

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Aragötu 14

Sími: 525 4500/525 4553

Fax: 525 4096

Heimasíða: www.ioes.hi.is

Tölvufang: ioes@hag.hi.is

Skýrsla nr. C03:07

Menntareikningar

Desember 2003

Efnisyfirlit

Ágrip	4
1 Um menntareikninga.....	11
1.1 REYNSLA BRETA.....	12
1.1.1 Skosk könnun.....	14
1.2 REYNSLA Í BANDARÍKJUNUM.....	20
1.3 REYNSLA SVÍA.....	21
2 Menntun á Íslandi.....	26
2.1 SÍMENNTUN	35
2.1.1 Hverjir sækja námskeiðin og hvers vegna?	37
2.1.2 Þeir sem sækja ekki námskeið: Eldra starfsfólk og þeir minnst menntuðu	41
2.1.3 Atvinnurekendur.....	44
2.1.4 Framboðsaðilar	45
2.1.5 Hlutverk aðila á vinnumarkaði í símenntun.....	47
2.1.6 Raunfærni.....	51
3 Símenntun á Norðurlöndunum	55
3.1 SÍMENNTUN Í SVÍÐJÓÐ.....	56
3.1.1 Formleg menntun	57
3.1.2 Framhaldsmenntun fyrir iðnaðarmenn.....	58
3.1.3 Óformleg menntun	58
3.1.4 Starfsþjálfun.....	59
3.1.5 Átak í fullorðinsfræðslu	60
3.2 SÍMENNTUN Í DANMÖRKU.....	60
3.2.1 Formleg menntun.....	60
3.2.2 Starfsþjálfun.....	61
3.2.3 Óformleg menntun	62
3.3 SÍMENNTUN Í NÖREGI	62
3.3.1 Formleg menntun	63
3.3.2 Óformleg menntun	64
3.3.3 Starfsþjálfun.....	65
3.4 SÍMENNTUN Í FINNLANDI	65
3.4.1 Almenn menntun.....	66
3.4.2 Iðnmenntun og þjálfun	67
4 Þjóðhagsleg áhrif menntunar	68
4.1 SAMBAND MENNTUNAR OG TEKJUSKIPTINGAR.....	68
4.2 SAMBAND MENNTUNAR OG HAGVAXTAR	70
5 Menntareikningar á Íslandi: Markmið og framkvæmd	73
5.1 MARKMIÐ	73
5.2 FRAMKVÆMD.....	74
5.3 FRAMBOÐ OG GÆÐI NÁMS.....	78
Viðauki: Kenningar um fjárfestingu í menntun og þjálfun	84
Kenning Pigous.....	84
Kenning Beckers	85

Myndayfirlit

Mynd 1. Hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsskólanámi á aldrinum 25–31 árs ..4	
Mynd 1.1. Notendur menntareikninga í Skotlandi eftir kyni og aldri	14
Mynd 1.2. Menntun reikningseigenda	15
Mynd 1.3. Ástæður sem nefndar voru fyrir þátttöku í kerfinu.....	15
Mynd 1.4. Námskeið sótt af þátttakendum	16
Mynd 1.5. Ánægja með sótt námskeið.....	17
Mynd 1.6. Breytt viðhorf til menntunar vegna þátttöku í kerfinu	18
Mynd 1.7. Ábati af námskeiðssókn.....	18
Mynd 2.1. Hlutfallsleg skipting kennslutíma niður á námsgreinar s.....	26
Mynd 2.2. Útgjöld til menntamála, sem hlutfall af landsframleiðslu	27
Mynd 2.3. Hlutfall fólks með stúdentspróf í ljósi einkunna á samræmdumprófum	28
Mynd 2.4. Hlutfall þeirra sem stunduðu nám í framhaldsskóla árið 2001	29
Mynd 2.5. Hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsskólanámi á aldrinum 25–31....	29
Mynd 2.6. Meðallaun í dagvinnu eftir menntun hjá meðlimum VR	31
Mynd 2.7. Samanburður á námsstöðu 1969- og 1975-árgangsins við 22 ára aldur....	31
Mynd 2.8. Hlutfall þeirra sem sóttu iðn- eða verknám af þeim sem stunduðu framhaldsskólanám á Norðurlöndunum skólaárið 1999–2000.....	33
Mynd 2.9. Ástæður þess að einstaklingar fæddir 1975 hættu framhaldsskólanámi	33
Mynd 2.10. Nemendur í háskólanámi á Íslandi frá 1980–2002.....	35
Mynd 2.11. Þátttaka í námi utan skólakerfis meðal aldurshópsins 18–65 ára.....	37
Mynd 2.12. Helstu ástæður þess að aðspurðir sóttu ekki námskeið	38
Mynd 2.13. Áhugi á námskeiðssókn eftir menntun	39
Mynd 2.14. Námskeiðssókn eftir menntun	40
Mynd 2.15. Aldursdreifing árið 2002 og árið 2003	42
Mynd 2.16. Atvinnuþátttaka karla og kvenna.....	43
Mynd 2.17. Hlutfall þeirra sem voru hvattir til að sækja námskeið	45
Mynd 2.18. Þátttaka í starfstengdum námskeiðum eftir fræðsluaðila	46
Mynd 2.19. Þau námskeið sem voru aðallega sótt.....	46
Mynd 3.1. Meðalþátttaka einstaklinga á aldrinum 25–64 ára í ýmiss konar starfi tengdu fullorðinsfræðslu og símenntun í Svíþjóð, Danmörku, Finnlandi og Noregi undanfarin ár	55
Mynd 3.2. Ástæður fyrir þátttöku í ýmiss konar fullorðinsfræðslu og símenntun hjá einstaklingum á aldrinum 25–64 ára árin 1994–98.....	56
Mynd 3.3. Þátttaka í símenntun og fullorðinsfræðslu í Svíþjóð eftir menntun.....	57
Mynd 3.4. Meðalþátttaka í ýmiss konar fullorðinsfræðslu eða símenntun í Danmk...	62
Mynd 3.5. Meðalþátttaka í ýmiss konar símenntun og fullorðinsfræðslu í Noregi	63
Mynd 3.6. Meðalþátttaka í ýmiss konar símenntun og fullorðinsfræðslu í Finnlandi	66
Mynd 3.7. Starfsþjálfun innan fyrirtækja í Finnlandi árin 1997–2001	68
Mynd 4.1. Samband menntunar og tekjudreifingar	69
Mynd 4.2. Ójöfnuður í menntun meðal OECD-landanna frá 1980–1995	70

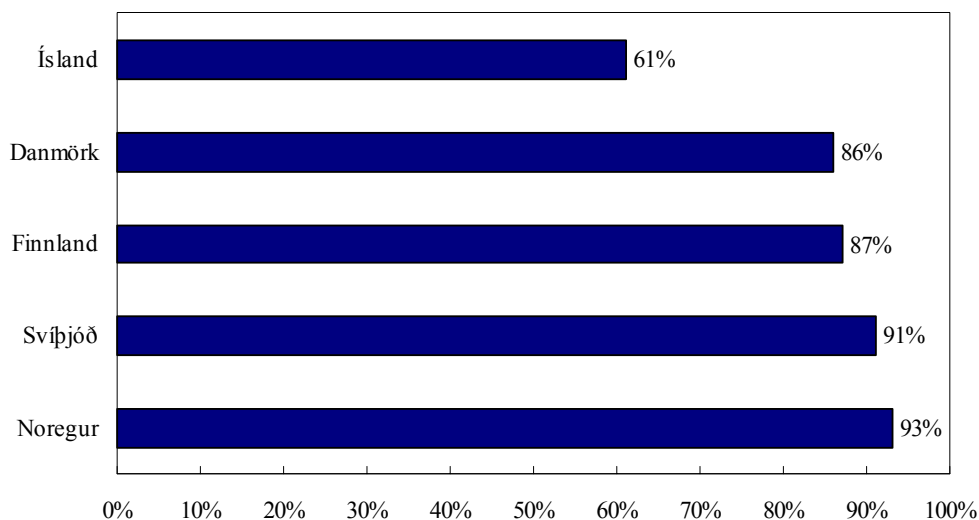
Töfluyfirlit

Tafla 2.1. Framlög úr ríkissjóði til framhaldsskóla árið 2002	28
Tafla 2.2. Atvinnuleysi eftir prófgráðum, hlutföll	30
Tafla 2.3. Ástæður fyrir því að aðspurðir völdu iðnnám	32
Tafla 3.1. Þátttaka í námskeiðum í boði sveitarfélaga í Svíþjóð árið 2002	58
Tafla 3.2. Þátttaka í símenntun eftir fræðsluaðilum í Noregi árið 2001	65

Ágrip

Almennt er talið að menntun auki hagvöxt og framleiðni og bæti lífskjör fólks, enda er eitt helsta hlutverk ríkisins að tryggja jafnrétti til náms. Kröfur um menntun og starfsþekkingu hafa ennfremur vaxið á síðustu árum í atvinnulífinu og tekjubilið milli faglærðra og ófaglærðra breikkað. Þessa þróun má að einhverju leyti má rekja til aukinna tækniframfara og alþjóðaviðskipta en hennar gætir um allan hinn vestræna heim. Íslendingar standa að sumu leyti vel í samanburði við aðrar þjóðir hvað menntun áhrærir, einkum hvað varðar fjölda háskólamenntaðs fólks. Hins vegar er ekki sömu sögu að segja um lægri skólastig, en vegna mikils brotthfalls úr framhaldsskólum er framhaldsskólamenntun ekki jafn almenn hérlandis og meðal annarra vestrænna ríkja. Á mynd 1 má sjá að hlutfall þeirra sem hafa lokið framhaldsskólanámi á Íslandi er mun lægra en á hinum Norðurlöndunum.

Mynd 1. Hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsskólanámi á aldrinum 25–31 árs árið 2001 á Norðurlöndunum¹



Þetta hlýtur að teljast áhyggjuefni fyrir íslenskt samfélag þar sem möguleikar og hæfileikar margra einstaklinga eru ekki nýttir sem skyldi vegna skorts á menntun og fagþjálfun. Af þeim sökum má færa rök fyrir því að nauðsyn sé á nýjum úrræðum í menntamálum sem ná til þeirra sem hafa hætt námi eftir grunnskóla en vildu gjarnan bæta við sig þekkingu. Í þessari skýrslu er stungið upp á sérstökum sparnaðarreikningum – s.k. menntareikningum – sem nýrri leið að þessu markmiði.

¹ Heimild: Eurydice (2002).

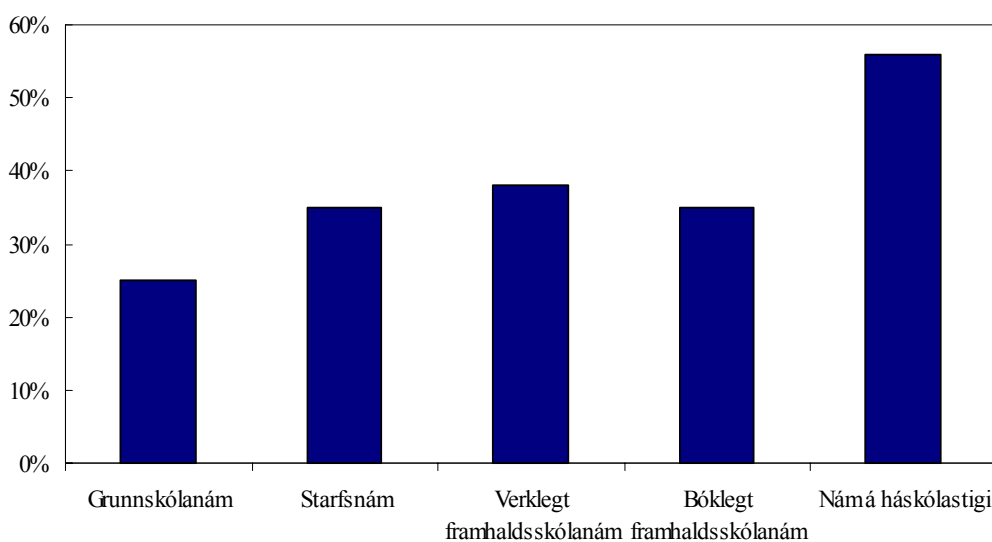
Grunnhugmyndin um menntareikninga byggist á því að tekið er fast hlutfall af launum hvers starfsmanns sem er síðan ávaxtuð í séreignasjóði með skattfríðindum þar til viðkomandi launþegi ákveður að nýta sér innstæðuna til að sækja sér menntun eða þjálfun. Til viðbótar gæti komi framlag atvinnurekenda sem væri þá einnig fast hlutfall af launum starfsmanns. Ef launþegi hefur ekki nýtt sparnaðinn þegar hann fer af vinnumarkaði getur hann nýtt hann sem lífeyrissparnað. Þetta fyrirkomulag er ekki ólíkt fyrirkomulagi viðbótarlífeyrissjóða hér á Íslandi þó þar sé um mun hærri upphæðir að ræða. Hægt væri að byggja reikningana á því söfnunarkerfi sem nú þegar er til staðar, en það hefur reynst vel og hafa aðilar á vinnumarkaði fengið traust á því.

Þegar kemur að menntun er lykilatriði að þeir einstaklingar sem ljúka menntun, hvort sem hún er starfstengt eða ekki, hljóti einhverja staðfestingu á áunninni færni. Þar kemur fram nauðsyn þess að samræma skráningu menntunar hjá stofnunum sem bjóða upp á menntun og starfsþjálfun þannig að atvinnurekendur og aðrir geti gengið að því vísu hvaða menntun einstaklingur hefur að loknu námskeiði. Norðmenn hafa verið í fararbroddi hvað varðar sameiginlegt skráningarkerfi svokallað raunfærni kerfi þar sem frammistaða einstaklinga í námi og þjálfun og færni í vinnu er metin að verðleikum. Markmiðið er að setja upp kerfi sem skráir og metur hæfni, getu, reynslu og þekkingu einstaklinga sem hægt er að nýta á vinnumarkaði og í skólakerfinu. Raunfærni tekur til allrar menntunar og skipulags náms, sjálfsnáms og þekkingar sem aflað er í vinnu, félagsstörfum, námskeiðum og með almennri þátttöku í samfélaginu. Kerfinu er ætlað að vega upp á móti síbreytilegum þörfum vinnumarkaðarins og auka samkeppnishæfni fyrirtækja. Íslendingar standa höllum fæti hvað varðar menntun á framhaldsskólastigi. Í stað þess að halda uppi ósveigjanlegum reglum skólakerfisins væri hægt að koma til móts við þá sem vilja mennta sig frekar. Ljóst er að aðilar á vinnumarkaði eru í fararbroddi þegar kemur að símenntun og ýmiss konar fullorðinsfræðslu á Íslandi, þar sem félagsmönnum er þá boðið upp á möguleika til að bæta við sig þekkingu og auka hæfni í gegnum hina ýmsu starfsmennta- og fræðslusjóði. Stigið hefur verið skref í þá átt að þróa heilsteypt kerfi símenntunar á Íslandi með stofnun Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins í desember 2002 sem er samstarfsverkefni ASÍ og SA, en eitt af markmiðum hennar er að vinna skipulega að því að meta og votta óformlegt nám og starfsþjálfun í samstarfi við fræðsluaðila og

atvinnulífið. Á næstu misserum mun Fræðslumiðstöðin standa fyrir víðtæku átaki í starfs- og endurmenntun fyrir fólk á vinnumarkaði.

Menntareikningum er ætlað að efla símenntun og byggja á því samstarfi sem nú þegar er milli aðila á vinnumarkaði og fræðsluaðila og þannig sporna gegn aukinni misskiptingu menntunar í landinu. Vorið 1998 gerði Félagsvísindastofnun könnun á símenntun á Íslandi miðað við síðastliðna 12 mánuði, en þar kom í ljós að um helmingur þeirra sem svöruðu hafði hlotið fræðslu eða menntun utan skólakerfisins á umræddu tímabili, um 34% sóttu starfstengd námskeið og um 20% tómstundanámskeið. Í könnun um símenntun, sem IBM gerði fyrir menntamálaráðuneytið í febrúar 2003, kom fram að um 49,3% aðspurðra höfðu stundað eitthvert nám á síðustu 12 mánuðum sem er svipað hlutfall og var árið 1998. Niðurstöðurnar Félagsvísindastofnunar sýndu fram á að einkenni þeirra sem sóttu ekki símenntun voru að vera eldir 45 ára, hafa á stutta skólagöngu að baki og vinna sérhæfð störf. Á mynd 2 má sjá að námskeiðssókn var minni meðal þeirra sem hafa aðeins grunnskólanám að baki.

Mynd 2. Námskeiðssókn eftir menntun



Það kom fram að þeir sem hafa stutta skólagöngu að baki og gætu haft mestan ábata af símenntun sækja hana þó aðeins í litlum mæli. Sá hópur ætti hins vegar að vera eins konar forgangshópur hvað varðar símenntun á Íslandi ef hún á að einhverju leyti að koma til móts við þá sem hafa ekki sótt framhaldsskólanám.

Nágrannabjóðirnar, einkum Bretar og Svíar, hafa prófað sig áfram með slíka menntareikninga. Í Svíþjóð hafa ýmsir stjórnáflök, verkalýðsfélög og atvinnurekendur barist fyrir menntareikningum í formi eignasöfnunarreikninga. Nú þegar hafa um 50 stór fyrirtæki kynnt menntareikninga fyrir starfsfólki sínu og hefur það reynt vel. Þar að auki hefur hið opinbera kynnt áform um að taka upp menntareikninga. Í fyrstu áætlunum var gert ráð fyrir því að menntareikningar stæðu öllum til boða í lok ársins 2002 en þeim áformum hefur nú verið seinkað. Hugmyndir yfirvalda að menntareikningum voru gagnrýndar, einkum af verkalýðsfélagunum sem töldu að reikningarnir myndu einungis koma þeim vel sem væru með háar tekjur. Hátekjufólk gæti lagt fyrir mun hærri upphæðir en einstaklingar með lágar tekjur sem myndi leiða til þess að þeir hefðu betri möguleika á að sækja aukna menntun í framtíðinni. Reikningarnir hefðu þannig áhrif á tekjuskiptingu í þjóðfélaginu. Verkalýðsfélagin hafa í kjölfarið komið fram með hugmyndir um að styrkja þá sem hafa lágar tekjur aukalega. Málið hefur tafist í þingi og reynt hefur verið að breyta hugmyndunum til að koma til móts við tillögur verkalýðsfélaganna og því liggur endanlega niðurstaða ekki fyrir.

Í Bretlandi var reynt að hanna kerfi í samvinnu við fjármálastofnanir og koma þannig á fót menntareikningum í formi eignasöfnunarreikninga. Eftir tveggja ára könnun á hinum mismunandi reikningum kom í ljós að þetta form var óvinsælt meðal einstaklinga, fjármálastofnana og þeirra sem héldu námskeið. Því var ákveðið að hanna kerfi í formi beins stuðnings frá ríkinu sem áfram hétu menntareikningar (e. Individual Learning accounts) en voru einhvers konar sýndarreikningar (e. virtual accounts). Í stað þess að halda uppi eignasöfnunarreikningum fengu þeir einstaklingar sem vildu sækja námskeið beinan fjárhagslegan stuðning frá hinu opinbera fyrir hluta af kostnaðinum. Í október 2001 tilkynnti menntamálaráðherra Breta að ákveðið hefði verið að hætta með kerfið. Ástæður þess voru aukin eftirspurn umfram það sem búist hafði verið við og vísbendingar um misnotkun á kerfinu en færst hafði í vöxt að þeir sem nýttu sér kerfið kvörtuðu undan því. Á þeim tíma höfðu verið opnaðar um 2,6 milljónir reikninga og þar af voru um 58% nýttir. Stjórnvöld hafa ákveðið í að hanna nýtt kerfi og þó svo að kerfið hafi verið lagt niður tímabundið er mönnum ljóst að margir nutu góðs af því. Kerfið hvatti til frekari menntunar einstaklinga og var aðsóknin mun meiri en gert var ráð fyrir. Sérstaklega tókst að ýta undir menntun í upplýsingatækni og jókst kennsla um 65% í Bretlandi á þessum tíma.

Stjórnvöld í Bandaríkjunum fóru af stað með átak árið 1999 í þjálfun og menntun opinberra starfsmanna. Stofnaðir voru svokallaðir menntareikningar en slíkir reikningar höfðu þegar verið notaðir af einkafyrirtækjum í Bandaríkjunum með ágætum árangri og var tekið mið af því við mótun tillagna fyrir opinbera geirann. Hugmynd menntareikninga í Bandaríkjunum fólst í að ákveðið fjármagn, hvort sem væri í formi peninga frá yfirvöldum eða vinnutíma, yrði sett til hliðar fyrir starfsfólk til að nýta til menntunar og þjálfunar. Í ljós kom að menntareikningarnir höfðu til flestra starfsmanna óháð menntun og stöðu. Sveigjanleiki til að mennta sig meðal fólks á vinnumarkaði jókst til muna, en tilraunin opnaði augu margra starfsmanna fyrir möguleikum á margs konar menntun og þjálfun.

Tillögur

Menntareikningunum er sérstaklega ætlað að auðvelda almennu launafólki og þeim sem hafa styttri skólagöngu að baki að greiða fyrir dýrara og lengra nám og sporna þannig gegn misvægi í menntun á Íslandi. Menntareikningar eiga því að geta nýst þeim sem:

- Þurfa að bæta við þekkingu sína vegna tækniframfara og breytinga í fyrirtæki og/eða á starfssviði viðkomandi.
- Hafa minnsta skólagöngu að baki (og hafa haft tækifæri til að leggja inn á menntareikningana í lengri tíma).
- Vilja eða þurfa að breyta um starfsvettvang. Til dæmis þeir sem missa vinnu sína eða þeir sem hafa ekki lengur heilsu til að sinna erfiðisvinnu.

Með tilkomu menntareikninga taka einstaklingar sjálfir ábyrgð á sinni eigin menntun en það hefur sýnt sig að slíkt eykur bæði þátttöku og áhuga og hvetur einstaklinga til að standa sig vel.

Markmið menntareikninga væri einnig að auðvelda fyrirtækjum að takast á við breytingar á vinnumarkaði með því að auka hæfni starfsmanna. Ríkisvald og atvinnurekendur sjá sér hag í að leggja sitt af mörkum fyrir betur menntaða og hæfari starfsmenn og öflugra atvinnulíf. Framlög atvinnurekenda gætu virkað sem hvatning til starfsmanna til að sækja frekari menntun en kæmi einnig þeim til góðs þar sem fyrirtækin bera hæfara og jafnvel ánægðara starfsfólk úr bítum.

Ríkisvaldið hlýtur einnig að sjá sér hag í því að styðja við símenntun einstaklinga með þátttöku í menntareikningum þar sem aukin símenntun ætti öllu jöfnu að auka menntunarstig þjóðarinnar. Hlutverk ríkisvaldsins í tengslum við menntareikningana gæti verið í formi skattafsláttar við úttektir á reikningi og jafnvel beinir styrkir til þeirra sem hafa stofnað og lagt inn á menntareikning yfir ákveðinn tíma. Hægt er að setja upp dæmi til að skoða mögulega uppsöfnun á reikningi.

Í töflunni hér fyrir neðan má sjá uppsöfnun á menntareikningum eftir mismunandi launum einstaklinga, bæði með og án framlags frá atvinnurekenda. Gert er ráð fyrir 1% framlagi starfsmanna og 0,5% framlagi atvinnurekenda. Miðað er út frá því að raunlaun hækki um 4% á milli ára og innlánsvextir séu 6%.

Tafla 1. Uppsöfnun á menntareikningi eftir launum og framlögum.

Ár	Laun 90.000 kr		Laun 150.000 kr	
	Framlag 1%	Framlag 1,5%	Framlag 1%	Framlag 1,5%
5	67.764 kr.	101.646 kr.	112.940 kr.	169.410 kr.
10	173.128 kr.	259.693 kr.	288.547 kr.	432.821 kr.
15	331.992 kr.	497.988 kr.	553.320 kr.	824.980 kr.
20	566.319 kr.	849.978 kr.	943.865 kr.	1.415.797 kr.
25	906.341 kr.	1.359.512 kr.	1.510.569 kr.	2.265.854 kr.
30	1.393.537 kr.	209.035 kr.	2.322.561 kr.	3.483.842 kr.
35	2.084.651 kr.	3.126.977 kr.	3.474.419 kr.	5.211.629 kr.
40	3.057.136 kr.	4.585.704 kr.	5.095.227 kr.	7.642.840 kr.
45	4.416.473 kr.	6.624.710 kr.	7.360.789 kr.	11.041.184 kr.

Ár	Laun 180.000 kr		Laun 250.000 kr	
	Framlag 1%	Framlag 1,5%	Framlag 1%	Framlag 1,5%
5	135.528 kr.	203.929 kr.	188.233 kr.	282.349 kr.
10	346.257 kr.	519.385 kr.	480.912 kr.	721.368 kr.
15	663.984 kr.	995.976 kr.	922.200 kr.	1.383.300 kr.
20	1.132.638 kr.	1.698.957 kr.	1.573.108 kr.	2.359.662 kr.
25	1.812.682 kr.	2.719.024 kr.	2.577.615 kr.	3.776.423 kr.
30	2.787.072 kr.	4.180.610 kr.	3.870.955 kr.	5.806.403 kr.
35	4.169.303 kr.	6.253.954 kr.	5.790.699 kr.	8.686.048 kr.
40	6.114.272 kr.	9.171.408 kr.	8.492.045 kr.	12.738.067 kr.
45	8.832.947 kr.	13.249.420 kr.	12.267.982 kr.	18.401.973 kr.

Mikill munur er á uppsöfnun eftir tekjum og þeir sem hafa hvað lægstu tekjurnar ná ef til vill ekki að safna upp nægilegu fjármagni til símenntunar. Yfirvöld gætu því að einhverju leyti þurft að koma til móts við einstaklinga með lágar tekjur svo að þeir hafi tækifæri til frekari menntunar ekki síður en einstaklingar með háar tekjur. Hægt væri að styrkja þá aðila sérstaklega, til dæmis með viðbótarframlagi frá yfirvöldum eða með beinum styrkjum. Þannig yrði lögð áhersla á að einstaklingar söfnuðu sjálfir á menntareikning en fengju einnig hjálp frá yfirvöldum. Hins vegar er það vandamál

að þeir sem eru atvinnulausir hafa ef til vill ekki getað safnað inn á menntareikning. Hin Norðurlöndin hafa flest sérstök verkefni í gangi þar sem lögð er áhersla á að atvinnulausir geti sótt frekari menntun sér að kostnaðarlausu og þannig komið betur til móts við þarfir atvinnurekenda. Stór hluti lágtekjufólks og þeirra sem eru atvinnulausir á Íslandi hverju sinni á stutta skólagöngu að baki, því gætu aukin tækifæri til menntunar skipt sköpun. Hafa ber í huga að yfirvöld greiða um að meðaltali 440 þúsund krónur á ári með hverjum framhaldsskólanema og um 590 þúsund krónur með hverjum háskólanema, því er umhugsunarvert hvort yfirvöld hafi ekki ákveðnum skyldum að gegna gagnvart þeim sem hafa hætt skólagöngu að loknum grunnskóla og hafa áhuga á því að bæta við sig þekkingu.

Menntareikningum er ætlað að vera viðbótarkostur við þá möguleika sem felast í starfsmenntasjóðunum og öðrum símenntunarverkefnum innan verkalýðsfélaganna. Sjóðirnir og önnur verkefni verkalýðsfélaganna hafa fyrst og fremst nýst einstaklingum til skemmri námskeiða en menntareikningum er ætlað að takast á við lengra og dýrara nám sem einstaklingar eiga í vaxandi mæli erfitt með að greiða fyrir. Bæði er hér um að ræða nám í ýmsum tæknigreinum og nám sem tengist sérhæfðum störfum. Þannig myndu starfsmenntasjóðirnir áfram nýtast sem grunnstuðningur meðan menntareikningar auka möguleika á dýrara og umfangsmeira námi.

Um menntareikninga

Síðustu ár hafa verið gerðar ýmsar tilraunir með eignasöfnunarreikninga á Norðurlöndum, einkum í Svíþjóð, en eignasöfnunarreikningar gera einstaklingum kleift að jafna tekjur milli tímabila á æviskeiðinu. Talið er að eignasöfnun geti aukið skilvirkni og jöfnuð almannatryggingakerfa almennt. Með eignasöfnun minnkar þörf fyrir skatta til að jafna tekjur yfir líftíma en það ætti að leiða til aukinnar skilvirkni í þjóðfélaginu. Deilt hefur verið um hvort eignasöfnunarreikningar geti stuðlað að ójöfnuði þar sem þeir leiða ekki til endurdreifingar tekna í samfélaginu. Rannsóknir hafa sýnt fram á lítil áhrif á dreifingu tekna og er talið að reikningarnir geti jafnvel haft tekjujafnandi áhrif þar sem þeir sem eiga að baki stutta skólagöngu hefja starfsævi sína yfirleitt snemma og spara yfir lengri tímabil í samanburði við þá sem eru langskólagengnir. Á Íslandi hafa séreignarlífeyrissjóðir nýlega verið kynntir til sögunnar og hafa viðtökur landsmann verið mjög góðar. Árið 2000 nýttu um 45.400 framteljendur sér viðbótarlífeyrissparnað sem greiddur var í séreignarsjóði, en árið 2001 hafði þeim fjölgað í 60.875 (Nefnd um sveigjanleg starfslok, 2002).

Síðustu ár hafa verið gerðar tilraunir með að nýta eignasöfnunarreikninga í aðra þætti almannatrygginga en lífeyrissparnað. Dæmi um þetta eru atvinnuleysisreikningar, heilbrigðisreikningar og menntareikningar. Grunnhugmyndin á bak við þessa söfnunarreikninga er að valfrjálssar greiðslur eru greiddar inn á eignasöfnunarreikning og notaðar í stað skatta til að fjármagna atvinnuleysisbætur, sjúkrabætur, fæðingarorlof, lífeyri og fleira. Rannsóknir hafa sýnt að tryggingakerfi sem byggist á slíkum reikningum getur veitt tryggingu með lægri tilkostnaði fyrir samfélagið en venjulegt almannatryggingakerfi.

Grunnhugmyndin um menntareikninga byggist á því að tekið er fast hlutfall af launum hvers starfsmanns sem eru síðan ávöxtuð í séreignasjóði með skattfríðindum þar til viðkomandi launþegi ákveður að nýta sér innstæðuna til að sækja sér menntun eða þjálfun. Til viðbótar gæti bæst framlag atvinnurekenda sem væri þá einnig fast hlutfall af launum starfsmanns svipað og framlag atvinnurekenda í viðbótarlífeyrissparnað. Ef launþegi hefur ekki nýtt sparnaðinn þegar hann fer af vinnumarkaði getur hann nýtt hann sem séreignarlífeyrissparnað. Þetta fyrirkomulag er ekki ólíkt fyrirkomulagi viðbótarlífeyrissjóða hér á Íslandi þó þar sé um mun hærri upphæðir að ræða. Með

² Heimild: Eurydice (2002).

menntareikningum eru einstaklingar látnir taka meiri ábyrgð á eigin símenntun í von um að hún verði sýnilegri í kjölfarið og leiði til þess að þátttaka aukist.

