

## Kostnaður og skilvirkni kennaramenntunar. Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri

Febrúar 2017

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur.....	9
2 Kennaramenntun á Íslandi.....	11
2.1 Lög og reglugerðir .....	11
2.2 Stefna stjórnvalda í menntamálum.....	12
2.3 Kennaramenntun í opinberu háskólunum .....	13
2.4 Námsframboð og leiðir í kennaranámi .....	14
2.5 Aðsókn í kennaranám opinberu háskólanna.....	17
3 Kostnaður og skilvirkni kennaramenntunar .....	24
3.1 Fjárframlög ríkisins til kennaramenntunar.....	24
3.2 Mælikvarðar á kostnað og skilvirkni.....	25
3.3 Framleiðni vinnuafls .....	27
3.4 Framleiðni fjármagns .....	27
3.5 Endurkomu- og brautskráningarhlutfall.....	28

# Niðurstöður og ábendingar

Minnkandi aðsókn í kennaranám við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri er alvarleg vísbending um yfirvofandi kennaraskort hér á landi. Á tímabilinu 2009–16 fækkaði skráðum nýnemum í kennaranám þessara háskóla úr 440 í 214 og í heild fækkaði skráðum nemendum við kennaradeildir skólanna úr 1.925 í 1.249. Þetta skýrir að stórum hluta mikla fækkun útgefinna leyfisbréfa til leik-, grunn- og framhaldsskólakennara á undanförunum árum. Nú er svo komið að háskólarnir ná ekki að brautskrá nægilega marga kennara til að viðhalda eðlilegri nýliðun í kennarastéttinni.

[Hætta á kennaraskorti hér á landi](#)

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa stjórnvöld ekki hugað nægilega vel að dvínandi aðsókn í kennaranám og aðsteðjandi hættu á kennaraskorti. Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld til að grípa til aðgerða til að sporna við þessari þróun svo að framfylgja megi markmiðum laga nr. 87/2008 um menntun og ráðningu kennara og skólastjórna við leik-, grunn- og framhaldsskóla. Auk kennaraskorts getur fækkun kennaranema haft í för með sér minni möguleika á sérhæfingu í kennaranámi og þar með einsleitari menntun þeirra. Það getur aftur á móti leitt til minni gæða í skólastarfi og haft slæm áhrif á námsárangur barna og unglunga. Miðað við markmið mennta- og menningarmálaráðuneytis í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2017 má binda vonir við að gripið verði til aðgerða til að bregðast við þessu vandamáli.

[Stjórnvöld hugi að dvínandi aðsókn í kennaranám](#)

Skortur á menntuðum kennurum er sérstaklega áberandi í leikskólum og hefur svo verið um langt skeið. Um þriðjungur stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna í leikskólum er nú skipaður leikskólakennurum en lög kveða á um að þeir skuli að lágmarki vera tveir af hverjum þremur. Í desember 2015 störfuðu 1.758 menntaðir leikskólakennarar í leikskólum en 2.992 leyfisbréf hafa verið gefin út til þeirra frá árinu 2009. Ljóst er því að fjölmargir leikskólakennarar starfa ekki við fag sitt. Þá er talið að einungis um helmingur menntaðra grunnskólakennara sé við kennslustörf í grunnskólum landsins.

[Margir menntaðir kennarar starfa ekki við fag sitt](#)

Þessar síðastnefndu tölur sýna að kennaraskortur verður ekki eingöngu leystur með fjölgun kennaranema. Mikilvægt er að laða menntaða kennara, ekki síst hina yngri, til starfa við skólana og búa þannig um hnútana að þeir endist í starfi. Þar með nýtist sú fjárfesting sem felst í menntun þeirra væntanlega best. Sú fjárfesting jókst verulega þegar kennaranám var lengt úr þremur árum í fimm árið 2009 en vísbendingar eru um að sú breyting hafi dregið úr aðsókn í námið.

[Nýta þarf betur fjárfestingu ríkisins í kennaranámi](#)

Opinberir mælikvarðar til að meta kostnað og skilvirkni háskólakennslu hafa ekki verið þróaðir þrátt fyrir hvatningu Ríkisendurskoðunar þar um í skýrslunni *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (2007). Í þessari úttekt var farin sú leið að bera saman launakostnað og fjölda vinnustunda í kennaradeildum Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri til að meta framleiðni þeirra. Ekki reyndist unnt að taka fleiri kostnaðarþætti með í reikninginn þar sem bókhald skólanna er með ólíku sniði og gögn því ósam-

[Hvorki opinberir mælikvarðar né sambærilegt bókhald](#)

bærileg. Að auki er bókhald kennaradeildar Háskóla Íslands ekki sundurgreint frá öðrum deildum menntavísindasviðs, ólíkt öllum öðrum fræðasviðum Háskóla Íslands.

Menntun kennara kostar ríkissjóð að lágmarki 4,3 m.kr.

Af opinberum gögnum má ráða að árið 2015 hafi hver brautskráður nemandi með fimm ára kennsluréttindanám kostað ríkissjóð að lágmarki um 4,3 m.kr. Þá er tekið mið af framlögum ríkissjóðs vegna ársnema í fimm ár auk brautskráningarframlaga. Þar sem margir nemendur luku námi á lengri tíma en fimm árum og nokkur hluti þeirra hætti námi var raunkostnaður ríkisins vegna kennaranáms háskólanna þó mun meiri. Að mati Ríkisendurskoðunar er afar mikilvægt að auka skilvirkni kennaradeilda-anna með því að draga úr brotthvarfi nemenda og stuðla að auknum námshraða þeirra. Slíkt má þó ekki bitna á gæði námsins.

Háskólinn á Akureyri skilvirkari en Háskóli Íslands

Almennt er endurkomu- og brautskráningarhlutfall kennaranema við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri fremur lágt. Á þessum skólum er þó nokkur munur. Árin 2013–15 héldu að meðaltali einungis 55% grunnnema áfram námi á öðru ári við Háskóla Íslands en 65% við Háskólann á Akureyri. Dæmið snýst við þegar horft er til framhaldsnáms. Árin 2013–15 héldu að meðaltali 65% framhaldsnema áfram námi á öðru ári við Háskólann á Akureyri en 75% við Háskóla Íslands. Einnig má benda á að árin 2012–16 luku að meðaltali aðeins 49% nemenda kennaradeildar Háskóla Íslands grunnnámi í kennslufræðum (B.Ed. prófi) á þremur árum en 71% nemenda Háskólans á Akureyri. Þá luku 62% kennaranema Háskóla Íslands framhaldsnámi til kennsluréttinda (M.Ed. prófi) tveimur árum eftir að þeir skráðu sig í framhaldsnám árin 2014–16 en 66% framhaldsnema Háskólans á Akureyri. Samkvæmt þessum hlutföllum telst Háskólinn á Akureyri skilvirkari í starfi sínu en Háskóli Íslands.

Kennaranám ódýrara við Háskóla Íslands

Háskóli Íslands virðist á hinn bóginn heldur ódýrari en Háskólinn á Akureyri. Áætla má að hann hafi varið alls 74 færri vinnustundum og greitt rúmlega 235 þús.kr. minna í laun við að mennta hvern brautskráðan kennaranema en Háskólinn á Akureyri á árunum 2013–15. Þennan mun má væntanlega að hluta til skýra með stærðarhagkvæmni Háskóla Íslands, þ.e. þar eru nemendahópar hvers kennara almennt stærri en við Háskólann á Akureyri. Þessi sami þáttur gæti um leið skýrt hraðari og árangursríkari námsframvindu kennaranema við Háskólann á Akureyri.

Kanna þarf upplifun og viðhorf kennaranema til námsins

Ástæður breytilegrar námsframvindu kennaranema háskólanna eru þó ekki augljósar. Ríkisendurskoðun telur að rannsóknir háskólanna á upplifun og viðhorfi kennaranema til námsins gætu hugsanlega leitt þær betur í ljós. Þær niðurstöður gætu um leið nýst til að bæta endurkomu- og brautskráningarhlutföll í kennaranámi skólanna sem aftur gæti dregið úr kennaraskorti og stuðlað að betri nýtingu ríkisfjár.

## Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

### 1. Marka þarf stefnu um eflingu kennaramenntunar

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að marka skýra stefnu um eflingu kennaramenntunar svo að koma megri í veg fyrir aðsteðjandi kennaraskort í landinu og stuðla að auknum gæðum kennslu á öllum skólastigum. Í því sambandi er nauðsynlegt að taka mið af reglulegu mati á kennarapörf á leik-,

grunn- og framhaldsskólastigi. Einnig er eðlilegt að hafa gott samstarf við háskólana, sveitarfélög og Kennarasamband Íslands.

## 2. Þróa þarf mælikvarða á kostnað og skilvirkni háskólakennslu

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að þróa mælikvarða á kostnað og skilvirkni háskólakennslu. Í því sambandi er mikilvægt að sundurgreina endurkomu- og brautskráningartölur nemenda eftir námsgreinum svo að meta megi skilvirkni námsgreina. Einnig þarf að skilgreina æskileg viðmið endurkomu- og brautskráningarhlutfalla og stuðla að því að bókhald háskólanna sé fært með samræmdum hætti.

## Ábendingar til Háskóla Íslands

### 1. Leitast þarf við að fjölga nemendum og auka skilvirkni í kennaranámi

Kennaradeild Háskóla Íslands þarf að leita leiða til að laða nýnema í kennaranám og bæta endurkomu- og brautskráningarhlutföll nemenda. Mikilvægt er að menntavísindasvið, Háskóli Íslands og mennta- og menningarmálaráðuneyti styðji deildina í þeirri viðleitni. Jafnframt eru kennaradeild og menntavísindasvið hvött til að kanna reglulega ástæður brotthvarfs nemenda og hægrar námsframvindu. Niðurstöður slíkra kannana gætu m.a. nýst til þess að stuðla að aukinni skilvirkni og betri nýtingu ríkisfjár.

### 2. Aðskilja þarf bókhald deilda menntavísindasviðs

Ríkisendurskoðun hvetur menntavísindasvið til að sjá til þess að bókhald einstakra deilda sviðsins verði sundurliðað svo að unnt sé að kostnaðargreina þær hverja fyrir sig.

## Ábending til Háskólans á Akureyri

### 1. Leitast þarf við að fjölga nemendum og auka skilvirkni í kennaranámi

Kennaradeild Háskólans á Akureyri þarf að leita leiða til að laða nýnema í kennaranám og bæta endurkomu- og brautskráningarhlutföll nemenda. Mikilvægt er að hug- og félagsvísindasvið, Háskólinn á Akureyri og mennta- og menningarmálaráðuneyti styðji deildina í þeirri viðleitni. Jafnframt eru kennaradeild og hug- og félagsvísindasvið hvött til að kanna reglulega ástæður brotthvarfs nemenda og hægrar námsframvindu. Niðurstöður slíkra kannana gætu m.a. nýst til þess að stuðla að aukinni skilvirkni og betri nýtingu ríkisfjár.

# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

### 1. Marka þarf skýra stefnu um eflingu kennaramenntunar

„Ráðuneytið hefur lengi sinnt almennri stefnumörkun um eflingu kennaramenntunar. Stefnan hefur verið unnin í nánu samstarfi við háskóla sem mennta kennara, sveitarfélög og kennarasamtök og birst í löggjöf, reglugerðum og aðalnámskrám. Hún hefur snúist um faglegar áherslur og stjórnkerfi kennaramenntunar og starfsþróun kennarastéttarinnar. Ráðuneytið hefur undanfarin misseri, í samstarfi við hagsmunaaðila, rætt um aðgerðir til að fjölga kennaranemum, efla starfsþróun kennara og skólastjórnenda og sporna við brottfalli úr kennarastétt. Árin 2014–2016 var t.d. hrundið af stað átaki um fjölgun leikskólakennara í samstarfi við háskóla, kennarasamtökin og Samband íslenskra sveitarfélaga. Ráðuneytið hefur einnig unnið að stefnumótun um starfsþróun kennara með skipun fagráðs um starfsþróun kennara sem skilaði af sér skýrslu í mars 2016. Í kjölfar skýrslunnar var stofnað nýtt samstarfsráð en því er ætlað að koma tillögunum í framkvæmd í víðtæku samstarfi. Í fjármála-stefnu stjórnvalda árin 2017–2021 hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið sett fram markmið um að efla kennaramenntun og stuðla með því að endurnýjun í hópi kennara. Auk þess eru sett fram markmið um að stuðla að betri framvindu nemenda í háskólum.“

### 2. Þróa þarf mælikvarða á kostnað og skilvirkni háskólakennslu

„Ráðuneytið er meðvitað um þau vandamál sem Ríkisendurskoðun bendir á um samanburð á kostnaði og skilvirkni háskólakennslu. Ráðuneytið tekur þátt í umræðu um þau mál, m.a. í Gæðaráði íslenskra háskóla og á alþjóðavettvangi. Unnið er að umbótum á reiknilíkani og þróun lykiltalna fyrir kennslu og aðra starfsemi háskóla. Ráðuneytið þakkar ábendingar Ríkisendurskoðunar og mun leitast við að skilgreina viðmið og þróa mælikvarða um kostnað og skilvirkni í samráði við háskólana.“

## Viðbrögð Háskóla Íslands

### 1. Leitast þarf við að fjölga nemendum og auka skilvirkni í kennaranámi

„Háskóli Íslands hefur á síðustu árum lagt ríka áherslu á að laða nýnema að kennaranámi við skólann. Í því skyni var m.a. efnt til viðamikillar auglýsingaherferðar vorið 2015, auk þess sem kennaranámið hefur verið kynnt sérstaklega í tengslum við Háskóladaginn, árlega námskynningu háskólanna. Þessi átaksverkefni skiluðu nokkrum árangri meðan á þeim stóð. Þá hefur nýlega verið brugðist við dvínandi aðsókn að íþróttakennaranámi með því að flytja námið frá Laugarvatni til Reykjavíkur og hefur sú aðgerð nú þegar skilað umtalsverðum árangri.

