

Mennta- og barnamálaráðuneytið
Borgartúni 33
105 Reykjavík

Reykjavík, 19. júlí 2024

Umsögn um áform um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 (námsmat). Mál nr. S-140/2024

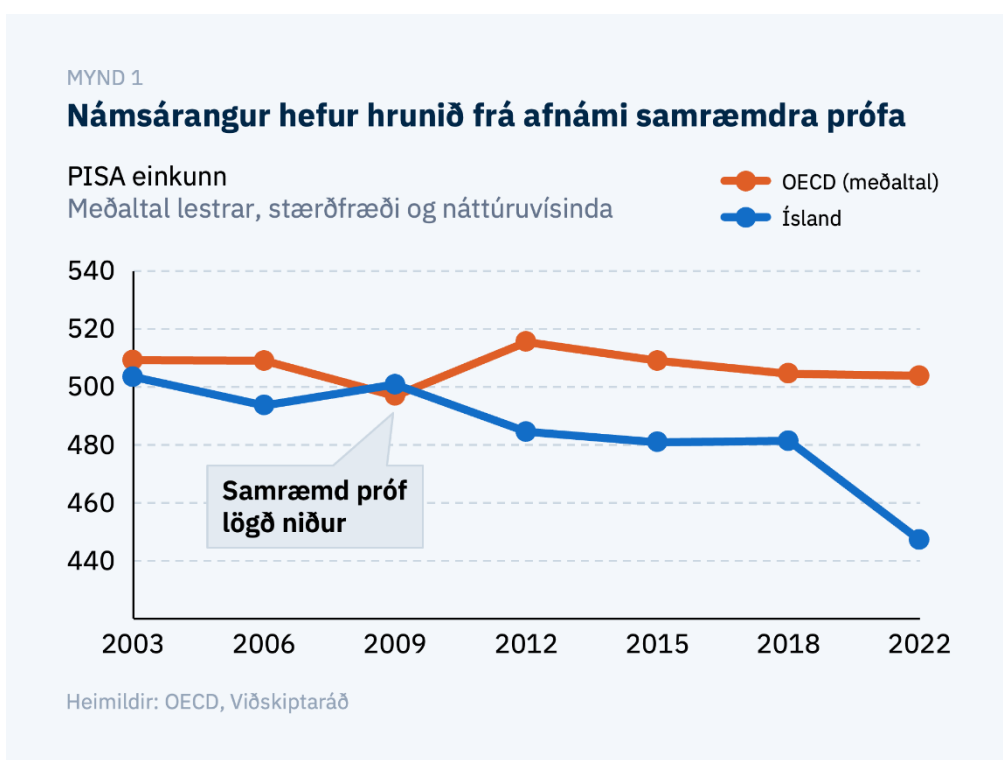
Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar áform mennta- og barnamálaráðuneytis um breytingu á lögum um grunnskóla. Áformin snúa að því að leggja endanlega niður samræmd könnunarpróf, en að óbreyttu verður skylt að leggja þau fyrir að nýju frá næstu áramótum.

Áformin eru síðasta skref vegferðar stjórnvalda að afnema samræmda árangursmælikvarða í íslenskum grunnskólum. Upp úr aldamótum hættu stjórnvöld að miðla upplýsingum um útkomu einstakra grunnskóla í samræmdum prófum. Árið 2009 lögðu stjórnvöld síðan samræmd próf niður í þeim skilningi að ekki mátti lengur styðjast við þau við inntöku í framhaldsskóla. Í stað komu svokölluð samræmd könnunarpróf, sem stjórnvöld hættu að leggja fyrir nemendur tímabundið árið 2022 til næstu áramóta. Verði áformin að lögum verður sú tímabundna niðurfelling gerð varanleg.

Þessi áform eru sett fram á sama tíma og neyðarástand ríkir í íslensku grunnskólakerfi. Íslenskir grunnskólanemar standa höllustum fæti evrópskra nemenda þegar kemur að lestri, stærðfræði og náttúruvísindum, að grískum nemum undanskildum. Þetta er niðurstaða nýjustu PISA-könnunnar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), þar sem færni og þekking 15 ára barna er mæld með samræmdum hætti. Námsárangur barna á Íslandi versnar mest af öllum 37 ríkjum OECD frá síðustu könnun.

Samfelld afturför frá afnámi samræmdra prófa

Frá því að samræmd próf voru lögð niður árið 2009 hefur afturför íslenskra grunnskólabarna verið samfelld (mynd 1). Það ár hættu prófin að skipta máli bæði fyrir nemendur og starfsfólk grunnskólanna, því þau höfðu hvorki þýðingu fyrir framgang í námi né við umbótastarf í skólum. Niðurfellingin er stærsta stefnubreyting sem gerð hefur verið á grunnskólakerfinu á þessari öld – og námsárangurinn hefur legið niður á við allar götur síðan.



Að mati Viðskiptaráðs er löngu orðið ljóst að afnám samræmdra prófa voru mistök. Í stað þess að halda áfram á rangri braut ættu stjórnvöld að vinna ofan af þessum mistökum og tryggja á ný samræmda árangursmælikvarða í íslensku grunnskólakerfi.

