



Nefndasvið Alþingis
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 30. október 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, 238. mál

I. Inngangur

Samtök iðnaðarins (SI) og Samtök menntatæknifyrirtækja (IEI), hér eftir „samtökin“, hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu en samtökunum bárust umsagnarbeiðnir um málið 10. október sl. Samtök menntatæknifyrirtækja eða Iceland Edtech Industry, IEI, voru stofnuð undir hatti SI í nóvember 2022. Markmið samtakanna er að stuðla að farsælli innleiðingu á menntatækni inn í íslenskt skólakerfi, nemendum, kennurum, atvinnulífi og þannig samfélaginu öllu til heilla.

Samtökin fagna því að endurskoðun standi yfir um þetta mikilvæga málefni. Frumvarp sama efnis var lagt fram á 153. löggjafarþingi (956. mál) með heitinu frumvarp til laga um Mennta- og skólaþjónustustofu en það náði ekki fram að ganga. Sendu samtökin inn umsögn um það mál dags. 10. maí 2023. Frumvarpið nú er lagt fram með breyttu heiti og í breyttri mynd. Í breyttu frumvarpi sem nú er til umsagnar virðist þó ekki hafa verið gerðar neinar breytingar til að koma til móts við athugasemdir samtakanna sem bárust við fyrri frumvörpum.

Samtökin vilja koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið. Þá vilja samtökin koma á framfæri upplýsingum um menntatækni iðnað og jákvæð áhrif af innleiðingu menntatækni hér á landi.

- Samtökin leggja áherslu á að menntakerfið sinni færniþörf iðnaðar og síbreytilegs samfélags. Íslenskt menntakerfi hefur ekki náð að svara kalli atvinnulífsins en skortur er á fólki með menntun í iðn- og STEAM-greinum. Ísland er í 87. sæti hvað varðar útskrifaða úr STEAM-greinum á háskólastigi á Global Innovation Index árið 2023.
- Samtökin telja það vera ranga forgangsröðun að nýtt frumvarp um Mennta- og skólaþjónustustofu sé sett fram áður en heildarramma um þjónustuna sjálfa er settur fram. Skýra þarf betur hvert þau stjórnsluverkefni sem MMS hefur sinnt eiga að fara. Á það við um staðfestingar námslýsinga, námsbrautarlýsingar framhaldsskóla, vottun námskráa í iðn- og verknámi, eftirlit með starfalyfingum og hæfnikröfum, einnig námslýsingar framhaldsfræðsluáðila svo og á þetta við um fagrað, starfsgreinaráð sem snýr að iðnmenntun.
- Samtökin hvetja Alþingi til þess að ganga lengra í að afnema einokun ríkisins á námsgagnagerð en mikilvægt er að stjórnvöld styrki vaxtargetu hagkerfisins til lengri tíma, sér í lagi með því að styrkja framboðshlið hagkerfisins. Með þeim hætti er stoðum rennt undir bættu samkeppnishæfni, framleiðni og hagvöxt til lengri tíma. Í því sambandi þarf að tryggja aukið framboð af nýsköpun í menntatækni til að nútímavæða

og auðga nám barna, mæta fjölbreyttum áskorunum innan skólakerfisins og nýta fjármagn sem best þegar kemur að grunn-, framhaldsskóla-, og framhaldsmenntun.

- Samtökin vilja benda á að nemendur þeirra landa sem fjárfesta hve mest í menntatækniyrirtækjum, sýna betri námsárangur.

II. Athugasemdir við frumvarpið

Samtökin gera athugasemdir við það sem þau telja vera ranga forgangsröðun en hún felst í því að nýtt frumvarp um Mennta- og skólaþjónustustofu sé lagt fram áður en heildarramma um þjónustuna sjálfa er settur fram. Heildarramma um þjónustuna er nauðsynlegur vegvísir fyrir starfsemi nýrrar Miðstöðvar mennta- og skólaþjónustustofnunar, hvað varðar verkefni, stjórnsýsluheimildir og markmið. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að um sé að ræða þjónustustofnun, en ekki stjórnsýslustofnun en þrátt fyrir það eiga verkefni sem snúa að stjórnsýslu að sitja eftir innan stofnunarinnar.

Hvert fara núverandi verkefni Menntamálastofnunar?