Einnig má geta þess að árið 2015 fór fram úttekt alþjóðlegra sérfræðinga á árangri sameiningar Háskóla Íslands og Kennaraháskóla Íslands árið 2008 og stöðu kennaranáms við hinn sameinaða háskóla. Í kjölfarið var hafin endurskoðun á skipulagi námsins og um þessar mundir er unnið að áætlun um frekari eflingu þess. Skil-

greindar verða aðgerðir til að fjölga nýnemum (m.a. afburðanemendum og starfsfólki í skólum sem er án kennsluréttinda), draga úr brottfalli og auka stuðning við starfandi kennara og möguleika þeirra til símenntunar að námi loknu. Áætlað er að kynna þessar aðgerðir fyrir nýjum ráðherra mennta- og menningarmála á næstu vikum enda er stuðningur yfirvalda nauðsynlegur til þess að hægt sé að ráðast í samhæfðar og metnaðarfullar umbætur.

Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar er ástæðnanna fyrir minnkandi aðsókn að kennaranámi ekki aðeins að leita í menntuninni sjálfri heldur verður að horfa á málið í stærra samhengi. Í því sambandi ber sérstaklega að nefna starfskjör og starfsvettvang kennara. Skýrasti vitnisburður um áhrif þessa er sá mikli fjöldi brautskráðra kennara sem skilar sér ekki í skólana heldur leitar í aðrar atvinnugreinar og er nauðsynlegt að menntamálayfirvöld, sveitarfélög og háskólar vinni sameiginlega að umbótum á þeim vanda.

Að lokum ítrekar Háskóli Íslands það sem stjórnendur hans hafa kynnt fyrir menntamálayfirvöldum, að langvarandi vanfjármögnun háskólastigsins hér á landi hefur hamlað framþróun starfsins, ekki síst nýliðun, endurnýjun innviða og þróun náms og nýbreytni í kennsluháttum. Í nýrri stefnu Háskóla Íslands, HÍ21, eru lagðar til metnaðarfullar aðgerðir til að þróa námið en ljóst er að aukinn fjárhagslegan stuðning þarf til að unnt sé að framfylgja þeirri stefnu. Til að draga upp sanngjarna heildarmynd af stöðu kennaramenntunar á Íslandi hefði verið æskilegt að víkja að þessum vanda og sýna í skýrslunni samanburð á opinberum framlögum til kennaranáms á Íslandi og í öðrum ríkjum OECD og á Norðurlöndum.

Háskóli Íslands fylgist reglulega með helstu kennitölum um námsframvindu nemenda, s.s. brottfall/endurkomuhlutfall, námsframvindu og brautskráningarhlutfall. Frá árinu 2011 hefur háskólinn árlega lagt viðamiklar viðhorfskannanir fyrir núverandi og fyrrverandi nemendur á öllum námsstigum og eru niðurstöður þeirra rýndar og nýttar í gæða- og umbótastarfi. Á síðustu árum hefur hinum opinberu háskólunum gefist kostur á að taka þátt í þessum könnunum. Notaðar eru viðurkenndar erlendar kannanir sem gefa ennfremur kost á alþjóðlegum samanburði. Rétt er þó að hafa í huga að slíkar kannanir mæla fyrst og fremst huglæg viðhorf nemenda og takmarkast möguleikar háskólanna á að nýta þær til fulls við þann fjárhagsramma sem þeim er settur af stjórnvöldum.“

## 2. Aðskilja þarf bókhald deilda menntavísindasviðs

„Háskóli Íslands telur að ábending Ríkisendurskoðunar um bókhaldslegan aðskilnað deilda Menntavísindasviðs muni ekki auðvelda kostnaðargreiningu niður á tiltekið nám. Það er mat stjórnenda Menntavísindasviðs að akademískir starfsmenn starfi fyrir sviðið í heild en ekki aðeins tiltekna deild. Kennarar geta kennt námskeið í fleiri en einni deild og einnig sækja nemendur úr mörgum deildum tiltekin námskeið. Af þessum sökum er illmögulegt að sjá hvaða kostnaður tilheyrir beint kennaramenntun og hvað kostnaður gerir það ekki. Betra væri að þróa aðra mælikvarða til að kostnaðargreina.“

## Viðbrögð Háskólans á Akureyri

### 1. Leitast þarf við að fjölga nemendum og auka skilvirkni í kennaranámi

„Kennaradeild Háskólans á Akureyri vinnur ötullega að því að fjölga námskostum verðandi kennara, bæði innan og utan háskólans. Innan háskólans hafa verið skipulagðar námsleiðir (kjörsvið) í samvinnu við aðrar deildir og greiðar leiðir eru fyrir nemendur að taka kjörsvið við aðra háskóla, innan lands eða utan, ef þeir kjósa svo. Íþróttakjörsvið sem hluti af almennu kennaranámi er nýjasta framlag Háskólans á Akureyri í þessa veru.

Háskólinn á Akureyri leggur mikla áherslu á nærumhverfi sitt og góðar námsaðstæður staðarnema um leið og hann þróar fjarkennslu- og fjarnámsbúnað sinn stöðugt.

Handleiðsla fyrsta árs nema er mikilvægt skref í þá átt að hlúa að nýnemum og draga eftir því sem kostur er úr brottfalli. Verkefnið hófst haustið 2015 og er tilgangur þess að vinna markvisst gegn brotthvarfi nemenda við HA og efla tengsl milli nemenda og skóla. Einnig að aðstoða nemendur við að takast á við áskoranir í náminu með því að nýta eigin styrk og þekkingu og leiðbeina þeim við að taka ábyrgð á eigin námi.

Þétt eftirlit er með þeim nemendum sem lokið hafa öllum námskeiðum að undanskilinni meistaranámgerð. Á árunum 2014–2016 náðist sá árangur að af þeim samtals 148 meistaranemum sem tilkynntu að þeir stefndu að skilum höfðu 133 lokið námi í júní 2016 eða 90%.

Kennaradeild HA á þegar í góðu samstarfi við KÍ og menntavísindasvið HÍ um að laða fleiri til náms í menntunarfræðum en vissulega má alltaf gera betur.

Enn fremur má nefna að fjárskortur hamlar kennaradeild verulega við að þróa nýjar námsleiðir innan hins almenna kennaranáms. Til dæmis væri mjög áhugavert að geta boðið bæði tónlistarkjörsvið og myndlistarkjörsvið í samvinnu við framhalds- og sérskóla í bænum.

Loks er rétt að taka fram að skólinn leitast stöðugt við að auka skilvirkni í kennaranámi sem öðru námi en það má samt aldrei gera með því að draga úr námskröfum. Þá má einnig nefna að brottfall úr fjarnámi er umtalsvert meira en úr staðnámi og það gerir HA erfiðara fyrir en ella að tryggja háar endurkomutölur nýnema, sem gjarnan ætla sér um of meðfram vinnu.“



# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Slík endurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almanna-fjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammi-stöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir frumkvæðisúttekt Ríkisendurskoðunar á kennaramenntun við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri. Markmið úttektarinnar var tvíþætt: Annars vegar að veita yfirsýn og draga fram stöðu kennaramenntunar í opinberu háskólunum. Hins vegar að kanna kostnað og skilvirkni kennaramenntunar í þessum skólum. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

Úttekt á stöðu, kostnaði og skilvirkni kennaramenntunar

- ✓ Hver er staða kennaramenntunar í Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri?
- ✓ Hver er kostnaður ríkisins við að mennta kennara með kennsluréttindi?
- ✓ Er munur á kostnaði og skilvirkni kennaranáms við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá Háskóla Íslands, Háskólanum á Akureyri og mennta- og menningarmálaráðuneyti. Fundað var með fulltrúum og sérfræðingum þessara stofnana auk Kennarasambands Íslands. Stuðst var við upplýsingar úr nemendaskrá Háskóla Íslands, ársskýrslum Háskólans á Akureyri, heimasíðum skólanna og ráðuneytisins, frumvörpum til fjárlaga, auk talnaefnis Hagstofunnar um menntamál. Þá var rýnt í samninga háskólanna og ráðuneytisins, lög og reglugerðir um háskóla, umfjöllun í fjölmiðlum, skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) um menntastefnu á Íslandi, skýrslur Háskóla Íslands um kennaramenntun, auk fyrri úttekta Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun óskaði sérstaklega eftir kostnaðarupplýsingum frá kennaradeildum skólanna.

Við mat og ábendingar voru fyrrgreind gögn höfð til hliðsjónar. Opinber viðmið um kostnað og skilvirkni háskólakennslu hafa ekki verið þróuð og því voru í þessari úttekt notaðir þeir mælikvarðar sem Ríkisendurskoðun taldi best lýsa efninu miðað við þau

gögn sem tiltæk voru. Endurkomu- og brautskráningartölur annarra deilda háskólanna lágu ekki fyrir og því var samanburður milli deilda ekki gerður í þessari skýrslu.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneytisins og háskólanna við þeim ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

## 2 Kennaramenntun á Íslandi

### 2.1 Lög og reglugerðir

Háskólar á Íslandi starfa samkvæmt lögum nr. 63/2006 um háskóla. Um er að ræða rammalög sem taka til allra háskóla sem fá viðurkenningu á grundvelli þeirra, óháð rekstrarformi. Um opinbera háskóla gilda þar að auki lög nr. 85/2008 um opinbera háskóla. Þar voru lagaákvæði um slíka háskóla færð til samræmis við þann almenna lagaramma sem var markaður með lögum um háskóla. Að auki voru þar ýmis nýmæli skipulagslegs eðlis. Meðal annars var þar kveðið á um meginæiningar í starfsemi háskóla (skóla) sem skulu vera sjálfstæðir um fagleg og rekstrarleg málefni innan þeirra marka sem háskólaráð ákvarðar. Þá fengu grunneiningar skóla (deildir) faglega ábyrgð á háskólakennslu og rannsóknum.

[Lög um háskóla frá 2006](#)

Um fjárveitingar til háskóla gilda reglur nr. 646/1999. Reglur þessar taka til ríkisframlaga vegna kennslu, kennsluhúsnæðis, rannsókna og rannsóknarhúsnæðis. Að auki áætlaðar mennta- og menningarmálaráðuneyti fjárveitingar til háskóla samkvæmt samningum við þá.

[Reglur um fjárveitingar](#)

Með setningu laga nr. 87/2008 um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla voru menntunarskilyrði þeirra aukin. Til að öðlast starfsheiti og starfsréttindi sem kennari í skólum á vegum opinberra aðila eða við aðra hliðstæða skóla var krafist meistaragráðu. Meginmarkmið laganna var að tryggja að þeir sem legðu stund á kennslu- og uppeldisstörf í leik-, grunn- og framhaldsskólum hefðu menntun í samræmi við störf þeirra og ábyrgð.

[Krafist er meistaragráðu til að fá kennsluréttindi](#)

Þetta hafði í för með sér að nám leik- og grunnskólakennara lengdist úr þremur árum í fimm en nám framhaldsskólakennara úr fjórum árum í fimm. Þessi fimm ár skiptast í þriggja ára grunnnám og tveggja ára framhaldsnám sem lýkur með meistaragráðu. Við þetta varð skipulag kennaramenntunar á Íslandi í samræmi við svokallað Bologna ferli<sup>1</sup> og þar með sambærilegt við það sem tíðkast hjá nágrannabjóðum okkar. Lögin tóku gildi 1. júlí árið 2008 og hóf fyrsti hópur kennaranema nám haustið 2009 samkvæmt fimm ára skipulagi.

[Kennaranám lengt í fimm ár haustið 2009](#)

Um menntun kennara gildir reglugerð nr. 872/2009 um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara. Hún skýrir þær lágmarkskröfur sem gerðar eru um vægi uppeldis- og kennslufræða og faggreina í námi sem veitir rétt til þess að nota starfsheitið kennari á mismunandi skólastigum. Gert er ráð fyrir að endurskoðuð reglugerð komi til framkvæmda að hluta til á skólaárinu 2016–17.

[Reglugerð um menntun kennara](#)

<sup>1</sup> Árið 1999 var Bologna yfirlýsingin undirrituð af menntamálaráðherrum 29 ríkja, þ.m.t. Íslandi. Markmið hennar eru að greiða fyrir flutningi nemenda og kennara milli landa með því að sameina prófgráður og námslengd og tryggja samræmd gæði náms. Háskólanám miðast við þriggja þrepa kerfi: BA/BS gráðu, MA/MS gráðu og doktorsgráðu. Námsvinna nemenda er skilgreind á grundvelli ECTS eininga.

Samningar um  
kennslu og  
rannsóknir

Við þetta má bæta að mennta- og menningarmálaráðuneyti gerir samninga um kennslu og rannsóknir við alla viðurkennda háskóla landsins. Samningarnir eru til fimm ára í senn og er gildistími núverandi samninga 2012–16. Aukið gagnsæi og eftirlit með rekstri skólanna eru meðal markmiða samninganna. Að auki er horft til þess að mögulegt sé að laga rekstur þeirra að þörfum þjóðfélagsins á hverjum tíma. Samningar ráðuneytisins við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri taka til þjónustu og verkefna skólanna, réttinda og skyldu nemenda og ábyrgðarhlutverks skólanna. Þá er fjallað um framlög ríkisins og fjárhagsleg samskipti og greint frá fyrirkomulagi upplýsingagjafar, samskipta og eftirlits.

Auk samninganna gera aðilar með sér samkomulag í viðauka til að útfæra nánar áherslur og sameiginleg markmið samkvæmt c-lið 2. mgr. 21. gr. laga um háskóla. Samkomulagið telst hluti af samningi og var upphaflega áætlað að endurskoða það árlega. Viðaukar við samning mennta- og menningarmálaráðuneytis við skólana um kennslu og rannsóknir eru frá árinu 2012 og hafa ekki verið uppfærðir síðan. Samráðsfundir hafa þó verið haldnir a.m.k. tvisvar á ári þar sem aðilar fara yfir helstu mál og nýtast viðaukar þannig sem virk umræðuskjöl.

## 2.2 Stefna stjórnvalda í menntamálum

Ný lög um leik-,  
grunn- og fram-  
haldsskóla

Árið 2008 lauk viðamikilli stefnumótun stjórnvalda um menntamál með setningu nokkurra laga, m.a. laga nr. 90/2008 um leikskóla, laga nr. 91/2008 grunnskóla og laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Í lögnum og aðalnámsskrá eru tilgreind helstu markmið formlegrar menntunar hér á landi.

Skýrsla OECD um  
menntastefnu á  
Íslandi

Í riti Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) um menntastefnu á Íslandi, [Education Policy Outlook: Iceland 2016](#), kom fram að námsárangur nemenda í íslenskum skólum færi versnandi. Einkum var horft til lesskilnings unglunga og kunnáttu þeirra í stærðfræði og náttúrufræði. Þá var bent á að hlutfall nemenda sem lyki framhaldsskóla á tilsettum tíma væri of lágt og brottfall framhaldsskólanema of mikið. Að mati stofnunarinnar fælust helstu áskoranir íslenskra menntayfirvalda í að þróa nútímalegt og eftirsóknarvert skólakerfi sem styddi nemendur í að ljúka námi á tilskildum tíma og bætti námsárangur þeirra. Þá taldi stofnunin að aldurssamsetning kennarastéttarinnar á Íslandi gæti leitt til kennaraskorts og því væri mikilvægt að tryggja að starfandi kennarar hefðu aðgang að nægum tækifærum til starfsþróunar. Jafnframt þyrfti að skapa skilyrði sem löðuðu hæfa unga einstaklinga að kennarastarfinu.

Hvítbók mennta- og  
menningarmála-  
ráðuneytis um um-  
bætur í menntun

Í [Hvítbók um umbætur í menntun](#) sem mennta- og menningarmálaráðuneyti gaf út árið 2014 hafði ráðuneytið þegar sett sér markmið sem kallast á við hluta af áskorunum OECD í fyrrnefndri skýrslu, þ.e. að bæta lesskilning nemenda við lok grunnskóla og draga úr brottfalli í framhaldsskóla. Þar var þess einnig getið að skortur væri á nýliðun kennara á öllum skólastigum en ekki lögð fram áform eða markmið um hvernig ætti að takast á við þann vanda.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti vann árið 2016 að heildstæðri stefnu til fimm ára fyrir málefna við háskóla og vísindastarfsemi, í samræmi við breytingar á verklagi við fjárlagagerð sem fram koma í lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Markmið

stefnumótunarinnar er að auka skilvirkni, samþættingu, árangur og gæði í rannsóknum og kennslu á háskólastigi. Stefnumótunin var lögð til grundvallar ákvörðunum ráðuneytisins um fjárveitingar á málefnasviðinu í *Frumvarpi til fjárlaga 2017*.

Í tengslum við þetta voru sérstaklega skilgreind þrjú markmið fyrir málaflokkinn „Háskólar“, þar á meðal það að „[b]æta kennaramenntun og stuðla að aukinni nýliðun kennara í leik, grunn- og framhaldsskólum“. Þessu markmiði fylgdu tveir mælikvarðar, annars vegar „fjöldi nýnema í kennaranámi á meistarastigi“ og hins vegar „hlutfall kennara yngri en 40 ára af heildarfjölda kennara á hverju skólastigi“. Enginn árangursvísir er til vegna fyrrnefnda mælikvarðans. Síðarnefnda mælikvarðanum fylgdu hins vegar tölusett viðmið fyrir árin 2017 og 2019 og markmiðinu í heild fylgdi eftirfarandi aðgerð sem koma á í framkvæmd á árunum 2017–18:

Sett verður stefna um eflingu kennaramenntunar til framtíðar, í samráði við hagsmunaaðila og á grundvelli hennar verður gerð aðgerðaáætlun. Breyting verður gerð á lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda nr. 87/2008. Reglugerð um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara endurskoðuð.

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að fylgja þessari markmiðssetningu vel eftir og stuðla að því að hún beri viðhlítandi árangur.

## 2.3 Kennaramenntun í opinberu háskólunum

Kennaramenntun hér á landi hefur verið á háskólastigi síðan Kennaraháskóli Íslands tók til starfa árið 1971. Fjórir háskólar á Íslandi bjóða nú nám til kennsluréttinda. Listaháskóli Íslands menntar listgreinakennara og Háskólinn í Reykjavík býður kennaranám í heilsubjálfun og á sviði íþróttar. Í tveimur opinberum háskólum, Háskólanum á Akureyri og Háskóla Íslands, eru í boði námsleiðir til að öðlast kennsluréttindi í leik-, grunn- og framhaldsskólum, auk rannsóknartengds náms í kennslu- og uppeldisfræðum.

Kennaraháskóli Íslands og Háskóli Íslands voru sameinaðir árið 2008 með lögum nr. 37/2007 undir nafni þess síðarnefnda sem áður hafði menntað framhaldsskólakennara. Samhliða sameiningunni og gildistöku laga um opinbera háskóla varð menntavísindasvið Háskóla Íslands til. Þar mynduðu fyrrum námsleiðir Kennaraháskóla Íslands kjarnann. Innan sviðsins starfa þrjár deildir: Íþróttar-, tómsunda- og þroskaþjálfadeild, uppeldis- og menntunarfræðideild og kennaradeild. Háskólinn á Akureyri hefur menntað kennara frá árinu 1993. Kennaradeild Háskólans á Akureyri er ein þriggja deilda hug- og félagsvísindasviðs skólans.

Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri eru um margt ólíkir skólar þótt báðir séu ríkisreknir. Háskóli Íslands er mun eldri, stofnaður 1911, en Háskólinn á Akureyri var stofnaður 1987. Háskóli Íslands er langfjölmennasti háskóli landsins og voru 67% allra háskólanema skráðir við hann árið 2014. Næst fjölmennastur var Háskólinn í Reykjavík með 18% skráðra háskólanema og Háskólinn á Akureyri var þriðji fjölmennasti háskóli landsins með 9% skráðra háskólanema. Stærðarinnar vegna er námsframboð Háskóla Íslands meira og fjölbreyttara en Háskólans á Akureyri. Skólarnir bjóða þó sambærilegt nám á nokkrum sviðum, t.a.m. í viðskiptafræði, lögfræði, heilbrigðisgreinum og kennslufræðum.

Bæta á kennaramenntun og stuðla að aukinni nýliðun

Kennaranám við íslenska háskóla

Menntavísindasvið Háskóla Íslands varð til 2008

Ýmislegt skilur háskólana að

Árið 2015 var 12.921 nemandi skráður í Háskóla Íslands en 1.833 nemendur í Háskólann á Akureyri. Háskóli Íslands er rannsóknaháskóli sem hefur leyfi til að útskrifa doktorsnema en það hefur Háskólinn á Akureyri ekki. Staðsetningin veitir Háskólanum á Akureyri á hinn bóginn nokkra sérstöðu með því að vera landsbyggðarháskóli, auk þess sem hann hefur staðið framarlega við að bjóða námsleiðir í fjarnámi. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti stunduðu 44–46% nemenda Háskólans á Akureyri fjarnám á árunum 2013–14 en 9–10% í Háskóla Íslands.

Gott samstarf milli háskólanna

Samkvæmt upplýsingum frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri eru samstarf og samskipti kennaradeilda skólanna með ágætum. Þær hafi skipst á prófdómurum og kennarar unnið saman að einstökum verkefnum sem tengjast m.a. rannsóknum og leiðsögn. Rektorar Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri undirrituðu einnig í febrúar 2016 samkomulag um samstarf fræðasviða og deilda um nám á meistarastigi. Samkomulagið nær til þeirra greina sem báðir háskólar hafa viðurkenningu til að kenna. Til marks um það má nefna að menntavísindasvið Háskóla Íslands og kennaradeild Háskólans á Akureyri eiga nú í samstarfi við undirbúning og framkvæmd nýs meistaranáms sem ætlað er kennurum með starfsreynslu.

Inntak og skipulag kennaranáms ólíkt

Forsvarsmenn kennaranáms við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri hafa bent á að inntak kennaranáms skólanna sé mjög ólíkt. Báðir vinna þó eftir reglugerð nr. 872/2009 um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara. Eins skipuleggja skólarnir kennaranámið á mismunandi hátt. Námskeið í kennaradeild Háskóla Íslands eru ýmist fimm eða tíu einingar. Það sama á við um námskeið í framhaldsnámi við kennaradeild Háskólans á Akureyri en aftur á móti eru námskeið í grunnnámi skólans sex einingar eða margfeldi af sex. Þá er vettvangsnám skólanna ekki eins. Í Háskólannum á Akureyri eru kennaranemar í vettvangsnámi samfleytt í eina önn en við Háskóla Íslands í nokkrum styttri tímabilum.

## 2.4 Námsframboð og leiðir í kennaranámi

300 eininga nám

Samkvæmt lögum nr. 87/2008 um menntun og ráðningar kennara og skólastjórnenda skal nám til kennsluréttinda vera 300 ECTS-einingar sem skiptist í 180 eininga grunnnám og 120 eininga framhaldsnám. ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*) er evrópskt einingakerfi sem tók gildi á Íslandi frá og með skólaárinu 2008–09. Fullt nám í eitt námsár er 60 einingar, 30 einingar hvort misseri. Í fjárlögum er „ársnemi“ skilgreindur sem nemandi sem gengur til prófa í 60 ECTS-einingum á almanaksári. Sú skilgreining er m.a. notuð við að reikna út fjárframlög ríkisins til háskóla í fjárlögum.

Grunnnám og meistaranám

Í kennaradeildum Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri lýkur grunnnámi með B.Ed. gráðu (*Bachelor of Education*) og framhaldsnámi með M.Ed. gráðu (*Master of Education*) eða MA gráðu (*Master of Arts*). Almenn er M.Ed. gráða skilyrði fyrir leyfisbréfi til að nota starfsheitið leik-, grunn- eða framhaldsskólakennari. MA gráða er rannsóknartengt nám sem hentar t.d. þeim sem hyggja á rannsóknarstörf eða doktorsnám. Að auki geta nemendur annarra deilda Háskóla Íslands lokið MA eða MS gráðu (*Master of Science*) í menntun framhaldsskólanema.

Nemendur beggja háskólanna eiga einnig kost á styttri námsleiðum á grunn- og framhaldsstigi. Þær eru til 30 eða 60 eininga, annaðhvort diplómanám eða aukagreinar með öðru námi. Skólarnir bjóða báðir upp á viðbótardiplómu í framhaldsnámi sem er hugsuð sem sérhæfing fyrir starfandi kennara og/eða fyrir þá sem hafa þegar bakkalár-, meistara- eða doktorsgráðu og vilja afla sér kennsluréttinda eða auka hæfni sína til að stunda frekara nám.

[Styttri námsleiðir í boði](#)

Þar sem háskólarnir tveir skipuleggja kennaranámið með mismunandi hætti er nákvæmur samanburður á því vissum vandkvæðum háð. Þetta lýtur ekki síst að námi fyrir verðandi framhaldsskólakennara. Í Háskóla Íslands er það þverfræðilegt verkefni margra deilda en stjórnýsla námsins er í kennaradeild. Nemendur geta brautskráðst með MS, MA eða M.Ed. gráðu frá ýmsum deildum. Af þeim sökum eru ekki allir brautskráðir framhaldsskólakennarar inni í brautskráningartölum kennaradeildar Háskóla Íslands. Við Háskólann á Akureyri er menntun framhaldsskólakennara eitt af kjörsviðum námsleiðarinnar „menntunarfræði“ og lýkur með M.Ed. gráðu.