Jafnræðisregla brotin í grunnskólakerfinu

Viðskiptaráð hefur látið sig menntamál varða frá stofnun. Ráðið tók við rekstri Verslunarskóla Íslands árið 1922 og hefur verið bakhjarl hans allar götur síðan. Auk þess er Viðskiptaráð stofnaðili og meirihlutaeigandi Háskólans í Reykjavík. Að mati ráðsins er menntun eitt stærsta efnahagsmál Íslands, enda drifkraftur mannauðs, grunnstoð samfélagsinnviða og lykilþáttur í samkeppnishæfni.

Í gegnum þessi störf skipar Viðskiptaráð fulltrúa í skólanefnd og fulltrúaráð Verslunarskólans. Undanfarin ár hefur skólinn lagt könnunarpróf fyrir nýnema í upphafi skólaársins til að kanna raunfærni þeirra. Samanburður á niðurstöðum þessara prófa og skólaeinkunna hefur leitt í ljós misræmi í skólaeinkunnum. Nemendur sumra grunnskóla búa yfir góðri færni í samræmi við skólaeinkunnir sínar, en nemendur annarra grunnskóla eru veikari á sama sviði þrátt fyrir að vera með sömu skólaeinkunnir.

Þetta sýnir að jafnræðis er ekki gætt í íslenskum grunnskólum. Með notkun ósamanburðarhæfra einkunna við val á milli umsækjenda um framhaldsskólavist er börnum mismunað eftir búsetu. Þannig getur umfang einkunnaverðbólgu í hverfisskóla barns ráðið tækifærum þess til framhaldsnáms. Hið sama á við um tækifæri til að bæta eigin færni - án samræmdra mælikvarða er sumum börnum neitað um tækifæri til að bæta færni sína en ekki öðrum. Afnáam samræmdra árangursmælikvarða hefur þannig leitt til brots á jafnræði meðal grunnskólabarna.

Leyndarhyggja kemur í veg fyrir framfarir

Viðskiptaráð gagnrýnir þá leyndarhyggju sem einkennt hefur störf ráðuneytisins þegar kemur að námsmati. Ráðuneytið og stofnanir þess hafa hvorki birt sundurliðaðar niðurstöður PISA-mælinga né samræmdra könnunarprófa niður á einstaka grunnskóla eða sveitarfélög um árabíl. Fyrir vikið er umbótastarf eða aðhald af hálfu einstakra skóla, sveitarfélaga, foreldra eða almennra borgara torvelað.

Að mati Viðskiptaráðs stangast þessi leyndarhyggja á við upplýsingaskyldu stjórnvalda. Undanþágur frá þeirri skyldu eru þröngt afmarkaðar og eiga til dæmis við um persónuupplýsingar og ríkisleyndarmál. Ekkert slíkt á við um þessi gögn. Útkoma einstakra grunnskóla í samræmdum prófum, hvort sem um ræðir PISA-prófin eða íslensk próf, eru ekki viðkvæmar upplýsingar svo lengi sem tiltekinn lágmarksfjöldi nemenda hefur þreytt prófið.

Það eru margreynd sannindi að til að bæta hlutina þá þarf að mæla þá. En þessi sannindi virðast ekki eiga upp á borðið hjá menntamálayfirvöldum. Ef enginn hefur aðgang að gögnum um árangur af starfi íslenskra grunnskóla er ómögulegt að bæta störf þeirra. Aðhald með birtingu opinberra gagna er sérstaklega mikilvægt í einsleitu og miðstýrðu kerfi eins og íslenska grunnskólakerfinu, þar sem langflestir skólar eru reknir af hinu opinbera og samkeppni á milli þeirra er lítil.

Taka á eina vísinn að mælitæki úr sambandi

Að mati Viðskiptaráðs er ótækt að afnema endanlega eina samræmda mælikvarðann á námsárangur íslenskra grunnskólabarna áður en nýr mælikvarði er tilbúinn og hefur þegar sannað gildi sitt. Svokallaðður „Matsferill,“ sem á að taka við af könnunarprófunum, verður samkvæmt ráðuneytinu sjálfu ekki tilbúinn fyrir en haustið 2026. Áform ráðuneytisins virðast því að vera að reka íslenskt grunnskólakerfi án nokkurrar yfirsýnar næstu tvö skólaár.

Þá gerir Viðskiptaráð athugasemdir við svokallaðan „Matsferil“ og telur hann vera illa ígrundaðan. Samkvæmt áformum stjórnvalda á hann að vera „*heildstætt safn matstækja í mörgum námsgreinum sem í grundvallaratriðum hafi sama markmið og samræmd könnunarpróf.*“ Hafandi lesið þetta spyr Viðskiptaráð hvort það sé þá ekki nær að endurbæta samræmdu prófin í stað þess að afleggja þau.