Kröfur um menntun hafa vaxið í atvinnulífinu og tekjubilið milli faglærðra og ófaglærðra hefur breikkað undanfarin ár. Tilgangur menntareikninga er að koma til móts við auknar kröfur um menntun í samfélaginu. Menntareikningar geta komið ófaglærðum starfsmönnum, sem hefja starfsævina snemma, mun betur en þeim sem eru langskólagengnir, þar sem tíminn vinnur með eignamyndun, bæði vegna vaxtavaxta og lengri starfsævi. Þeir geta því bæði aukið menntastig þjóðarinnar og haft jákvæð áhrif á tekjudreifingu. Hér á eftir verður fjallað um leiðir sem Bretar og Bandaríkjamenn hafa farið til þess að auka símenntun starfsmanna en einnig verður fjallað um tillögur Svía um menntareikninga í formi eignasöfnunarreikninga.

1.1 Reynolds Bretar

Árið 1997 gáfu bresk stjórnvöld út stefnulýsingu þar sem áhersla var lögð á að auka símenntun í þjóðfélaginu með fjárhagslegum stuðningi til einstaklinga. Haft var að leiðarljósi að einstaklingar tækju að einhverju leyti sjálfir þátt í fjárfestingunni. Í kjölfarið var lagt af stað með hönnun á kerfi menntareikninga (National Audit Office, 2002).

Til að byrja með vildu stjórnvöld hanna kerfi í samvinnu við fjármálastofnanir og koma þannig á fót menntareikningum í formi eignasöfnunarreikninga. Eftir tveggja ára könnun á hinum mismunandi reikningum kom í ljós að þetta form var óvinsælt meðal einstaklinga, fjármálastofnana og þeirra sem héldu námskeið. Því var ákveðið að hanna kerfi í formi beins stuðnings frá ríkinu sem áfram hétu menntareikningar (e. Individual Learning accounts) en voru einhvers konar sýndarreikningar (e. virtual accounts). Í stað þess að halda uppi eignasöfnunarreikningum fengu þeir einstaklingar sem vildu sækja námskeið beinan fjárhagslegan stuðning frá hinu opinbera fyrir hluta af kostnaðinum.

Til þess að ýta undir nýsköpun ákvað ríkisvaldið að leita til einkaaðila til þess að reka kerfið. Aðeins eitt fyrirtæki sótti um og í júní 2000 skrifuðu stjórnvöld og fyrirtækið Capita undir samning þar sem Capita skuldbatt sig til að hanna og sjá um kerfið. Farið var af stað með kerfið í september 2000 og var markmið þess að efla símenntun og var lögð áhersla á að nýta óhefðbundnar leiðir við menntun, t.d. fjarnám.

Kerfið var þannig samsett að þeir sem vildu taka þátt í því þurftu að sækja um að fá reikning hjá menntareikningastofnun sem var miðstöð kerfisins og sett á laggirnar af Capita. Þátttakendur skráðu sig síðan beint hjá umsjónarmönnum námskeiða og gáfu upp reikningsnúmerið sitt en greiddu sjálfir einhverja lágmarksupphæð. Það var síðan í höndum námskeiðshaldara að skrá niður sókn á námskeið til að greiðslur fengjust frá ríkinu fyrir hvern og einn reikning. Stuðningur frá ríkinu var misjafn eftir því hvernig námskeið voru sótt. Í fyrsta lagi var beinn 150 punda stuðningur frá ríkinu fyrir hvern af fyrstu milljón reikningunum með að minnsta kosti 25 punda mótframlagi einstaklinga. Í öðru lagi var 20% afsláttur af kostnaði vegna námskeiða sem ekki leiddu til ákveðinnar hæfnisviðurkenningar heldur bættu við hæfni einstaklinga. Í þriðja lagi var 80% afsláttur af ákveðnum námskeiðum, að hámarki 200 pund frá október 2000, sem tengdust upplýsingatækni og stærðfræði og leiddu yfirleitt til ákveðinnar hæfnisviðurkenningar.

Umsjónarmenn námskeiða þurftu að vera skráðir hjá áðurgreindri menntareikningastofnun og sýna fram á tryggingu gegn mögulegri málsókn á hendur sér. Engar hæfniskröfur voru gerðar. Aðilar sem veittu menntun höfðu frjálssar hendur til að markaðssetja sig, en hægt var að fá upplýsingar um námskeið á bókasöfnum og á Netinu. Í nóvember 2001 voru um 8.910 framboðsaðilar námskeiða skráðir og voru sumir nýir af nálinni.

Í október 2001 tilkynnti menntamálaráðherra Breta að ákveðið hefði verið að hætta með kerfið frá og með 7. desember 2001. Ástæður þess voru aukin eftirspurn umfram það sem búist hafði verið við og vísbendingar um misnotkun á kerfinu en færst hafði í vöxt að þeir sem nýttu sér kerfið kvörtuðu undan því. Á þeim tíma höfðu verið opnaðar um 2,6 milljónir reikninga og þar af voru um 58% nýtt.

Það varð breskum stjórnvöldum að falli varðandi menntareikningana að þau fóru of fljótt af stað með þá, settu sér ekki nægilega skýr markmið og gerðu ekki nógu markvissar viðskiptaáætlanir. Í kjölfarið var ekki tekið nægilegt tillit til áhættu vegna misnotkunar og of lítill áhersla var lögð á hæfni námskeiðshaldara. Misnotkunin var aðallega á þann veg að námskeiðshaldarar buðu upp á lélega og ódýra kennslu til þess eins að fá greiðslur frá ríkinu.

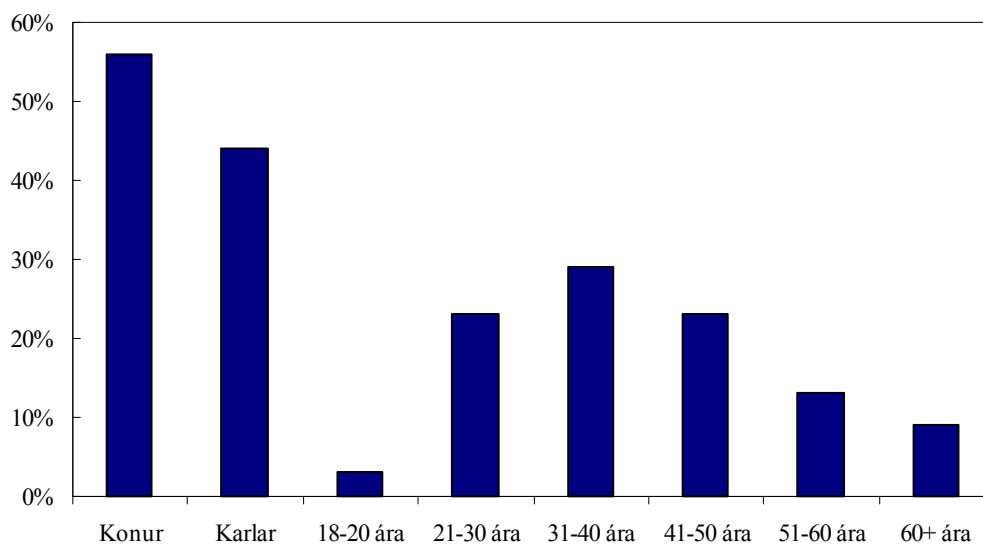
Stjórnvöld hafa ákveðið í meginatriðum að vinna með Capita til að hanna nýtt kerfi en leggja áherslu á að bæta nokkur atriði. Í fyrsta lagi verður eftirlit með gæðum

námskeiðshaldara aukið til að koma í veg fyrir misnotkun. Í öðru lagi á að hanna viðskiptalíkan til að prófa á hvern hátt misnotkun getur átt sér stað. Í þriðja lagi á að gera betri samninga milli opinbera geirans og einkaaðila.

1.1.1 Skosk könnun

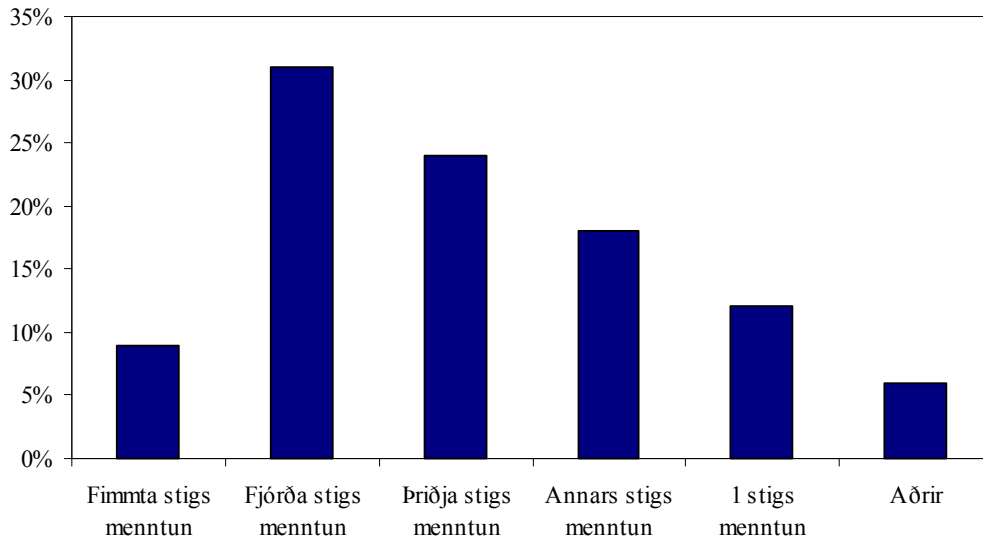
Þó að kerfið hafi verið lagt niður tímabundið er mönnum ljóst að margir nutu góðs af því. Kerfið hvatti til frekari menntunar einstaklinga og var aðsóknin mun meiri en gert var ráð fyrir. Sérstaklega tókst að ýta undir menntun í upplýsingatækni og jókst kennsla um 65% í Bretlandi á þessum tíma. Í apríl 2002 var gerð símakönnun í Skotlandi með það að markmiði að meta árangur og aðstæður menntareikningakerfisins og birtist skýrsla með niðurstöðum hennar í júní 2002 (York Consulting Limited, 2002). Rætt var við 1.102 reikningseigendur en þar af höfðu 101 ekki nýtt reikninga sína, einnig var rætt við 202 námskeiðshaldara. Í könnuninni kom í ljós að fleiri konur en karlar nýttu sér reikningana og meira en helmingur reikningseigenda var á aldrinum 31–50 ára. Á mynd 1.1 má sjá skiptingu notenda eftir kyni og aldri.

Mynd 1.1. Notendur menntareikninga í Skotlandi eftir kyni og aldri



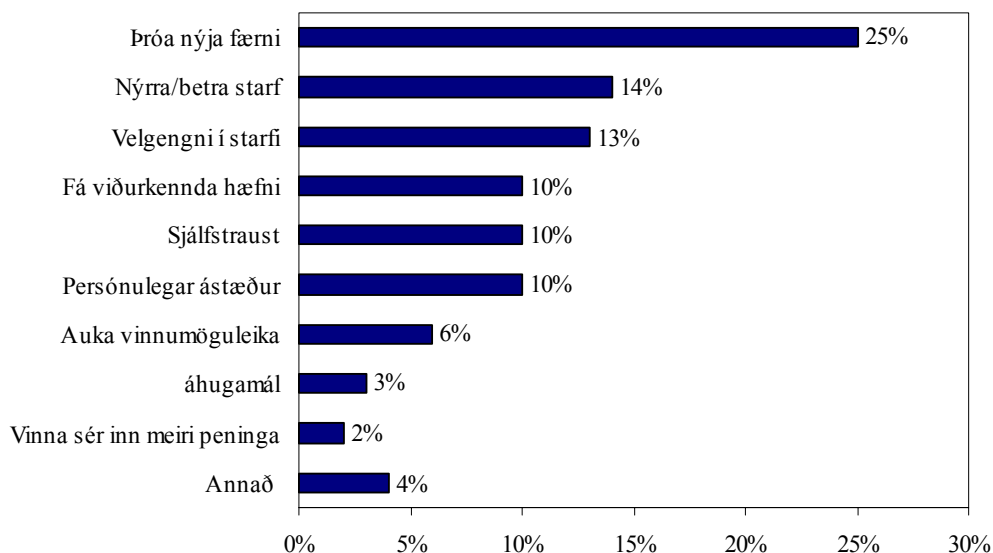
Reikningarnir náðu aðallega til einstaklinga á vinnumarkaði og voru aðeins um 5% þátttakenda atvinnulaus, einnig kom í ljós að reikningarnir höfðuðu frekar til einstaklinga sem höfðu einhverja menntun fyrir. Á mynd 1.2 má sjá skiptingu reikningseigenda eftir menntun.

Mynd 1.2. Menntun reikningseigenda



Flestir aðspurðra nefndu eftirfarandi ástæður fyrir þátttöku í kerfinu: Að þróa nýja færni, að fá nýtt og betra starf og að hljóta velgengni í starfi. Hlutfallslega fleiri einstaklingar á aldrinum 18–30 ára nefndu velgengni í starfi sem aðalástæðu miðað við hópinn 51 árs og eldri. Dæmið snérist síðan við þegar ástæðan *að þróa nýja færni* var nefnd en hlutfallslega fleiri í eldri hópnum nefndu það sem aðalástæðu. Á mynd 1.3 má sjá þær ástæður sem nefndar voru í þessu sambandi.

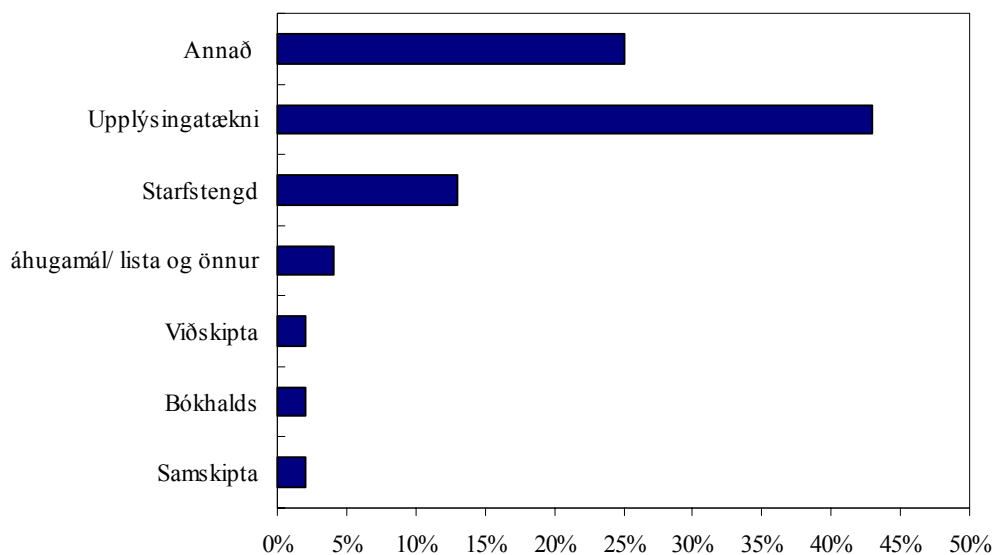
Mynd 1.3. Ástæður sem nefndar voru fyrir þátttöku í kerfinu



Þegar spurt var hvaða námskeið einstaklingar hefðu sótt kom í ljós að um 43% aðspurðra sóttu námskeið í upplýsingatækni og voru slík námskeið langvinsælust enda

ljóst að margir fengu allt að 80% aflslátt af slíkum námskeiðum. Á mynd 1.4 má sjá hvernig námskeið voru aðallega sótt.

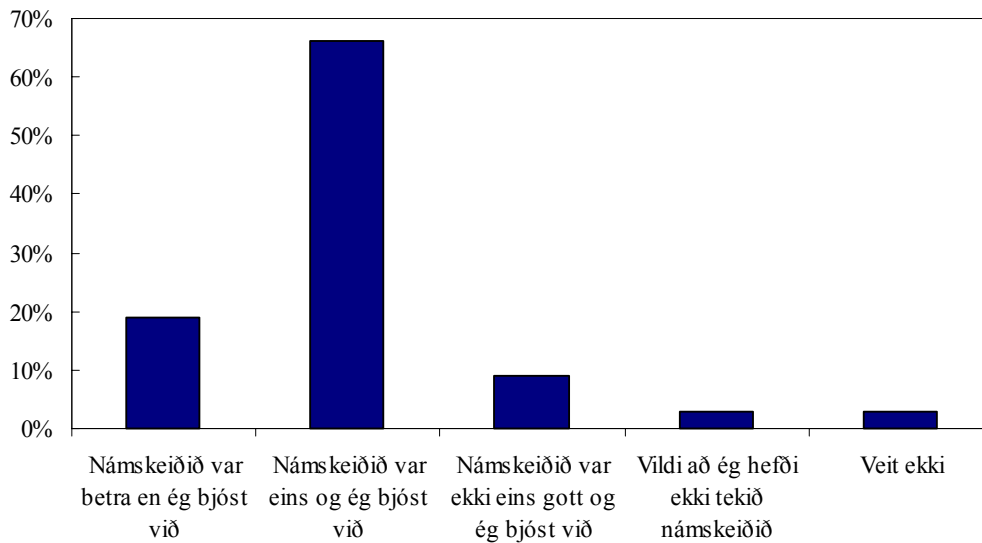
Mynd 1.4. Námskeið sótt af þátttakendum



Heldur fleira fólk á aldrinum 51 árs og eldra sótti námskeið í upplýsingatækni en fólk á aldrinum 18–30 ára og er það í beinu samhengi við það að fleiri einstaklingar, 51 árs og eldri, nefndu *tækifæri til að þróa nýja færni* sem aðalástæðu þess að þeir sóttu námskeið.

Almennt voru þátttakendur ánægðir með námskeiðin sín, eins og sjá má á mynd 1.5. Um 85% aðspurðra töldu að námskeið sem þeir hefðu sótt hefði verið betra eða eins og þeir bjuggust við.

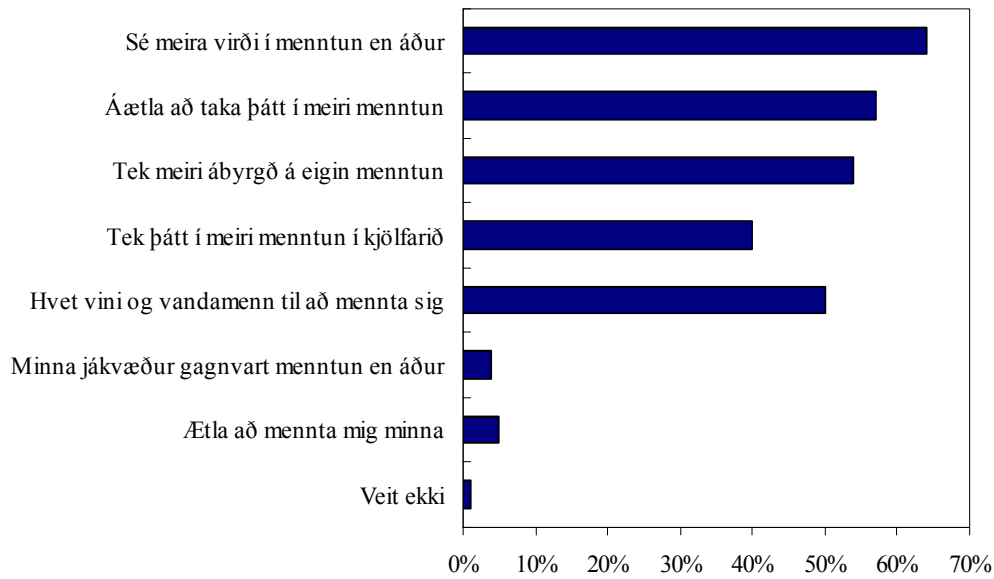
Mynd 1.5. Ánægja með sótt námskeið



Þegar spurt var um greiðslur á námskeiðskostnaði kom í ljós að meirihluti þátttakenda greiddi minna en 49 pund og um 10% aðspurðra greiddu ekkert sjálfir. Í kjölfarið kom í ljós að um 11% aðspurðra höfðu fengið hjálp annars staðar frá og kom hún aðallega frá atvinnurekendum, eða í 73% tilvika. Athyglisvert er að atvinnurekendur sjá sér hag í því að aðstoða einstaklinga við að greiða námskeiðskostnað þrátt fyrir umtalsverða styrki frá hinu opinbera.

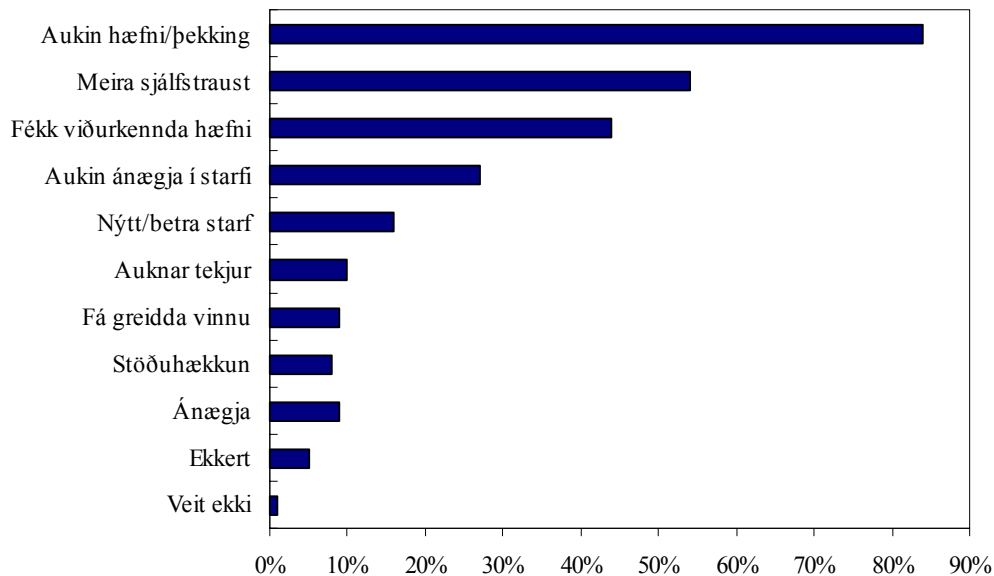
Um 43% aðspurðra sem sóttu námskeið töldu þátttökuna hafa breytt viðhorfi sínu til menntunar og voru hlutfallslega fleiri sem höfðu enga viðurkennda hæfni sammála því. Þegar þeir einstaklingar sem töldu viðhorf sitt hafa breyst voru spurðir um hvernig það hefði breyst kom í ljós að flestir sáu fram á meira virði í menntun og hugðust sækja frekari menntun í kjölfarið. Einnig voru margir sem sögðust taka meiri ábyrgð á eigin menntun í kjölfarið. Á mynd 1.6 má sjá þessa skiptingu frekar.

Mynd 1.6. Breytt viðhorf til menntunar vegna þátttöku í kerfinu



Þátttakendur voru spurðir að því hvern þeir teldu helsta ábatann af því að hafa sótt námskeiðið. Flestir sögðu: aukin hæfni/þekking, aukið sjálfstraust og það að fá viðurkennda hæfni (sjá mynd 1.7).

Mynd 1.7. Ábati af námskeiðssókn



Um 32% aðspurðra sögðu að þeir hefðu örugglega sótt námskeið án aðstoðar menntareikninga, um 21% töldu það líklegt og um 22% svöruðu líklega ekki, en 17% örugglega ekki. Hlutfallslega fleiri atvinnulausir og lágtekjufólk voru líklegir til að segja *líklega ekki* og *örugglega ekki*. Því er hægt að álykta að menntareikningarnir

hafi lítil áhrif á menntun langskólagenginna og vel stæðra einstaklinga en mun meiri áhrif á menntun lítið menntaðra og fátækra.

Ljóst er að með tilkomu menntareikninganna tókst að efla símenntun í Skotlandi og þá sérstaklega hjá einstaklingum á aldrinum 31–50 ára. Margir nýttu sér tækifærið til að þróa nýja færni og þá aðallega í upplýsingatækni. Námskeiðssókn meðal einstaklinga með stutta skólagöngu að baki jókst, en stór hluti þeirra hefði ekki getað sótt námskeið án menntareikninganna. Athyglisvert er að menntareikningarnir breyttu einnig viðhorfi einstaklinga til menntunar og þá sérstaklega þeirra sem höfðu litla menntun að baki, en þeirra viðhorf í garð menntunar urðu jákvæðari og margir sáu meira virði í menntun en áður.

Meirihluti þeirra sem buðu upp á námskeið starfaði í einkageiranum, eða um 72% aðspurðra. Flestir höfðu starfað í fimm ár eða fleiri, eða um 70%, og flestir höfðu 10 eða færri starfsmenn, eða um 69%. Af aðspurðum töldu um 59% menntareikningana hafa aukið eftirspurn en aðeins um 2% töldu hana hafa minnkað í kjölfarið. Í því ljósi kemur ekki á óvart að um 21% aðspurðra framboðsaðila kynntu ný námskeið á tímabilinu en flest þeirra voru tengd upplýsingatækni. Einnig töldu mun fleiri að námskeiðsgjöld hefðu frekar lækkað með tilkomu menntareikninganna en hækkað. Um 38% aðspurðra námskeiðshaldara urðu einnig vör við framlög frá atvinnurekendum vegna útistandandi námskeiðskostnaðar starfsmanna en náðu þau aðallega til námskeiða í upplýsingatækni og starfstengdra námskeiða.

Athyglisvert er að um 32% aðspurðra námskeiðshaldara voru mjög eða frekar óánægðir með hæfniskröfur gerðar til framboðsaðila, sérstaklega í ljósi þess að misnotkun nokkurra þeirra leiddi að einhverju leyti til þess að hætt var með reikningana. Þannig töldu þeir sem buðu upp á námskeiðin sjálfir of lítið eftirlit varðandi gæði námskeiða.

Í könnuninni kom berlega í ljós að á Skotlandi er mikil eftirspurn eftir menntun sem menntareikningarnir gera fólki kleift að sækja. Því er ljóst að mikil þörf er fyrir nýtt og endurbætt kerfi til að virkja menntun í landinu. Reikningarnir höfðu vel til einstaklinga á vinnumarkaði og til þeirra sem höfðu einhverja viðurkennda hæfni. Því er nauðsynlegt að með nýju reikningunum náist betri árangur í að mennta lítið menntaða einstaklinga.

Eitt af markmiðum reikninganna í byrjun var að hvetja fólk til menntunar með því að axla hluta af kostnaði. Í könnuninni kom hins vegar í ljós að allt að 10% aðspurðra greiddu ekkert fyrir þátttöku sína og það sýndi sig einnig að þeir hinir sömu voru líklegri til þess en aðrir að segjast hafa grætt lítið á námskeiðinu. Margir telja nauðsynlegt að fólk taki að einhverju leyti sjálft þátt í kostnaðinum til þess að koma í veg fyrir ónotaða og illa nýtta reikninga. Í kjölfarið er nauðsynlegt að skipuleggja betur samstarf við atvinnurekendur. Ljóst er að menntareikningakerfið ýtti undir frekari menntun á Skotlandi. Slíkt kerfi býður því upp á mikla möguleika, enda er færni vinnuafis mjög mikilvæg fyrir framþróun tæknisamfélaga.

1.2 Reynsla í Bandaríkjunum

Yfirvöld í Bandaríkjunum hafa að undanfögnu lagt aukna áherslu á að efla þjálfun meðal starfsmanna sinna í ljósi breyttra aðstæðna á vinnumarkaði, enda verður símenntun æ mikilvægari. Yfirvöld þar vestra hafa þó ekki kynnt til sögunnar eignasöfnunar-menntareikninga heldur farið svipaða leið og Bretar, sem að ofan er lýst. Í janúar árið 1999 var settur saman samstarfshópur í Bandaríkjunum sem fékk það hlutverk að finna nýjar og betri leiðir til þess að efla símenntun hjá hinu opinbera með því að nýta upplýsingatækni. Hlutverk hópsins var einnig að koma fram með hugmyndir og tillögur að svokölluðum þjálfunarreikningum starfsmanna en markmiðið var að finna leiðir til að nýta betur fé frá hinu opinbera til starfsþjálfunar. Til að byrja með var lögð áhersla á starfsþjálfun en samstarfshópurinn lagði til að tekið væri mið af öllum símenntunarmöguleikum og reikningarnir því kallaðir menntareikningar. Slíkir reikningar höfðu þegar verið notaðir af einkafyrirtækjum í Bandaríkjunum með ágætum árangri og var tekið mið af því við mótnu tillagna fyrir opinbera geirann. Hugmynd samstarfshópsins um menntareikninga fólst í að ákveðið fjármagn, hvort sem væri í formi peninga frá yfirvöldum eða vinnutíma, yrði sett til hliðar fyrir starfsfólk til að nýta til menntunar og þjálfunar. Nokkrar tillögur voru settar fram um slíka reikninga:

- Hægt væri að úthluta hverjum og einum starfsmanni ákveðinni upphæð af fjárveitingu hins opinbera til starfsþjálfunar. Upphæðin yrði þá lögð inn á svokallaða menntareikninga sem starfsmenn gætu nýtt til símenntunar.

- Hægt væri að stofna menntareikninga með því að úthluta starfsmönnum vinnutímum sem þeir gætu nýtt að vild til símenntunar eða þjálfunar, t.d. með því að sækja fjarnám.
- Hægt væri að stofna reikning fyrir þá starfsmenn sem hefðu hug á að sækja löggilta menntun. Reikningarnir myndu þannig bæði innihalda fjármagn sem væri notað til að greiða fyrir menntunina og vinnutíma sem hægt væri að nýta til undirbúnings fyrir próf.

Starfshópurinn lagði til að reikningarnir yrðu fyrst reyndir með þátttöku nokkurra stofnana. Sú tilraun hófst í desember árið 1999 og tóku 13 opinberar stofnanir þátt í henni. Tilraunin gekk mjög vel og voru flestar stofnanir sáttar við niðurstöðurnar. Reikningarnir náðu til um 25.000 starfsmanna, þar af voru um 6.000 að mennta sig þegar tilrauninni lauk. Nokkrar stofnanir héldu áfram með reikningana að lokinni tilraun. Stefnan er nú að kynna þetta hjá sem flestum stofnunum á vegum hins opinbera (Office of Human Resource Development et.al., 2001).

Í ljós kom að menntareikningarnir höfðu til flestra starfsmanna óháð menntun og stöðu. Sveigjanleiki til að mennta sig meðal fólks á vinnumarkaði jókst til muna, en tilraunin opnaði augu margra starfsmanna fyrir möguleikum á margs konar menntun og þjálfun. Fjármögnun tilraunarinnar var misjöfn eftir stofnunum, nokkrar lögðu fram mikið fjármagn á meðan aðrar settu ekkert fjármagn í verkefnið. Flestar stofnanir nýttu bæði fjármagn frá hinu opinbera og tíma starfsmanna og yfirmanna. Ein stofnun veitti starfsmönnum til að mynda 20 vinnustundir til að nýta til þjálfunar og menntunar. Önnur stofnun veitti starfsmönnum hins vegar fjárhagsaðstoð, þar sóttu um 484 starfsmenn ýmiss konar menntun og greiddi stofnunin fyrir það um \$238.538 eða um 18 milljónir ISK sem er um 36.000 ISK á mann.

