

Umsögn Háskóla Íslands um frumvarp til laga um Stuðningssjóð íslenskra námsmanna, 150. löggjafarþing, frá menntamálaráðherra

Háskóla Íslands fagnar því að lög um námsaðstoð skuli tekin til gagnerrar endurskoðunar og að horft sé til þess sem vel er gert í þessum efnum í nágrannalöndum okkar. Þá líst Háskólanum vel á að hluti af námsaðstoðinni verði í formi styrkja. Í námslánum samkvæmt núverandi kerfi reynist hluti lánanna vissulega vera styrkur, en í augum námsmanna er óljóst nú hvað styrkurinn er stór hluti lánanna auk þess sem hvatarnir til að fá styrki snúa almennt ekki að því að hraða námsframvindu og minnka brotthvarf. Að mati Háskólans er æskilegt að gert sé sýnilegra hvaða hluti aðstoðarinnar er styrkur og hvað er lán. Í eftirfarandi athugasemdum Háskólans hafa m.a. verið hafðar til hliðsjónar athugasemdir sem Hagfræðistofnun skólans mun senda inn á samráðsgáttina.

Einn vandi nemenda við framhalds- og háskóla á Íslandi hefur löngum verið mikil vinna með námi (sjá niðurstöður könnunarinnar Eurostudent VI <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2d86daef-4fb1-11e8-942b-005056bc530c>), en hún kemur að öllu jöfnu niður á námsárangri. Námsaðstoðarkerfið þarf að vera með þeim hætti að fýsilegra sé fyrir nemendur að gefa sig alla að náminu í stað þess að vinna með því. Þannig má að öllum líkindum stytta þann tíma sem þarf til að ljúka námi og, sem ekki er síður um vert, draga úr brotthvarfi nemenda úr námi.

Ljóst er að ýmsar breytingar eru námsmönnum í vil. Mest munar um að 30% láns falla niður ef námi lýkur á tilteknum tíma. Sá hvati, sem nemendur hafa til að ljúka námi á tilsettum tíma, er æskilegur og til þess fallinn að bæta námsframvindu þeirra. En þar sem mat á kostnaði við ný lög liggur ekki fyrir er ekki ljóst hvort þetta vegur þyngra en breytingar til hins verra fyrir námsmenn, þ.e. að ekkert fast hámark er á vöxtum, endurgreiðslur byrja fyrr og eru hærri en áður og að lán fólks sem lýkur námi eftir 35 ára aldur verða alltaf jafngreiðslulán, óháð tekjum.

Kostnaðarmat fylgir ekki frumvarpinu, svo að séð verði. Á hinn bóginn er vísað í kostnaðarmat í umsögn um 22. grein. Þetta torveldar mat á áhrifum frumvarpsins. Þá væri til bóta ef birtar yrðu upplýsingar um áætlaða greiðslubyrði nemenda af námlánum að námi loknu og samanburð á greiðslubyrði samkvæmt frumvarpinu annars vegar og eldri lögum hins vegar. Þessi samanburður þyrfti að sýna greiðslubyrði nemenda sem ljúka námi á tilskildum tíma til að fá niðurfellingu á hluta námsláns annars vegar og nemenda sem ekki njóta slíkrar niðurfellingar hins vegar, auk greiðslubyrði af jafngreiðslulánum fyrir báða hópa. Þá væri til bóta að birtar yrðu upplýsingar um hver áætlaður styrkur ríkisins af útlánum hvers árs yrði eftir lagabreytingarnar, en í greinagerðinni kemur fram að þessi styrkur er áætlaður 47% í dag.

Ákvæði um að 30% af höfuðstól falli niður ef námi lýkur innan tiltekins tíma verður án efa mörgum hvatning til þess að ljúka námi á tilsettum tíma eins og áður sagði. Þetta ákvæði getur á hinn bóginn verið erfitt í framkvæmd og kallað á mörg álitamál þegar skera þarf úr um undanþágur hafi nemandi tafist í námi. Þá getur þetta ákvæði, þar sem um töluverðar fjárhæðir getur verið að ræða, einnig kallað á auknar kröfur nemenda á háskólana, t.d. um rýmri reglur um upptökupróf og rýmri skilafresti á verkefnum.

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, en gera má ráð fyrir að endurgreiðslur af jafngreiðslulánum verði sumum þungbærar. Þá er fróðlegt að skoða hverjir það eru helst sem þessi breyting kemur niður á. Fyrir 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.

Þá er óljóst hvort ívilnanir sem ráðherra er heimilt að veita við endurgreiðslu námslána vegna náms í tilteknum námsgreinum og til starfa á tilteknum svæðum nái þeim markmiðum sem stefnt er að þar sem ekki verður séð að afsláttur af námslánum sé hagkvæmasta leiðin til þess að bæta úr skorti í einstökum starfsgreinum. Ýmislegt bendir til þess að starfskjör hafi þar meira að segja.