„Breitt samráð“ við einn hagsmunaaðila

Viðskiptaráð gagnrýnir staðhæfingar ráðuneytisins um breitt samráð og að almenn sátt ríki um niðurstöður *Starfshóps um framtíðarstefnu um samræmt námsmat*. Ef frátaldir eru opinberir aðilar (og félagasamtök sem fjármögnuð eru að mestu með opinberu fé) þá var Kennarasamband Íslands eini hagsmunaaðilinn með fulltrúa í umræddum starfshópi. Raunar átti Kennarasambandið tvo fulltrúa í starfshópnum, á meðan aðrir hagsmunaaðilar áttu engan.

Þetta er eitt margra dæma þess hvernig mennta- og barnamálaráðuneytið hefur eftirlátið einum hagsmunaaðila, Kennarasambandi Íslands, mótun stefnu og aðgerða í íslensku grunnskólakerfi undanfarin ár. Kennarasambandið hefur talað afdráttarlaust fyrir bæði leyndarhyggju og afnámi samræmdra árangursmælikvarða í grunnskólakerfinu. Stjórnvöld hafa síðan lögfest meðmæli sambandsins athugasemdalaust, og þessi nýjustu áform eru þar engin undantekning.

Opinská andstaða við samkeppni

Séu niðurstöður starfshópsins lesnar eru ummerki þessa þrönga sjónarhorns greinileg. Próf í nýjum „Matsferli“ eiga að vera að mestu valkvæð, „*sem felur í sér að kennarar eða stjórnendur skóla geta ákveðið hvort þau verði lögð fyrir.*“ Þá er hópnum tíðrætt um mikilvægi leyndarhyggju, en starfshópurinn telur það til ókosta að fjölmiðlar geti fjallað um árangur af skólastarfi. Það geti leitt til samkeppni á milli skóla, og „*afleiðingar þessarar samkeppni geta verið alvarlegar.*“ Til að fyrirbyggja samkeppni leggur starfshópurinn til breytingu á upplýsingalögum þannig að sundurliðun niðurstaðna prófa niður á skóla verði óheimil.

Opið tal gegn samkeppni er birtingarmynd þess hvernig stefnumörkun af hálfu Kennarasambands Íslands hefur leitt íslenskt grunnskólakerfi í öngstræti. Í stað áframhaldandi innleiðinga á tillögum Kennarasambandsins ættu stjórnvöld að gjalda varhug við frekari afskiptum af hálfu þess. Það er lögboðið hlutverk stjórnvalda að gæta hagsmuna grunnskólabarna og ótækt að þeirri skyldu sé úthýst til eins hagsmunaaðila. Stjórnvöld ættu að hafa í huga afleiðingar stefnumörkunar Kennarasambandsins hingað til næst þegar sambandið leggur til lagabreytingar.

Uppgjöf gagnvart neyðarástandi

Samandregið fela áform ráðuneytisins um endanlega niðurfellingu samræmdra könnunarprófa í sér uppgjöf gagnvart því neyðarástandi sem nú ríkir í íslensku grunnskólakerfi. Ráðuneytið áformar að kippa endanlega úr sambandi síðasta vísinum að samræmdum árangursmælikvarða grunnskólakerfisins án þess að nýr mælikvarði liggi fyrir og hafi sannað gildi sitt.

Jafnræði óháð búsetu og bakgrunni er grundvallarregla í íslensku samfélagi. Hún er bundin bæði í stjórnarskrá og skrifuð í stjórnsýslulög. Að mati Viðskiptaráðs ætti að vera í efsta forgangi stjórnvalda að tryggja að íslensk grunnskólabörn njóti jafnræðis á ný. Til að svo megi verða þarf að koma tafarlaust á fót samræmdum árangursmælikvörðum hverra niðurstöður eru sundurgreindar niður á einstaka skóla.

Stjórnvöld grípi til þriggja aðgerða

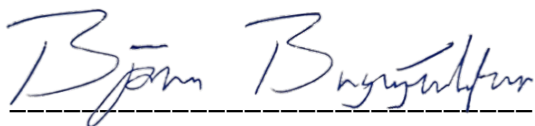
Að teknu tilliti til framangreinds hvetur Viðskiptaráð stjórnvöld til að grípa til eftirfarandi aðgerða:

1. Hverfa frá áformum um endanlegt afnám samræmdra könnunarprófa
2. Lögfesta skyldu um opinbera birtingu niðurstaðna bæði samræmdra könnunarprófa og PISA-mælinga niður á einstaka grunnskóla
3. Lögfesta heimild framhaldsskóla til að notast við samræmd próf við inntöku nýnema

Í millitíðinni hvetur Viðskiptaráð framhaldsskóla til að taka upp inntökupróf upp á eigin spýtur. Þannig geta skólarnir tryggt jafnræði án tafar þegar umsækjendur eru fleiri en pláss leyfa. Þessi inntökupróf mætti síðan afleggja þegar stjórnvöld hafa lokið við að koma aftur á fót samræmdum árangursmælikvörðum sem skólarnir geta nýtt við inntöku nýnema.

Þessar aðgerðir myndu tryggja betri samfellu í mælingum á árangri íslenska grunnskólakerfisins, veita einstökum grunnskólum og stjórnendum þeirra bæði aðhald og umbótaverkfæri, og tryggja grunnskólabörnum jafnræði á ný.

Virðingarfyllst,



Björn Brynjúlfur Björnsson
Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs