

Kópavogi, 7. janúar 2022

Tilvísun: M21120062

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, þingskjal 169 – 167. mál

Viðtakandi: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis

Sendandi: Menntamálastofnun

Menntamálastofnun vill með umsögn þessari við þingsályktunartillögu um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, þingskjal 169 – 167. mál, gera athugasemd við fyrirhugaðan flutning málaflokksins framhaldsfræðsla til félags- og vinnumarkaðsráðuneytis.

Menntamálastofnun tekur undir að tímabært er að endurskoða löggjöf um framhaldsfræðslu. Stofnunin telur að mikilvægt slíkt sé gert á grundvelli stefnumótunar og viðhaldið sé þeirri áherslu sem er í núverandi lögum á framhaldsfræðslu sem hluta af menntakerfinu og að hún falli undir stjórnarsýslu menntamála.

Árið 2008 lýsti ríkisstjórnin því yfir að stefnt væri að því að lækka hlutfall einstaklinga sem ekki hefðu lokið formlegu námi umfram skyldunám úr 31% niður í 10% árið 2020. Samhliða voru gerðar breytingar á lögum um leik-, grunn-, framhalds- og háskóla (nr. 90, 91, 92, 85/2008) sem voru liður í mótun heildstæðrar stefnu um nám alla ævi. Tímamótalög um framhaldsfræðslu (27/2010) ráku smiðshöggvið á stefnu um ævinám (e. policy of Lifelong learning). Með þessu var framhaldsfræðsla skilgreind sem fimmta grunnstoð menntakerfisins ásamt skólastigunum fjórum.

Í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum segir að framhaldsfræðslu sé „...ætlað stuðla að því að almennt menntunarstig vaxi og því markmiði verði náð þannig að einstaklingar með stutta formlega skólagöngu afli sér frekari menntunar. Sá markhópur sem frumvarpið tekur til eru einstaklingar sem hætt hafa námi í formlega skólakerfinu áður en skilgreindum námslokum var náð.“ Jafnframt segir í greinargerðinni að lögð sé áhersla á að einstaklingum „...standi til boða að ljúka viðurkenndu, einingabæru námi sem tryggi viðkomandi rétt til áframhaldandi náms, þ.e. náms á framhalds- eða háskólastigi.“

Mikilvægt er að hægt sé að meta einingar úr framhaldsfræðslu og að viðhaldið sé þeim tengslum sem skapast hafa á milli hennar og framhaldsskóla og háskóla. Formlegur rammi hefur mótast í framhaldsfræðslunni með vottuðum námskrám og raunfærnimati og mikil samvinna hefur verið á milli framhaldsfræðslu og framhaldsskóla seinustu ár. Framhaldsfræðslan hefur því sterka tengingu við formlegt nám og einstaklingum er umhugað um að einingar þaðan séu metnar inn í framhalds- og háskóla.

Með því að skilgreina framhaldsfræðslu fyrst og fremst sem vinnumarkaðs- og félagslegt úrræði er verið að auka líkurnar á fjarlægð og aðskilnaði frá hinu almenna menntakerfi. Mun þetta auka óvissu

einstaklinga um það hvort námið verði metið til eininga; hvernig nám sem á sér stað á einum stað muni opna leiðir inn í önnur menntunarúrræði. Innan fullorðinsfræðslu er nú í vaxandi mæli lögð áhersla á afmarkaðar viðurkenndar námseiningar (e. micro-credentials) sem hentað geta vel sem þáttur í vinnumarkaðs- og félagslegum úrræðum. Nauðsynlegt er þó að slíkar námseiningar falli að og séu viðurkenndar sem hluti af námi innan menntakerfisins almennt. Má í þessu samhengi minna á þróun starfsnáms og rafrænna ferilbókar sem Menntamálastofnun vinnur nú að í umboði mennta- og menningarmálaráðuneytis og í samstarfi við starfsgreinaráð

Í [Úttekt Upplýsingamiðstöðvar Evrópusambandsins um menntamál](#) (Eurydice) frá árinu 2021 er fjallað ítarlega um stöðu framhalds- og fullorðinsfræðslu í ríkjum Evrópu. Þar kemur fram að líkt og á Íslandi er meginhlutverk framhaldsfræðslu víðast í Evrópu að gefa þeim sem eru orðnir fullorðnir, en hafa ekki lokið neinni formlegri menntun umfram unglingastigið, tækifæri til að bæta menntunarstöðu sína.

