



HÍ

Meginstoð framhaldsfræðslunnar

Heildarúttekt á starfsemi Fræðslumiðstöðvar
atvinnulífsins ehf. árin 2016–2022 unnin
fyrir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Meginstoð framhaldsfræðslunnar

Heildarúttekt á starfsemi
Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins
Árin 2016–2022

Unnin af Menntavísindastofnun Háskóla Íslands
fyrir Félags og vinnumarkaðsráðuneytið



Stjórnarráð Íslands
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið



HÍ

MENNTAVÍSINDASTOFNUN

Ásgeir Brynjar Torfason, PhD
Reykjavík, 15. september 2023
ISBN 978-9935-468-30-7

EFNISYFIRLIT:

SAMANTEKT	2
INNGANGUR	3
Afmörkun og útvíkkun	3
Fyrri skýrslur og fyrirbyggjandi gögn	4
Aðferðafræði og viðbótarmarkmið	5
Stjórnsýsla og forsendur í lögum og reglugerðum	6
Gæðamat og eftirlit	6
ÚTTEKT	8
Fjárhagsleg málefni í ljósi úttektar	8
Greining á fjölda nemenda sem nota framhaldsfræðsluna	10
Þróun fjölda nemendahópsins	11
Afrakstur framhaldsfræðslukerfisins	13
Mismunandi kerfisleg yfirsýn	13
Sameiginleg sýn og samhengi innan kerfisins	15
Samningsumgjörð út frá markmiðum laganna	16
Verkefni samningsins	18
Aðgreining og samþætting	21
Stjórnsýsla og eftirfylgni fjárveitinga	22
Samskipti og eftirlit	23
NIÐURSTÖÐUR	25
TILLÖGUR	28
Fjármögnun og kerfisuppbygging	28
Hagaðilar og samþætting hópa	29
Þjóðhagslegir þættir	30
Starfsþættir stjórnskipulags	30
Hugmyndir að frekari úttektum	32
VIÐAUKAR	33
VIÐAUKI I. Stjórnsýslufyrirkomulag	34
VIÐAUKI II: Stefnumörkun stjórnvalda	35
VIÐAUKI III: Samantekt stefnumótandi hugmynda	38
VIÐAUKI IV: Heimildir	40
VIÐAUKI V: Talnaefni	42
VIÐAUKI VI: Fylgiskjöl	43

SAMANTEKT

Fjármögnun er of takmörkuð miðað við fjölda en jafnframt er einhver sóun í kerfinu:

- Stöðnun og raunlækkun fjárveitinga er alvarleg þróun fyrir sívaxandi hóp mögulegra nemenda kerfisins.
- Fjármögnun kemur ekki frá eigendum Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins heldur öll frá hinu opinbera.
- Fjölbreytni í framboði tryggir ekki sjálfkrafa gæði. Tryggja þarf að stefnumörkun birtist í fjárveitingum.
- Stjórnvöld hafa ekki tryggt starfsumhverfi til fagþróunar í þessari stoð menntakerfisins sem ætti að vaxa.

Kerfisuppbyggingin er barn síns tíma og of fjölþættur bútasamur á sjálfstýringu:

- Stjórnun verkkaupa, eftirlit og virk eftirfylgni með stefnumörkun eftir fjárveitingu hefur verið ábótavant.
- Aðkoma ólíkra eigenda er óljós til að hafa áhrif og umgjörð eignarhalds ekki endilega hentug til framtíðar.
- Stjórnsýslulegt aðhald og stofnanabundið gæðaeftirlit með fagþróun skortir í öllu framhaldsfræðslukerfinu.

Samþætting kerfisins hefur tekist vel á vissum sviðum en á öðrum skortir mikið upp á samhengið:

- Ekki liggur fyrir hvernig og hvort réttu námskeiðin eru þróuð eða hvernig nemendurnir eru valdir.
- Inntaka í nám og formleg námslok eru of brotarkennd og mælikvarða skortir með bættri skráningu.
- Sá hluti markhóps sem gæti nýtt kerfið sem mögulegir nemendur ætti að vera mun stærri og kerfið þar með.

Áskorun felst í að leysa verkefni ólíkra hópa og mismunandi hagaðila:

- Óljóst er hvort nemendur, hag- og fræðsluaðilar viti af ólíkum lausnum, verkefnum, möguleikum.
- Greina þarf þann hluta markhóps mögulegra nemenda sem ekki koma eða komast inn í kerfið.
- Byggja þarf upp betur samræmt námsskráningarkerfi með betri mælingu alls námstíma og vottun námsloka
- Sívaxandi hópur innflytjenda sem er með litla eða ekki viðurkennda menntun kallar á margþættar aðgerðir.

Þjóðhagslegir þættir og áskoranir framundan:

- Of fáir nýta sér kerfi framhaldsfræðslunnar og hlutfall fjármögnunar er alltof lágt miðað við fjölda og aðra.
- Tölulegar upplýsingar eru alls ekki nægjanlega góðar, bæði úr fræðslukerfinu og úr hagstofugögnum.
- Öbreytt hlutfall grunnmenntaðra í miklum mannfjöldavexti dregur fram stórar áskoranir á vinnumarkaði.

Alþjóðlegar áskoranir varðandi tæknibyltingar, loftslagsvá, lýðfræðilegar breytingar og sjálfbærni eru orðnar enn flóknari vegna ýmiss konar umbrota og flæðis, en áhrif efnahagsþrenginga og heimsfaraldurs hafa leitt til úrræða og viðbragða á kostnað fagþróunar og stefnumörkunar. Nú stendur yfir sú vinna sem er mikilvæg grundvallarforsenda fyrir úrbætur og þróun framhaldsfræðslukerfisins.

Eftirlit og aðhald í framhaldsfræðslukerfinu þarf að bæta og styrkja stjórnskipulag innan ráðuneyta og stofnana sem að því koma. Fagþróun og fagleg vinna þarf að eflast verulega til að málaflokkurinn fái þá stjórn, stýringu og áherslubreytingar sem áskoranir og vaxandi stærð nemendahópsins kalla á.

Framhaldsfræðslukerfið þarf að taka mið af hvernig stefnt skuli að því að byggja upp öflugan sveigjanlegan vinnumarkað á Íslandi, bæði út frá núverandi menntunarstigi þjóðarinnar og einnig sérstaklega út frá hinum hratt vaxandi hópi íbúa og starfsfólki vinnumarkaðarins sem kemur frá öðrum löndum upphaflega. Íslenska menntakerfið í heild er allt of illa í stakk búíð til að þjóna þessum stóra hópi og reynir þar mikið á framhaldsfræðslukerfið nú þegar og til framtíðar. Mikið hefur fjölgað í mögulegum nemendahópi og sérstaklega nemendum með erlendan bakgrunn, en fjárveitingar hafa í raun dregist saman.

Óumflýjanlegt er að styrkja og efla stjórnsýslu málaflokksins og stuðla að þekkingarsköpun og fagþróun innan kerfisins. Til að svo megi verða þarf bætt eftirlit að stofnanagerast og samhæfing innan og milli stofnana að aukast auk þess sem aðgreining hlutverka þarf að verða skýrari með samræmdum mælikvörðum og tölfraðimælingum. Fimmta stoð menntakerfisins þar sem minnst menntun liggur til grundvallar hjá nemendum ætti að verða opnari og aðgengileg sem flestum og takmörk á aðgengi til inngöngu minnst.

Alþjóðlegur samburður sýnir að mikil þróun er að eiga sér stað á sviði símenntunar og framhaldsfræðslu. Sú öra þróun málaflokksins á alþjóðavísu kallar enn frekar á mikilvægi þess að aukin áhersla sé sett í málefnasviðið hér; stjórnskipunarlega, stjórnsýslulega, fjárhagslega og m.t.t. ábyrgðar ólíkra aðila sem hafa aðkomu að kerfinu. Mikilvægt er að skapaður sé öflugri sérfræðivettvangur sem byggir á rannsóknum, rannsóknasamstarfi og menntun fagstétta sem koma að fullorðinsfræðslu. Háskólastigið hefur þar mikilvægu hlutverki að gegna við að byggja upp öflugri fagmennsku innan hinnar fimmtu menntastöðar.

INNGANGUR

Skýrsla þessi byggist á heildarúttekt á starfsemi Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins samkvæmt þjónustusamningi frá 2015. Úttektin afmarkast við rekturinn frá og með árinu 2016 til og með ársins 2022 en samningurinn sem gildi til ársloka 2021 hefur síðan verið framlengdur með viðauka. Úttektin hófst í lok janúar 2023 og lauk í lok maí 2023 samkvæmt sérstökum samningi Félags- og vinnumarkaðsráðuneytis við Menntavísindastofnun Háskóla Íslands. Vinna við lokafrágang skýrslunnar fór fram í júní – ágúst 2023 en nýjum gögnum var ekki safnað á þeim tíma.

Úttektin nær einnig til Fræðslusjóðs þar sem Fræðslumiðstöðin er umsýsluaðili fyrir hann og sjóðurinn eitt meginstjórnæki við úttektina til framhaldsfræðslunnar. Hins vegar var ekki starfandi stjórn yfir sjóðnum á tímabili úttektarinnar og því miðast hún við þau opinberu gögn sem fyrir lágu en ekki var hægt að taka viðtöl varðandi sjóðinn sérstaklega. Þá var við úttektina ekki farið í viðtöl við fræðsluaðila, styrkhafa sjóðsins, í símenntunarmiðstöðvunum en lagt er til í tillögum með niðurstöðum að það gæti þurft að gera, til samræmis við fyrri heildarúttekt sem gerð var á framhaldsfræðslukerfinu öllu árið 2014. Þannig gæti ávinningur kerfisins verið dreginn betur fram heldur en þessi úttekt nær yfir.

Úttekt þessari á Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er jafnframt og samhliða ætlað að nýttast vinnu samstarfshóps um heildarendurskoðun framhaldsfræðslukerfisins sem stendur nú yfir, til undirbúnings nýrrar umgjörðar fyrir framhaldsfræðsluna, m.a. með grænbók, hvítbók og lagafrumvarpi. Því eru heildarfjármunir til Fræðslumiðstöðvar og Fræðslusjóðs skoðaðir samhliða í þessari úttektarskýrslu.

Byggir úttektin á gildandi lögum nr. 27/2010 um framhaldsfræðslu og tekur einnig mið af heildarúttekt Capacent sem gerð var 2014 á framhaldsfræðslukerfinu 2009–2013 fyrir Menntamálaráðuneytið. Jafnframt var horft til alþjóðlegra skýrslna um málefni framhaldsfræðslunnar til hliðsjónar við gerð úttektarinnar og má sjá þær helst í viðaukum IV og VI.

Í ofangreindum samningi um úttektina kemur fram að viðfang hennar skuli miðast við verkefni Fræðslumiðstöðvarinnar sem fram koma í þjónustusamningi og hlutverk Fræðslusjóðs eins og það kemur fram í lögum um framhaldsfræðslu. Úttektinni var ætlað að taka til samskipta og eftirlits samkvæmt 4. gr. þjónustusamningsins. Áhersla var lögð á að meta heildstætt þann árangur og þau álitamál sem upp hafa komið á samningstímanum og hvernig þjónustan hefur nýst markhópi laganna (nr. 27/2010) og þeim markmiðum sem koma fram í 2. gr. þeirra. Reynt var að taka mið af umsýsluhlutverki og varpa ljósi á stjórnsýslulega stöðu, hlutverk og tengsl Fræðslumiðstöðvarinnar og Fræðslusjóðs. Þá var í samningnum óskað eftir tillögum að umbótum í ljósi niðurstaðna úttektarinnar og þeirrar þekkingar um þróun málaflökks framhaldsfræðslunnar sem aflaðist við verkefnið, þannig að heildarúttekt þessi nýttist við yfirstandandi heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu.

Afmörkun og útvíkkun

Úttekt á þjónustusamningi er unnin í samhengi við heildarendurskoðun framhaldsfræðslukerfisins og þannig er hið afmarkaða verkefni útvíkkað svo það horfi til framtíðar samhliða því að gera heildarúttekt á starfseminni.

Samkvæmt þjónustusamningnum milli Fræðslumiðstöðvarinnar og ráðuneytisins átti, sbr. 4. gr. samningsins, að fara fram heildarúttekt á starfseminni áður en samningurinn er endurnýjaður. Viðfang úttektarinnar miðast einnig við verkefni sem fram koma í 2. kafla laganna um framhaldsfræðslu, það er 4.–8. gr. Þá var sérstaklega horft til markmiða laganna um framhaldsfræðslu eins og þau birtast í 2. gr. laganna með átta undirgreinum og 2. gr. þjónustusamningsins um verkefni Fræðslumiðstöðvarinnar sem hefur ellefu undirgreinar.

Þar fjallar liður 1 um umsýslu með Fræðslusjóði og liður 11 varðar aðra og nýja hópa sem fallið geta undir framhaldsfræðslu, liðir 2, 6, 9 og 10 varða upplýsingaöflun, -söfnun, varðveislu og miðlun, liðir 3–4 varða gerð og þróun efnis og aðferða fyrir málaflokkinn og liðir 5, 7 og 8 varða gæði, gæðamál og gæðaeftirlit.

Vegna hins tvíþætta hlutverks sem lagt var upp með fyrir úttektarvinnuna, í tengslum við heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu, þá er útvíkkun verkefnisins tvíþætt. Annars vegar er úttektin á starfinu skv. samningnum, þau ár sem hann gildir, gerð þannig að einnig hefur verið horft lengra aftur og eldra efni skoðað frá því áður en hann var gerður og allt aftur til þess tíma að núgildandi lög tóku gildi. Hins vegar er horft til framtíðar og dreginn saman sá lærdómur og gagnrýni sem fram hefur komið frá ólíkum aðilum sem úttektin náði til. Þannig megi byggja endurbætt kerfi upp frekar en að horfa þröngt til samningstímans einvörðungu. Þá var einnig litið aftur til upphafs gildistíma núgildandi laga.

Þannig er velt upp ólíkum hliðum á málefnum og eindregin afstaða ekki endilega tekin heldur þarf að skoða úttektina bæði í ljósi sögunnar og til framsýnnar þróunar. Þessi afmörkun og útvíkkun felur í sér vissa áskorun varðandi samþættingu á niðurstöðum. Hér þarf að horfa sérstaklega til eftirfarandi tveggja þátta:

Sá afrakstur sem hefur náðst á málefnasviði framhaldsfræðslunnar með framþróun málaflokksins sem Fræðslumiðstöð atvinnulífsins hefur stuðlað að og byggt upp í samstarfi við fræðsluaðila verður að teljast, þegar á heildina er litið, mjög mikilvægt og árangursríkt framlag til aukinnar menntunar og hækkunar á menntunarstigi, sérstaklega miðað við fjárveitingar og þróun þeirra.

Þó vissulega megi gagnrýna tiltekna þætti sem ekki hafi náðst nógu vel fram af hinum fjölþættu verkefnum sem samningurinn nær yfir, þá verður að taka tillit til þeirra aðstæðna sem starfið fór fram við, sérstaklega í ljósi ytra umhverfis og veittrar fjármögnunar. Alltaf má segja að nýta þurfi fjármuni betur og hægt er að hafa mismunandi sýn á forgangsröðun verkþátta en taka verður samhliða tillit til fyrirliggjandi stefnumótunar, aðkallandi verkefna og breyttra áherslna sem upp hafa komið á hverjum tíma. Lykilatriði er eftir sem áður að gæðum náms og vaxtarþörf starfseminnar sé ekki fórnað í nafni niðurskurðar eða hagræðingar. Þá má áhersla á magn ekki stýra eingöngu heldur þarf fagleg þróun og gæðaeftirlit að fylgja við afmörkun mælinga og skilgreiningu mælikvarða. Það verður að vega saman og gera upp á milli valkosta sem kallar á virka stýringu og aukna stjórnunarlega aðkomu stjórnvalda í ljósi bestu upplýsinga. Bæta þarf öflun, söfnun og miðlun þeirra upplýsinga.

Fyrri skýrslur og fyrirliggjandi gögn

Áðurnefnd fyrri úttekt, gerð af Capacent árið 2014, á framhaldsfræðslukerfinu í heild myndar upphafspunkt fyrir þessa úttekt og var væntanlega forsenda fyrir samningnum sem þessi úttekt fjallar um. Fyrri samningur gildi frá upphafstíma núgildandi laga frá 2010 og því er Capacent-skýrslan orðin viss miðjustaða á tíma laganna. Núgildandi samningur og þessi úttekt myndar þannig lokapunktinn og yfirstandandi vinna við endurskoðun á umgjörð laga og reglna framhaldsfræðslunnar markar þannig visst nýtt upphaf.

Við þess háttar tímamót er rétt að horfa einnig út fyrir landsteinana til að sjá hvernig hlutum er háttað í nágrenninu og læra af reynslu annarra landa. Helstu áhersluatriði norræna, evrópskra og OECD-landa varðandi stefnumörkun framhaldsfræðslu (sjá lista alþjóðlegra skýrslna í viðauk IV heimildum) snúa að eftirfarandi fjórum þáttum samkvæmt nýjustu skýrslum:

- Bæta aðlögunarhæfni og sveigjanleika í hæfnigreiningum, ásamt mati á færni og spár þar um innan framhaldsfræðslu þannig að ná megi fram betri upplýsingagjöf fyrir spár, stefnumörkun og ákvarðanatöku í rauntíma og jafnóðum.
 - Þannig ætti stjórnkerfið að vera uppbyggt til framtíðar þannig að ekki sé biðtími í fimm til tíu ár á milli þess sem stjórnvöld taka afstöðu eða afgerandi ákvarðanir heldur geti það með vel hönnuðu kerfi átt sér stað við árlegar uppfærslur á fjármálaáætlunum.

- Auka sveigjanleika námsleiða með aukinni nýtingu raunfærnimats og viðurkenningu fyrra náms, örvottunum, uppskiptingu náms í lotur, og samhæfðri vottun fyrra náms. Þessu þarf samhliða að fylgja vönduð ráðgjafarþjónusta, náms- og starfsráðgjöf.
 - Þannig er starfsemi Fræðslumiðstöðvar uppbyggð í samræmi við helstu alþjóðlegar áherslur, en mikilvæg spurning að hafa í huga er hvernig sveigjanleika verði viðhaldið í nýju kerfi.
- Uppfæra regluverk og lagaumgjörð framhaldsfræðslunnar til þess að staðsetning náms og tegund fræðslu eða námsmats skipti minna máli. Nýta tæknina til sveigjanleika innan nútímalegrar þróunar umgjarðar.
 - Þannig er núverandi endurskoðun kerfisins með gerð nýrrar lagaumgjarðar viðeigandi. Fræðsluaðilar eru einnig meðvitaðir um þessar áherslur en innleiðing á að staðsetning skipti minna máli er eðlileg áskorun með ellefu stöðvum aðila víða um land.
- Stofnanavæða stjórnsýslulega uppbyggingu, sem innifelur samt sem áður samfélagslega haghafa, til þess að bæta framhaldsfræðslukerfið og skapa tengingar og traust á milli allra þeirra aðila sem að starfsemi og stefnumörkun um hæfni og færni koma og vinna að því á sviði menntakerfisins.
 - Þannig þyrfti að byggja upp innanhússtjórnsýslu framhaldsfræðslunnar hjá Stjórnarráðinu líkt og fyrir aðrar stöðir menntakerfisins. Helstu einingar þeirrar stjórnsýslu, út frá norrænum fyrirmyndum, má finna í viðauka IV.

Þessir fjórir þættir úr hinu alþjóðlega samhengi, sérstaklega dregnir fram í skýrslu OECD (sjá nánar í heimildaskrá), samrýmast vel núverandi framhaldsfræðslu og starfsemi Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins sem hér er til úttektar og ríma við inntak heildarendurskoðunar kerfisins sem nú stendur yfir.

Aðferðafræði og viðbótarmarkmið

Beitt var þverfaglegri nálgun og eigindlegri aðferð í rannsókninni að baki úttektinni. Gagnaöflun var þríþætt; í formi yfirferðar fyrirbyggjandi texta og talna auk viðtala út frá greiningu gagnanna. Textagreining fólst í yfirferð skýrslna, kynninga, opinberra skjala, ársskýrslna og ársreikninga. Töluleg greining fólst í samantekt og yfirferð árlegra talna, sem náðu til fjárhagslegra upphæða, lýðfræðilegra þátta, og framleiðslu eða magns námskeiða eða kennslustunda. Viðtöl fóru fram með formlegum hætti samkvæmt hálfstöðluðum (e. semi-structured) fyrirfram ákveðnum spurningum með sveigjanleika til samtals. Þá fór einnig fram talsvert af óformlegum viðtölum til að afla bakgrunnsupplýsinga og samhliða heyra ólík sjónarhorn fyrir framtíðarsýn og viðhorf aðila sem standa í tengslum við og kringum framhaldsfræðslukerfið en tilheyra því ekki.

Til hliðsjónar var höfð fyrri úttekt (Capacent, 2014) sem þó var mun víðtækari að umfangi, ásamt afmarkaðri skýrslum Ríkisendurskoðunar (2014 og 2017) og Menntavísindastofnunar (2015 og 2018). Auk þess voru aðrar eldri úttektir og skýrslur ásamt alþjóðlegum upplýsingum greindar og nýttar í rannsóknarvinnunni.

Úttektin er því víðfeðmari en þröngt afmarkað samningstímabil eða til einfaldrar ákvörðunar um hvort til framlengingar samnings eigi að koma. Ljóst er að sú ákvörðun markast af yfirstandandi endurskoðun sem nýst getur við endurhönnun kerfisins er getur verið skynsamlegri en endurnýjun gildandi samnings.

Verður hér að vísa til allrar þeirrar endurskoðunarvinnu sem nú á sér stað á framhaldsfræðslukerfinu í heild sinni og væntanlegrar nýrrar lagaumgjarðar. Sú forsenda hefur þannig áhrif á aðferðafræði rannsóknarinnar fyrir úttektina. Enda varð markmiðið með úttektinni ekki aðeins söguleg greining heldur einnig framsýn kortlagning. Miðaðist gagnaöflunin að því að samhliða var lagt mat á tímabilið, ásamt að draga saman og greina gögn og upplýsingar sem myndu nýtast fram á veg í yfirstandandi vinnu við heildarendurskoðun framhaldsfræðslukerfisins.

