

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Sölvhólsgrötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. maí 2021

Efni: Vegna námsúrræða stjórnvalda sumarið 2020 og 2021

Vísað er til fyrri samskipta Félags atvinnurekenda (hér eftir „FA“) og mennta- og menningarmálaráðuneytisins vegna námsúrræða stjórnvalda sumarið 2020. Félagið sendi kvörtun til Samkeppniseftirlitsins 20. ágúst 2020 þar sem þess var óskað að eftirlitið tæki framkvæmd úrræðanna til skoðunar. Þá hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) haft málið til skoðunar vegna kvörtunar FA.

FA fékk nýlega aðgang að bréfi ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins, dags. 25. september 2020, (hér eftir „bréfið“) og vill af því tilefni koma á framfæri nokkrum athugasemdum við ráðuneytið.

I.

Þjónusta af efnahagslegum toga

Í bréfinu segir:

„Eitt af skilgreiningaratriðum almannaðjónustu er að hinu opinbera er jatað ákveðið svigrúm til að tryggja gæði og aðgengi að henni, viðráðanlegt verð og réttindi notenda, sbr. 2. mgr. 92. gr. laga um opinber innkaup nr. 120/2016. Lagt er til grundvallar að starfsemi framhaldsskóla og háskóla, þar á meðal umrædd námsúrræði, falli undir almannaðjónustu sem ekki eru af efnahagslegum toga og fjárveitingar til þeirra geti þannig ekki falið í sér atvinnustarfsemi á samkeppnisviði.“

Á öðrum stað í bréfinu segir: „Í samræmi við 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 ber framhaldsskólum og háskólum þó að halda samkeppnisrekstri aðskildum frá almannaðjónustu eins og rakið er í kvörtun FA.“

Félagið gerir eftirfarandi athugasemdir. Því er mótmælt að lagt sé til grundvallar að umrædd námsúrræði í heild sinni falli undir almannaðjónustu sem ekki er af efnahagslegum toga án þess að gerður sé greinarmunur á sumarnámi hjá framhaldsskólunum og háskólunum annars vegar og námskeiðum á vegum endurmenntunarstofnana háskólanna sem eru í samkeppni við einkaaðila hins vegar. Ekki er skilgreint í 2. mgr. 92. gr. laga um opinber innkaup nr. 120/2016 að þjónusta endurmenntunarstofnana opinberra háskóla sé almannaðjónusta sem ekki er af efnahagslegum toga líkt og svar ráðuneytisins gefur til kynna. Þá segir í 3. mgr. 8. gr. reglna nr. 844/2001 um Endurmenntunarstofnun HÍ: „Sé um að ræða útselda þjónustu, sem veitt er í samkeppni við einkaaðila, skal sú starfsemi fjárhagslega afmörkuð frá rekstri stofnunarinnar og þess gætt að sá rekstur sé ekki niðurgreiddur með öðrum tekjum, í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.“

Þessi regla er í samræmi við það sem fram kemur í bréfinu til Samkeppniseftirlitsins um að halda beri samkeppnisrekstri aðskildum frá almannaðjónustu. Endurmenntunarstofnanirnar veita þjónustu sem er í samkeppni við fræðslufyrirtæki FA, um það þarf ekki að deila. Fyrir því fundu fræðslufyrirtækin greinilega seinasta sumar þegar stofnanirnar buðu upp á námskeið, sem eru í samkeppni við námskeið þeirra og kosta vanalega tugi þúsunda, á 3.000 kr. Enda hurfu viðskiptavinir fræðslufyrirtækjanna. Því er um að ræða útselda þjónustu sem veitt er í samkeppni við einkaaðila og ber líkt og fram kemur í bréfinu að halda aðskilinni frá almannaðjónustu. Samkvæmt 23. gr. a. laga nr. 85/2008 um opinbera háskóla er háskóla heimilt að bjóða upp á endurmenntun þeirra sem lokið hafa háskólaprófi í þeim fræðum sem

viðurkenning hans tekur til en Endurmenntun HÍ hefur seilst æ lengra inn á þann markað sem fræðslufyrirtækin starfa á og út fyrir þau mörk sem 23. gr. a mælir fyrir um.

