146. löggjafarþing 2016–2017.
Þingskjal 522 — 392. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992 (lánshæfi aðfaranáms).

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Sjóðnum er heimilt samkvæmt nánari fyrirmælum í úthlutunarreglum að veita námsmönnum námslán til aðfaranáms, allt að 60 stöðluðum framhaldsskólaeiningum, sé námið skipulagt af viðurkenndum háskóla á Íslandi og samþykkt af ráðherra.

2. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Nemendur sem stunda aðfaranám til háskólanáms erlendis fyrir gildistöku laga þessara og hafa notið fyrirgreiðslu sjóðsins eiga áframhaldandi rétt til fyrirgreiðslu eftir þeirri framkvæmd sem hefur verið.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og menningarmálaráðuneytinu í samráði við Lánasjóð íslenskra námsmanna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er að í skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Lánasjóður íslenskra námsmanna – Lánshæfi náms og þróun útlána* (júní 2011), kemur fram að lánveitingar vegna aðfaranáms fari ekki aðeins í bága við 1. og 2. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, heldur sé brotin jafnræðisregla gagnvart þeim sem leggja stund á framhaldsskólanám til stúdentsprófs.

Aðfaranám og viðurkenning þess sem aðstoðarhæft nám hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna gefur ákveðnum hópi einstaklinga aukin tækifæri til að afla sér frekari menntunar. Eitt helsta sjónarmiðið að baki aðstoðarhæfi aðfaranáms er að samsetning nemendahóps í því námi er ólík því sem er í hefðbundnu námi á framhaldsskólastigi. Nemendur eru eldri og koma oftast nær til námsins úr atvinnulífinu. Aðfaranám er skipulagt af háskólum til eins árs og það ásamt starfsreynslu nemanda myndar brú til náms við viðkomandi háskóla. Slíkir nemendur eru yfirleitt virkir á vinnumarkaði og líklegir til að hafa fjárhagslegar skuldbindingar. Þess vegna má telja að umræddir nemendur eigi erfitt með að hætta vinnu og fara í nám sem ekki væri aðstoðarhæft.

Það hefur verið eitt af meginhlutverkum Lánasjóðs íslenskra námsmanna að jafna aðgengi og möguleika til aukinnar menntunar óháð efnahag og er trygg lagastoð fyrir veitingu námsaðstoðar til aðfaranáms í samræmi við það hlutverk sjóðsins. Stjórn sjóðsins hefur hins vegar boðað að hún muni framfylgja ábendingum Ríkisendurskoðunar að óbreyttum lögum. Ekki verður nú frekar en verið hefur lagastoð fyrir aðfaranámi við erlenda háskóla. Gert er ráð fyrir að þeir nemendur sem stunda aðfaranám til háskólanáms erlendis fyrir gildistöku frumvarps þessa og notið hafa fyrirgreiðslu sjóðsins fái tækifæri til að ljúka því námi eftir þeirri framkvæmd sem verið hefur.

Til að bregðast við framangreindu telur ráðuneytið nauðsynlegt að setja lagastoð undir lán Lánasjóðs íslenskra námsmanna til aðfaranáms á Íslandi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Aðfaranám er ætlað nemendum sem hyggja á háskólanám en hafa hætt reglubundnu námi í framhaldsskóla eða útskrifast með námslok á 3. hæfniþrepi og þurfa því að bæta við sig námi til að fullnægja inntökuskilyrðum háskóla. Inntökuskilyrði í háskóla eru 200 (200–240) framhaldsskólaeiningar og aðfaranám er skilgreint sem 60 staðlaðar námseiningar, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Skilgreiningu á stöðluðum framhaldsskólaeiningum má finna í 15. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Aðfaranám ásamt fyrra námi skal þannig mynda heild sem lýtur kröfum um kjarnagreinar til stúdentsprófs og uppbyggingu náms á hæfniþrep sem settar eru fram í aðalnámskrá framhaldsskóla og aðgangsviðmiðum innan viðkomandi háskóla. Nemendur sem hefja aðfaranám þurfa því að hafa lokið umtalsverðu námi á framhaldsskólastigi eða fengið raunfærnimat sem samtals uppfyllir lágmarksskilyrði til inntöku í viðkomandi háskóla. Aðfaranám er ekki ígildi náms til stúdentsprófs og veitir því að öllu jöfnu ekki rétt til aðgengis að öðrum háskólum en þeim sem skipuleggja viðkomandi aðfaranám. Með því að gera aðfaranám lánshæft er verið að auka tækifæri ákveðins hóps til náms.

Háskólinn í Reykjavík, Háskólinn á Bifröst og Keilir/Háskóli Íslands hafa um langt skeið boðið aðfaranám fyrir nemendur sem þurfa frekari undirbúning til að fullnægja inntökuskilyrðum háskóla. Aðfaranám er skilgreint á framhaldsskólastigi, er skipulagt í framhaldsskólaeiningum og ekki metið til háskólaeininga.