Samtökin benda á að SI hafa ásamt öðrum lengi barist fyrir bættri stöðu iðn- og tæknináms, framhaldsfræðslu, raunfærnimats og tækifærum eldri nema sem vilja komast í iðn- og tækninám. Tryggja þarf að þessi tilfærsla hafi ekki neikvæð áhrif á viðurkenningu og gildi menntunar innan kerfisins en Menntamálastofnun hefur sinnt fjölmörgum slíkum verkþáttum.

Í frumvarpinu er hvergi minnst á verkefni framhaldsfræðslu né hvar þau lenda innan nýrrar Miðstöðvar mennta- og skólaþjónustu. Þá kemur ekki skýrt fram í frumvarpinu hver muni taka við öðrum stjórnsýsluverkefnum sem nú eru á borði Menntamálastofnunar. Á það við um staðfestingar þar á meðal vegna námslýsinga tónlistarskóla, námsbrautarlýsinga framhaldsskóla, vottun námsskráa og námslýsinga framhaldsfræðsluáðila og þjónustu- og samrekstrarsamninga sveitarfélaga um grunnskóla. Þá heldur Menntamálastofnun utan um fagråd eineltismála, starfsgreinaråd og kennararåd. Endurskoðun á starfalytingum í iðn- og verknáms er virkt ferli innan MMS er til þess fallið að endurskoða störf á markaði í takt við nýja tíma. Samtökin telja það mikilvægt að skýra þurfi betur hvert þessi verkefni fara og hvernig þeim verður sinnt.

Endurskoðun námsgagna ánægjuþefni

Samtökin fagna endurskoðun á námsgögnum sem kemur fram að er í vinnslu í greinargerð með umræddu frumvarpi. Samtökin hafa hingað til ekki verið kölluð að borði við þá endurskoðun, sem þó á að ljúka innan næstu fjögurra mánaða. Samtökin vona að þau tækifæri sem liggja í aukinni nýtingu á menntatækni, þá sérstaklega að nýta menntatækni til að gera skólustarf skilvirkara, séu til skoðunar í umræddri endurskoðun. Innan samtakanna býr mikil sérþekking á þeim tækifærum og áskorunum sem fylgja aukinni nýtingu menntatækni sem gæti nýst við vinnuna og vilja samtökin því formlega bjóða fram krafta sína hér.

Menntatækniiðnaður á alþjóðavísu er rótgróinn iðnaður sem á sér áratuga sögu. Stærð menntatæknimarkaðarins á heimsvísu var 16.000 milljarðar íslenskra króna árið 2022¹ og er árlegur vöxtur iðnaðarins í dag um 16%. Því er spáð að stærð markaðarins verði um 55.000 milljarðar íslenskra króna árið 2025.² Ósott tækifæri eru því í þessum iðnaði fyrir íslenskt samfélag en menntatækniiðnaður hérlendis hefur sögulega verið mjög lítill. Þá eru mikil

¹ Education Technology Market Size. Grand View Research.

<https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/education-technology-market>

² Global EdTech market to reach \$404B by 2025 - 16.3% CAGR. HolonIQ.

https://www.holoniq.com/notes/global-education-technology-market-to-reach-404b-by-2025?fbclid=IwAR2HHk_OyuWkWnRzmKe85Y74hr3oT5wOgywl6cVfgE1rKeoy0t7C_wR1UpQ

tækifæri fyrir íslensk nýsköpunarfyrirtæki í menntatækni, sprotafyrirtæki jafnt og vaxtarfyrirtæki, þar sem fjárfestingar í menntatækni hafa aukist mjög í Evrópu á liðnum árum.

Uppbygging menntatækniiðnaðar hérlendis getur haft mikinn hagrænan ábata fyrir íslenskt samfélag, í beinum ábata í formi meiri og fjölbreyttari útflutningstekna og ávinningi sem skiptir í raun meira máli í þessu samhengi; betri námsárangri og aukinni færni nemenda. Áhersla á íslenska menntatækni getur bætt árangur íslenskra nemenda og aukið gildi íslenskunnar. Þá hefur verið sýnt fram á að nýting menntatækni í stærðfræði stóreykur áhuga og hæfni nemenda.