Þessi tvíhliða og samþætta vinna skilaði sér í ólíkum nálgunum á efnið, sem ekki rúmast allar í þessari úttektarskýrslu. Hluti þeirra niðurstaðna er settur fram í formi hugmynda- og umræðupunkta í síðasta kafla skýrslunnar og viðauka I og með því að samþætta við niðurstöðurnar ýmsar tillögur og ábendingar um

frekari úttektir og rannsóknir. Gera mætti hluta þeirra samhliða og aðrar í framhaldinu af gerð grænbókar og nýta þannig í vinnu hvítbókar og gerð stefnumörkunar ásamt eða samhliða fyrirhugaðri framlagningu lagafrumvarps.

Stjórnýsla og forsendur í lögum og reglugerðum

Endurskoðun lagaumgjarðar framhaldsfræðslunnar sem nú stendur yfir og er í samræmi við stefnumörkun í stjórnarsáttmála hefur áhrif á þessa úttekt eins og áður hefur komið fram.

Jafnframt hafa forsendur og heimildir laga og reglugerða sem marka umgjörðina núna breyst frá því þjónustusamningur sá sem hér er til úttektar var undirritaður. Þannig eru forsendur samningsins í lögum um fjárreiður ríkisins (nr. 88/1997) ekki lengur til staðar en lög um opinber fjármál (nr. 123/2015) gilda nú í þeirra stað. Sérstaklega er þar mikilvæg 40. gr. um samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni, sem horft hefur verið til. Tenglar í lögum og reglugerðir er að finna í viðauka IV með heimildum.

Þá hefur jafnframt reglugerð nr. 343 frá 2006 sem vísað er til í samningnum varðandi eftirlit með honum verið felld úr gildi en þess í stað gildir reglugerð nr. 643 frá 2018. Þar er fjallað um eftirlit með samningi í 15. gr. og endurnýjun og sérstaka úttekt á framkvæmd samnings í 18. gr. reglugerðarinnar.

Þjónustusamningur um Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er á vissan hátt samningur um rekstrarverkefni en erfitt er að draga skýr mörk til afmörkunar verkefna. Horfa má til samspilsins á milli magns og gæða vegna þess takmarkaða fjármagns sem veitt er til samningsins. Af þeim stóra hópi sem undir svokallaðan markhóp framhaldsfræðslunnar fellur þá er heildstætt nám með námslokum aðeins í boði fyrir lítinn fjölda þess fólks. Nánar er vikið að þessum atriðum í niðurstöðum skýrslunnar. Aðrar námsleiðir framhaldsfræðslunnar sem ekki eru með skilgreind námslok á framhaldsskólastigi hafa lengi verið bitbein sem leysa þarf farsælega úr.

Verkefnið sem þjónustusamningurinn nær yfir er það víðtækt að vissulega má færa rök fyrir því að þessi framkvæmd á mikilvægum hluta og einni meginstöð menntakerfisins sé það stór og yfirgripsmikil að erfitt sé að færa rök fyrir því að allur málaflokkurinn eigi heima undir einum þjónustusamningi.

Gæta verður samhliða að því hvernig val á sér stað milli einstaklinga sem nýta sér þjónustuna, bæði út frá hve stór hópur eigi rétt á þjónustu framhaldsfræðslunnar og hve takmarkaður hluti hans nýtir sér hana í raun. Þar má kerfið alls ekki skilja eftir þá rúmlega sextíu þúsund einstaklinga, sem brátt verða sjötíu þúsund, sem fæddust í öðru landi en Íslandi en búa hér og starfa. Mögulegi nemendahópurinn getur leitað annað eftir færniuppbyggingu og ná þarf heildarmynd af þeirri stöðu. Tryggja þarf að tvítekning í kerfinu sé lágmörkuð og samstarf aukið auk þess sem skilgreina þarf mismunandi hlutverk ólíkra aðila.

Gæðamat og eftirlit

Þessi úttektarskýrsla er hluti af því eftirliti sem skilyrt er í samningnum, reglugerðum og lögum en formfesta þarf betur eða stofnanabinda það eftirlit í framtíðarumgjörð framhaldsfræðslunnar.

Ljóst er að framhaldsfræðslan er stór, mikilvægur og vaxandi hluti menntakerfisins sem erfitt er að sjá að einn eiginlegur þjónustusamningur eða rekstrarsamningur eigi að geta staðið að baki, hvort sem það er fyrir eina fræðslumiðstöð eða ellefu til fjórtán fræðsluaðila þar innan í gegnum einn sjóð. Sterkara stofnanakerfi og eftirlit þarf til að halda utan um alla þá stöð menntakerfisins sem framhaldsfræðslan skal vera. Mikilvægt er að fagþróun kennara fái þann sess sem henni ber, í starfi fræðsluaðila kerfisins og samstarfsaðila þess.

Sveigjanleiki kerfisins sem byggt hefur verið upp á síðustu tveimur áratugum og þar á undan er verðmæt eign og meiri formfesta í eftirliti verkkaupa er mikilvæg til að þróa það kerfi áfram innan nýrrar umgjarðar. Þar þarf að horfa til nokkurra þátta. Í fyrsta lagi varðandi greiðslu fyrir magn út frá loknum námshlutum eða einingum líkt og í öðrum stöðum menntakerfisins. Í öðru lagi væri samþætt lausn möguleg þar sem hluti kerfisins, til dæmis sá sem er með formlegum námslokum (hvort sem þau eru á framhaldsskólastigi eða öðru

vísi skilgreind), fengi greitt væri samkvæmt samningi eftir magni. Aðrir hlutar kerfisins hefðu þætti sem væru takmarkandi, svo sem eftir fjárveitingu, en ljóst er að aðeins hluta eftirspurnar er þá mætt. Námskeið og önnur menntun til að efla fólk í starfi má ekki takmarkast við formleg námslok. Greiðsluhlutdeild, hámarksfjöldi og fleiri mælikvarðar þurfa þar að koma til heildstæðs mats og er mikilvæg forsenda þess að eftirlit og mælikvarðar séu skýrt afmarkaðir frá upphafi og til grundvallar frekari framþróun. Í þriðja lagi er mikilvægt að sveigjanleikinn víki ekki frá kröfum um fagþróun kennara, faglega námsefnisgerð og þróun námsleiða þannig að samstarf á faglegum grunni eflist. Gæðamat og eftirlit þarf stöðugt að taka tillit til þess.

Eftirlit með magni þeirrar þjónustu sem kerfið sinnir og einingaverði þeirra þátta ásamt gæðum þarf að tryggja til þess að nýting fjármuna til framtíðar verði undir formfastri stjórnsýslulegri yfirstjórn. Skoða þarf samræmi milli ólíkra stoða menntakerfisins og milli aðgreindra þátta innan framhaldsfræðslukerfisins. Stefnumörkun sem kallar eftir gæðum í þeim verkefnum sem samningur nær til verður jafnframt að fela í sér skilgreinda mælikvarða og reglubundna eftirfylgni þeirra mælinga innan formfasts stofnanakerfis en ekki aðeins úttektum á margra ára fresti.

Þar eins og í öðrum stoðum menntakerfisins er ekki vænlegt að miða við viðskiptalega stjórnarhætti framleiðslukerfa og gæðaeftirlits þeirra heldur þarf að miða regluumgjörð, umsjón, eftirlit og þróun mælikvarðanna við að um sérhæfða starfsemi og mikilvægan þátt menntakerfisins er að ræða.

Mögulega mætti skoða sérstaklega hannað reglugerðarumhverfi fyrir eftirlit innan menntakerfisins, líkt og finna má innan heilbrigðiskerfisins þar sem sérstök regluumgjörð gildir um þjónustusamninga. Þá mætti stofnanabinda gæðamat og eftirlit innan þessa hluta menntakerfisins sem lýkur með námslokum sem viðurkennd eru á milli ólíkra stoða þess. Ekki eru sérstök rök fyrir því að betra sé að reka þennan þátt menntakerfisins með þjónustusamningi og rekstri í verktöku frekar en það sem á við um aðrar stoðir þess.

ÚTTEKT

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er ætlað víðtækt hlutverk, í tengslum við og til að brúa á milli mismunandi hagaðila, varðandi þjónustu sem ætluð er ólíkum hópum notenda eða nemenda (kölluðum markhópi í nútíðar lögum) sem ná yfir vítt svið vinnumarkaðarins og snerta ólíkar stofnanir og aðila innan sem utan menntakerfisins.

Þar að auki hefur umgjörð framhaldsfræðslunnar verið þannig uppbyggð síðustu tvo áratugi að rekstrarleg yfirumsjón og eignarhald á starfseminni virðist hafa verið afskipt eða jaðarsett og stofnunin þannig orðið viss hliðarstærð í menntakerfinu. Fræðslumiðstöðin er vissulega miðja á meðal fræðsluaðila símenntunarmiðstöðva og hefur hið afmarkaða sjálfstæði hennar falið í sér tækifæri til þróunar lausna, tilrauna og nýsköpunar sem nýst hafa hluta hópsins sem telst til notenda eða mögulegra nemenda framhaldsfræðslunnar. Samt hefur útkoman úr kerfinu í heild á vissan hátt verið of brotarkennd líkt og þessi úttektarskýrsla ber með sér. Huga þarf að því til framtíðar að umgjörð kerfisins verði heildstæð. Þeim fjölmörgu verkefnum sem heyra undir starfsvið Fræðslumiðstöðvarinnar er enda þannig háttáð að sú brotarkennda útkoma er mögulega óumflýjanleg. Sérstaklega sé horft til fjármögnunar og þróunar hennar. Vaxandi fjöldi í hópi þeirra sem nýtt gætu sér þjónustu framhaldsfræðslukerfisins birtist hins vegar ekki með sama hætti í útkomunni þar sem minnkandi fjöldi er í hópi þeirra sem ljúka námi úr kerfinu. Mögulega skýringu á þeirri þverstæðu má finna í auknum fjölda þeirra sem ekki tala íslensku af mögulegum nemum samhliða minnkandi fjárveitingum á tímabilinu.

Þá hefur mismunandi rekstrarform fræðslu- og þjónustuaðila með mismunandi fjármögnunarleiðir leitt af sér það sem líklega verður að flokka sem vissa óskilvirkni í nýtingu opinbers fjár, ef aðilar í einkarekstri geta fengið greitt fyrir sömu veittu þjónustu úr ólíkum opinberum áttum. Hið minnsta þá hefur skort yfirsýn, aðhald og almenna stjórnun á málaflokknum og varðandi nýtingu fjármunanna sem til hans er varið. Þar er ábyrgðin bæði hjá viðeigandi stjórnun og stjórnendum en ekki síður hjá stjórnvöldum. Þeir ábyrgðaraðilar stjórnarháttanna bera sögulega sína ábyrgð, en ábyrgð stjórnvalda er á umgjörð, stýringu og eftirliti. Rekja má þann vanda að hluta til uppbyggingar umgjörðar kerfisins, en einnig til vaxandi fjölda mögulegra notenda, ekki síst í hópi þeirra sem ekki teljast íslenskumælandi. Starfsaðstæður innan málefna sviðs framhaldsfræðslunnar eru á ábyrgð stjórnvalda, þær fela einnig í sér gæðastjórnun og faglega þróun sem þarf að eiga sér stað samhliða mikilli aukningu á kennslumagni og nemendafjölda. Framtíðaruppbygging kerfisins verður að bæta úr og taka á þeim þáttum.

Fjárhagsleg málefni í ljósi úttektar

Rétt er að benda á að til þess bærir eftirlitsaðilar og ábyrgðaraðilar stjórnarháttanna eininganna sem veita og taka við þessum fjármunum ættu að hafa tekið á veikleikum og mögulegum brotalöfum. Þessi úttektarskýrsla bendir hins vegar aðeins á þessar vísbendingar og að fyrirbyggja þarf áframhaldandi hættu af þessum mögulegu tvígreiðslum eða annarri óskilvirkni í meðferð opinberra fjármuna á öllum stigum kerfisins. Þar sem hvatar eru til staðar þannig að aflað er sem mestra tekna með sem lægstum kostnaði má reikna með þess háttar úrlausnarefnum í umhverfi sem byggir á rekstri einkaaðila. Ekki var grafist nánar fyrir um þá þætti, eða mögulegt umfang þeirra og hugsanlega er búið er að koma í veg fyrir framhald þess að einhverjum hluta hið minnsta. Hins vegar verður að huga að þessum hættum og reynslu við mótun nýrrar lagaumgjörðar og kerfisuppbyggingarinnar. Faglegt eftirlit með stjórnarháttum, almennt stjórnskipulag kerfisins og sérstök stofnanauppbygging á sviði stjórnsýslunnar eru hér lykilatriði.

Þegar framhaldsfræðslan er skoðuð út frá fjármagni sem rennur úr ríkissjóði til annarra stöðva menntakerfisins eru hér settar fram nokkrar tölur úr fjárlögum ársins 2023 þó fjöldatölur nemenda miðast við árið 2021 frá Hagstofnunni til að sýna heildarsamhengið miðað við nýjustu upplýsingar við lok samningsins. Framhaldsskólar hljóta 38,8 milljarða framlag úr ríkissjóði (fjárlagaliður 20.10) og heildarfjöldi nemenda á því skólastigi var um 22,5 þúsund (árið 2021) sem er álíka mikill fjöldi nemenda og við upphaf samningstímans (árið 2016). Háskólastigið hlýtur 39,2 milljarða framlag úr ríkissjóði (fjárlagaliður 21.10), er

heildarfjöldi nemenda þar um 22 þúsund (árið 2021) og hefur þeim fjölgað á tímabili samningsins úr 18 þúsund (árið 2016) eða um 22%, þar af hefur doktorsnemum fjölgað um 50% (úr 469 í 651).

Fjárveiting til framhaldsfræðslukerfisins er samtals 2,2 milljarðar úr ríkissjóði (fjárlagaliður 22.20) til Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins og Fræðslusjóðs. Heildarfjöldi nemenda sem luku námi var 2.247 en auk þess njóta þjónustu í kerfinu fleiri (sem einhverjir eru tvítaldir) eins og 567 manns í raunfærnimati og 8.760 ráðgjafarviðtöl en heildarfjöldi þeirra einstaklinga sem fer í gegnum kerfið er óljós. Áætla mátti að mögulega gæti fjöldi þeirra sem mögulega gætu verið nemendur sé um 36 þúsund manns.

Af þessu sést að fjöldi þeirra sem nýta sér og ljúka námi með menntun framhaldsfræðslukerfisins er lítill hluti af þeim sem rétt eiga á að teljast til nemenda. Af þessu má ráða bæði hve hlutfallslega miklu minna er veitt í þessa stoð menntakerfisins en einnig er ljóst að upphæðin er ekki lág per hvern nemanda að meðaltali, sé horft til þeirra sem að fara í gegnum þennan hluta menntakerfisins, en þar verður jafnframt að huga að fjölda ráðgjafarviðtala. Mun betri tölfræði þarf að vinna úr þessum gögnum með tilliti til fjölda persóna.

Þar sem takmarkaðir fjármunir til framhaldsfræðslunnar hafa dregist saman og rekstrar- eða þjónustusamningar eru ekki beint magnbundnir getur það valdið bjögun varðandi hverjir veljast inn í kerfið og njóta mesta eða stórs hluta af fjárveitingu. Jafnvel þó forsendur um útdeilingu liggi fyrir, í sögulegu ljósi, þá er ekki víst að áframhald eftir þeim hlutfallsskiptingum eða einingaverði sé endilega hið rétta. Þarna skapast einnig hættu á ójöfnuði eða misskiptingu í útfærslum og afrakstri úr framhaldsfræðslukerfinu. Þeir aðilar sem annaðhvort eru ekki meðvitaðir um réttindi sín til þjónustu úr framhaldsfræðslukerfinu eða á annan hátt eru ekki færir um að nýta sér fræðsluna, til dæmis vegna tungumála, fá þá væntanlega óeðlilega lágan hluta hennar. Jafnvel þó greitt sé fyrir túlkun í einhverjum tilfellum þá eru þau úrræði ekki endilega hin rétta leið í ljósi þess að hópurinn sem ekki talar íslensku er svo stór. Endurhönnun á framhaldsfræðslukerfinu þarf að leggja áherslu á leiðréttingu þessa atriðis til grundvallar og reikna þarf með kostnaði við að laða alla að kerfinu óháð bakgrunni. Hvernig sem íslenskukennsla verður samþætt kerfinu, þá má ekki jaðarsetja rúmlega sextíu þúsund manna hóp landsmanna, sem fljótlega verður sjötíu þúsund manns, og sem myndar stóran hluta vinnumarkaðarins, sérstaklega varðandi störf þeirra sem eru lítið menntaðir.

Hægt er að vísa hér í lokaorð í skýrslu Par-X frá 2007 sem gerði úttekt á undan áður nefndrar Capacent-skýrslu frá 2014 sem er viss forveri þessarar skýrslu:

Við skoðun reyndist tölfræði um a) einstaklinga á vinnumarkaði með litla grunnmenntun og b) bakgrunn og færni útlendinga á íslenskum vinnumarkaði af skornum skammti. Huga þarf að aukinni kortlagningu á markhópnum til að efla megi starfsmenntun á Íslandi enn frekar. Það gefur auga leið að mikilvægt er að skoða samsetningu þessa hóps mun betur, ásamt menntunarstigi til að móta stefnu í málaflokkki útlendinga sem og stefnu í símenntun og fullorðinsfræðslu á vinnumarkaði.

Á þessum tíma voru útlendingar á íslenskum vinnumarkaði rúm 22 þúsund og 6% hlutfall mannfjöldans, og voru við setningu laganna árið 2010 tæp 7%. Nú eru íbúar með erlendan bakgrunn eins og áður segir rúm 61 og verða fljótlega 70 þúsund talsins, eru um 42 þúsund þeirra starfandi eða 16% mannfjöldans og nálægt 20% vinnuafslsins. Á þessum tíma sem starfandi útlendingum hér hefur fjölgað um yfir 20 þúsund og fjöldi þeirra næstum tvöfaldast þá hafa framlög til framhaldsfræðslukerfisins ekki vaxið að raungildi og erfitt er að greina hve stóra hlutdeild íslenskukennsla fyrir útlendinga fær af því eða hvernig hún hefur vaxið.

Áriðandi er hér að benda á mikilvægi þess að fagþróun innan meginstofnana kerfisins til að bregðast við þessari þróun hefur verið ómarkviss. Stjórnvöld hafa ekki skapað hvata eða skilyrði fyrir þennan hóp til að verða hluti af íslensku samfélagi, m.a. með skilyrðum um og til tungumála- og samfélagsfræðslu. Fyrirtæki atvinnulífsins nýta starfskrafta fólksins í þann tíma sem þau þurfa á því að halda en virðast bera litla samfélagslega ábyrgð á að inngilda fólkið í íslenskt samfélag eða að skapa svigrúm til menntunar og samfélagsþátttöku. Lesa má út úr fjárhagslegum tölum um menntakerfið í heild að frekar hafi verið varið fjármunum í að auka háskólamenntun Íslendinga sem fæddir eru á Íslandi en grundvallarmenntun og framhaldsfræðsla þeirra sem hér búa og vinna setið eftir og á hakanum.

Greining á fjölda nemenda sem nota framhaldsfræðsluna

Svokallaður markhópur framhaldsfræðslu í núgildandi lögum er fullorðið fólk sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi. Það er mjög stór, fjölþættur og breytilegur hópur. Æskileg væri í nýrri löggjöf að nota annað hugtak en markhópur, þar sem hugtakið vísar til þess að um sé að ræða markaðssetningu á vöru eða þjónustu en betur færi á að nota hugtak sem fellur að menntun án þess að hún sé markaðsvara. Þá ætti að skilgreina undirhópa og huga að leiðum til að samræma skilgreiningar á nemendafjölda og námseiningum. Erfitt getur verið að afmarka þá sem nýta sér framhaldsfræðsluna sem einn hópur, líkt og auðveldara er á öðrum menntastigum. Frekar er hér um að ræða marga hópa, sem einnig skarast innbyrðis og við hluta hópa sem falla undir aðrar stoðir menntakerfisins.

Hagstofan áætlaði að 21,2% fullorðinna á vinnumarkaði (25–64 ára) árið 2020 væru með stutta skólagöngu eða 34.700 manns. Árið 2019 var áætlað í vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar að hlutfallið hefði verið 21,5% eða 40.200 manns sem eru ólíkar tölur en þær sem stuðst hefur verið við áður. Þá hefur verið bent á að í sumum fyrirliggjandi greiningum er áhersla á 25–39 ára hópur fullorðinna. Ólíkar þarfir fyrir fullorðinsfræðslu geta átt við um þessa neðri og efri aldurshluta vinnumarkaðarins. Loks er einnig hópur sem fellur á milli stoða menntakerfisins en það er aldurshópurinn 18–24 ára með stutta skólagöngu og huga þarf sérstaklega að í nýrri umgjörð hvort og þá hvernig hann falli undir framhaldsfræðsluna.

Úttektin hefur sýnt fram á að enn er nauðsynlegt að afla mun betri gagna um hópinn í heild. Ekki verður séð að Fræðslumiðstöðin hafi náð utan um það verkefni, sem kallar á bætt samstarf við Hagstofuna og gerð samræmds náms- og nemendaskráningarkerfis. Líklegt verður að telja að þeim verkefnum sé fremur betur fyrir komið hjá ráðuneytinu eða stjórnsýslubundinni stofnun heldur en hjá þjónustusamningsbundnum aðila líkt og Fræðslumiðstöðinni.