Þá er rétt að benda á að ef vel á að vera þurfa stjórnvöld að safna ítarlegum upplýsingum um námsþátttöku þeirra hópa sem minnst er á í greinargerðinni að eigi erfiðara með að sækja nám, þ.e. einstæðra foreldra, námsmanna með barn á framfæri og námsmanna sem búa utan höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt greinargerðinni er það m.a. markmiðið með lagasetningunni að bæta stöðu þessara hópa sem er mjög jákvætt einkum í ljósi þess hve hátt hlutfall íslenskra háskólanema fellur í þennan hóp samanborið við aðra evrópska háskólanema (sjá niðurstöður Eurostudent VI). Til að hægt sé að ganga síðar úr skugga um að þetta markmið hafi náðst þarf að safna ítarlegum upplýsingum um núverandi stöðu.

Að lokum viljum við ítreka að Háskólinn fagnar því að lög um námsaðstoð skuli tekin til gagnarrar endurskoðunar. Á sama tíma ítrekar Háskólinn einnig mikilvægi þess að nákvæmt kostnaðarmat sé gert þar sem ávinningur af nýja kerfinu fyrir mismunandi hópa sé gerður ljós. Sérstaklega sé hugað að því hvort breytingarnar muni hafa neikvæð áhrif á tiltekna hópa (t.d. eftir aldri, kyni, o.s.frv.) og hvort breytingar muni því ekki jafna aðgengi að námi heldur í einhverjum tilfellum mögulega hindra aðgengi vissra hópi miðað við núverandi kerfi.

Ábendingar varðandi einstakar greinar:

3. mgr. 2. gr.: Í málsgreininni er lán vegna skólagjalda skilyrt við að um sé að ræða 60 ECTS eininga nám á skólaári. Í athugasemdum kemur fram að skólagjaldalán geti verið veitt til sérnáms, aðfaranáms og háskólanáms. Þar sem ECTS einingar eru einungis notaðar í námi á háskólastigi þarf að umorða þessa málsgrein.

1. mgr. 6. gr.: Spyrja má hvort ekki sé nægilegt að tilgreina: „Námslán eru veitt til aðfaranáms fyrir háskólanám, sem nemur allt að 60 stöðluðum framhaldsskólaeinungum, sé námið samþykkt af ráðherra.“ í stað „Námslán eru veitt til aðfaranáms fyrir háskólanám, sem nemur allt að 60 stöðluðum framhaldsskólaeinungum, sé námið skipulagt af viðurkenndum háskóla og samþykkt af ráðherra, óháð því hvort námið fer fram innan háskóla eða innan viðurkennds skóla á framhaldsskólastigi á grundvelli samnings við viðurkenndan háskóla.“

2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 6. gr.: „Alþjóðlega viðurkenndir háskólar“ er óljóst orðalag, ekki liggur fyrir hvað átt er við með því. Almenn miða alþjóðasamningar við að háskólar séu viðurkenndir af menntamálayfirvöldum í því landi þar sem skólinn starfar.

3. mgr. 6. gr og 1 mgr. 7. gr.: Skoða má þessar málsgreinar í ljósi þeirrar umræðu sem verið hefur uppi um að auka þurfi aðgang starfsnámsbrauta að háskólanámi, sbr. frumvarp til laga nr. 1265 frá 2018-2019.

2. mgr. 7. gr.: Í upptalninguna vantar tölulið um að námsbrautin hafi verið staðfest af menntamálaráðherra.

4. mgr. 7. gr.: „Alþjóðlega viðurkennt nám“ er óljóst orðalag. Ekki liggur fyrir hvað átt er við með því. Þarna ætti frekar að standa: „...viðurkennt af menntamálayfirvöldum viðkomandi lands“.

2. mgr. 11. gr.: Búsetuákvæðið getur torveldað íslenskum nemendum aðgang að framhaldsnámi erlendis. Nemandi sem lokið hefur fjögurra ára grunnskólanámi erlendis getur t.d. ekki haldið beint áfram í meistaranám erlendis, hann þyrfti samkvæmt ákvæðinu að koma heim og gera a.m.k. tveggja ára hlé á námi áður en hann getur haldið út aftur til meistaranáms. Hið sama getur gilt um aðgang að doktorsnámi erlendis. Þá er vert að geta þess að í einhverjum tilvikum geta nemendum staðið til boða störf erlendis að loknu námi sem búa þá frekar undir áframhaldandi nám, þetta ákvæði getur virkað letjandi á að nemendur grípi slík tækifæri.

3. mgr. 15. gr.: Ekki er samræmi í lengd náms og viðbótartímanum sem nemendur hafa til að ljúka námi og fá niðurfellingu hluta láns. Samkvæmt 1. tölulið fá nemendur sem stunda eins árs aðafaranám og eins árs starfsnám á fjórða stigi framhaldsskóla, eins árs viðbótartíma. Þetta þýðir að þeir fá niðurfellingu ljúki þeir náminu á tveimur árum, en samkvæmt 3. tölulið fá nemendur sem ljúka eins misseris til tveggja ára diplómanámi við háskóla einungis sex mánaða viðbótartíma.

1. mgr. 37. gr.: Samkvæmt málsgreininni er námsaðstoðin undanþegin staðgreiðslu opinberra gjalda. Skýrara væri að tilgreina að námsaðstoð frá Stuðningssjóðnum teljist ekki til skattskyldra tekna við ákvörðun tekjuskatts.