[Mismunandi skipulag háskólanna](#)

Í þessu sambandi má einnig geta þess munar sem er á ípróttakennaranámi skólanna. Við kennaradeild Háskólans á Akureyri var í fyrsta skipti á skólaárinu 2016–17 boðið upp á B.Ed. nám í ípróttufræði sem kjörsvið innan almenns kennaranáms. Þetta nám er einkum ætlað þeim sem vilja kenna ípróttir eða aðrar hreyfigreinar í leik- og grunnskólum en vilja líka geta sinnt almennri kennslu í skólum. Þeir sem velja það munu brautskrást með leyfisbréf sem almennir leik- eða grunnskólakennarar.

[Munur á ípróttakennaranámi](#)

Við Háskóla Íslands hefur ípróttá- og heilsufræði verið kennd til BS prófs við ípróttá-, tólmstunda- og þroskaþjálfadeild menntavísindasviðs. Þeir nemendur þessarar greinar sem velja sér kjörsviðið „kennari“ geta sótt um framhaldsnám innan kennaradeildar sem lýkur með M.Ed. prófi. Að því loknu geta þeir fengið leyfisbréf bæði sem ípróttakennarar í grunn- og framhaldsskólum og almennt leyfisbréf sem grunnskólakennarar. Velji bakkalárnemendur sér kjörsviðið „þjálfari“ geta þeir að loknu MS námi sótt um leyfisbréf sem ípróttakennarar í grunn- og framhaldsskólum hafi þeir lokið nægilegum fjölda eininga í uppeldis- og kennslufræðum. Kjörsvið þessi hafa verið í boði frá og með haustinu 2010 en fram að því fengu allir brautskráðir nemendur úr ípróttufræðibraut háskólans leyfisbréf til kennslu í grunn- og framhaldsskólum.

Í þessari úttekt er eftir fremsta megni horft til þeirra námsbrauta sem leiða til B.Ed. gráðu í grunnnámi og M.Ed. eða MA gráðu í framhaldsnámi og veita kennsluréttindi samkvæmt lögum.

B.Ed. nám í leik- og grunnskólakennarafræði og grunndiplóma í leikskólafræði er að mörgu leyti sambærilegt milli háskólanna. Námsframboð þeirra er þó að hluta til mismunandi. Háskóli Íslands býður t.d. upp á leik- og grunnskólakennarafræði sem 60 eininga aukagrein og þar eru sérstakar námsleiðir fyrir iðnmeistara og verk- og starfsmenntun. Þá býður Háskóli Íslands alls 12 kjörsvið til sérhæfingar en auk almenns sviðs eru í boði fjórar leiðir til sérhæfingar í Háskólanum á Akureyri.

[B.Ed. nám og grunndiplóma](#)

Í Háskóla Íslands eru námsleiðir í framhaldsnámi til M.Ed. gráðu skipulagðar út frá því á hvaða skólastigi nemendur hyggjast kenna og hvort þeir hafi B.Ed. gráðu, kennslu-

[M.Ed. nám](#)

réttindi samkvæmt eldra skipulagi eða annars konar bakkalárgráðu við upphaf náms. Menntunarfræði til M.Ed. gráðu í Háskólanum á Akureyri skiptist í þrjú kjörsvið, leik-, grunn- og framhaldsskólastig. Það er opið þeim sem hafa B.Ed. gráðu, bakkalárgráðu eða sambærilega gráðu. MA gráða í náms- og kennslufræði í Háskóla Íslands og MA gráða í menntavísindum í Háskólanum á Akureyri eru að miklu leyti sambærilegar. Um er að ræða rannsóknartengt meistaranám sem býður upp á ýmiss konar sérhæfingu. Háskóli Íslands býður þó mun fleiri kjörsvið til sérhæfingar en Háskólinn á Akureyri.

Tafla 2.1 sýnir námsframboð kennaradeilda Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri í grunn- og framhaldsnámi skólaárið 2016–17. Innrammaðar eru þær námsleiðir sem veita B.Ed. og M.Ed. gráður og þar með sömu starfsréttindi þótt inntak þeirra geti verið breytilegt.

2.1 Námsframboð kennaradeilda HÍ og HA skólaárið 2016–17*					
Háskóli Íslands			Háskólinn á Akureyri		
Námsleiðir í grunnnámi	Gráða	Ein	Námsleiðir í grunnnámi	Gráða	Ein
Leikskólakennarafræði	B.Ed.	180	Kennarafræði – leiksk.kjörsv.	B.Ed.	180
Leikskólafræði	Grunndipl.	120	Leikskólafræði	Grunndipl.	120
Leikskólakennarafræði	Aukagrein	60			
Grunnskólakennarafræði	B.Ed.	180	Kennarafræði- grunnsk.kjörsv.	B.Ed.	180
Grunnskólakennarafræði	Aukagrein	60			
Kennslufr. f. iðnmeistara	Grunndipl.	60			
Kennslufr. verk- og starfsm.	B.Ed.	120			
Námsleiðir í framhaldsnámi	Gráða	Ein	Námsleiðir í framhaldsnámi	Gráða	Ein
Leikskólakennarafræði	M.Ed.	120	Menntunarfræði	M.Ed.	120
Menntunarfræði leikskóla	M.Ed.	120	leik-, grunn- og framhaldsskólastig		
Náms- og kennslufr.	M.Ed.	120	Menntunarfræði	Viðb.dipl.	60
Grunnskólakennarafræði	M.Ed.	120			
Kennslufræði grunnskóla	M.Ed.	120			
Framhaldsnám grunnsk.k.	M.Ed.	120			
Menntun framhaldsskólak.	MA/MS/M.Ed.	120			
Menntun framhaldsskólak.	Viðb.dipl.	60			
Náms- og kennslufr.	MA	120	Menntavísindi	MA	120
Náms- og kennslufr.	Viðb.dipl.	60	Menntavísindi	Viðb.dipl.	60
Málþroski og læsi	Viðb.dipl.	30			
Kennslufræði háskóla	Viðb.dipl.	30			

\* Heimild: Kennsluskrár og heimasíður Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri.

Námsferill kennaranema sem vilja öðlast kennsluréttindi getur verið á þrjá vegu:

- ✓ Nemendur geta lokið B.Ed. námi og bætt svo við framhaldsnámi sem lýkur með M.Ed. gráðu.
- ✓ Nemendur með bakkalárgráðu úr öðrum námsgreinum geta farið í framhaldsnám í kennaradeild sem lýkur með M.Ed. gráðu.



- ✓ Nemendur sem ljúka grunndiplómanámi geta fengið einingar metnar sem hluta af B.Ed. gráðu ef þeir kjósa að halda áfram námi. Þeir geta síðar bætt við sig framhaldsnámi sem lýkur með M.Ed. gráðu.

Báðir skólar bjóða upp á fjarnám í kennslufræðum. Samkvæmt upplýsingum frá Háskólanum á Akureyri eru um 50–60% kennaranema í skólanum í fjarnámi. Ekki reyndist mögulegt að greina hversu stórt hlutfall kennaranema er í fjarnámi við Háskóla Íslands þar sem þeir eru skráðir í fjarnám í einstökum námskeiðum en ekki heilum námsleiðum eins og í Háskólanum á Akureyri. Brautskráningartölur Háskóla Íslands frá 2009 og 2011 sýna þó að um 42–53% brautskráðra nemenda með B.Ed. gráðu stunduðu fjarnám þessi ár.

Fjarnám í kennslufræðum

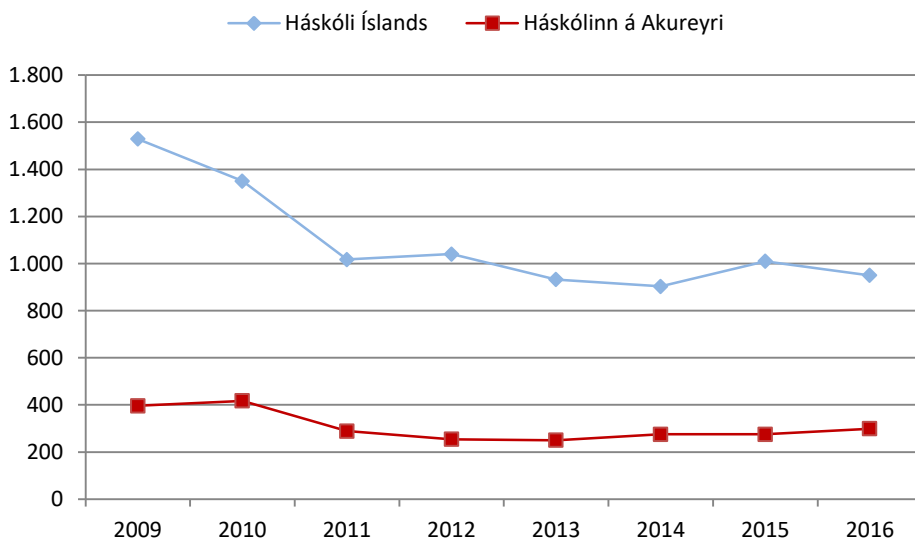
## 2.5 Aðsókn í kennaranám opinberu háskólanna

### 2.5.1 Skráðir nemendur 2009–16

Eins og mynd 2.2 sýnir hefur skráðum nemum við kennaradeildir opinberu háskólanna fækkað töluvert undanfarin ár. Skráðir nemendur voru alls 1.925 haustið 2009 en 1.249 haustið 2016. Það jafngildir um 35% fækkun.

Um 35% fækkun skráðra kennaranema frá 2009

#### 2.2 Skráðir nemendur við kennaradeildir HÍ og HA 2009–16\*



\*Heimildir: Nemendaskrá Háskóla Íslands og ársskýrslur Háskólans á Akureyri. Allar námsleiðir. Þess ber að geta að inni í tölum HÍ eru einnig skráðir nemendur við íþróttá-, tómsunda- og þroskaþjálfadeild skólans sem stunduðu nám á kjörsviðinu „kennari“ árin 2010–16. Að jafnaði voru þeir 41 á ári.

Alls fækkaði skráðum nemendum við kennaradeild Háskóla Íslands um 38% á tímabilinu 2009–16 en um 24% við Háskólann á Akureyri. Athygli vekur mikil fækkun milli árána 2009–11. Nærtækt er að skýra hana, a.m.k. að hluta til, með því að haustið 2009 hóf fyrsti hópur kennaranema nám samkvæmt fimm ára skipulagi í stað þriggja til fjögurra ára áður. Eftir stöðuga fækkun skráðra nemenda á tímabilinu 2009–13 tók þeim að fjölga á ný, þar af um 107 árið 2015. Haustið 2016 fækkaði þeim aftur um 36. Það ár fjölgaði nemendum við Háskólann á Akureyri um 24 en fækkaði aftur á móti um 60 við Háskóla Íslands.

Skýring á fækkun kennaranema

## 2.5.2 Skráðir nýnemar 2009–16

51% fækkun nýnema frá 2009

Yfirlit nýnemaskráninga í grunnám til kennsluréttinda sýnir enn betur dvínandi aðsókn í kennaranám undanfarin ár. Haustið 2016 voru samtals 214 nýnemar skráðir við kennaradeildir opinberu háskólanna miðað við 440 árið 2009. Fækkunin nemur því 51%.

59% fækkun nýnema við HÍ

Mynd 2.3 sýnir að nýnemum við kennaradeild Háskóla Íslands hefur fækkað jafnt og þétt frá og með árinu 2010. Undantekningar þar á eru árin 2013 þegar aðsókn stóð nánast í stað og 2015 þegar nýskráningum fjölgaði nokkuð frá fyrra ári. Aftur dró úr aðsókn haustið 2016 og hafa ekki færri nýnemar verið skráðir en þá á tímabilinu 2009–16. Alls voru 59% færri nýnemar skráðir í kennaranám í Háskóla Íslands árið 2016 en árið 2009.

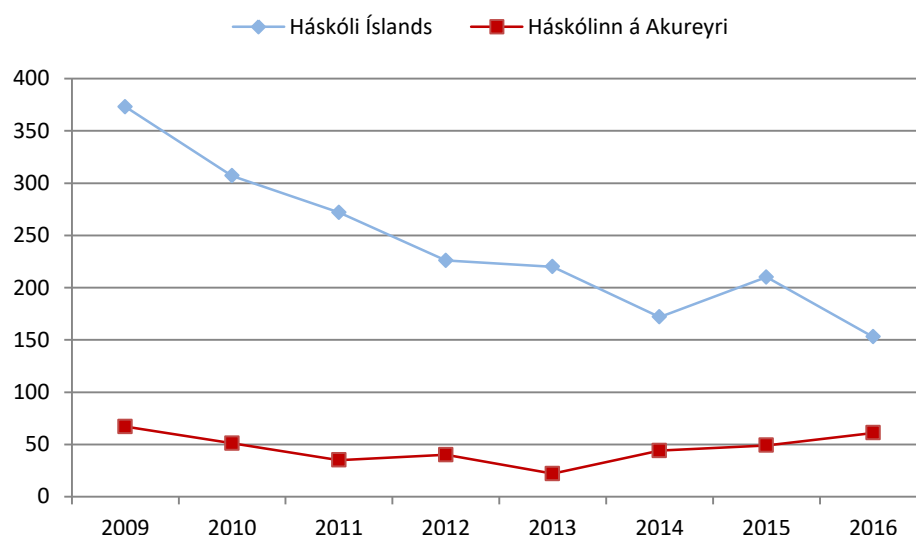
Samdráttur minni í Háskólanum á Akureyri

Þegar á heildina er litið dróst aðsókn einnig saman í kennaradeild Háskólans á Akureyri. Árið 2009 voru nýnemar 67 en voru 61 á haustönn 2016. Fækkunin nemur því um 9%. Aðsókn var minnst í Háskólanum á Akureyri árið 2013 þegar einungis 22 nýnemar voru skráðir í námið.