Færnigreining Hagstofunnar frá 2021 áætlað hærniþörf á vinnumarkaði. Þessi tilraunatölfræði þarfnast mikillar þróunar, enda illskiljanleg núverandi niðurstaða hennar um að mest þörf sé á sviði fjármála- og váttryggingarþjónustu. Færnigreiningin kallar enn frekar á nánari skráningu og greiningu á samsetningu menntunar fólksins sem tilheyrir framhaldsfræðslustöðinni, þ.e. mannauðnum sem er til staðar hér á vinnumarkaði en kemur einnig frá öðrum löndum, án mikillar formlegrar eða staðfestar menntunar. Samhliða því þarf einnig að greina betur heildarfræðsluþörf og sí- eða endurmenntun vegna ýmissa yfirstandandi áskorana sem að hluta hafa verið kannaðar. Niðurstöður skýrslu frá 2019 um vinnumarkað framtíðarinnar í ljósi svokallaðrar fjórðu iðnbyltingar þarfnast einnig, líkt og færnigreining Hagstofunnar, gagnrýninnar umræðu, opinskárrar rýningar og talsverðrar uppfærslu. Miða þarf þar við nýjustu þekkingu og þróun alþjóðlega og umbreytingu vinnumarkaðsins hérlendis svo árangursrík samþætting náist við stefnumörkun framhaldsfræðslukerfisins.

Að öllu þessu samanteknu má sjá að ekki liggja enn fyrir nægjanlegar staðlaðar tölulegar upplýsingar um nemendahópinn sem fellur undir framhaldsfræðsluna. Samkvæmt alþjóðlegum skýrslum er stundum áætlað að um 80% þess hóps hafi ekki áhuga á að mennta sig frekar en að fimmtungur, eða 20% hans hafi það væntanlega. Þá má gróflega áætla að um 7–8.000 manns hafi verið í nemendahópi framhaldsfræðslunnar hérlendis. Væntanlega er sú tala nú í kringum 10–12.000 manns ef mannfjöldapróun frá 2019–2023 er tekin með í reikninginn þó menntunarstig innan þeirrar aukningar liggi ekki fyrir.

Miðað við tölur um fjölda sem tekur þátt í þeirri þjónustu sem veitt er á vegum Fræðslumiðstöðvar er þar aðeins veitt þjónusta til vel innan við fjórðungs þess hóps. Karlar eru í meirihluta markhópsins og menntunarstig kvenna hefur hækkað umtalsvert meira. Sé miðað við rannsókn Hagstofunnar á þátttöku almennt, sem telur þátttöku á námskeiði, fyrirlestri eða ráðstefnu með í reikninginn, þá er hlutfall þeirra sem taka þátt í einhvers konar framhaldsfræðslu á vinnustað eða utan hans mun hærri, eða allt að 13%, en hér skortir á samræmingu og stöðlun mælinga, mæliaðferða og skilgreininga hópa eins og áður hefur verið kallað eftir. Þá verður einnig að horfa til þess að einhver hluti þessa viðbótarhóps getur líklega talist til þess stóra hóps sem ekki hefur áhuga á frekari menntun og ætti þannig ekki að teljast með í nemendahópi framhaldsfræðslunnar. Annar hluti hópsins er raunverulega meira menntaður en án viðurkenningar þess náms hérlendis og ætti því í raun að teljast með öðrum hópum.

Þróun fjölda nemendahópsins

Hagstofan greinir aldurshópin 25–64 ára eftir menntunarstöðu samkvæmt ISCED-flokkun sem byggir á alþjóðlegum stöðlum (e. International Standard Classification of Education) og má þá sjá þróun á tímabili samningsins. Frá 2016 hefur hlutfall fólks hérlandis með grunnmenntun (ISCED 1, 2) staðið í stað, hlutfall fólks með starfs- og framhaldsmenntun (ISCED 3, 4) hefur lækkað og hlutfall háskólamenntaðra (ISCED 5, 6, 7, 8) hefur vaxið. Það að hlutfall fólks með grunnmenntun standi í stað samhliða því að hlutfall þeirra með starfs- og framhaldsmenntun lækkar er áhyggjuefni. Þá er hin mikla fólksfjölgun hér í heild með nokkuð stöðugu hlutfalli grunnmenntunar þess valdandi að ætluðum nemendum framhaldsfræðslukerfisins ætti að fjölga mikið yfir tímabilið meðan vöxtur í raunverulegum fjölda nemenda er langtum minni. Sú staðreynd að menntunarstig eykst aðeins með fjölgun háskólamenntaðra samhliða mikilli fólksfjölgun og að hlutdeild þeirra sem eru með starfs- og framhaldsmenntun lækkar samhliða mikilli fjölgun þeirra sem eru með erlendan bakgrunn telst mjög aðkallandi áskorun fyrir framhaldsfræðslukerfið og vinnumarkaðinn.

Svipuð þróun hlutfallstalna á einnig við um allt tímabilið sem lögin hafa verið í gildi, frá 2010, þar sem mikið vaxandi háskólamenntun hefur leitt til aukins menntunarstigs þjóðarinnar, en starfs- og framhaldsmenntun stendur í stað á meðan hlutfall þeirra sem er aðeins með grunnmenntun hefur lækkað.

Hlutfallslega hafa fleiri lokið formlegu námi á höfuðborgarsvæðinu en víða á landsbyggðinni og því er staða tiltekinna landsvæða ólík með tilliti til menntunar íbúanna. Þá hefur á báðum tímabilunum, frá samþykkt laganna 2010 og eftir gildistöku samningsins 2016, hlutfall fólks með erlendan bakgrunn vaxið stöðugt. Menntunarstig þeirra er þó vissri óvissu háð og verður að greina mun betur hvernig skráningu er háttað í opinberum tölum. Ljóst er að sá hópur tilheyrir þó fremur lægri menntunarstöðu. Hratt vaxandi mannfjöldi á landinu undanfarin ár, sem kemur að stærstum hluta í gegnum aðflutning fólks, hefur mikil áhrif á samsetningu hópsins sem tilheyrir sviði framhaldsfræðslunnar og hann þyrfti að greina nánar.

Ljóst virðist að þrátt fyrir lækkandi hlutfall þeirra sem aðeins eru með grunnmenntun á tímabilinu frá því núgildandi lög tóku gildi þá er vöxtur mannfjöldans á því tímabili það mikill að augljóst er að í mögulegum nemendahópi framhaldsfræðslukerfisins hefur fjölgað mikið og langt umfram þróun fjárveitinga á samningstíma.

Hagstofa Íslands rannsakar þátttöku almennt í símenntun og skilgreinir hana sem alla þá menntun sem einstaklingur sækir, hvort sem er formlegt nám í skóla eða menntun utan skóla, s.s. á námskeiði, fyrirlestri eða á ráðstefnu. Hagstofan áætlar að 21,6% landsmanna á aldrinum 25–64 ára hafi tekið þátt í almennri símenntun árið 2019 og þar af er þátttaka háskólamenntaðra mest, eða 27,5% en af hópnum sem fellur undir framhaldsfræðslu teljast aðeins 11% nýta sér símenntun. Sú tala hefur hækkað í um 13% í nýrri tölum og þarf að greina nánar skiptingu símenntunar niður á námskeið sem greidd eru af starfsmenntasjóðum og einnig hvernig fyrirlestrar og ráðstefnur á vinnutíma teljast sem símenntun þannig að ljóst sé hve mikill hluti þessarar menntunar utan skóla eigi að flokkast undir framhaldsfræðslustöð menntakerfisins. Magnmæling á lengd námskeiða, fyrirlestra og ráðstefna er einnig nauðsynleg forsenda til að skilja hvað felst í þeirri símenntun sem mæld er að nái til 11–13% hópsins sem tilheyrir framhaldsfræðslunni. Þá skiptir einnig máli hve mikið af þeirri fræðslu er greidd af vinnuveitendum, starfsmenntasjóðum og Fræðslusjóði, og eins hve há kostnaðarhlutdeild nemenda eða notenda er á móti kostnaðarhlutdeild atvinnurekanda.

Líklegast munu fleiri úr svokölluðum markhópi framhaldsfræðslunnar vilja sækja sér meiri menntun en það hve margir og hve mikið er mikilvægt rannsóknarefni sem kanna þarf betur og nánar. Hér gildir bæði upplýsingagjöf til mismunandi hópa, fjármögnun og aðrar stuðningsleiðir, ráðgjöf, færnimat, viðhorf yfirmanna og atvinnuveitanda. Einnig verður að hafa í huga að framboð getur skapað eftirspurn á jafn mikilvægan hátt og eftirspurn ætti að skapa framboð, á námsleiðum og símenntunarvilja. Í þessu atriði þarf að huga að fjölda námsleiða og námsmagni í hverri námsleið, takmörkun á aðgangi að námi, kostnaðarhlutdeild, tungumálanámskeiðum og stefnumörkun.

Mikið og gott verk hefur verið unnið á því tímabili sem núverandi framhaldsfræðslukerfi hefur verið byggt upp og á því 7–8 ára tímabili sem samningurinn sem hér er til úttektar hefur verið í gildi. Þó er ljóst að bæta þarf ýmis atriði á sviði framhaldsfræðslunnar sérstaklega í ljósi þróunar mannfjölda, samsetningar fólks sem er á vinnumarkaði og menntunar þess.

Áskorun framhaldsfræðslukerfisins er eftir sem áður að ná að til einstaklinga með stutta skólagöngu og greiða leið þeirra til að ljúka formlegu námi og hækka menntunarstig þjóðarinnar. Markmið laganna, eins og farið var yfir framfarir í skýrslunni, hefur einnig verið að efla starfshæfni einstaklinga og skapa svigrúm til að mæta þörfum atvinnulífsins. Þessir þættir geta farið saman en kalla einnig á ólíkar leiðir, bæði við formleg námslok, stöðuga fræðslu og menntun en einnig varðandi hvernig staðið er að öflun nemenda inn í kerfið.

Þegar tölulegar upplýsingar frá Fræðslumiðstöð atvinnulífsins eru bornar saman við upplýsingar Hagstofunnar um heildarfjölda í svokölluðum markhópi notenda framhaldsfræðslunnar eða mögulegum nemendahópi kemur í ljós að stór hópur gæti nýtt sér menntunarmöguleikana en gerir það ekki. Því liggur fyrir að bæta þarf í fjármögnun kerfisins en ekki láta hana í raun dragast saman eins og gert hefur verið undanfarin ár.

Væri þetta borið saman við aðrar stoðir menntakerfisins þá er ljóst að ekki hægt að draga saman útgjöld til grunnskólastigs ef börnum á grunnskólaaldri fer fjölgandi. Það hvernig fjármögnun er tengd við fjölda nemenda og magn kennslu, líkt og á hærri menntastigum, er annað mikilvægt úrlausnarefni sem verður að leysa á sviði framhaldsfræðslunnar í tengslum við endurskoðun lagaumgjafar hennar.

Heildarþátttaka í námi og öðru þjónustuframboði framhaldsfræðslukerfisins sem heyrir undir Fræðslumiðstöð atvinnulífsins og Fræðslusjóð á tímabili samningsins 2016–2022 er nánar tekin saman í viðauka V.

Samkvæmt upplýsingum úr uppgjöri Fræðslusjóðs árið 2020 þá reiknast hlutfallstölur ársins 2020 svipaðar og ársins 2019. Fjöldi í vottuðu námi var 2.043 manns sem er 5,8% af heildarfjöldanum (34.700 manns) sem Hagstofan áætla. Samkvæmt ársskýrslu Fræðslusjóðs fyrir 2021 fækkaði þátttakendum í vottuðu námi framhaldsfræðslunnar í 1.724 sem er 15% samdráttur milli ára en hlutfall af heildarfjöldanum er óvísst þar sem Hagstofan hefur breytt forsendum sínum um heildarfjölda í hópnum. Í ársskýrslu síðasta árs kemur fram að 2.247 luku námi árið 2022 og af því má vera ljóst að fjöldi sem lýkur námi fylgir ekki mannfjöldaþróun.

Árið 2016 fóru 528 úr svokölluðum markhópi í raunfærnimat. Árið 2020 fóru flestir eða 638 í mat, en 2021 er fjöldinn 580 manns og árið 2022 luku 567 manns raunfærnimati. Þátttökutölur hafa því farið lækkanði síðustu ár en erfitt er að greina hve mikið sú breyting tengist heimsfaraldri. Þyrfti að greina það nánar eftir mismunandi stöðu á svæðum símenntunarmiðstöðva en í viðauka V sést ákveðið niðurbrot á tölunum. Raunsamdráttur fjárveitinga getur þar einnig átt hlut að máli þó orsakasambandið sé óljóst en ljóst er að fleiri þurfa á þessu mati að halda samkvæmt viðtölum að baki úttektinni.

Fjöldi þátttakenda í náms- og starfsráðgjafarviðtölum sem greidd voru úr Fræðslusjóði var árið 2016 9.043 og óx upp í mest 9.473 árið 2018, en fór niður í 8760 viðtöl árið 2022. Þar þyrfti samt að greina betur á milli fjölda viðtala og fjölda þátttakenda í viðtölum því ljóst er að sumir fara í nokkur viðtöl og þar þarf einnig að huga að samanburði milli ára miðað við fjölda einstaklinga sem nýta þjónustu yfir lengri tíma en eitt almanaksár.

Fræðslusetrið Starfsmennt ásamt Rafmennt og Iðunni fræðslusetri geta sótt um verkefni til Fræðslusjóðs, ásamt símenntunarmiðstöðvunum ellefu. Þessi þrjú fræðslusetur sækja þó lítið um fjármuni fyrir vottað nám þar sem menntunarstig nemenda sem þeim tilheyra er almennt hærra en markhóps framhaldsfræðslunnar. Setrin þrjú sækja hins vegar um fjármagn í Fræðslusjóð til að fá greidd námsráðgjafaviðtöl og fyrir raunfærnimatsverkefni. Yfirlit um fjölda þátttakenda í námi hjá símenntunarmiðstöðvunum ellefu og fræðslusetrunum þremur, á tímabili samningsins árin 2016–2022, má sjá í töflu í viðauka V.

Afrakstur framhaldsfræðslukerfisins

Reynt er að draga fram hér í úttektinni mikilvægi þess að tengja betur saman afrakstur og fjárveitingar sem nauðsynlegar eru til eðlilegrar þróunar kerfisins án þess að gæðum kennslunnar sé fórnað. Þannig geti kerfið sinnt hlutverki sínu og markmiðum laga miðað við aukna þörf fyrir fræðslu og vaxandi fjölda fólks sem þarfnast hennar.

Það eru kostir og gallar við að úthluta framlögum hins opinbera í gegnum Fræðslusjóð til fræðsluaðila undir hatti símenntunarmiðstöðva kringum landið en hugsanlega væri hægt að greiða fyrir þá þjónustu líkt og á öðrum sviðum menntakerfisins án þess að það færi í gegnum sjóð. Þá þyrfti að gera í samningum skýra mælikvarða um magn og gæði en stýringin á þeim fjárveitingum væri þá mögulega í gegnum opinbera miðstöð, stofnun eða útdeilingarpott til símenntunarmiðstöðva eða beint til þeirra með fjárveitingum í fjárlögum með samningsbundnum hámarkum.

Hvort sem sú leið er farin eða önnur útfærsla þá er ljóst að formgera þarf inntökuna í námið betur og samhæfa skráningu nemenda og námskeiða stjórnsýslulega, hvort sem námsleiðir eru með formlegum námslokum og skráð í Innu eða önnur námskeið sem greidd eru af opinberu fé og óljóst hvernig skráð eru. Þannig yrði betri stýring á hverjir nýta sér mismunandi þætti kerfisins til menntunar og hvaða fræðsluaðilar uppfylli ákveðin skilgreind skilyrði til þess að veita menntunina. Samhliða er mikilvægt úrlausnarefni hvernig opna skuli fyrir aðild fleiri fræðsluaðila að kerfinu sem kallar einnig á skýrt eftirlitshlutverk ráðuneytis eða stofnunar þar að lútandi sem vekur upp fjölmargar spurningar varðandi utanumhald, gæðastjórnun og almenna stjórnsýslu. Á sama hátt þarf að skoða sameiningu, samstarf og samhæfingu milli mismunandi fræðsluaðila.

Fjöldi þess fólks og magn kennslutíma fyrir hvert námskeið og fyrir hvern einstakling sem og í heild er lyklatríði varðandi mat þess fjármagns sem fer til málaflokksins. Kennsla og námskeið eru þó aðeins hluti verkefnisins. Aðrir mikilvægir þættir framhaldsfræðslukerfisins eru náms- og starfsráðgjöf auk hæfni-, greiningar- og raunfærnimatsvinnu sem byggist nú á óljóst ákveðinni hlutfallsskiptingu fjármuna milli þátta. Það hve mikil vinna er að afla nemenda inn í framhaldsfræðslukerfið og að sjá þá komast í gegnum það er hluti þeirra mælikvarða sem skiptir máli að verði þróaðir. Náms- og starfsráðgjöf, raunfærnimat og hæfnigreiningar eru hlutar kerfisins sem þróa þarf mælikvarða fyrir auk þess að ákvarða hvar hverjum þætti starfsins sé fyrir komið. Þannig verður fjármunum betur varið og útdeiling þeirra faglegri, bæði til rekstraraðila og svæða, og skipting þeirra á einstaklinga sem koma til mats. Auk þess þarf að leggja samhliða áherslu á námsefnisgerð, gæðamatsvinnu og þróunarstarf. Það kallar á aukna stjórnsýslu og meiri fjárveitingar til uppbyggingar framhaldsfræðslu, kerfa, námskeiða og faglegs efnis.

Mismunandi kerfisleg yfirsýn

Ákveðinn vandi við samanburð á fjölda nemenda á milli ára eykst vegna ólíks námstíma og mismunandi fjölda og kennslutíma þeirra námskeiða sem nemendur taka. Hér hefur áhrif hve margir einstaklingar eru í raun að nýta fræðsluna sem er í boði; fjöldinn sem kemur í fleiri en eitt námskeið eða fer í gegnum marga þætti námsferla gegnum kerfið. Kostnaðarhlutdeildin skiptir einnig máli og væri æskilegt að ná utan um þá tölfræði fyrir nemendur kerfisins þvert á önnur kerfi. Samhæfðara nemenda- og námskeiðaskráningarkerfi er því æskilegt. Nánari úttekt þarf mögulega að gera með nauðsynlegri heimild til samkeyrslu, til að greina núverandi stöðu þannig að koma megi á eðlilegu skráningarkerfi fyrir afrakstur framhaldsfræðslukerfisins.

Hanna þarf stafræna umgjörð fyrir framhaldsfræðsluna og nemendaskráningarkerfi hennar þannig að hægt sé að fylgjast með ópersónugreinanlegum heildarupplýsingum en samt þannig að keyra megi saman ópersónugreinanlega kennitölur til að vita hve margir aðgreindir einstaklingar eru að nýta sér þjónustuna og fyrirbyggja tvígreiðslur og ofrukkun úr kerfunum. Þessi samhæfða skráning eininga og kennslustunda er nauðsynleg, ekki aðeins til að fyrirbyggja það eða ofnotkun á tilteknum námsleiðum, heldur einnig þannig að stefnumörkun og eftirfylgni hennar sé skilvirk og markviss m.t.t. nýtingar fjármuna, jöfnuðar í kerfinu og stefnumörkunar.

Fara þyrfti í sérstaka greiningu á ársskýrslum ásamt mögulegri viðtalsrannsókn meðal símenntunarstöðva og sérstaka úttekt til að sækja upplýsingar frá þeim hluta nemendahópsins sem ekki nýtir sér fræðsluna sem í boði er. Þær viðbótarupplýsingar eru nauðsynlegar í samhengi við greininguna sem þessi úttekt á Fræðslumiðstöðinni felur í sér.

Vinumarkaðstenging framhaldsfræðslukerfisins er mikilvæg grundvallarstoð þess, en framtíðarumgjörð kerfisins má samt hvorki mótast af sögulegum úrræðum né viðbrögðum við sértækum aðstæðum á vinnumarkaði, eða vera það sem helst stýrir möguleikum á auknu framboði eða eftirspurn fræðslu. Það má ekki liggja til grundvallar að fimmta stoð menntakerfisins sé uppsett út frá sérstökum aðgerðum í tengslum við þrengingar á vinnumarkaði eða sem úrræði fyrir afmarkaða hópa. Þessi mikilvægi hluti menntakerfisins þarf að vera heildstæð og fjárhagslega sjálfbær stoð sem einnig er samtengd við aðrar stoðir vinnumarkaðsins og menntakerfisins í heild.

Sveigjanleiki og formfesta

Eitt af því helsta sem úttektin leiðir í ljós varðandi stjórnsýslulega þætti er að vissa yfirsýn skortir og einnig meiri formfestu í umgjörð kerfisins, ekki einvörðungu varðandi Fræðslusjóð eða Fræðslumiðstöð atvinnulífsins heldur einnig fyrir framhaldsfræðsluferfið í heild sinni. Þó að formgerðin og umgjörðin verði mótuð í nýrri lagasetningu, gegnum fjölþætta vinnu í grænbók og hvítbók, þá hefur þessi skýrsla um úttekt á Fræðslumiðstöð atvinnulífsins og Fræðslusjóði dregið fram mikla áskorun fyrir vinnu við hina nýju umgjörð. Hún er fölgín í að ná jafnvægi annars vegar á milli þess að viðhalda sveigjanleika kerfisins eins og það hefur byggst upp og til frekari þróunar, svo sem með fjölgun fræðsluaðila eða sameiningu þeirra. Hins vegar þarf jafnframt aukna formfestu innan kerfisins, sérstaklega varðandi utanumhald og skráningu svo það geti vaxið enn frekar. Það kallar á stjórnsýslulega yfirsýn og fjárveitingarlegt aðhald með stefnumarkandi áhrifum víðeigandi stjórnvalda umfram það sem náðst hefur með stjórn Fræðslusjóðs í núverandi kerfi.

Þessir misvísandi þættir sveigjanleika og formfestu birtast einnig í togstreitu milli markmiða nógildandi laga og skilgreindra verkefna samningsins sem hér var til úttektar. Til þess að draga fram vísbendingar þessarar togstreitu er hér á eftir farið stuttlega yfir markmið laganna og verkefni samningsins. Þannig má ná betur utan um afmörkun sveigjanleika og formfestu og fá samsýn á milli markmiða og leiða til framtíðar.

