

## OECD Education Policy Outlook Iceland

# Staða og horfur í menntastefnu Íslands

OECD hefur gefið út rit um menntastefnu á Íslandi í ritröð sem heitir *Education Policy Outlook*, sem er ætlað að greina stefnu og umbætur yfirvalda í menntamálum í öllum aðildarríkum OECD.

Greiningin byggir á viðamiklum upplýsingum sem OECD hefur aðgang að í gagnagrunnum sínum og er ætlað að varpa ljósi á stöðu menntamála í hverju landi fyrir sig, greina helstu úrlausnarefni sem menntakerfið stendur frammi fyrir og hvaða aðgerðir stjórnvöld hafa hrint í framkvæmd til að bregðast við þeim. Þetta er sett í samhengi við alþjóðlega þróun og samanburð við stefnur og umbætur á völdum sviðum. Greiningunni er skipt upp í þrjú flokka og sex áherslusvið sem geta stuðlað að umbótum í menntamálum:

1. Nemendur og námsárangur:
  - a) Hvernig er hægt að auka jöfnuð og aðgengi að gæða menntun?
  - b) Hvernig á að undirbúa nemendur betur undir framtíðina?
2. Skólastofnanir og skólastarf:
  - a) Hvernig er hægt að auka gæði með umbótastarfi innan skólans?
  - b) Hvernig er hægt að auka gæði með mati á skólastarfi, kennslu og námi?
3. Menntakerfið:
  - a) Hvernig geta stjórnvöld stutt við betri menntastefnu?
  - b) Hvernig er hægt að gera fjármögnun menntakerfisins skilvirkari?

Þau sjónarmið sem koma fram í ritinu eru byggð á mati OECD með hliðsjón af þeim gögnum sem liggja fyrir. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur aðstoðað OECD við gerð ritsins en það endurspeglar ekki endilega opinbera stefnu stjórnvalda á Íslandi.

### Nemendur og námsárangur

Íslenskt skólakerfi einkennst af miklum jöfnuði en minnkandi námsárangri, að mati OECD. Þegar litið er til frammistöðu fimmtán ára unglinga á PISA prófum þá hefur árangur farið versnandi í lesskilningi, stærðfræðikunnáttu og skilningi á náttúrufræði. Árið 2012 var árangur Íslands í stærðfræði á við meðaltal þátttökulanda en undir meðaltali í lesskilningi og náttúrufræði. Í því sambandi er bent á að félagslegur bakgrunnur nemenda hefur sáralítill áhrif á árangur í stærðfræði á PISA prófi, sem bendir til mikils jöfnuðar í samanburði við önnur ríki. Á Íslandi er mikil og almenn aðsókn að leikskóla frá tveggja ára aldri og skólaskylda er frá sex ára aldri til 16 ára aldurs þegar innritun í framhaldsskóla hefst, sem telst löng skólaskylda í alþjóðlegu samhengi. Fræðsluskylda tryggir öllum skólavist í framhaldsskóla til átján ára aldurs. Aftur á móti er hlutfall þeirra sem ljúka námi á framhaldsskólaaldri hérlandis lægra en gengur og gerist meðal aðildarríkja OECD. Einnig er hlutfall nemenda sem leggja stund á starfsnám eftir grunnskóla lágt. Of margir nemendur hverfa frá námi á framhaldsskólastigi. Þættir sem gætu haft áhrif á námsgengi nemenda (á framhaldsskólastigi) er uppbygging og gæði náms, möguleikar á að ljúka námi síðar, framboð á framhaldsfræðslu og aðgengi ungs fólks að vinnumarkaði.

## Skólastofnanir og skólastarf

Skólar á Íslandi eru almennt sjálfstæðari en gengur og gerist meðal OECD ríkja. Nýlega voru gerðar ráðstafanir til auka hæfni og gæði kennara með því að krefjast mastersgráðu til að öðlast kennsluréttindi. Kennarar kenna að jafnaði minni bekkjum og hlutfall kennslu af heildarvinnutíma kennara er yfirleitt minni en í ríkjum OECD. Aftur á móti hafa laun kennara á Íslandi farið hlutfallslega lækkandi frá 2005 til 2012, samkvæmt tölum OECD. Kennarar á Íslandi eru að meðaltali eldri en kennarar í öðrum OECD ríkjum. Þetta gæti leitt til skorts á kennurum á öllum skólastigum í náinni framtíð. Lægra hlutfall kennara á Íslandi telur að kennarastarfið sé metið að verðleikum og færri myndu velja kennarastarfið ef þeir stæðu frammi fyrir að velja framtíðarstarf aftur en í öðrum OECD ríkjum.

