

Svar

mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Hönnu Katrínu Friðriksson um ríkisstyrki til sumarnáms.

1. *Hvernig nýttust þær 500 millj. kr. sem stjórnvöld ákváðu að veita til háskóla svo að unnt væri að bjóða námsmönnum upp á sumarnám sumarið 2020?*

Í framhaldi af samþykkt Alþingis á fjáráaukalögum II, sbr. lög nr. 36/2020, voru framlög til háskólastigs hækkuð um 500 millj. kr. Markmiðið með hækkun framlaga var að bjóða upp á sumarnám 2020 og þannig sporna gegn atvinnuleysi og efla menntun ungs fólks. Sumarnámið fór fram á tímabilinu 25. maí til 15. ágúst 2020. Almenn greiddur nemendur skráningargjöld að hámarki 3.000 kr. fyrir hvert námskeið. Úthlutunarreglum Menntasjóðs námsmanna um sumarnám var breytt til að koma til móts við þessar ráðstafanir. Stjórn Menntasjóðs breytti námsframvinduskilmálum vegna sumarlána þannig að lágmarkseiningafjöldi var lækkaður úr 15 ECTS-einingum í eina ECTS-einingu. Háskólum var gert að skila upplýsingum um þátttakendur, kyn, aldur búsetu, fjölda þeirra sem uppfylltu kröfur um námsframvindu, námslok o.fl. Allir íslenskir háskólar buðu upp á sumarnám. Námsframboð var mjög fjölbreytt og af öllum fræðasviðum háskóla. Alls voru í boði 260 námskeið við skólana. Mikil þátttaka var í átakinu en alls nýttu 4.913 einstaklingar tækifæri til sumarnáms. Margir þeirra skráðu sig á fleiri en eitt námskeið þannig að heildarskráningar urðu alls 7.822 talsins. Kynjaskipting var ójöfn en 32,5% þátttakenda voru karlar og 67,5% konur sem er í samræmi við kynjaskiptingu almennt í háskólum. Aldursdreifing nemenda var á þann veg að 72% þátttakenda voru yngri en 35 ára. Langflestir, eða 86% nemenda, höfðu íslenskt ríkisfang. Nemendur með erlent ríkisfang voru 700 talsins og stærstur hluti þeirra sótti áfanga í íslensku sem öðru máli við Háskóla Íslands.

2. *Hversu margir þeirra sem skráðu sig í sumarnám háskólanna skráðu sig í háskólanám til eininga, hversu margir skráðu sig í endurmenntunardeildir háskólanna og hvað annað var niðurgreitt með þessum styrk?*

	Skráning- ingar í háskóla- nám	Skráning- ar í sí- menntun eða end- urmennt- un	Skráning- ar í há- skólabró	Fjöldi nám- skeiða	Námskeið metin til eininga	Fjöldi nem- enda sem sótti ein- ingabær námskeið
Háskóli Íslands	4.863		154	123	112	4.443
Háskólinn á Akureyri	368	407		29	11	368
Háskólinn á Bifröst	262		15	17	14	258

	Skráningar í háskólánám	Skráningar í símenntun eða endurmenntun	Skráningar í háskólabrú	Fjöldi námskeiða	Námskeið metin til eininga	Fjöldi nemenda sem sóttu einingabær námskeið
Háskólinn á Hólum	50			7	7	50
Háskólinn í Reykjavík	432	544		45	24	432
Landbúnaðarháskóli Íslands	94	124		9	6	97
Listaháskóli Íslands	474	35		30	16	273
Alls	6.543	1.110	169	260	190	5.921

Hækkun fjárheimildar til málefnasviðs 21, *Háskólastig*, í fjárukalögum II gekk til þess að greiða kennslukostnað vegna sumarnáms í háskólum í samræmi við reiknilíkan háskóla og til háskólasetra, þekkingarsetra og símenntunarmiðstöðva á landsbyggðinni sem veittu háskólunum þjónustu vegna aðgengis að sumarnámi á landinu öllu.

3. *Hvernig skiptist fjármagnið á milli háskólakennslu til eininga annars vegar og endur- og símenntunarstofnana háskólanna hins vegar?*

Heimilt er að gera samninga um fjárframlög til kennslu og rannsókna í háskólum sem hafa hlotið viðurkenningu ráðherra skv. 3. gr. laga um háskóla, sbr. 21. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006. Slíkir samningar eru skilyrði fyrir veitingu framlaga til viðkomandi háskóla. Framlög eru ákveðin í samræmi við reglur um reikniflokka náms, sbr. 22. gr. laganna. Við skiptingu 500 millj. kr. framlags til háskóla vegna sértækra námsúrræða í háskólum var m.a. tekið tillit til skiptingar fjárheimilda á málefnasviði 21, *Háskólastig*, og til reikniflokka náms í fjárveitingar til einstakra skóla. Í uppgjöri við skólana vegna sumarnáms var greitt fyrir þreyttar ECTS-einingar nemenda eða önnur sambærileg námslok (sjá einnig töflu í svari við 2. tölulið).

Fjármagni til sumarnáms var skipt á milli háskóla sem hafa hlotið viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðherra skv. 3. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, í samræmi við hlutfallstölur í fjárlögum og með tilliti til reiknilíkans háskóla. Úthlutun fjárveitingar til staðfestingar voru opinberum háskólum send fjárveitingarbréf og gerðir voru samningsviðaukar um sumarnám við einkarekna háskóla. Innan hvers háskóla var fjármagni til sumarnáms skipt eftir fræðasviðum og deildum í samræmi við deililíkan innan hvers háskóla. Ekki var veitt fjármagn til svonefndra endur- og símenntunarstofnana háskóla.

4. *Var þess gætt af hálfu stjórnvalda að þessi ríkisstuðningur yrði ekki nýttur til að niðurgreiða þjónustu sem er í beinni samkeppni við einkarekin fræðslufyrirtæki sem bjóða sambærileg námskeið?*

Mennta- og menningarmálaráðuneyti óskaði eftir tillögum frá öllum háskólum um mögulegt framboð sértækra námsúrræða sumarið 2020. Áður en tillögur skólanna voru samþykktar var þess gætt að fyrirhuguð námskeið féllu innan útgefinna viðurkenninga hvers háskóla til kennslu og rannsókna á tilteknum fræðasviðum náms, sbr. 3. gr. laga um háskóla, nr. 63/

2006. Að auki var þess gætt að námsframboðið tæki mið af markhópi átaksins sem voru útskriftarnemendur úr framhaldsskóla sem vildu sækja undirbúningsnámskeið fyrir háskólanám, aðrir framtíðarháskólanemar, háskólanemar sem vildu flýta námi sínu sem og einstaklingar sem vildu styrkja stöðu sína á vinnumarkaði, brúa færnibil eða skipta um starfsvettvang. Framkvæmd sértækra námsúrræða sumarið 2020 í háskólum tók að öðru leyti mið af fræðilegu sjálfstæði háskóla skv. 2. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, og 21. gr. sömu laga á þann hátt að ráðuneytið tók ekki afstöðu til námsefnis, kennsluhátta, námsmats og fyrirkomulags kennslu. Ekki var gerð krafa um að öll námskeið veittu ECTS-námseiningar en öll námskeið skyldu þó nýtast til frekara náms eða styðja við einstaka námsþætti á háskólastigi. Í 2. gr. laga um háskóla kemur fram að háskóli sé sjálfstæð menntastofnun sem sinnir kennslu, rannsóknnum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tæknipróunar eða lista. Hlutverk háskóla er að stuðla að sköpun og miðlun þekkingar og færni til nemenda og samfélagsins alls. Starf háskóla miðar að því að styrkja innviði íslensks samfélags og stöðu þess í alþjóðlegu tilliti með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi. Háskóli er miðstöð þekkingar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi. Þá kemur einnig fram í sömu grein að háskólar mennti nemendur með kennslu og þátttöku í vísindarannsóknum og búi þá undir að gegna störfum sem krefjast fræðilegra vinnubragða, þekkingar og færni. Háskóli undirbúi nemendur jafnframt til ábyrgðar þátttöku í lýðræðissamfélagi. Menntun, sem háskólar veita, tekur mið af þörfum samfélagsins hverju sinni og getur verið fræðilegs eðlis og starfsmiðuð. Loks er tekið fram að háskólar ráði skipulagi starfsemi sinnar og ákveði hvernig henni er best fyrir komið. Frekar er kveðið á um fræðilegt sjálfstæði starfsmanna háskóla í 2. gr. a sömu laga. Þar kemur fram að háskólum sé skylt að virða fræðilegt sjálfstæði starfsmanna sinna. Fræðilegt sjálfstæði starfsmanna felur í sér rétt þeirra til að fjalla um kennslugrein sína á þann hátt sem þeir telja skynsamlegt og í samræmi við fræðilegar kröfur. Fræðilegt sjálfstæði dregur ekki úr ábyrgð starfsmanna á að fara að almennum starfsreglum og siðareglum viðkomandi háskóla. Viðfangsefni rannsókna og kennslu á einstökum fræðasviðum háskóla skulu vera óháð afskiptum þeirra sem eiga skólann eða leggja honum til fé. Af fræðilegu sjálfstæði háskóla leiðir enn fremur að stjórnvöld höfðu ekki iðlutunarrétt um fyrirkomulag kennslu og rannsókna í háskólum, þar með talið um fyrirkomulag sértækra námsúrræða sumarið 2020.