Yfirvöld í Bandaríkjunum eru mjög ánægð með niðurstöður tilraunarinnar og telja að slíkir reikningar séu skilvirk leið til þess að efla færni starfsmanna innan sinna raða. Ef starfsmenn bera að einhverju leyti ábyrgð á sinni eigin símenntun getur það leitt til þess að hún verði sýnilegri en áður og þátttaka víðtækari þar sem líklegt er að áhugi aukist í kjölfarið.

1.3 Reynsla Svía

Í Svíþjóð hafa ýmsir stjórnmalaflokkar, verkalýðsfélög og atvinnurekendur barist fyrir menntareikningum í formi eignasöfnunarreikninga. Nú þegar hafa um 50 stór

fyrirtæki kynnt menntareikninga fyrir starfsfólki sínu þó að ekki sé búið að innleiða nein lög um skattaávilnanir. Þar að auki hefur hið opinbera kynnt áform um að taka upp menntareikninga. Í fyrstu áætlunum var gert ráð fyrir því að menntareikningar stæðu öllum til boða í lok ársins 2002 en þeim áformum hefur nú verið seinkað.

Síðan 1999 hefur fyrirtækið Skandia boðið starfsfólki sínu menntareikninga. Hjá Skandia getur starfsfólk lagt 1–5% af launatekjum sínum inn á séreignarsjóð, en yfirmenn Skandia leggja síðan sömu upphæð til hliðar, eða jafnvel hærrí, ef þeir telja líkur á að starfsmaður hafi mikla þörf fyrir þjálfun í framtíðinni. Þegar starfsmaður ákveður að mennta sig eða sækja starfsþjálfunarnámskeið getur hann tekið út af reikningnum. Ef yfirmenn Skandia telja að menntunin eða þjálfunin muni ekki nýtast í fyrirtækinu þá geta þeir haldið sínu framlagi eftir. Ef starfsmaður missir hins vegar vinnu sína vegna þess að það er ekki þörf á honum lengur fær hann allan sjóðinn að meðtöldu framlagi Skandia greitt. Tekjuskattur er greiddur við úttekt úr sjóðnum (Fölster, 2001). Um 35% starfsmanna Skandia nýta sér menntareikningana (OECD, 2001). Sænska ríkisstjórnin hefur notað þessa fyrirmynd við mótun á menntareikningum á vegum hins opinbera, með nokkrum undantekningum. Grundvallarmunurinn er sá að starfsmaður á að hafa fullan rétt á að nýta framlag vinnuveitanda þó að námið tengist ekki beint starfi hans. Sænska ríkið hefur haft eftirfarandi forsendur til hliðsjónar við mótun reikninganna:

- o Allir eiga að hafa möguleika á því að opna menntareikning.
- o Þátttaka á þó að vera frjálst og hver einstaklingur að ákveða fyrir sig hvort hann vill stofna slíkan reikning.
- o Einstaklingarnir eiga sjálfir að ákveða hvers konar menntun eða þjálfun þeir vilja nota innstæðu reikningsins í.
- o Menntareikningarnir eiga að vera viðbót við símenntunarkerfið sem er til staðar en ekki koma í staðinn fyrir það.
- o Kerfið á að hvetja atvinnurekendur til þátttöku með einhvers konar fríðindum.
- o Kerfið á að vera eins einfalt og gagnsætt og mögulegt er.
- o Sé innstæða á reikningnum þegar einstaklingur fer á eftirlaun færist inneignin á séreignar-lífeyrissparnaðarreikning.

Árið 1999 kom hið opinbera saman nefnd sem átti að útfæra hugmyndina um menntareikninga (Commisson on Individual Learning Accounts, 2000). Í desember árið 2000 kynnti nefndin niðurstöður sínar. Tillögur nefndarinnar voru þær að:

- Starfsmenn eða einstaklingar í sjálfstæðum rekstri ættu að geta opnað menntareikninga hjá bönkum, tryggingarfélagum og öðrum fyrirtækjum í fjármálageiranum sem hafa leyfi til að stofna slíka reikninga.
- Innlegg væru fjárfest í sjóðum með litla áhættu með markmið um mikla ávöxtun til meðallangs tíma (5–7 ár), en hægt væri að taka út af reikningnum ef búíð væri að spara í að minnsta kosti 12 mánuði og ef einstaklingur væri 25 ára eða eldri. Skattar af sparnaði væru síðan greiddir við úttekt en ekki við innlögn.
- Einstaklingum væri frjálst að nýta inneign sína á reikningi hvernig sem þeim hentaði og að inneignin væri ávallt í einkaeign reikningseiganda, einnig framlag vinnuveitanda. Ef úttektin væri nýtt til menntunar var lagt til að stjórnvöld veittu þeim einstaklingum styrk til þess að greiða hluta af kostnaði vegna menntunar, þó aldrei hærri en 50% af úttekt. Ef peningarnir væru hins vegar ekki nýttir til menntunar þá var lagt til að 3% skattur væri lagður á úttektir.
- Til að byrja með skyldu yfirvöld veita um milljón einstaklingum á aldrinum 35–55 ára styrk upp á 2.500 SEK á árunum 2002–2004 til að hvetja þá til að stofna reikning. Miðað skyldi við árstekjur á bilinu 50.000–216.000 SEK en einstaklingar áttu að fá styrkinn um leið og framlag þeirra inn á reikning væri orðið 2.500 SEK.
- Þegar reikningseigandi færi á eftirlaun yrði reikningurinn lífeyrissjóðsreikningur.

Hugmyndir nefndarinnar voru hins vegar harðlega gagnrýndar, einkum af verkalýðsfélagunum sem töldu að reikningarnir myndu einungis koma þeim vel sem væru með háar tekjur. Hátekjufólk gæti lagt fyrir mun hærri upphæðir en einstaklingar með lágar tekjur sem myndi leiða til þess að þeir hefðu betri möguleika á að sækja aukna menntun í framtíðinni. Reikningarnir hefðu þannig áhrif á tekjuskiptingu í þjóðfélaginu og bilið milli ómenntaðra og menntaðra myndi breikka. Verkalýðsfélagin hafa í kjölfarið komið fram með hugmyndir um að styrkja þá sem

hafa lágur tekjur aukalega. Aðilar á sænskum vinnumarkaði hafa einnig áhyggjur af því að ef reikningarnir nýtast hátekjufólki og langskólagengnum einstaklingum öðrum fremur leiði það til þess að fjármagnið nýtist ekki á skilvirkan hátt. Þeir einstaklingar hefðu þá ekki jafnmikla þörf fyrir aukna menntun og aðrir og gætu því tekið upp á því að nýta fjármagnið í tólmstundakúrsa sem skiluðu litlu til þjóðfélagsins.

Aðilar á vinnumarkaði gera sér grein fyrir því að menntareikningar geta bætt skilyrði á vinnumarkaði og komið vinnuafli til góðs, til að mynda með því að bæta sjálfstraust þeirra sem eiga litla skólagöngu að baki. Einnig er ljóst að lágur starfslokaaldur í Svíþjóð er vandamál og er mögulegt að menntareikningarnir geti að einhverju leyti haft áhrif þar á, með því að þjálfa upp færni eldri einstaklinga. Vandamálið, að mati verkalýðshreyfingarinnar í Svíþjóð, er að reikningarnir í óbreyttri mynd höfðu aðallega til takmarkaðs hóps í samfélaginu en til þess að þeir skili sem mestu til þjóðarbúsins og valdi ekki ójafnri tekjudreifingu er ljóst að koma þarf til móts við þarfir lágtekjufólks (Andersson et.al. 2001). Auk þess gagnrýndu einkafyrirtæki að atvinnuveitendur hefðu ekki vald til að ákveða hvers konar menntun eða þjálfun starfsfólk notaði innstæðu reikninganna í. Ætlunin var að menntareikningarnir væru orðnir að veruleika fyrir lok árs 2002 en málið hefur tafist í þingi og hugmyndunum breytt til að koma til móts við verkalýðsfélögin.

Langhoff-Ross (2000) skoðaði tekjudreifingaráhrif þess að setja á stofn eignasöfnunarreikninga í stað þess að nota skatttekjur til að fjármagna hinar ýmsu tilfærslur í Danmörku. Sérstaklega skoðaði hann áhrif þess að nota eignasöfnunarreikninga í stað skatttekna til þess að fjármagna atvinnuleysisbætur, barnabætur, veikindabætur, bætur til einstaklinga í fæðingarorlofi, lífeyrisgreiðslur til þeirra sem fara snemma á eftirlaun og bætur vegna menntunar nemenda eldri en 18 ára. Miðað var við að ekki væri hægt að hafa neikvæða innstæðu á reikningi umfram ákveðnar upphæðir, háðar aldri einstaklinga, til að koma í veg fyrir að einstaklingar hefðu neikvæðar innstæður við starfslok. Þó var ekki gert ráð fyrir þaki á neikvæðar innstæður fyrir reikninga sem komu í stað bóta til menntunar einstaklinga. Gert var ráð fyrir því að eignasöfnunarreikningarnir kæmu aðeins að hluta til í stað skatttekna, t.d. var miðað við að þeir fjármögnuðu aðeins bætur vegna atvinnuleysis upp að þremur mánuðum og fyrir veikindi upp að 20 dögum. Enda ljóst að bætur sem eingöngu væru fjármagnaðar með eignasöfnunarreikningum gætu haft slæm áhrif á tekjudreifingu. Taldi Langhoff-Ross að þessar tillögur gætu lækkað tekjuskatt um 5%.

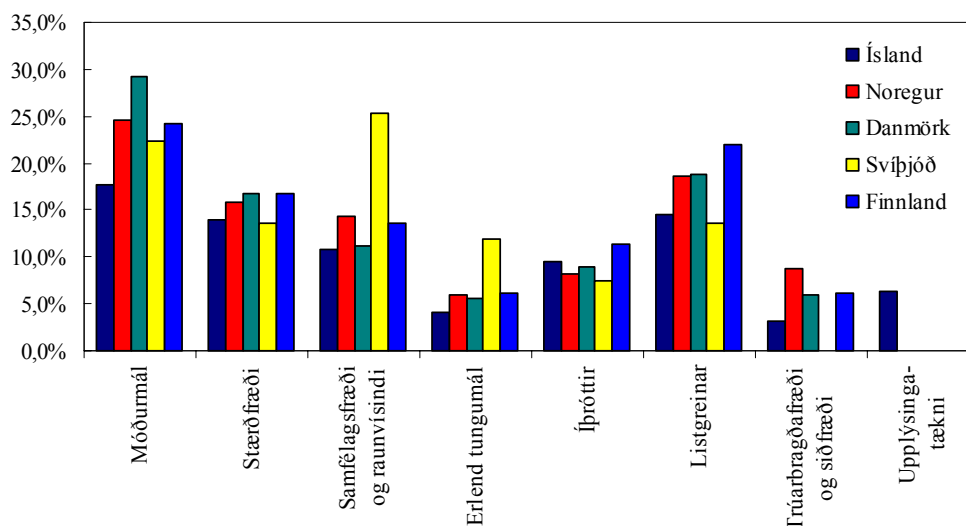
Samkvæmt útreikningum hans eru tekjudreifingaráhrif þessara reikninga mjög lítil og til dæmis var sýnt fram á að eignasöfnunarreikningar, í stað bóta fyrir menntun þeirra sem voru 18 ára og eldri, höfðu frekar jafnandi áhrif á tekjudreifingu en hitt.

Samkvæmt þessari rannsókn ættu tekjudreifingaráhrif menntareikninga að vera takmörkuð. Hins vegar er ljóst að þeir sem hafa lágar tekjur leggja fyrir lægri upphæð hverju sinni og eru því lengur að safna, en á hinn bóginn eru þeir oft lengur á vinnumarkaði þar sem þeir hafa jafnvel ekki framhaldsskólamenntun. Því er ef til vill þörf á því að yfirvöld styrki sérstaklega þá sem hafa lágar tekjur til þess að hvetja til frekari menntunar. Það hefur sýnt sig að þeir sækja hvað síst símenntun sem eiga stutta skólagöngu að baki og á það við um Ísland líka, eins og sést í kaflanum hér á eftir.

2 Menntun á Íslandi

Á Íslandi er tíu ára skólaskylda frá 6 ára til 16 ára aldurs og er sveitarfélögum skylt að halda skóla fyrir öll börn á þessum aldri, en skólaskylda í Evrópu er að meðaltali aðeins sex ár. Íslensk börn sækja hins vegar að meðaltali færri tíma á ári en gengur og gerist meðal OECD-landanna. Níu ára einstaklingur innan OECD-landanna sækir að meðaltali 829 kennslustundir á ári en á Íslandi sækir 9 ára barn aðeins um 630 kennslustundir (OECD, 2002). Ljóst er að áherslur á einstakar námsgreinar geta einnig verið mjög mismunandi milli landa. Á mynd 2.1 má sjá hlutfallslega skiptingu kennslutíma niður á námsgreinar á Norðurlöndunum skólaárið 2000–2001.

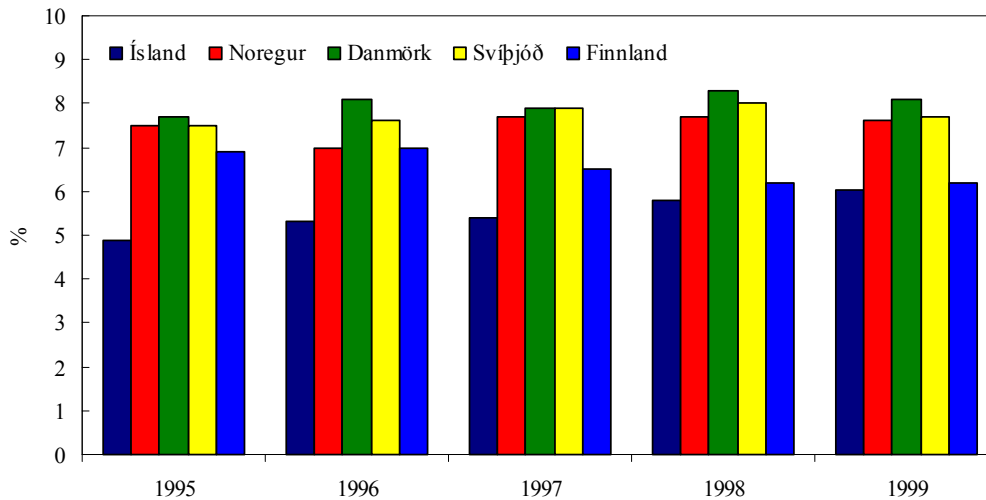
Mynd 2.1. Hlutfallsleg skipting kennslutíma niður á námsgreinar skólaárið 2000–2001 á Norðurlöndunum³



Ef útgjöld til menntamála eru skoðuð, sem hlutfall af landsframleiðslu, kemur í ljós að við stöndum öðrum Norðurlandþjóðum að baki þó svo að útgjöldin hafi farið vaxandi síðustu ár. Að meðaltali eyðum við um 1% minna í menntamál þó svo að tiltölulega fleiri séu á skólaaldri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum (Þorvaldur Gylfason, 1999).

³ Heimild: Eurydice (2002).

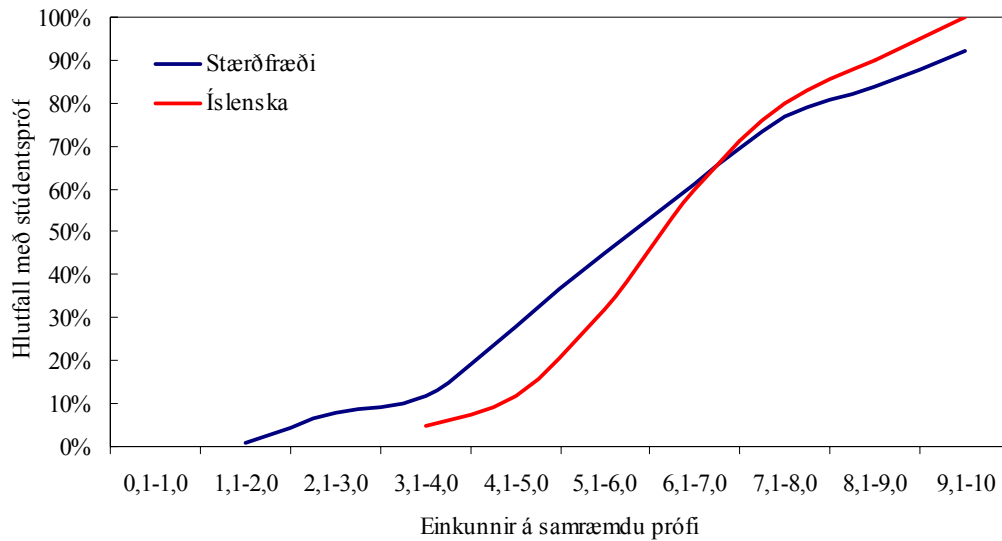
Mynd 2.2. Útgjöld til menntamála, sem hlutfall af landsframleiðslu, á Norðurlöndunum⁴



Í samanburði við OECD-löndin kemur í ljós að vísindalæsi 15 ára ungmenna er undir meðaltali en lestrargeta er hins vegar rétt yfir meðaltali (OECD, 2002). Íslenskir nemendur standa því ekki nægilega vel að vígi þegar miðað er við önnur vestræn ríki, bæði er námstíminn styttri og minni áhersla lögð á raungreinar og móðurmál, t.d. miðað við hin Norðurlöndin. Í rannsókn sem Jón Torfi Jónasson og Kristjana Stella Blöndal (2002) gerðu á námsgengi og námsferli fólks sem fæddist árið 1975 komu í ljós ákveðin tengsl milli einkunna á samræmdum prófum í stærðfræði og íslensku og hlutfalls þeirra sem hafa lokið stúdentsprófi. Á mynd 2.3 má sjá hlutfall fólks með stúdentspróf í ljósi einkunna á samræmdum grunnskólaprófum en þar kemur glögglega í ljós mikilvægi þess að hafa öfluga kennslu í íslensku og stærðfræði á grunnskólastigi. Útskriftarhlutfall úr grunnskóla er um 90% (Eurostat, 2003).

⁴ Heimild: Eurydice (2002).

Mynd 2.3. Hlutfall fólks með stúdentspróf í ljósi einkunna á samræmdum grunnskólaprófum



Framhaldsskólinn er öllum opinn sem hafa lokið grunnskólanámi. Árið 2002 hófu um 91% allra 16 ára unglinga framhaldsskólanám að loknu grunnskólanámi, en skipta má framhaldsskólum í fjóra aðalflokka, menntaskóla, fjölbrautaskóla, iðnskóla og sérskóla. Nám í framhaldsskólum er ekki skylda en nemendur greiða yfirleitt ekki skólagjöld og er það í höndum ríkisins að greiða fyrir framhaldsskólanám einstaklinga. Árið 2002 voru framlög úr ríkissjóði til framhaldsskóla um 9,5 milljarðar kr. eins og sjá má í töflu 2.1. Árið 2002 sóttu um 21.000 manns framhaldsskólanám á Íslandi og því var kostnaður ríkissjóðs að meðaltali um 441.000 kr. á hvern framhaldsskólanema.

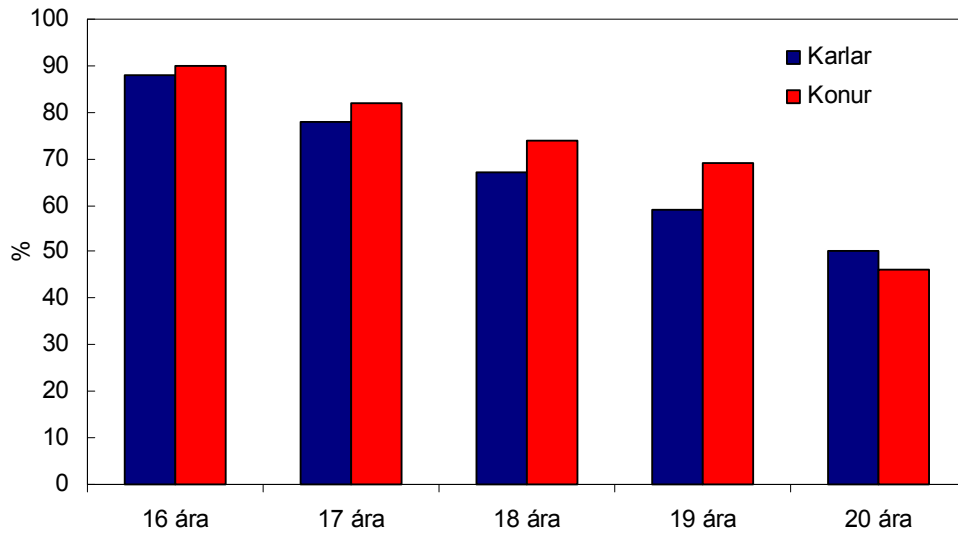
Tafla 2.1. Framlög úr ríkissjóði til framhaldsskóla árið 2002 ⁵

Framlag úr ríkissjóði	
Mennta- og fjölbrautaskólar	8.331
Sérskólar	341
Aðrir liðir tengdir framhaldsskólum	765
Framlög til framhaldsskóla samtals	9.437

Brottfall fyrstu árin í framhaldsskóla er töluvert og árið 2001 sóttu aðeins um 70% ungmenna á 18. ári framhaldsskólanám, miðað við um 90% 16 ára ungmenna (Hagstofa Íslands, 2003). Á mynd 2.4 sést greinilega að hlutfall þeirra sem stunda framhaldsskólanám fer lækkandi með aldri ef miðað er við nemendur í dagskóla.

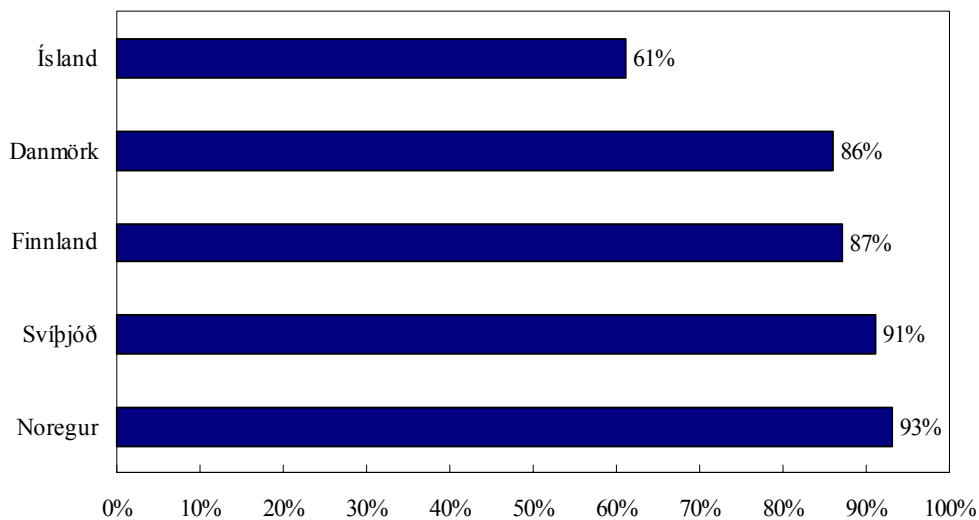
⁵ Ríkisreikningur fyrir árið 2002 (2003).

Mynd 2.4. Hlutfall þeirra sem stunduðu nám í framhaldsskóla árið 2001 miðað við allan árganginn, dagskóla⁶



Árið 2001 höfðu aðeins um 61% einstaklinga á aldrinum 25–31 árs lokið framhaldsskólanámi, eða um 64% karla og 59% kvenna, en meðaltal OECD-landanna er um 74% (OECD, 2002). Á mynd 2.5 má sjá samanburð við hin Norðurlöndin og kemur þar í ljós að brottfallið er mest á Íslandi.

Mynd 2.5. Hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsskólanámi á aldrinum 25–31 árs árið 2001 á Norðurlöndunum⁷



Í fyrrnefndri skýrslu Jóns Torfa og Kristjónu Blöndal kemur fram að við 24 ára aldur hafði aðeins helmingur þeirra sem fæddir voru 1975 lokið stúdentsprófi, um 6%

⁶ Heimild: Hagstofa Íslands.

⁷ Heimild: Eurydice (2002).

sveinsprófi og um 5% réttinda- eða hæfnisprófi verkgreina. Um 43% höfðu ekki lokið framhaldsskólanámi. Stærsti hluti þeirra, eða 29%, hafði hætt í framhaldsskóla, um 7% voru í framhaldsskóla á þeim tíma sem könnunin var gerð en um 7% höfðu aldrei stundað framhaldsskólanám. Mun fleiri konur en karlar höfðu lokið stúdentsprófi. Helstu ástæður brottfalls voru: námsleiði, peningavandræði, barneignir og kostur á góðu starfi. Athyglisvert er að um helmingur aðspurðra taldi sig hafa tekið rétta ákvörðun.

Hægt er að velta þeirri spurningu upp hvort lítið atvinnuleysi meðal ómenntaðra á Íslandi og óverulegur launamunur á milli menntaðra og ómenntaðra hafi áhrif á brottfall úr framhaldsskólum. Ef lítið er á tölur um atvinnuleysi þá var atvinnuleysi þeirra sem höfðu hætt í skóla, og voru 15–25 ára árið 1997, um 7% á Íslandi, en meðaltal í löndum innan Evrópusambandsins var þá um 23,5%. Í töflu 2.2 má sjá tölur um atvinnuleysi eftir prófgráðum síðasta áratug. Athyglisvert er að atvinnuleysi meðal einstaklinga með iðnmenntun eða háskólagráðu breyttist lítið milli ára en sveiflur hjá þeim sem hafa aðeins lokið grunnskólaprófi eru hins vegar mun meiri. Í töflu 2.2 má sjá töluverðan mun á atvinnuleysi meðal menntaðra og ómenntaðra þó að atvinnuleysi þeirra sem eru aðeins með grunnskólapróf sé ekki mikið í samanburði við aðrar þjóðir.

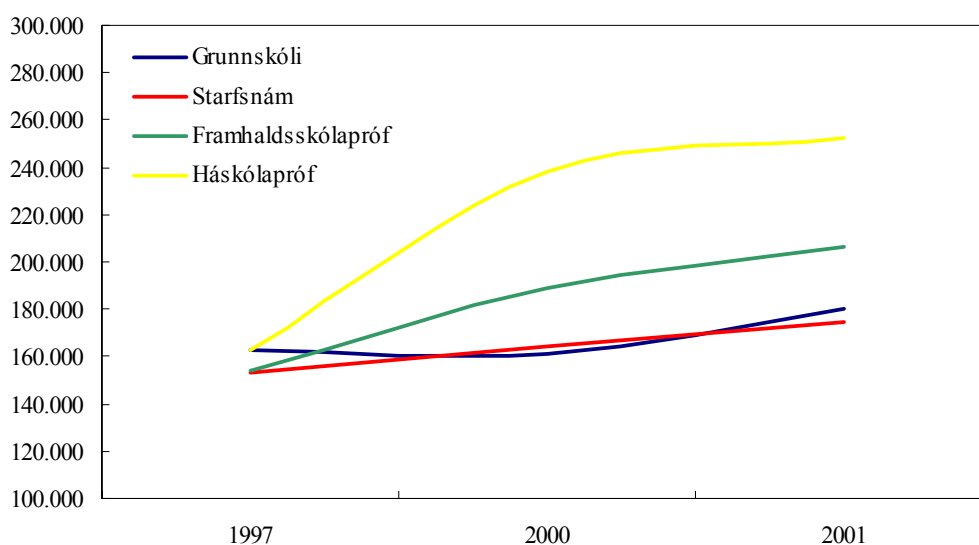
Tafla 2.2. Atvinnuleysi eftir prófgráðum, hlutföll ⁸

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Barnaskóli	4,1	6,5	7,9	8,6	7,7	7,5	7,5	6,0	3,8
Gagnfræðiskóli	-	-	-	-	-	4,1	3,4	2,3	2,1
Iðnskóli	1,4	0,5	1,9	1,9	1,6	1,5	2,0	0,8	1,3
Menntaskóli	1,7	3,4	3,9	4,0	4,0	2,7	3,3	1,8	1,2
Háskóli	0,1	1,2	1,8	0,5	0,9	1,2	0,8	0,8	0,7
Meðaltal	2,5	4,3	5,3	5,3	4,9	3,7	3,9	2,7	2,0

Lítill munur hefur verið á launum menntaðra og ómenntaðra á Íslandi, þó hann hafi aukist síðustu ár. Þegar launabilið er lítið sjá margir ekki hag í því að ljúka framhaldsskólanámi og fara þess í stað út á vinnumarkaðinn ef þeim býðst starf við hæfi, eins og kemur fram í rannsókn Jóns Torfa og Kristjönu. Á mynd 2.6 má sjá að launabilið hefur farið breikkandi síðustu ár, en á myndinni sést þróun launa hjá meðlimum í Verslunarmannafélagi Reykjavíkur eftir menntun. Aðeins voru til tölur fyrir árin 1997, 2000 og 2001.

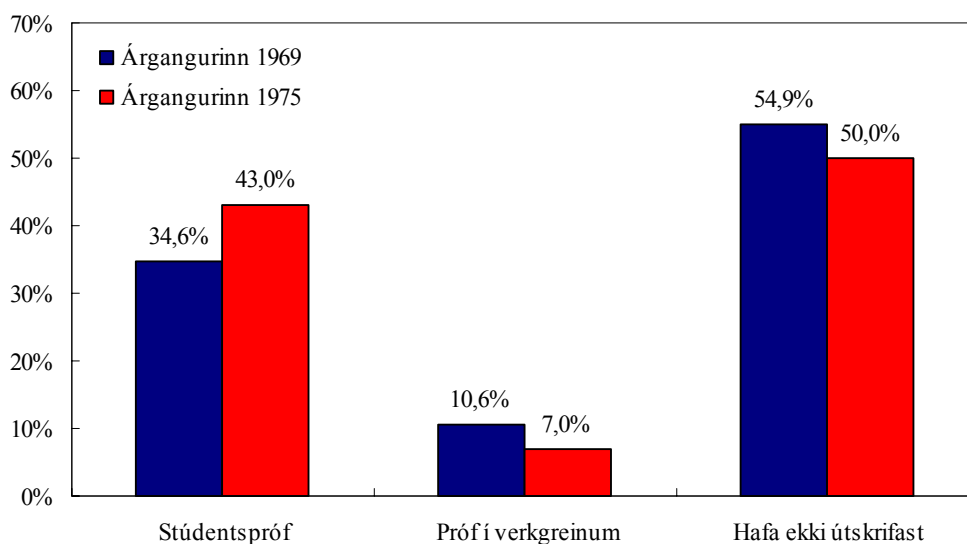
⁸ Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 2.6. Meðallaun í dagvinnu eftir menntun hjá meðlimum VR⁹



Hafa ber í huga að hér er ekki aðeins verið að tala um bóknám heldur einnig hvers kyns verk- og iðnnám sem veitir ákveðin réttindi. Í því ljósi getur verið áhugavert að skoða hlutfall þeirra sem sækja iðnnám á Íslandi miðað við almennt nám á framhaldsskólastigi. Á mynd 2.7 má sjá samanburð á námsstöðu einstaklinga fæddra 1975 og 1969 miðað við 22 ára aldur. Þar kemur fram að mun færri hafa próf í verkgreinum miðað við stúdentspróf og hefur þeim fækkað milli árganga.

