

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um háskóla,
nr. 63/2006 (örnám og prófgráður).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, Samtökum atvinnulífsins, Símenntun Háskólans á Akureyri, Háskólanum á Hólum, Háskóla Íslands, Háskólanum á Bifröst og Landssamtökum íslenskra stúdenta.

Nefndinni bárust sex umsagnir sem eru aðgengilegar á síðu málsins á vef Alþingis. Auk þess barst minnisblað frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti.

Með frumvarpinu er ætlunin að lögfesta heimild háskóla til að bjóða upp á svokallað örnám til námseininga og að færa reglur um prófgráður og námsframboð háskóla nær þeim viðmiðum og þeim hæfniramma sem Ísland hefur skuldbundið sig til að virða.

Umfjöllun nefndarinnar.

Viðmið um æðri menntun og prófgráður.

Frumvarpið er liður í uppfærslu á gildandi viðmiðum um æðri menntun og prófgráður sem voru birt með auglýsingu nr. 530/2011 um útgáfu viðmiða um æðri menntun og prófgráður. Ísland er aðili að Bologna-samstarfinu sem er grunnur að evrópska háskólasvæðinu (EHEA). Með þátttöku í Bologna-samstarfinu felst skuldbinding aðildarríkjanna um að fylgja sam-
eiginlegum evrópskum stöðlum og gæðaviðmiðum fyrir háskóla.

Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hefur verið unnið að uppfærslu og breytingum á gildandi viðmiðum og voru drög að nýjum viðmiðum um æðri menntun og prófgráður birt í samráðsgátt stjórnvalda í febrúar 2022 (mál nr. 45/2022). Helstu breytingar sem felast í uppfærðum viðmiðum um æðri menntun og prófgráður eru í fyrsta lagi að lágmark ECTS-eininga til diplómaprófs og viðbótarprófs á meistarastigi hækkar úr 30 í 60 einingar, í öðru lagi að kynna og skilgreina örnám til ECTS-eininga sem hluta af bakkalár-, meistara- eða doktorsnámi og í þriðja lagi að opna á möguleika á veitingu svokallaðs M.Phil.-prófs á doktorsstigi. Með því að auka kröfur um einingafjölda til námsloka á grunn- og meistarastigi verður til svigrúm fyrir stuttar og sveigjanlegar námsleiðir sem þó leiða til ECTS-eininga, svokallað örnám (e. micro-credentials). Þá eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 7. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, þannig að ekki verði þar lengur að finna upptalningu á viðurkenndum prófgráðum og lokaprófum sem háskólar miða við heldur verði vísað til áður-
nefndra viðmiða um æðri menntun og prófgráður þar sem slíkar kröfur eru settar fram. Meiri hlutinn undirstrikar að viðurkenndar prófgráður og lokapróf sem ráðherra verður heimilt að kveða á um í viðmiðum skv. 5. gr. laganna skulu byggjast á og samræmast alþjóðlegum viðmiðum um hæfni við námslok.

Örnám.

Örnám er nýjung og skilgreint alþjóðlega sem stutt nám þar sem nemendur tileinka sér ákveðna hæfni sem er metin á gagnsæjan og samræmdan hátt í námsmati og með ECTS-ein-ingum. Örnám fellur utan skilgreindra námsloka í viðmiðum um æðri menntun og próf-gráður.

Líkt og rakið er í minnisblaði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis dags. 29. febrú-ar 2024 fellur örnám á háskólastigi undir allt hefðbundið gæðamat sem háskólum ber að fara eftir nú þegar. Örnám getur verið frá 1 ECTS til 59 ECTS samkvæmt uppfærðum viðmiðum um æðri menntun og prófgráður en getur ekki eitt og sér orðið grundvöllur gráðu. Þá verður hægt að meta örnám til styttingar náms þegar það á við. Í greinargerð með frumvarpinu er rakið að með því að nýta tæki Bologna-samstarfsins opnast möguleiki fyrir háskólastofnanir til að meta örnám til styttingar náms eða til inntöku í nám á meistarastigi. Af þessu leiðir að tengsl örnáms við raunfærnimat á háskólastigi eru nokkur. Þá eykur örnám möguleika stú-denta á að bæta við sig sérhæfðri færni og opnar leiðir til áframhaldandi náms. Þá er þess getið að á vettvangi evrópska háskólasvæðisins er unnið að því að móta leiðbeiningar fyrir háskóla um örnám og verða skilyrði og ramma örnáms betur afmörkuð í viðmiðum um æðri menntun og prófgráður í framhaldi af útgáfu leiðbeininganna.

Að jafnaði voru umsagnaraðilar jákvæðir gagnvart markmiðum frumvarpsins. Í umsögn Háskóla Íslands er tekið undir að með örnámi kunni að felast tækifæri til að þróa sveigjanlegt nám sem sniðið er að fjölbreyttum þörfum vinnumarkaðar og samfélags. Hins vegar telur skólinn ekki fyllilega ljóst hvaða viðmið og kröfur örnám á háskólastigi þarf að uppfylla. Mikilvægt er að mótuð verði formleg umgjörð um þessa tegund náms með skýrum kröfum og viðmiðum. Í umsögn frá Háskólanum á Bifröst segir að á tímum hraðra samfélagsbreyt-inga og framþróunar sé mikilvægt að fólk hafi tækifæri til að auka við þekkingu sína og hæfni með námi á háskólastigi án þess að þurfa að skrá sig í langt háskólanám, sem verði mögulegt með tilkomu örnáms. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og mikilvægi þess að menntakerfið mæti þörfum vinnumarkaðar og almennings. Líkt og Samtök atvinnulífsins benda jafnframt á verður menntakerfið að vera sveigjanlegt þar sem örar samfélagsbreytingar skapa stöðuga þörf fyrir endurnýjun þekkingar í atvinnulífinu.