Endur- og símenntunarstarfsemi opinberra háskóla er rekin á grundvelli 23. gr. a í lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008. Þar segir að opinberum háskóla sé heimilt að bjóða upp á endurmenntun þeirra sem hafa lokið háskólaprófi í þeim fræðum sem viðurkenning hans tekur til, sbr. 3. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006. Með hugtakinu „endurmenntun“ er átt við námskeið fyrir háskólamenntað fólk á fagsviði þess og viðbótarnám fyrir háskólamenntað fólk á þverfaglegum grunni sem miðar að skilgreindum námslokum eða prófgráðu skv. 22. gr. laga nr. 85/2008.

Af 14. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, leiðir að þess skal gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar. Það er hlutverk samkeppnisisyfirvalda að gæta þess að sú meginregla samkeppnislaga sé virt. Samkeppniseftirlitið hefur haft kvörtun í þessa veru frá Félagi atvinnurekenda til meðferðar frá því í ágúst 2020. Samkeppniseftirlitið hefur í bréfi til ráðuneytisins, dagsettu 17. maí 2021, lokið máli sínu þannig að mælt er til þess að ráðuneytið beini því til umræddra skóla að þeir geri opinberlega grein fyrir því hvernig þeir haga fjárhagslegum aðskilnaði milli annars vegar þess rekstrar sem kostaður er að hluta eða öllu leyti af opinberu fé og hins vegar þeirrar starfsemi sem er í fjálsri samkeppni við aðra aðila.

5. *Voru þessir ríkisstyrkir bornir undir Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) líkt og gert er með aðra ríkisstyrki, t.d. ferðagjöf stjórnvalda?*

Nei, það var ekki gert í ljósi þess að starfsemi háskóla telst ekki starfsemi af efnahagslegum toga og í skilningi ríkisstyrkja- og samkeppnisreglna, sbr. 2. mgr. 92. gr. laga um opinber innkaup, nr. 120/2016. Með þessu er lagt til grundvallar að starfsemi háskóla, þar á meðal sértækt sumarnám í háskólum, falli undir almannþjónustu sem er ekki af efnahagslegum toga og að fjárveitingar til þeirra geti þannig ekki falið í sér atvinnustarfsemi á samkeppnis sviði. Að sama skapi fellur starfsemi háskóla utan gildissviðs laga um opinber innkaup og laga um þjónustukaup á innri markaði EES-svæðisins. Í því sambandi skiptir ekki máli hvort hin opinbera þjónusta er veitt af hálfu ríkisaðila eða einkaaðila sem hefur hlotið gæðavottun stjórnvalda og fjárframlag til að sinna opinberri þjónustu, enda beri ríkissjóður stærstan hluta kostnaðar við að veita þjónustuna. Eins og hér háttar til kemur stærstur hluti kostnaðar við kennslu í háskólum úr ríkissjóði. Skrásetningar-, skóla- og efnisgjöld nemenda standa aðeins undir litlum hluta af kostnaði við þjónustu skólanna, sem á jafnt við um opinbera og einkarekna háskóla, sbr. sjónarmið í tveimur dómum EFTA-dómstólsins, annars vegar dómi frá 21. febrúar 2008 í málinu E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund gegn Eftirlitsstofnun EFTA (EFTA-dómaskrá [2008], bls. 62, mgr. 83) og hins vegar dómi frá 17. nóvember 2020 í málinu E-9/19 Abelia og WTW gegn Eftirlitsstofnun EFTA (mgr. 88).

Fyrir liggur bráðabirgðaniðurstaða Eftirlitsstofnunar EFTA frá 1. október 2020 um að framkvæmd sumarnáms í háskólum 2020 hafi ekki falið í sér brot á ríkisstyrkjareglum EES-samningsins. Álitid var veitt í tilefni af kvörtun Félags atvinnurekenda fyrir hönd sjálfstætt starfandi fræðsluaðila frá 29. júní 2020. Félag atvinnurekenda hefur gert athugasemdir við niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA sem hefur kvörtun félagsins enn til meðferðar.