Árangur íslenskra barna í grunngreinum menntakerfisins hefur fallið í alþjóðlegum samanburði síðastliðin ár, en á síðustu tveimur áratugum hefur nemendum sem ekki gátu lesið sér til gagns eða sýnt fram á hæfilega náttúru- og stærðfræðikunnáttu við lok grunnskólagöngu sinnar fjölgað úr 15% í 26%. Niðurstöður rannsókna sýna að líðan ungmenna hafa einnig versnað á sama tíma. Augljóst er að skólakerfið glímir við fjölbættan vanda er kemur að því að tryggja að út úr skólakerfinu komi heilbrigður og fær mannauður sem hefur burði til að halda uppbyggingu og vexti íslensks hagkerfis við. Fjölbættur vandi krefst fjölbreyttra lausna og því er brýnt að sem flestir, opinberir jafnt sem einkaaðilar, kennarar, rannsakendur, háskólastofnanir, nýsköpunar- iðn- og tæknifyrirtæki, komi að borði. Að tryggja aðgengi kennara og nemenda að fjölbreyttu stafrænu, vottuðu íslensku námsefni með sambærilegum hætti og gert er á hinum Norðurlöndunum er fyrst og fremst þjóðhagslegt framfaraskref, nemendum og íslensku menntakerfi til hagsbóta.

Nemendur þeirra landa sem standa framarlega í menntatækni sýna betri námsárangur í alþjóðlegum samanburði. Öll þau lönd sem fjárfesta hve mest í menntatæknifyrirtækjum³ eru yfir meðaltali á PISA könnunum⁴. Eistland sá tækifæri í þessu og hófu Eistar árið 1999 markvissa innleiðingu á aukinni nýtingu tækni. Árið 2012 í skólastarf allt niður í yngsta stig grunnskólans. Árangur eistneskra nemenda í lestri, stærðfræði og vísindum hefur stóraukist á tímabilinu og hefur síðan þá verið í fimm hæstu sætum á heimsvísu og til dæmis skorað hæst af norrænum og baltneskum þjóðum í alþjóðlegum könnunum.⁵ Samtökin vilja einnig koma því á framfæri að áframhaldandi ríkiseinokun á útgáfu á námsefni fyrir grunnskóla mun hafa skaðleg áhrif á alla sjálfstæða lögaðila, hvort sem að það eru kennarar, útgefendur eða nýsköpunar- og tæknifyrirtæki sem starfa á sviði námsgagnagerðar. Ef við berum Ísland saman við nágrannalönd erum við eftirbátar þegar kemur að menntatækni, en blómlegan menntatæknimarkað má finna í öllum þeim löndum sem við berum okkur saman við.

Megin ástæðan fyrir því að menntatækniiðnaður hefur ekki vaxið hérlendis með sama hætti og í þeim löndum sem við berum okkur saman við er einokunarstaða ríkisrekinnar stofnunar er kemur að námsefnisgerð. Það þarf því að grípa til markvissra aðgerða til að bæta starfsumhverfi menntatæknifyrirtækja ætli ríkið sér ekki að fara á mis við bæði hagræn og félagsleg tækifæri sem felast í uppbyggingu menntatækniiðnaðar hérlendis.

³ Bright Eye Ventures. The European Edtech Funding Report 2022. <https://www.brighteyevc.com/post/the-european-edtech-funding-report-2022>

⁴ PISA 2018. Insights and interpretations. Andreas Schleicher. <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>

⁵ PISA 2015. Results in focus. <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf> & PISA 2012. & Key findings. <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

Af þessum ástæðum gera samtökin athugasemd við 4. gr. frumvarpsins sem tryggir í raun áframhaldandi ríkiseinokun á útgáfu námsefnis. Í 4. gr. frumvarpsins t.l. b. segir að verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu verði að: „*sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að vera fallið*“. Í fyrri útgáfu frumvarpsins, sem ekki náði fram að ganga, var greinin orðuð með eftirfarandi hætti: „*sjá skólum fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum á margs konar formi og styðja við notkun þeirra í skólum, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis*.“ Samtökin hafa áhyggjur af því að sjá að fallið hefur verið frá áherslu á fjölbreytt form námsefnis og það hlutverk stofnunnar að styðja og velta fyrir sér af hverju umrædd breyting hefur átt sér stað.

Í kafla 3.3. af greinagerð sem gefin er út með núverandi frumvarpi kemur þó fram að „*vinna við endurskoðun á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna stendur nú yfir í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Gert er ráð fyrir frekari lagabreytingum á 154. lögjafarþingi þegar niðurstaða endurskoðunarinnar liggur fyrir*“. Samtökin telja að þar sé vísað til máls sem skráð er í Þingmálaskrá 154. lögjafarþings „*Frumvarp til laga um breytingu á lögum um námsgögn, nr. 71/2007, o.fl. (námsgögn)*“.