Hertar inntökukröfur

Í athugasemdum við drög að þessari skýrslu tók Háskólinn á Akureyri fram að fækkun nýnema við kennaradeild skólans mætti meðal annars rekja til hertra inntökukrafna. Um árabíl hefði deildin samþykkt nýnema eldri en 25 ára án stúdentsprófs en með tiltekinn starfsaldur. Nú sé þessi hópur að hámarki 10% nýnema og af þessum sökum hafi nýnemum fækkað, sérstaklega í leikskólakennaranámi.

### 2.3 Skráðir nýnemar í grunnám til kennsluréttinda 2009–16\*



\*Heimild: Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri. Þess ber að geta að inni í tölum HÍ eru einnig skráðir nýnemar við íþróttá-, tómstunda- og þroskaþjálfadeild skólans sem stunduðu nám á kjörsviðinu „kennari“ árin 2010–16. Að jafnaði voru þeir 15 á ári.

Eins og mynd 2.3 sýnir hafa að jafnaði töluvert fleiri nemendur stundað kennaranám við Háskóla Íslands en við Háskólann á Akureyri. Á síðustu árum hefur þessi munur þó minnkað mjög. Haustið 2016 voru 92 fleiri nýnemar skráðir í kennaranám í Háskóla Íslands en við Háskólann á Akureyri. Árið 2009 munaði 306 nemendum.

### 2.5.3 Útgáfa leyfisbréfa

Auk aðsóknartalna gefur yfirlit um fjölda útgefna leyfisbréfa ágæta mynd af þróun kennarastéttarinnar undanfarin ár (sjá töflu 2.4). Hafa ber í huga að yfirlitið sýnir ekki aðeins útgefin leyfisbréf til kennara sem brautskráðust frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri heldur einnig frá Listaháskóla Íslands og Háskólanum í Reykjavík.

Árið 2009 sker sig úr hvað varðar fjölda útgefna leyfisbréfa til leikskólakennara en þá fengu allir leikskólakennarar landsins send leyfisbréf þegar starfsheiti þeirra varð lög-gilt. Grunn- og framhaldsskólakennarar sem lokið höfðu námi og hlotið kennsluréttindi fyrir gildistöku laga nr. 87/2008 héldu sínum kennsluréttindum.

2.4	Fjöldi útgefna leyfisbréfa til notkunar á starfsheitum kennara*			
Ártal	Leikskóli	Grunnskóli	Framhaldsskóli	Alls
2015	57	171	133	361
2014	60	153	139	352
2013	29	131	92	252
2012	47	100	111	258
2011	185	948	687	1.820
2010	108	476	364	948
2009	2.506	407	324	3.237
2008	0	410	310	720
<b>Samtals</b>	<b>2.992</b>	<b>2.796</b>	<b>2.160</b>	<b>7.948</b>

\*Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Eins og tafla 2.4 sýnir voru helmingi færri leyfisbréf gefin út árið 2015 en árið 2008. Árið 2008 voru þó ekki veitt nein leyfi til leikskólakennara. Taflan sýnir um leið verulegar sveiflur milli ára. Gríðarleg aukning varð í útgáfu leyfisbréfa milli árana 2010 og 2011 en síðara árið voru í síðasta sinn gefin út leyfisbréf til þeirra kennara sem brautskráðust með B.Ed. gráðu eftir þriggja ára nám. Árið 2012 fækkaði útgefnum leyfisbréfum aftur umtalsvert, þ.e. úr 1.820 í 258. Væntanlega má skýra þá fækkun að miklu leyti með lengingu kennaranámsins. Eins og sjá má hefur útgáfa leyfisbréfa aukist nokkuð á ný á allra síðustu árum. Árið 2014 útskrifaðist fyrsti hópur kennaranema með M.Ed. gráðu eftir lengingu kennaranámsins í fimm ár. Það ár voru 100 fleiri leyfisbréf gefin út fyrir öll skólastig en árið á undan.

### 2.5.4 Ástæður minnkandi aðsóknar

Erfitt er að fullyrða hvað veldur minnkandi aðsókn í kennaranám. Ýmsar ástæður hafa verið nefndar, t.d. að nemendur séu tregir til að verja tíma sínum og fé í fimm ára nám sem áður tók þrjú til fjögur ár. Verulega dró úr aðsókn í grunnnám til kennsluréttinda<sup>2</sup> hjá opinberu háskólunum eftir árið 2009 þegar fyrsti hópur nemenda hóf nám eftir lengingu þess í fimm ár. Þá er einnig ljóst að launa- og starfskjör kennara geta haft veruleg áhrif á aðsókn í námið.

Til að kanna hugsanlegar ástæður minnkandi aðsóknar í kennaranám bar Ríkisendurskoðun saman tvö átta ára tímabil, þ.e. árin 2001–08 þegar námið tók þrjú ár (fjögur

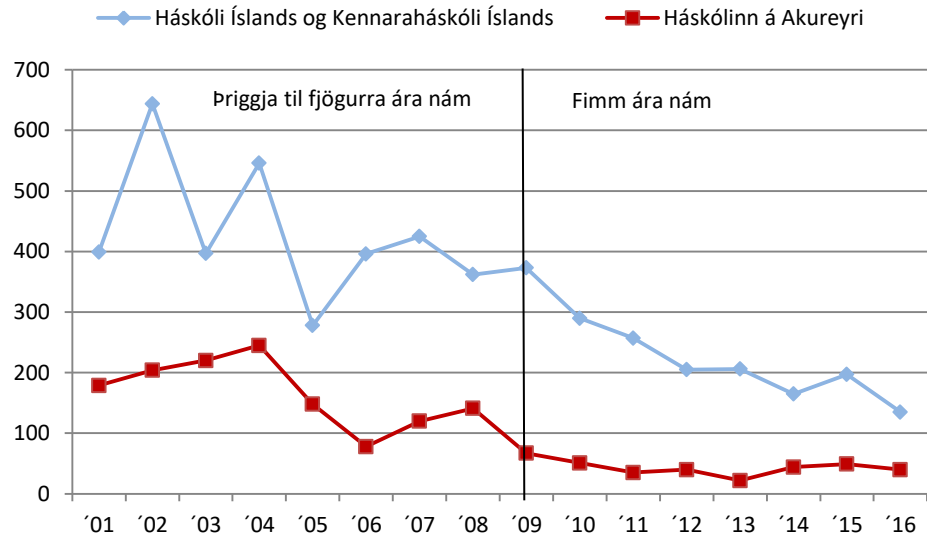
<sup>2</sup> Grunnskólakennarafræði B.Ed., leikskólakennarafræði B.Ed., viðbótarnám til B.Ed. prófs leikskólakennarafræði 15 ein, kennsluréttindanám, 15/30 ein, aðstoðarleikskólakennaranám 45 ein dipl.

Helmingi færri leyfisbréf árið 2015 en 2008

Áhrif lengingar náms og launa- og starfskjara á aðsókn

hjá framhaldsskólakennurum) og 2009–16 þegar námið tók fimm ár (sbr. mynd 2.5). Nýnemaskráningar voru að meðaltali 598 á ári fyrra tímabilið en 272 á ári hið seinna. Vegna þeirra breytinga sem urðu á ípróttakennaranámi við Háskóla Íslands árið 2009 voru nemendur þeirrar greinar ekki teknir með í þessum samanburði.

## 2.5 Skráðir nýnemar í grunnnám til kennsluréttinda 2001–16\*



\*Heimild: Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri.

Eins og mynd 2.5 sýnir einkenndist tímabilið 2001–08 af verulegum sveiflum, einkum við Kennaraháskóla Íslands/Háskóla Íslands. Þar voru skráðir nýnemar í grunnnám til kennsluréttinda flestir árið 2002 (644) en fæstir árið 2005 (278). Í sex ár af níu voru skráðir nýnemar í kringum 400. Árið 2008 voru þeir 362. Við Háskólann á Akureyri var stöðug fjölgun nýnema fram til ársins 2004, þ.e. úr 179 í 245. Eftir það fækkaði þeim á ný og voru 141 talsins árið 2008. Þegar á heildina er litið fækkaði skráðum nýnemum beggja skólanna nokkuð á árunum 2001–08. Þeir voru 578 við upphaf tímabilsins en 503 við lok þess.

Nokkur fækkun  
nýnema 2001–08

Frá árinu 2009 hefur skráðum nýnemum beggja háskóla fækkað nánast jafnt og þétt, þ.e. úr 440 í 175 árið 2016. Örlítil uppsveifla varð þó árið 2015 þegar þeir voru samtals 246. Ljóst er að fjöldi nýnema undanfarinna ára nægir ekki til þess að viðhalda þörf leik-, grunn- og framhaldsskóla fyrir menntaða kennara.

Fjöldi nema  
uppfyllir ekki  
kennaraþörf

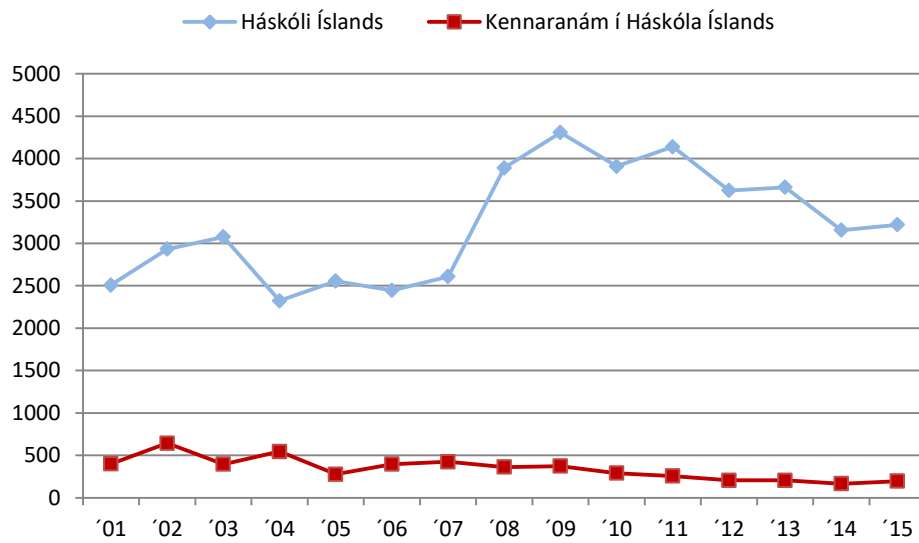
Almennt virðist efnahagsástand hafa talsverð áhrif á aðsókn í háskólanám. Minni aðsókn er í nám þegar atvinna er næg en í samdrætti eykst hún. Mynd 2.6 sýnir að nánast tvöfalt fleiri nýskráningar voru við Háskóla Íslands árið 2009 þegar áhrifa efnahagsbrunsins gætti sem mest en „góðærisárið“ 2007. Eins og myndin sýnir gildir þetta þó ekki um aðsókn í kennaranám. Þar fækkaði nemendum milli árana 2009 og 2007. Þetta styrkir kenninguna um að lenging kennaranámsins árið 2009 hafi haft veruleg áhrif á minnkandi aðsókn.

Þróun aðsóknar í  
kennaranám önnur  
en í háskólanám  
almennt

Síðustu ár hefur efnahagsástand hér á landi farið batnandi og samhliða því hefur dregið verulega úr nýskráningum í Háskóla Íslands. Fækkunin nemur 23% á árunum 2009–

16. Skráðum nýnemum í kennararám við Háskóla Íslands hefur þó fækkað enn meir á þessu tímabili, þ.e. um 55%.

2.6 Skráðir nýnemar í Háskóla Íslands og í kennaranámi 2001–15\*



\*Heimild: Háskóli Íslands.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að háskólarnir bregðist við minnkandi aðsókn og brotthvarfi. Rannsóknir háskólanna á upplifun og viðhorfi kennaranema til námsins og væntanlegs starfs gætu hugsanlega nýst í því sambandi. Í athugasemdum við drög að þessari skýrslu nefndu Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri að reglulega væru gerðar viðhorfsskannanir meðal núverandi og fyrrverandi nemenda skólanna. Að mati Ríkisendurskoðunar er vert að athuga hvort nota megi slíkar kannanir til að greina betur en gert hefur verið þann vanda sem steðjar að kennaranámi. Þá kemur fram að í Háskólanum á Akureyri sé þegar í gangi verkefni sem miðar að því að draga úr brottfalli nemenda á fyrsta ári án þess að draga úr námskröfum.