Mynd 2.7. Samanburður á námsstöðu 1969- og 1975-árgangsins við 22 ára aldur¹⁰



⁹ Heimild: Hrefna Guðmundsdóttir og Kristjana Stella Blöndal (2001), Ragna Benedikta Garðarsdóttir (2002) og Félagsvísindastofnun (1997).

¹⁰ Heimild: Jón Torfi Jónasson og Kristjana Stella Blöndal (2002).

Í skýrslunni *Ímynd starfsgreina*, sem var unnin fyrir Samiðn, samband iðnfélaga árið 2002, var ímynd iðnaðarmanna og iðnnáms skoðuð. Gerðar voru tvær skoðanakannanir annars vegar meðal trúnaðarmanna innan Samiðnar og hins vegar meðal iðnnema. Þar kom fram að þeir sem stunda iðnnám eru mjög ánægðir með námið en þeir sem hafa ekki reynt slíkt nám hafa hins vegar mjög neikvæða ímynd af því. Um 57% aðspurðra iðnnema töldu að sú skoðun væri við lýði í þjóðfélaginu að iðnnám væri ekki nógu „fint“ nám en um 65% töldu mikilvægt eða mjög mikilvægt að bæta álit almennings á iðnnámi. Í könnuninni kom í ljós að flestir völdu iðnnám af því að áhugi þeirra lá á því sviði eða af því að annað nám átti ekki við þá.

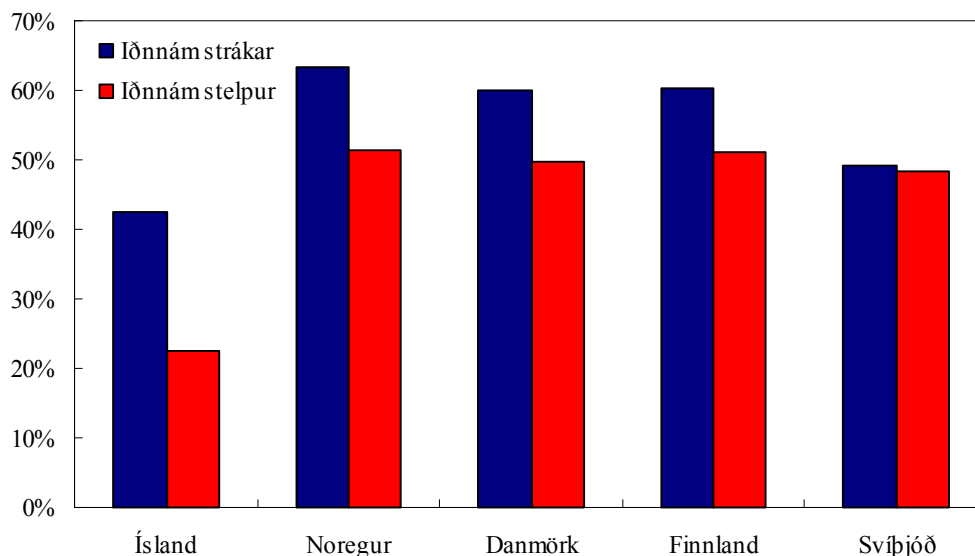
Tafla 2.3. Ástæður fyrir því að aðspurðir völdu iðnnám¹¹

Ástæða fyrir iðnnámi	
Áhugi minn liggur þar	41,6%
Lítill áhugi á háskólanámi	13,0%
Bóklegur hluti grunnnáms átti ekki við mig	12,1%
Sjálfstæði í atvinnurekstri	11,7%
Launakjör	7,2%
Annað	5,9%
Fólk sem ég þekkti mælti með iðnnámi	5,1%
Starfsöryggi	3,4%

Ef tölur um iðnnám á Norðurlöndunum eru skoðaðar kemur í ljós að mun stærri hluti af þeim sem sækja framhaldsskólanám á hinum Norðurlöndunum stundar iðn- eða verknám en á Íslandi. Eins og áður hefur komið fram er brottfall úr framhaldsskólum mun meira hér á landi en á hinum Norðurlöndunum og vert að íhuga hvort slök aðsókn í iðnnám og léleg ímynd þess út á við hafi að einhverju leyti áhrif á það.

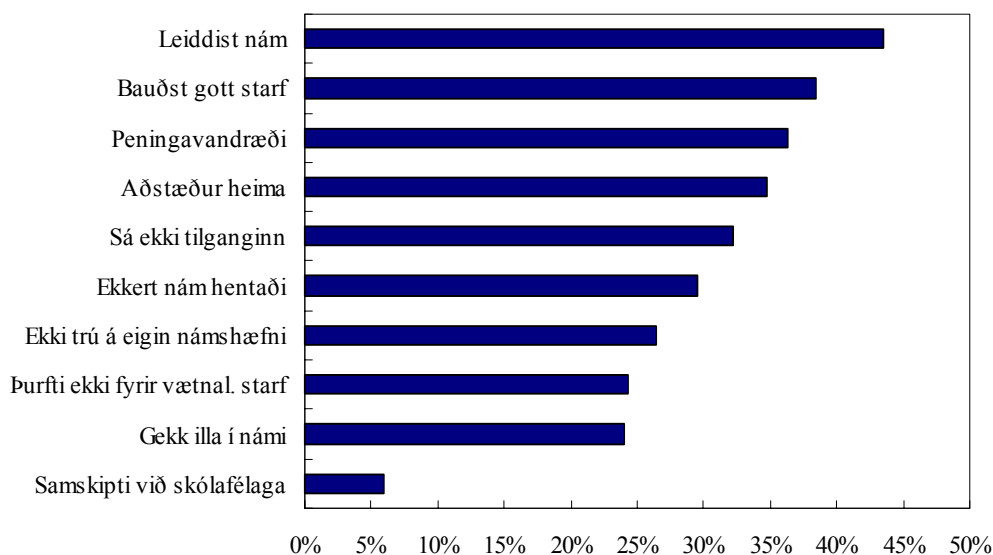
¹¹ Heimild: Hallgrímur Óskarsson (2002).

Mynd 2.8. Hlutfall þeirra sem sóttu iðn- eða verknám af þeim sem stunduðu framhaldsskólanám á Norðurlöndunum skólaárið 1999–2000¹²



Á mynd 2.9 má sjá helstu ástæður sem nefndar voru í skýrslu Jóns Torfa Jónassonar og Stellu Blöndal fyrir því að aðspurðir einstaklingar, fæddir 1975, hættu í framhaldsskólanámi.

Mynd 2.9. Ástæður þess að einstaklingar fæddir 1975 hættu framhaldsskólanámi



Eins og sjá má á mynd 2.9 höfðu ástæður eins og *námsleiði*, *ekkert nám hentaði*, *ekki trú á námshæfni* og *gekk illa í námi* mikil áhrif á brottfall þessa árgangs úr framhaldsskóla. Of mikil áhersla á bóknám og slæm staða verk- og iðnnáms gæti

¹² Heimild: Eurydice (2002).

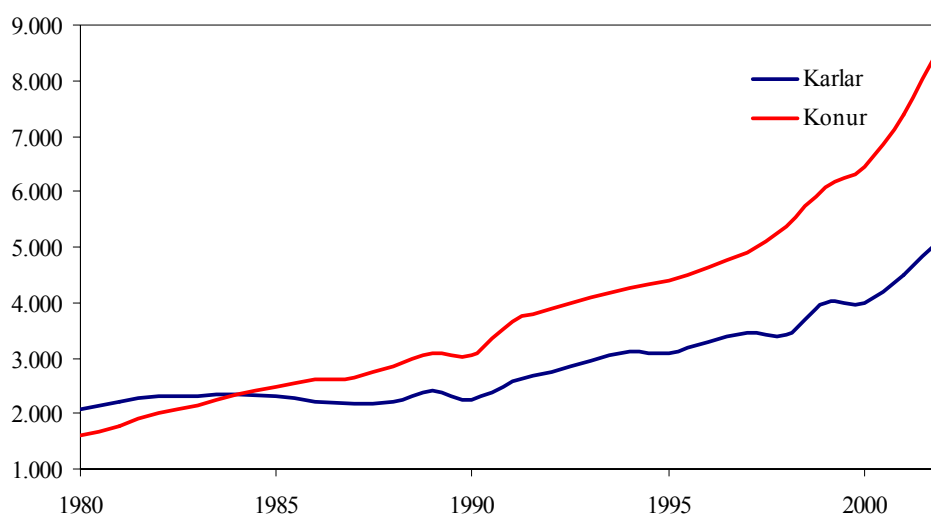
þannig verið ástæða þess að margir fundu sig ekki í skólakerfinu og flosnuðu upp úr námi.

Talsmenn bæði starfsmanna og stjórnenda iðnfyrirtækja hafa lýst yfir áhyggjum sínum yfir þróun iðnmenntunar á Íslandi þar sem iðnmenntuðum einstaklingum fækkar á sama tíma og fyrirtækin sjá fram á vaxandi þörf fyrir þá. Í fyrrnefndri skýrslu Samiðnar kom einmitt fram að aðeins um 3% trúnaðarmanna innan iðnfélaga töldu að þeim sem stunduðu iðnnám myndi fjölga verulega á næstu árum. Reiknilíkan menntamálaráðuneytisins hefur einnig verið gagnrýnt fyrir það að veita ekki iðn- og verkgreinum nægilegt fjármagn til reksturs. Bent hefur verið á að verkmenntaskólar hafa safnað hvað mestum skuldum meðal framhaldsskóla síðustu ár og eins og staðan er nú getur það jafnvel verið freistandi fyrir þá skóla að draga enn frekar úr iðn- og verknámi.

Að lokum má velta því upp hvort stytting náms á framhaldsskólastigi getur haft einhver áhrif á útskriftarhlutfall úr framhaldsskólum í ljósi þess hve margir nefndu peningavandræði og að þeim hefði boðist gott starf sem ástæður fyrir brottfalli. Í flestum nágrannalöndunum lýkur fólk framhaldsskólanámi við 18 ára aldur og má ætla að þegar það nálgast tvítugt aukist skuldbindingar þess og erfiðara sé fyrir það að stunda nám án tekna, en námslán eru aðeins fyrir einstaklinga sem stunda háskólanám.

Átta skólar á Íslandi bjóða menntun til háskólagráðu. Nemendur sem hefja nám í háskóla þurfa að hafa lokið stúdentsprófi, öðru sambærilegu námi eða búa yfir jafngildum þroska að mati stjórnar viðkomandi háskóla. Önnur inntökuskilyrði eru almennt ekki til staðar, ólíkt því sem viðgengst í mörgum OECD-löndum þar sem nemendur þurfa oftast en ekki að velja sem unglingar á hvaða braut þeir stefna hvað varðar háskólanám. Einnig er oft takmarkað hve margir geta sótt háskólanám á vegum ríkisins. Með því að hafa ekki strangari inntökuskilyrði er verið að tryggja rétt allra á háskólanámi og jafna þannig tækifæri. Árið 2000 sóttu um 10.500 manns háskólanám á Íslandi, eða um 33% þeirra sem telja má að séu á háskólaaldri. Meðaltal OECD-landanna var um 25% árið 2000, hægt er að álykta að gott aðgengi að háskólamenntun hafi þau áhrif að hún sé algengari hér á landi (OECD, 2002). Á mynd 2.10 má sjá vöxt nemenda í háskólanámi á Íslandi frá árinu 1980–2002.

Mynd 2.10. Nemendur í háskólanámi á Íslandi frá 1980–2002¹³



Nemendum í háskólanámi hefur fjölgað gífurlega síðustu ár, þrefaldast síðustu 25 árin, og hefur konum fjölgað meira en körlum. Eins og staðan er nú þá eru fleiri konur en karlar í háskólanámi. Svipuð þróun hefur átt sér stað á meðal hinna Evrópuþjóðanna þó vöxturinn hafi ekki verið jafnmikill að meðaltali.

Í stuttu máli er staða menntunar á Íslandi sú að á meðan meirihluti þeirra sem ljúka framhaldsskólanámi fer í háskólanám lýkur stór hluti þjóðarinnar aðeins grunnskólanámi og fáir ljúka iðnnámi á framhaldsskólastigi. Þannig má ætla að menntun landsmanna sé í æ meiri mæli misskipt og þar hefur mikið brottfall úr framhaldsskóla töluverð áhrif. Þetta er áhyggjuefni fyrir íslenskt samfélag þar sem möguleikar og hæfileikar margra einstaklinga eru ekki nýttir sem skyldi vegna skorts á menntun. Það getur síðan leitt til þess að tekjudreifing verði ójafnari og hagvöxtur minni en ella. Bent hefur verið á að efling símenntunar á Íslandi geti að einhverju leyti spornað gegn þessari tvískiptingu, en hér á eftir verður fjallað um stöðu símenntunar á Íslandi.

2.1 Símenntun

Menntamálaráðuneytið hefur yfirumsjón með símenntun á Íslandi, en símenntun er skilgreind sem þátttaka fólks í ýmiss konar skóla- og fræðslustarfi eftir að formlegu skólastarfi er lokið. Menntamálaráðherra skipaði nefnd um símenntun árið 1997 sem vann að heildarstefnumótun varðandi símenntun hér á landi. Nefndin skilaði skýrslu

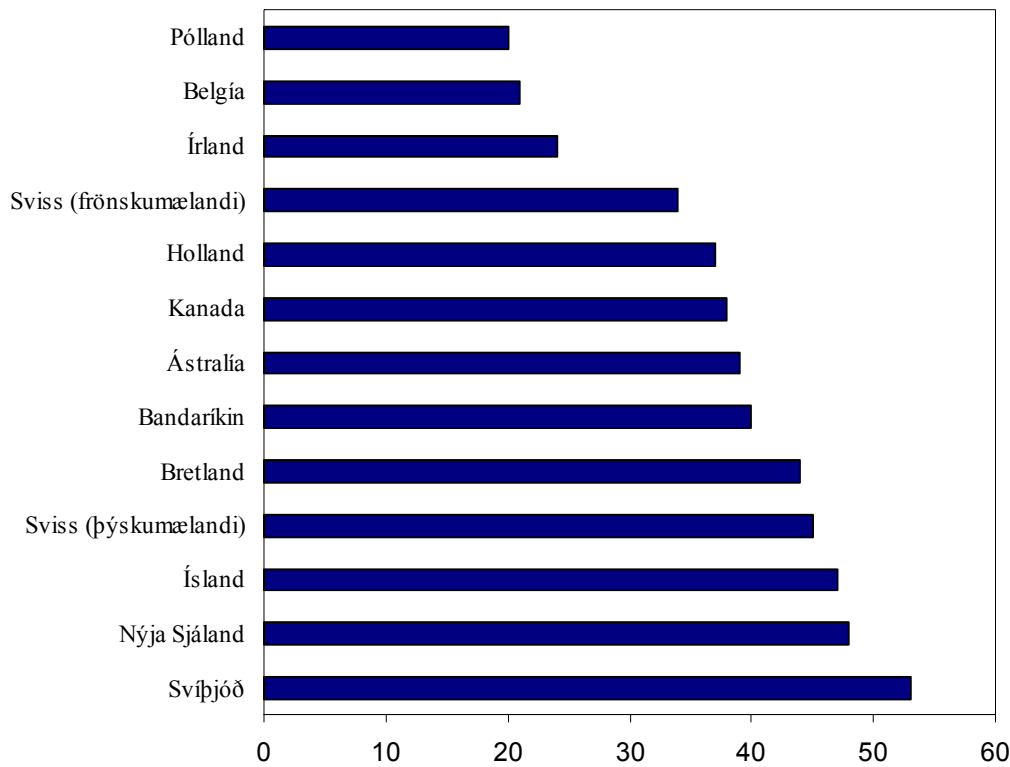
¹³ Heimild: Hagstofa Íslands (2003).

um álit sitt, gerði grein fyrir stöðu símenntunar og setti fram tillögur um stefnu stjórnvalda og 5 ára áttak. Tillögurnar voru samþykktar af ríkisstjórninni og hefur menntamálaráðherra skipað nefnd til að framfylgja þessari stefnu. Stefna stjórnvalda í símenntun er í stuttu máli sú að upplýsa almenning um símenntun og möguleika hennar og efla samstarf skóla, sveitarfélaga og atvinnulífs í þeim málum. Samtök í atvinnulífinu leggja einnig stöðugt meiri áherslu á símenntun. Samtök atvinnurekenda sem og launþega gera sér grein fyrir mikilvægi þess að mennta einstaklinga á vinnumarkaði til að mæta síbreytilegum kröfum hans og hafa því í auknum mæli lagt áherslu á að auka menntun í yfirlýstri stefnu (Nefnd um símenntun, 1998). Flest þeirra hafa sett fram markvissa fræðslustefnu og standa fyrir fjölbreyttri starfssemi.

Vorið 1998 gerðu Jón Torfi Jónasson og Jóhanna Rósa Arnardóttir könnun á símenntun á Íslandi og var miðað við síðastliðna 12 mánuði. Í kjölfarið hafa þau birt þrjár skýrslur um efnið. Tilgangurinn var að fá heildaryfirlit yfir eðli og einkenni símenntunar á Íslandi. Þessi kafli mun að miklu leyti byggjast á niðurstöðum könnunarinnar. Í könnuninni kom í ljós að um 20% þeirra sem svöruðu höfðu einhvern tímann lokið starfsnámi utan skólakerfisins, sem gefur til kynna hve umfangsmikil sú menntun er orðin.

Í fyrrgreindri rannsókn kom í ljós að um helmingur þeirra sem svöruðu hafði hlotið fræðslu eða menntun utan skólakerfisins á umræddu tímabili, um 34% sóttu starfstengd námskeið og um 20% tómsundanámskeið. Ef þessar tölur eru bornar saman við sambærileg gögn frá OECD-löndunum kemur í ljós að Ísland stendur vel að vígi þegar kemur að þátttöku í menntun utan skólakerfis.

Mynd 2.11. Þátttaka í námi utan skólakerfis meðal aldurshópsins 18–65 ára (tölur frá árunum 1994–1995 nema Ísland er fyrir árið 1998)



Í könnun um símenntun, sem IBM gerði fyrir menntamálaráðuneytið í febrúar 2003, kom fram að um 49,3% aðspurðra höfðu stundað eitthvert nám á síðustu 12 mánuðum sem er svipað hlutfall og árið 1998 (IBM, 2003).

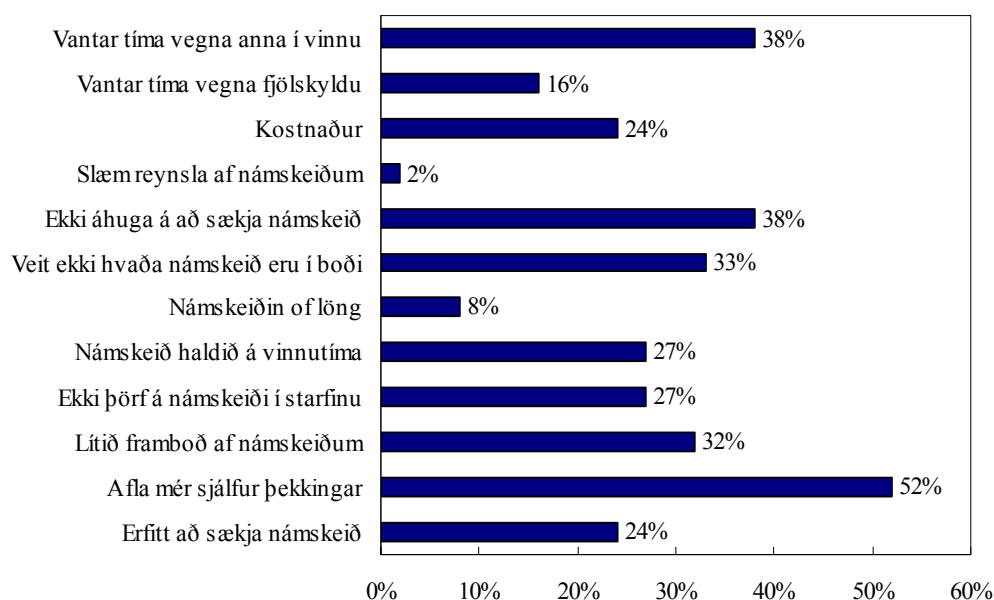
2.1.1 Hverjir sækja námskeiðin og hvers vegna?

Af þeim sem sóttu námskeið sögðust flestir hafa gert það til þess að auka þekkingu almennt eða um 87% aðspurðra. Einnig vildu margir auka færni í núverandi starfi eða um 80%, aðeins um 26% þeirra sem sóttu námskeið gerðu það til þess að sækja inn á nýjan starfsvettvang. Hlutfallslega fleiri þeirra sem lokið höfðu grunnskólaprófi eða minna sögðu þó að möguleiki á að sækja inn á nýjan starfsvettvang hefði mikil áhrif. Í könnun IBM árið 2003, þar sem fólk var spurt um ástæður fyrir því að það hefði stundað nám síðustu 12 mánuði, nefndu flestir það *að geta sinnt starfi sínu betur*, eða um 50%, um 45% nefndu það *að geta öðlast aukna þekkingu* og um 39% *að ná í réttindi eða gráðu*. Hafa ber í huga að í þessari könnun var aðeins leyfilegt að nefna þrjár ástæður. Þessi niðurstaða er því í samræmi við könnun Félagsvísindastofnunar.

Helsta ástæða þess að aðspurðir í könnun Félagsvísindastofnunar sóttu ekki námskeið á þessu 12 mánaða tímabili var sú að fólk taldi sig geta aflað sér þekkingar sjálf, eða

um 52% þeirra sem svöruðu. Um 38% sögðust ekki sækja þau vegna anna í vinnu, 33% sögðust ekki vita hvaða námskeið væru í boði og um 32% sögðu helstu ástæðuna vera lítið framboð af námskeiðum. Um 24% sögðu kostnað hafa áhrif og þeir sem hafa meiri menntun virðast frekar setja kostnaðinn fyrir sig. Á mynd 2.12 má sjá ástæður fyrir því að fólk sótti ekki námskeið. Þeir einstaklingar sem sóttu ekki námskeið á 12 mánaða tímabili voru beðnir um að svara játandi eða neitandi hvort eitthvað af þeim atriðum sem komu fram í mynd 2.12 hafði gert það að verkum að þeir sóttu ekki námskeið.

Mynd 2.12. Helstu ástæður þess að aðspurðir sóttu ekki námskeið á 12 mánaða tímabili

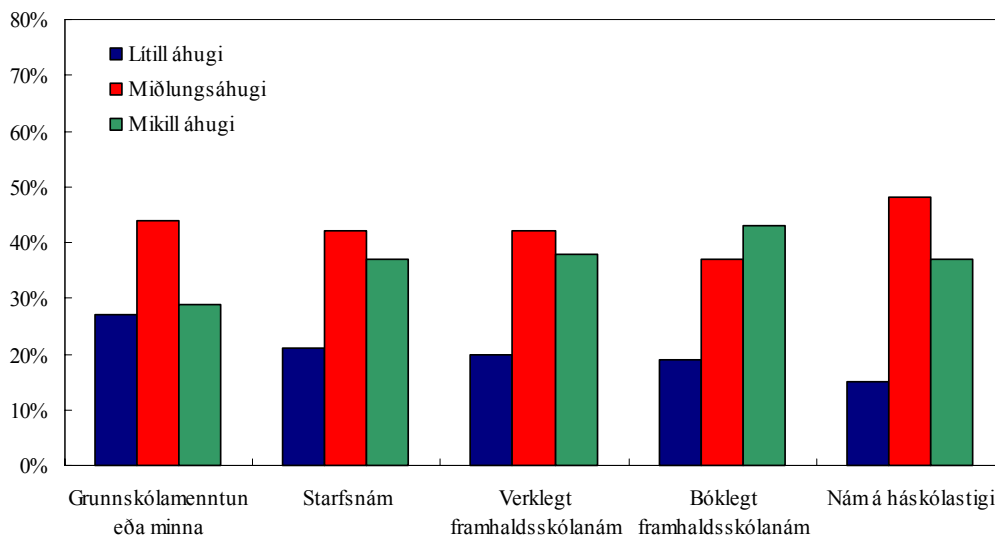


Í könnun IBM árið 2003 kom fram að um 32% af þeim sem sóttu ekki námskeið myndi langa til þess. Aðspurðir voru einnig beðnir um að nefna það helsta sem gæti komið í veg fyrir að þeir færu í nám eða þjálfun. Um 24% töldu að þá yrðu þeir að fórna frítíma sínum en um 21% töldu að of mikil orka færi í að sinna vinnunni og um 18% töldu að of mikil orka færi í að sinna fjölskyldunni. En athyglisvert er að um 37% nefndu engar hindranir. Þegar kom að því að nefna hvað yrði aðspurðum mest hvatning til þess að fara í nám að nýju var sveigjanlegur vinnutími helst nefndur, en það nefndu um 40% aðspurðra, en um 26% sögðu það helstu hvatninguna þegar boðið væri upp á námskeið sem hentaði þeirri hæfni og þekkingu sem þeir byggju yfir og um 25% sögðu það hvetjandi ef ljóst væri að námið væri viðurkennt og metið. Í báðum könnunum kemur fram að einstaklingar nefna annir vegna vinnu og fjölskyldu

sem helstu hindrun en athyglisvert er að í könnun IBM kemur fram að fleiri myndu sækja námskeið ef það væri viðurkennt og metið að verðleikum.

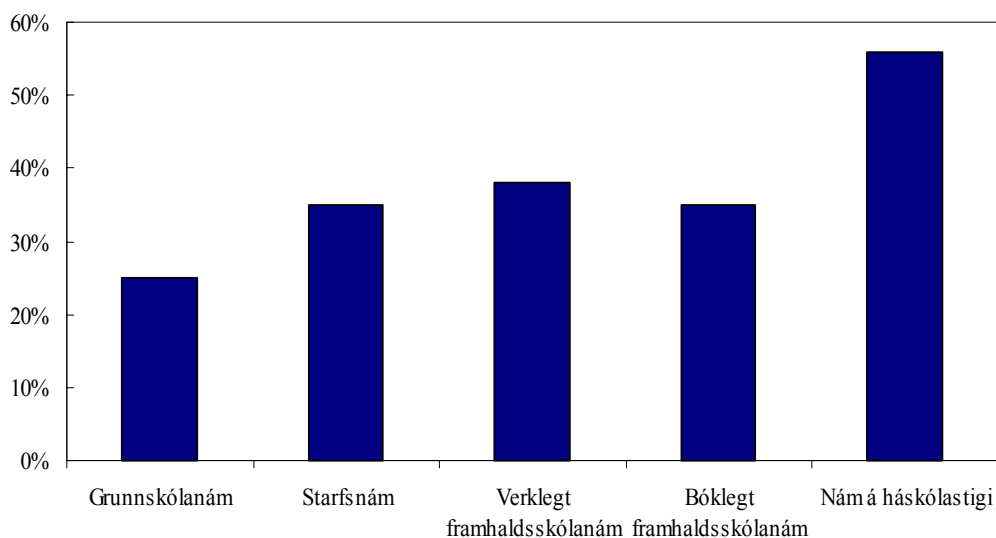
Áhugi á símenntun var nokkuð mikill meðal aðspurðra í könnun Félagsvísindastofnunar. Á mynd 2.13 má sjá áhuga á námskeiðssókn eftir menntun þeirra sem svöruðu. Greina má meiri áhuga meðal þeirra sem hafa meiri menntun þó að sambandið sé ekki mjög skýrt.

Mynd 2.13. Áhugi á námskeiðssókn eftir menntun



Ætla má að meiri námskeiðssókn menntaðra einstaklinga hafi áhrif en ef þátttaka einstaklinga í launaðri vinnu er skoðuð kemur í ljós að meðal þeirra sem höfðu lokið grunnskólaprófi eða minna höfðu aðeins um 23% sótt starfstengd námskeið en 56% þeirra sem höfðu lokið námi á háskólastigi (sjá mynd 2.14.).

Mynd 2.14. Námskeiðssókn eftir menntun



Í raun má álykta að furðulítill munur sé á áhuga á námskeiðssókn eftir menntun í ljósi þess hve mikill munur er á þátttöku. Í framhaldi af því má velta því fyrir sér hvort eitthvað annað en áhugi hamli þátttöku þeirra sem hafa litla menntun.

Aldur hefur einnig áhrif á þátttöku í námskeiðum og minnkar þátttakan eftir því sem einstaklingar eru eldri. Þátttakan er minnst meðal þeirra sem eru 65 ára og eldri, næstmínst meðal 45 ára og eldri og mest meðal þeirra sem yngri voru. Ef á heildina er litið kemur í ljós að stór hluti þeirra sem sóttu ekki símenntun á þriggja ára tímabili er eldri en 45 ára, á stutta skólagöngu að baki og vinnur ósérhæfð störf. Þeir sem þurfa jafnvel mest á símenntun að halda, eða þeir sem eiga litla menntun að baki, sækja hana þó aðeins í litlum mæli. Sá hópur ætti hins vegar að vera eins konar forgangshópur hvað varðar símenntun á Íslandi ef hún á að einhverju leyti að koma til móts við þá sem sóttu ekki framhaldsskólanám og sporna gegn aukinni misskiptingu menntunar í þjóðfélaginu. En ljóst er að ef símenntun er mun meiri hjá þeim sem eru menntaðri getur hún enn frekar aukið á misvægi í menntun á milli þjóðfélagshópa. Yfirvöld þyrftu því að leggja aukna áherslu á að auka hlut þeirra sem hafa litla menntun í símenntun og gætu einhvers konar menntareikningar mögulega gegnt þar stóru hlutverki. Eins og fram kemur hér að ofan greiða yfirvöld um 441.000 kr. á ári með hverjum framhaldsskólanema og því er ljóst að tölvuvert brottfall úr framhaldsskólum hefur sparnað í för með sér fyrir ríkisvaldið. Hægt er að velta því fyrir sér hvort ríkisvaldið ætti jafnvel að bjóða þeim sem hafa ekki lokið námi á framhaldsskólastigi upp á slíkt nám sér að kostnaðaralausú eins og tíðkast á sumum

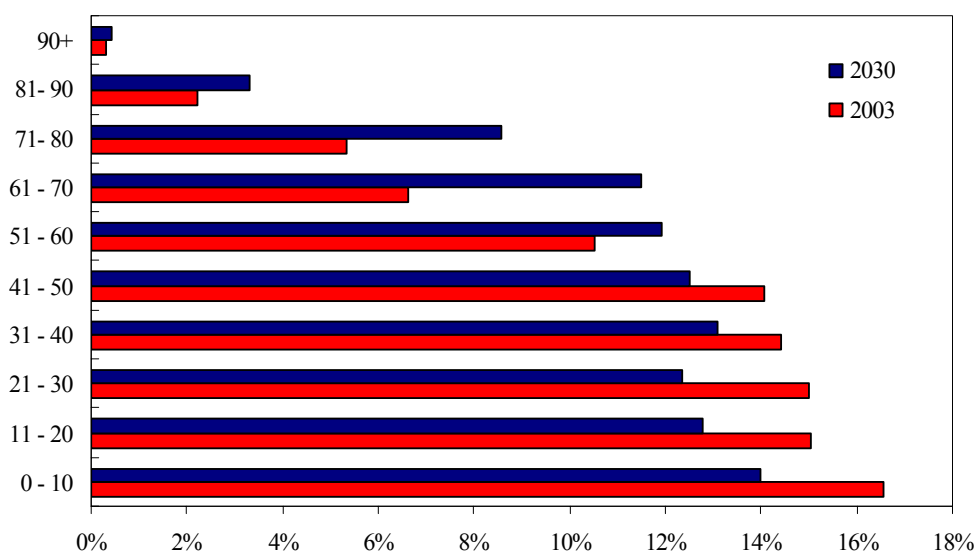
hinna Norðurlandanna, eða styrkja á annan hátt þá einstaklinga til frekara náms. Til dæmis væri mögulegt að yfirvöld styrktu sérstaklega þá sem eiga stutta skólagöngu að baki en hafa stofnað menntareikning og safnað yfir ákveðið tímabil.

