



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008, HVIN23060104
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	1. október 2024

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Fjöldi erlendra nemenda við íslenska háskóla hefur vaxið jafnt og þétt á undanförunum árum og á það einkum við um nemendur utan evrópska efnahagssvæðisins (EES). Á skólaárinu 2022-2023 voru erlendir nemendur samtals 2.136, sem nam rúmum 10 % af heildarfjölda nemenda við skólana, þar af voru nemendur frá löndum innan EES svæðisins 855 talsins og nemendur utan EES svæðisins alls 1331. Í Háskóla Íslands fjölgaði erlendum umsóknum úr 1472 fyrir síðasta skólaár, í 2285 fyrir núverandi skólaár og þar af voru tæplega 2000 umsóknir frá nemendum utan EES svæðisins. Sambærileg þróun hefur átt sér stað hjá hinum háskólunum.

Gera má ráð fyrir að þessi aukning erlendra nemenda haldi áfram á næstu árum, í takti við aukið alþjóðlegt samstarf háskólanna hér á landi og rýmkandi reglur um dvalarleyfi útlendinga utan EES svæðisins. Þar má nefna sem dæmi, breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (dvalarleyfi) sem gerð var árið 2023 og fól í sér aukin réttindi erlendra háskólanema og fjölskyldna þeirra, til dvalar hér á landi í allt að þrjú ár frá útskriftardegi. Á sama tíma og aukið alþjóðlegt samstarf í kennslu og rannsóknum er mikilvægt fyrir gæði og samkeppnishæfni skólanna, er ljóst að aukinn fjöldi nemenda utan EES svæðisins, felur í sér aukna umsýslu og aukinn kostnað fyrir háskólana í landinu. Fulltrúar opinberu háskólanna hafa bent á að mikilvægt sé að mæta slíkum kostnaði með gjaldtöku í stað þess að kostnaðurinn komi niður á opinberri fjármögnun háskólastigsins.

Nemendur utan EES svæðisins eru fjármagnaðir af hinu opinbera, í gegnum fjármögnunarlíkan háskólanna. Sjálfstætt starfandi háskólum sem innheimta skólagjöld, er auk þess frjálst að innheimta hærri gjöld af nemendum utan EES svæðisins, en opinbera háskóla skortir lagaheimild til slíkrar innheimtu. Þetta skekkir samkeppnisstöðu opinberu háskólanna á alþjóðlegum vettvangi.

Á Norðurlöndunum hefur þróunin orðið sú að nemendur utan EES svæðisins greiða skólagjöld í opinberum háskólum og það sama gildir um flest önnur lönd Evrópu. Í skýrslu OECD um íslenskt efnahagslíf, frá árinu 2023 (*OECD Economic Surveys; Iceland 2023*) er fjallað um aukningu erlendra nemenda í íslenskum háskólum og möguleikum þeirra til lengri dvalar á Íslandi að loknu námi. Í tengslum við þá umfjöllun eru íslensk stjórnvöld hvött til að innleiða skólagjöld fyrir nemendur utan EES, í samræmi við það sem gert er á öðrum Norðurlöndum.

2. **Hvert er úrlausnarefnið?** Veita þarf opinberum háskólum lagaheimild til að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES svæðisins til að mæta auknum kostnaði vegna fjölgunar þeirra og til að jafna samkeppnisstöðu opinberu háskólanna, í takti við hin Norðurlöndin og alþjóðlega þróun á sviði háskólamála.

3. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Skólagjöld í opinberum háskólum verða ekki lögð á nema með lagaheimild sem ekki er til að dreifa í dag. Því er nauðsynlegt að leggja fram frumvarp þess efnis.

B. Markmið

1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Framtíðarsýnin í málefnum háskólastigsins, er að á Íslandi starfi háskólar sem eru samkeppnishæfir við háskóla í nágrannalöndum hvað varðar gæði kennslu, rannsóknavirkni og samfélagslega þátttöku. Leiðarljósið er að efla gæði náms og rannsókna og tryggja að þaðan útskrifist einstaklingar sem fá störf við hæfi og geti skapað sér áhugaverð tækifæri sem byggjast á þekkingu, hugviti og nýsköpun Stjórnvöld hafa sett sér markmið um að styrkja fjárhagslega stöðu háskólanna í alþjóðlegum samanburði og tryggja að opinber fjármögnun háskólastigsins feli í sér hvatningu til aukinna gæða í kennslu og árangurs í námi, rannsóknum og samfélagslegu hlutverki.

2. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Markmiðið frumvarpsins er að laga íslenska háskólakerfið að alþjóðlegri þróun, efla gæði háskólanáms og rannsókna og nýta betur það opinbera fé sem veitt er til fjármögnunar háskólastigsins. Í því skyni er í frumvarpinu lagt til að veita opinberum háskólum heimild til að innheimta skólagjöld fyrir nemendur utan EES svæðisins, líkt og gert er í sjálfstætt starfandi háskólum hér á landi sem og í háskólum nágrannalandanna. Nemendur frá löndum utan ESS svæðisins, verði almennt teknir út úr fjármögnunarlíkani háskólanna, en þess í stað fá opinberir skólar heimild til að innheimta skólagjöld fyrir þá nemendur, sem svari að minnsta kosti áætluðum kostnaði við nám á tiltekinni námslínu. Samhliða þessu verði teknir upp námsstyrkir fyrir afburðanemendur frá löndum utan EES svæðisins í þeim tilgangi að efnilegir nemendur hafi áfram tækifæri til náms hér á landi, óháð efnahag. Þessi breyting felur ekki í sér skerðingu á heildarfjármögnun hins opinbera til háskólamála, heldur mun sú fjármögnun nýtast betur í þá átt að auka gæði í háskólastarfi og veita góða þjónustu við nemendur.