Í skýrslunni kemur fram að staða framhaldsfræðslu á Íslandi er nokkuð sterk en hér hefur umtalsverður fjöldi fólks aflað sér meiri menntunar eftir að fullorðinsaldri er náð (yfir 10% hér en meðaltal ESB er um 3%). Þetta sýnir að það kerfi sem byggt hefur verið upp hér á landi með framhaldsfræðslu sem hluta af menntakerfinu með áherslu á ævilanga menntun hefur skilað árangri. Þetta hefur áunnist með því að byggðar hafa verið brýr frá framhaldsfræðslunni yfir í aðra hluta menntakerfisins.

Þar með er ekki sagt að framhaldsfræðsla gegni ekki hlutverki sem vinnumarkaðs- og félagslegt úrræði. Mikilvægt er að hafa í huga hlutverk framhaldsfræðslu í að þróa menntun á vinnumarkaði í takti við örar breytingar og styðja við þá sem standa höllum fæti og fólk af erlendum uppruna sem hér starfar. Veigamesti þáttur framhaldsfræðslu hér á landi, á Norðurlöndum og í Evrópu hefur þó snúið að því að bæta menntunarstig þessara einstaklinga og bæta þar með stöðu þeirra á vinnumarkaði almennt.

Á öllum Norðurlöndum heyrir framhaldsfræðslan undir ráðuneyti menntamála og stjórnsýslustofnanir þeirra ráðuneyta. Þannig gegna systurstofnanir Menntamálastofnunar á Norðurlöndunum mikilvægu hlutverki í að þróa og viðurkenna námsframboð í framhaldsfræðslu og samræma það við önnur menntaúrræði. Hefur Menntamálastofnun gegnt svipuðu hlutverki hér á landi með því að viðurkenna framhaldsfræðsluaðila og námskrár þeirra. Menntamálastofnun staðfestir einnig námsbrautir framhaldsskóla og gerir þannig kleift að tryggja samræmi námsframboðs og viðurkenningu náms á milli þessara aðila.

Menntamálastofnun mun heyra undir mennta- og barnamálaráðuneyti. Ef færa á stjórnsýslulega ábyrgð framhaldsfræðslu yfir til annars ráðuneytis er hætt við að núverandi hlutverk stofnunarinnar varðandi þennan málaflokk muni riðlast. Tengsl náms í framhaldsskólum og framhaldsfræðslu eru sterk og mikilvægt að stjórnsýsla þessara tveggja þátta menntakerfisins séu á hendi sama ráðuneytis og innan stofnunar sem undir það heyrir.

Í skýrslu Upplýsingarmiðstöðvar Evrópusambandsins um menntamál, sem vísað er til að ofan, er lögð áhersla að ríki móti sér skýra stefnu um framhaldsfræðslu. Slíka stefnu skortir hér á landi. Vísi að stefnu má finna í lagasetningu um skólastigin og framhaldsfræðslu frá árunum 2008-2010 sem setur ramma um ævilangt nám. Þar er framhaldsfræðsla skilgreind sem hluti af menntakerfinu, sem fimmta stoð þess. Eigi að víkja frá þessari meginstefnu og aðgreina framhaldsfræðslu frá öðrum þáttum menntakerfisins sem vinnumarkaðs- og félagslegt úrræði væri rétt að slík stefna lægi fyrir áður en ráðist er í skipulagsbreytingar á stjórnsýslu málaflokksins.

Með vísan til ofangreinds er það eindregin afstaða Menntamálastofnunar að málaflokkurinn framhaldsfræðsla eigi heima undir mennta- og barnamálaráðuneyti. Eigi að færa málaflokkinn undir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti sé rétt að það sé gert á grundvelli stefnumótunar, sem verði grundvöllur lagasetningar er síðan geti leitt til breytinga á stjórnslu málaflokksins standi vilji löggjafarvalds og stjórnvalda til þess.