## Menntakerfið

Ríkið og sveitarfélög skipta með sér að stýra og reka menntakerfið. Útgjöld vegna menntamála er með því hæsta innan OECD sem hlutfall af vergri landsframléiðslu, og að stærri hluta fjármagnað með opinberum framlögum ríkis og sveitarfélaga en að meðaltal innan OECD. Námslán standa til boða fyrir nemendum í háskólanámi og starfsnámi á framhaldsskólastigi.

## Megin áskoranir fyrir stefnumótun í menntamálaum.

Ísland stendur frammi fyrir því viðfangsefni að þróa nútímalegt og eftirsóknarvert skólakerfi sem styður nemendum í að ljúka námi á tilskildum tíma og bæta námsárangur. Annað úrlausnarefni er að aldursamsetningu kennarahópsins sem gæti leitt til kennaraskorts. Í þessu sambandi er mikilvægt að tryggja að starfandi kennarar hafi aðgang að nægum tækifærum til starfsþróunar og að skapa skilyrði sem laðar hæfa einstaklinga að kennarastarfinu. Þróa þarf samræmdan ramma fyrir innra og ytra mat á skólastarfi sem einnig felur í sér formlegt mat á starfi kennara. Ísland er eitt fárra landa innan OECD sem hefur ekki komið á formlegu kerfi fyrir mat á kennurum í starfi innan skólastofunnar. Með aukinni aðsókn að háskólanámi standa íslenskir háskólar frammi fyrir þeirri áskorun að tryggja gæði þess náms sem er í boði á háskólastigi, sérstaklega í ljósi þess hversu ólíkar háskólastofnanir starfa í landinu.

## Jöfnuður og gæði

*Íslenskt menntakerfi stendur frammi fyrir því viðfangsefni að gera skóla hæfari til að hvetja nemendum til að sinna náminu, bæta frammistöðu sína og ljúka námi á tilskildum tíma.*

Ýmsar kerfislægar aðgerðir stuðla að jöfnuði í skólakerfinu. Nemendum hafa jafnan aðgang að skóla án aðgreiningar, sem þýðir að allir nemendum óháð getu hafa aðgang að almennu skólastarfi. Nemendum velja ekki mismunandi námsleiðir fyrr en í framhaldsskóla við 16 ára aldur, og eru því eldri en almennt gerist í öðrum ríkjum OECD þar sem nemendum eru að meðaltali 14 ára þegar þeir velja mismunandi námsleiðir. Meðal ríkja sem tóku þátt í PISA 2012, er hlutfall nemenda sem þarf að endurtaka skólaár vegna slaks námsárangurs með því lægsta hér á landi. Helstu aðgerðir sem íslensk stjórnvöld hafa gripið til eru:

- Námskrá fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla sem tók gildi árið 2012 skilgreindi grunnþætti menntunar og lykilhæfni nemenda frá leiksskóla til loka framhaldsskóla.
- Reglugerð um nemendum með sérþarfir í framhaldsskólum (nr. 230/2012) miðast að því að jafna tækifæri til náms án aðgreiningar og að fjölbreyttum þörfum sé mætt.

## Undirbúningur nemenda undir framtíðina

*Íslenskt menntakerfi stendur frammi fyrir því að draga úr brotthvarfi á framhaldsskólastigi og gera starfsnám eftirsóknarverðara til að fjölga þeim sem ljúka námi.*

OECD bendir á að hvergi sé atvinnuþátttaka innan OECD meiri en á Íslandi og hvergi séu færri á aldrinum 15-29 ára sem ekki eru í skóla, starfsþjálfun eða vinnu. Það kann að vera ein af skýringunum á því af hverju margir nemendur á framhaldsskólastigi hverfa frá námi, því 62% ungs fólks á aldrinum 15-19 ára er í vinnu en sambærilegt hlutfall er 24% að meðaltali innan OECD. Íslensk menntayfirvöld hafa lagt mikla áherslu á að draga úr brotthvarfi og nýleg áföll í efnahagslífinu hafa gert það enn mikilvægara. Tæpur þriðjungur vinnuafsls hefur ekki lokið lokaprófi framhaldsskóla, en meirihluti þeirra sem eru ekki á vinnumarkaði eru í þessum hópi og næstum 45% þeirra sem eru atvinnulausir. Þrátt fyrir að fjölbreytt starfsnám sé í boði þá er aðeins um 31% af nýnemum sem skrá sig í starfsnám en meðaltalið innan OECD er 46%. Allir geta snúið aftur til náms í framhaldsskólum sem sést m.a. af því að stór hluti nemenda í starfsnámi er eldri en 20 ára og hafa öðlast nokkra starfsreynslu. Aftur á móti eru námsleiðir í starfsnámi óljósar og aðgangur að námi á næsta skólastigi flókinn og sumar námsleiðir í starfsnámi bjóða ekki upp á viðbótarnám á næsta skólastigi. Nemendur á Íslandi eru að jafnaði eldri þegar þeir hefja nám á háskólastigi en í öðrum ríkjum OECD. Aðeins u.þ.b. 69% nýnema háskóla var yngri en 25 ára en hlutfallið var 82% að meðaltali innan OECD. Fjöldi háskólanema jókst um 20% á árunum frá 2005 til 2012 á meðan að nemendafjöldinn á fyrri skólastigum var í jafnvægi.