2.1.2 Þeir sem sækja ekki námskeið: Eldra starfsfólk og þeir minnst menntuðu ***Eldra starfsfólk***

Ábati vegna þjálfunar getur verið mismunandi eftir einstaklingunum. Þjálfun yngra fólks skilar meiri afrakstri en þess sem eldra er, þar sem þeir eldri hafa styttri tíma til að nýta framleiðniaukninguna sem þjálfunin gefur. Þetta veldur því að fyrirtæki sjá sér síður hag í því að þjálfra eldra starfsfólk. Auk þess sér eldra starfsfólk sér síður hag í því að bæta menntun sína, þar sem launahækkun í kjölfar þjálfunarinnar er of skammvinn. Þrátt fyrir það er símenntun sérstaklega mikilvæg fyrir eldra fólk. Þekking getur bæði gleymst og úrelst með árunum. Auk þess getur atvinnugrein sem var vaxandi þegar einstaklingur hóf starfsferil sinn verið hnignandi þegar hann er kominn á efri ár. Atvinnugreinar og störf geta þannig bæði breyst og horfið. Eitt af meginmarkmiðum símenntunar og starfsþjálfunar er að hjálpa fólki að fylgja tækni framförum og öðrum breytingum vinnumarkaðarins eftir, þ.e. hjálpa því að viðhalda og uppfæra þekkingu sína.

Aldursdreifing íslensku þjóðarinnar er að breytast og áætlað að hlutfall þeirra sem eru eldri en 60 ára muni vera tæp 24% þjóðarinnar árið 2030 miðað við rúm 14% árið 2002. Á mynd 2.15 má annars vegar sjá aldursdreifinguna árið 2002 og hins vegar árið 2030.

Mynd 2.15. Aldursdreifing árið 2002 og árið 2003¹⁴

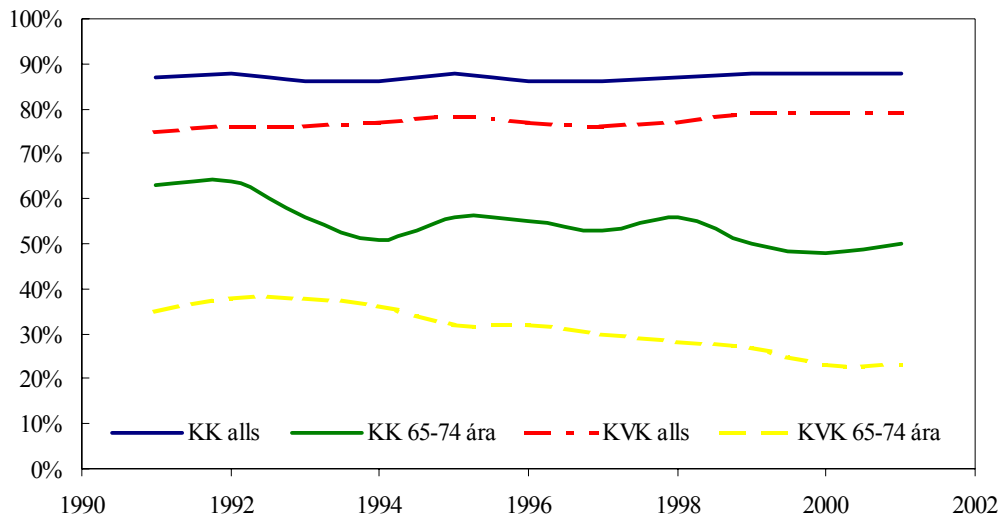


Í öðrum OECD-löndum hefur reynslan verið sú að samfara því að meðalaldur þjóða hækkar dregur úr atvinnuþátttöku þeirra sem eru 55 ára og eldri. Atvinnuþátttaka í aldursflokknum 55–64 ára hefur þannig lækkað úr tæpum 75% árið 1977 niður í um 55% árið 1996 (Nefnd um sveigjanleg starfslok, 2002). Þrátt fyrir að vinnumarkaðsþátttaka eldri starfsmanna á Íslandi sé með því mesta sem þekktist í heiminum hefur hlutur starfandi fólks á aldrinum 65–74 ára þó dregist saman síðastliðinn áratug (Hagstofa Íslands, 2003). Rúm 48% fólks á aldrinum 65–74 ára voru á vinnumarkaði árið 1991 en tíu árum síðar var þessi tala komin niður í tæp 40%. Á síðasta áratugi hefur atvinnuþátttaka karlmannna í þessum aldurshópi dregist saman um 13%, það er úr 73% í 60%. Heildaratvinnuþátttaka karla á Íslandi hefur hins vegar nokkurn veginn staðið í stað. Heildarþátttaka kvenna hefur aukist úr 75% í 79% en hlutfall kvenna á aldrinum 65–74 ára sem eru á vinnumarkaði hefur hins vegar farið úr 35% niður í 23%. Þróunina má sjá á mynd 2.16.

Atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 55–64 ára hefur nokkurn veginn staðið í stað síðan 1991, en ef áhrif breyttrar aldursdreifingar verða svipuð á Íslandi og í hinum OECD-löndunum eru líkur á að það breytist á næstu áratugum.

¹⁴ Hagstofa Íslands (2003).

Mynd 2.16. Atvinnuþátttaka karla og kvenna



Í OECD-löndunum hefur gífurlegur kostnaður fylgt svokölluðum snemmteknum starfslokum (e. early retirement), einkum vegna tapaðrar framleiðslu og lífeyrisgreiðslna. Árið 2000 var kostnaðurinn 7,1% af mögulegri landsframleiðslu og er talið að þetta hlutfall verði komið upp í 9,1% árið 2010. Kostnaðurinn var lægstur á Íslandi, eða einungis 1,6% af mögulegri landsframleiðslu, enda er atvinnuþátttaka eldra fólks á Íslandi mun meiri en í hinum OECD-löndunum (Tryggvi Þór Herbertsson og J. Micheal Orszag, 2003).

Eldra fólk er vaxandi hluti af íslenskum vinnumarkaði og mikilvægt að tryggja þátttöku þeirra og að þekking þeirra og reynsla nýtist sem best. Fyrirtæki framtíðarinnar munu standa frammi fyrir sérstæðum vanda. Þau munu hafa tiltölulega hátt hlutfall eldri starfsmanna á sama tíma og tæknibreytingar verða örar og samkeppni fyrirtækja mikil á flestum sviðum. Auknar kröfur verða gerðar til starfsmanna og þar mun þjálfun og símenntun gegna lykilhlutverki. (Ingi Rúnar Eðvarðsson, 2000)

Hinir minnst menntuðu

Könnun Félagsvísindastofnunar (1999) sýnir að þeir sem eiga lengri skólagöngu að baki sækja mest starfstengd námskeið. Um 69% þeirra sem svöruðu og höfðu lokið háskólanámi stunduðu eitthvert nám utan skólakerfisins en um 41% þeirra sem höfðu grunnskólapróf eða minna. Tæplega 56% þeirra sem höfðu lokið háskólanámi sóttu

starfstengd námskeið en um 23% þeirra sem höfðu grunnskólapróf eða minna. Þátttaka í tómstundanámskeiðum var hins vegar svipuð.

Þeir sem eiga stystu skólagönguna að baki virðast líka síst sækjast eftir símenntun og virðast þá helst sækja námskeið, eins og tungumálanámskeið og tölvunámskeið, sem teljast til almennrar þjálfunar. Tæp 36% þeirra sem eru með grunnskólapróf eða styttri skólagöngu að baki hafa áhuga á að sækja sérhæfð námskeið tengd starfi en 69,2% þeirra sem hafa lokið námi á háskólastigi (Jón Torfi Jónasson og Jóhanna Rósa Arnardóttir, 2001). Um 38,5% þeirra sem sóttu námskeið og eru með grunnskólamenntun eða minna sögðu að möguleiki á að geta sótt inn á nýjan starfsvettvang hefði skipt máli.

Þeir sem eiga stystu skólagöngu að baki eiga oft erfitt uppdráttar á vinnumarkaði sem sést af því að 49% atvinnulausra árið 2002 höfðu einungis grunnenntun. Atvinnuleysi í landinu var 3,3% en ef einungis er horft á þá sem minnsta menntun hafa var atvinnuleysið 6,5%. Launamunur eftir skólagöngu fólks fer einnig vaxandi. Hvort tveggja er vísbending um að kröfur um menntun hafa aukist á vinnumarkaði. Símenntun og starfsþjálfun gegna lykilhlutverki í því að tryggja að starfsfólk geti fylgt þeirri þróun eftir.

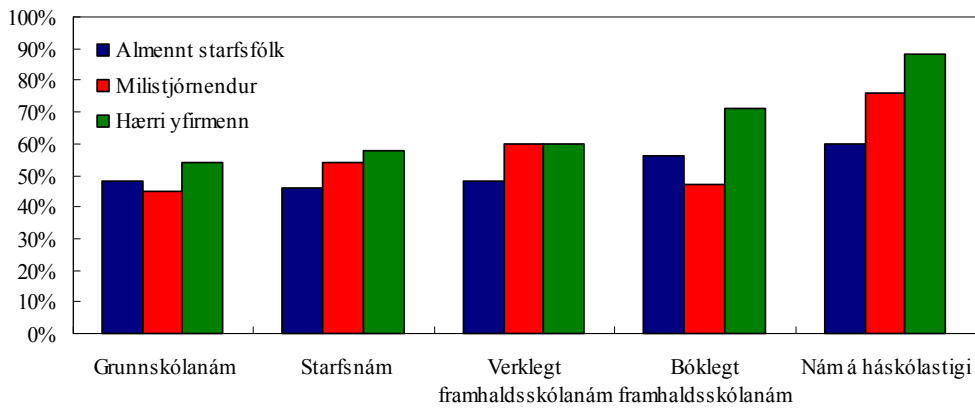
2.1.3 Atvinnurekendur

Atvinnurekendur hafa einnig hag af því að starfsmenn þeirra sækja ýmiss konar símenntun eða fullorðinsfræðslu. Í könnun Félagsvísindastofnunar kemur glögglega í ljós að stjórnendur telja mikilvægt að starfsmenn sínir sækja fræðslu. Um 63% stjórnenda töldu mjög mikilvægt að starfsfólk færi á námskeið, 33% frekar mikilvægt, en aðeins 3% töldu það ekkert sérlega mikilvægt. Stór hluti stjórnenda var einnig mjög eða frekar ánægður með árangur af námskeiðum sem starfsfólk hafði sótt eða um 82% stjórnenda, aðeins um 6% voru frekar eða mjög óánægðir.

Um 55% aðspurðra töldu sig fá hvatningu á vinnustað til að sækja námskeið, hlutfallslega fleiri háskólamenntaðir töldu svo vera. Athyglisvert er að þeir sem hafa minnsta menntun telja sig fá minnstu hvatninguna til að sækja námskeið og gæti það skýrt að einhverju leyti mun á námskeiðssókn eftir menntun. Á mynd 2.17 má sjá það hlutfall, eftir menntun og starfssviði, sem sagði að starfsfólk á sínum vinnustað væri hvatt til þess að sækja námskeið. Hér kemur fram að atvinnurekendur hvetja minnst

þann hóp sem hvað mikilvægast er fyrir þjóðfélagið að sækji símenntun. Með tilkomu menntareikninga væri e.t.v. hægt að koma til móts við þá einstaklinga.

Mynd 2.17. Hlutfall þeirra sem voru hvattir til að sækja námskeið eftir starfssviði og menntun



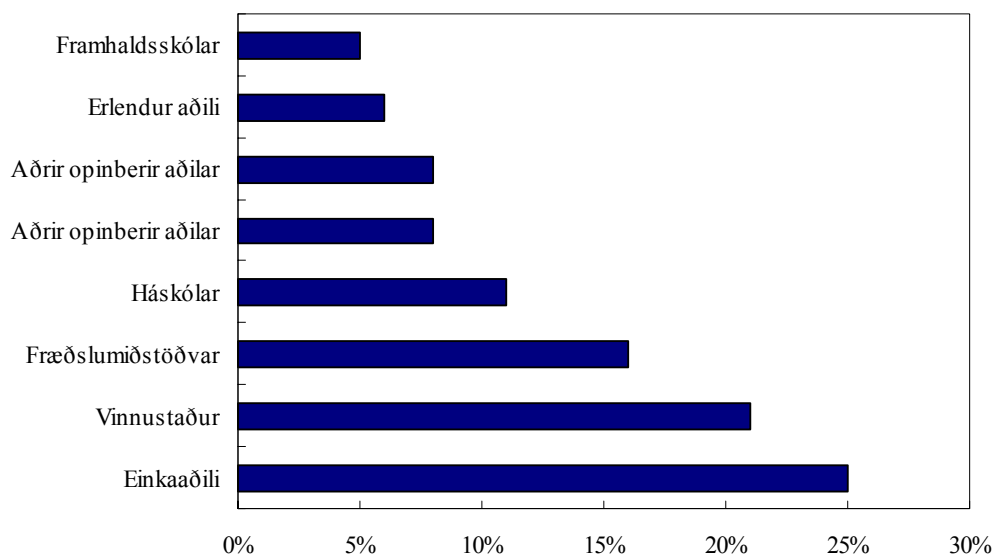
Í könnuninni kom í ljós að atvinnurekendur borga stóran hluta af námskeiðskostnaði starfsmanna eða fyrir um 66% þeirra sem sóttu námskeið. Stjórnendur voru einnig spurðir að því hvernig þeim gengi að fá fólk í vinnu með rétta færni. Um 39% töldu það ganga vel en um 26% illa. Ætla má að starfstengd námskeið gætu aukið þá færni sem fyrirtæki þurfa á að halda og þannig styrkt samkeppnishæfni þeirra, enda telja flestir stjórnendur að námskeiðssókn sé mikilvæg. Að mati stjórnenda eru það vinnuálag og kostnaður sem koma í veg fyrir að fólk sækji námskeið, fremur en áhugaleysi starfsfólks og yfirmanna eða léleg námskeið. Það er í samræmi við niðurstöður könnunarinnar sem benda til þess að áhugi og vilji sé fyrir hendi en aðgengi að menntun sé ekki nægilega gott.

Í könnuninni má greina vísbendingar um að aukin símenntun, í formi námskeiða og starfsþjálfunar á vinnustað, og hvatning til símenntunar geti aukið starfsánægju. Fólk sem sækir símenntun hefur þannig minni áhuga á því að skipta um starf, telur starfið áhugaverðara og telur að hæfileikar þess og færni fái frekar að njóta sín. Vinnuveitandinn fær þá ekki einungis hæfari starfskraft heldur líka ánægðari.

2.1.4 Framboðsaðilar

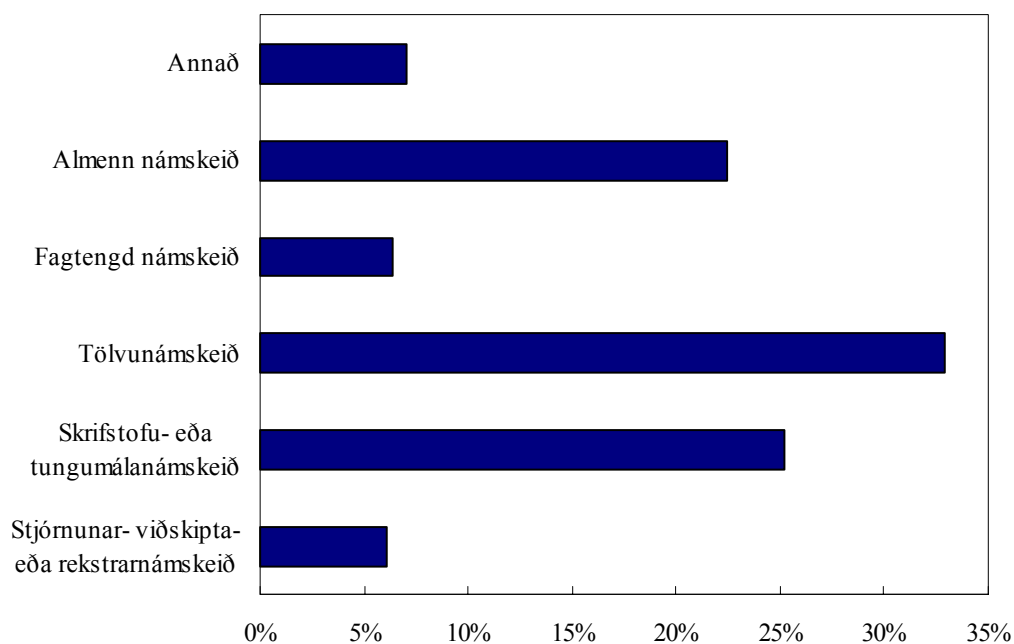
Fjöldmargir aðilar bjóða upp á símenntun á einn eða annan hátt. Þar ber helsta að nefna vinnustaðina sjálfa, fræðslumiðstöðvar, einkaaðila, framhaldsskóla og erlenda aðila. Á mynd 2.18 má sjá þátttöku í starfstengdum námskeiðum eftir fræðsluaðila.

Mynd 2.18. Þátttaka í starfstengdum námskeiðum eftir fræðsluaðila



Í könnun Félagsvísindastofnunar kom í ljós að flestir þeirra sem sóttu starfstengd námskeið sóttu fagtengd námskeið, tölvunámskeið eða önnur almenn námskeið.

Mynd 2.19. Þau námskeið sem voru aðallega sótt



Allir þátttakendur í könnuninni sem höfðu farið á námskeið voru spurðir að því hvort þeir teldu nægilegt framboð af námskeiðum. Um 49% töldu að mestu leyti svo vera en um 26% sögðu að framboðið væri ekki nægilegt. Um 32% þeirra sem spurðir voru og höfðu ekki sótt námskeið á umræddum 12 mánuðum töldu lítið framboð vera eina af

ástæðunum. Ef lítið framboð heftir námskeiðssókn má álykta að fólk sem hefur áhuga á að mennta sig frekar láti ekki verða af því vegna þess að það finni ekki námskeið við sitt hæfi. Töldu stjórnendur að lítið framboð hamlaði að einhverju leyti námskeiðssókn starfsmanna. Greina má þörf á auknu samstarfi framboðsaðila og yfirvalda með það að leiðarljósi að hanna virkara og aðgengilegra símenntunarkerfi á Íslandi.

Stéttarfélög, verkalýðsfélög og félög atvinnurekenda hafa undanfarin ár lagt aukna áherslu á að auka menntun starfsmanna á vinnumarkaði enda telja þau það til hagsbóta bæði fyrir starfsmenn og fyrirtæki. Aukin hæfni og starfstengd menntun eru lykilþættir í að auka framleiðni og samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja en atvinnulífið þarfnast vel menntaðra starfsmanna sem geta mætt nýjum þörfum og breyttum kröfum markaðarins. Margir hafa nýtt sér stuðning verkalýðsfélaganna og sótt námskeið á þeirra vegum. Hér á eftir er stutt umfjöllun um verkefni nokkurra stærstu félaganna.

2.1.5 Hlutverk aðila á vinnumarkaði í símenntun

Ljóst er að aðilar á vinnumarkaði eru í fararbroddi þegar kemur að símenntun og ýmiss konar fullorðinsfræðslu á Íslandi og hefur þátttaka þeirra aukist mikið síðustu ár. Í þessum kafla verður fjallað um verkefni tengd símenntun hjá Eflingu og Verslunarmannafélagi Reykjavíkur en þau bjóða upp á ýmiss konar styttri námskeið og starfrækja fræðslu- og starfsmenntasjóði. Ásamt því verður fjallað um Starfsafl en það er samstarfsverkefni nokkurra verkalýðsfélaga og Samtaka atvinnulífsins og snýr að því að bæta menntun ófaglærðra innan félaganna. Að lokum verður stutt umfjöllun um Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, samstarfsverkefni ASÍ og SA.

Efling

Stéttarfélagið Efling býður félagsmönnum sínum upp á ýmsa möguleika til að bæta við sig þekkingu og auka hæfni. Boðið er upp á svokallaðan GrunnMenntaskóla sem eru 150 tímar í almennu námi þar sem kennd er íslenska, stærðfræði, samskipti, enska og tölvunotkun. Námið er hugsað fyrir þá sem eiga stutta skólagöngu að baki. Einnig er Landnemaskóli til staðar sem býður upp á 120 tíma námskeið fyrir félagsmenn af erlendu bergi brotna. Þar er kennd íslenska með menningartengdu ívafi og farið er yfir réttindi og skyldur í íslensku þjóðfélagi. Félagið og fræðslusjóðir styrkja einnig félagsmenn til annarra námskeiða. Styrkir eru almennt um 75% af kostnaði við nám

en að hámarki 35.000 kr. á ári fyrir félagsmenn á almennum markaði en 44.000 kr. fyrir starfsmenn hjá ríki, borg og á hjúkrunarheimilum. Efling er aðili að fimm fræðslu- eða starfsmenntasjóðum. Meginhlutverk þeirra er að bjóða upp á nýtt starfsnám fyrir þær atvinnugreinar sem ekki bjóða upp á formlegt nám eða námskeið en einnig hafa þeir það hlutverk að styrkja félagsmenn vegna náms eða námskeiða sem þeir taka að eigin frumkvæði. Auk þess eru Efling í samstarfi við fræðslumiðstöðvar löggiltra iðngreina (Efling, 2003).

Í tengslum við kjarasamninga vorið 2000 sömdu Samtök atvinnulífsins og Flóabandalagið um stofnun sérstaks sjóðs, Starfsafls. Markmið sjóðsins er að byggja upp símenntun ófaglærðra, starfsfólki og fyrirtækjum til hagsbóta. Félagsmenn Eflingar, Verkalýðsfélagsins Hlífar og Verkalýðs- og sjómannafélags Keflavíkur og nágrennis geta sótt um starfsmenntastyrk en einnig geta fyrirtæki innan SA sótt um styrk til að vinna sérstök starfsmenntaverkefni í samvinnu við aðildarfélög Starfsafls. Í samningi sjóðsins kemur fram að honum verði tryggðar 90 milljónir kr. frá atvinnurekendum auk 30 milljóna kr. frá stéttarfélagunum á samningstímanum, sem er til 15. september 2003. Í ársskýrslu Starfsafls árið 2002, þar sem farið var yfir starfsemi sjóðsins frá nóvember 2000 til ársloka 2001, kemur fram að fjöldi þátttakenda á starfsmenntunarnámskeiðum sem Starfsafl hefur komið að með beinum styrkveitingum er á bilinu 840–860 á tímabilinu en þess fyrir utan eru nokkur þróunarverkefni sem fjöldi þátttakenda hefur unnið að. Félagar í stéttarfélagum hafa einnig haft möguleika á því að sækja um einstaklingsstyrki og hafa alls 609 einstaklingar nýtt sér það. Flestir hafa sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga og tölvunámskeið og voru flestir þeirra sem sóttu námskeið á aldrinum 21–40 ára (Starfsafl, 2003). Fleiri sjóðir eru starfandi á vinnumarkaði, dæmi um slíkan sjóð er LandsMennt sem er samstarfssjóður Samtaka Atvinnulífsins, Verkamannasambands Íslands og Landssambands Iðnverkafólks. Meginhlutverk LandsMenntar er að stuðla að stuðningsverkefnum og þróunar- og hvatningaraðgerðum í starfsmenntun fyrir verkafólk á landsbyggðinni. Þar sem Fyrirtæki geta í samstarfi við stéttarfélög sótt um styrki til LandsMenntar til þess að þróa og setja af stað námskeið.(www.landsmennt.is, 2003) Tekjur sjóðsins eru að stærstum hluta frá atvinnuleysistryggingarsjóði eða um 80% en á móti kemur framlag hlutaðeigandi stéttarfélaga.

Verslunarmannafélag Reykjavíkur

VR leggur ríka áherslu á að öflug endurmenntun sé ein forsenda þess að félagsmenn geti styrkt stöðu sína á vinnumarkaði, tekist á við krefjandi verkefni og bætt kjör sín. Markmið fræðslustefnu VR er því að auka hæfni og menntun verslunar- og skrifstofufólks og stuðla að auknu framboði af námi og námsefni í takt við þarfir atvinnulífsins (VR, 2003). VR stendur þannig fyrir ýmiss konar námskeiðum fyrir félagsmenn þeim að kostnaðarlausu og getur hver félagsmaður sótt eitt slíkt námskeið á hverri önn. Dæmi um slík námskeið er framkomunámskeið, námskeið sem tekur á sjálfstrausti og samskiptum og stjórnendanámskeið.

VR hefur komið á fót svokölluðum starfsmenntasjóðum, starfsmenntasjóði verslunar- og skrifstofufólks og starfsmenntasjóði verslunarinnar, en þeir voru stofnaðir í kringum kjarasamninga árið 2000. Starfsmenntasjóður verslunar- og skrifstofufólks er í eigu VR, LÍV og SA en markmið sjóðsins er að auka hæfni og menntun verslunar- og skrifstofufólks ásamt því að stuðla að auknu framboði á námi og námsefni til að svara þörfum atvinnulífsins. Tekjur sjóðsins eru greiðslur atvinnurekenda í sjóðinn, sem eru almennt 0,15% af heildarlaunum starfsmanna, en stéttarfélögin greiða síðan mótframlag, sem svarar einum þriðja af greiddu framlagi atvinnurekenda. Starfsmenntasjóður verslunarinnar er eign VR og viðkomandi aðildarfélag LÍV og Samtaka verslunarinnar en markmið sjóðsins er að auka hæfni og menntun verslunar- og skrifstofufólks við störf í verslun, ásamt því að stuðla að auknu framboði af námi og námsefni til að svara þörfum atvinnulífsins. Atvinnurekendur greiða 0,25% af heildarlaunum starfsmanna í sjóðinn en VR og viðkomandi aðildarfélag LÍV lögðu til 10 m.kr. stofnframlag.

Sjóðirnir veita styrki til menntunar, námskeiðahalds, námsefnisgerðar og til fyrirtækja til starfs- og endurmenntunar starfsmanna. Allir félagsmenn innan VR eða félagar innan LÍV geta sótt um starfsmenntunarstyrk til sjóðanna að því undanskildu að þeir hafi greitt til sjóðsins síðustu 12 mánuði jafnvirði 0,6% af byrjunarlaunum afgreiðslufólks. Upphæð styrksins fer síðan eftir styrkeign, en starfsmaður vinnur sér inn eitt stig fyrir hvern þann mánuð sem greitt hefur verið í sjóðinn og er það að jafnvirði 1.000 kr. Sjóðirnir eru tekjutengdir og þannig getur starfsmaður unnið sér inn viðbótarstig ef tekjur eru hærri en 150.000 kr. á mánuði. Sem dæmi um þetta má nefna að ef starfsmaður hefur 180.000 kr. í tekjur á mánuði fær hann 1,2 stig á mánuði ($180.000/150.000 = 1,2$). Veittur er starfsmenntastyrkur, allt að 60.000 kr. á ári, en

Það er þó aldrei meira en helmingur af námskeiðsgjaldi en nýta má styrkinn í fleira en eitt námskeið. Ef styrkur er fullnýttur dragast 60 stig frá stigaeign. Það er gert til þess að starfsmaðurinn taki sjálfur þátt í að fjármagna hluta af náminu en slíkt hvetur hann til þess að standa sig vel. Auk þess eru veittir styrkir til tólstundanámskeiða, að fjárhæð 8.000 kr. á ári, en aldrei meira en sem nemur helmingi námskeiðsgjalds. Við nýtingu tólstundastyrks dragast 8 stig frá stigaeign. Styrkir eru síðan greiddir eftir að viðkomandi starfsmaður hefur lokið námi og þarf að fá staðfestingu á því að námi sé lokið. Form starfsmenntasjóðanna er ekki ólíkt formi menntareikninga þar sem starfsmenn taka sjálfir þátt í að greiða hluta af náminu og á móti kemur framlag verkalýðsfélaganna og atvinnurekenda úr inneign sjóðsins.

Sjóðirnir veita einnig styrki til fyrirtækja og stéttarféлага sem hafa greitt iðgjöld í hann í sex mánuði eða meira. Upphæð styrksins er háð greiðslum í sjóðina og er að hámarki 2 milljónir kr. á ári en heimilt er að binda kvöð á styrkinn. Styrkþegi þarf að greiða styrkinn til baka sé hann ekki nýttur innan árs. Ef endurmenntunarstefna er virk innan fyrirtækis getur það sótt um að fá lækkun á sjóðsgjaldinu. Í viðhorfskönnun, sem Gallup gerði fyrir VR árið 2003, kom í ljós að um 24,4% þeirra sem höfðu rétt á að nýta sér styrki á vegum Starfsmenntasjóðs verslunar- og skrifstofufólks til frekara náms eða starfsþjálfunar höfðu gert slíkt.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins ehf. er samstarfsverkefni ASÍ og SA en hún mun á næstu misserum standa fyrir víðtæku átaki í starfs- og endurmenntun fyrir fólk á vinnumarkaði. Fræðslumiðstöðin á ekki sjálf að standa fyrir námskeiðum eða kennslu heldur á hún að vera starfsvettvangur og miðstöð fyrir undirbúning fræðslu, kennsluráðgjöf, námsefnisgerð og fyrirgreiðslu og veita fræðsluaðilum aðstoð á sviði starfs- og endurmenntunar í landinu. Þjónustusamningurinn er til þriggja ára í senn og frá og með árinu 2004 fær FA 60 milljónir á ári frá menntamálaráðuneytinu. Helstu verkefnin eru:

- Að stuðla að aukinni og bættri fræðslu fyrir fólk á vinnumarkaði sem hefur litla formlega grunnmenntun.
- Stuðningur við fræðsluaðila við að skilgreina menntunarþarfir markhópa og byggja upp framboð á lengra og styttra námi til að fullnægja þeim þörfum.

- Aðstoða menntamálaráðuneytið við að þróa aðferðir við mat á námi og námsárangri, þ.m.t. mat og vottun á óformlegu námi og starfsþjálfun í samstarfi við atvinnulífið og fræðsluaðila. Einnig að taka þátt í og þróa aðferðir við uppbyggingu námsferilsskráar fyrir einstaklinga í markhópnum.
- Almenn upplýsingagjöf um fræðslumál og söfnun og miðlun upplýsinga fyrir markhópana.
- Að annast önnur verkefni sem falla að meginmarkmiði samnings þessa og menntamálaráðuneytið kann að fela FA (SA, 2003).