Rannsóknir á upplifun og viðhorfi kennaranema mikilvægar

2.5.5 Afleiðingar minnkandi aðsóknar

Ein augljósasta afleiðing dvínandi aðsóknar í kennaranám er hættan á kennaraskorti sem raunar hefur verið viðvarandi á leikskólastigi undanfarin ár. Í 9. gr. laga nr. 87/2008 segir: „Að lágmarki 2/3 stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna í hverjum leikskóla skulu teljast til stöðugilda leikskólakennara“. Samkvæmt upplýsingum á vefsíðu Hagstofu Íslands voru menntaðir leikskólakennarar um 1/3 (32,2%) starfsmanna við kennslu, umönnun og uppeldi barna í leikskólum árið 2015 og hafði þeim fækkað um 202 frá árinu 2013 þegar þeir voru flestir. Einnig fækkaði starfsmönnum leikskóla sem höfðu lokið annarri uppeldismenntun, t.d. grunnskólakennaranámi, þroskaþjálfun, diplómanámi í leikskólafræðum og leikskólaliðanámi, um 97 milli ára 2014 og 2015. Ófaglærðum starfsmönnum við leikskóla landsins hefur aftur á móti fjölgað stöðugt frá árinu 2011. Í desember 2015 skipuðu þeir um helming stöðugilda (49,3%) við uppeldi og menntun leikskólabarna. Þetta er þó að einhverju leyti breytilegt eftir landsvæðum. Samkvæmt upplýsingum frá Háskólanum á Akureyri eru t.d. flestar stöður leikskólakennara á Eyjafjarðarsvæðinu mannaðar faglærðu fólki.

Starfandi leikskólakennurum hefur fækkað um 202 frá árinu 2013

Mikilvægt að laða leikskólakennara til starfa

Eins og fram kom í töflu 2.4 hafa 2.992 leyfisbréf verið gefin út til leikskólakennara frá árinu 2009. Samkvæmt Hagstofunni störfuðu þó einungis 1.758 leikskólakennarar í leikskólum landsins í desember 2015 (59%). Allt frá árinu 2009 hafa leikskólakennarar verið í kringum þriðjungur starfsmanna í leikskólum. Eigi að uppfylla lagaákvæði um fjölda menntaðra leikskólakennara í leikskólum landsins þarf að laða fleiri til starfa í því fagi sem þeir eru menntaðir í og tryggja að starfsaðstæður séu þannig að þeir haldist lengur í starfi en raun ber vitni. Á Íslandi er ekki skólaskylda á leikskólastigi en það er engu að síður viðurkennt sem fyrsta skólastigið samkvæmt lögum og er valkostur sem langflestir foreldrar nýta sér.

Um helmingur menntaðra grunnskólakennara starfa við grunnskólana

Svipað ástand ríkir hjá grunnskólakennurum en talið er að einungis um helmingur menntaðra grunnskólakennara starfi við kennslu í grunnskólum landsins. Ýmsar blikur eru á lofti um yfirvofandi kennaraskort á þessu skólastigi. Hæg nýliðun kennara undanfarin ár veldur því m.a. að kennarastéttin hefur elst. Meðalaldur grunnskólakennara hækkaði úr 42,2 í 46,6 ár á tímabilinu 2000–15 og eru þeir að meðaltali eldri en í öðrum OECD ríkjum. Alls hefur kennurum undir þrítugu fækkað úr 15% árið 1998 í 4% árið 2015 samkvæmt Hagstofu Íslands. Á sama tímabili fjölgaði kennurum 50 ára og eldri úr 24% í 41%. Þar sem kennsluskylda minnkar með hækkanði aldri kennara eykst þörfin fyrir nýliðun í stéttinni. Þá eru stórir árgangar kennara á leið á eftirlaun. Í gildandi kjarasamningi Sambands íslenskra sveitarfélaga við Kennarasamband Íslands vegna Félags grunnskólakennara er þó ákvæði um að kennarar geti afsalað sér kennsluafslætti vegna aldurs gegn launabreytingum.

Grípa þarf til róttækra aðgerða svo að markmið gangi eftir

Eins og fram kom í kafla 2.2 hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti sett sér það markmið að auka nýliðun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum á komandi árum og er m.a. stefnt að því að hlutfall kennara yngri en 40 ára af heildarfjölda kennara á þessum skólastigum hækki um 2–4 prósentustig frá árinu 2015 til ársins 2019, þ.e. úr 30% í 33% á leikskólastigi, úr 28% í 30% á grunnskólastigi og úr 24% í 28% á framhaldsskólastigi. Miðað við dvínandi aðsókn í kennaranám á undanförunum árum virðist ljóst að grípa þarf til róttækra aðgerða ef þetta á að ganga eftir, m.a. þarf auglýsilega að halda í unga kennara og laða þá sem hafa snúið sér frá kennslu að nýju inn í skólana.

Sporna þarf við fjölgun réttinda-lausra kennara

Mun færri kennarar án kennsluréttinda starfa við kennslu nú en áður. Samkvæmt upplýsingum á vef Hagstofu Íslands voru þeir á bilinu 13–20% á árunum 1998–2008. Árið 2012 voru 4,1% kennara án kennsluréttinda en hlutfallið hækkaði í 5,4% árið 2015. Mikilvægt er að það aukist ekki frekar og því nauðsynlegt að huga vel að nýliðun og að menntaðir kennarar haldist í starfi.

Brautskráningar svara ekki kennaraþörf

Menntamálaráðuneyti (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) mat síðast kennaraþörf í grunnskólum landsins árið 1999. Þótt nýtt mat liggi ekki fyrir er nú almennt talið að brautskráningar grunnskólakennara þurfi að vera a.m.k. 200 á ári til að halda stéttinni við. Á árunum 2014–16 brautskráðust frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri að meðaltali 105 nemendur á ári með réttindi (M.Ed.) til að kenna á öllum skólastigum. Fjöldi brautskráninga undanfarin ár mun því augljóslega ekki svara komandi kennaraþörf.

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að marka skýra stefnu um eflingu kennaramenntunar. Í því sambandi er nauðsynlegt að taka mið af reglulegu mati á kennaraþörf á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Einnig er nauðsynlegt að hafa gott samstarf við háskólana, sveitarfélög og Kennarasamband Íslands. Megintilgangur stefnumótunarinnar væri að koma í veg fyrir kennaraskort og stuðla að gæðum kennslu á öllum skólastigum svo að markmiðum stjórnvalda í menntamálum verði náð.

Stjórnvöld vinni gegn kennaraskorti

Þá er mikilvægt að hafa í huga að með fækkun kennaranema minnka möguleikar háskólanna á að bjóða upp á sérhæfingu í kennaranámi. Námsleiðum hefur nú þegar fækkað í kennaradeild Háskóla Íslands af þessum sökum en reynt hefur verið að bæta það upp með því að fjölga valeiningum. Minni sérhæfing í kennaranámi eykur líkur á einsleitari menntun kennara. Það er ekki talin æskileg þróun og getur stuðlað að lakari gæðum kennslu og þar með verri námsárangri nemenda.

Fækkun kennaranema leiðir til lakari gæða

# 3 Kostnaður og skilvirkni kennaramenntunar

## 3.1 Fjárframlög ríkisins til kennaramenntunar

Reiknilíkan háskóla tekið í notkun árið 2000

Fjárframlög ríkisins til háskólakennslu grundvallast á reiknilíkani sem tekið var í notkun í fyrsta sinn við gerð fjárlaga árið 2000. Með reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla var gerð sú grundvallarbreyting á fjármögnunarkerfi háskóla að fjárveitingar voru látnar fylgja nemendum en ekki látnar ráðast af fjölda stöðugilda starfsmanna, launum þeirra, aðstæðum, kostnaðarhegðun og fyrirkomulagi hjá hverjum skóla. Reiknilíkanið skiptir námi við háskóla í reikniflokka og fjárframlag á hvern ársnema endurspeglar áætlaðan kostnað við kennslu í viðkomandi reikniflokki. Flokkarnir voru upphaflega sjö en hefur síðan verið fjölgað og eru 15 í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2017.

Fjárframlag standi undir öllum kostnaði

Mennta- og menningarmálaráðuneyti uppfærir forsendur líkansins á hverju ári í samræmi við ákvarðanir um almenna hagræðingarkröfu á stofnanir og almennar launa- og verðlagsforsendur fjárlaga. Framlagi ríkisins er ætlað að standa undir öllum venjulegum kostnaði við kennsluþátt háskólanna, m.a. kennslu, þjónustu, húsnæði, búnaði og annarri aðstöðu fyrir nemendur og starfsmenn. Hluta af reiknuðum útgjöldum, öðrum en kostnaði við kennslu og rannsóknir, fjármagna opinberu háskólarnir með því að innheimta skrásetningargjöld af nemendum.

Undanfarin ár hefur kennaranám verið í þriðja lægsta verðflokki í fyrrnefndu reiknilíkani. Fjárframlag ríkisins á hvern ársnema í kennaranámi hefur hækkað frá árinu 2014 um 25,3%, miðað við verðlag hvers árs. Þá nam það 850 þús.kr. Árið 2015 var það 916 þús.kr., árið 2016 var það 969,3 þús.kr. og í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2017 er gert ráð fyrir að það verði 1.064,8 þús.kr.

Brautskráningarframlög

Háskólar hafa frá árinu 2011 fengið brautskráningarframlög til viðbótar við framlög vegna ársnemendafjölda. Útreikningur framlagsins miðast við meðalfjölda brautskráninga í tvö ár, tveimur til þremur árum á undan fjárlögum hvers árs. Til dæmis er brautskráningarframlag í frumvarpi til fjárlaga 2016 reiknað út frá meðalfjölda brautskráninga árin 2013 og 2014. Fjárhæðin hefur verið óbreytt frá árinu 2011, þ.e. 150 þús.kr. vegna bakkalárgráðu, 50 þús.kr. vegna viðbótarnáms eftir bakkalárgráðu, 100 þús.kr. vegna meistaraáráðu og 1 m.kr. vegna doktorsprófs. Ekki er veitt brautskráningarframlag vegna diplómanáms á grunnstigi og hefur það samkvæmt mennta- og menningarmálaráðuneyti ekki komið til umræðu þar.

### 3.1.1 Framlag ríkisins á hvern brautskráðan kennaranema

Til þess að gera grein fyrir kostnaði ríkisins við kennaramenntun í opinberu háskólunum er hér reiknað út framlag ríkissjóðs á ársnema í þau fimm ár sem nemandi þarf að ljúka til að öðlast kennsluréttindi auk brautskráningarframlags. Miðað við þessar for-



sendur kostaði hver nemandi sem brautskráðist árið 2014 eftir fimm ára samfellt nám að lágmarki 4.159.000 kr. Nemandi sem brautskráðist árið 2015 eftir fimm ára samfellt nám kostaði að lágmarki 4.289.000 kr.

Kostnaður ríkissjóðs vegna kennaranema

Samanlagt framlag ríkissjóðs vegna brautskráðra nemenda úr kennaranámi kennaradeilda Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri var því að lágmarki rúmlega 1,8 ma.kr. árin 2013–15. Töflur 3.1, 3.2 og 3.3 sýna sundurliðun ríkisframlagsins á menntunarstig.<sup>3</sup>

3.1 Framlag ríkissjóðs á brautskráða kennaranema HÍ og HA grunndiplóma*				
Brautskrá.ár	Brautskráningar HÍ	Brautskráningar HA	Framl. á nem.	Framlag alls
2015	22	10	1.766.000	56.512.000
2014	29	8	1.621.000	59.977.000
2013	24	6	1.542.000	46.260.000
<b>Samtals</b>	<b>75</b>	<b>24</b>		<b>162.749.000</b>

3.2 Framlag ríkissjóðs á brautskráða kennaranema HÍ og HA B.Ed. gráða*				
Brautskrá. ár	Brautskráningar HÍ	Brautskráningar HA	Framl. á nem.	Framlag alls
2015	105	17	2.687.000	327.814.000
2014	96	31	2.542.000	322.834.000
2013	142	36	2.423.000	431.294.000
<b>Samtals</b>	<b>343</b>	<b>84</b>		<b>1.081.942.000</b>

3.3 Framlag ríkissjóðs á brautskráða kennaranema HÍ og HA M.Ed. gráða*				
Brautskrá. ár	Brautskráningar HÍ	Brautskráningar HA	Framl. á nem.	Framlag alls
2015	67	26	1.866.000	173.538.000
2014	86	43	1.721.000	222.009.000
2013	86	19	1.642.000	172.410.000
<b>Samtals</b>	<b>239</b>	<b>88</b>		<b>567.957.000</b>

\*Heimildir: Nemendaskrá HÍ, ársskýrslur HA og frumvörp til fjárlaga 2013–15.

Útreikningurinn miðast við að hver brautskráður nemandi hafi stundað nám sitt samfellt á þeim námshraða sem skipulag skólanna gerir ráð fyrir. Þetta þýðir að á bak við hverja diplómagraðu séu tvö samfelld námsár, þrjú samfelld námsár að baki hvernar B.Ed. gráðu og tvö samfelld námsár að baki hvernar M.Ed. gráðu. Ljóst er þó að vegna brotthvarfs og hægrar námsframvindu einstakra nemenda er raunkostnaður ríkisins vegna hvers brautskráðs nemanda mun hærrí en útreikningurinn sýnir (sbr. kafla 3.5).

