

# Samanburður hæfniramma um íslenskt menntakerfi og hæfniramma Evrópusambandsins

Útdráttur úr skýrslunni „Referencing the Icelandic National Qualifications Framework to the European Qualifications Framework for Lifelong Learning“.

---

## 1. Formáli

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur látið gera skýrslu þar sem hæfniramma um íslenskt menntakerfi og hæfniramma Evrópusambandsins eru bornir saman. Skýrslan, sem unnin var á ensku, ber heitið *Referencing the Icelandic National Qualifications Framework to the European Qualifications Framework for Lifelong Learning*. Samanburðarvinnan fór fram í kjölfar þróunar íslensks hæfniramma og var skýrslan tilbúin síðla hausts 2012.

Önnur Evrópulönd hafa unnið, eða vinna nú, að sambærilegum samanburði og bera saman hæfniramma landanna við átta þrepa hæfniramma Evrópusambandsins. Skýrsla hvers lands er lögð fyrir EQF ráðgjafanefnd á vegum ESB (EQF Advisory Group), þar sem Ísland hefur fulltrúa. Nokkur lönd hafa þegar lagt skýrslur sínar fyrir nefndina en allmörg stefna á að gera það veturinn 2013-2014 og er Ísland þar á meðal. ESB mun í framhaldinu setja upp vefsíðu þar sem hægt verður að bera saman einstök námslok milli landa, þar sem evrópsk hæfniprep mynda brú milli hæfniprepa landanna. Þannig er evrópska hæfnirammaum ætlað að auka gagnsæi milli menntakerfa landanna.

Þriggja manna starfshópur innan mennta- og menningarmálaráðuneytisins hafði yfirumsjón með vinnunni, en í honum sátu Björg Pétursdóttir, deildarstjóri stefnumótunar- og þróunardeildar, og þau Ólafur Grétar Kristjánsson og Kristrún Ísaksdóttir, deildarsérfræðingar í framhaldsfræðslu- og starfsmenntadeild. Í gegnum ferlið hafði hópurinn samráð við helstu hagsmunaaðila atvinnulífs og skóla hér á landi, auk þess sem hópurinn var í reglulegu samstarfi við samstarfsaðila á Norðurlöndunum. Evrópusambandið setur þau skilyrði að erlendur ráðgjafi tengist verkefninu og var Margaret Cameron íslenska verkefninu innan handar, en hún er fyrrverandi framkvæmdastjóri Scottish Credit and Qualifications Framework Partnership en starfar nú sem sjálfstæður ráðgjafi. Aðalheiður Jónsdóttir, sérfræðingur hjá Rannís, vann samanburðinn sjálfan, greindi viðmiðin út frá íslenska hæfnirammaum og ritaði samanburðarskýrsluna.

## 2. Yfirlit

Skýrslan hefst á útlistun á alþjóðlegu samhengi samanburðarvinnunnar og lýsingu á hæfniramma Evrópusambandsins (EQF), markmiðum hans, skipulagi og framkvæmd. Til að setja hæfniviðmiðin í samhengi gefur skýrslan einnig greinargott yfirlit yfir íslenskt menntakerfi, nýlega þróun þess og endurskoðaða löggjöf með sérstöku tilliti til nýrrar menntastefnu og nýrra námskráa. Í framhaldinu er gerð grein fyrir íslenska hæfnirammaum (ISQF), þróun viðmiðanna og innleiðingu hæfnirammans. Farið er yfir þau tíu viðmið sem Evrópusambandið hefur gefið út sem útgangspunkta við samanburðarvinnuna og íslensku menntakerfi lýst út frá hverju og einu þeirra og reynt að greina hvort og hvernig menntakerfið uppfyllir þau viðmið. Loks er gerð grein fyrir helstu álitamálunum sem upp komu í samanburðarvinnunni og farið yfir næstu skref.