C. Leiðir

1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Gera má ráð fyrir áframhaldandi aukningu á fjölda erlendra umsókna í háskólanám hérlendis, í tengslum við aukið alþjóðlegt samstarf háskólanna hér á landi og rýmkandi reglur um dvalarleyfi útlendinga utan EES svæðisins. Ef ekkert verður að gert, mun kostnaður vegna kennslu og þjónustu við nemendur utan EES svæðisins því halda áfram að aukast og taka sífellt stærri skerf af opinberu framlagi til háskólastigsins. Opinberir háskólar munu í vaxandi mæli fara halloka í alþjóðlegri samkeppni, hvað varðar fjármögnun á kennslu, rannsóknum og samfélagslegu hlutverki.

2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**

EKKI eru til önnur úrræði en lagasetning til að heimila opinberum háskólum að innheimta skólagjöld. Í gildandi lögum er einungis heimild til að taka sérstök umsýslu- og afgreiðslugjöld vegna umsókna um skólavist frá nemendum utan EES.

3. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**

Aðeins ein leið við lagasetningu er fær, þ.e. að bæta við lög um opinbera háskóla nýju ákvæði sem felur í sér heimild til að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áformað er að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 þar sem opinberum háskólum er heimilað að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES svæðisins. Miðað er við að gjaldtökuheimildin verði ekki bundin við fasta krónutölu heldur miðist við lágmark kostnaðar við kennslu nemanda, eins og viðkomandi háskóli metur hann á hverjum tíma. Skólagjöldin verða því mismunandi eftir námsgreinum í samræmi við kostnað.

Samhliða verða þessir nemendur teknir úr fjármögnunarlíkani háskóla, sem veldur því að aukið fjármagn dreifist á hvern nemenda af EES-svæðinu. Áformað er að styrktarsjóðir fyrir efnilega nemendur frá utan-EES svæðinu verði settir upp við háskólana, fjármagnaðir í gegnum fjármögnunarlíkan og með skólagjöldum, hvort tveggja að norrænni fyrirmynd.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Fyrirhugað er að leggja til breytingu á 24. gr. laga um opinbera háskóla með því að þar verði lögfest ný málsgrein sem geymi heimild fyrir skólana til að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES svæðis, sem stunda viðurkennt nám á háskólastigi.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

- 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei.**
- 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei.**
- 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.**

F. Samráð

- 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Opinberir háskólar hér á landi, sjálfstætt starfandi háskólar sem innheimta ekki skólagjöld og samtök nemenda á háskólastigi.
- 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Málið varðar málefni útlendinga utan EES svæðisins og kann því að snerta stjórnarmálefni dómsmálaráðuneytisins og félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins.
- 3. Samráð sem þegar hefur farið fram**
Á vegum háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins hefur verið haldnar vinnustofur með fulltrúum háskólastigsins um málefni erlenda nemenda við íslenska háskóla, helstu kostnaðarþætti skólastarfsins og framtíðartækifæri í háskólastarfi hér landi. Samtöl hafa einnig verið við rektora og aðra fulltrúa háskólastarfsins hérlendis og á alþjóðlegum samráðsfundum svo sem á vettvangi OECD. Í septemberlok 2024 fór fram vinnustofa með fulltrúum háskóla og nemenda um áform stjórnvalda, möguleg áhrif og útfærslu á styrktarsjóðum.
- 4. Fyrirhugað samráð**
Frumvarpsdrög verða lög fram í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

- 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

H. Næstu skref, innleiðing

- 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**
Miðað er við að frumvarpið verði lagt fram á haustþingi 2024.
- 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**
Miðað er við að fyrirhuguð lagabreyting taki gildi frá og með haustönn 2025 í opinberum háskólum. Ekki er gert ráð fyrir því að opinberir háskólar þurfi aðlögunartíma til undirbúnings vegna umræddrar gjaldtökuheimildar. Þessu verður fylgt eftir með breytingum á reglum nr. 755/2024 um fjárframlög til háskóla þar sem nemendaframlög verða almennt einskorðuð við

nemendur innan EES-svæðisins. Ákvæði verður bætt við um styrktarkerfi fyrir efnilega nemendur utan EES svæðisins.

3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Lagasetning ber árangur ef erlendir nemendur halda áfram að sækja í íslenska háskóla þrátt fyrir skólagjöld, að sértekjur háskóla aukist og ef vel gengur hjá háskólum að meta kostnað við einstaka námsleiðir.
4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu** Helsti mælikvarðinn á árangur og útkomu lagasetningarinnar er að opinberir háskólar, og sjálfstætt starfandi háskólar án skólagjalda, fái tekjur til að mæta kostnaði við kennslu nemenda utan EES við skólana, að samkeppnishæfni háskólanna aukist og að gæði náms og rannsókna aukist sömuleiðis.
5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?** Opinberir háskólar hafa skráningarkerfi og upplýsingar um nám og fjölda erlendra nemenda sem stunda nám við skólana, sem hægt verður að nota til að meta árangurinn af fyrirhugaðri lagabreytingu. Einnig munu alþjóðlegar samanburðarkannanir, svo sem *Education at a Glance* á vegum OECD og samanburðarlistar svo sem *Times Higher Education* gagnast við að meta árangur lagabreytingarinnar á gæði og samkeppnishæfni háskólastigsins.

I. Annað

Ekki verður séð að frumvarpið hafi önnur áhrif

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum