

Skýrsla sérfræðinga á vegum OECD um æðri menntun á Íslandi

OECD Thematic Review of Higher Education

Country Note Iceland 2006

Samantekt og íslenskur útdráttur

Menntamálaráðuneytið ákvað síðla árs 2003 að taka þátt í úttekt Efnahags-og framfarastofnunarinnar (OECD) á ýmsum þáttum æðri menntunar í aðildarlöndunum.

Úttektinni er einkum ætlað að:

- 1) veita yfirsýn yfir áhrif opinberrar stefnumörkunar í æðri menntun og miðla þeirri þekkingu milli þáttökulandanna
- 2) kortleggja nýbreytni og árangursríka stefnumörkun
- 3) auðvelda þáttökulöndunum að læra af hvort öðru
- 4) benda á nýja möguleika til stefnumörkunar.

Úttektin nær til alls háskólastigsins í 24 þáttökulöndunum og er tvíþætt. Gerður verður samanburður á æðri menntun í löndunum, byggður á upplýsingum sem fyrir liggja hjá stofnuninni, en í 13 landanna er gerð sérstök úttekt sérfræðinga sem OECD velur. Íslendingar taka þátt í báðum þáttum úttektarinnar og heimsóttu sérfræðingar allar stofnanir á háskólastigi hér á landi sl. haust. Einnig hittu þeir fjölmarga hagsmunaaðila, þar á meðal fulltrúa atvinnulífsins. Fyrir heimsóknina fengu sérfræðingarnir í hendur skýrslu sem unnin var hér á landi með upplýsingum um menntakerfið og þá einkum æðri menntun.

Skýrsla sérfræðinganna liggur nú fyrir og er umsögn þeirra um háskólastigið á Íslandi almennt fremur jákvæð en þó benda þeir á að hin öra þróun kerfisins á síðustu árum geti valdið vandamálum. Af skýrslunni er ljóst að sérfræðingarnir höfðu góðar bakgrunnsupplýsingar og viðræður þeirra við fjölda aðila, bæði í öllum stofnunum á háskólastigi og á vinnumarkaði, hafa opnað þeim skilning á því sem íslenska háskólakerfið hefur sameiginlegt með háskólakerfum annarra landa en ekki síður sérstöðu þess.

Skýrsluhöfundar fjalla mikið um sérstöðu landsins m.a.vegna fámennis sem taka verði tillit til í alþjóðlegum samanburði. Einnig draga þeir fram nokkur önnur atriði sem þeir telja einstök á

Íslandi og hafi áhrif á þróun æðri menntunar. Þeir benda á að jafnrétti til náms, bæði jafnrétti kynjanna og félagslegt jafnrétti, einkenni skólakerfið og þar leiki Lánasjóður íslenskra námsmanna stórt hlutverk.

Annað atriði sem skýrsluhöfundar nefna og er einkennandi fyrir íslenskar aðstæður er aldur nemenda á háskólastigi, sem er að meðaltali hærri en annars staðar. Loks telja þeir að íslenskir nemendur séu betur settir en nemendur margra annarra landa þar sem þeir geti flutt lán sín með sér vilji þeir nema erlendis.

Einnig er bent á að Íslendingar hafi verið á undan öðrum þjóðum í Evrópu til að senda nema til háskólanáms erlendis og þess vegna sé alþjóðavæðingin þeim ekki framandi. Þeir líti á hana sem sjálfsagðan hlut.

Skýrsluhöfundar lýsa þeirri skoðun sinni að með lögum um háskóla 1997 hafi meirihluti Alþingis lagt áherslu á samkeppni og fjölbreytni. Þessi stefna hafi borið árangur og leitt til öflugrar háskólastarfsemi. Hins vegar megi benda á að frjálsræði geti orðið of mikið og komið niður á langtímamarkmiðum og góðri nýtingu fjármagns.

Sem kunnugt er hefur Alþingi nú samþykkt frumvarp til nýrra háskólalaga. Þótt skýrsla sérfræðinganna hafi ekki legið fyrir þegar frumvarpið var samið er þar tekið á ýmsum þáttum sem skýrsluhöfundar benda á að betur megi fara, einkum gæðatryggingu, viðurkenningu á stofnunum og upplýsingagjöf.