Með stofnun fræðslumiðstöðvarinnar er lögð áhersla á að auðvelda þeim einstaklingum sem eiga stutta skólagöngu að baki að sækja frekara nám með því að fá reynslu og hæfni metna að verðleikum og bjóða upp á styttra og sveigjanlegra nám. Í könnun IBM árið 2003 kom í ljós að um 25% aðspurðra sögðu hvetjandi að sækja frekara nám ef námið væri viðurkennt og metið. Hér á eftir verður fjallað um raunfærni verkefnið í Noregi sem snýr að því að hanna leiðir til að meta reynslu og hæfni einstaklinga að verðleikum.

2.1.6 Raunfærni

Þegar kemur að símenntun er lykilatriði að þeir einstaklingar sem ljúka námskeiði, hvort sem það er starfstengt eða ekki, hljóti einhverja staðfestingu á áunninni færni. Þar kemur fram nauðsyn þess að samræma skráningu menntunar hjá stofnunum sem bjóða upp á símenntun þannig að atvinnurekendur og aðrir geti gengið að því vísu hvaða menntun einstaklingur hefur að loknu námskeiði. Til þess að nýta betur námskeiðssókn einstaklinga hafa stjórnvöld kveðið á um mikilvægi þess að frammistaða á námskeiðum sé metin á markvissan hátt og að einstaklingar fái einhvers konar skírteini til að sýna fram á árangur sinn. Einnig er mikilvægt að einstaklingar geti fengið áunna hæfni og reynslu metna að verðleikum þegar þeir leggja stund á frekara nám. Með stofnun FA er verið að stíga það skref á Íslandi. Norðmenn hafa verið í fararbroddi hvað varðar sameiginlegt skráningarkerfi þar sem frammistaða einstaklinga í námi og þjálfun og færni í vinnu er metin að verðleikum.

„Realkompetanseprosjektet“ eða færniátakið í Noregi var hannað í kjölfar ályktunar ríkisstjórnarinnar í janúar 1999 um að hanna skyldi kerfi sem veitir einstaklingum rétt til að skrá óformlega menntun sína og raunfærni án þess að fylgja hefðbundnum prófleiðum (Pettersen, 2003). Aðalábyrgð á verkefninu er síðan í höndum

menntamálaráðuneytisins. Markmiðið er að setja upp kerfi sem skráir og metur hæfni, getu, reynslu og þekkingu einstaklinga sem hægt er að nýta á vinnumarkaði og í skólakerfinu. Raunfærni tekur til allrar menntunar og skipulags náms, sjálfsnáms og þekkingar sem aflað er í vinnu, félagsstörfum, námskeiðum og með almennri þátttöku í samfélaginu. Kerfinu er ætlað að vega upp á móti síbreytilegum þörfum vinnumarkaðarins og auka samkeppnishæfni norskra fyrirtækja. Komið var á samstarfi milli aðila sem komu að verkefninu með það fyrir augum að mynda traust og auka skilning á stafsemi ólíkra stofnana.

Aðferðir voru hannaðar til að meta hæfni sem einstaklingar hljóta á vinnustað og í sjálfboðavinnu sem og á námskeiðum utan skólakerfisins. Reynt er að skrá raunhæfni einstaklinga eftir ákveðnum staðli sem nýtist þeim á vinnumarkaði og í hinu almenna skólakerfi. Þetta kerfi er síðan styrkt með sérstökum lögum og reglugerðum til þess að tryggja rétt einstaklinga. Öllum er valfrjálst að skrá hæfileika sína og er skráin í eigu einstaklingsins, en hann getur þá nýtt hana á vinnumarkaði til að fá hæfni sína viðurkennda á framhaldsskólastigi eða til þess að sækja frekari menntun á háskólastigi.

Skráning á raunhæfni einstaklinga á vinnustað ætti að vera mikilvæg og ábatasöm fyrir bæði starfsmenn og atvinnurekendur. Ljóst er að ábati starfsmannsins felst fyrst og fremst í auknum möguleikum hans á vinnumarkaði og í skólakerfinu. Það hefur sýnt sig í Noregi að skráning á raunfærni einstaklinga á vinnumarkaði virkar mjög hvetjandi. Með skráningu á raunfærni verður einnig auðveldara fyrir atvinnurekendur að finna starfsmenn með rétta hæfni og það styrkir strax samkeppnishæfni fyrirtækjanna. Atvinnurekendur gætu auk þess séð aukna menntunarmöguleika á vinnustaðnum þar sem þeir geta þjálfað einstaklinga í ákveðinni færni á kerfisbundinn hátt. Það hefur einnig sýnt sig að þeir starfsmenn sem láta meta raunfærni sína fá aukið sjálfstraust og eru ánægðari í starfi.

Ýmsar stofnanir í samfélaginu sjá um fræðslu fyrir fullorðna, t.a.m. aðilar sem halda uppi fjarnámi, lýðskólar og hvers kyns aðilar sem sjá um fullorðinsfræðslu. Norska ríkið taldi mjög mikilvægt að skrá niður þá færni sem einstaklingur öðlast með þátttöku í slíku starfi eftir ákveðnum staðli, til þess að allt nám utan skólakerfisins sé metið að verðleikum. Þetta er bæði gert til að hvetja einstaklinga áfram með frekari frama á vinnumarkaði og í skólakerfinu í huga en einnig til þess að fyrirtæki og skólakerfið eigi auðveldara með að gera sér grein fyrir færni einstaklinga, sem eykur

skilvirkni í samfélaginu. Einnig ber að skrá niður færni sem hlotist hefur með þátttöku í starfi frjálsra félagssamtaka, en sú skráning er í höndum einstaklinga og er ákveðunum mats- og vottunaraðferðum beitt.

Einstaklingar geta fengið raunfærni sína viðurkennda sem hæfni á framhaldsskólastigi en það getur hjálpað þeim til þess að ljúka lokaprófi á styttri tíma en venjulega. Einnig getur mat á raunhæfni hjálpað einstaklingum eldri en 25 ára til að komast inn í háskóla ef þeir uppfylla ekki venjuleg skilyrði. Kannanir í Noregi hafa sýnt að námsgengi „raunhæfnisfólks“, hvort sem það er í framhaldsskóla eða á háskólastigi, er að minnsta kosti jafngott og annarra að meðaltali (Pettersen, 2003). Með verkefninu er verið að auka menntun í samfélaginu á skilvirkan hátt sem er einstaklingum, vinnumarkaðinum og samfélaginu til góða. Markmið færniáttaksins er fyrst og fremst að finna út hvað einstaklingar kunna og hvetja þá til menntunar/þjálfunar með því að tryggja að árangur þeirra sé metinn á vinnumarkaði.

Á ráðstefnunni „Mat á óformlegu námi fullorðinna“ í Reykjavík í febrúar á þessu ári var opnað með formlegum hætti fyrir umræðu um tillögur mögulegra aðgerða stjórnvalda á Íslandi til að meta raunfærni einstaklinga. Evrópusambandið samþykkti ályktun um símenntun í maí 2002, þar sem hvatt var til aukins gagnsæis og samstarfs milli fræðsluaðila til þess að brúa bilið milli formlegs og óformlegs náms um leið og hugað væri að gæðum slíkra matskerfa (Tómas Ingi Olrich, 2003). Ísland er aðili að samþykktinni í gegnum svokallaða Kaupmannahafnaryfirlýsingu þar sem menntamálaráðherrar ESB-landanna samþykktu í nóvember 2002 að auk fyrrgreindra atriða í samþykkt Evrópusambandsins væri lagt til að þróaðar yrðu sameiginlegar meginreglur um hvernig skuli staðið að mati á óformlegu námi til að tryggja samræmi milli landa.

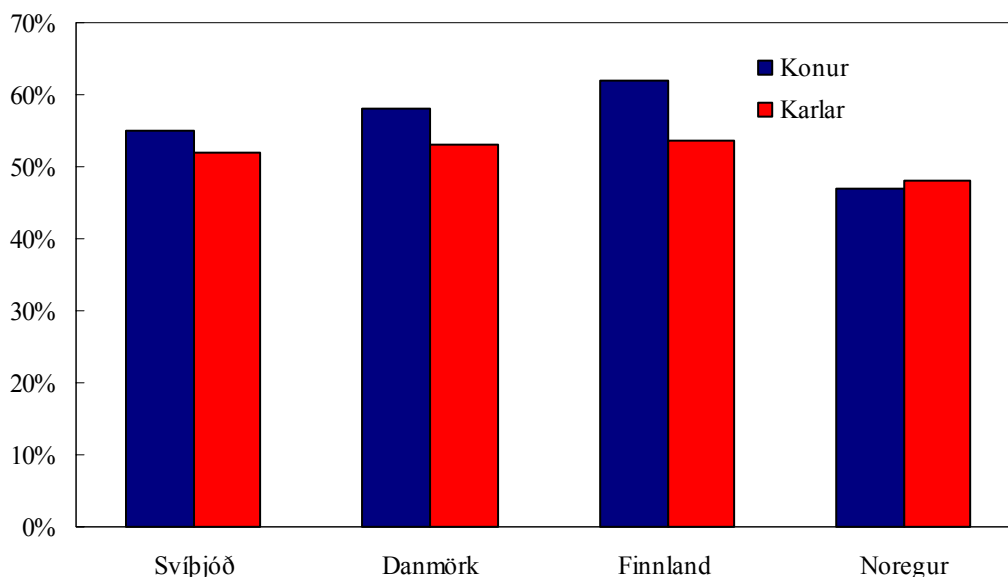
Með breyttum viðhorfum til menntunar á Íslandi og auknum skilningi á verðmætasköpun aukinnar þekkingar og menntunar er ljóst að kerfi líkt og „Realkompetanse“ í Noregi gæti að einhverju leyti orðið lyftistöng fyrir íslenskt menntakerfi. Eins og áður hefur komið fram standa Íslendingar höllum fæti hvað varðar menntun á framhaldsskólastigi. Í stað þess að halda uppi ósveigjanlegum reglum skólakerfisins yrði reynt að koma til móts við þá sem vilja mennta sig frekar og hvetja þannig fólk í stað þess að letja og ljóst er að vilji stjórnvalda er að breytast í þá átt. Eins og áður hefur komið fram þá er eitt af markmiðum Fræðslumiðstöðvar

atvinnulífsins að vinna skipulega að því að meta og votta óformlegt nám og starfsþjálfun í samstarfi við fræðsluaðila og atvinnulífið.

3 Símenntun á Norðurlöndunum

Símenntun og ýmiss konar fullorðinsfræðsla hefur verið mjög umfangsmikil síðustu áratugi, bæði hér á landi og á hinum Norðurlöndunum. Í þessum kafla verður fjallað um starfsemi tengda símenntun og fullorðinsfræðslu í Svíþjóð, Danmörku, Noregi og Finnlandi, en lítið verður á framboð og fjölbreytileika, fjármögnun og þátttöku. Athyglisvert er að yfirvöld á hinum Norðurlöndunum taka meiri þátt í að fjármagna símenntun og fullorðinsfræðslu en yfirvöld á Íslandi. Auk þess er lögð mikil áhersla á að veita þeim einstaklingum sem hafa ekki grunn- eða framhaldsskólamenntun tækifæri til að sækja slíka menntun sér að kostnaðarlausu. Á mynd 3.1 má síðan sjá meðalþátttöku í ýmiss konar fullorðinsfræðslu og símenntun í Svíþjóð, Danmörku, Finnlandi og Noregi síðustu ár. Þar kemur fram að þátttaka er töluverð enda hafa stjórnvöld á hinum Norðurlöndunum síðustu ár lagt ríka áherslu á að efla slíka starfsemi og setja fram heildarmarkmið um starfsemina.

Mynd 3.1. Meðalþátttaka einstaklinga á aldrinum 25–64 ára í ýmiss konar starfi tengdu fullorðinsfræðslu og símenntun í Svíþjóð, Danmörku, Finnlandi og Noregi undanfarin ár¹⁵

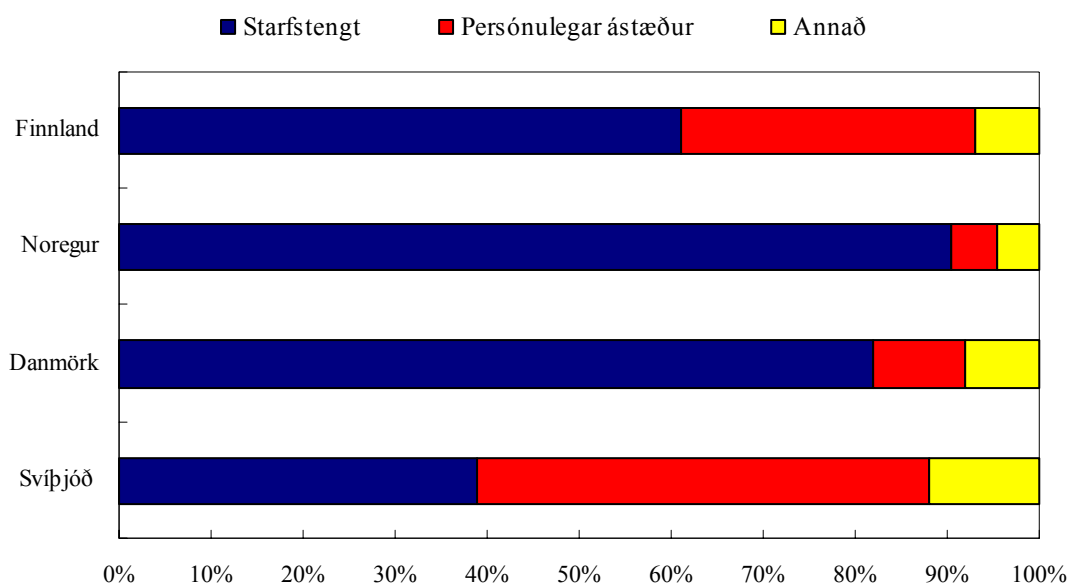


Eins og sést á mynd 3.1 er lítill munur á þátttökuhlutfalli karla og kvenna milli landa sem gefur til kynna að umfang og ástundun sé í svipuðu horfi í þessum löndum. Ástæður fyrir þátttöku eru þó nokkuð mismunandi milli landa en á mynd 3.2 sést að í

¹⁵ OECD (2003).

Noregi og Danmörku sækja mun fleiri símenntun eða fullorðinsfræðslu í tengslum við starf sitt en í Svíþjóð og Finnlandi.

Mynd 3.2. Ástæður fyrir þátttöku í ýmiss konar fullorðinsfræðslu og símenntun hjá einstaklingum á aldrinum 25–64 ára árin 1994–98

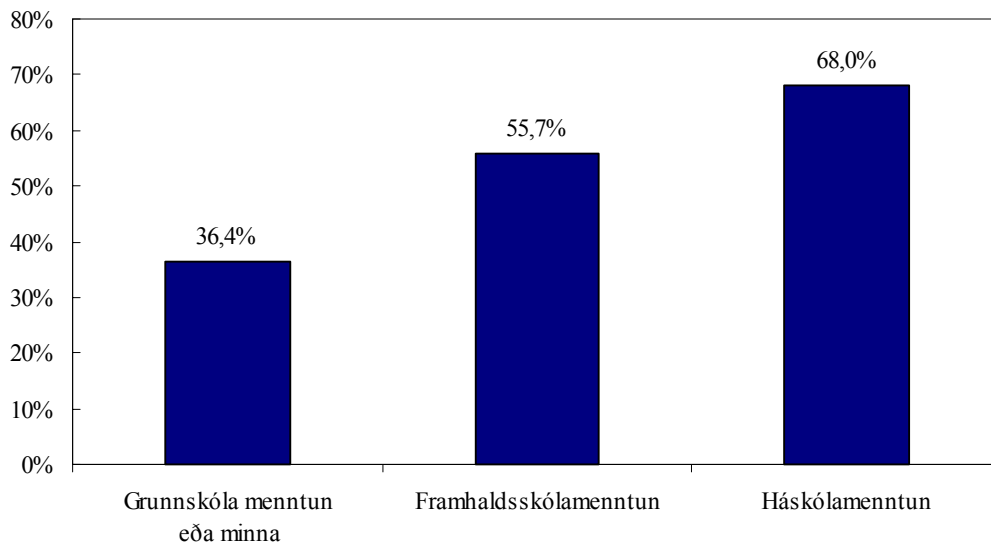


3.1 Símenntun í Svíþjóð

Yfirvöld í Svíþjóð hafa allt frá árinu 1960 lagt ríka áherslu á að efla fullorðinsfræðslu og símenntun í landinu enda telja yfirvöld að aukin menntun einstaklinga sé mikilvæg fyrir þróun sænska hagkerfisins. Auk þess hefur slík fræðsla að einhverju leyti verið notuð sem tæki til að minnka bil á milli mismunandi þjóðfélagshópa og kynslóða. Stór hluti sænsku þjóðarinnar tekur þátt í einhvers konar fullorðinsfræðslu eða símenntun ár hvert.

Í Svíþjóð taka yfirvöld virkan þátt í því að fjármagna símenntun og fullorðinsfræðslu, til dæmis er sveitarfélögum skylt að bjóða upp á kennslu á grunnskóla- og framhaldsskólastigi fyrir einstaklinga eldri en 20 ára, en ásamt því styrkja yfirvöld ýmiss konar óformlega kennslu og starfsþjálfun. Á mynd 3.3 má sjá þátttöku í Svíþjóð eftir menntun einstaklinga árið 1999.

Mynd 3.3. Þátttaka í símenntun og fullorðinsfræðslu í Svíþjóð eftir menntun¹⁶



3.1.1 Formleg menntun

Sveitarfélögum er skylt að bjóða öllum íbúum eldri en 20 ára upp á menntun á grunn- og framhaldsskólastigi. Markmið yfirvalda er að gera þeim einstaklingum sem hafa ekki lokið formlegri menntun kleift að þjálfa upp hæfni og þekkingu sem talið er nauðsynlegt að búa yfir á vinnumarkaði og til þess að geta stundað símenntun í framtíðinni. Einstaklingar geta auk þess sótt fjárnám á grunn- og framhaldsskólastigi hjá svokölluðum Landsskóla fyrir fullorðna sem er fjármagnaður af sveitarfélögunum. Sveitarfélögin bjóða einnig upp á fullorðinsfræðslu fyrir einstaklinga, 20 ára og eldri, sem eiga við námserfiðleika að stríða til þess að geta veitt þeim þekkingu og hæfni á grunn- og framhaldsskólastigi. Auk þess styrkir hvert og eitt sveitarfélag kennslu í sænsku fyrir innflytjendur, 16 ára og eldri, sem veitir þeim grunnþekkingu í sænsku og sænskri menningu. Á töflu 3.1 má sjá þátttöku fullorðinna í formlegri menntun hjá sveitarfélögunum eftir aldri en árið 2002 sóttu um 190.000 manns námskeið á þeirra vegum.

¹⁶ Skolverket (2000).

Tafla 3.1. Þátttaka í námskeiðum í boði sveitarfélaga í Svíþjóð árið 2002¹⁷

	Fjöldi
20-24 ára	42,085
25-29 ára	29,738
30-34 ára	30,044
35-44 ára	52,395
45-54 ára	28,438
55-64 ára	9,511
Samtals	192,211

3.1.2 Framhaldsmenntun fyrir iðnaðarmenn

Framhaldsmenntun fyrir iðnaðarmenn er ákveðið tilraunaverkefni sem yfirvöld í Svíþjóð hafa sett á laggirnar þar sem lögð er áhersla á að einstaklingar geti stundað menntun í tengslum við vinnu sína. Á vinnumarkaði er vaxandi þörf fyrir vinnuafli sem bæði á formlega iðnmenntun að baki og býr yfir annars konar hæfni, t.d. samskiptahæfni. Þetta verkefni hefur því það markmið að auka framboð af fjölhæfum iðnaðarmönnum. Um þriðjungur kennslu er á vinnustað. Mikil ánægja hefur verið með verkefnið og um 79% þeirra sem tekið hafa þátt í því eru sáttir við fræðsluna. Um 20% af þjálfuninni er á vegum einkaaðila (OECD, 2000a).

3.1.3 Óformleg menntun

Ýmiss konar óformleg menntun er styrkt af yfirvöldum. Samtök fullorðinsfræðslu fá styrki frá yfirvöldum til þess að sjá um svokallaða fræðsluhringi en þeir eru byggðir á þeirri hugmynd að fjöldi fullorðinna komi saman að eigin frumkvæði til þess að dýpka þekkingu sína á ákveðnu sviði og einn þátttakandi er valinn sem leiðtogi. Slíkir fræðsluhringir eru mjög algengir í Svíþjóð og eru eitt mikilvægasta verkefni sambanda fullorðinsfræðslu í Svíþjóð. Um 75% Svía á aldrinum 18–75 ára hafa tekið þátt í slíkum fræðsluhringjum einhvern tímann á ævinni. Samtök fullorðinsfræðslu sjá einnig um lítinn hluta, eða um 4% af námskeiðum í boði, vegna sérstaks átaks í fullorðinsfræðslu. Helstu samtök fullorðinsfræðslu í Svíþjóð eru t.d. Samtök fullorðinsfræðslu sænskra þegna (s. Medborgarskolan) og Samtök símenntunar fyrir sérfræðinga (s. Tjänstemännens bildningsverksamhet, TBV) (OECD, 2000a).

Yfirvöld styrkja einnig lýðháskóla en þeir bjóða upp á ókeypis námskeið fyrir einstaklinga eldri en 18 ára. Skólarnir, sem eru 147, bjóða upp á námskeið sem eru frá því að vera í nokkra daga upp í nokkra mánuði. Stór hluti námskeiðanna er á

¹⁷ Statistics Svensk (2003).

framhaldsskólastigi en mikið er um námskeið í listgreinum og menningu. Lýðháskólarnir hafa fengið sérstakt framlag til þess að veita 10.000 pláss árlega fyrir fullorðinsfræðslu í einhverju formi. Talið er að um 34.000 manns sækji námskeið hjá lýðháskólunum árlega. Þó að yfirvöld sjái um að fjármagna stóran hluta af formlegri og óformlegri símenntun þá hefur hlutverk einkaaðila aukist síðustu ár og árið 1999 var hlutverk þeirra orðið um 30% af heildinni.

3.1.4 Starfsþjálfun

Í Svíþjóð er atvinnulausum boðið upp á ýmiss konar starfsþjálfun með það fyrir augum að hjálpa þeim að fóta sig á vinnumarkaði en lögð er áhersla á iðnmenntun. Einstaklingar sem sækja slíka menntun fá styrk frá ríkinu á meðan á henni stendur.

Þjálfun starfsmanna er mjög umfangsmikil í Svíþjóð en hún byggist á því að auka þekkingu og reynslu starfsmanna til að bæta stöðu einstaklinga á vinnumarkaði. Ýmsir samningar og lög hafa verið gerð milli aðila á vinnumarkaði, t.d. lög sem gefa starfsmönnum rétt á að taka leyfi frá starfi til að stunda nám á launum, en á hverju ári er talið að um helmingur allra starfsmanna taki þátt í einhvers konar þjálfun á vinnustað. Talað er um að árlega fari um 5–7 dagar í starfsþjálfun hjá hverjum starfsmanni. Stærsti hluti þjálfunarinnar fer fram innan fyrirtækja og stofnana en þó fer einhver hluti hennar fram innan menntakerfisins.

Síðustu ár hefur stærsti hluti menntunar innan fyrirtækja verið fjármagnaður af sjóðum innan Evrópusambandsins þar sem ¼ er fjármagnaður af ESB, ¼ af sænska ríkinu og helmingur af atvinnurekendum. Talið er að um 30.000 fyrirtæki hafi getað boðið upp á þjálfun með slíkum styrkjum. Hið opinbera hefur einnig farið af stað með þjónustu sem veitt er fyrirtækjum til þess að gera þeim kleift að þjálfa starfsmenn sína sjálf. Verkalýðsfélögin eru líka þátttakendur á þessum markaði en þau þjálfa fulltrúa sína ásamt því að sjá þeim fyrir ýmiss konar menntun í félagsvísindum, lögfræði og hagfræði sem er oft í tengslum við lýðháskóla og önnur samtök fullorðinsfræðslu. Um helmingur allrar starfsþjálfunar utan fyrirtækja er á vegum einkarekinna fræðsluaðila, um 1/3 á vegum fyrirtækja í eigu hins opinbera en afgangurinn er þá á vegum annarra fræðsluaðila, svo sem hjá sveitarfélögunum og framhaldsskólum. Árið 1999 sóttu um 44.000 manns starfsþjálfun í hverjum mánuði í Svíþjóð (OECD, 2000a).

3.1.5 Átak í fullorðinsfræðslu

Árið 1997 fóru stjórnvöld af stað með átak í fullorðinsfræðslu (e. Adult education Initiative) með það að markmiði að minnka atvinnuleysi, hanna og endurnýja fullorðinsfræðslu, minnka menntunarbilið og auka menntunarstig þjóðarinnar almennt. Þetta verkefni er sameiginlegt milli ríkis og sveitarfélaga en þeirra hlutverk er meðal annars að úthluta fjármagni fyrir 90.000 pláss árlega. Um 100 þúsund manns hafa tekið þátt í áttakinu árlega og þar af eru um 80% sátt við þá menntun sem þau fengu (OECD, 2000a). Þetta átak hefur leitt til þess að fullorðinsfræðsla er mun sveigjanlegri en áður, sveitarfélögin bjóða upp á námskeið að degi til og á kvöldin alla daga vikunnar og einnig á sumrin og á venjulegum frídögum. Þau bjóða upp á marga mismunandi möguleika til að byrja námskeið, fjarnám og sveigjanlega fræðslu. Á stuttum tíma hefur þetta átak breytt hugsunarhætti og þróun símenntunar fullorðinna. Það hefur komið fram að um 20% þeirra sem hafa tekið þátt í áttakinu hafa aukið menntunarstig sitt.

3.2 Símenntun í Danmörku

Mikil hefð er fyrir ýmiss konar símenntun og fullorðinsfræðslu í Danmörku og er talað um að einn af hverjum þremur taki þátt í slíkri starfsemi á hverju ári. Síðustu ár hefur verið lögð aukin áhersla á að þjálfa starfsmenn til að mæta þörfum nútímavinnnumarkaðar. Lögð hefur verið sérstök áhersla á að hjálpa þeim sem hafa litla menntun og bæta grundavallarhæfni einstaklinga eins og lestur, skrift og stærðfræði. Í rannsókn sem var gerð af OECD vorið 2000 kom í ljós að um ein milljón Dana á vinnumarkaðinum hefur lestrargetu sem er undir þeirri lágmarksgetu sem talin er nauðsynleg í nútímasamfélagi. Í maí árið 2000 kynnti danska ríkisstjórnin svo lög og reglugerðir sem höfðu það að markmiði að byggja upp öflugt kerfi símenntunar og fullorðinsfræðslu með það fyrir augum að nýta betur þá fjármuni sem fyrir eru og auka þátttöku og skilvirkni í kerfinu. Lögin eru líka til þess ætluð að bjóða öllum einstaklingum, menntuðum og ómenntuðum, upp á aukna möguleika til náms með sérstaka áherslu á þá minnst menntuðu (Eurydice, 2003).

3.2.1 Formleg menntun

Sveitarfélögin halda uppi stofnunum fullorðinsfræðslu sem bjóða upp á undirbúningsfræðslu (AVU) fyrir fullorðna, 18 ára og eldri, sem hafa áhuga á því að bæta almenna hæfni sína á vinnumarkaði og sem einstaklingar. Þetta verkefni er ætlað

til þess sérstaklega að hjálpa einstaklingum með litla menntun til þess að fóta sig á vinnumarkaðinum og auka möguleika þeirra á frekari menntun í framtíðinni.

Bæði sveitarfélögin og ríkisvaldið fjármagna almenna fullorðinsfræðslu (GVU) sem og fullorðinsfræðslu á framhaldsstigi (VVU). Almenn fullorðinsfræðsla er uppistaða símenntunar eða fullorðinsfræðslu á framhaldsskólastigi. Fyrri störf og menntun einstaklinga, t.d. undirbúningsfræðsla, eru þá metin að verðleikum og þeim gert kleift að ljúka prófgráðu. Þeir sem ljúka almenntri fullorðinsfræðslu taka því sambærileg lokapróf og í formlega menntakerfinu en fræðslan er samt mun sveigjanlegri og byggist á fyrri reynslu einstaklinga.

Fullorðinsfræðsla á framhaldsstigi skiptist niður í þrjá hluta. Í fyrsta lagi framhaldsfullorðinsfræðslu, (VVU) sem er þá stutt sérhæfð námskeið fyrir einstaklinga með framhaldsskólamenntun, í öðru lagi diplómamenntun, sem er þá sambærileg við grunnnám á háskólastigi, og í þriðja lagi meistaranám, sem er þá sambærilegt framhaldsmenntun á háskólastigi. Til þess að fá að sækja slíka menntun þurfa einstaklingar að hafa undir höndum viðeigandi prófgráðu og eiga að minnsta kosti tveggja ára starfsreynslu að baki. Stjórnvöld í Danmörku sjá um fjármögnun (Eurydice, 2003).

3.2.2 Starfsþjálfun

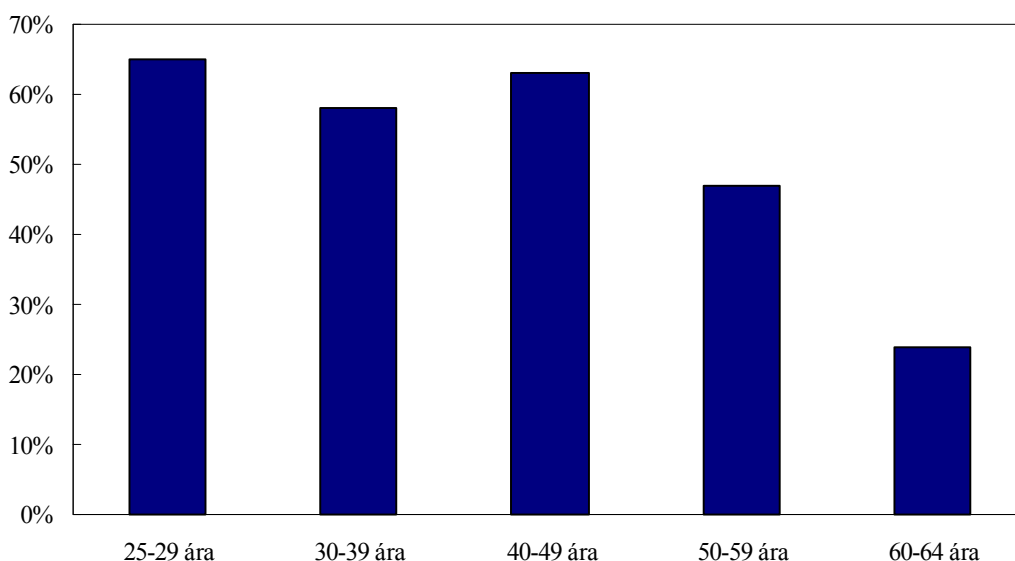
Í Danmörku hefur starfsþjálfunarverkefnið AMU verið starfrækt frá 1960, eða í um 40 ár, en það var fyrst sett á laggirnar til að styðja færslu samfélagsins frá landbúnaðarsamfélagi í iðnaðarsamfélag. Nú er markmið þess hins vegar þrjúþætt. Í fyrsta lagi að veita, halda uppi og bæta verkfærni þátttakenda með því að taka tillit til bakgrunns viðeigandi fyrirtækja og starfsmanna í takt við tækniþróun og félagslegar breytingar. Í öðru lagi til þess að hjálpa fyrirtækjum að tileinka sér nýja tækni. Í þriðja lagi til að auka almennt menntunarstig og hæfni á vinnumarkaði. Verkefnið er bæði fyrir starfsmenn og atvinnulausa en það byggist á sambandi milli aðila á vinnumarkaði og hins opinbera. Verkefnið er fjármagnað með sérstökum skatti sem aðilar á vinnumarkaði greiða, bæði starfsmenn og atvinnurekendur. Verkefnið gegnir mikilvægu hlutverki í símenntun og fullorðinsfræðslu þar sem það eykur sveigjanleika á vinnumarkaði og veitir einstaklingum tækifæri til þess að sækja sér frekari færni. Árið 2001 tóku um 310 þúsund manns þátt í verkefninu. Þátttakendur fá styrk frá

yfirvöldum á meðan þeir sækja námskeið á vegum AMU sem jafngildir atvinnuleysisbótum (Undervisning ministeriet, 2002).