Markmið laga um framhaldsfræðsluna upphaflega og til framtíðar annars vegar og markmiðin með verkefnum í samningnum hins vegar, bæði eins og gilt hafa undanfarið og til framtíðar, eru dregin fram og borin saman hér á eftir. Er þar bæði byggt á viðtölum sem úttektin fól í sér og sjálfstæðri gagnagreiningu. Auk þess virðist sem að á samningstímanum hafi myndast hefð í kringum reglur og úthlutanir Fræðslusjóðs í þessu sambandi sem fræðsluaðilar hafa starfað eftir. Þarna reynir og á tvíþætt hlutverks sjóðsins, varðandi þróunarverkefni að litlum hluta og úthlutanir til símenntunarmiðstöðva að stórum hluta.

Það hvernig markmið laganna og verkefni samningsins samtvinna ákvarðast síðan á vissan hátt í skiptingu á milli ólíkra þátta framhaldsfræðslunnar sem greitt er fyrir en það er alls ekki gagnsætt fyrirfram, þó góð gögn liggja fyrir um úthlutanir eftir á. Lengi hefur verið kallað eftir endurskoðun úthlutunarreglna, án viðbragða. Þannig virðist kerfið einhvern veginn sjálfstýrandi og án skýrrar stefnumörkunar stjórnvalda þó stjórn Fræðslusjóðsins og Fræðslumiðstöðvarinnar hafi þar hlutverki að gegna. Skýr stjórnsýsluleg tengsl skortir milli stefnumörkunar í fjármálaáætlun stjórnvalda og fjárhagsáætlunar stofnana og sjóða, sérstaklega varðandi markmið umfram fjárhagsleg mörk. Við því þarf að bregðast í mótun nýrrar umgjörðar kerfisins.

Samhengi verkefnaþátta

Sérstaklega þarf að huga að samhengi ólíkra verkefnaþátta í starfseminni, sem nú eru eftirfarandi hjá Fræðslumiðstöðinni:

- Starfs- og námsráðgjöf (til frekara náms og eða starfsþróunar)
- Raunfærnimat (til mats á fyrri reynslu fyrir frekara nám og til starfa)
- Hæfnigreiningar (starfa, greina og til grundvallar fagbréfum)

- Þróun náms og námsleiða, námskeiða og námslýsinga þeirra eða námskráa (miðlægt og til opunar aðgengis fyrir nýja fræðsluaðila)
- Kennslufræði náms fullorðinna, þetta atriði snýr að mönnun framhaldsfræðslukerfisins (þjálfun og þróun) vexti og samþættingu við aðrar stoðir menntakerfisins (skoða þarf samlegð og samkeppni um kennara úr þriðju og fjórðu stoð sem mögulega kenna í fimmtu stoð) sem er mikilvæg fyrir stækkandi kennarahóp og nemendahóp. Hér má hugsa bæði heildstætt og almennt um mannauðsmál.
- Samhæfingaraðili og miðja til tengslamyndunar á milli fræðsluaðila og annarra þátta kerfisins.

Hin nýja umgjörð framhaldsfræðslunnar þarf að veita bæði aukna formfestu en einnig viðhalda sveigjanleika, í ljósi þessarar úttektar, þannig að markmiðasetning verði skilvirk og nýting fjármuna skýrari. Það kallar á góða mælikvarða og skýr tengsl við ytri og innri stefnumótun og fjárhagslega afmörkun. Þá er mikilvægt að setja í kerfinu skýrari ytri mörk, varðandi námslok, skilgreiningu hópa, hve mikið er greitt og fyrir hvað. Í þessu ljósi er mikilvægt að skýrt sé hvernig markmið eru ákveðin, til dæmis um hvað er raunhæft framleiðslumagn eða afrakstur og hvernig hann er mældur. Það þarf að skoða bæði miðað við fyrirliggjandi kerfi og þróun þess, varðandi hvernig einfaldast, sanngjarnast og samfélagslega mikilvægast er að ákvarða dreifingu fjármuna í þessum málaflokki og hvernig uppfæra eigi markmið um magn og greiðsluviðmið. Þá er stefnumörkun eins og hún er hér lögð til grundvallar, út frá fjármálaáætlun (sjá nánari samantekt á henni í viðauka II), og út frá lögum um opinber fjármál (sem eru tilkomin eftir fyrirliggjandi samning) þannig upp byggð að móta þarf skýrari mælikvarða í yfirstandandi þróunarvinnu lagaumgjarðar framhaldsfræðslukerfisins. Þeir mælikvarðar munu stýra miklu um hvernig framkvæmd stefnumörkunar fer fram, hvernig stefna getur verið samþætt og síðan hvernig innleiðing og rekstrarleg framkvæmd á sér stað. Ef vel tekst til í upphafi þá getur eftirlit, eftirfylgni og endurgjöf verið miklu skilvirkari og að einhverjum hluta sjálfvirk með samhæfðri skráningu en einnig sveigjanleg til að mæta síbreytilegum samfélagslegum áskorunum.

Afmörkun í þjónustubáttum fyrirliggjandi kerfis hefur þróast sögulega en yfirstandandi endurskoðun kallar á að þar verði horft til framtíðar. Miðað við þær tölur sem komið hafa fram í úttektinni verður að reikna með að bæði verði vöxtur í fjölda notenda og vegna vaxandi þarfa atvinnulífsins auk ytri áskorana. Þó er fyrisjáanleg viss hættu á að vaxandi hluta hópsins, með erlendan bakgrunn sérstaklega, verði illa sinnt sé ekki horft til þess við endurskoðun kerfisins.

Þar skipta ekki aðeins fyrirliggjandi fjárheimildir og fjármálaáætlun máli, eða það hver greiðir hvaða hlutdeild í kerfinu (skoða þarf nánar samspil við aðra sjóði sem koma að greiðslubátttöku í kerfinu). Ekki skiptir síður máli hvernig stefnt skuli að því að byggja upp öflugan sveigjanlegan vinnumarkað á Íslandi, bæði út frá núverandi menntunarstigi þjóðarinnar og einnig sérstaklega út frá hinum hratt vaxandi hópi íbúa og starfsfólki vinnumarkaðarins sem kemur frá öðrum löndum upphaflega. Sá hópur var í upphafi síðasta árs rúmlega 61 þúsund manns og miðað við áætlanir um vöxt hans þá er líklegt að nú sé um að ræða nálægt 70 þúsund einstaklinga. Íslenska menntakerfið í heild er allt of illa í stakk búið til að þjóna þessum stóra hópi og reynir þar sérstaklega mikið á framhaldsfræðslukerfið.

Sameiginleg sýn og samhengi innan kerfisins

Úttektin leiðir í ljós ákveðið samhengisleysi á milli einangraðra hluta framhaldsfræðslukerfisins annars vegar og við aðrar stoðir menntakerfisins hins vegar. Þannig er framhaldsfræðslukerfið visst eyland innan menntakerfisins. Þó að vel hafi tekist að samþætta tiltekna hluta þess og ná góðum árangri með til dæmis raunfærnimat til mats og eflingar á endurkomu í nám á framhaldsskólastigi þá er mögulegt að of fáir einstaklingar nái að ljúka því námi sem þeir eitt sinn hófu. Hér þarf einnig að rannsaka för nema milli stoða.

Þarna er einnig ljóst að skortur á lausum plássum fyrir nema framhaldsfræðslunnar í vissum námsleiðum er viss flöskuháls þegar farið er milli ólíkra stoða menntakerfisins. Það er alvarlegt umhugsunarefni að mikill skortur er á vinnuaflum með iðn- og verkmenntun ef horft er til aðflutnings á vinnuaflum. Engu að síður er samt minnst úrval af lausum plássum í því námi á framhaldsskólastigi. Hér virðist mögulega of mikil trú á sjálfvirkar markaðslausnir fyrir tilstuðlan afskiptaleyfis af menntakerfinu og markaðsvæðingar þess þar sem

framboði og eftirspurn er ætlað að ná jafnvægi án stefnumarkandi aðkomu hins opinbera. Þó að vinnumarkaðurinn bregðist við þeim markaðsbresti með innflutningi á starfskröftum þá er óvíst að sú lausn sé sjálfbær. Þarna þarf stefnumörkun stjórnvalda að vera heildstæðari og innri þættir kerfisins styrkari. Hætta er á að sjálfkrafa verði leitast við að bjóða ódýrara nám sem viðheldur vandanum frekar en leysa hann og fjölga dýrari námsleiðum.

Varðandi framhaldsfræðsluna sérstaklega skiptir hér bæði form og innihald máli. Samhengið á milli lagaumgjarðar, aðkomu ólíkra ráðuneyta að hlutum kerfisins, hlutdeildar mismunandi sjóða við greiðslu ólíkra þátta og aðkomu aðila vinnumarkaðar er á köflum brotkennt. Frá ólíkum sjónarhólum hins almenna og opinbera vinnumarkaðar kallast á mismunandi þættir innan framhaldsfræðslunnar sem krefjast margháttáðrar samþættingar og samvinnu til að ná sameiginlegri sýn fyrir öflugt og gott menntakerfi. Ekki virðist lengur raunhæft að ætla einum sjálfstæðum aðila eins og Fræðslumiðstöðinni það hlutverk einni og sér samkvæmt þjónustusamningi. Innan stjórnsýslunnar þarf að byggjast upp miðja samþættingar og samvinnu fyrir innleiðingu sameiginlegrar sýnar út frá stefnumörkun. Helstu atriði varðandi hvern þátt, sem styrkja þarf eða huga betur að og komið hafa fram í úttektarvinnunni, eru talin upp stuttlega hér að neðan:

Samþætting:

- innan framhaldsfræðslukerfis, sameiginlegt námskeiðahald og einnig sérhæfing ólíkra fræðsluaðila
- innan menntakerfis (milli mismunandi stöða menntakerfis, sérstaklega við stoðir 3 og 4)
- innan stjórnkerfis (milli ráðuneyta og við og milli stofnana s.s. Menntamálastofnunar og Hagstofu)
- innan umsjónar með málefnum innflytjenda (milli íslensku, mats á erlendu námi og fyrri reynslu)

Samvinna:

- við og milli allra símenntunarstöðva og annarra fræðsluaðila auk stofnana sem tengjast málaflokknum
- við aðrar stoðir menntakerfis og menntastofnanir auk stofnana sem tengjast ólíkum ráðuneytum
- um stjórnsýslulega uppbyggingu, en erfitt er að ætla Fræðslumiðstöðinni einni stjórnsýslulegt hlutverk
- milli aðila bæði sem koma að eignarhaldi á Fræðslumiðstöðinni og annarra sem koma að málaflokknum
- þarf að byggjast að einhverjum hluta upp miðlægt og þvert á ráðuneyti.

Samhengið:

- við innri samkeppni og tengsl innan framhaldsfræðslukerfisins og milli þess við ólíkar stoðir menntakerfis
- við takmarkaðan fjölda sem hægt er að sinna vel, kallar á forgangsröðun, samhæfingu úrræða og aðgerða
- við mótun nýrra námsleiða, nýsköpun námsstiga og endurkomu í hefðbundið nám, og brýr á milli stöða.

Þessi ofangreindu atriði eru ekki tæmandi heldur draga fram flækjustigið og þá fjölþættu áskorun sem hönnun á nýrri eða endurskoðaðri lagaumgjörð og regluverki fyrir framhaldsfræðslukerfið er. Núverandi ástand er tekið saman í næsta undirkafla, sem dregur upp mynd af því fyrirbyggjandi kerfi sem úttektin markast af.

Samningsumgjörð út frá markmiðum laganna

Markmið núgildandi laga um framhaldsfræðslu, sem eru frá árinu 2010, koma fram í 2. gr. þeirra og eru í eftirfarandi stuttri samantekt að:

- a. einstaklingar með stutta skólagöngu fái tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu,
- b. viðeigandi námstækifæri séu í boði og möguleikar á að hefja nám að nýju,
- c. efla starfhæfni og efla ábyrgð þeirra einstaklinga,
- d. skapa svigrúm og mæta þörfum atvinnulífs fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsfólks síns,
- e. veita einstaklingum með skerta möguleika til náms eða atvinnu fræðslu vegna ójafnrar stöðu,
- f. fá viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla og háskólakerfis,
- g. stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan formlegs skólakerfis verði metið að verðleikum,
- h. efla menntunarstig í landinu og menntakerfið.

Ýmsar spurningar vakna við rýni og reifun á núgildandi lögum og markmiðum þeirra í tengslum við úttektina á Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. Helst er hér bent á að rétt sé að huga að eftirfarandi atriðum þegar samningar um frekari framhaldsfræðslu eru undirbúnir samhliða endurskoðun umgjarðar framhaldsfræðslu:

- a. hvað virk þátttaka í samfélaginu þýðir og hvernig ber að mæla hana,
- b. hvernig skilgreina skal hvað er viðeigandi og fyrir hvern,
- c. hvað þýðir að efla ábyrgð og ábyrgð á hverju er vísað til,
- d. hvaða svigrúm þarf að skapa, hjá hverjum og fyrir hvað,
- e. hvað skilgreiningar skal miða við varðandi skerta möguleika,
- f. hvaða mælikvarða á að hafa um gildi náms utan skólakerfis og hvort það er sambærilegt við óformlegt nám,
- g. hvernig skal meta óformlegt nám að verðleikum, hvernig hefur tekist til í því sem hefur áunnist,
- h. hvernig skal aðgreina mælikvarða við að efla menntunarstig annars vegar og menntakerfi hins vegar.

Leita má svara við sumum af þessum spurningum í lögskýringargögnum eins og finna má í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum 2010. Hins vegar er ljóst af úttektinni að ekki hefur náðst í framkvæmd allur sá vilji löggjafans sem lagt var upp með þar, og eins og ræður á þingi báru með sér.

Markmið laganna um framhaldsfræðslu eru víðtæk og ná yfir mismunandi þætti fyrir ólíka hópa nemenda sem allir þurfa að leita sér menntunar, fræðslu, aukinnar starfshæfni og náms eftir fjölbreyttum leiðum. Þá eru jafnframt ólíkir aðilar sem koma að stefnumótun, eftirliti og vottun, framboði þjónustu og náms auk þróunar nýrra leiða til að mæta aukinni eftirspurn og sérhæfingu námsleiða. Samhliða vilja stjórnvöld efla menntunarstig og þennan þátt menntakerfisins, jafnt sem aðrar stoðir þess einnig. Þá er ljóst að einn stærsti hópurinn sem fullorðinsfræðslan á að ná til er ekki með í áherslum laganna, það eru innflytjendur. Inngilding þeirra í íslenskt samfélag og þær forsendur sem til þess þarf að skapa m.a. með framhaldsfræðslukerfinu verða að vera mun skýrari í nýrri lagaumgjörð.

Miðað við hin metnaðarfullu markmið laganna upphaflega er ljóst að flókið er að framkvæma og gera úttekt á samningi sem nær yfir nánast flestöll þau verkefni sem markmið laganna snúa að. Fyrri úttekt fyrir Menntamálaráðuneytið (Capacent, 2014) á framhaldsfræðslukerfinu öllu eftir fyrra samningstímabil og áður en núgildandi samningur var gerður er mikilvægt bakgrunnsefni. Sú úttekt var mun víðtækari þar sem hún náði til kerfisins í heild og allra símenntunarmiðstöðva en ekki aðeins Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins.

Stefnumörkun stjórnvalda, eins og hún birtist í opinberum gögnum líkt og fjármálaáætlun og fjárlögum, var einnig höfð sem hliðsjónargögn, sjá nánar samantekt á stefnumörkun málefnasviðsins innan fjármálaáætlunar í viðauka II. Í ljósi þessa bakgrunns og annarrar hliðsjónar gagna með úttektinni, auk laganna og samningsins, þá vekja eftirtalin atriði athygli:

- Framlög til málaflokksins hafa dregist saman að raunvirði yfir samningstímann.
- Fjölgun mögulegra nemenda kerfisins, sérstaklega úr hópi aðfluttra, hefur ekki fengið næga athygli.
- Ekki hafi fyrr verið farið í eftirlitsúttekt á málaflokknum eftir að núgildandi samningur tók gildi né reglur sem að málaflokknum snúa endurskoðaðar.
- Fimmta stoð menntakerfisins hefur, þrátt fyrir uppbyggingu, ekki hlotið þá viðurkenningu sem þarf innan menntakerfisins.
- Skort hefur á fagþróun og faglega uppbyggingu innan framhaldsfræðslukerfisins þar sem einkaframtak hefur vaxið án nægjanlegs aðhalds stjórnvalda og stjórnsýslulegs eftirlits.

Verður ekki annað séð en að málaflokkurinn hafi að vissu marki orðið hornreka eða einhver afgangsstærð í þeim ráðuneytum sem hann áður tilheyrði. Margir þættir hafa þó gengið vel í sjálfu sér, en hins vegar í of litlu magni og of litlum tengslum við aðra hluta kerfisins. Skort hefur á heildstæða stjórnsýslulega yfirsýn, með samhengi milli stefnumótunar og fjármagns, eftirfylgni við samning, endurmati reglna og skýru eftirliti.

Ekki verður séð að það sé endilega við neinn sérstakan aðila að sakast heldur virðast þetta frekar vera atriði sem eiga sér rót í gliðnun á milli aðila í stað samvinnu, samstarfs og samþættingar sem greind voru í úttektinni og útlistuð eru hér að framan. Á vissan hátt getur það verið skiljanlegt þar sem svo margir og mismunandi aðilar koma að markmiðunum í lögnum og verkefnum sem í samningnum felast.

Skiljanlegt er að á uppbyggingartíma kerfisins hafi sá sveigjanleiki verið nauðsynlegur og jafnvel gagnlegur en hann gengur ekki lengur í gildandi umgjörð opinberra fjármála, sérstaklega ef auka á útgjöld til málaflokksins.

Starfsumhverfið sem stjórnvöld hafa skapað hefur þó ekki veitt möguleika til fagþróunar, heldur frekar horft til framboðs og fjölbreytni. Gæði menntunarinnar sem veitt er í kerfinu hafa því ekki verið tryggð þó vísað sé til evrópskrar vottunar gæðaeftirlits sem falið er sjálfstæðum aðila hér. Auk þess getur magn menntunar hafa verið of mikið á vissum sviðum en of takmarkað á öðrum. Eftirspurnin er jafnvel mögulega dempuð eða bjöguð vegna þess að hlutar nemendahópsins þekkja ekki rétt sinn og/eða hafa ekki úr neinu að velja við hæfi.

Samþætting markmiða laganna við verkefni samningsins virðast sum hver hafa verið erfið í framkvæmd. Virðist þó að því er best verður séð, miðað við úttektina í heild, að margt sértækt hafi tekist vel og er helst gagnrýnisvert að samhengi í kerfinu sé ekki nægjanlega sterkt. Er þar frekar við umgjörðina að sakast heldur en aðilana sjálfa eða framkvæmd laganna. Þá má vera að samþæfing milli eigenda hafi einnig verið of brotakernd. Löggin þjónuðu sínum markmiðum frá upphafi þegar byggja þurfti upp framhaldsfræðslukerfið. Við endurskoðunina nú þarf hins vegar að huga að ofangreindum þáttum og sérstaklega jafnræði þeirra sem sækja þjónustu úr þessum hluta menntakerfisins, þ.m.t. allra þeirra fjölmörgu sem ekki tala íslensku.

Verkefni samningsins

Fjallað er um verkefni Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins í 2. gr. samningsins sem liggur úttektinni til grundvallar. Ekki hafa verið rýndar fundargerðir stjórna eða samþykktir miðstöðvarinnar né heldur breytingar þeirra. Ekki hefur heldur verið skoðað sögulega eða tæknilega hvers vegna hlutfélagsformið sé sá kostur sem valinn var eða hvort það henti best fyrir reksturinn. Bent er á að huga megi að því að annars konar rekstrarform gæti verið ákjósanlegra til að brjóta upp og samþætta samvinnu og stjórnarhætti svo þeir felist ekki í hlutfalli stærðar eignarhluta ólíkra eigenda. Sérstaklega á þetta við þegar óljóst er hvernig það stenst í skörun ólíkra laga að einn eigandi sem ræður litlum hlut félagsins leggi síðan til allt fjármagn til rekstrar. Ekki er tekin afstaða til þess hér, en bent á þetta við endurskoðun umgjörðar framhaldsfræðslu.

Ljóst er að rekstrarformið með fjölbreyttu eignarhaldi hefur skilað uppbyggingu á tímabili fyrri samnings og þessa sem hér er til úttektar sem nýst hefur til mótnar fræðslukerfisins og nýst sérstaklega vel þeim sem fóru í gegnum kerfið. Hugsanlega hefur þó eignarhaldið átt þátt í að yfirumsjón með framhaldsfræðslunni hefur orðið afskipt afgangsstærð innan þess ráðuneytis sem ábyrgð hefur á málaflokki vegna fjarlægðar frá þeim sjálfstæða rekstraraðila sem meginhluti starfsins fellur undir.

Ekki er hægt að mæla með að sjálfgefið sé að óbreytt eignarhald og rekstrarform sé hið rétta, sérstaklega frá sjónarhóli ríkisins sem fjármögnunaraðila þessarar stoðar menntakerfisins en einnig sem vinnumarkaðsaðila með lágstan eignarhlut. Því er lögð áhersla í útkomu þessarar úttektar að stjórnsýsluleg uppbygging fari fram.

Þá verður, í ljósi jafnræðis, að benda á að þar sem um tiltekna námsleiðir og afmarkaðan fjölda nemenda er að ræða inni í kerfinu í heild þá er hugsanlegt að þeir sem nýta það séu of takmarkaður hluti af þeim mögulega nemendahópi sem á rétt á þjónustu. Auk þess að vera of fámennur hluti þess stóra hóps bæði í ljósi þeirra afmörkuðu fjármuna sem veitt er til kerfisins þá er jafnframt há upphæð á hvern nema.

Innan hinna víðtæku verkefna nágildandi samnings Fræðslumiðstöðvar og samspilsins við Fræðslusjóð þá er rétt að huga að hvort magnbinda eigi afrakstur og greiðslur í samningsgerð til framtíðar. Það getur hins vegar verið kostur að áframhaldandi útdeiling hluta þeirra fjármuna verði í gegnum úthlutunarsjóð. Núverandi form samkeppnissjóðs þar sem umsóknir afmarkast samt við tiltekna aðila er ekki ákjósanlegasta formið á stýringu og nýtingu opinbers fjár til málaflokksins. Hugsanlega stenst það ekki regluverk um sjóði.