Brotthvarf og námsframvinda hækka raunkostnað

## 3.2 Mælikvarðar á kostnað og skilvirkni

Í úttektinni *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (júní 2007) hvatti Ríkisendurskoðun yfirvöld menntamála til að þróa mælikvarða til að meta þessa þætti. Með stofnun Gæðaráðs íslenskra háskóla árið 2010 var ábendingum um gæðamál mætt með ásættanlegum hætti. Aftur á móti hafa ekki enn verið útfærðir mælikvarðar til að meta kostnað og skilvirkni háskólakennslu. Í frumvarpi til fjárlaga vegna ársins 2017 er

Engir opinberir mælikvarðar til um kostnað og skilvirkni

<sup>3</sup> Tekið skal fram að í þessum kafla er einungis horft til þess kennaranáms við Háskóla Íslands sem fer fram innan kennaradeilda Menntavísindasviðs.

þó tilgreindur einn mælikvarði til að meta skilvirkni háskólakerfisins en þeim mælikvarða fylgja ekki viðmið eða árangursvísar.

#### Mælikvarðar úttektarinnar

Kostnað og skilvirkni má meta með margvíslegum hætti. Einn möguleiki er að kanna samhengið milli fjölda vinnustunda starfsfólks háskólanna og fjölda brautskráðra nemenda (framleiðni vinnuafls). Annar möguleiki er að kanna samhengið milli annars vegar launa starfsmanna og fjárframlaga ríkisins og brautskráninga nemenda hins vegar (framleiðni fjármagns). Þriðji möguleiki er að kanna endurkomuhlutfall nemenda og námshraða þeirra (skilvirkni).

#### Bókhald háskóla- anna með ólíku sniði

Tekið skal fram að það setur nokkurt strik í reikninginn þegar hugað er að kostnaði og skilvirkni kennaranáms Háskólans á Akureyri og Háskóla Íslands að bókhald kennardeilda skólanna er með ólíku sniði. Af þeim sökum reyndist ómögulegt að afla sambærilegra gagna um kostnað nema að takmörkuðu leyti. Þá er bókhald kennaradeildar Háskóla Íslands ekki aðskilið frá öðrum deildum menntavísindasviðs, ólíkt öllum öðrum fræðasviðum skólans. Þetta fyrirkomulag er af ýmsum ástæðum óhentugt og kallaði á mikla vinnu við að draga út kostnað vegna kennaradeildar. Ríkisendurskoðun hvetur menntavísindasvið að sjá til þess að bókhald deilda sviðsins verði framvegis sundurliðað svo að unnt sé að kostnaðargreina þær hverja fyrir sig.

#### Bókhaldslegur aðskilnaður

Eins og fram kemur í viðbrögðum Háskóla Íslands (bls. 6) við ábendingu Ríkisendurskoðunar „Aðskilja þarf bókhald menntavísindasviðs“, telur Háskólinn að bókhaldslegur aðskilnaður deilda menntavísindasviðs muni ekki auðvelda kostnaðargreiningu niður á tiltekið nám. Akadémískir starfsmenn starfi fyrir sviðið í heild og geti kennt námskeið í fleiri en einni deild og nemendur sækji námskeið úr mörgum deildum. Af þessum sökum sé ómögulegt að kostnaðargreina kennaramenntun og betra væri að þróa aðra mælikvarða til þess.

#### Rökstuðningur ófullnægjandi

Ríkisendurskoðun fær ekki séð að menntavísindasvið hafi sérstöðu gagnvart öðrum fræðasviðum Háskólans þegar horft er til samnýtingar deilda á kennurum. Engu að síður eru deildir annarra fræðasviða Háskólans bókhaldslega aðskildar. Þá kom í viðbrögðum Háskólans hvorki fram rökstuðningur fyrir því hvers vegna ekki þætti æskilegt að aðskilja bókhald kennaradeildar frá öðrum deildum menntavísindasviðs né hverjir væru að mati svisins æskilegir mælikvarðar til að kostnaðargreina kennaranámið. Ríkisendurskoðun óskaði eftir frekari rökstuðningi og útskýringum Háskóla Íslands í þessu tilliti.

Í svari sínu vísaði Háskóli Íslands til 11. gr. laga um opinbera háskóla nr. 85/2008 og 12 gr. reglna Háskóla Íslands nr. 569/2009 sem fjalla um faglegt og rekstrarlegt sjálfstæði fræðasviða Háskólans. Fjárveitingu sé ekki dreift til einstakra deilda heldur til fræðasviða sem forseti stýri og sé ábyrgur fyrir gagnvart rektor og háskólaráði. Fræðasviðið sé því hinn eiginlegi rekstraraðili. Ákvörðun um að afmarka rekstur einstakra deilda sé forseta sviðsins. Þá sé allt nám á menntavísindasviði í sama reikniflokki og mikilvægt að samnýta starfsfólk milli deilda. Af þeim sökum sé það ráðið til sviðsins en ekki einstakra deilda. Faglegar forsendur fyrir skipulagningu náms ættu að ráða í það minnsta jafnmiklu og hugmyndafræði um kostnaðargreiningu og útreikninga á skilvirkni á einstaka námsleiðum. Þá gæti ólíkt fyrirkomulag innan fræðasviða Háskólans átt sér sögulegar skýringar.

Ríkisendurskoðun telur að enn vanti upp á rökstuðning fyrir því hvers vegna deildir menntavísindasviðs eru ekki bókhaldslega aðskildar. Skiljanlegt er að lögð sé áhersla á samnýtingu kennara milli deilda en það þýðir þó ekki að ómögulegt sé að sundurgreina kostnaðinn milli deilda. Rekstrarlegt sjálfstæði menntavísindasviðs og hlutverk forseta varðandi rekstrarlegar ákvarðanir ætti ekki að koma í veg fyrir að bókhaldslegur aðskilnaður deilda sé mögulegur, nema síður sé. Þá var enn ekki tilgreint í svari Háskólans hvaða mælikvarðar henti betur til að kostnaðargreina tiltekið nám. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að það sé gerlegt, enda mikilvægt að unnt sé að meta hversu hagkvæmar og skilvirkar opinberar stofnanir eru í rekstri sínum.

Kostnaðargreining  
þarf að vera gerleg

### 3.3 Framleiðni vinnuafls

Til glöggvunar á framleiðni vinnuafls er hér horft til fjölda vinnustunda akademískra starfsmanna og stundakennara kennaradeilda háskólanna tveggja í hlutfalli við fjölda brautskráðra nemenda árin 2013–15. Eins og töflur 3.4 og 3.5 sýna var nokkur munur á skólunum að þessu leyti. Að meðaltali voru unnar 74 færri vinnustundir á hvern brautskráðan nemanda í Háskóla Íslands en við Háskólann á Akureyri.

Framleiðni vinnu-  
afls meiri hjá HÍ en  
HA

3.4 Framleiðni vinnuafls kennaradeildar Háskóla Íslands*			
	Fjöldi vinnustunda	Brautskráningar	Vinnustundir á hvern brautskráðan nemanda
2015	45.878	229	200
2014	44.918	233	193
2013	48.061	251	191
<b>Meðaltal</b>			<b>195</b>

\*Heimild: Háskóli Íslands.

3.5 Framleiðni vinnuafls kennaradeildar Háskólans á Akureyri*			
	Fjöldi vinnustunda	Brautskráningar	Vinnustundir á hvern brautskráðan nemanda
2015	22.047	88	251
2014	22.865	92	249
2013	22.516	73	308
<b>Meðaltal</b>			<b>269</b>

\*Heimild: Háskólinn á Akureyri.

Ekki er ólíklegt að sá munur sem kemur fram í töflunum hér að ofan skýrist að einhverju leyti af því að nemendahópar hvers kennara eru almennt stærri í Háskóla Íslands en Háskólanum á Akureyri. Það gæti um leið haft áhrif á þá þjónustu sem skólarnir veita nemendum sínum. Töflur 3.4 og 3.5 sýna einnig að framleiðni vinnuafls hefur aukist verulega við Háskólann á Akureyri á árunum 2013–15, þ.e. vinnustundum vegna hvers brautskráðs nemanda fækkaði úr 308 í 251. Á sama hátt hefur framleiðni vinnuafls minnkað lítillega við Háskóla Íslands. Þar fjölgaði vinnustundum á hvern nemanda úr 191 í 200. Munurinn á skólunum hefur því minnkað nokkuð á tímabilinu þegar litið er til þessa þáttar.

Munur milli  
háskólanna hefur  
minnkað

### 3.4 Framleiðni fjármagns

Framleiðni fjármagns lýsir hlutfalli milli þeirra fjármuna sem lagðir eru í rekstur og þeirra afurða sem reksturinn skilar, þ.e. hversu vel fjármunir eru nýttir til framleiðslu

eða þjónustu. Til þess að kanna framleiðni fjármagns kennaradeilda Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri er hér skoðaður heildarlaunakostnaður starfsmanna á hvern brautskráðan nemanda árin 2013–15 (sjá töflur 3.6 og 3.7). Einungis er horft til launa akademískra starfsmanna og stundakennara.

3.6 Framleiðni fjármagns kennaradeildar Háskóla Íslands*			
	Heildarlaunakostnaður	Brautskráningar	Launakostnaður á hvern brautskráðan nemanda
2015	503.001.960	229	2.196.515
2014	449.874.456	233	1.930.792
2013	464.618.253	251	1.851.069
<b>Meðaltal</b>			<b>1.992.792</b>

\*Heimild: Háskóli Íslands.

3.7 Framleiðni fjármagns - Kennaradeildar Háskólans á Akureyri*			
	Heildarlaunakostnaður	Brautskráningar	Launakostnaður á hvern brautskráðan nemanda
2015	200.297.723	88	2.276.110
2014	193.945.056	92	2.108.098
2013	168.001.230	73	2.301.387
<b>Meðaltal</b>			<b>2.228.532</b>

\*Heimild: Háskólinn á Akureyri

Framleiðni fjármagns minni hjá HA en HÍ

Að meðaltali var launakostnaður á hvern brautskráðan nemanda 235.740 kr. hærri (11,8%) í kennaradeild Háskólans á Akureyri en Háskóla Íslands á árunum 2013–15. Eins og töflurnar sýna var munurinn mestur árið 2013 þegar kostnaðurinn var rúmlega 450 þús.kr. meiri (24,3%) hjá Háskólanum á Akureyri en Háskóla Íslands. Munurinn hefur síðan minnkað nokkuð og nam tæplega 80 þús.kr (3,6%) árið 2015.

Ítarlegri greining ekki möguleg

Vert er að taka fram að ítarleg kostnaðargreining þar sem reiknað væri með margvíslegum kostnaðarþáttum, s.s. húsnæðiskostnaði, stoðþjónustu og kostnaði við vettvangsnám, gæti gefið skýrari mynd af framleiðni fjármagns. Eins og áður hefur komið fram bárust Ríkisendurskoðun ólíkar kostnaðarupplýsingar frá skólunum sem gerði þess konar samanburð ómögulegan.

Íþróttakennararnemar undanskildir

Einnig skal tekið fram að Menntavísindasvið Háskóla Íslands gat ekki veitt Ríkisendurskoðun upplýsingar um launakostnað og fjölda vinnustunda þeirra akademísku starfsmanna og stundakennara sem kenna íþróttakennaranemum. Af þeim sökum er ekki reiknað með þeim í tölum um framleiðni vinnuafis og fjármagns.

### 3.5 Endurkomu- og brautskráningarhlutfall

Mælikvarðar á skilvirkni

Við að meta skilvirkni kennaradeilda Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri er hér farin sú leið að horfa til endurkomu- og brautskráningarhlutfalls nemenda á þeim fimm ára námsferli sem nauðsynlegur er til að öðlast starfsheiti og starfsréttindi sem kennari í leik-, grunn- og framhaldsskólum samkvæmt lögum nr. 87/2008.

Fyrst er litið til endurkomuhlutfalls á öðru námsári í grunn- og framhaldsnámi, síðan til hlutfalls brautskráðra miðað við nýnemaskráningar þremur árum fyrir brautskráningu

og að lokum til hlutfalls brautskráninga úr framhaldsnámi tveimur árum eftir upphaf náms. Hlutföll Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri eru borin saman til þess að athuga hvort munur er á skilvirkni skólanna. Því lægra sem endurkomu- og brautskráningarhlutfallið er, því minni er skilvirknin.

Tekið skal fram að Ríkisendurskoðun tókst ekki að öllu leyti að fá samanburðarhæfar upplýsingar um endurkomu- og brautskráningarhlutföll þeirra nemenda sem hafa stundað grunn- og framhaldsnám á kjörsviðinu „kennari“ við íþróttá-, tólmstunda- og þroskaþjálfadeild Háskóla Íslands. Af þeim sökum er ekki reiknað með þessum nemendum þar sem rætt er um endurkomu- og brautskráningarhlutfall í kennaranámi.