Samtökin vilja minna á að markaðsbrestur vegna einokunar ríkisins á þessum markaði hefur komið í veg fyrir eðlilegan vöxt menntatækniiðnaðar héraendis þar sem markaðsforsendur fyrir áframhaldandi þróunar og vexti menntatæknifyrirtækja eru litlar sem engar. Meta þyrfti hvort áframhaldandi markaðsráðandi staða Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu séu í samræmi við gildandi ákvæði Samkeppnislaga nr. 44/2005 þar sem skýrt er kveðið á um að ríki skuli ekki standa í vegi fyrir eðlilegri samkeppni á markaði.

Hlutverk, upplýsingasöfnun og eftirlit

Varðandi 6. gr. frumvarpsins um upplýsingar vilja samtökin benda á að Miðstöð menntunar- og skólaþjónustu er heimilt að krefja skóla og rekstraraðila um upplýsingar og gögn en ber engar skyldur til að upplýsa eða gefa út hagtölur. Telja samtökin að gagnagreiningu, gagnavörslu og gagnavinnslu sé betri farvegur búinn hjá Hagstofu Íslands, og tækifæri felast í að færa vöruhús gagna, greiningu, vörslu og úrvinnslu gagna til þeirra. Enda er ein af grundvallarforsendum fyrir því að geta bætt menntakerfið að hafa gæða gögn sem skerpa á stefnumörkun og árangursmæla.

Sömu áherslur koma skýrt fram í skýrslu OECD um innleiðingu menntastefnu. Þar er stefnan lofuð en ítrekað bent á að tengja þurfi stefnuna við áþreifanlega árangursmælikvarða til að auðvelda val á aðgerðum og mat á árangri. OECD bendir á að hefðbundnar aðferðir við innleiðingu nýrrar stefnu, þ.e. svo kölluð „skriðuaðferð“, muni samkvæmt OECD „duga skammt til að koma í kring hinum umfangsmiklu umbótum“ sem felast í menntastefnunni.⁶

III. Lokaorð

Ætli stjórnvöld sér að tryggja komandi kynslóðum þá framtíðarfærni sem nú þegar er orðið auðséð að vanti, teljum við nauðsynlegt að stjórnvöld taki stór skref í átt að nútímavæðingu náms og aukinni nýtingu á bestu tækni og vísindum sem völ er á hverju sinni í grunn- og framhaldsskólum.

SI minnir á að uppsöfnuð upplýsingalæsi og menntatækni innviðum landsins er mikil og skorar á stjórnvöld – ríki og sveitarfélög – að vinna á uppsafnaðri þörf, eftir atvikum með samvinnu

⁶ https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Iceland%20Policy%20Perspectives_Þýðing_Lokaútgáfa%207.%20júl%C3%AD%202021.pdf

við einkamarkaðinn, á næstu árum samhliða nýfjárfestingum. Jafnframt vilja samtökin benda á að mikil mismunun ríkir milli nemenda er kemur að aðgengi að tækjabúnaði, kennslu í upplýsingatækni og upplýsingalæsi ásamt nýtingu menntatækni. Mikill aðstöðumunur er milli skóla og sveitarfélaga enda engin skýr stefnumörkun eða viðmið í gildi hvað varðar nauðsynlega tækja og tæknieign skóla.

Menntastefna til ársins 2030 og aðalnámskrá setur markmið um nýtingu upplýsingatækni í skólasterfi auk nútímavæddra kennsluaðferða og notkun fjölbreyttra tóla. Ljóst er að áratugur er liðinn síðan núverandi aðalnámskrá var lögð fram án þess að tilsetts árangurs hafi verið náð. Því setja samtökin spurningamerki við hverjir sjái um eftirlit með því að farið sé eftir aðalnámskrá og menntastefnu stjórnvalda.

Af frumvarpinu að dæma stefna stjórnvöld á að endurskoða þetta fyrirkomulag og fagna samtökin því en hvetja eindregið til þess að kveðið sé fastar að orði og að tækifærið sé nýtt sem umfjöllun frumvarpsins færir til þess að senda skýr skilaboð út í umhverfið.

Samtökin vonast til þess að fá tækifæri til þess að gera nánari grein fyrir umsögn sinni.

Virðingarfyllst,



Hulda Birna Kjærnested Baldursdóttir
verkefnastjóri í mennta- og
mannauðsmálum hjá SI



Íris E. Gísladóttir,
formaður Samtaka menntatæknifyrirtækja