Til þess að gefa yfirlit um hin fjölþættu verkefni sem um ræðir þá eru hér samantekin þau helstu samkvæmt 2. gr. samnings ráðuneytisins við Fræðslumiðstöðina, sem eru eftirfarandi (sömu númer og í samningi):

- 2.1. Umsýsla Fræðslusjóðs.
- 2.2. Afla upplýsinga um markhópin og menntunarþarfir m.a. með hæfnigreiningum og samstarfi við atvinnulíf og fræðsluaðila svo byggja megi upp framboð á lengra og styttra námi til að mæta þeim þörfum.
- 2.3. Semja námskrár og námslýsingar og vinna með atvinnulífi og fræðsluaðilum að þróun þeirra.
- 2.4. Þróa aðferðir í framhaldsfræðslu og miðla nýjungum til fagfólks.
- 2.5. Tryggja gæði og þróun raunfærnimats og fylgjast með framkvæmd þess. Þjálfa starfandi fagfólk og leiðbeina um úrlausn álitamála.
- 2.6. Safna, varðveita og miðla upplýsingum í samstarfi við Menntamálastofnun og Hagstofu.
- 2.7. Hafa umsjón með gæðum og þróun náms- og starfsráðgjafar fyrir markhóp laganna.
- 2.8. Stuðla að auknum gæðum fræðslustarfs, raunfærnimats og ráðgjafar, með þróun gæðaviðmiða í samstarfi við Menntamálastofnun.
- 2.9. Þróa og viðhalda nemendabókhalda í samstarfi við fræðsluaðila og Menntamálastofnun, þar sem taka skal mið af mati á fyrra námi og raunfærni.
- 2.10. Miðla upplýsingum um starfsemi framhaldsfræðslunnar hér og erlendis til að auka þekkingu og efla skilning.
- 2.11. Undirbúa aðkomu nýrra hópa að framhaldsfræðslu og nýta samlegðaráhrif.

Fjallað er um hvert þessara verkefna samningsins hér á eftir og þau tekin saman út frá efnisatriðum en ekki fylgt nákvæmlega sömu númeraröð og að ofan sem fylgir samningnum. Er hér um að ræða samantekt á því sem helst kom fram í úttektinni, sett fram á einfaldaðan hátt og þannig að það sinni bæði verkefni úttektar á samningnum og einnig þannig að afrakstur úttektarinnar nýtist í yfirstandandi stefnumótunarvinnu fyrir heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu. Mikilvægt er að hafa í huga að framhaldsfræðslan og kerfi hennar er aðeins hluti af mun stærra mengi sí- og endurmenntunar, bæði varðandi þann hóp sem tilheyrir og það svið sem námið nær yfir.

Umsýsla með Fræðslusjóði (liður 1) hefur gengið vel en velta má upp hvernig greiðslu umsýsluþóknunar er háttáð og hve mikinn tíma það tekur frá starfsemi Fræðslumiðstöðvar miðað við fjölda stöðugilda. Mögulegt er að sjá fyrir sér nokkrar mismunandi leiðir til breytinga á reglum, umgjörð, útdelingu og umsýslu sjóðsins til hagræðingar, í samhengi við endurskoðun framhaldsfræðslunnar.

Afmörkun markhópsins svokallaða eða nemendahópsins sem fellur undir samninginn er víðtæk og velta má upp hvort skipta megi hópnum upp í ólíka undirhópa. Á ýmsum sviðum hefur náðst góður árangur, en ljóst er að ávinningurinn nær til afmarkaðs hluta heildarinnar sem undir framhaldsfræðsluna fellur. Erfitt er að sjá fyrir sér hvernig ná megi til stærra hluta hópsins nema til komi aukið fjármagn í samhengi við endurskoðað kerfi.

Þar að lútandi þarf að leggja fyrir skýr markmið til þess að hægt sé að rökstyðja fjármögnun og vöxt. Hvernig eigi að magntaka innihald samnings og hvernig ná eigi að fjármagna aukna þörf samhliða því að jafnræði aðgengis sé tryggt og gæðum ekki förnað fyrir aukið umfang.

Ljóst er að byggð hafa verið upp árangursrík greiningartæki (hæfnigreiningar og raunfærnimat) á sínum sviðum og vissar styttri og lengri námsleiðir þróaðar. Hins vegar liggur ekki fyrir hvort þær leiðir séu fullnægjandi á þeim sviðum og hvort ekki þurfi mun fleiri leiðir. Rétt er aftur að benda á að stefnumörkun um hvar áherslur eigi að liggja þurfa að koma fram áður en frekara fjármagn er veitt til fjölbreyttari leiða.

Næsti samningur þarf því að vera magnbundinn og skýrari eftirfylgni með þeirri stefnumörkun sem ákveðin verður á málefnasviðinu og út frá fyrirliggjandi og væntanlegum áskorunum.

Afmarkaður hluti af heildarfjölda í hópnum sem lögin og samningurinn ná yfir hefur hins vegar nýtt fræðsluna og enn færri hafa lokið námsleiðum. Samkvæmt alþjóðlegum upplýsingum í skýrslum og úttektum (t.d. OECD og ESB) er gjarnan miðað við að um 80% hafi ekki áhuga á frekara námi en þau 20% hópsins sem reikna má með að hafi það nýta sér aðeins að litlum hluta framhaldsfræðsluferfið hérlendis. Mögulega er sá hluti hópsins stærri hér, en það þarf að kanna betur. Þar sem hérlendis næst til á bilinu 1–5% heildarfjölda hópsins, miðað við tölur Fræðslumiðstöðvar og Fræðslusjóðs, þá virðist dulin þörf og miklir möguleikar til fjölgunar og jafnvel margföldunar á þeim fjölda nemenda sem hugsanlega gætu og vildu nýta sér tækifæri til menntunar innan framhaldsfræðsluferfisins. Til þess að svo megi verða þarf það að eflast vel.

Rétt er að áréttta að fram kemur hjá Hagstofu að 11–13% hópsins sem tilheyrir framhaldsfræðslunni hafi farið á námskeið eða ráðstefnu. Þarna þarf að gæta að samræmingu mælinga og mælikvarða og huga að hvort sú fræðsla sem sótt er á námskeiði sé nægjanlega fullnægjandi frá sjónarhóli menntunar sem og hvernig tilvikafjöldi er talinn (svo að fleiri námskeið, færri einstaklinga, bjagi ekki heildarhlutfall þátttöku). Þessa þætti þarf að kanna mun nánar í tengslum við stefnumótun í endurskoðun kerfisins og síðan reglulega í framhaldi af því. Rétt er að horfa til þess að fjármögnun fylgi á einhvern hátt því aukna menntunarmagni til aukins menntunarstigs líkt og sjá hefur mátt á háskólastigi undanfarna tvo til þrjá áratugi.

Upplýsingaöflun (liðir 2, 6, 9 og 10) og skráning nemenda hefur ekki verið nægilega markviss á hinu heildstæða yfirlitsstigi (macro), þó henni sé vel sinnt varðandi þá hópa sem til miðstöðvanna leita (micro). Hér er einnig um stjórnskipunarlegt úrlausnarefni að ræða, bæði á stefnumótunarþætti ráðuneytanna og varðandi samræmda gagnaöflun undirstofnana, eins og Hagstofu og Menntamálastofnunar. Rétt er að benda á að færnisþá Hagstofunnar frá 2021 fyrir árin 2021–2035 virðist ákaflega takmörkuð og mörgum annmörkum háð, og þyrfti að rýna hana vel og endurtaka. Aðgreina verður hæfni og fræðsluþörf vegna úreldingar starfa annars vegar frá þeirri væntanlegu hæfni og fræðsluþörf sem fyrirsjáanleg má vera vegna þróunar atvinnumarkaðar og vaxtar helstu útflutningsgreina. Hér þyrfti einnig að huga að setningu atvinnu- eða iðnaðarstefnu (e. industrial policy) sem lengi vel var óvinsæl undanfarna áratugi en hlotið hefur auknar vinsældir að nýju á undanförunum árum á alþjóðavísu. Mannaflapörf ýmissa starfsgreina er þar eitt lykilatriði.

Þróun náms og nýjunga (liðir 3 og 4) hefur verið með ýmsum hætti. Erfitt er að sjá skýrt hvernig mörkuð hefur verið stefna um hvaða nýjungar skuli bjóða upp á. Þarna getur bæði verið um kost og galla að ræða. Ekki er víst á nokkurn hátt að stjórnvöld eigi yfirleitt að segja til um hvað skuli gert í þeim efnum en greiðandi þjónustunnar þarf að hafa stefnumarkandi völd um í hvað fjármunir fara. Samstarf við atvinnulífið og vinnumarkað er að því er virðist á margan hátt gott, en samt sem áður er óljóst hvernig ákveðin málefni þróast og hvernig er valið úr möguleikum til framkvæmdar. Þarna undir fellur einnig þróunarsjóður sá sem fær lítinn hluta heildarfjárveitinga Fræðslusjóðs. Hér þyrfti að fara í miklu nákvæmari úttektarvinnu á bæði öðrum námsleiðum og nýjungum sem í boði eru á hinum almenna markaði, þó líklegt sé að lítill hluti þess henti beint markhópi framhaldsfræðslunnar. Einnig þarf sú nánari úttektarvinna að taka til alls þess frambóðs náms og námsleiða sem í boði er bæði innan og undir regnhlíf starfsmenntasjóðanna, þó svo að þeir hafi ekki talist hluti af framhaldsfræðsluferfinu hingað til og séu á einhvern hátt kjarasamningsbundnir. Þar þarf og að skoða muninn á milli sjóða sem byggjast á greiðslum frá starfsfólki og stéttarfélögum hjá hinu opinbera annars vegar og almenna vinnumarkaðnum hins vegar. Sú skörun sem síðan verður þar á milli er einnig sérstakt mikilvægt skoðunarefni, auk samanburðar á milli ólíkra menntunarstiga. Ljóst er af því sem komið hefur fram í þessari úttekt að málum virðist á margan hátt vera betur háttáð hjá hinu opinbera og innan tiltekinna iðngreina. Þar er til dæmis endurmenntun innan iðngreina sem leiðir til nýjunga í hefðbundnu formlegu verknámi. Því er mikilvægt að skoða alla þætti þessara ólíku hluta kerfa án menntunarmunar eða aðgreiningar á milli stöða menntakerfisins.

Gæðamálefni (liðir 5, 7 og 8) varðandi raunfærnimat, starfs- og námsráðgjöf og fræðslustarf almennt eru mikilvægir liðir sem tengjast einnig því eftirliti sem hafa þarf með málaflokknum og byggja þarf á við mótun krafna komandi samninga. Ekki er víst að nægjanlegt ytra eftirlit hafi verið haft með gæðastarfinu hingað til af hálfu stjórnsýslunnar, en ljóst er að innra gæðastarf og sjálfsmat hefur verið formfast. Þá má velta fyrir sér hvort hið svokallaða evrópska gæðavottunarkerfi (EQM) sem notast hefur verið við sé það rétta. Þessi úttekt náði ekki til þess að kanna raunveruleg gæði eða styrk gæðaeftirlitsins. Að forminu til lítur það þó út fyrir að vera í föstu formi. Mæla má þó með því að farið verði í nánari úttekt á því gæðaeftirliti og þá út til allra

símenntunarmiðstöðvanna. Á þeirri vefsíðu Evrópusambandsins sem fjallar um EQM-kerfið hefur ekkert verið uppfært síðan árið 2016 og virðist Ísland verða helsta landið sem nýtir það kerfi ásamt tveimur Eystrasaltslöndum. Í úttektarvinnu á gæðastarfinu mætti huga að því að gera samanburð á milli Norðurlandanna á hvernig þessum málum er háttað. Af alþjóðlegum skýrslum (OECD og ESB) má sjá að mjög mismunandi er hvernig framhaldsfræðslu og eftirliti með henni er háttað.

Ljóst er að bæta þarf utanumhald og samræma skráningu gagna (liður 9) fyrir öll námskeið í heildstæðu nemendabókhalda en kerfið sem er nýtt er fyrir framhaldsskóla (Inna) og hugsanlega of takmarkað fyrir framhaldsfræðsluna í heild sinni. Hér kemur aftur að brestum í samstarfi við Menntamálastofnun sem virðist ekki hafa sinnt sínum þáttum fyllilega vel, án þess að mögulegt hafi verið að rannsaka það nægilega í þessari úttekt. Yfirstandandi lagabreyting á umgjörð þeirrar stofnunar vekur upp fleiri spurningar og áhyggjur af hvernig þessum málum verði háttað. Samhliða þarf að huga að samhæfingu skráningar og tengsla milli ólíkra stöða menntakerfisins.

Vefur Fræðslumiðstöðvar miðlar ýmsu efni (liður 10) og einnig hafa verið haldnir viðburðir og þátttaka í erlendu samstarfi virðist virk. Hér má ávallt gera betur í miðlun út á við. Líklegast er henni vel sinnt inn á við í framhaldsfræðslukerfinu, en viss áskorun snýr að því út á við, bæði til annarra stöða menntakerfisins en ekki síður til mögulegra nemenda, sérstaklega með erlendan bakgrunn. Almennt er meiri áhugi á efri menntastigunum sem jafnframt hafa fengið aukið fjármagn með vaxandi nemendafjölda á tímabilinu sem framhaldsfræðslan hefur verið að þróast.

Undirbúningur fyrir það sem kallað er nýir hópar (liður 11) í samningnum er óljós og ekki skýrt hve mikil samlegðaráhrif hafa verið eða geta verið varðandi þá hópa sem nefndir eru (s.s. tilteknir innflytjendur, fatlaðir og hælisleitendur). Á þessu sviði þarf augljóslega að auka mikið við starfsemina sem skiljanlegt getur verið að ekki hafi náðst nægilega ef fjármagnið hefur dregist saman en er ekki verið aukið samhliða vaxandi fjölda innan þessara hópa, á sumum sviðum að minnsta kosti. Skilgreining hópanna, afmörkun og mælingar á hæfni og færni innan þeirra og fyrir þá er síðan efni í aðra úttekt.

Aðgreining og samþætting

Samþætting ólíkra verkefna samningsins við markmið laganna er ekki einfalt verk í framkvæmd og hin fjölbættu verkefni sem samningurinn nær yfir er ekki auðvelt úrlausnarefni. Margir innbyrðis samhengisþættir og ólíkir haghafar koma að þeim verkefnum sem eykur flækjustigið enn frekar. Auðvelt er með orðum að kalla eftir ýmiss konar og margháttuðum aðgerðum en úrlausn þeirra verkefna getur reynst bæði flóknari og erfiðari í framkvæmd.

Ljóst er að á tímabili samningsins sem mestan part féll undir annað ráðuneyti virðist sem framhaldsfræðslan hafi verið hornreka eða hið minnsta afskipt afgangsstærð. Jafnvel virðist starfsemi Menntamálastofnunar í tengslum við vissa þætti framhaldsfræðslunnar ekki hafa skilað tilætluðum árangri. Þá er núverandi breyting á starfsemi og lagaumgjörð stofnunarinnar ekki í neinu sambengi við eða með samtengingu við yfirstandandi endurskoðun framhaldsfræðslukerfisins. Huga verður vel að hvar verkefnum sem tengdust framhaldsfræðslu og féllu undir verksvið stofnunarinnar verði fyrir komið núna og til framtíðar.

Ráðuneytin sem um þessa málaflokka fjalla eru nú fleiri en tvö, geta talist þrjú til fjögur þar sem Hæfnisetur ferðaþjónustunnar kemur einnig undir Fræðslumiðstöðina þó það falli utan samningsins sem hér er til úttektar. Það verkefni er dæmi um sveigjanleika og samlegðaráhrif en einnig fjölbætt áskorun og stjórnumarlega samþættingu.

Starfsemi Hæfnisetursins virðist hafa heppnast vel, þó það hafi ekki verið til skoðunar í þessari úttekt þá kom margt jákvætt fram um mikilvægi setursins þar sem mikill vöxtur í ferðaþjónustu hefur kallað á miklar áskoranir í mannauðs- og fræðslumálum. Því verkefni er þó alls ekki lokið og er enn eitt dæmi um samþættingu milli ólíkra stöða menntakerfisins, þar sem innflutningur vinnuafis, leiðsögumannaskóli á framhaldsskólastigi, kokkar og framreiðsla á verknámsstigi og ferðamálafræði á háskólastigi ásamt fleiri þáttum kalla á enn frekari samþættingu, samhæfingu og samvinnu.

Þó það geti veitt tækifæri til eflingar málaflokks framhaldsfræðslunnar, þá virðist einnig vera yfirvofandi hætta á að vegna togstreitu innan og milli mismunandi þátta kerfisins náist hún illa fram. Æskilegast væri að efling kerfisins væri allra hagur og samvinna um kjarnann í þeirri starfsemi ætti að koma öllum til góða, hvort sem þar er vísað til annarra stöðna menntakerfisins eða ólíkra fræðsluaðila eða hagsmunaaðila af sviði vinnumarkaðarins, bæði innan og utan eigendahóps Fræðslumiðstöðvar.

Heildstætt mat úttektar þessarar felur í sér að huga þarf betur að hvernig menntakerfið er þess umbúið að þjálfa kennara fyrir framhaldsfræðslukerfið. Kennslufræðilegar upplýsingar á vef Fræðslumiðstöðvar hafa samantekin gögn sem nýtast til þess að hluta en alls ekki í heild. Kennsla á vottuðum námsleiðum virðist byggjast á kennurum með réttindi en í þessari úttekt hefur ekki gefist færi á heildstæðri greiningu á þeim mikilvæga þætti varðandi menntun kennara í framkvæmd fræðslunnar samkvæmt samningnum. Rétt er að huga að því að framhaldsfræðsla er samtengd mannauðsstjórnun í eiginlegum og víðtækasta skilningi þess hugtaks, bæði er varðar kennarana sem sinna framhaldsfræðslunni sjálfri og menntun eða þjálfun þeirra kennara meðal fræðsluaðilanna, en einnig varðandi framhaldsfræðsluna í víðum skilningi þess hugtaks. Þetta er nefnt hér sem mikilvægt atriði fyrir sjálfbærni kerfisins til nauðsynlegs vaxtar, þó ekki sé sérstaklega tekið á þessu í gildandi samningi eða úttektinni sjálfri. Tryggja verður fagþróun þeirra fagstétta sem að framhaldsfræðslu koma og mikilvægt að hæfni fræðsluaðilanna sé vel skilgreind í nýrri lagaumgjörð og reglum. Lausráðningar og verktakavinna fræðsluaðila er ekki til þess fallin til að tryggja almenna fagvitund fagstétta hjá þeim sem starfa í lykilstofnunum framhaldsfræðslukerfisins. Eðlilegt væri einnig að miða við sérmenntun í kennslufræði fullorðinna til framtíðar.

Stjórnsýsla og eftirfylgni fjárveitinga

Sá þáttur sem skýrt þarf að taka á með frekari stofnanuppbyggingu varðar opinbera stjórnsýslu í hönnun framhaldsfræðslukerfisins. Í tillögukafli með niðurstöðum og nánar í viðauka I eru dregnar upp þær helstu hugmyndir sem komið hafa fram í úttektarvinnunni varðandi hvernig haga megi uppbyggingu stjórnsýslulegra þátta. Þannig verði aðgreining á hlutverki stjórnsýslunnar annars vegar og starfsemi Fræðslumiðstöðvar hins vegar skýrari og sterkari umgjörð fyrir bættu nýtingu fjármuna og uppskiptingu stefnumörkunar annars vegar og framkvæmdar með innleiðingu hins vegar.

Reglugerð um framhaldsfræðslu skýrir nánar en lög in þrjá þætti sem allir snerta starfsemi Fræðslumiðstöðvar. Í fyrsta lagi viðurkenningu fræðsluaðila, öðru lagi vottun námskráa og í þriðja lagi raunfærnimat; markmið þess, inntak, framkvæmd og niðurstöður. Menntamálastofnun hefur séð um vottun námskráa og viðurkenningu fræðsluaðila fyrir ráðuneyti hingað til en óljóst hvernig því verður háttað eftir yfirstandandi lagabreytingar. Þar er nú að finna þrjátíu viðurkennda aðila sem einnig sjá um raunfærnimat. Ekki er tekin afstaða til þess í þessari úttekt hvort frekari og skýrari reglugerða er þörf eða hvort miða eigi við að sem mest af útfærslunni komi fram í nýrri lagaumgjörð en aðeins er bent á þessa þætti reglugerðarinnar hér. Þá þarf einnig að huga að nánari reglusetningu varðandi gæðavottanir þar sem evrópsk viðmið virðast vera í þróun. Það á einnig við um reglusetningu fyrir Fræðslusjóðinn sérstaklega og stöðu hans stjórnsýslulega, bæði í tengslum við aðra sjóði og mögulega samþættingu eða skýrari aðgreiningu útteilingar fjármuna úr honum ásamt þeirri stefnumörkun sem í henni felst.

Úthlutunarreglur Fræðslusjóðs hafa verið óbreyttar í næstum áratug og kallað hefur verið eftir breytingum eða endurskoðun þeirra. Stöðu Þróunarsjóðs framhaldsfræðslu að því er varðar auglýsingar, aðgengi og úthlutanir þarf einnig að taka til endurskoðunar. Auk þess vekur heimild til úthlutunar án auglýsingar upp spurningar um gagnsæi og jafnræði miðað við góða stjórnsýsluhætti.

Jafnframt er ákvörðunartaka ekki skýr um skiptingu fjármagns Fræðslusjóðs í grófum dráttum á milli þriggja meginflokka; kennslu og námskeiðahalds, raunfærnimats, og náms- og starfsráðgjafar í ljósi samhengis milli stefnumörkunar stjórnvalda við fjárveitingar annars vegar og ákvarðana stjórnar sjóðsins hins vegar. Sveigjanleiki getur verið nauðsynlegur þar en vekur einnig upp spurningar um stefnumörkun og stýringu fjármuna út frá sjónarmiðum góðra stjórnarháttanna og faglegrar opinberrar stjórnsýslu. Endurskoðun samþykta sjóðsins og úthlutunarreglna er aðkallandi.