Samanburður ISQF og EQF nær yfir allt menntakerfið, eða frá hæfniviðmiðum við útskrift úr grunnskóla og fyrstu námslok á framhaldsskólastigi til hæfniviðmiða á háskólastigi. Samanburðarvinnan fól í sér að lýsingar íslenskra og evrópska hæfniprepa voru bornar saman og út frá þeim ákveðið hvaða þrep væru sambærileg. Til glöggvunar fylgir heildaryfirlit í viðauka skýrslunnar yfir íslensk hæfniviðmið annars vegar og evrópska hæfnirammann hins vegar.

Niðurstaða samanburðarins er í stuttu máli sú, að íslenskt menntakerfi og þau hæfniprep og viðmið sem skilgreind hafa verið innan þess, raðast til móts við evrópska hæfniviðmiðarammann þannig að fyrsta íslenska hæfniprepið er sambærilegt bæði fyrsta og öðru evrópska hæfniprepinu og raðast þau síðan áfram eins og sýnt er á töflu hér að neðan.

Íslensk hæfniprep (ISQF)	Evrópsk hæfniprep (EQF)
7. þrep	8. þrep
6. þrep	7. þrep
5. þrep	6. þrep
4. þrep	5. þrep
3. þrep	4. þrep
2. þrep	3. þrep
1. þrep	2. þrep
	1. þrep

### 3. Evrópski hæfniramminn

Þau hæfniviðmið sem Evrópusambandið hefur þróað undir heitinu *The European Qualifications Framework* eða EQF, er ætlað að lýsa námslokum frá lokum grunnskóla til hæstu háskólagráðu. Markmiðið er að auðvelda samanburð milli menntakerfa í Evrópu, bæta gagnsæi og auka hreyfanleika fólks, auk þess að auðvelda og hvetja til frekara náms.

Hæfniprep evrópska hæfnirammans eru átta og innihalda lýsingu á hæfniviðmiðum sem einkenna eiga námslok af hverju þrepi. Lýsingin tekur til þeirrar þekkingar, leikni og hæfni sem einkenna hvert þrep. Rammaþing er ætlað að nýtast til samanburðar á námslokum en er ekki ætlað að hafa áhrif á uppbyggingu menntakerfa einstakra landa, menntastofnanir þeirra né á stefnumótun menntakerfis landanna. Þannig eru einungis lýsingarnar á hverju hæfniprepi bornar saman en ekki einstök námslok. Til að auðvelda samanburðarferlið setti EQF ráðgjafahópur Evrópusambandsins fram tíu viðmið sem lögð skyldu til grundvallar við vinnuna og tók samanburðurinn við íslenska hæfnirammann mið af þeim, eins og fram kemur í skýrslunni.

### 4. Íslenski hæfniramminn

Heildarendurskoðun íslensks menntakerfis hefur átt sér stað undanfarin ár með nýrri löggjöf og nýrri menntastefnu. Árið 2006 samþykkti Alþingi ný háskólalög nr. 63/2006 og árið 2008 nýja löggjöf um leikskóla nr. 90/2008, lög um grunnskóla nr. 91/2008, framhaldsskólalög nr. 92/2008, lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 og loks lög um opinbera háskóla nr. 85/2008. Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 var síðan lokahnykkurinn á heildarendurskoðun löggjafar um íslenskt menntakerfi. Ný aðalnámskrá framhaldsskóla var birt í maí 2011 en hún var þróuð á grunni nýrrar löggjafar og nýrrar menntastefnu og lögð til grundvallar við þróun hæfnirammans.

Þróun íslenska hæfnirammans fór fram samhliða þessari endurskoðun og urðu viðmið um námslok og skilgreind hæfniprep hluti nýrrar aðalnámskrár framhaldsskóla, en hún hefur ígildi reglugerðar. Þannig eru nú námslok innan formlega menntakerfisins tengd við hæfniprep. Lýsing á hæfniprepum er birt í aðalnámskrá framhaldsskóla. Áður hafði, í kjölfar laga um háskóla, verið innleidd hæfniprep á háskólastigi og er lýsing þeirra birt í *Viðmiðum um æðri menntun og prófgráður*. Að auki er

samkvæmt lögum og reglugerð um framhaldsfræðslu gert ráð fyrir að mennta- og menningarmálaráðuneytið votti nám innan framhaldsfræðslu sem feli m.a. í sér tengingu við hæfniprep.