Meginniðurstöður skýrsluhöfunda eru eftirfarandi:

- Eftir hraða uppbyggingu íslenska háskólastigsins undanfarin ár er nauðsynlegt að samhæfa stefnumótun og endurskoða tiltekna þætti í starfseminnar. Þetta á sérstaklega við um fjármögnun kennslu og rannsókna í háskólum og gæðamál.
- Íslenska háskólakerfið hefur sýnt mikinn sveigjanleika og samkeppni milli háskóla hefur leitt til þess að komið hefur verið til móts við vaxandi eftirspurn en Ísland er nú í fjórða sæti innan OECD hvað varðar sókn í háskólamenntun.

- Stefna stjórnvalda hefur borið árangur og leitt til öflugrar háskólastarfsemi. Hins vegar megi benda á að frjálsræði geti orðið of mikið og komið niður á langtímamarkmiðum og góðri nýtingu fjármagns.
- Farið er lofsamlegum orðum um námslánakerfið á Íslandi og hvernig það hefur stuðlað að jafnrétti til náms. Mikilvægt sé þó að leggja áherslu á jafnræði nemenda, þ.e. að gæði þeirrar menntunar sem þeir njóta séu mikil og skili sér í tækifærum á vinnumarkaði.
- Ísland stendur framarlega í alþjóðavæðingu háskólamenntunar sem mikilvægt er að viðhalda. Virkt alþjóðlegt rannsóknarsamstarf styður við íslenska háskólamenntun. Mikilvægt er að afla upplýsinga um hvernig menntun þeirra sem stunda nám erlendis skilar sér til Íslands.
- Þörf er á fjármögnun til háskóla umfram það sem hið opinbera hefur tök á að leggja til þar sem líklegt er að hægi á vexti þjóðarframleiðslu næstu misserin. Aukning fjármagns til háskólastigsins og nýjar fjármögnunarleiðir verða meginviðfangsefni stefnumótunar fyrir háskólamenntun á Íslandi.
- Bent er á að krafan um gæðatryggingu háskólastofnana hljóti að leiða af auknu sjálfstæði þeirra. Uppbygging gæðakerfa og þróun nýrra viðhorfa í gæðamálum er talið vera eitt meginviðfangsefni íslenska háskólakerfisins á næstunni eins og stefnt er að með nýjum lögum um háskóla.

Efnislegur útdráttur úr skýrslu OECD:

Meginkafli skýrslunnar fjallar um styrkleika og ögranir við stefnumörkun í æðri menntun. Þar koma fram helstu athugasemdir sérfræðinganna og tillögur.

Ræddar eru hinar umfangsmiklu breytingar sem orðið hafa á íslenska háskólastiginu síðast liðinn áratug og talið að þær hafi heppnast vel í öllum aðalatriðum. Stofnanir hafi verið færðar á háskólastig, einkareknir háskólar stofnaðir, fjármögnun breytt og bæði samkeppni og

samstarf tekið á sig nýjar myndir. Kerfið sýni styrk sem bendi til mikillar aðlögunarhæfni. Þetta þykir athyglisvert í ljósi þess skamma tíma sem fjölbreytnin hefur haft til að þróast í kjölfar stefnumótunar Alþingis með háskólalögunum frá 1997. Allt bendi þetta til þess að kerfið búi yfir eiginleikum umburðarlyndis í sambýli stofnana sem beiti mismunandi aðferðum við stjórnun og áætlanagerð.

Bent er á að samskipti stjórnvalda og stofnana einkennist af frelsi stofnananna til að setja starfsemi sinni markmið. Þetta valdi spennu þar sem markmið í námsframboði, rannsóknnum og þróun stofnana séu ekki alltaf í fullu samræmi við pólitískar áherslur hvers tíma. En skýrsluhöfundar taka fram að vissulega sé alltaf til staðar spenna milli ákvarðana stofnana og heildarmarkmiða stjórnvalda eins og fram komi t.d. með fjölgun námsleiða á bakkalár-, meistara- og doktorstigi þótt fjármunir séu takmarkaðir.