Kostnaðarþáttökuhlutdeild nemenda (eða notenda, úr svokölluðum markhópi gildandi laga) er skýrt afmörkuð við 15% í nógildandi reglum. Þó er óljóst hve mikið og hve margir af nemendum greiða það sjálfir og hve mikið af námi þeirra er greitt úr öðrum sjóðum. Skoða þarf sérstaklega þá hópa sem ekki hafa aðild að stéttarfélögum og starfsmennta- og fræðslusjóðum þeirra en það kallar allt á frekari úttektir. Þarna þarf að huga að jafnræði, gagnsæi og inngildingunni við þróun nýrrar laga- og regluumgjarðar. Samspilið á milli kjarasamningsbundinnar starfsmenntunar og fræðslu þarf að skoða heildstætt og í samhengi við endurskoðun framhaldsfræðslunnar. Aðgreining þeirra í aðskilin kerfi á sér kannski sögulega skýringu en til framtíðar er alls ekki víst að sá aðskilnaður feli í sér skilvirka nýtingu opinbers fjár eða réttláta kostnaðarskiptingu náms.

Loks er rétt að nefna, þó það falli ekki beint undir úttektina á samningi við Fræðslumiðstöðina, að beinar fjárveitingar til fræðsluaðila, símenntunarmiðstöðvanna ellefu, þyrfti að skoða í tengslum við úthlutanir úr Fræðslusjóði. Þar þyrfti einnig að horfa til annarra þátta eins og landsbyggðarsjónarmiða, sérstakra aðstæðna á vissum atvinnusvæðum, samstarfs og samtengingu við framhaldsskóla og menningarsetur (t.d. bókasöfn) svæðanna o.s.frv. Þarna er um að ræða víðtækt verkefni sem kallar á frekari úttekt og samstarf við fleiri aðila, hvort sem það er gert aðgreint frá eða í tengslum við heildarendurskoðun kerfisins.

Þá er ekki síður mikilvægt að huga að betri samþættingu sérstakra þátta úr starfsemi Fræðslumiðstöðvar og Fræðslusjóðs (og fræðsluaðila sem úr honum hljóta fjárveitingar) við og gagnvart öðrum opinberum stofnunum. Þar þarf sérstaklega að horfa til tengsla við annars vegar Hagstofu varðandi skráningu náms landsmanna, sem tilheyrir nemenda- eða notendahópi framhaldsfræðslunnar, flokkunar kerfis sí- og endurmenntunar og skráningar aðfluttra íbúa landsins.

Hins vegar er sérstaklega nauðsynlegt að vísað sé til tengsla og sértækra verkefna sem koma fram í nógildandi lögum varðandi aðkomu Menntamálastofnunar að framhaldsfræðslunni. Þar vekur furðu og felur í sér fyrirsjáanleg vandkvæði að ný lagasetning um þá stofnun liggur nú fyrir í frumvarpi, þar sem skörun og samþætting við framhaldsfræðsluna virðist vera rofin. Því eru þau verkefni sem stofnunin hefur haft á vettvangi framhaldsfræðslunnar í óvissu strax á yfirstandandi ári og viðkomandi ráðuneyti þurfa að taka hratt á þeim atriðum í sameiningu. Brúa verður það bil þar til ný löggjöf framhaldsfræðslunnar liggur fyrir. Æskilegra hefði verið að lagabreytingar varðandi Menntamálastofnun hefðu verið unnar í samhengi við lagabreytingar þær sem stefnt er að með grænbókarvinnu varðandi endurskoðun framhaldsfræðslukerfisins sem stendur nú yfir og þessi úttektarskýrsla er hluti af.

Samskipti og eftirlit

Samkvæmt 4. gr. samningsins, sem hér er til úttektar, annast ráðuneyti eftirlit vegna samnings, auk þess sem þjónusta sem veitt er og umsamin verkefni eru háð eftirliti Ríkisendurskoðunar í samræmi við gildandi lög.

Ein eftirfylgniskýrsla var gerð árið 2017 af Ríkisendurskoðun í framhaldi af fyrri könnun 2014 á samningum símenntunarmiðstöðva. Litið var á áður nefnda úttekt Capacent á framhaldsfræðslukerfinu 2009–2013 sem kom út vorið 2014 sem forsendu fyrir úttekt Ríkisendurskoðunar á eftirfylgni hennar árið 2017. Jafnframt hafa verið gerðar sértækar úttektir, til dæmis árið 2018 á vegum Menntavísindastofnunar Háskóla Íslands á framkvæmd og árangri náms- og starfsráðgjafar og raunfærnimats ásamt þróun á námsframboði á árunum 2014–2017 sem og niðurstöðum rýnihópa um viðhorf til þátttöku í námi á fullorðinsárum frá árinu 2015.

Þá er mælt fyrir í samningnum um samráðsfundi sem halda skuli þar sem starfsemi og áætlanir eru kynntar. Þessir fundir hafa verið haldnir og starfsáætlanir lagðar fram auk þess sem öllum ársreikningum og ársskýrslum hefur verið skilað. Hins vegar gefur úttekt þessi til kynna að ekki hafi nægjanlega mikið samtal komið út úr þessum fundum og áætlanagerðinni. Þessi úttekt greinir ekki hver var óánægður með hvað en þess í stað er lögð áhersla á að í nýrri lagasetningu og samningagerð í framhaldi hennar verði málum þannig fyrir komið að ekki sé svo mikið bil á milli samningsaðila líkt og virðist hafa verið á samningstímanum sem hér er til úttektar. Skipti á framkvæmdastjórum Fræðslumiðstöðvar hafa þar skiljanlega einhver áhrif auk þess sem uppskipting málefna menntamála í þrjú ólík ráðuneyti hefur falið í sér vissar áskoranir, en vonandi er einnig hægt að snúa þeim yfir í tækifæri til framtíðar.

Þessi úttektarskýrsla er unnin í samræmi við fjórða hluta þess kafla samningsins, þar sem kveðið er á um að heildarúttekt skuli fara fram á starfsemi Fræðslumiðstöðvar fyrir árslok 2020, þó vinna við hana hafi hafist rúmum tveimur árum seinna. Dregin eru fram helstu atriði sem mestu máli skipta til að betur verði hægt að standa að umgjörðinni og eftirlitinu með framhaldsfræðslunni til framtíðar í niðurstöðum í næsta kafla.

NIÐURSTÖÐUR

Í ljósi yfirstandandi vinnu við endurskoðun umgjarðar framhaldsfræðslukerfisins er ekki hægt að komast að þeirri niðurstöðu í þessari úttekt að æskilegt sé að endurnýja eða framlengja núgildandi þjónustusamning við Fræðslumiðstöð atvinnulífsins í óbreyttu formi frekar. Mögulega þarf þó að framlengja samninginn um eitt ár til samræmis við tímasetningu á niðurstöðum vinnu endurskoðunar, framlagningu stefnumörkunar og í tengslum við innleiðingu á nýrri lagaumgjörð um framhaldsfræðsluna. Gildandi samningur var upphaflega gerður til sex ára og hefur verið framlengdur um tvö ár hingað til og með yfirstandandi ári. Ný löggjöf og umgjörð framhaldsfræðslunnar sem fyrirhuguð er og taka þarf gildi fljótlega kallar á að tímabundin framlenging núgildandi samnings feli í sér einhvers konar sólarlagsákvæði og/eða brúarviðauka þar til að nýrri umgjörð verði fyllilega komið í framkvæmd.

Rétt er að benda á að núgildandi lagaumgjörð opinberra fjármála fyrir samninga um opinberan rekstur gerir að hámarki ráð fyrir fimm ára löngum samningstíma varðandi þjónustu en huga þarf jafnframt að annars konar samnings- eða rekstrarforms möguleikum.

Starfsemi Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins á samningstímanum og frá upphafi núgildandi laga hefur skilað sér í mikilli þekkingaruppbyggingu og ýmiss konar þróunarvinnu sem hefur gefið af sér gagnleg verkfæri og hugmyndafræði auk skilgreindra verkferla og aðferðafræði. Endurskoðun og tímabundin framlenging samnings kallar á að tryggt sé að eignarhald kerfisuppbyggingar lendi örugglega hjá fjármögnunaraðilanum en sitji ekki eftir í einkahlutafélagi sem ólíkir hagsmunaaðilar eiga misstóran eignarhlut í. Að þessu þarf að huga við gerð tímabundinnar og síðustu framlengingar á núgildandi samningi þar sem taka þarf tillit til fasts endapunkts með sólarlagi líklegast á næsta ári. Þetta samningsatriði þarf alls ekki að fela í sér endalok Fræðslumiðstöðvarinnar. Niðurstaða þessarar úttektar er að verkefni hennar eru og verða óhjákvæmilega miðlæg í framhaldsfræðslukerfinu og framtíðaruppbyggingu fullorðinsmenntunar þó að afmörkun samnings starfseminnar og eignarhald þurfi mögulega að breytast á einhvern hátt, samhliða því að skýra stjórnarsýslu, eftirlit og stofnanabundna stöðu framhaldsfræðslunnar m.t.t. ólíkra rekstrarmöguleika.

Ekki er hægt að finna neitt alvarlegt að starfsemi Fræðslumiðstöðvarinnar sjálfrar miðað við þann ramma sem henni er markaður í samningnum, lögum og fjárveitingum en ýmis gagnrýni og athugunaratriði koma fram í fyrri kafla skýrslunnar um úttektina. Óljóst er til dæmis hvernig samstarf við fræðsluráð, fagråd og starfsmenntasjóði hefur náðst eða hvaða kostir við að ná markmiðum samningsins fylgja því að rekstur Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins sé á höndum sjálfstæðs aðila í formi einkahlutafélags. Sérstaklega þar sem helstu eigendur koma ekki með framlag til rekstrar en það er þess í stað alfarið byggt á fjárveitingum hins opinbera. Hlutfallsleg skipting eignarhluta miðaðist upphaflega við starfsmannafjölda innan hvers eigendahóps í svokölluðum markhópi framhaldsfræðslunnar.

Áherslan á að menntunarstig þjóðarinnar hækki við að koma nemendum aftur inn í hina formlegu fræðslu getur ekki verið eina markmiðið lengur, bæði í ljósi reynslunnar og þess að hlutfall ómenntaðra hefur haldist óbreytt en háskólamenntuðum fjölgað. Það að hafa starfsmenntasjóði aðgreinda frá framhaldsfræðslunni verður einnig að teljast úreltur hugsunarháttur í ljósi samfélagslegra breytinga og þróunar vinnumarkaðar til framtíðar. Rekstrarform samstarfsins í gegnum þjónustusamning við hlutafélag og aðgreining frá starfsmenntasjóðum verður að teljast barn síns tíma og þarfnast endurhugsunar. Í því samhengi þarf einnig að huga vel að því við nýja lagasetningu og þjónustusamningsgerð varðandi hvaða hluti miðlægrar starfsemi framhaldsfræðslukerfisins ætti hugsanlega heima í opinberri stofnun og hvaða hluti á mögulegu formi annars rekstrar- eða félagsforms.

Óumflýjanlegt er að styrkja og efla stjórnarsýslu málaflokksins innan ráðuneyta, Hagstofu og háskólastofnana sem þurfa að taka mun öflugri þátt í þekkingarsköpun og fagþróun innan fullorðinsfræðslu. Sömuleiðis þarf að auka tengsl milli ólíkra stofnana, þannig að framhaldsfræðsla innan menntakerfisins eflist og styrkist. Það stjórnarsýslulega atriði þarf að vera óháð því hvort Fræðslumiðstöð atvinnulífsins verði áfram rekin sem hlutafélag með nýjum og breyttum þjónustusamningi eða innan einhvers konar annarrar umgjarðar rekstrar, eignarhalds og stjórnunar.

Fjölþætt eignarhald hefur vissulega skapað vissan samvinnugrunn en ólíkir hagsmunir og lítil skuldbinding felur í sér að Fræðslumiðstöðin er á ákveðinn hátt afskipt bæði frá stjórnsýslu ráðuneyta og meðal haghafa eigenda sinna. Sést það meðal annars á að starfsmennta- og fræðslusjóðum er haldið aðgreindum frá framhaldsfræðslukerfinu. Þá hefur skort faglegt aðhald í kerfinu sem fagstéttir kennara í menntakerfinu almennt veita innan þess. Hið fjölþætta eignarhald hefur því einnig skapað of mikið bil eða jafnvel gjá á milli aðila þar sem ábyrgðarskyldu er stundum kastað á milli, meðvitað eða ómeðvitað, án þess að nokkur komi boltanum í höfn. Nú er lag, í tengslum við endurskoðun lagaumgjarðar framhaldsfræðslunnar og endurgerð samninga, að ná utan um það ástand samhliða eflingu kerfisins í heild. Taka verður tillit til þeirrar nýju lagaumgjarðar og huga að nýsköpun í samningsgerð frekar en með samþykkt framlengingar núverandi samnings, sem leiðir til óbreytts og óásættanlegs ástands.

Kallað hefur verið bæði eftir aðlögun að viðtækari þörfum og einföldun námsframboðs á sviði framhaldsfræðslunnar í viðtölum að baki úttektinni. Þá er mikilvægt að bæta úr nemendaskráningu allra námskeiða jafnvel þó Inna sé notuð fyrir námsleiðir með námslokum sem nýtast yfir í framhaldsskólakerfið.

Jafnframt þarf að auka möguleika til námsloka á mismunandi stigum og samræma skráningu mismunandi námsloka og ólíkrar lengdar námskeiða. Óaskilegt er að fjöldatölur hafi óskýr tengsl við lengd náms og samhengið á milli þess hvernig fræðsluáðilar eins og símenntunarmiðstöðvar mæla árlega fjölda nemendastunda annars vegar og gögn í uppgjörum Fræðslusjóðs sem ekki eru nægilega samræmd þó uppgjör geti verið samanberanleg. Þegar námsleiðir eru allt frá 40 klst. til 660 klst. þá verður magntaka fyrir mismunandi greiðslur við námslok erfið nema að staðlað verði form kennslueininga fyrir reiknilíkan. Þá er aðkallandi að samhæfa skráningu á Innu og annarra námskeiða á miðlægt form en ekki er ljóst hvernig best er að koma fyrir nemendabókhalda framhaldsfræðslunnar allrar til framtíðar, þó ljóst sé að það þurfi að samhæfa og bæta. Þar væri mögulega hægt að nýta reynslu frá framhaldsskóla- og háskólastiginu en jafnframt horfa til alþjóðlegra viðmiða, svo sem þekkt er varðandi tungumálaramma svo dæmi sé nefnt.

Skipulag stjórnsýslu og yfirstjórnar málaflokks framhaldsfræðslunnar og mikilvægi málefnasviðsins í tengslum við aðrar stoðir menntakerfisins kallar á stóraukna stýringu, stjórnun, eftirlit og utanumhald til þess að bæta megi virkni kerfisins, nýta fjárveitingar og hámarka afrakstur þess. Samþætting milli kerfa, minnkun brottfalls og skipulag framboðs ólíkra námstegunda kallar á samhæfingu milli ráðuneyta og fjárveitinga mismunandi málaflokka og stoða menntakerfisins með heildarhag að leiðarljósi.

Sögulegt yfirlit og samanburður við fyrra tímabil samnings um Fræðslumiðstöðina þegar núgildandi löggjöf var upphaflega sett árið 2010, sést í samhengi og yfirsýn á þróun kerfisins með lestri á Capacent-skýrslu um framhaldsfræðslukerfið sem kom út árið 2014. Margt hefur áunnist og mikið af nýjungum verið þróaðar þegar ársskýrslur Fræðslumiðstöðvar og vefsíðan fræ.is er skoðuð samhliða lestri hinnar níu ára gömlu skýrslu. Sveigjanleikinn við uppbygginguna er hins vegar nú mögulega kominn að vissum endimörkum þar sem kalla þarf eftir faglegu aðhaldi, styrkara eftirliti, samræmdu utanumhaldi og ábyrgara eignarhaldi á málaflöknum sem getur alls ekki lengur verið afgangsstærð í menntakerfinu heldur þarf að vera jafngild stoð á við hinar stoðir þess og með viðeigandi stofnanauppbyggingu sem hæfir því hlutverki.

Alþjóðlegur samanburður, hvort sem litið er til norrænna nágranna, Evrópusambandsins, OECD-landanna eða vettvangs Sameinuðu þjóðanna sýnir að mikil þróun á sér stað á sviði símenntunar og framhaldsfræðslu. Þessi öra þróun málaflokksins á alþjóðavísu kallar enn frekar á mikilvægi þess að aukin áhersla sé sett í málefnasviðið; stjórnskipunarlega, stjórnsýslulega, fjárhagslega og m.t.t. ábyrgðar ólíkra aðila sem hafa aðkomu að kerfinu. Jafnframt að skapaður sé öflugri sérfræðivettvangur sem byggir á rannsóknum, rannsóknasamstarfi og menntun fagstétta sem koma að fullorðinsfræðslu. Háskólastigið hefur þar mikilvægu hlutverki að gegna, bæði til að skapa markvissari stefnumótun byggða á rannsóknum og öflugri kennslufræðilega fagmennsku innan hinnar fimmtu menntastöðar.

Samandregin niðurstaða er þó sú að margt hafi tekist vel í uppbyggingu kerfisins. Of lengi hefur þó verið beðið með að formfesta vissa þætti og smíða nýja lagaumgjörð og stofnanauppbyggingu. Hún er alger forsenda þess að gera nýja samninga um framkvæmd framhaldsfræðslunnar og ákaflega nauðsynleg til að kerfið vaxi áfram og dafni vel innan menntakerfisins í góðum tengslum við aðrar stoðir þess, að sterkari áhersla og auknum fjármunum sé varið til þess og stjórnsýslulegt aðhald fylgi. Þannig nýtist stefnumörkunin til framtíðar og skilar sér í góðum afrakstri og með mælanlegum markmiðum. Til þess þarf að hanna og setja

upp mælikvarða og vinna samþætt að stefnumörkun með ólíkum aðilum þvert á og innan kerfisins út frá hinu nýja reglu- og lagaumhverfi kerfisins sem í smíðum er.

Heildstætt mat að lokinni úttektinni er að samningurinn um þjónustu Fræðslumiðstöðvarinnar hefur skilað sínu og náð ríkulegum afrakstri verkefna innan markmiða núgildandi laga miðað við gildandi fjárhagsumgjörð. Hins vegar þarf að endurbæta þá umgjörð og auka fjármögnun með tilliti til alþjóðlegra markmiða og nýrra laga ásamt að formgera verkefni í nýju samkomulagi þar sem afmörkun verður skýrari og mælikvarðar ljósari. Eðlilegt getur verið að miðlægu hlutverki og samhæfingu sé betur komið innan hinnar opinberu stjórnsýslu frekar en hjá hlutafélagi. Söguleg tenging við kjarasamninga er barn síns tíma og nú þarf framhaldsfræðslan að ná fullum styrk sínum innan menntakerfisins en með góðri tengingu við vinnumarkaðinn. Það er áskorun fyrir allt menntakerfið og getur framhaldsfræðslan verið í fararbroddi.

Í þessari úttekt er hins vegar ekki hægt að mæla fyrir um hvernig best sé að skipta verkum milli aðila. Til þess þarf nánara samtal og stefnumörkun með tilheyrandi löggjöf og samningagerð auk frekari úttekta, eins og lagðar eru til í lok tillögukaflans hér aftar. Greiðslutilhögun, magntaka þjónustu og aðrir fjárhagslegir þættir þurfa þar að taka mið af réttindum hópsins í heild og jafnræði. Ákvæði um takmörkun á aðgangi til náms þarf að samhæfa við þriðju og fjórðu stoð menntakerfisins. Fimmta stoðin, þar sem minnst menntun liggur fyrir hjá nemendum, ætti að verða opnari og aðgengileg fyrir sem flesta. Þar ætti að vera minnst takmörkun á aðgangi til inntöku þó að aðgengi að frekara námi og fræðslu sé líklegt til að verða takmarkað frekar á ýmsa vegu til framtíðar.

TILLÖGUR

Efla þarf framhaldsfræðsluna á margþættum grunni. Fjárframlög til málaflokksins hafa hvorki fylgt verðlagsþróun né verið í samræmi við eða fylgt auknum fjölda mögulegra nemenda sem nýtt gætu kennsluna á námsleiðum. Þá hafa fjárframlög ekki fylgt eftir auknum kröfum og þörfum sem samfélagsbreytingar á sviði tækni og alþjóðavæðingar síðustu ára kalla eftir sem og varðandi færnimat og ráðgjöf um nám og störf.

Ýmsar tillögur til úrbóta hafa komið fram í þeim viðtölum sem tekin voru við úttektina. Ekki er hægt að gera þeim öllum skil í þessari úttektarskýrslu. Hefur þess í stað verið reynt að draga saman og samþætta helstu úrlausnarefni þannig að tillögurnar hér nýtist í vinnu við endurgerð umgjörðar framhaldsfræðslunnar við heildarendurskoðun kerfisins og stefnumótun til framtíðar samhliða undirbúningi nýrrar lagasetningar.

Fjármögnun og kerfisuppbygging

Skýrt þarf að vera hvort hið opinbera eigi að fjármagna alla þætti í fimmtu stoð menntakerfisins, hvernig stýra eigi aðgengi og hvernig samhengi við aðra hluta og stoðir þess sé best háttáð. Kostnaðarhlutdeild nemenda er nú 15% í námskeiðum í framhaldsfræðslukerfinu. Afleidd spurning af því er síðan hvernig réttast er að halda rekstrarforminu á framkvæmd, utanumhaldi, stjórnarsýslu og þróunarstarfi, auk útteilingar fjár til þeirra fræðsluaðila og stofnana sem tengjast málaflokknum.

Huga þarf að hvar mörkin á milli þriðju stoðarinnar (framhaldsskólastigsins) og þeirrar fimmtu eiga að liggja, varðandi bæði þá sem falla úr framhaldsskólastiginu og eins þá sem eldri eru og vilja aftur í nám. Til dæmis skiptir hér máli aðgengi, aldur og fjöldi þeirra sem komast í starfsnám eða annað framhaldsskólanám.