Markmiðið með íslenska hæfnirammanum (ISQF) er að gefa kerfisbundna lýsingu á námslokum innan formlega menntakerfisins frá lokum grunnskóla til hæstu háskólagráðu auk vottaðs náms innan framhaldsfræðslu. Rammanum er ætlað að gera leiðina gegnum menntakerfið gegnsærri og skiljanlegri, auka hreyfanleika námsmanna innanlands sem og milli landa og vera hvatning til frekara náms. Hvert hæfniprep er tengt við evrópska hæfniramman (EQF) í þeim tilgangi að auka gagnsæi og viðurkenningu milli menntakerfa í löndum Evrópu.

Evrópski hæfniramminn byggir á átta hæfniprepum en sá íslenski á sjö hæfniprepum. Hvert hæfniprep inniheldur viðmið sem lýsir þeirri þekkingu, leikni og hæfni sem nemandi á að hafa öðlast við námslok. Myndin hér að neðan lýsir því hvernig íslensk námslok og prófgráður raðast á sjö hæfniprep til móts við evrópska ramman:

Íslensk hæfniprep	Dæmi um námslok og prófgráður	Evrópsk hæfniprep
7	Doktorspróf	8
6	Meistarapróf Framhaldsnám á meistarastigi	7
5	Bakkalárpróf	6
4	Diplóma á háskólastigi	Viðbótarnám við framhaldsskóla 5
3	Stúdentspróf	Frumgreinanám Próf til starfsréttinda Önnur lokapróf 4
2	Framhaldsskólapróf	Próf til starfsréttinda Önnur lokapróf 3
1	Framhaldsskólapróf Grunnskólapróf	Önnur lokapróf 1 & 2
ISQF		EQF

Fyrsta hæfniprepið í íslenska rammanum sýnir fystu námslok úr framhaldsskóla en nær líka yfir námslok úr grunnskóla, þar sem hæfniviðmiðin miðast í báðum tilvikum við almenna menntun og skilning á hugtökum eins og lýðræði, mannréttindi, jafnrétti og sjálfbærni, auk áherslu á að nemandinn geti tekið virkan þátt í samfélaginu. Fyrsta þrepið snýr líka að grunnundirbúningi fyrir almenn störf í atvinnulífinu þar sem lítillar sérhæfingar er krafist og unnið er undir stjórn annarra. Annað hæfniprepið tekur til aðeins meiri sérhæfingar og undirbúnings fyrir frekara nám eða störf í atvinnulífinu. Á þessu þrepi geta framhaldsskólanemendur lokið framhaldsskólaprófi, prófi til starfsréttinda eða öðrum lokaprófum.

Námslok á þriðja hæfniprepi krefjast meiri hæfni og sjálfstæðis og miðast við að undirbúa nemandinn undir nám á háskólastigi. Önnur lokapróf og próf til starfsréttinda flokkast einnig á sama hæfniprep. Aðfararnám á vegum einstakra háskóla er undirbúningsnám undir háskólanám og tilheyrir einnig þriðja þrepi. Á fjórða þrepi er um ákveðna skörun að ræða, milli framhaldsskólastigs og háskólastigs, þar sem meiri áhersla er lögð á mælikvarða eins og sjálfstæði, skapandi hugsun og nýsköpun. Viðbótarnám við framhaldsskóla, sem skilgreint er í nýjum framhaldsskólalögum, er einnig staðsett á fjórða hæfniprepi.