Misvísandi upplýsingar

Einingabærni náms

Í bréfinu kemur fram að með samþykkt fjáráskala nr. 26/2020 hafi verið hækkuð fjárheimild fjárlaga 2020 til málefna sviðanna 20 Framhaldsskólastigs um 300 millj. kr. og 21 Háskólastigs um 800 millj. kr. Þar af hafi 500 millj. kr. verið ætlaðar til sumarnáms í háskólum. Kemur fram að kvörtun FA til Samkeppniseftirlitsins byggir á ákveðnum misskilningi um eðli námsúræðanna. FA telji að námskeiðum hafi aðallega verið beint að almenningi og falið í sér mikinn afslátt af námskeiðsgjöldum hjá endurmenntunardeildum háskólanna. Raunin sé þó önnur því 80% nemenda sértækra námsúræðna sumar 2020 hafi verið innritaðir í einingabært nám (E-einingar/ECTS-einingar). 20% nemenda hafi verið innritaðir í nám sem var opið almenningi og án eininga sem kunni að nýtast til frekara náms á framhaldsskóla- og háskólastigi. Þá segir:

„Stærstur hluti námskeiða í framhaldsskólum og háskólum sem voru hluti af námsúræðum stjórnvalda sumar 2020 voru einingabær, þ.e. gátu nýst með beinum hætti á námsbrautum viðkomandi nemenda eða til frekara náms. Að baki kvörtun FA eru félagsmenn í samtökunum sem bjóða upp á styttri eða lengri námsleiðir á almennum fræðslumarkaði. Enginn þessara aðila hefur hlotið viðurkenningu skv. 12. gr. laga um framhaldsskóla eða 3. laga um háskóla og geta þar af leiðandi ekki boðið upp á einingabært nám. Af þessum sökum var stjórnvöldum ekki heimilt að fela þeim framkvæmd sértækra námsúræðna sumar 2020 sem voru fjármöggnuð af málefna sviði 20 Framhaldsskólastig og 21 Háskólastig í fjárlögum.“

Í svari mennta- og menningarmálaráðherra frá 21. maí sl. við fyrirspurn á Alþingi um ríkisstyrki til sumarnáms frá Hönnu Katrínu Friðriksson þingmanni segir:

„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.“

Félagið gerir athugasemd við það sem fram kemur í bréfinu þar sem því er haldið fram að stjórnvöldum hafi ekki verið heimilt að fela fræðslufyrirtækjunum framkvæmd sértækra námsúræðna sumar 2020 þar sem þau geti ekki boðið upp á einingabært nám. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að fjáráskalögum nr. 26/2020 segir á bls. 30 um málefna svið 21 Háskólastig: „Námið er ýmist einingabært eða án eininga [...]“. Þá koma þveröfugar upplýsingar fram í svari ráðherra við framangreindri fyrirspurn þar sem segir að **ekki** hafi verið krafa um að öll námskeið veittu ECTS-námseiningar. Þá er ljóst, eins og fram kemur í bréfinu, að ekki öll námskeiðin voru einingabær. M.a. átti það aðeins við um tvö af 35 námskeiðum Endurmenntunar Háskóla Íslands.