Þá virðist einnig skorta á samþættingu á milli fjórðu stoðarinnar (háskólastigsins) og þeirrar þriðju sem snertir að vissu marki þá sem koma úr fimmtu stoðinni, framhaldsfræðslunni, aftur inn í það sem kallað hefur verið formlegt nám í núgildandi löggjöf. Hér þarf samhliða að huga að samþættingu við þriðju stoðina.

Hugsanlega þarf efling tækni-, iðn-, verk- og starfsnáms innan þess formlega hluta þriðju stoðar menntakerfisins að samtengjast betur framhaldsfræðslunni í fimmtu stoð, eða framhaldsfræðslan að teljast betur samþættur hluti af formlega kerfinu. Hér er bæði um að ræða atriði varðandi brottfall yngri nemenda og sí/endurmenntun þeirra eldri.

Mikilvægt er fyrir framtíðaruppbyggingu framhaldsfræðslukerfisins að það sé viðurkennd fullgild stoð í menntakerfinu en sé ekki álitíð afgangsstærð eða verkfæri fyrir sífellt áfallaviðbragð með sértækum úrræðum.

Þá er ekki víst að áherslan eigi lengur að vera mest á það hlutverk að koma tilteknum og hugsanlega of fáum nemendum aftur inn í formlega menntakerfið til framhaldsskólanáms og síðan háskólanáms. Mögulega samrýmist sú áhersla, sem tengist bæði brottfalli og leiðum inn og út úr framhaldsskólakerfinu, illa öðru hlutverki framhaldsfræðslunnar við að formgera þekkingu og reynslu úr starfi að hæfnirömmum varðandi kjarasamninga og aðra viðurkenningu eða hinu þriðja hlutverki sem snýr að sérhæfðum styttri og lengri námsleiðum. Þar þarf að samþætta bæði fjármögnun, vottun og formlega útgáfu fagbréfa við aðrar leiðir til viðurkenndra námsloka.

Þessi fjölþættu markmið kalla á endurgerða umgjörð og formfastara stjórnarsýslulegt utanumhald, eftirlit, gæðastarf og innsýn í menntun þeirra sem starfa við að veita menntun í framhaldsfræðslukerfinu. Eigi að formgera framhaldsfræðsluna sem jafngilda stoð innan menntakerfisins til jafns mikilvægis á við hinar þá þarf margt að koma til umfram nýja lagasetningu. Þá hefur komið fram í viðtölum að baki úttektinni að töluvert átak þarf til að draga úr fordómum innan kerfanna, stífni og kerfislegum hindrunum eða óformlegum hömlum á milli mismunandi stoða menntakerfisins. Það á við í mismunandi áttir, bæði milli og innan þriðju, fjórðu og fimmtu stoðarinnar.

Hagaðilar og samþætting hópa

Huga þarf vel að hvernig skilgreina á þá hópa og undirhópa sem falla undir framhaldsfræðsluna í nýrri lagalegri umgjörð. Afmörkun og uppskipting getur verið fjölbreytt og aðeins ein útskriftarleið getur verið takmarkandi þáttur. Hluti nemendahópsins þarfnast styttri námsleiða. Hluti vill komast aftur í fyrra formlegt nám sem hann lauk ekki og hluti yfir í annað nám innan annarra stoða menntakerfisins.

Í gildandi lögum er talað um svokallaðan markhóp framhaldsfræðslunnar. Athuga þarf hvort kalla ætti þann hóp frekar nemendur með það að markmiði að fimmta stoð menntakerfisins verði betur samþætt inn í menntakerfið í heild með formlegum hætti í nýrri lagaumgjörð. Það kallar á hugarfarsbreytingu þar sem þessi hluti menntakerfisins hefur verið aðgreindur og uppskiptur en menntunin verið kölluð óformleg hingað til.

Þessi úttekt hefur ekki horft sérstaklega til sértækra úrræða, hvort sem er varðandi atvinnulausa eða atvinnuleitandi, hvorki aðgerðir eftir efnahagsþrengingar eða í heimsfaraldri né heldur því sem snýr sérstaklega að þeim hópum sem eru með skerta færni. Fyrir liggur þó að nú er unnið að fjölgun náms- og starfstækifæra fyrir fatlað fólk.

Þá hefur aðeins óbeint verið horft til brottfalls úr framhaldsskólum í þriðju stoð menntakerfisins. Ljóst er að mikið brottfall skapar mikla efnislega, tilfinningalega og fjárhagslega sóun í þeim hluta kerfisins. Því er mikilvægt að horft verði til þess að minnka það og hafa verkfæri og námsleiðir í boði í nægjanlegu magni fyrir þá hópa sérstaklega þar sem brottfall er mest. Hvort og hve miklum hluta þeirrar vinnu skuli fyrir komið innan framhaldsskólakerfisins og hvaða þáttum innan framhaldsfræðslukerfisins er mikilvægt úrlausnarefni þó ekki sé tekin afstaða til þess hér hvar mörkin eiga að liggja. Mikilvægt er að minnka þann hluta sem fellur úr námi í framhaldsskólum og mun það auka tækifæri framhaldsfræðslunnar til annarra áherslna en að vinna upp það brottfall árum eða áratugum áður, þó það verði eflaust ávallt viss hluti.

Brottfallsminnkun, ásamt vandanum sem að fjöldi ólæsa einstaklinga felur í sér, kallar á aðgerðir sem aðeins snerta framhaldsfræðsluna að takmörkuðum hluta. Lestrarkennsla fyrir ólæsa fullorðna einstaklinga sem kannski voru áður brottfallsnemendur getur þó að einhverju marki verið hluti af námsframboði framhaldsfræðslunnar. Reikna verður með að uppbygging menntakerfisins komi í veg fyrir að út úr fyrstu og annarri stoð þess komi ólæsir einstaklingar. Talnalæsi er ekki síður mikilvægt samhliða því að almennu læsi er náð.

Það grundvallar nám sem sérstaklega þarf að huga að varðandi vöxt framhaldsfræðslunnar er nám í íslensku fyrir útlendinga sem hingað flytjast. Óhjákvæmilegt er að sá þáttur mannauðsstjórnunar, vinnumarkaðsumgjarðar og framhaldsfræðslunnar verði samþættur menntakerfinu, óháð því hvar í stofnanauppbyggingu það verður.

Ljóst er að íslenskukennslu fyrir fullorðna verður að efla verulega og gera aðgengilega fyrir þá rúmlega 60 þúsund einstaklinga sem brátt verða 70 þúsund og líklegt er að vilji læra tungumál landsins sem þeir búa í. Hvort og hve mikið þessi íslenskukennsla fyrir nýja íbúa landsins eigi að heyra undir framhaldsfræðsluna og tilheyra starfssviði fræðslumiðstöðva er síðan annað úrlausnarefni. Nægt framboð á kennsluefni, kennurum og fræðsluefni fyrir þá tengist því einnig. Í því samhengi má horfa til þess að rúmlega hundrað útskrifast árlega með meistarapróf í mannauðsstjórnun á háskólastiginu en margfalt færri með próf í íslensku sem öðru máli og kennslufræði fullorðinna. Ljóst er að ein besta leiðin til að styrkja mannauðinn í íslensku efnahagslífi er að stjórnun mannauðs feli í sér samskipti, fræðslu og ábyrgð á íslenskunámi þeirra tugþúsunda einstaklinga og um fimmtungs vinnuafnsins sem ekki á íslenskuna að móðurmáli. Hér getur framhaldsfræðslukerfið ekki verið afskipt hvað þetta varðar né borið eitt ábyrgð á þessu mikilvæga máli.

Mikilvægt er að samvinna milli ólíkra þátta kerfisins og á milli stoða og stofnana verði eflað til muna. Þetta kallar líklegast á öflugan stýrihóp með aðkomu æðstu stjórnenda þeirra ráðuneyta sem yfir málefnið ná.

Þjóðhagslegir þættir

Ljóst er að miklar breytingar eru að verða á atvinnuháttum nú um stundir og flókið verkefni verður að meta menntunar- og hæfnikröfur eða færni- og menntunarþörf, sérstaklega þegar ekki liggur fyrir atvinnu- eða iðnaðarstefna (e. industrial policy) til grundvallar. Lýðfræðileg þróun felur ekki aðeins í sér öldrun þjóðarinnar heldur einnig mikið yfirstandandi umbreytingarferli með tilliti til aðflutnings fólks sem bæði yngir þjóðina og færir hingað mismunandi menntað fólk sem kallar á mikla eflingu og áframhaldandi umbætur í framhaldsfræðsluferfinu.

Sú nýlega þróun atvinnulífsins sem leitt hefur til þess að ferðaþjónusta er á stuttum tíma orðin ein stærsta atvinnugreinin hefur hvorki fylgt mótaðri stefnumörkun eða komið til vegna áherslna úr menntakerfinu en samt skapar hún meiri útflutningstekjur en nokkur önnur grein. Líklegt er að sú atvinnugrein haldi áfram að vaxa og hefur viðbragð úr framhaldsfræðsluferfinu, eins og Hæfnisetur ferðaþjónustunnar er dæmi um, stuðlað að umbótum varðandi menntunartig þar. Þetta er eitt dæmi af mörgum um sveigjanleika kerfisins. Hins vegar þarf samhliða stefnumótun á sviði atvinnuvega og iðnaðarstefnu að fara fram greining, mat og mörkun stefnu, stofnana og fjármuna fyrir framhaldsfræðsluna í ljósi þeirrar þróunar.

Tækniþróun sem nú stendur yfir á miklum hraða kallar síðan á fjölþætt viðbrögð á öllum stigum framhaldsfræðslu, sí- og endurmenntunar sem nær jafnframt til allra stoða menntakerfisins. Líklegt verður að telja að hin ósýnilegu vélmenni gervigreindarinnar svokölluðu hafi meiri áhrif á störf sem krefjast meiri menntunar heldur en hefðbundin verkleg störf og umönnunarstörf. Þessi áskorun varðandi hvaða mannlegum þáttum er sinnt í raunheimi og hverjum rafrænt kallar á mikla nýsköpun í tengslum við framhaldsfræðslu.

Starfsþættir stjórnskipulags

Mikilvægt er að tapa ekki niður þeirri þekkingu sem byggst hefur upp innan Fræðslumiðstöðvar og hjá fræðsluaðilum jafnt innan sem utan kerfis símenntunarmiðstöðvanna kringum landið. Mögulega mætti ná fram mikilvægri samlegð og auknum sýnileika fimmtu stoðar menntakerfisins með því að allir þeir aðilar sem að því koma sameinuðust í eina stjórnskipulega einingu. Það er hugsanlegt án þess að rekstrarformið þurfi samt allt að sameinast og mörg störf þar að lútandi geta verið án staðsetningar. Vel hugsanlegt er að einhverjir þættir kerfisins geti auðveldlega sameinast og aðrir þeirra þurfi jafnframt að eflast innan stjórnsýslunnar, bæði innan stofnana sem og í ráðuneytum.

Ekki er ljóst að stjórnskipulega henti vel að einn og sami aðili, Fræðslumiðstöðin, sinni þróun, umsýslu og útteilingu fjár, samþættingu upplýsinga, gæðaeftirliti og stefnumörkun. Þá verður að finna formlegu eftirlitshlutverki réttan stað, bæði varðandi eftirlit með gæðum námskeiða, menntun fræðsluaðila og nýtingu fjármuna. Eðlilega væri það líklega frekar hjá hinu opinbera heldur en að hafa eftirlit hjá hlutafélaginu sjálfu eða öðrum einkaaðilum og verktökum. Fagråd eða einhvers konar nefndarbundin samráðsaðili og stofnanaumgjörð gæti einnig verið millilausn þar að lútandi. Samráð og samvinna milli þeirra ólíku ráðuneyta sem koma að þessum þremur mismunandi stoðum menntakerfisins kallar einnig á samþætta yfirstjórn þvert á ráðuneyti. Þetta á ekki síður við um íslenskukennslu þeirra sem hafa hana að öðru tungumáli, á öllum stigum náms í öllum stoðum menntakerfisins.

Þeir helstu starfsþættir sem huga þarf að við uppbyggingu skilvirks stjórnskipulags fyrir framhaldsfræðsluferfið í heild sinni eru taldir upp í viðauka I hér aftar. Fimmta stoð menntakerfisins öðlast fyrst fulla virkni til samræmis við menntakerfið í heild með stjórnsýslulegri uppbyggingu og getur þá frekar mætt þörfum breytts vinnumarkaðar.

Ekki er tekin afstaða til þess hér hve mikið af þessum þáttum tilheyri nýrri stjórnsýslueiningu innan eða á milli þeirra ráðuneyta sem að málaflokknum koma. Ekki er heldur tekið tillit til þess hve mikið af þessum þáttum færist til eða frá öðrum aðilum, eins og Menntamálastofnun, Fræðslumiðstöð atvinnulífsins og öðrum.

Eftirlit með starfsemi þeirri, sem fellur undir framhaldsfræðslukerfið, þarf að auka samhliða aukningu fjármagns í málaflokkinn, og það eftirlit þarf frekar að vera leiðbeinandi en íþyngjandi. Á það við um alla þætti stjórnáslu framhaldsfræðslukerfisins, hvort sem varðar Fræðslumiðstöðina, sérhæfð hæfnisetur sem henni geta verið tengd, umsýslu Fræðslusjóðs eða annarrar útdeilingar fjármuna, með nýtingu styrkþega úr sjóðnum og þeirra fræðsluaðila sem fjárveitinga njóta beint og óbeint.

Stefnumörkun og stefnumótandi þróunarstarf innan kerfisins þarf að geta verið opið, frjálst, nýskapandi og í sterkum tengslum við atvinnulífið og þann stóra hóp sem flokkast til mögulegra notenda eða nemenda framhaldsfræðslumenntunar. Sú sveigjanlega fræðsla, einstaklingsmiðaða menntun og framþróun atvinnulífsins með auknu menntunarstigi þarf að falla undir þann ramma sem ný löggjöf veitir eftir yfirstandandi heildarendurskoðun kerfisins þannig að styrkja megi fimmtu stoð hins opinbera menntakerfis fyrir fullorðna með stutta skólagöngu. Til að svo megi verða þarf bætt eftirlit sem, að svo miklu marki sem unnt er, ætti að vera staðsett innan opinberrar stjórnáslu og þannig að stofnanabindast.

Hugmyndir að frekari úttektum

Loks eru teknar hér saman nokkrar tillögur um nauðsynlegar frekari úttektir sem þyrfti að gera samhliða eða sem hluta af grænbókarvinnunni en mögulega einnig eftir hana og þá fyrir gerð hvítbókar. Þær úttektir geta stuðlað að betri sýn á samþættingu sveigjanleikans sem nauðsynlegur er kerfinu samhliða aukinni formfestu. Þá væri æskilegt að horft væri í þeim til nýtilkominna samfélagslegra áskorana og framtíðarsýnar varðandi tækniþróun.

Hugmyndalisti yfir tillögur um frekari úttektir sem vaknað hafa við rannsóknina að baki skýrslu þessari:

- Greina þarf betur hópinn sem kallast markhópur í gildandi lögum – þar þarf nánara samstarf við Hagstofu, sérstaklega þarf að huga að þeim sem ekki sækja sér þjónustu framhaldsfræðslunnar.
- Skoða þarf afdrif nemenda, sem ljúka og ljúka ekki formlegum námsleiðum og þeirra sem fara yfir á önnur námsstig í öðrum stöðum menntakerfisins. Fræðslumiðstöð atvinnulífsins á til gögn sem keyra mætti við gögn úr framhaldsskólakerfinu, bæði varðandi námsleiðir og raunfærnimat.
- Taka þarf út og greina hverju breyta skuli varðandi eftirlit og yfirstjórn, utanumhald fyrir vottanir og viðurkenningar þeirrar starfsemi framhaldsfræðslunnar sem féll undir verksvið Menntamálastofnunar.
- Gera ætti heildstæða úttekt á námsleiðum og námskrám Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins og fræðsluaðila sem fá úthlutað úr Fræðslusjóði. Fyrri úttektir Menntavísindastofnunar HÍ frá 2015 og 2018 veita vissan grunn, en skoða þarf nánar hæfnigreiningar, náms- og starfsráðgjöf auk þess að taka aftur út raunfærnimatsverkefni til að ná yfir alla þætti starfseminnar og allt tímabilið. Sérstaklega mætti skoða námsleiðir sem kenndar eru á mörgum stöðum með tilliti til samvinnu, sérhæfingar og hagræðingar.
- Starfs-, verk- og iðnnám þarf að greina í tengslum við framhaldsfræðslu; bæði styttri leiðir jafnt sem formlegt nám á öðrum stigum. Taka þyrfti saman yfirlit um úrval leiða ásamt fjölda nemenda sem komast inn á hverju ári og úr hverjum hópi (nýútskrifaðir nemendur, fyrri nemar, nemar úr framhaldsfræðslu, auk brottfalls og námsloka af efri menntastigum). Jafnframt þarf að skoða viðurkenningu fyrra náms erlendis frá og aðrar þess háttar áskoranir sem komið hafa upp við inntöku nema.
- Úttekt á menntunarstigi þeirra sem starfa og kenna í framhaldsfræðslunni og kennslufræði fyrir þann hóp svo hann geti vaxið í samræmi við þarfir nemenda kerfisins. Huga mætti að samþættingu við háskólanám bæði varðandi kennslufræði fullorðinna á Menntavísindasviði og varðandi mannauðsstjórnun á Félagsvísindasviði HÍ auk annarra skóla og samvinnu við þá.
- Efla rannsóknarvettvang um fullorðinsfræðslu bæði á faglegum grunni og innan háskólastigsins.
- Nemendabókhaldskerfið Inna er til staðar en skoða þarf hvað vantar fyrir heildstætt nemendabókhald allra námskeiða framhaldsfræðslunnar, líka þeirra sem falla undir starfsmenntasjóði. Þetta kallar á sérstaka úttekt varðandi skráningu náms og nemenda, ásamt að skoða hvað þarf að samhæfa til að samræma alla stafræna skráningu. Skoða möguleika á rafrænu námsfótspori, miðlæga skráningu námskeiða sem birtast ættu á island.is og skoða skilgreiningu á framhaldsfræðslunámi með tilliti til námsloka, tengingar við Innu og nemendaskrá háskóla.
- Kortleggja þyrfti nauðsyn vefrænnar fjárfestingar, bæði varðandi nýsköpun í námskeiðum gegnum veflausnir og varðandi fyrirliggjandi stafrænt efni, s.s. námsefnisgrunna, netnámskeið, alþjóðlegt efni o.fl. m.t.t. rekstrarforms og mögulegra samlegðaráhrifa þar að lútandi.
- Alþjóðlegan samanburð þyrfti að gera til að sjá áskoranir og leiðir; bæði varðandi norræn ríki, lönd Evrópusambandsins, innan OECD og á alþjóðavísu; m.t.t. fjármagns, fjölda, lausna, stjórnunar o.fl.
- Þá hafa verið nefndar nokkrar fleiri og afmarkaðri hugmyndir í skýrslunni hér að framan.

VIÐAUKAR

- I. Stjórnsýslufyrirkomulag samkvæmt erlendum fyrirmyndum
- II. Stefnumörkun stjórnvalda sem kemur fram í fjármálaáætlun
- III. Samantekt hugmynda úr upplýsingum frá Fræðslumiðstöðinni
- IV. Heimildir og annað hliðsjónarefni
- V. Talnaefni um Fræðslumiðstöð atvinnulífsins og Fræðslusjóð 2016–2023
- VI. Fylgiskjöl með samningum og eftirfylgni fyrri úttekta

VIÐAUKI I. Stjórnsýslufyrirkomulag

Helstu grundvallarþættir – Listinn er ekki tæmandi og ekki í sérstakri mikilvægisröð:

Vinumarkaður og færni:

- námskrár, námslýsingar, námsefni
- miðlæg stýring allra samræmdra prófa
- tungumálakennsla og tungumálapróf
- samevrópski tungumálaramminn
- vinnumarkaðs -þekking, -hæfni, -færni
- alþjóðlegt samstarf framhaldsskóla, háskóla og framhaldsfræðslu

Framhaldsfræðsla tengd háskólastigi:

- kennslufræði fullorðinna
- lærdómsumhverfi og viðmótshönnun
- nýsköpun í kennslu og kennsluháttum
- stafræn þróun, gagnaöryggi og persónuvernd
- alþjóðleg reynsla og færniuppbygging
- norrænt og evrópskt gæðaeftirlit, -samstarf
- menntun kennara framhaldsfræðslunnar
- mannauðsstjórnun, vinnumarkaður og starfsfræðsla

Vottun, viðurkenning og inntökuskilyrði:

- regluverk og aðgangur að námi
- stjórnsýsla og inntökuskilyrði
- viðurkenning alþjóðlegra háskólagráða
- viðurkenning alþjóðlegs iðnnáms
- viðurkenning alþjóðlegra starfsréttinda
- viðurkenningar óformlegs náms og þekkingar

Náms- og starfsráðgjöf:

- starfsráðgjöf
- sérstök efling iðnnáms
- upplýsingamiðlun um námsleiðir og vinnumarkað
- gæðaeftirlit námsráðgjafar

Mat, greining og tölfræði:

- kannanir og greining þeirra
- upplýsingar og tölfræði
- mats- og gæðaúttektir
- rannsóknir á námi og vinnumarkaði

Stjórnun og rekstur:

- mannauðsstjórnun stjórnsýslunnar
- fjármál framhaldsfræðslu
- styrkir og sjóðir – umsýsla
- stjórnarhættir og stjórnsýsla
- lögfræðileg úrlausnarefni og mat
- rekstur gagnagrunna og prófaskráning

Samskipti og miðlun:

- almannatengsl og innri upplýsingagjöf
- miðlun og markaðssetning
- stjórnsýsluleg samþætting

VIÐAUKI II: Stefnumörkun stjórnvalda

Stefnumörkun stjórnvalda – eins og hún birtist í fjármálaáætlun:

Fjármálaáætlun 2024–2028 Þingsályktunartillaga 23/153 Þingskjal 2125 – 894. mál:
<https://www.althingi.is/altext/153/s/2125.html>

Fjármála- og efnahagsráðuneytið - Mars 2023 - blaðsíður 320–322

Meginverkefni framhaldsfræðslu er að kenna fullorðnum einstaklingum með stutta skólagöngu að baki til að auðvelda þeim að hefja nám að nýju eða þróast áfram í starfi. Markmiðið er að efla menntunarstig landsmanna og stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan hins formlega skólakerfis sé metin að verðleikum. Þá hafa bæst við áherslur á ævinám og tækniþróun vinnumarkaðar auk áskorana tæknibreytinga og loftslagsvárr vegna áhrifa þeirra á menntakerfi og vinnumarkað.