3.2.3 Óformleg menntun

Í Danmörku er boðið upp á svokallaða opna menntun (e. Open education) en markmið hennar er að gera einstaklingum kleift að hefja nám að nýju hvenær sem er á lífsleiðinni til þess að geta endurmenntað sig og aukið hæfni. Opin menntun er í boði fyrir alla, bæði fólk á vinnumarkaði og atvinnulausa. Boðið er upp á fjölbreytt námskeið. Einstaklingar eiga að geta klárað ákveðna gráðu sem kallast hærri undirbúningspróf (HF). Þær menntastofnanir sem bjóða upp á slíkt nám fá styrk frá yfirvöldum til þess að greiða upp kennslu en annar kostnaður er greiddur með skólagjöldum einstaklinga. Á mynd 3.4 má sjá meðalþátttöku í fullorðinsfræðslu eða símenntun í Danmörku síðustu árin eftir aldri (Eurydice , 2003).

Mynd 3.4. Meðalþátttaka í ýmiss konar fullorðinsfræðslu eða símenntun í Danmörku undanfarin ár eftir aldri¹⁸



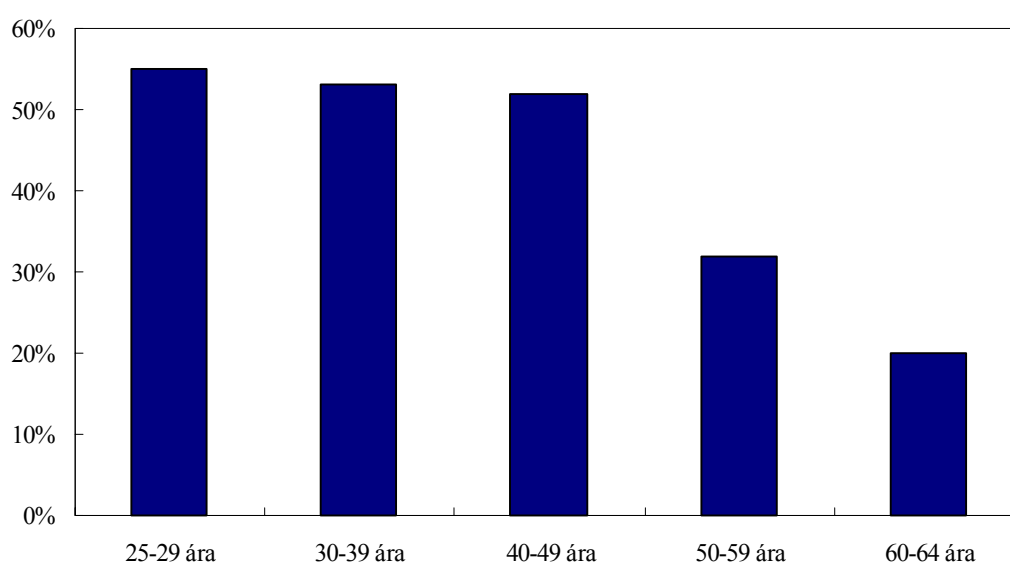
3.3 Símenntun í Noregi

Fjölbreytt símenntunarstarfsemi og ýmiss konar fullorðinsfræðsla er mikilvægur hluti af menntakerfi Noregs. Markmið slíkrar starfsemi er að bæta hæfni og getu fullorðinna og minnka bilið milli ómenntaðra og menntaðra. Nýlega hefur norska þingið t.d. ákveðið að allir fullorðnir eigi að hafa rétt á því að sækja grunn- og

¹⁸ OECD (2003).

framhaldsskólanám. Það er í höndum sveitarfélaganna að sjá fyrir slíkri menntun en þó veita auk þess nokkur samtök fullorðinsfræðslu, og einnig fjarnámsstofnanir, kennslu á þessu stigi. Námslán eru í boði fyrir alla þá sem hafa í hyggju að stunda nám á framhalds- eða háskólastigi. Fullorðinsfræðsla fer aðallega fram innan opinbera menntakerfisins, hjá samtökum um fullorðinsfræðslu, hjá lýðháskólum, hjá fjarnámsstofnunum og öðrum einkareknum stofnunum sem og á vinnustöðum. Sveitarfélögin sjá einnig um norskukennslu fyrir innflytjendur.

Mynd 3.5. Meðalþátttaka í ýmiss konar símenntun og fullorðinsfræðslu í Noregi undanfarin ár¹⁹



3.3.1 Formleg menntun

Sveitarfélögin bjóða upp á nám á grunn- og framhaldsskólastigi fyrir fullorðna ásamt því að bjóða upp á kennslu í norsku og norskri menningu fyrir innflytjendur. Auk þess er þeim skylt að bjóða upp á nám á grunn- og framhaldsskólastigi fyrir einstaklinga sem eiga erfitt með nám. Að loknu námi hafa þeir einstaklingar sem ljúka viðeigandi prófgráðu á framhaldsskólastigi möguleika á því að sækja háskólanám eða frekari iðnmenntun. Á hverju ári sækja um 50 þúsund manns ýmiss konar fræðslu á vegum sveitarfélaga. Lögð hefur verið aukin áhersla á að einstaklingar geti fengið starfsreynslu og aðra hæfni metna að verðleikum og geta einstaklingar til dæmis fengið starfsreynslu að einhverju leyti metna upp í starfsnám tengt ýmiss konar

¹⁹ OECD (2003).

verklegu námi og einnig til þess að stytta námstímann. Er það í tengslum við raunfærniátakið.

Háskólar bjóða einnig upp á símenntun og fullorðinsfræðslu fyrir einstaklinga. Til þess að fá aðgang að menntun á háskólastigi þurfa einstaklingar að hafa lokið prófgráðu á framhaldsskólastigi, hins vegar geta einstaklingar eldri en 23 ára, sem hafa að minnsta kosti 5 ára starfsreynslu, fengið inngöngu ef þeir uppfylla ákveðin skilyrði eða hafa sótt ákveðin undirbúningsnámskeið. Auk þess geta einstaklingar, 25 ára eða eldri, fengið inngöngu sem byggist þá á óformlegri hæfni sem viðeigandi stofnun metur hverju sinni. Þetta er einnig í tengslum við raunfærni verkefnið. Aðilar geta síðan sótt venjulegt háskólanám eða ýmis símenntunarnámskeið í boði fjarnámsstofnana eða annarra menntasamtaka. Háskólar í Noregi hafa verið í fararbroddi við að kynna fjarnám við kennslu. Ýmsir einkaaðilar bjóða einnig upp á formlega menntun (OECD, 2000b).

3.3.2 Óformleg menntun

Samtök um fullorðinsfræðslu eru flest rekin af frjálsum félagasamtökum, dæmi um slíkt eru norsk samtök um menntun starfsmanna (AOF Norge). Um 22 slík samtök fá styrki frá yfirvöldum til að halda uppi starfsemi en um 700 þúsund manns sækja námskeið á þeirra vegum árlega sem tengjast tólmstundum, starfi og námi. Samtökin sjá um að bjóða upp á ýmiss konar menntun sem er ekki byggð á námskrá formlega menntakerfisins heldur ákvarða þau eigin námskrá. Samtökin bjóða meðlimum sem og almenningi upp á ýmiss konar námskeið, t.d. svokallaða fræðsluhringi. Nokkur slík samtök bjóða einnig upp á námskeið fyrir fólk sem á við einhvers konar fötlun að stríða, t.d. heyrnarlausu (OECD, 2000b).

Um 80 lýðháskólar eru starfræktir í Noregi og bjóða þeir upp á 7.000 pláss árlega en flestir þeirra eru heimavistarskólar í eigu ýmissa félagasamtaka og stofnana, t.d. kristilegra félaga og óháðra stofnana. Menntun í lýðháskólum er óformleg og fylgir ekki námskrá menntamála í Noregi. Flestir þeirra eru fjármagnaðir bæði með styrkjum frá ríkinu og skólagjöldum.

Fjarnám er mjög algengt í Noregi og árlega ljúka um 40 þúsund nemendur margvíslegu námi hjá um 14 stofnunum. Frá árinu 1993 hafa yfirvöld styrkt slíkar stofnanir. Boðið er upp á fjölbreytt nám en um helming námskeiða lýkur með prófi á framhaldsskólastigi (Udannings- og Forskningsdepartementet, 2003).

3.3.3 Starfsþjálfun

Atvinnurekendur, starfsmenn og þeirra samtök bera ábyrgð á starfsþjálfun fyrirtækja í Noregi. Stærsti hluti starfsþjálfunar fer fram innan fyrirtækja þar sem verkalýðsfélögin og samtök atvinnurekenda gegna stóru hlutverki. Í sérsamningum milli verkalýðsfélaga og samtaka fyrirtækja og iðnaðar í Noregi eru fyrirtæki hvött til þess að veita starfsmönnum, með að minnsta kosti þriggja ára starfsreynslu umfram aðra starfsmenn, námsfrí til að stunda nám, hvort sem það er að hluta til eða að fullu, svo lengi sem námið er einhvers virði fyrir starfsmanninn eða fyrirtækið. Fyrirtækjum er einnig bent á að hvetja starfsmenn til þess að taka þátt í ýmiss konar fullorðinsfræðslu og símenntun. Vísendingar eru um að fyrirtæki leggi árlega að meðaltali um 120 þúsund fyrir í þjálfun hvers og eins starfsmanns. Árlega sækja einnig yfir 20 þúsund manns starfsþjálfun á vegum ríkisins í samstarfi við aðila á vinnumarkaði sem og innan menntakerfisins. Boðið er upp á nám til iðnmenntunar hjá ýmsum stofnunum, t.d. framhaldsskólum og öðrum aðilum. Yfirvöld bjóða einnig upp á starfsþjálfun fyrir atvinnulausa til þess að brúa bilið á milli þeirrar hæfni sem einstaklingar búa yfir og þeirrar hæfni sem atvinnurekendur sækjast eftir (OECD, 2000b).

Tafla 3.2 Þátttaka í símenntun eftir fræðsluaðilum í Noregi árið 2001²⁰

	Fjöldi	% af einstaklingum á aldrinum 20-90 ára
Samtök fullorðinsfræðslu	614.422	0,188
Lýðháskólar	11.252	0,003
Fjarnám	33.000	0,010
Kennsla í norsku á vegum sveitarfélaga	19.450	0,006
Starfsþjálfun	37.176	0,011
Grunnskólanám á vegum sveitarfélaga	2.912	0,001
Framhaldsskólanám á vegum sveitarfélaga	18.800	0,006
Samtals	737.012	0,225

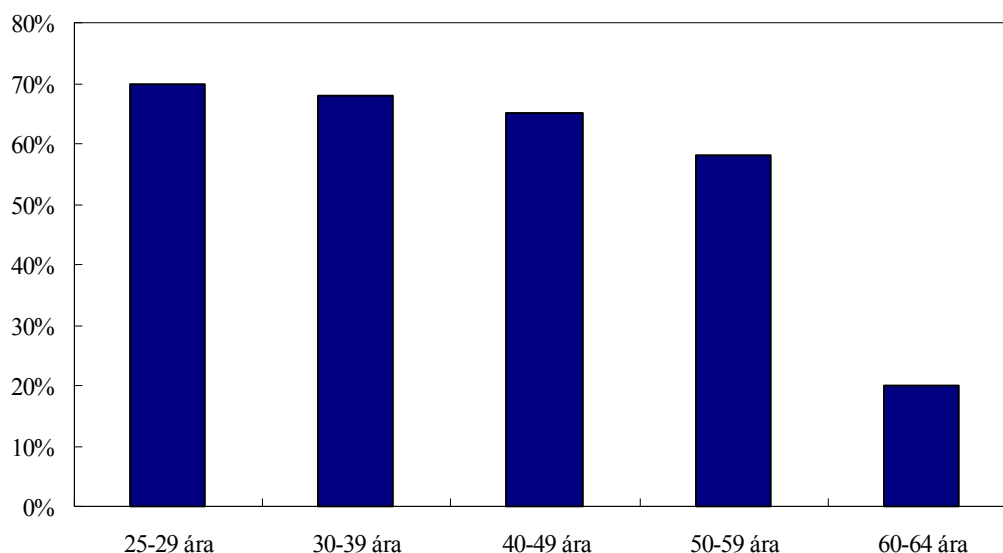
3.4 Símenntun í Finnlandi

Allt frá árinu 1978 hafa yfirvöld í Finnlandi haft skýra stefnu varðandi fullorðinsfræðslu og símenntun með það fyrir höndum að byggja upp sveigjanlegt kerfi fyrir alla. Síðustu áratugi hefur fullorðinsfræðsla og símenntun aukist og þróast töluvert en henni hefur frá upphafi verið skipt í grófum dráttum í tvennt, annars vegar almenna menntun og hins vegar iðnmenntun og þjálfun. Í Finnlandi eru um 1.000 stofnanir sem sjá um einhvers konar fullorðinsfræðslu eða símenntun (Eurydice,

²⁰Eurydice (2003).

2003). Á mynd 3.6 má sjá meðalþátttöku í ýmiss konar símenntun og fullorðinsfræðslu eftir aldri í Finnlandi undanfarin ár.

Mynd 3.6. Meðalþátttaka í ýmiss konar símenntun og fullorðinsfræðslu í Finnlandi undanfarin ár²¹



3.4.1 Almenn menntun

Ýmsar stofnanir í Finnlandi bjóða upp á nám eða námskeið í almennu námi, hvort sem það er formlegt eða óformlegt. Einstaklingar, eldri en 18 ára, geta til dæmis sótt menntun á framhaldsskólastigi innan menntakerfisins en kennsla fer aðallega fram á kvöldin. Um 90 lýðháskólar eru starfræktir í Finnlandi en flestir þeirra eru í einkaeign og eru eins konar heimavistarskólar. Þeir bjóða upp á almennt nám sem leiðir hins vegar ekki til prófgráðu. Auk þess eru um 260 stofnanir fullorðinsfræðslu starfræktar í Finnlandi. Flestar þeirra eru á vegum sveitarfélaga og er hlutverk þeirra meðal annars að halda uppi viðeigandi menntunar- og menningarstigi. Aðallega er boðið upp á kennslu í listgreinum, erlendum tungumálum og öðru hagnýtu námi sem endar ekki með prófgráðu né einhvers konar hæfnisviðurkenningu.

Um 11 menntastofnanir eru starfandi í Finnlandi en markmið þeirra er að veita einstaklingum í þjóðfélaginu tækifæri til kerfisbundinnar menntunar með því að nýta til dæmis fræðsluhringi, námskeið og fyrirlestra. Fjöldi stofnana sér um slíkar tegundir menntastofnana og ber þar að nefna verkalýðsfélög, stjórnmálaflokka og samtök atvinnurekenda. Svokallaðir sumarskólar eru auk þess starfræktir í Finnlandi

²¹ OECD (2003).

en þrátt fyrir nafnið eru þeir þó starfræktir allt árið. Skólarnir bjóða upp á almenna háskólamenntun, framhaldsnám í iðngreinum, tungumálanámskeið og ýmsa aðra almenna menntun. Um 20 slíkir eru starfræktir núna. Einnig er algengt að einstaklingar sækji námskeið hjá tónlistarstofnunum í Finnlandi en þær veita framhaldsskólamenntun og þjálfun í tónlist og geta einnig veitt grunntenntun í danslist. Í Finnlandi eru reknir heimavistar-skólar sem sérhæfa sig í ýmiss konar íþróttamenntun. Slíkir skólar eru reknir af einkaaðilum, t.d. ýmiss konar stofnunum. Markmið þeirra skóla er að veita íþróttakennslu og þjálfun fyrir fullorðna. Að lokum eru um eitt þúsund menntastofnanir í einkaeign en flestar þeirra eru lítil fyrirtæki sem eru háð sérþekkingu nokkurra starfsmanna. Sem dæmi um slíkt má nefna ökuskóla, tungumálaskóla og þjálfun í upplýsingatækni hjá fyrirtækjum. Slíkar stofnanir fá ekki styrki frá yfirvöldum (Eurydice, 2003).

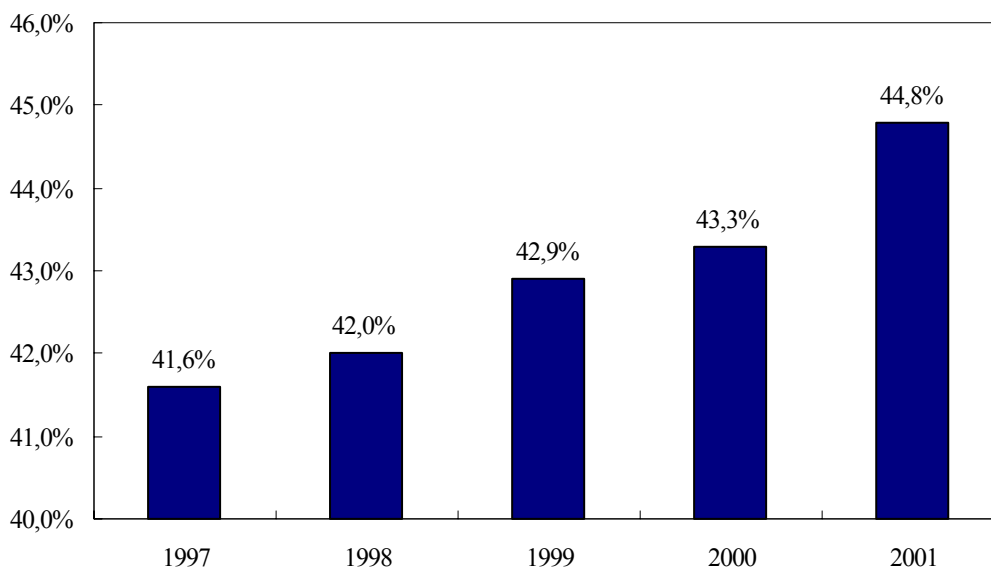
3.4.2 Iðnmenntun og þjálfun

Fjölbreyttir möguleikar eru í boði fyrir þá einstaklinga sem vilja stunda ýmiss konar iðnnám. Margar iðnmenntastofnanir standa til dæmis fyrir sérstökum námskeiðum fyrir fullorðna. Þar sem fyrri reynsla og hæfni einstaklinga er metin að verðleikum en að loknu námi fá aðilar síðan viðurkennda iðnmenntun. Auk þess bjóða slíkar stofnanir upp á þjálfun á vinnustöðum í samstarfi við fyrirtæki og starfsmenn. Um 40 stofnanir eru starfræktar sem eru aðallega í eigu yfirvalda en eru fjármagnaðar með skólagjöldum.

Ýmsar sérhæfðar iðnmenntastofnanir fá styrki frá yfirvöldum til þess að sjá um þjálfun starfsmanna fyrir fyrirtæki en þessar stofnanir eru yfirleitt reknar af fyrirtækjunum sjálfum. Símenntunarstöðvar háskóla sjá síðan um endurmenntun aðila í iðngreinum. Auk þess bjóða tækniháskólar upp á nám fyrir fullorðna þar sem hægt er að ljúka viðurkenndri gráðu á styttri tíma en í almennu námi því að tekið er tillit til hæfni einstaklinga og reynslu. En einnig er boðið upp á sérhæft nám fyrir sérfræðinga.

Árið 2000 tóku um 54% einstaklinga á aldrinum 18–64 ára þátt í fullorðinsfræðslu eða símenntun. Þar af voru fleiri konur en karlar en einnig mátti greina meiri þátttöku meðal menntaðra einstaklinga. Það hefur einnig komið fram að starfsþjálfun innan fyrirtækja er kostnaðarsöm en starfsmenn greiða sjálfir um 40% af kostnaði. Slík þjálfun er mjög umfangsmikil í Finnlandi eins og sjá má á mynd 3.7.

Mynd 3.7. Starfsþjálfun innan fyrirtækja í Finnlandi árin 1997–2001²²



4 Þjóðhagsleg áhrif menntunar

4.1 Samband menntunar og tekjuskiptingar

Flestar vestrænar þjóðir hafa séð fram á aukin tekjujöfnuði meðal þegna sinna á síðustu öld eftir að hafa náð ákveðnu þróunarstigi. Síðustu ár hefur þróunin þó snúist við og hefur aukinn ójöfnuður tekna verið greinilegur hjá mörgum vestrænum þjóðum frá byrjun níunda áratugarins. Skoðanir hafa verið skiptar um hvað veldur þessu en margir telja þetta afleiðingu aukinna tækniframfara og alþjóðavæðingar. Tækniframfarir hafa aukið framleiðni faglærðra hlutfallslega meira en ófaglærðra og með auknum alþjóðaviðskiptum hafa ófaglærðir lækkað í launum í kjölfar aukinnar samkeppni við ófaglært vinnuafli frá þriðja heims löndum. Eftirspurn eftir ófaglærðum í hlutfalli við faglærða hefur farið minnkandi samfara þessari þróun. Þessi þróun hefur leitt til betri lífskjara faglærðra einstaklinga á kostnað ófaglærðra í hinum vestræna heimi.

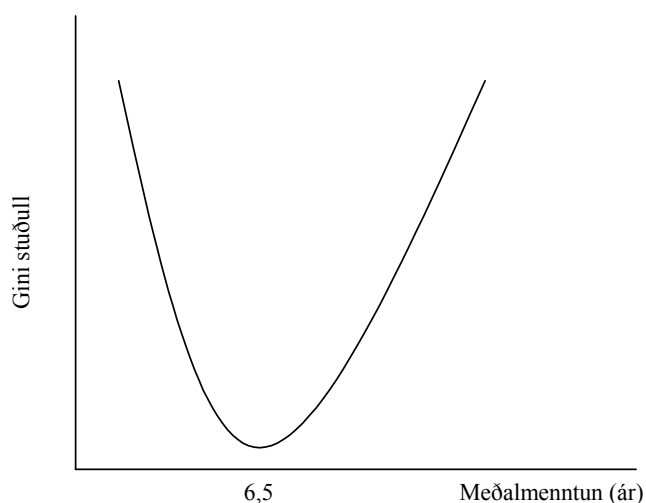
Hagfræðingar hafa í kjölfarið velt fyrir sér áhrifum menntunar á tekjudreifingu í auknum mæli. Aukin menntun virðist efla jöfnuð í þjóðfélagi og hafa rannsóknir sýnt

²²Eurydice (2003).

fram á sterka fylgni milli menntunar og jafnaðar enda ljóst að menntun hefur mikil áhrif á tekjur einstaklinga. Að öllu jöfnu ætti því betra aðgengi að menntun að jafna tekjudreifingu í samfélaginu með því að færa fólk úr neðri þrepum tekjuskiptingar. Fleiri ganga menntavegin og uppskera hærri laun í kjölfarið og auka þannig velferð sína. Checchi (2001) taldi að til staðar væri öfugt u-laga samband menntunar og ójafnaðar. Til að byrja með myndi aukin menntun auka ójöfnuð en síðan minnka hann. Ef ákveðin tæknibreyting myndi valda því að arðsemi menntunar jykist myndu þannig fleiri leggja stund á nám og til að byrja með yrði tekjudreifing ójafnari þar sem fáir myndu njóta góðs af slíkri tæknibreytingu. En til lengri tíma litið myndu fleiri útvega sé aukna hæfni og því myndi tekjudreifing verða jafnari.

Til þess að skoða samband menntunar og tekjudreifingar gerði Checchi (2001) margvíða aðfallsgreiningu með gögnum frá 94 löndum. Þar kom í ljós að menntun og dreifni hennar hafði marktæk áhrif á tekjudreifingu. Sambandið á milli menntunar og tekjudreifingar var þó ekki öfugt u-laga eins og hann taldi heldur u-laga með lágmark við meðalmenntun, 6,5 ár, eins og sjá má á mynd 4.1.

Mynd 4.1. Samband menntunar og tekjudreifingar

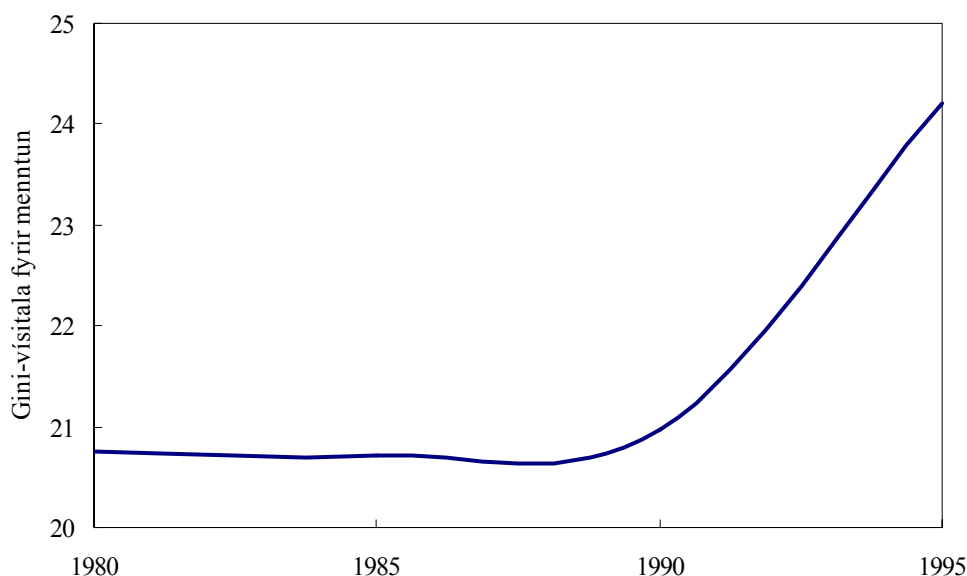


Samkvæmt þessum niðurstöðum munu þjóðir sem hafa meðalmenntun umfram 6,5 ár sjá fram á ójafnari tekjudreifingu við það að auka menntun en í rannsókninni var Gini-stuðullinn²³ notaður sem mælikvarði á ójöfnuð. En þar með er þó ekki öll sagan sögð. Ef sambandið á milli meðalmenntunar og dreifni menntunar er skoðað kemur í ljós að aukin menntun eykur dreifni menntunar til að byrja með en minnkar hana síðan. Í

²³ Gini-stuðullinn mælir ójöfnuð á bilinu 0 og upp í 1, þannig að ef einn einstaklingur á allar tekjur þjóðfélagsins þá er stuðullinn 1, en ef tekjum er skipt jafnt á alla þegna þjóðfélagsins þá er stuðullinn 0.

rannsókn Checcis kom í ljós að OECD-löndin voru þau einu með meðalmenntun umfram 6,5 ár en þau lönd hafa upplifað vaxandi ójöfnuð í menntun frá því um 1980. Á mynd 4.2 má sjá vaxandi ójöfnuð í menntun meðal OECD-landanna síðustu ár.

Mynd 4.2. Ójöfnuður í menntun meðal OECD-landanna frá 1980–1995



Þessar niðurstöður ættu ekki að koma á óvart en flestar rannsóknir hafa sýnt fram á að aukin menntun minnkar tekjudreifingu en ójöfn dreifing menntunar í samfélaginu eykur hins vegar tekjudreifingu. Til þess að aukin menntun dragi úr ójöfnuði innan samfélagsins er því nauðsynlegt að hafa jafnt aðgengi að menntun. Þannig er ljóst að meðal vestrænna þjóða, þar sem mikið er fjárfest í menntun, þarf að leggja aukna áherslu á að jafna aðgengi að menntun til þess að sporna gegn vaxandi tekjudreifingu.

4.2 Samband menntunar og hagvaxtar

Almennt gildir að þjóðir með mikla landsframleiðslu á mann búa við hátt menntunarstig. Þetta þýðir ekki nauðsynlega að mikil menntun þjóða leiði til mikillar landsframleiðslu því sambandið gæti einnig verið á hinn veginn. Í hagfræði er litið á menntun sem neysluvöru og fjárfestingu. Eftirspurn eftir menntun eykst með tekjum einstaklinga. Vel stæðir einstaklingar hafa betur efni á menntun fyrir sjálfa sig og afkomendur sína. Menntun er einnig fjárfesting í þekkingu sem leiðir til aukinnar framleiðni vinnuaflsins og einstaklingar fjárfesta í menntun til að auka líkurnar á hærri tekjum í framtíðinni (Becker, 1962). Þó er umdeilanlegt að hve miklu leyti menntun eykur framleiðni. Kenningar hafa komið fram um að menntun virki sem eins

konar sía fyrir atvinnurekendur (Arrow, 1962). Ef margir umsækjendur eru um tiltekið starf getur vinnuveitandi takmarkað val sitt við þá sem hafa mesta menntun. Ef sú er reyndin þá geta kröfur um menntun aukist með tímanum án mikilla eða nokkurra breytinga á framleiðni einstaklingsins í þessu tiltekna starfi. Yfirleitt er þó gert ráð fyrir því að menntun auki framleiðni (Hagfræðistofnun, 1997).

Hagfræðingar eru almennt sammála um að rekja megi hagvöxt til mannauðs, tæknibreytinga, frjálsra viðskipta, rannsóknar- og þróunarstarfs, auðlinda, stjórnarfars og vel skilgreinds eignarréttar. Allt frá skrifum Adams Smiths hafa menn gert sér grein fyrir því að þekking og sérhæfing eru forsendur hagvaxtar þrátt fyrir að mannauður hafi ekki verið hafður með í hagvaxtarlíkönum fyrr en nú á allra síðustu árum. Margar kenningar hafa komið fram til að útskýra jákvæð áhrif menntunar á hagvöxt. Menntun starfsmanna getur bent til þess að þeir hafi getu til að tileinka sér nýja tækni og læra nýjar framleiðsluaðferðir. Ein meginástæða lítills hagvaxtar í mörgum þróunarlöndum er talin vera takmörkuð geta starfsmanna til að læra, skilja og nýta sér nýjar aðferðir og tækni við framleiðslu vegna lítillar menntunar. Því má líta á menntun sem eins konar þröskuld sem komast verður yfir til að geta lært nýjar framleiðsluaðferðir (t.d. Abramovitz, 1986, 1984). Arrow (1962) benti á að starfsþjálfun skapaði þekkingu á tiltekinni framleiðslutækni sem myndi leiða til aukinnar framleiðni vinnuafslins. Nelson og Phelps (1966) héldu því fram að góð menntun starfsmanna auðveldi fyrirtæki að innleiða og nýta nýja tækni. Þeir töldu að vel menntaðir einstaklingar ættu auðveldara með að tileinka sér nýja tækni og nýjar framleiðsluaðferðir og þar af leiðandi væru vel menntaðar þjóðir fljótari að tileinka sér nýja tækni (Hagfræðistofnun, 1997). Hagfræðingar hafa einnig beint sjónum sínum að mannauði sem einstaklingur byggir upp á meðan hann gegnir starfi sínu, þ.e. starfsþjálfun. Lucas (1988) lagði áherslu á hlut menntunar, nánar tiltekið uppsöfnun mannauðs, í hagvexti. Lucas greindi á milli menntunar og starfsþjálfunar (e. learning by doing). Lucas (1990) greinir meðal annars frá því að ef menntun starfsmanns á vinnustað eykst um 10% þá aukist ekki einungis framleiðni hans heldur geti framleiðni náinna starfsmanna aukist um allt að 3–4%.