Skýrsluhöfundar spyrja hvort aðferðir við viðurkenningar nýrra prófgráða séu nægilega vandaðar til að tryggja gæði námskeiðanna til lengri tíma, sérstaklega með tilliti til þess fjölda nýrra námsleiða sem stofnað hafi verið til síðustu árin. Í ljósi þessa er lagt til að komið verði á formlegu kerfi til að skilgreina nýjar námsleiðir, meta gæði þeirra og eftirspurn eftir þeim.

Mikið er talið skorta á afkastagetu stjórnkerfisins þegar kemur að því að samþykkja nýjar námsleiðir. Menntamálaráðuneytið hafi hvorki haft mannafla né fé til að sinna þessu hlutverki. Hér má bæta við að tekið er á þessu atriði í nýjum lögum um háskóla.

Fjármögnun háskólamenntunar

Bent er á að í flestum löndum hafi aukning útgjalda háskólastigsins verið hraðari en aukning þjódarframleiðslu. Aðsókn aukist sífellt og háskólamenntun sé talin eitt mikilvægasta tæki til þróunar þekkingarþjóðfélagsins. Þarna sé Ísland engin undantekning og nemendafjöldi á íslenska háskólastiginu hafi aukist enn hraðar en víðast annarsstaðar á síðustu árum, samhliða hinum umfangsmiklu kerfisbreytingum. Líta megi á þetta sem byltingu sem hljóti að kalla á nýjar lausnir við fjármögnun.

Smæð íslenskra háskóla sé sérstakt vandamál og óhagkvæmar rekstrareiningar áberandi. Þó beri að hafa hugfast að mikill vöxtur hafi orðið í efnahagslífi þjóðarinnar síðustu árin sem hafi gert stjórnvöldum kleift að auka framlög til háskólastigsins verulega og ýta þannig undir breytingar. Þrátt fyrir þetta eigi sumir háskólanna við rekstrarvanda að stríða.

Vakin er athygli á að á Íslandi hafi verið litið á aðgang að háskólanámi sem rétt fremur en tækifæri og núverandi stefna geri frekar ráð fyrir því að stofnanir keppi um stúdenta en að stúdentar keppi um námspláss.

Skýrsluhöfundar telja að þörf verði fyrir fjármögnun umfram það sem hið opinbera hefur tök á að leggja til þar sem líklegt sé að hægi á vexti þjóðarframleiðslu næstu misserin.

Aukning fjármagns til háskólastigsins og nýjar fjármögnunarleiðir verði því meginviðfangsefni stefnumótunar fyrir æðri menntun á Íslandi. Þetta sé verulega viðkvæmt pólitískt viðfangsefni þar sem það feli líklega í sér að nauðsyn þess að víkja frá hinu rótgróna viðhorfi að háskólamenntun sé réttur allra sem þess óska og skilgreina hana þess í stað sem sérstakan ávinning þeirra sem hennar njóta. Hjá þessari umfjöllun verði ekki komist þar sem skólagjöld hafi þegar verið tekin upp við einkareknu háskólana. Kostnaðarþátttaka nemenda á háskólastigi sé þannig þegar fyrir hendi og svo sé einnig í öðrum hlutum menntakerfisins eins og t.d. í leikskólum og í fullorðinsfræðslu.

Gæðamál

Bent er á að krafan um gæðatryggingu háskólastofnana hljóti að leiða af auknu sjálfstæði þeirra. Uppbygging gæðakerfa og þróun nýrra viðhorfa í gæðamálum er talið vera eitt meginviðfangsefni íslenska háskólakerfisins á næstunni eins og stefnt sé að með setningu nýrra háskólalaga.

Að þessu sögðu fjalla skýrsluhöfundar um stöðuna í gæðamálum háskólastigsins almennt og segja að Ísland sé í hópi landa sem þurfi að gera átak í gæðamálunum. Nefnt er að ytri úttektir hafi verið fáar og ekki hafi verið gerðar markvissar áætlanir um slíkar úttektir en þær þyrfti að gera með reglulegum hætti. Einnig sé eftirfylgnin á niðurstöðum úttekta takmörkuð.