Í Hvítbók um umbætur í menntun sem mennta- og menningarmálaráðuneytið gaf út árið 2014 kemur fram markmið um hækkað menntunarstig þjóðarinnar og samræmist frumvarp þetta því markmiði.

4. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við Lánasjóð íslenskra námsmanna.

5. Mat á áhrifum.

Lánasjóður íslenskra námsmanna hefur um langt skeið veitt námslán til aðfaranáms, bæði hérlendis og erlendis. Frumvarpinu er ætlað að setja styrka lagastoð undir lánveitingar Lánasjóðs íslenskra námsmanna til aðfaranáms sem skipulagt er af viðurkenndum háskólum á Íslandi, er samþykkt af ráðherra og fer fram hér á landi.

Fyrirliggjandi upplýsingar frá Lánasjóði íslenskra námsmanna sýna að á síðustu árum hefur þeim sem óska eftir námsláni vegna aðfaranáms fækkað eins og sjá má í eftirfarandi töflu:

Ár	Samtals veitt lán	Fjöldi lánþega
2015–2016	283.097.386	240
2014–2015	368.112.635	315
2013–2014	559.982.360	448
2012–2013	568.673.901	478
2011–2012	683.689.761	515
2010–2011	444.483.201	386

Erfitt er að spá fyrir um þróun lánveitinga til aðfaranáms á næstu árum en þó má gera ráð fyrir að lánþegum haldi áfram að fækka. Því til stuðnings má skoða þróunina á síðustu árum. Líklegt er að dregið hafi úr aðsókn í námið þar sem ákveðin mettun hefur átt sér stað. Á síðustu árum hafa verið í gangi átaksverkefni til að hjálpa einstaklingum að fara í aðfaranám og er þeim verkefnum nú lokið. Önnur ástæða fyrir minni aðsókn eru fleiri atvinnumöguleikar en oft áður. Í því ljósi er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið auki ríkisútgjöld. Nú þegar er verið að veita þessi lán og námslán til aðfaranáms eru einnig hluti af heildarrétti viðkomandi námsmanns til náms-aðstoðar samkvæmt úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Lánasjóður íslenskra námsmanna hefur veitt námslán til námsmanna í aðfaranámi við erlenda háskóla eins og sjá má í eftirfarandi töflu:

Ár	Samtals veitt lán	Fjöldi lánþega
2015–2016	14.910.836	11
2014–2015	22.244.538	11
2013–2014	32.168.094	14
2012–2013	59.113.115	22
2011–2012	49.951.334	23
2010–2011	52.092.408	30

Frumvarpið tekur ekki á lánveitingum Lánasjóðs íslenskra námsmanna til aðfaranáms við erlenda háskóla. Því má gera ráð fyrir að þeim lánveitingum verði hætt en að þeir einstaklingar sem eru nú þegar í námi fái að ljúka því. Ekki er gert ráð fyrir að lækkun kostnaðar vegna þessara lána muni renna beint í ríkissjóð þegar lánveitingum verður hætt heldur komi áhrifin til lækkunar á útgjaldaþörf Lánasjóðs íslenskra námsmanna og hluta ríkissjóðs í henni.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með þessu ákvæði er veitt heimild til að veita námslán til námsmanna sem stunda aðfaranám sem er skipulagt af viðurkenndum háskóla á Íslandi. Með ákvæðinu er brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar eins og að framan greinir.

Með stöðluðum framhaldsskólaeiningum er átt við að baki hverri einingu liggja því sem næst jafnt vinnuframlag nemanda. Eitt námsár, sem mælir alla ársvinnu nemenda með fullnaðar-árangri, veitir 60 einingar. Er þá miðað við að árlegur fjöldi vinnudaga nemenda sé að lágmarki 175 dagar, sbr. 15. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

Í gildandi lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna er ekki heimild til handa stjórn sjóðsins til að lána í annað nám en háskólanám, að undanskildu sérnámi skv. 2. gr. laganna. Framkvæmdin undanfarna áratugi hefur þó verið sú að lána til aðfaranáms sem er fyrst og fremst ætlað þeim sem ekki hafa lokið stúdentsprófi en vilja fá tækifæri til að leggja stund á háskólanám.

Með samþykki ráðherra í frumvarpsgreininni er vísað til 4. mgr. 19. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, en þar kemur fram að háskólum er heimilt, að fengnu samþykki ráðuneytisins, að bjóða upp á aðfaranám fyrir einstaklinga sem ekki uppfylla inntökuskilyrði í háskóla. Ráðherra er heimilt að gefa út reglur um aðfaranám í háskólum.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er nemendum sem stunda nú þegar aðfaranám til háskólanáms erlendis og hafa notið fyrirgreiðslu veittur áframhaldandi réttur til fyrirgreiðslu frá námslánasjóði íslenskra námsmanna þrátt fyrir að með frumvarpinu sé tekið fyrir veitingu námsláns til aðfaranáms við erlenda háskóla.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.