Málefnasvið 22.2: Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins lögum samkvæmt eru kennsla og þjónusta við einstaklinga með stutta skólagöngu til að auðvelda þeim að hefja nám að nýju eða þróast áfram í starfi. Markmið framhaldsfræðslu er að efla menntunarstig í landinu og stuðla jafnframt að því að nám og reynsla sem aflað hefur verið utan hins formlega skólakerfis sé metið að verðleikum. Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi þar sem áhersla er lögð á ævinám til að mæta áhrifum fjórðu iðnbyltingarinnar og framtíðaráskorunum vegna tækni- og loftslagsbreytinga.

Framhaldsfræðsla tengist samstarfi hins opinbera við samtök aðila vinnumarkaðarins og samtök um málefni fatlaðs fólks. Starfsemi fer að mestu fram hjá sjálfseignarstofnunum og félögum. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið ber ábyrgð á almennri stefnumótun í samráði við hagsmunaaðila sem og almennri stjórnarsýslu og gæðaeftirliti, viðurkenningu fræðsluaðila og málefnum Fræðslusjóðs sem fjármagnar starfsemi framhaldsfræðslu.

Símenntunarmiðstöðvar eru 11 talsins og tekur starfsemi þeirra mið af samningum við ráðuneytið. Fjölmenn, símenntunar- og þekkingarmiðstöð, Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarkertra og íslenskukennsla fyrir útlendinga falla einnig undir málaflokkinn.

Helstu áskoranir

Helsta áskorun málaflokksins er að ná til fleiri einstaklinga sem geta nýtt sér úrræði framhaldsfræðslu til að efla grunnleikni og hæfni til áframhaldandi náms eða þátttöku í atvinnulífi.

Önnur áskorun er að tengja nám og þjálfunarúrræði betur við þarfir atvinnulífs þar sem einnig er horft til framtíðar varðandi eftirspurn eftir starfsfólki og þróun starfa.

Þriðja áskorunin er að auka snerpu innan kerfisins til að geta mætt breytingum og um leið eflt grænar áherslur og gæði innan framhaldsfræðslunnar. Í skýrslunni *Ísland og fjórða iðnbyltingin*, sem Forsætisráðuneytið gaf út í febrúar 2019, kemur m.a. fram að sjálfvirknivæðing verði mest í störfum sem krefjast minni menntunar. Sviptingarnar á vinnumarkaði verða því líklega mestar fyrir þau sem minnstu menntunina hafa. Samkvæmt Hagstofu Íslands var áætlað að á árinu 2021 hefði hlutfall fullorðinna (25–64 ára) sem ekki höfðu lokið námi á framhaldsskólastigi verið 21,2%. Hlutfall karla það ár var áætlað yfir því meðaltali, eða 24,1%, og hlutfall kvenna ívið lægra, eða 18,1%. Hlutfallslega hafa fleiri lokið formlegu námi á höfuðborgarsvæðinu en víða á landsbyggðinni og þeirri stöðu þarf að mæta með því að auka samstarf fræðsluaðila til að bjóða upp á fjölbreytt og aðgengilegt nám um allt land og nýta kosti stafræns náms- og vinnuumhverfis. Kynjahalli er einnig til staðar innan framhaldsfræðslunnar þar sem konur sækja frekar námið en karlar.

Tækifæri til umbóta

Mikilvægt þykir að auka gagnsæi framhaldsfræðslukerfisins hvað varðar stíganda í námi, gæði náms og dreifingu fjármagns. Hafin er heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu og lögum um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010, í víðtæku samráði við hagsmunaaðila þar sem m.a. verður horft til niðurstaðna nokkurra úttektar- og greiningarverkefna háskóla- og rannsóknasetra. Nám og þjálfunarræði fyrir fullorðna eru fjármögnuð eftir mörgum leiðum og ör vöxtur hefur verið í sí- og endurmenntun á vegum fræðsluaðila, skóla, fyrirtækja og félaga. Því þarf að vera skýrt fyrir hvað framhaldsfræðslan stendur og hvað er kostað af öðrum, s.s. ýmsum starfsmennta- og starfsþróunarsjóðum aðila á vinnumarkaði. Samstarfshópur vinnur að endurskoðun og breytingum á lögum um framhaldsfræðslu þar sem ætlunin er að birta grænbók um helstu álitamál og hvítbók um stefnumótun og í kjölfarið að leggja fram nýtt frumvarp. Meta þarf hvort ný lög eigi að ná til stærri hóps fullorðinna námsmanna m.t.t. vaxandi mikilvægis ævináms og mismikillar starfsgetu þar sem sérstök áhersla er lögð á náms- og starfstækifæri innflytjenda og fatlaðs fólks.

Mikilvægt er að fræðsluaðilar taki mið af aðstæðum hverju sinni og að boðið sé upp á þann sveigjanleika sem er nauðsynlegur fullorðnum námsmönnum og þeim sem ekki geta stundað staðnám. Líta má á slíkar aðstæður sem tækifæri til breytinga á kennsluháttum en um leið áskorun hvað varðar endurmenntun og þjálfun starfsfólks. Fræðsluaðilar þurfa að þróa áfram kosti stafrænna lausna til að auka aðgengi að námi við hæfi óháð búsetu og styðja um leið við tækniþekkingu og upplýsingalæsi þeirra einstaklinga sem stunda námið. Horfa þarf til þess hvaða þættir við framkvæmd náms, s.s. efnistöð, fyrirkomulag, lengd, ávinningur eða kostnaður, auki þátttöku í framhaldsfræðslu. Því er hafin greining á röddum innflytjenda og niðurstöðum þjónustukannana sem fræðsluaðilar leggja fyrir. Hvatt er til samstarfs fræðsluaðila til að byggja upp og taka þátt í lærdómssamfélögum, m.a. út frá svæðisbundnum áherslum.

Framkvæmdaaðilar framhaldsfræðslu eru símenntunarmiðstöðvar og aðrir viðurkenndir fræðsluaðilar um allt land sem bjóða upp á námskeið, náms- og starfsráðgjöf eða hafa frumkvæði að öðrum úrræðum fyrir markhóp laganna.

Fræðsluaðilarnir eru hvattir til að þróa nám sem mætir nýjum áherslum og höfðar bæði til karla og kvenna. Mikilvægt þykir að fullorðnir hafi aðgang að námi sem eflir grunnleikni en getur um leið lagt grunn að starfs-, tækni- og iðnnámi, m.a. með verklegri nálgun, smiðjustarfi og nýskapandi vinnu. Áhersla er því lögð á aðgengi að fjölbreyttu gæðanámi fyrir alla hópa og stíganda og samfellu í námi á milli kerfa menntunar og atvinnulífs.

Raunfærnimat er mikilvægt tæki til að auðvelda fólki að þróast áfram í starfi og til að fá margvíslega hæfni metna inn í áframhaldandi nám. Með aðferðum raunfærnimats fær fullorðið fólk fyrri reynslu, s.s. þátttöku á vinnumarkaði eða í félagsstörfum, metna á móti námskrám eða hæfnikröfum starfa og getur þannig stytt sér leið að settu marki og flýtt fyrir námslokum. Vinna þarf að því að gera aðgengi að raunfærnimati greiðara og skilvirkara án þess þó að tapa trausti á niðurstöðum.

Þróa þarf áfram samstarf þvert á kerfi til að meta margs konar hæfni inn í formlegt nám eða til starfsþróunar, s.s. með stöðumati í íslensku fyrir innflytjendur eða mati á almennri starfshæfni til að auka líkur á þátttöku á vinnumarkaði.

Samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands fjölgar innflytjendum ár frá ári og voru þeir 16,3% af heildarmannfjölda, eða 61.148 talsins, þann 1. janúar 2022. Þá hefur Útlendingastofnun gefið út spá um aukningu á umsóknum um alþjóðlega vernd fyrir árið 2023 sem gerir ráð fyrir 4.500–6.500 umsóknum. Aðgengi að íslenskunámi og samfélagsfræðslu þarf að vera auðvelt og verið er að þróa stuðningskerfi við starfstengt íslenskunám á vinnustað.

Einnig hefur samstarfshópur hafið störf um úrbætur í íslenskukennslu samhliða endurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu og heildarstefnumótun í málefnum innflytjenda. Fjögur rannsóknarverkefni eru hafin sem byggja eiga undir faglega ákvarðanatöku um bættu námsþjónustu við innflytjendur. Þá þykir mikilvægt að einfalda ferli við mat á menntun innflytjenda þannig að þeir geti nýtt þekkingu sína og hæfni og fengið störf eða verkefni við hæfi.

Of fá námstækifæri bjóðast nemendum með þroskahömlun og skyldar raskanir sem hafa lokið námi á starfsbrautum í framhaldsskólum. Jafnframt gengur þeim erfiðlega að fá störf að námi loknu. Það er því

mikil áskorun að fjölga námstilboðum og þjálfunarræðum sem ýta undir virkni hópsins og hvetja hann til náms. Hafin er vinna við að kortleggja námstækifæri fatlaðs fólks í víðtæku samráði sem og við innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, og snýr vinnan m.a. að gerð landsáætlunar.

Drög að tillögu til þingsályktunar um málstefnu íslensks táknmáls (ÍTM) voru unnin af starfshópi skipuðum fulltrúum Málnefndar um íslenskt táknmál, Félags heyrnarlausra og Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra, í víðtæku samstarfi við sérfræðinga í málaflokknum. Íslenskt táknmál (ÍTM) er hefðbundið minnihlutamál á Íslandi skv. lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, nr. 61/2011. Tillaga til þingsályktunar um málstefnu og aðgerðaáætlun um íslenskt táknmál er í vinnslu þar sem Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra verður falin meginábyrgð á framkvæmd aðgerða í aðgerðaáætlun eftir því sem við á. Aukin þjónusta við táknmálstandi fólk gerir því kleift að taka fyllri þátt í samfélaginu en ella og stuðlar aukin þjónusta þannig að því að það standi jafnfætis einstaklingum sem ekki hafa íslensku að móðurmáli.

Áhættuþættir

Framhaldsfræðsluferfið býður upp á annað tækifæri til náms og námsframboð þarf því að höfða til markhópsins og jafnt til kvenna og karla. Sú staða á einnig við um fullorðið fólk með annað móðurmál en íslensku og fatlað fólk. Það að þátttakendum fækki í vottuðu námi framhaldsfræðslu á milli ára er metið sem áhætta og því þarf að tryggja að aðgengi sé að fjölbreyttu námi um allt land, að nám sé viðeigandi, svari eftirspurn einstaklinga og atvinnulífs og sé hagnýtt eða feli í sér sýnilegan ávinning.

Efla þarf markvisst samtal aðila sem nemur breytingar og framtíðaráskoranir sem bregðast þarf við með skjótari hætti en nú er. Framsækið nám sem nýtir kosti stafrænnar tækni og er betur viðurkennt eða þekkt en nú á dögum hefur alla burði til að ná til fleiri í markhópi sem kjósi þá framhaldsfræðslu umfram aðra sí- og endurmenntun.

VIÐAUKI III: Samantekt stefnumótandi hugmynda

Stefnumótandi hugmyndir dregnar saman úr upplýsingum frá Fræðslumiðstöðinni:

Verkfærin sem nýtt eru í starfsemi Fræðslumiðstöðvar auk umsýslu Fræðslusjóðs eru:

- Hæfnigreiningar þar sem lykilhæfni starfa er greind til að mynda starfaprófil sem lagður er til grundvallar raunfærnimati og/eða námi
- Raunfærnimat sem gefur fólki mat á hæfni þess til styttingar á námi eða fyrir kröfur starfa
- Námskrár, námsleiðir, námslýsingar sem eru fjölbreyttar og hannaðar til að mæta þörfum atvinnulífs og þátttakenda ásamt að byggjast á þarfagreiningum og hæfnigreiningum
- Ráðgjöf innan framhaldsfræðslunnar er sérhæfð og felur í sér upplýsingagjöf, hvatningu og stuðning til símenntunar
- Uppbygging og þróun á vefefni eins og kennslufræði fyrir kennara framhaldsfræðslunnar og sértækir vefur eins og til dæmis næstaskref.is
- Upplýsingasöfnun og miðlun – talnaefni og nemenda
- Fagbréf og formleg námslok
- Námsleiðir fyrir sérstaka hópa
- Alþjóðlegt samstarf og öflun gagna
- Örvottanir, kortlagning á hæfni (mikilvægi þess að til séu námsleiðir við hæfi)
- Greining á þörfum atvinnulífsins
- Samtal og samstarf við fræðsluaðila (símenntunarmiðstöðvar)

Punktur úr samtölum við stjórnendur fræðsluaðila sem fá úthlutað úr Fræðslusjóði:

- Móta þarf stefnu um rafræna ráðgjöf og námsframboð á neti með aðgengi óháð búsetu
- Sérhæfingu fræðsluaðila má efla
- Landsvæði með mismunandi áherslur
- Reiknilíkan þarf að þróa fyrir Fræðslusjóð til að hvetja til samvinnu
- Innflytjendur og fólk með annað tungumál en íslensku – þróa þarf heildstætt umhverfi/stefnu
- Nám og raunfærnimat mætti bjóða á fleiri tungumálum en íslensku
- Skilgreina þarf betur námslok innan (út úr) framhaldsfræðslu
- Markhópagreining þarf að fara fram
- Miðstöðin verði miðja fyrir þróun verkfæra og leiða innan framhaldsfræðslukerfisins
- Samvinna fræðsluaðila, fræðslumiðstöðva, hagaðila og stofnana geri kerfið sterkara
- Samvinna aðila á vinnumarkaði, stjórnvalda, ólíkra ráðuneyta, stofnana og samstarfsaðila

Tillögur fyrir eflingu samstarfs og aðgerðir til frekari samvinnu innan og út úr kerfinu gegnum samstarfsvettvang og verkfærasmíðu fyrir framhaldsfræðslu á íslenskum vinnumarkaði:

- Útkoma/afurðir framhaldsfræðslunnar þurfa að byggja á þörfum og til þess þarf:
 - að þróa færnispar
 - kortleggja þróun starfa
 - bjóða upp á viðeigandi framboð hæfniþróunar
 - aukið samstarf hagsmunaaðila
 - byggja námsleiðir á greiningum á hæfnikröfum starfa
 - styðja við þrepaskiptingu náms með námsleiðum og raunfærni
 - fjölga leiðum fyrir raunfærnimat samkvæmt viðmiðum atvinnulífs
 - auka áherslu á stafræna færni notenda og stafræna væðingu þjónustunnar
- Samvinna innan kerfisins
 - samræma skilgreiningar hugtaka, viðmiða og mælikvarða
 - fjármögnun út frá útreikningslíkani þarf að byggja á stefnumörkun og ná til hópsins alls
 - Fræðslumiðstöð sé miðjan í kerfinu til þróunar verkfæra og leiða á vettvangi
 - sérhæfing milli fræðsluaðila, samvinna um lausnir, leiðir og þjónustu fyrir hópa og greinar
 - skýra og einfalda kerfið
 - ná til breiðari hóps

- Vottun og gildi náms til að tengja símenntun framhaldsfræðslu og formlega menntakerfið
 - fjölga hæfnigreiningum starfa
 - samstarf við atvinnulíf
 - fyrir raunfærnimat
 - fyrir nám og þjálfun
 - innleiða námsleiðir samkvæmt þrepaskiptingu náms
 - skýrara umboð til að votta nám á mismunandi þrepum
 - nýta hæfniramma til að tengja mismunandi nám samkvæmt skilyrðum
- Innflytjendur innan framhaldsfræðslukerfisins
 - íslenskunám og tungumálastuðningur – á vinnustað og samræmt utanumhald kennslu
 - gera raunfærnimat aðgengilegt þeim sem ekki tala íslensku
 - styðja betur við námslok eftir raunfærnimat hjá þeim sem ekki tala íslensku
 - samræma og efla íslenskunám og tungumálastuðning
 - styðja við þjálfun á vinnustöðum fyrir hæfniþróun á vinnumarkaði
 - efla ráðgjöf um nám og störf á fleiri tungumálum
 - skýra og einfalda kerfið
 - ná til breiðari hóps
- Aðgengi að námi og forgangur úrbóta fyrir hópa sem veikastir standa
 - samstarf við fleiri aðila
 - opna leiðir fyrir þá sem fá erlenda menntun ekki tekna gilda
 - opna leiðir fyrir þá sem sitja uppi með úrelta menntun eða hæfni vegna tæknibreytinga
 - móta þjálfunartækifæri fyrir þá sem eru í starfsumhverfi sem fer í gegnum umbreytingar
 - auka náms- og þjálfunartækifæri fyrir þá sem eru með skerta starfsgetu
 - aðlaga námsframboð fyrir þá sem hafa um fáar námsleiðir að velja
- Hæfnistefna og hæfnigreining út frá nýrri hugsun um kerfislæga þætti framhaldsfræðslu
- Samvinna allra aðila atvinnulífsins og vinnumarkaðar og stjórnvalda að innleiða breyttar áherslur.

VIÐAUKI IV: Heimildir

- Alþýðusamband Íslands. (e.d.). *Valmynd*. <https://www.asi.is>
- BSRB. (e.d.). *Afl í almannabágu*. <https://www.bsrb.is>
- Cedefop. (2023). *European guidelines for validating non-formal and informal learning. Cedefop reference series no. 124*. <https://doi.org/10.2801/389827>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (e.d.-a). *Fræðsluaðilar með gæðavottun*. <https://frae.is/gaedavottun/fraedsluadilar-med-gaedavottun/>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (e.d.-b). *Fræðslusjóður*. <https://frae.is/fraedslusjodur/>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (e.d.-c). *Hæfnigreiningar*. <https://frae.is/haefnigreiningar/>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (e.d.-d). *Leiðandi í að greina, meta og auka hæfni í atvinnulífinu*. <http://www.frae.is/>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2014). *Skilmálar og úthlutunarreglur Fræðslusjóðs*. <https://frae.is/wp-content/uploads/2022/02/Skilmalar-lokaskjal-2014.pdf>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2023). *Ársskýrsla Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins 2022*. <https://frae.is/arsskyrsla-fa-2022/>
- Hagstofa Íslands. (e.d.-a). *Færnisþá - tt*. <https://hagstofa.is/utgafur/tilraunato1fraedi/faernispa-tt/>
- Hagstofa Íslands. (e.d.-b). *Upplýst samfélag*. www.hagstofa.is
- Hæfnisetur ferðapjónustunnar. (e.d.-a). *Good to know*. <https://goodtoknow.is>
- Hæfnisetur ferðapjónustunnar. (e.d.-b). *Um Hæfnisetur ferðapjónustunnar*. <https://haefni.is>
- Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2010027.html>
- Lög um opinber fjármál nr. 123/2015. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015123.html>
- Melaikiene, J. (2016, 7. september). *EQM: the club of excellent learning providers*. EPALE. <https://epale.ec.europa.eu/en/content/eqm-club-excellent-learning-providers>
- Menntamálastofnun. (e.d.-a). *Leiðbeiningar um gerð umsókna vegna viðurkenningar fræðsluaðila*. <https://mms.is/leidbeiningar-um-gerd-umsokna-vegna-vidurkenningar-fraedsluadila>
- Menntamálastofnun. (e.d.-b). *Næsta skref*. <https://naestaskref.is>
- Menntamálastofnun. (e.d.-c). *Viðurkenndir fræðsluaðilar*. <https://mms.is/vidurkenndir-fraedsluadilar>
- Nordic Council of Ministers. (2021). *The future of work in the nordic countries: Opportunities and challenges for the nordic working life models*. <https://doi.org/10.6027/temanord2021-520>
- OECD. (e.d.-a). *Adult learning*. <https://www.oecd.org/employment/skills-and-work/adult-learning/>
- OECD. (e.d.-b). *Dashboard on priorities for adult learning*. <https://www.oecd.org/employment/skills-and-work/adult-learning/dashboard.htm>
- OECD. (2022). *OECD indicators: Education at a glance 2022*. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- OECD. (2023a). *Nordic lessons for an inclusive recovery? Responses to the impact of COVID-19 on the labour market*. <https://doi.org/10.1787/2aa7bcc1-en>
- OECD. (2023b). *Policy brief: What can Nordic countries learn from their labour market policy responses to the COVID-19 pandemic?* <https://www.oecd.org/els/emp/What-can-Nordic-countries-learn-from-their-labour-market-policy-responses-to-COVID-19-pandemic.pdf>
- Reglugerð um framhaldsfræðslu nr. 1163/2011. <https://island.is/reglugerdir/nr/1163-2011>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.). *Verkefni*. <https://www.samband.is>
- Samtök atvinnulífsins. (e.d.). *Fréttir*. <https://www.sa.is>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.). 22: *Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála.*
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/opinber-fjarmal/fjarmalaaetlun/fjarmalaaetlun-2024-2028/malefnasvid/22-onnur-skolastig-og-stjornsysla-mennta-og-menningarmala/>

UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2023). *Global report on adult learning and education.*
<https://uil.unesco.org/adult-education/global-report>

VIÐAUKI V: Talnaefni

- **Fjárveitingar Fræðslumiðstöðvar og Fræðslusjóðs, 2016–2023**
- **Fræðslusjóður, Framlag og úthlutun, samantekt, 2016–2022**
- **Fræðslusjóður, Framkvæmd sundurliðuð, 2016–2023**
- **Afrakstur, sundurliðun fjöldatalna: Ráðgjöf – Raunfærni – Námsleiðir, 2016–2022**

VIÐAUKI VI: Fylgiskjöl

- Þjónustusamningur 2015 & viðauki
- Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2017 & 2014
- Fyrri úttektir: Capacent 2014 & Par-Ex 2007
- Skýrslur Menntavísindastofnunar 2018 & 2015



**HÁSKÓLI
ÍSLANDS**