### 3.5.1 Endurkomuhlutfall á öðru námsári í grunn- og framhaldsnámi

Endurkomuhlutfall nemenda (*retention rate*) er almennt talið mikilvægur mælikvarði á árangur háskóla. Það miðast við hlutfallslegan fjölda nemenda einstakra háskóladeilda sem heldur námi sínu áfram næsta haust á eftir. Tölur 3.8 og 3.9 sýna endurkomuhlutfall þeirra nemenda sem hófu grunn- og framhaldsnám við kennaradeildir Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri árin 2012–14 og skiluð sér á annað námsár næsta haust á eftir.

3.8 Endurkomuhlutfall nemenda í grunn- og framhaldsnámi í kennaradeild Háskóla Íslands 2013–15*			
Grunnnám	Fjöldi	Fjöldi næsta haust	Endurkomuhlutfall
2014–15	122	64	53%
2013–14	155	89	57%
2012–13	157	87	55%
<b>Meðaltal</b>			<b>55%</b>
Framhaldsnám	Fjöldi	Fjöldi næsta haust	Endurkomuhlutfall
2014–15	109	73	67%
2013–14	112	86	77%
2012–13	123	100	81%
<b>Meðaltal</b>			<b>75%</b>

\*Heimild: Nemendaskrá Háskóla Íslands.

3.9 Endurkomuhlutfall nemenda í grunn- og framhaldsnámi í kennaradeild Háskólans á Akureyri 2013–15*			
Grunnnám	Fjöldi	Fjöldi næsta haust	Endurkomuhlutfall
2014–15	39	25	64%
2013–14	22	15	68%
2012–13	37	24	65%
<b>Meðaltal</b>			<b>65%</b>
Framhaldsnám	Fjöldi	Fjöldi næsta haust	Endurkomuhlutfall
2014–15	50	32	64%
2013–14	50	39	78%
2012–13	65	35	54%
<b>Meðaltal</b>			<b>65%</b>

\*Heimild: Nemendaskrá Háskólans á Akureyri.

Endurkomuhlutfall grunn- og framhaldsnema 55–75%

Eins og töflurnar sýna var endurkomuhlutfall grunn- og framhaldsnema í kennaradeild Háskólans á Akureyri að meðaltali það sama, þ.e. 65%. Það er nokkuð hærra en endurkomuhlutfall grunnnema við Háskóla Íslands. Þar skráðu að meðaltali 55% sig á annað námsár næsta ár á eftir. Á móti kemur að nokkuð hærra hlutfall nemenda í framhaldsnámi við Háskóla Íslands (75%) skilaði sér á annað ár en við Háskólann á Akureyri (65%).

Markmiðum ekki náð

Þróun endurkomuhlutfalls grunnnema Háskóla Íslands hefur ekki verið í samræmi við stefnu skólans fyrir árin 2011–16 um að auka hlutfallið um 5% á ári. Eins og tafla 3.8 sýnir hækkaði hlutfallið um 3,5% árið 2014 en lækkaði aftur um 7% árið 2015. Þá sést einnig að endurkomuhlutfall nemenda skólans á öðru námsári í framhaldsnámi lækkaði árin 2013–15 úr 81% í 67%.

Ekki endilega brottfall úr háskólanámi

Taka ber fram að hluti nemenda sem heldur ekki áfram sama námi ári seinna hefur nám við aðrar deildir. Því er ekki endilega um brottthvarf úr námi að ræða. Í því sambandi má benda á að endurkomuhlutfall nýnema í Háskóla Íslands, þ.e. hlutfall nemenda sem voru innritaðir í skólann ári eftir að þeir hófu nám, var á bilinu 68–71% árin 2012–14. Í Háskólanum á Akureyri var hlutfallið á bilinu 64–84% (sjá nánar töflu 3.10).

Endurkomuhlutfall nýnema í háskólum

Tafla 3.10 sýnir endurkomuhlutfall nýnema í grunnnámi í öllum viðurkenndum háskólum landsins árin 2012–14. Þar sést m.a. að endurkomuhlutfall hjá Háskólanum á Akureyri var sveiflukenndara en hjá Háskóla Íslands líkt og endurkomuhlutfall nemenda skólans á annað ár í framhaldsnámi.

3.10 Endurkomuhlutfall nýnema í viðurkenndum háskólum landsins 2012–14*	2012	2013	2014
Háskóli Íslands	71%	68%	71%
Háskólinn á Akureyri	71%	84%	64%
Háskólinn á Bifröst	78%	87%	85%
Háskólinn í Reykjavík	74%	71%	63%
Hólaskóli-Háskólinn á Hólum	-	75%	81%
Landbúnaðarháskóli Íslands	-	94%	47%
Listaháskóli Íslands	96%	99%	94%

\*Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Bæta þarf upplýsingar um endurkomuhlutföll

Upplýsingar um endurkomuhlutfall annarra deilda skólanna liggja ekki fyrir og samburður við þær því ómögulegur. Mikilvægt er að bætt verði úr þessu þar sem slíkar tölur eru nauðsynlegur grundvöllur til mælinga á kostnaði og skilvirkni.

### 3.5.2 Brautskráningarhlutföll í grunnnámi

Brautskráningarhlutfall nemenda (*graduation rate*) er annar mikilvægur mælikvarði á árangur háskóla. Hér er það notað til að segja til um hlutfall þeirra nemenda sem ljúka námi á tilsettum tíma. Í töflum 3.11 og 3.12 eru nýnemaskráningar í B.Ed. nám að hausti árin 2009–13 bornar saman við brautskráningar þremur árum síðar, þ.e. að vori árin 2012–16. Hafa verður í huga að hluti nemenda lýkur námi á lengri tíma og segir brautskráningarhlutfall því ekki endilega til um brottfall úr náminu. Í sjálfsmatsskýrslu kennaradeildar Háskóla Íslands frá árinu 2014 kom t.a.m. fram að 18% brautskráðra grunnnema árið 2013 lauk náminu á fjórum árum og 8% lauk því á fimm árum.

3.11 Skráðir nýnemar og brautskráðir þremur árum síðar með B.Ed. gráðu frá kennaradeild Háskóla Íslands 2009–16*				
Innskr.ár	Nýnemar	Brautskráðir	Brautskráningar	Hlutfall brautskrá.
2013	158	2016	80	51%
2012	190	2015	105	55%
2011	229	2014	96	42%
2010	234	2013	142	61%
2009	361	2012	138	38%
<b>Samtals</b>	<b>1.172</b>		<b>561</b>	<b>Meðaltal 49%</b>

\*Heimild: HÍ, nýskráningar á haustmisseri í B.Ed. nám og brautskráningar að vori.

3.12 Skráðir nýnemar og brautskráðir þremur árum síðar með B.Ed. gráðu frá kennaradeild Háskólans á Akureyri 2009–16*				
Innskr.ár	Nýnemar	Brautskráðir	Brautskráningar	Hlutfall brautskrá.
2013	22	2016	17	77%
2012	40	2015	17	43%
2011	35	2014	31	89%
2010	51	2013	36	71%
2009	63	2012	47	75%
<b>Samtals</b>	<b>211</b>		<b>148</b>	<b>Meðaltal 71%</b>

\*Heimild: HA, nýskráningar á haustmisseri í B.E.d nám og brautskráningar að vori.

Tölurnar sýna að nokkur munur er á skilvirkni skólanna. Hlutfall brautskráninga miðað við fjölda nýnema þremur árum fyrr var að meðaltali 49% í Háskóla Íslands en 71% í Háskólanum á Akureyri. Út frá þessum forsendum má ætla að Háskólinn á Akureyri sé skilvirkari en Háskóli Íslands þegar hugað er að B.Ed. námi. Hærra endurkomuhlutfall grunnnema á annað ár við skólann rennur einnig stoðum undir það.

Brautskráningar-  
hlutfall í grunnnámi  
hærra við HA en HÍ

### 3.5.3 Brautskráningarhlutföll í framhaldsnámi

Skilvirkni framhaldsnáms miðast hér við brautskráningarhlutföll nemenda með M.Ed. gráðu sem hófu námið tveimur árum fyrir brautskráningu árin 2014–16. Langflestar brautskráningar fara fram á vorin og eru því hafðar hér til viðmiðunar.

3.13 Hlutfall M.Ed. nema sem brautskráðist tveimur árum eftir upphaf náms*			
Háskóli Íslands	Brautskráðir	Þar af eftir 2ja ára nám	Hlutfall
2016	63	36	57%
2015	55	33	60%
2014	40	28	70%
<b>Meðaltal</b>			<b>62%</b>
Háskólinn á Akureyri	Brautskráðir	Þar af eftir 2ja ára nám	Hlutfall
2016	30	20	67%
2015	26	20	77%
2014	43	24	56%
<b>Meðaltal</b>			<b>66%</b>

\*Heimild: Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri.

Skilvirkni háskólanna misjöfn

Að meðaltali var fjögurra prósentustiga munur á brautskráningarhlutföllum skólanna árin 2014–16 og var framhaldsnám Háskólans á Akureyri skilvirkara. Brautskráningarhlutfall Háskólans á Akureyri jókst úr 56% árið 2014 í 67% árið 2016. Í heildina var skilvirkni mest við Háskólann á Akureyri árið 2015 þegar 20 af 26 brautskráðum nemendum hófu nám tveimur árum fyrir brautskráningu. Brautskráningarhlutfall Háskóla Íslands lækkaði aftur á móti úr 70% árið 2014 í 57% árið 2016. Hægari námsframvinda og brotthvarf eru helstu ástæður þessarar þróunar. Það vekur athygli að skilvirkni jókst í Háskólanum á Akureyri á sama tíma og hún minnkaði hjá Háskóla Íslands.

Skýringar á skilvirkni háskólanna

Erfitt er að átta sig á ástæðum fyrir brotthvarfi eða hægri námsframvindu. Samkvæmt upplýsingum beggja skóla er nokkuð um að kennaranemar fái starfstilboð frá skólum áður en þeir hafa lokið námi og endurspeglar það þörfina fyrir kennara. Samkvæmt upplýsingum frá Háskólanum á Akureyri er markvisst unnið gegn því að nemendur ráðist til kennslustarfa án þess að hafa lokið M.Ed. gráðu. Það gæti útskýrt að hluta til hærra brautskráningarhlutfall skólans í framhaldsnámi. Eins er mögulegt að fámennari nemendahópar og meira aðhald skólans skýri meiri skilvirkni.

Fáir með B.Ed. í framhaldsnám

Þá vekur athygli að samkvæmt upplýsingum frá kennaradeild Háskóla Íslands um menntun samþykktra umsækjenda í framhaldsnám í grunnskólakennarafræðum er aðeins lítill hluti þeirra með B.Ed. gráðu. Árið 2015 voru einungis 3 af 40 samþykktum umsóknum í námið frá einstaklingum með B.Ed. próf og árið 2014 voru þær 6 af 26. Þetta vekur upp spurningar um afdrif þeirra nemenda sem lokið hafa B.Ed. gráðu en halda ekki áfram í framhaldsnám til kennsluréttinda og rennir einnig frekari stoðum undir að bæta mætti skilvirkni námsins í Háskóla Íslands.

Munur á skilvirkni 4–22 prósentustig

Tölur um endurkomu- og brautskráningar skólanna á ýmsum stigum námsins sýna mun á skilvirkni kennaranáms við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri (sjá töflu 3.14). Mismunur endurkomu- og brautskráningarhlutfalla nam frá 4 til 22 prósentustiga. Að meðaltali var skilvirkni Háskólans á Akureyri meiri en Háskóla Íslands og munaði þar sjö prósentustigum.

3.14 Samantekt meðaltala endurkomu- og brautskráningarhlutfalla	HA	HÍ
Endurkomuhlutfall á annað ár í grunnámi (2013–15)	65%	55%
Endurkomuhlutfall á annað ár í framhaldsnámi (2013–15)	65%	75%
B.Ed. brautskráningar í hlutfalli við nýskráningar (2009–16)	71%	49%
M.Ed. brautskráningar í hlutfalli við upphaf náms tveimur árum fyrr (2014–16)	66%	62%

Próa þarf mælikvarða og viðmið

Þar sem ekki hafa verið þróaðir opinberir mælikvarðar um æskilega skilvirkni í háskólanámi er óljóst hvað telst ásættanlegt í þeim efnum og hvað ekki. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að menntayfirvöld ákveði slík viðmið. Í því sambandi þarf m.a. að sundurgreina endurkomu- og brautskráningartölur nemenda eftir námsgreinum svo að meta megi skilvirkni námsgreina. Einnig þarf að skilgreina æskileg viðmið endurkomu- og brautskráningarhlutfalla og stuðla að því að bókhald háskólanna sé fært með samræmdum hætti.



Þá er mikilvægt að kennaradeildir Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri leiti leiða til að laða nýnema í kennaranám og bæta endurkomu- og brautskráningarhlutföll nemenda. Mikilvægt er að bæði háskólarnir og mennta- og menningarmálaráðuneyti styðji deildirnar í þeirri viðleitni. Jafnframt eru skólarnir hvattir til að kanna reglulega ástæður fyrir brotthvarfi nemenda og hægri námsframvindu. Niðurstöður slíkra kannana gætu m.a. nýst til þess að stuðla að aukinni skilvirkni og betri nýtingu ríkisfjár.

Skólarnir bæti  
skilvirkni og auki  
aðsókn



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)