Helstu aðgerðir sem íslensk stjórnvöld hafa gripið til eru:

- Hvítbót um menntamál frá 2014 skilgreinir tvö meginmarkmið fyrir skólakerfið á næstu árum; að bæta lesskilning við lok grunnskóla og fækka þeim sem hverfa frá námi í framhaldsskóla.
- Nám til stúdentsprófs hefur verið stytta í þrjú ár.
- Framhaldsfræðslulög frá 2010 hafa að markmiði að styðja við og hvetja nemendur sem hafa átt erfitt uppráttar í skólakerfinu til að snúa aftur í skóla og ljúka námi.

## Skólaumbætur

*Íslenskt menntakerfi stendur frammi fyrir því viðfangsefni að leggja meiri áherslu á starfsþróun kennara til að bæta starfshætti eldri kennara og skapa skilyrði til að gera kennarastarfið eftirsóknarvert fyrir hæft ungt fólk.*

Skólar geta stuðlað að betri námsárangri og náð betri tökum á brotthvarfi nemenda með því að skapa jákvætt námsumhverfi. Í PISA könnun frá 2012 kom fram að samskipti nemenda við kennara sé almennt betri en í ríkjum OECD og nemendum fannst skólaumhverfið hvetjandi. Aftur á móti sögðust íslenskir kennarar í TALIS könnun eyða meiri tíma í að tryggja vinnufrið í kennslustofunni en kennarar í öðrum OECD ríkjum. Hlutverk faglegra leiðtoga í skólum hefur breyst á undanförunum árum því með auknu sjálfstæði skóla er nú ríkari krafa um að sýna árangur í starfi en áður.

Aldursdreifing íslenskra kennara sýnir að þeir séu almennt að eldast og meðaldur grunnskólakennara er 44,6 ár sem gæti leitt til skorts á hæfum kennurum þegar fram líður. Heldur fleiri kennarar taka þátt í starfsþróun (91%) en að jafnaði meðal TALIS landa. Þrátt fyrir að 94,5% kennara teldu sig vera ánægða í starfi þá töldu aðeins 17,5% að kennarastarfið væri metið að verðleikum í samfélaginu, en meðaltal TALIS landa var 31%. Í skýrslu OECD frá 2012 um brotthvarf í íslensku skólakerfi er lagt til að

auka stöðugleika í starfsferli kennara, m.a. með því að bæta starfsþróun, ráðgjöf, mat og hvatningu í starfi.

Helstu aðgerðir sem íslensk stjórnvöld hafa gripið til eru:

- Lög um kennaramenntun frá 2008 skilgreina lágmarksskilyrði fyrir ráðningu kennara og skólastjórnenda í leik-, grunn- og framhaldsskóla og komu til framkvæmda 2012.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið skipaði samstarfsnefnd um starfsþróun kennara árið 2013 með fulltrúum sveitastjórnarstigsins, kennarasamtaka og kennaramenntunarstofnanna.

### Mat á skólastarfi og námi

*Íslenskt menntakerfi stendur frammi fyrir því viðfangsefni að styrkja kerfisbundið mat á skólastarfi og námsmati sem er samþætt við skilvirkt mat á kennurum og kennsluháttum.*

Til að bæta námsárangur og þróa gæði skólastarfs er mikilvægt að skilgreina skilvirkt matskerfi. Í íslensku skólakerfi er námsmat mikið notað bæði innan skóla til að leiðbeina um nám nemenda og af menntayfirvöldum til að meta árangur skólastarfs. Mennta- og menningarmálaráðuneytið ber ábyrgð á kerfislægum úttektum á skólakerfinu, stofnaúttektum og samræmdum könnunarprófum nemenda. Lögjöfin segir skýrt fyrir um að mikilvægi kerfisbundins innra mats á skólastarfi til að fylgjast með og bæta skólastarf. Á Íslandi er engin sérstök ákvæði í lögum um mat á kennurum eða starfi í skólastofunni. Hlutfallslega fleiri kennarar á Íslandi segjast ekki fá formlega endurgjöf fyrir starf sitt, eða 20,7% á Íslandi í samanburði við 7,4% að meðaltali innan OECD, samkvæmt TALIS könnun. Lægra hlutfall kennara (72%) sagðist hafa fengið endurgjöf um kennsluhætti (í skólum þar sem skólastjórnendur sögðu að mat á frammistöðu kennara færi fram) og færri (44,7%) töldu að endurgjöf hefði haft áhrif í þá átt að bæta skólastarf en að meðaltali innan OECD (62%).