Fjárframlag til endurmenntunarstofnana

Í bréfinu segir í kaflanum *Athugasemdir frá Háskóla Íslands*:

„Í fyrsta lagi hafi Háskóli Íslands fengið fjárveitingu að fjárhæð 125 millj. kr. vegna sértækra námsúræðna sumar 2020, auk annarra 125 millj. kr. sem greiða átt við afhendingu lokaskýrslu um verkefni. Þar af hafi Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands verið úthlutað 11.250 þús. kr. og jafnhárrí greiðslu við skil fyrirnefndrar lokaskýrslu. Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands hafi boðið upp á 35 námskeið, þar af tvö ECTS einingabær námskeið sem hafi samanlagt kostað 5 millj. kr. af heildarupphæðinni. Að auki hafi Endurmenntunarstofnun boðið upp á þrjú undirbúningsnámskeið fyrir háskólanám fyrir verðandi háskólanema fyrir 4,5 millj. kr. af heildarupphæðinni. Fyrir utan þessi námskeið hafi Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands aðeins fengið 13 millj. kr. fyrir önnur námskeið sem samsvari 5,2% af aukafjárveitingu vegna sumarnáms til Háskóla Íslands.“

Hér kemur m.ö.o. fram að Endurmenntun HÍ hafi fengið 22,5 milljónir af niðurgreiðslu ráðuneytisins á sumarnámi. Í svari mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Hönnu Katrínu Friðriksson um ríkisstyrki til sumarnáms frá 21. maí sl. segir hins vegar:

„Úthlutun fjárveitingar til staðfestingar voru opinberum háskólum send fjárveitingarbréf og gerðir voru samningsviðaukar um sumarnám við einkarekna háskóla. Innan hvers háskóla var fjármagn til sumarnáms skipt eftir fræðasviðum og deildum í samræmi við deililíkan innan hvers háskóla. Ekki var veitt fjármagn til svonefndra endur- og símenntunarstofnana háskóla.“

Í töflu sem sjá má í svarinu kemur fram að 0 skráningar hafi verið í Endurmenntun Háskóla Íslands. Þá kemur fram að skráningar í símenntunardeild Háskólans á Akureyri hafi verið 407 og skráningar í endurmenntunardeild Háskólans í Reykjavík hafi verið 544.

Félagið á erfitt með að átta sig á þessu ósamræmi í upplýsingum frá ráðuneytinu um fjárframlög og óskast upplýst af hálfu ráðuneytisins hvaða upplýsingar eru réttar. Eru það þær sem fram koma í bréfi ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins eða þær sem fram koma í svari ráðherra við fyrirspurn Hönnu Katrínu Friðriksson á Alþingi? Enn fremur á félagið erfitt með að koma því heim og saman að skráningar í sumarnám símenntunarstofnunar HA og endurmenntunarstofnunar HR hafi verið samtals 951 en engu að síður sé því haldið fram af hálfu ráðuneytisins að ekkert fé hafi verið veitt til þeirra stofnana.

II.

Af framangreindu er ljóst að félagið á erfitt með glöggva sig á því hvers vegna einkareknu fræðslufyrirtækjunum hefur ekki verið boðið að vera hluti af námsúrræðum stjórnvalda sem hafa nú verið kynnt að nýju fyrir sumarið 2021. Skoðun FA á námsframboði undir hatti sumarúrræða stjórnvalda leiðir í ljós að á ný er fjöldi námskeiða í beinni samkeppni við þjónustu fyrirtækjanna niðurgreiddur um tugi prósent en sumarnámið er auglýst sérstaklega á heimasíðunni www.naestaskref.is. Rekstur fyrirtækjanna hefur eins og gefur að skilja verið þungur vegna heimsfaraldurs COVID-19 og ákvörðun stjórnvalda um að gera þau ósamkeppnishæf annað sumarið í röð er einfaldlega ótæk. Þess er óskað að ráðuneytið fari vel yfir þau rök sem það hefur kynnt og endurskoði afstöðu sína án tafar.

FA fer þess jafnframt á leit að spurningum og upplýsingabeiðnum til ráðuneytisins, sem settar voru fram í bréfum FA 13. apríl og 17. maí verði svarað hið fyrsta.

Virðingarfyllst,

f.h. FA



Guðný Hjaltadóttir, lögfræðingur

Afrit: Samkeppniseftirlitið
Eftirlitsstofnun EFTA