efnilega nemendur þar sem aukin samkeppnishæfni háskólanna í alþjóðlegum samanburði sem og bætt fjármögnun gerir þeim kleift að auka gæði og umfang námsins.

Með því að leggja skólagjöld á nemendur utan EES verður samkeppnishæfni skólanna ekki meiri. Í alþjóðlegum samanburði verða skólarnir ekki eftirsóknarverðari heldur fátæklegri og síður eftirsóknarverðir sem vettvangur menntunar.

Það sem þarf til að auka gæði og umfang námsins er ekki að leggja sérstök gjöld á um 8% nemenda (sem flestir eru í framhaldsnámi og leggja mikið af mörkum til rannsókna í opinberu háskólunum) heldur að fjármagna háskólastigið til samræmis við önnur lönd. Fjöldi nemenda utan EES er ekki svo mikill að hann hafi veruleg áhrif á fjármögnun háskólanna og ef skólagjöld fækka þessum nemendum um t.d. helming, niður í um 4% af heildarfjölda nemenda, þá mun sá kostnaður sem ríkið sparar sér verða hverfandi á móti þeim kostnaði sem af því hlýst að bregða fæti fyrir þennan hóp – sem birtist í fátæklegri menningu, skertum tengslum til framtíðar, minni menningarmiðlun, o.fl.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd Deildar menntunar og margbreytileika,

Ólafur Páll Jónsson

Deildarforseti Deildar menntunar og margbreytileika