Háskóli Íslands bendir jafnframt á mikilvægi þess í umsögn sinni að stjórnvöld efni til átaks til að kynna örnám á háskólastigi fyrir haghöfum, þ.m.t. núverandi og verðandi há-skólanemum, atvinnurekendum og stéttarfélögum háskólamenntaðs fólks. Sér í lagi er mikil-vægt að upplýsa heildarsamtök á vinnumarkaði um hvað felst í örnámi til að stuðla að því að það verði viðurkennt í kjara- og stofnanasamningum. Meiri hlutinn undirstrikar mikilvægi þess, ekki síst í ljósi þess að formleg umgjörð og viðmið fyrir örnám eru enn í vinnslu. Há-skóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið hyggst standa fyrir fræðslu og kynningarátaki haustið 2024, annars vegar ætlað háskólunum og hins vegar haghöfum, svo sem væntanleg-um nemendum, atvinnurekendum og stéttarfélögum, og telur meiri hlutinn það mikilvægt til að tryggja farsæla innleiðingu örnáms.

Fjármögnun háskólanna og örnám.

Við umfjöllun nefndarinnar um málið var rætt um hvernig fjármögnun örnáms falli inn í fjármögnunarlíkan háskólanna. Í greinargerð með frumvarpinu segir að ráðgert sé að kostn-aður við þróun og framboð á örnámi rúmist innan núverandi fjármögnunarlíkans háskólanna. Í umsögn frá Háskólanum á Bifröst var bent á að æskilegt væri að í reiknilíkani háskólanna verði gert ráð fyrir fjárhagslegum hvötum til að þróa örnám og útskrifa nemendur úr örnámi. Í minnisblaði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis kemur fram að það sé til skoðunar

hvort gera eigi ráð fyrir sérstökum hvötum til þróunar á örnámi. Hið nýja reiknilíkan, sem er í vinnslu hjá ráðuneytinu, sbr. drög að nýjum reglum um fjárframlög til háskóla sem hafa verið birt í samráðsgátt (mál nr. S-192/2023), geri ráð fyrir að greitt verði fyrir loknar einingar, þar á meðal vegna örnáms, en ekki verði um formleg námslok að ræða sem háskólar fái greitt fyrir.

Fyrir nefndinni var jafnframt fjallað um aðgengi að örnámi og mikilvægi þess að tryggja jöfn tækifæri til að stunda örnám, m.a. fyrir stúdenta og óháð starfsstétt. Meiri hlutinn undirstríkar mikilvægi þess að þetta verði skoðað nánar þegar útfærsla og þróun örnáms hjá háskólunum liggur fyrir. Jafnframt verði horft til þeirra sjónarmiða þegar kemur að boðaðri endurskoðun á lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, en markmið þeirra er að tryggja tækifæri til náms, án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti, með því að veita námsmönnum fjárhagsaðstoð í formi námslána og styrkja.

Hvað varðar útfærslu örnáms var einnig fjallað um hvernig það falli að endurmenntun eða símenntun á vegum háskólanna. Í umsögn frá Símenntun Háskólans á Akureyri er lagt til að það verði skýrt í lögnum að sjálfstæðar sértekjueiningar innan háskólanna hafi leyfi til að „selja örgráður“ í samstarfi við deildir innan háskólans. Í minnisblaði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis kemur fram að opinberu háskólarnir þurfi sjálfir að taka afstöðu til skrásetningargjalds vegna örnáms skv. a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 85/2008. Þá sé opinberu háskólunum heimilt að bjóða upp á örnám í gegnum endurmenntun hjá sjálfstæðum endurmenntunarstofnunum en þær hafa þó ekki viðurkenningu ráðherra skv. 3. gr. laga um háskóla til að veita einingar eða háskólagráður. Fræðasvið og deildir opinberra háskóla geta metið slík námskeið til eininga og námsgráða samkvæmt heimild í 10. gr. laga um háskóla.

Breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar.

Fyrir nefndinni var bent á að í c-lið 1. gr. frumvarpsins væri notað hugtakið „örnámskeið“ í stað „örnám“ líkt og í greinargerð og er lagt til að það verði samræmt. Hugtakið örnám vísi bæði til styttri námsleiða og stakra námskeiða. Meiri hlutinn tekur undir ábendinguna og leggur til breytingu þess efnis.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Í stað orðsins „örnámskeið“ í c-lið 1. gr. komi: örnám.

Bergþór Ólason var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Sigmar Guðmundsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykktur álitum þessu.

Alþingi, 12. mars 2024.

Bryndís Haraldsdóttir,
form.

Berglind Ósk Guðmundsdóttir
frsm.

Dagbjört Hákonardóttir.

Hafðís Hrönn Hafsteinsdóttir.

Halldóra Mogensen.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Brynhildur Björnsdóttir.