Námslok á hæfniprepi fimm, sex og sjö eru í íslensku menntakerfi á ábyrgð viðurkenndra háskóla. Námslok á háskólastigi krefjast sérhæfingar á ákveðnu fræðasviði eða innan ákveðinnar starfsgreinar með áherslu á rannsóknir, fræðilega eða tæknilega sérhæfingu og nýja þekkingarsköpun.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið ákvarðar og staðfestir staðsetningu námsloka á hæfniprep innan íslenska hæfnirammans samkvæmt námsbrautarlýsingum skóla. Fyrir liggur skýrsla með tillögum að staðsetningu flestallra formlegra námsloka á framhaldsskólastigi. Verkið var unnið á vegum ráðuneytisins með aðstoð rýnihópa í almennri menntun og starfsgreinaráða í starfsmenntun.

## 5. Viðmið evrópska hæfnirammans

Markmið samanburðarvinnunnar er að máta íslenska hæfnirammann við evrópska hæfnirammann á forsendum íslensks menntakerfis þar sem innlendir hagsmunaaðilar og menntayfirvöld eru lykilaðilar í að ákvarða samanburðinn milli hæfniprepa. Til að auðvelda samanburðinn, setti EQF ráðgjafarhópur ESB fram tíu viðmið eða mælikvarða til að byggja samanburðinn á. Markmið viðmiðanna var m.a. að tryggja samræmi og traust hagsmunaaðila innan þátttökulandanna. Í skýrslunni er farið yfir viðmiðin og gerð grein fyrir þeim kröfum sem felast í þeim.

### Viðmiðin tíu eru eftirfarandi:

1. Ábyrgð og lagalegt valdsvið allra sem koma að samanburðarferlinu, þar með talið valdsvið landstengiliðs, er skýrt afmarkað og kynnt af viðeigandi yfirvöldum.
2. Skýr og sannanleg tenging er milli þrepa hæfniramma um menntakerfi viðkomandi lands og þrepa lýsinga evrópska hæfnirammans, EQF.
3. Hæfnirammur um menntakerfi viðkomandi lands er byggður á meginreglunni um námslok og markmiðum þeirra og tengdur úrræðum um mat á óformlegu og formlausu námi, svo og námseiningakerfi, þar sem það er fyrir hendi.
4. Ferlið við að staðsetja námslok innan hæfniramma um menntakerfi viðkomandi lands byggist á gagnsæjum aðferðum.
5. Gæðakerfi menntakerfis viðkomandi lands vísar til hæfnirammans og er í samræmi við evrópskar meginreglur og leiðbeiningar (skv. viðauka 3 í tilmælum ESB um hæfniramma).
6. Samanburðarferlinu skal fylgja staðfest samþykki viðeigandi gæðaeftirlitsaðila.
7. Erlendur sérfræðingur skal hafður til ráðgjafar í samanburðarferlinu.
8. Viðeigandi innlendir stofnanir skulu staðfesta samanburð hæfniramma menntakerfis viðkomandi lands við EQF. Gera skal grein fyrir samanburðinum, og rökunum að baki ferlinu, í einni ítarlegri skýrslu sem gefin skal út af viðeigandi innlendri stofnun, þar með töldum landstengiliði, og skal fjalla sérstaklega um hvert og eitt viðmið í skýrslunni.
9. Á opinberri vefsíðu EQF skal birtur listi yfir þau þátttökulönd sem staðfesta að hafa lokið samanburðarferlinu, ásamt tengli í lokagerð skýrslna landanna.
10. Í kjölfar samanburðarins, og í samræmi við áætlun sem fram kemur í tilmælum ESB, skulu öll staðfest námslok, prófskírteini og Europass skjöl, sem gefin eru út af lögbærum yfirvöldum, innihalda skýra tilvísun í viðeigandi hæfniprep EQF í gegnum hæfniramma menntakerfis viðkomandi lands.