Skilgreindar aðferðir til að meta árangur fjarkennsluáferða vanti og gæði þeirra hafi verið dregin í efa.

Landsbyggðahlutverk háskólamenntunar

Bent er á að staðsetning háskóla í ákveðnum landshlutum þurfi ekki að þýða að markmið með starfssemi þeirra beinist sérstaklega að skilgreindum þörfum svæðisins. Sett er spurningamerki við hversu markviss og samhæfð stefna stjórnvalda sé gagnvart

landsbyggðinni þar sem þrjú ráðuneyti komi að mótun hennar. Varðandi stöðu menntunar á landsbyggðinni vakti hin umfangsmikla fjarkennsla og mikilvægt hlutverk símenntunarmiðstöðvanna athygli.

Rannsóknir og atvinnulíf

Nokkur atriði á vettvangi rannsókna eru talin þarfnast sérstakrar athugunar. Nauðsynlegt sé að stofnunum á háskólastigi sé gert að leggja fram rannsóknáætlanir með markvissri forgangsriðun. Einnig sé mikilvægt að efla samstarf háskólastofnana við atvinnulífið, einkum iðnaðinn. Rannsóknaniðurstöður eru hvorki taldar nægilega vel kynntar né nýttar og mat á rannsóknaniðurstöðum skorti.

Vegna smæðar þjóðfélagsins sé þekking á atvinnulífinu töluverð innan háskólanna þótt ekki hafi verið mörkuð stefna um framtíðarþörf þess fyrir vinnuafli og námsframboð ráðist fyrst og fremst af eftirspurn nemenda. Engar spár liggi fyrir um þarfir atvinnulífsins fyrir sérhæft vinnuafli.

Alþjóðlegt samstarf

Skýrsluhöfundar ítreka áherslu á þann styrk æðri menntunar á Íslandi sem leiðir af þeirri stefnu stjórnvalda að gera nemendum kleift að nema erlendis með hvetjandi námslánakerfi. Stór hluti kennara við íslenska háskóla hafi menntun og reynslu erlendis frá og hafi góð tengsl við erlend starfssystkin. Flestar greinar háskólamanna sem birtar séu í ritrýndum tímaritum erlendis séu samdar í samvinnu við erlend starfssystkin.

Farið er mjög lofsamlegum orðum um námslánakerfið sem einkennist af gagnsæi og sveigjanleika og sé byggt á mótuðu reiknilíkani. Kerfið hafi stuðlað að auknum hraða og framsækni í æðri menntun á Íslandi og sé grundvöllur þess jafnréttis til náms sem þar ríki. Sett er spurningarmerki við hve nákvæma þekkingu stjórnvöld og háskólar hafi á því í hversu miklum mæli fjárfesting í námi erlendis skili sér til baka til íslensks þjóðfélags.

Lokaorð

Um fjöllum og niðurstöður þessarar skýrslu hafa tvíþættan tilgang. Annars vegar er sjónum beint að Íslandi en hins vegar er úttektin hluti af samanburði háskólakerfa í 24 aðildarlöndum OECD til að varpa ljósi á þróun æðri menntunar.

Í lokakafli skýrslunnar segja höfundar að eftirtekt veki skortur á formlegum upplýsingum um framkvæmd menntunar á háskólastigi en það geri hagsmunaaðilum erfitt að meta hvort kerfið standi undir væntingum t.d. í ljósi breytinga á vinnumarkaði og framfara í rannsóknum. Þótt formlegar upplýsingar vanti oft komi annað í staðinn en það séu óformleg tengslanet sem miðli upplýsingum manna á milli. Utanaðkomandi aðilar telji skort formlegra upplýsinga vandamál og því sé athyglisvert að þeir sem starfi innan kerfisins telji þessi óformlegu tengsl eina að meginástæðum þess hve vel það virkar. Skortur á formlegum upplýsingum, t.d. um nemendaflæði, þýði ekki að þekkingin sé ekki fyrir hendi heldur sé hún til og berist um óformlegu tengslanetin. Þetta ferli geti hugsanlega verið jafn árangursríkt og hið formlega en ókleift sé að sannreyna það. Þessi staðreynd varpi ljósi á þróun æðri menntunar á Íslandi og af henni megi draga þann lærdóm að unnt sé að reka háskólakerfi á grundvelli óformlegra tengslaneta. Þetta hafi einmitt verið aðferðin fyrr á tíð þegar háskólamenntun bauðst aðeins fáum útvöldum.