Helstu aðgerðir íslenskra stjórnvalda:

- Með breytingum á aðalnámskrá frá 2008 fjölgaði kennslustundum sem varið er í móðurmálskennslu. Teymi sérfræðinga í lestri mun aðstoða skóla við að meta reglulega lestrarhæfni barna, frá leikskólaaldri til loka grunnskóla, í samræmi við viðmið sem útskýrð eru í hvítbók um menntamál.
- Árið 2011 gerðu Samband íslenskra sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneytið með sér samkomulag um að fjármagna og framkvæma ytra mat á grunnskólum.
- Árið 2010 var stofnað gæðaráð fyrir háskólastigið til að vinna að gæðamálum háskóla í samvinnu við ráðgjafanefndarnefnd sem er tengiliður milli ráðsins og háskólanna. Gæðaráðið gaf út rammaáætlun um aukin gæði á sviði æðri menntunar á Íslandi árið 2011. Ákvæði um mat á gæðum háskóla voru sett í lögum um háskóla árið 2008.

### Stjórnun

*Íslenskt menntakerfi stendur frammi fyrir því viðfangsefni að þróa stjórnunarhætti sem leggja áherslu á stuðning og aukna hæfni.*

Árið 2015 varð til ný stofnun, Menntamálastofnun, með sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Menntamálastofnun er ætlað að veita ráðgjöf við stefnumótun í skólaþróun og námskrágerð, auk þess að veita skólunum margs konar þjónustu. Sérstakur verkefnahópur innan

stofnunarinnar var settur á laggirnar til að vinna að markmiði hvítbókar ráðuneytisins um að bæta læsi og lesskilning. Hópurinn mun leggja fyrir stöðluð skimunarpróf og veita skólum ráðgjöf um lestrarkennslu.

Stjórnun íslenskra háskólastofnana er með ýmsum hætti og þróunin hefur verið í þá átt að veita þeim meira sjálfræði. Þetta er m.a. tilkomið vegna þess að innleidd hefur verið langtímaáætlanagerð í fjárhagsáætlunum skólanna.

Helstu aðgerðir íslenskra stjórnvalda:

- Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur hleypt af stokkunum þjóðarátaki í læsi í því skyni að vinna að markmiðum hvítbókar um menntamál frá 2014.
- Gerðar voru breytingar á almennri námskrá grunnskóla árið 2015 sem miðar að því að bæta læsi og lesskilning.

### Fjármögnun

*Íslenskt menntakerfi stendur frammi fyrir þeirri viðfangsefni að hámarka nýtingu fjármuna til að bregðast við áskorunum og afleiðingum efnahagskreppu og nemendafjölgunar á háskólastigi.*

Opinber útgjöld vegna menntakerfisins á Íslandi er með því hæsta innan OECD mælt sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og náði mest 6,4% árið 2005 en dróst saman og var orðin 5,8% árið 2012, en til samanburðar var meðaltal OECD ríkja 5,2%. Á árunum frá 2007 til 2010 drógust útgjöld hins opinbera saman vegna efnahagskreppunnar. Á Íslandi rennur stærri hluti fræðsluútgjalda til grunnskólastigsins en í öðrum OECD ríkjum. Útgjöld á hvern nemanda á grunnskólastigi var yfir meðaltali OECD en lægri á hvern nemanda á framhaldsskóla- og háskólastigi. Skólar eru að mestu fjármagnaðir með framlögum frá opinberum aðilum (92,1%) og hlutur einkaaðila og heimila (7,9%) er undir meðtali OECD (16,5%).

Helstu aðgerðir íslenskra stjórnvalda:

- Til að bregðast við efnahagskreppunni og vegna skorts á tækifærum fyrir nemendur að stunda vinnustaðanám voru gerðar ráðstafanir til að hvetja fyrirtæki og stofnanir til að ráða til sín nemendur á námssamningi. Stofnaður var sjóður til að mæta kostnaði fyrirtækja við þjálfun nemenda á vinnustað.
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins (FA) var stofnuð af Alþýðusambandi Íslands og Samtökum atvinnulífsins í desember 2002. Árið 2010 var starfsemi FA víkkuð út með aðild BSRB, Sambands íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Hún hefur að markmiði að veita fólki, einkum á aldrinum 16-24 ára sem hefur ekki lokið framhaldsskólanámi, tækifæri til að ljúka námi og bæta stöðu sína á vinnumarkaði. Úrval námsleiða er í boði og eiga nemendur kost á að fá námsstyrk sem samsvarar atvinnuleysisbótum.
- Lánasjóður íslenskra námsmanna er opinber sjóður sem lánar nemendum í háskólanámi og í starfsnámi á framhaldsskólastigi til skólagjalda og framfærslu á lágum vöxtum og hagstæðum afborgunum.