## 6. Álitamál og næstu skref

Við þróun íslenska hæfnirammans og samanburð hans við þann evrópska komu upp nokkur álitamál:

- Taka þurfti ákvörðun um fjölda hæfniprepa ISQF og hvernig ætti að máta þau við þrep EQF. Ákveðið var að lýsa íslenska menntakerfinu þannig að þrepin gæfu sem raunsæjasta mynd af núverandi kerfi og hæfnikröfum þrepanna.
- Ákveða þurfti hvar ætti að raða námslokum þar sem kröfur um þekkingu, leikni og hæfni skarast milli grunnskóla og framhaldsskóla annars vegar og milli framhaldsskólástigs og háskólástigs hins vegar. Ákvarða þurfti hvort námslok á grunnskólástigi ættu að rúmast innan íslenska hæfnirammans eða hvort fyrstu námslok með skilgreindum hæfnikröfum ættu að hefjast á framhaldsskólástigi, en ljóst er að umtalsverð skörun á sér þar stað. Eftir mikla umræðu var ákveðið að raða námslokum úr grunnskóla á sama hæfniprep og hinu nýja framhaldsskólaprófi og máta fyrsta íslenska hæfniprepið við þrep 1 og 2 í evrópska rammannum. Rökin voru m.a. þau að íslenskir nemendur eru eldri við lok grunnskóla en í mörgum löndum og mikilvægt er að styrkja samstarf og samfellu grunnskóla- og framhaldsskólástigs. Sama vandamál kom í ljós með skörun fjórða þreps ISQF við fimmta þrep EQF. Þar spilar inn í lengd náms til stúdentsprófs á Íslandi sem er einu ári lengra en í flestum öðrum löndum. Önnur Evrópulönd staðsetja stúdentsprófið, eða aðfarapróf í háskóla, á fjórða þrep evrópska rammans, þ.e. þriðja íslenska þrepið og styður það við samtengingu þrepanna. Ákveðin hefð hefur skapast fyrir samvinnu á þessum enda hæfnirammans hér á landi og vilji er til að styrkja samfellu milli skólástiga frekar.
- Eitt álitamálið sneri að tengingu háskólástigsins annars vegar og framhaldsfræðslu hins vegar við samanburðarferlið. Háskólástigið hafði þegar gengið í gegnum ákveðna samræmingu í gegnum Bologna ferlið og enn á eftir að hnýta lausa enda varðandi lýsingu og tölusetningu hæfniprepa á háskólástigi til samræmingar við ISQF. Innan framhaldsfræðslugeirans á enn eftir að koma vottuðum námsskrám inn í rammann og taka þarf á ýmsum álitamálum í tengslum við menntun í atvinnulífinu, en vilji er til að nýta hæfnirammann til að auka hlut raunfærnimats og gera tengingu framhaldsfræðslu við formlega menntakerfið skýrari.
- Í árslok 2012 hafði um þriðjungur framhaldsskóla lokið við að tengja námslok námsbrauta sinna við hæfniprep ISQF, þriðjungur þeirra hafði hafið ferlið en þriðjungur var styttra kominn. Samningaviðræður við samtök kennara og efnahagsástand landsins hafa að einhverju leyti hægt á ferlinu. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur sett fram það markmið að allir framhaldsskólar hafi lokið skilgreiningu námsloka og röðun þeirra á hæfniprep haustið 2015.
- Vilji er til að koma á fót úrskurðarnefnd sem á að taka á og skera úr um vafatilvik um röðun námsloka á hæfniprep íslenska rammans. Hingað til hefur þetta ekki valdið vandræðum, en miklar líkur eru á að upp komi vafatilvik. Mikilvægt er að slík nefnd starfi hlutlaust.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur lagt mikla áherslu á að kynna ISQF fyrir öllum hagsmunaaðilum skólakerfisins, skólum, samtökum kennara, aðilum vinnumarkaðarins og fleirum, en á næstu mánuðum verður lögð áhersla á að víkka út kynningu á rammannum, jafnframt því sem fleiri skólar innleiða aðferðafræðina. Ákveðið hefur verið að setja rammann í opið umsagnarferli vorið 2013 þar sem leitað er eftir viðbrögðum allra hagsmunaaðila.
- Að lokum skal lögð áhersla á að íslenski hæfniramminn er ekki fullmótaður, heldur er honum ætlað að vera lifandi tæki sem hægt verður að endurskoða og uppfæra í takt við þarfir og kröfur menntakerfis framtíðarinnar.