Þótt óformleg tengslanet gegni mikilvægu hlutverki er bent á að nauðsynlegt sé fyrir kerfi í örum vexti að formgera starfsumhverfi sitt. Það sé hluti af sókn til hagræðingar og nýrra stjórnunarháttá. Háskólastofnanir séu ekki lengur eign fárra útvaldra, heldur almennings, og það kalli á aukna ábyrgð og gagnsæi, viðmið um frammistöðu, gæðamat og gæðatryggingu. Þetta sé mikilvægt til að tryggja samhengi milli stefnu stjórnvalda og framkvæmdarinnar innan stofnananna. Einnig sé nauðsynlegt að auka samræmi milli forgangsörðunar stjórnvalda og viðbragða stofnananna á sviði rannsókna.

Skýrsluhöfundar telja rétt að leggja áherslu á að æðri menntun sé í eðli sínu þung í vöfum. Til þess að koma ákvörðunum í framkvæmd þurfi tímafreka umræðu milli hinna ýmsu eininga viðkomandi stofnunar. Þetta þunglamalega eðli háskólanna á Íslandi sé viðurkennt af löggjafanum eins og fram komi þegar litið er á mismunandi stjórnkerfi háskólanna. Þessi þunglamalegu einkenni komi einnig fram í samskiptum menntamálaráðuneytisins við háskólana en þau beinist fyrst og fremst að því að fá viðbrögð stofnananna við forgangsörðun stjórnvalda með óbeinni nálgun byggðri á samkeppni fremur en fyrirmælum. Eins og ljóst sé af gildandi lögum hafi stjórnvöld viljað tryggja stofnunum svigrúm til að ákveða stefnu sína og starfsemi. Af þessu spretti, þegar til langs tíma sé litið, nauðsyn þess að gera sýnilegar skyldur, starfsemi og stefnu sem áður mótaðist í kyrrþey um marga áratuga skeið innanhúss í einni stofnun, Háskóla Íslands.

Bent er á að í lögnum um háskóla frá 1997 og landbúnaðarlögum frá 1999 hafi sjálfsábyrgðin, sem þróast hafi innan eina háskólans á Íslandi, verið yfirfærð á allt kerfið. Skýrsluhöfundar spyrja hvort breyting sem gerð yrði til að efla gæðatryggingu, innleiða markvissara mat, taka upp hvata sem beindu bæði einstaklingum og stofnunum á ákveðnar brautir yrði skilin, ef til vill með röngu, sem aðferð til að herða tök stjórnvalda á háskólakerfinu tiltölulega stuttu eftir að lög voru samþykkt sem gáfu stofnunum lausan tauminn.

Skýrsluhöfundar telja nauðsynlegt að auka yfirsýn yfir háskólakerfið og fylgjast nánar með hagræðingu innan þess, árangri og markvissri notkun fjármuna. Þeir benda hinsvegar á erfiðleika þessu samfara sem þekkist einnig í stærri þjóðfélögum. Hverjir eiga að framkvæma þetta mat og eftirlit? Er mögulegt að finna á Íslandi nægilega marga sem eru hæfir til að meta aukin gæði kennslu, rannsókna og framleiðni en starfa hvorki við rannsóknir né kennslu? Þetta geti orðið erfitt, ekki einungis vegna þess að það geti leitt til aukinna afskipta stjórnvalda af háskólum sem til þessa hafi verið í lágmarki. Einnig vakni sú spurning hvar eigi að finna óháða aðila sem hafi getu til að meta háskólastigið á vinnumarkaði þar sem eftirspurn eftir hámenntuðu vinnuafli sé mjög mikil.