Mikilvægt er að fólk hafi jöfn tækifæri til menntunar. Við ófullkominn fjármagnsmarkað²⁴ eiga þeir tekjulægri erfðara um vik á vinnumarkaði. Það getur

²⁴ Í raunveruleikanum er fjármagnsmarkaðurinn sjaldnast fullkominn. Þeir sem eru efnaðir eiga mun greiðari aðgang að fjármagnsmarkaðinum en þeir sem minna eiga.

reynst þessum einstaklingum erfitt að bæta menntunarstig sitt þar sem það krefst tekjumissis á meðan á menntuninni stendur, auk þess sem einstaklingar þurfa sjálfir að standa straum af kostnaði vegna menntunarinnar. Rannsóknir hafa sýnt fram á að það er neikvætt samband milli hagvaxtar og ójafnaðar í menntun. Einnig hefur verið sýnt fram á að aukin útgjöld til menntunar og fjölgun þeirra sem fara í framhaldsnám hefur jákvæð áhrif á hagvöxt. Svo virðist sem menntun auki ekki hagvöxt einungis vegna meiri og betri mannauðs heldur einnig með því að draga úr ójöfnuði svo fremi sem aðgengi að menntun er tiltölulega jafnt (Þorvaldur Gylfason og Gylfi Zoëga, 2003).

5 Menntareikningar á Íslandi: Markmið og framkvæmd

5.1 Markmið

Markmið menntareikninganna á Íslandi er að jafna möguleika launafólks til náms og menntunar. Reikningunum er sérstaklega ætlað að auðvelda almennu launafólki og þeim sem hafa styttri skólagöngu að baki að greiða fyrir dýrara og lengra nám og sporna þannig gegn misvægi í menntun á Íslandi. Tækniframfarir hafa leitt til þess að launamunur faglærðra og ófaglærðra hefur farið vaxandi síðustu ár og því skiptir menntun sífellt meira máli. En mikið brottfall úr framhaldsskólum er áhyggjuefni hér á landi. Nú er eldra launfólk, og þeir sem hafa stutta skólagöngu að baki, síst líklegt til þess að sækja sér símenntun hérlendis, en með menntareikningum í formi eignasöfnunarreikninga er hugsanlega hægt að efla þátttöku þeirra sem hefja starfsævina snemma og eiga langan starfsferil að baki þar sem tíminn vinnur með eignamyndun. Menntareikningar eiga því að geta nýst þeim sem:

- Þurfa að bæta við þekkingu sína vegna tækniframfara og breytinga í fyrirtæki og/eða á starfssviði viðkomandi.
- Hafa minnsta skólagöngu að baki (og hafa haft tækifæri til að leggja inn á menntareikningana í lengri tíma).
- Vilja eða þurfa að breyta um starfsvettvang. Til dæmis þeir sem missa vinnu sína eða þeir sem hafa ekki lengur heilsu til að sinna erfiðisvinnu.

Með tilkomu menntareikninga taka einstaklingar sjálfir ábyrgð á sinni eigin menntun en það hefur sýnt sig að slíkt eykur bæði þátttöku og áhuga og hvetur einstaklinga til að standa sig vel. Auk þess leiðir það til þess að símenntun verður gagnsæ að því leyti að einstaklingar gera sér grein fyrir kostnaði við námskeið og þjálfun sem þeir sækja og munu setja kröfur til samræmis við kostnað. Sýndarreikningarnir í Bretlandi eru gott dæmi um slíkt, en þeir juku þátttöku í ýmiss konar símenntun þar sem einstaklingar fengu hluta af námskeiðskostnaði greiddan af ríkisvaldinu en greiddu afganginn sjálfir. Verkefnið sýndi að slíkt kerfi hjálpaði þeim einstaklingum sem áttu stutta skólagöngu að baki og hefðu líklega ekki getað sótt frekara nám án reikninganna.

Markmið menntareikninga er einnig að auðvelda fyrirtækjum að takast á við breytingar á vinnumarkaði með því að auka hæfni starfsmanna. Ríkisvald og atvinnurekendur sjá sér hag í að leggja sitt af mörkum fyrir betur menntaða og hæfari starfsmenn og öflugra atvinnulíf. Framlög atvinnurekenda gætu virkað sem hvatning til starfsmanna til að sækja frekari menntun en kæmi einnig þeim til góðs þar sem fyrirtækin bera hæfara og jafnvel ánægðara starfsfólk úr býtum.

Ríkisvaldið hlýtur einnig að sjá sér hag í því að styðja við símenntun einstaklinga með þátttöku í menntareikningum þar sem aukin símenntun ætti öllu jöfnu að auka menntunarstig þjóðarinnar, en það hefur jákvæð áhrif á hagvöxt og tekjujöfnuð í þjóðfélaginu. Símenntunarkerfi byggt á eignasöfnun minnkar þess vegna þörf fyrir skatta og millifærslur til þess að ná fram jöfnuði í menntun og tekjum og mun þannig auka skilvirkni. Hafa ber í huga að mikið brottfall úr framhaldsskólum á Íslandi hefur ákveðinn sparnað í för með sér fyrir ríkisvaldið, en eins og kemur fram í skýrslunni þá greiða yfirvöld um 440.000 kr. á ári með hverjum nemanda í framhaldsskóla. Í því ljósi má velta því upp hvort ríkisvaldið hafi ákveðnum skyldum að gegna gagnvart þeim þegnum sem hafa ekki lokið framhaldsskólamenntun. Í Noregi, Danmörku og Svíþjóð bjóða sveitarfélögin upp á menntun á grunn- og framhaldsskólastigi fyrir alla einstaklinga eldri en 18 ára í Danmörku og eldri en 20 ára í Svíþjóð. Slík starfsemi er til þess að sporna gegn ójöfnuði í þjóðfélaginu.

Hlutverk ríkisvaldsins í tengslum við menntareikningana gæti verið í formi skattafsláttar við úttektir á reikningi og jafnvel beinir styrkir til þeirra sem hafa stofnað og lagt inn á menntareikning yfir ákveðinn tíma. Í tillögum Svía að menntareikningum var lagt til að ríkisvaldið styrkti þá sérstaklega sem nýttu inneign á menntareikningnum til menntunar og veittu skattafslátt við úttekt.

Menntareikningar eiga að vera viðbótarkostur fyrir launafólk sem nýtur nú þegar réttinda úr starfsmenntasjóðum til að mæta kostnaði við ýmiss konar styttra nám eða námskeið. Með þessum nýja möguleika ætti launafólk að geta tekið sér tíma á starfsævinni til að sinna lengra og dýrara námi.

5.2 Framkvæmd

Til að ná ofangreindum markmiðum er gert ráð fyrir að launafólk geti opnað menntareikninga til eignasöfnunar. Reikningarnir byggjast upp á föstu hlutfalli sem starfsmaður greiðir af launum sínum, en greiðslur inn á reikninga eru valfrjálssar. Til

viðbótar gæti komið mótframlag atvinnurekenda sem væri þá einnig fast hlutfall af launum starfsmanna. Fyrirkomulagið gæti verið svipað því sem séreignarsparnaður byggist á hér á landi, en það hefur reynst vel og hafa aðilar á vinnumarkaði fengið traust á því. Því væri hægt að halda stofnkostnaði við menntareikninga í lágmarki með því að nýta það söfnunarkerfi sem nú þegar er til staðar. Eitt af því sem reyndist erfitt í upphafi við framkvæmd bresku menntareikninganna var að koma á samstarfi við aðila á fjármálamarkaðinum sem leiddi til þess að hætta þurfti við upphaflega framsetningu og í stað þess var komið á sýndarreikningum.

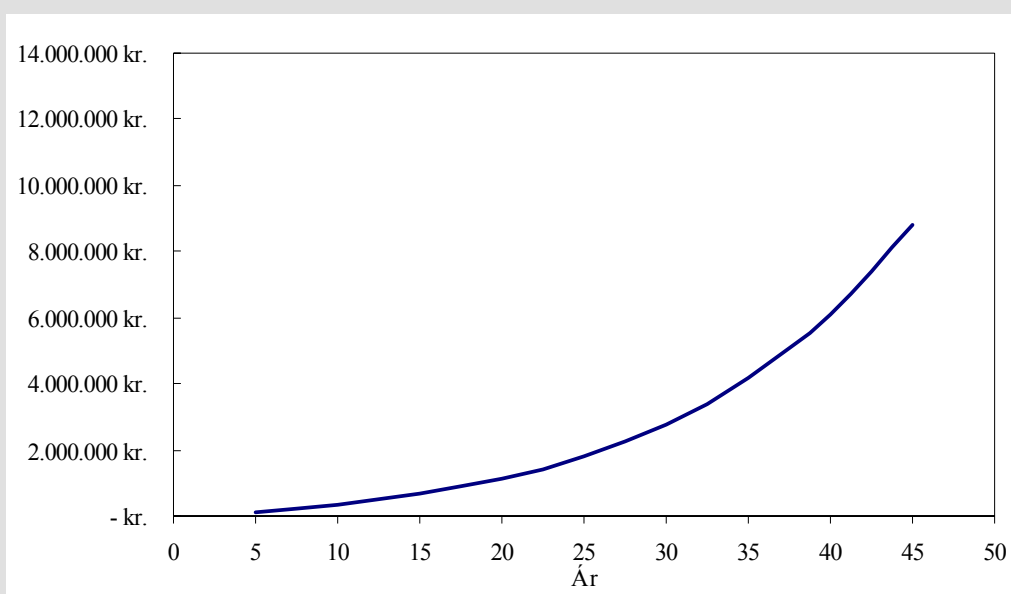
Framlag ríkisvaldsins gæti verið fólgið í skattfrelsi eða skattafslætti sem kemur til framkvæmda um leið og uppsöfnuðu fé er varið til menntunar. Jafnvel væri það möguleiki að styrkja þá með beinum hætti sem eiga stutta skólagöngu að baki og vilja nýta inneignina til menntunar. Ef launafólk hefur hins vegar ekki nýtt sér sparnaðinn til náms við starfslok bætist hann við séreignarsparnað viðkomandi og þá er skattafslátturinn ekki lengur í gildi. Hér fyrir neðan eru svo dæmi um uppsöfnun einstaklinga á menntareikningi miðað við mismunandi tekjur með og án framlags atvinnurekenda.

Hér fyrir neðan er sýnd uppsöfnun á menntareikningi miðað við 1% framlag starfsmanna með og án 0,5% framlag atvinnurekenda. Eins og sjá má er mikill munur á uppsöfnun eftir tekjum og þeir sem hafa hvað lægstu tekjurnar ná ef til vill ekki að safna upp nægilegu fjármagni til símenntunar. Yfirvöld þurfa því að einhverju leyti að koma til móts við einstaklinga með lágar tekjur svo að þeir hafi tækifæri til frekari menntunar ekki síður en einstaklingar með háar tekjur. Hægt væri að styrkja þá aðila sérstaklega, til dæmis með viðbótarframlagi frá yfirvöldum eða með beinum styrkjum. Þannig yrði lögð áhersla á að einstaklingar söfnuðu sjálfir á menntareikning en fengju einnig hjálp frá yfirvöldum, en það virkar hvetjandi að einstaklingar taki að einhverju leyti sjálfir ábyrgð á eigin símenntun. Hins vegar er það vandamál að þeir sem eru atvinnulausir hafa ef til vill ekki getað safnað inn á menntareikning. Hin Norðurlöndin hafa flest sérstök verkefni í gangi þar sem lögð er áhersla á að atvinnulausir geti sótt frekari menntun sér að kostnaðarlausu og þannig komið betur til móts við þarfir atvinnurekenda. Stór hluti lágtekjufólks og þeirra sem eru atvinnulausir á Íslandi hverju sinni á stutta skólagöngu að baki, því gætu aukin tækifæri til menntunar skipt sköpun. Hafa ber í huga að yfirvöld greiða um að meðaltali 440 þúsund krónur á ári með hverjum framhaldsskólanema og um 590 þúsund krónur með hverjum

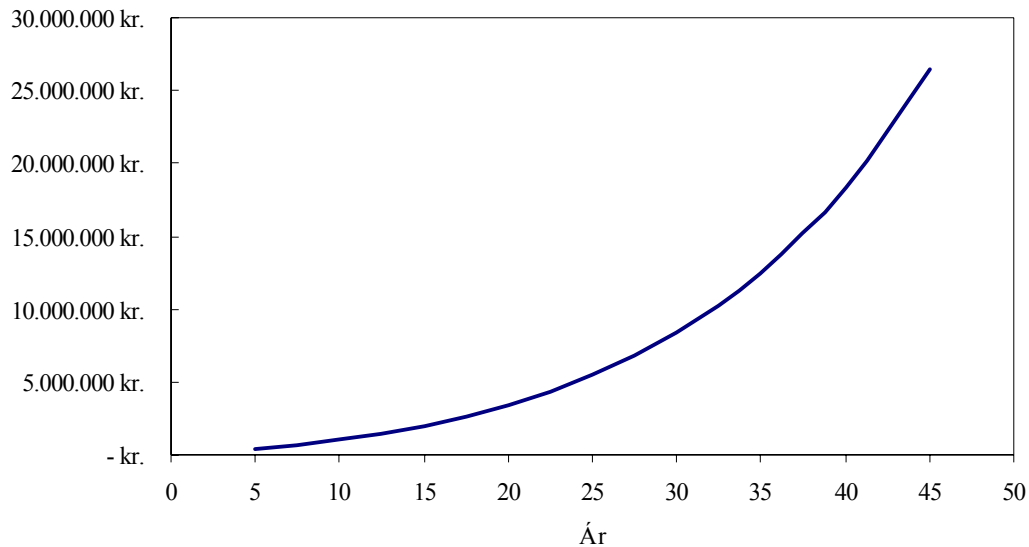
háskólanema, því er umhugsunarvert hvort yfirvöld hafi ekki ákveðnum skyldum að gegna gagnvart þeim sem eiga stutta skólagöngu að baki. Athyglisvert er að á hinum Norðurlöndunum er lögð mikil áhersla á að veita einstaklingum á öllum aldri tækifæri til að sækja framhaldsskólamenntun sér að kostnaðarlausu og er það talið mikilvægt tæki til þess að auka menntunarstig þjóða.

Dæmi um uppsöfnun á menntareikningi.

Gert er ráð fyrir því að einstaklingur sé með 180.000 kr. í mánaðarlaun og greiði 1% af þeim tekjum, eða 1.800 kr., inn á menntareikning í hverjum mánuði. Miðað við að raunlaun hækki um 4% á ári má ætla að eftir 5 ár, ef miðað er við 6% innlánsvexti, sé einstaklingurinn búinn að safna um 135.000 kr. og eftir 10 ár um 346.000 kr. Á myndinni hér fyrir neðan má sjá að uppsöfnunin fylgir veldisvexti og eftir 40 ár væri inneignin orðin rúmar 8 milljónir.



Starfsmaður sem hefur 180.000 kr. í tekjur á mánuði og greiðir 1% af launum sínum inn á menntareikning í hverjum mánuði á móti 0,5% framlagi frá vinnuveitanda greiðir um 1.800 kr. á mánuði á meðan mótframlag vinnuveitanda er 900 kr. Eftir fimm ár væri inneignin orðin um 200.000 kr. og eftir 10 ár um hálf milljón. Á myndinni hér fyrir neðan má sjá uppsöfnunina milli ára.



Í töflunni hér fyrir neðan má sjá uppsöfnun á menntareikningum eftir launum einstaklinga, bæði með og án framlags atvinnurekenda. Miðað er við 1% framlag starfsmanna og 0,5% framlag atvinnurekenda.

Uppsöfnun á menntareikningi eftir launum og framlögum.

Ár	Laun 90.000 kr		Laun 150.000 kr	
	Framlag 1%	Framlag 1,5%	Framlag 1%	Framlag 1,5%
5	67.764 kr.	101.646 kr.	112.940 kr.	169.410 kr.
10	173.128 kr.	259.693 kr.	288.547 kr.	432.821 kr.
15	331.992 kr.	497.988 kr.	553.320 kr.	824.980 kr.
20	566.319 kr.	849.978 kr.	943.865 kr.	1.415.797 kr.
25	906.341 kr.	1.359.512 kr.	1.510.569 kr.	2.265.854 kr.
30	1.393.537 kr.	209.035 kr.	2.322.561 kr.	3.483.842 kr.
35	2.084.651 kr.	3.126.977 kr.	3.474.419 kr.	5.211.629 kr.
40	3.057.136 kr.	4.585.704 kr.	5.095.227 kr.	7.642.840 kr.
45	4.416.473 kr.	6.624.710 kr.	7.360.789 kr.	11.041.184 kr.

Ár	Laun 180.000 kr		Laun 250.000 kr	
	Framlag 1%	Framlag 1,5%	Framlag 1%	Framlag 1,5%
5	135.528 kr.	203.929 kr.	188.233 kr.	282.349 kr.
10	346.257 kr.	519.385 kr.	480.912 kr.	721.368 kr.
15	663.984 kr.	995.976 kr.	922.200 kr.	1.383.300 kr.
20	1.132.638 kr.	1.698.957 kr.	1.573.108 kr.	2.359.662 kr.
25	1.812.682 kr.	2.719.024 kr.	2.577.615 kr.	3.776.423 kr.
30	2.787.072 kr.	4.180.610 kr.	3.870.955 kr.	5.806.403 kr.
35	4.169.303 kr.	6.253.954 kr.	5.790.699 kr.	8.686.048 kr.
40	6.114.272 kr.	9.171.408 kr.	8.492.045 kr.	12.738.067 kr.
45	8.832.947 kr.	13.249.420 kr.	12.267.982 kr.	18.401.973 kr.

Hugmyndir eru uppi um að ríkisvaldið veiti þeim einstaklingum styrki sem nýta reikningana til menntunar sem væri þá aukin hvatning fyrir einstaklinga í stað þess að nýta inneignina sem lífeyrissparnað, til viðbótar við skattafsláttinn.

Hér gæti fyrirkomulagið verið þannig að ríkisvaldið greiddi fasta upphæð til þeirra sem hefðu í hyggju að sækja frekara nám óháð inneign og tekjum eða þá að ríkisvaldið greiddi breytilega upphæð, háða tekjum einstaklinga, með það að leiðarljósi að hjálpa frekar þeim sem hafa lægri tekjur og styttri skólagöngu að baki.

5.3 Framboð og gæði náms

Til að menntareikningarnir hafi tilætluð áhrif er mikilvægt að framboðshliðin sé í lagi. Það er að nægilegt framboð af námskeiðum og námsleiðum sé í boði. Þá er mikilvægt að ákveðnar kröfur um gæði náms séu gerðar, um sé að ræða viðurkenndar menntastofnanir þar sem vel skilgreint nám fer fram. Eins og fram kemur í skýrslunni er hægt að greina þörf á því að bæta framboð og styrkja enn frekar tengsl milli fyrirtækja og menntastofnana, auk þess að samhæfa menntakerfið sem heild. Í rannsókn Félagsvísindastofnunar á símenntun kom einnig fram að bæði vilji og áhugi voru fyrir hendi hjá atvinnurekendum og starfsmönnum fyrirtækja að stefna í átt að frekari símenntun, en hins vegar væri ekki nægilegt aðgengi að menntun sem að einhverju leyti hamlaði þátttöku. Því er nauðsynlegt að tryggja að framboðshliðin sé í lagi áður en farið er af stað með slíka reikninga. Í Bretlandi var það misbrestur á framboðshliðinni sem leiddi til þess að hætt var við sýndarreikningana þar sem námskeiðin voru misgóð og eitthvað var um misnotkun meðal frambjóðenda. Ljóst er að nú þegar er gott samstarf á milli aðila á vinnumarkaði og fræðsluaðila sem hefur reynst vel og væri hægt að byggja enn frekar á í framtíðinni.

Til þess að tryggð séu nægileg gæði og framboð er mikilvægt að viðurkenning fái stíð fyrir nám og námskeið og að starfsfólk fái menntun og þjálfun metna að verðleikum. Stigið hefur verið skref í þá átt að þróa heilsteyp kerfi símenntunar á Íslandi með stofnun Fræðslumiðstöðvar atvinnulífisins sem hefur meðal annars það hlutverk að vera menntamálaráðuneytinu innan handar við að þróa leiðir til að meta raunfærni einstaklinga að verðleikum. Í könnun IBM árið 2003 á símenntun kom fram að um fjórðungur aðspurðra taldi hvetjandi ef nám væri viðurkennt og metið.

Hlutverk verkalýðsfélaga er mjög mikilvægt þegar kemur að styttra námi þar sem starfsmenntasjóðir og aðrir fræðslusjóðir hljóta að skipta mjög miklu máli. Við gerð kjarasamninga árið 2000 var samið um starfsmenntasjóði á vinnumarkaði sem fullyrða má að hafi skilað góðum árangri þau þrjú ár sem þeir hafa verið starfandi. Starfsmenntasjóðirnir hafa nýst einstaklingum til margra styttri námskeiða,

fyrirtækjum til verkefna þar sem hópar starfsmanna hafa notið aukinna tækifæra til menntunar, auk þess sem sjóðirnir hafa styrkt ýmis verkefni sem tengjast menntun í fyrirtækjum og stofnunum.

Menntareikningum er ekki ætlað að hrófla við undirstöðum eða starfi starfsmenntasjóðanna. Þeim er ætlað að vera viðbótarkostur við þá möguleika sem felast í starfsmenntasjóðunum og öðrum símenntunarverkefnum innan verkalýðsfélaganna. Sjóðirnir og önnur verkefni verkalýðsfélaganna hafa fyrst og fremst nýst einstaklingum til skemmri námskeiða en menntareikningum er ætlað að takast á við lengra og dýrara nám sem einstaklingar eiga í vaxandi mæli erfitt með að greiða fyrir. Bæði er hér um að ræða nám í ýmsum tæknigreinum og nám sem tengist sérhæfðum störfum. Þannig myndu starfsmenntasjóðirnir áfram nýtast sem grunnstuðningur meðan menntareikningar auka möguleika á dýrara og umfangsmeira námi.

Heimildaskrá

- Acemoglu, D. & Pischke, J.S. (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets, *The Economic Journal*, 109, bls. 112-114.
- Andersson, D. et.al. (2001). *Debattartikkel om Kompetenskonto*. Arbetarrörelsens ekonomiska råd.
- Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing, *The Review of Economic Studies*, 29, nr. 3, bls. 155-173
- Barro, R.J. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries, *Journal of Economic Growth*, 5, bls. 5-32.
- Barron, J.M., Berger, M.C., Black, D.A. (1989), Do Workers Pay for on the Job Training? *Journal of Human Resources*, 34, bls. 235-252.
- Barron, J.M., Berger, M.C., Black, D.A. (1997). *On-the-job Training*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research: Kalamazoo.
- Becker, G. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, *The Journal of Political Economy*, 70, nr. 5, bls. 9-49.
- Chang, C. & Whang, Y. (1996). Human Capital Investment under Asymmetric Information: The Pigovian Conjecture Revisited, *Journal of Labour Economics*, 14, nr. 3, bls. 505-519.
- Checci, D. (2001). *Education, Inequality and Income Inequality*, Distributional Analysis Research Programme, London School of Economics, Discussion Paper nr. DARP 52.
- Commission on Individual Learning Accounts (2000). *Summary of the Interim Report: Individual Learning Accounts, ISK-A Stimulus for Lifelong Learning*. Commission on Individual Learning Accounts.
- Efling (2003). www.efling.is.
- Eurydice (2002). *Key Data on Education in Europe, 2002*. European Commission.
- Eurydice (2003) *Eurybase, database on education systems in Europe*. www.eurydice.org.
- Eurostat (2003), <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- Fölster, S. (2001). Asset-based social insurance in Sweden. Í Regan, S. & Paxton, W. (ritsj.) *Asset-based welfare: International Experiences*. Institute for Public Policy Research. London.
- Gallup (2003). *Starfsmenntasjóður verslunar- og skrifstofufólks – Þörf fyrir menntun-Viðhorfskönnun*. Gallup.
- Galor, O. & Moav, O. (1999). *From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality in the Process of Development*, Centre for Economic Policy Research, CEPR Discussion Paper nr. 2307.
- Gregorio, J.D. & Lee, J.W. (1999). *Education and Income Distribution: New evidence From Cross-Country Data*, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Serie Economía nr. 55.

- Gylfi Zöega og Þorvaldur Gylfason (2003). Education, social equality and economic growth: A view of the landscape, *CESifo Economic Studies*.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (1997). *Menntun, mannauður og framleiðni*, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Skýrsla nr. C97:02
- Hagstofa Íslands (2003). www.hagstofa.is
- Hallgrímur Óskarsson (2002). *Ímynd starfsgreina: Skýrsla unnin fyrir Samiðn í tengslum við verkefni um ímynd iðnaðarmanna*. Samiðn.
- Herbertsson, T.Þ. & Orszag, M. (2003). *The Early Retirement Burden: Assessing the Costs of Continued Prevalence of Early Retirement in OECD Countries*, Institute of Economic Studies, Working Paper Series nr. 03:02.
- Hrefna Guðmundsdóttir og Kristjana Stella Blöndal (2001). *Launakjör félagsmanna í Verzlunarmannafélagi Reykjavíkur: Könnun fyrir Verzlunarmannafélag Reykjavíkur*. Félagsvísindastofnun.
- IBM (2003). *Lifelong Learning Eurobarometer*. Menntamálaráðuneytið.
- Ingi Rúnar Eðvarðsson (2000). *Háskólar á nýrri öld: Aðgangur að æðri menntun óháð stétt, búsetu og aldri*. Erindi flutt málþingi menntamálaráðuneytisins um Háskóla við upphaf 21. aldar, 19. febrúar 2000.
- Jón Torfi Jónasson og Jóhanna Rósa Arnardóttir (1999). *Símenntun á Íslandi: Yfirlit yfir nám fólks á aldrinum 18–75 ára og athugun byggð á námskeiðssókn vorið 1998, Skýrsla I*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jón Torfi Jónasson (2000). *Framtíð háskóla á Íslandi í ljósi sögunnar*. Erindi flutt á málþingi menntamálaráðuneytisins um háskólastigið í Reykjavík, 19. febrúar 2000.
- Jón Torfi Jónasson og Jóhanna Rósa Arnardóttir (2001). *Símenntun á Íslandi: Með sérstakri umfjöllun um þá sem sækja ekki námskeið, skýrsla II*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jón Torfi Jónasson og Jóhanna Rósa Arnardóttir (2001). *Símenntun á Íslandi: Athugun á þátttöku fólks á aldrinum 18–75 ára í starfsnámi utan skólakerfisins og afstaða stjórnenda og starfsfólks til slíks náms, skýrsla III*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jón Torfi Jónasson og Kristjana Stella Blöndal (2002). *Ungt fólk og framhaldsskólinn: Rannsókn á námsgengi og afstöðu '75 árgangsins til náms*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan.
- Katz, E. & Ziderman, A. (1990). Investment in General Training: The Role of Information and Labour Mobility, *The Economic Journal*, 10, nr. 403, bls. 1147-1158.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality, *American Economic Review*, 65, nr. 1, bls. 1-28.
- Landsmennt (2003). www.landsmennt.is
- Langhoff-Ross, L. (2000). *Social Insurance Based on Personal Savings Accounts*. Institute of Economics, University of Copenhagen.
- Lowenstein, M.A., & Spletzer, J.R. (1999). General and Specific Training: Evidence and Implications, *Journal of Human Resources*, 34, nr. 4, bls. 710-733.

- Lucas, R.E. (1988). On the Mechanism of Economic Development, *Journal of monetary economics*, 22, bls. 3-42
- Lucas, R.E. (1990). Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?, *The American Economic Review*, 80, nr. 2, bls. 92-96.
- Menntamálaráðuneytið (1995), *Lög um grunnskóla nr. 66*.
- Nefnd um símenntun (1998), *Símenntun afl á nýrri öld*, Menntamálaráðuneytið.
- National Audit Office (2002). *Individual Learning Accounts*. Report by the Comptroller and Audit General, HC 1235.
- Nefnd um sveigjanleg starfslok (2002). *Lokaskýrsla október 2002*. Forsætisráðuneytið.
- Nelson, R.R & Phelps, E.S. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth, *The American Economic Review*, 56, nr. ½, bls. 69-75.
- OECD (2000a). *Thematic Review on Adult learning: Sweden Background Report*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2000b). *Thematic Review on Adult learning: Norway Background Report*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2001). *Local Economic and Employment Development: Conference on Individual Development Accounts*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2002). *Education at Clance; OECD Indicators 2002 Edition*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2003). *Beyond Rhetoric: Adult learning Policies and Practices*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Office of Human Resource Development, Office of Workforce Relation og U.S office of Personnel Management (2001). *Individual Learning Account, Pilot Initiative: A Learning Tool for the 21st Century*. U.S Office of Personnel Management.
- Pettersen, B. (2003). *Validation of Non-Formal, Informal and Formal Competence in Norway*. Ávarp á ráðstefnu um mat á óformlegu námi í Reykjavík 14. febrúar 2003.
- Ragna Benedikta Garðarsdóttir (2002). *Launakjör félagsmanna í Verslunarmannafélagi Reykjavíkur og Verslunarmannafélagi Akraness árið 2001: Könnun unnin fyrir Verslunarmannafélag Reykjavíkur og Verslunarmannafélag Akraness*. Félagsvísindastofnun.
- Tómas Ingi Olrich (2003). Ávarp menntamálaráðherra á ráðstefnu um mat á óformlegu námi fullorðinna á Grand Hótel Reykjavík 14. febrúar 2003.
- Samtök atvinnulífsins (2003). www.sa.is.
- Skolverket (2000). *Lifelong Learning and Lifewide Learning*. Liber Distribution, Stockholm, Sweden.
- Starfsafl (2003). www.starfsafl.is.
- Statistics Svensk (2003). www.scb.se
- Udannings- og Forskningsdepartementet (2003). <http://odin.dep.no>.

Undervisnings Ministeriet (2002). *AMU: The Danish Adult Vocational Training Programmes*. Undervisnings Ministeriet.

Vinnumálastofnun (2003). Atvinnuleysi í janúar 2003, [ww.vinnu.is](http://www.vinnu.is).

Verslunarmannafélag Reykjavíkur (2003). www.vr.is.

York Consulting Limited (2002). *Evaluation of Individual Learning Accounts: Final Report*. Scottish Executive.

Þorvaldur Gylfason (1999). Menntun, Menntun, Menntun. *Vísbending*.

Viðauki: Kenningar um fjárfestingu í menntun og þjálfun

Kenning Pigous

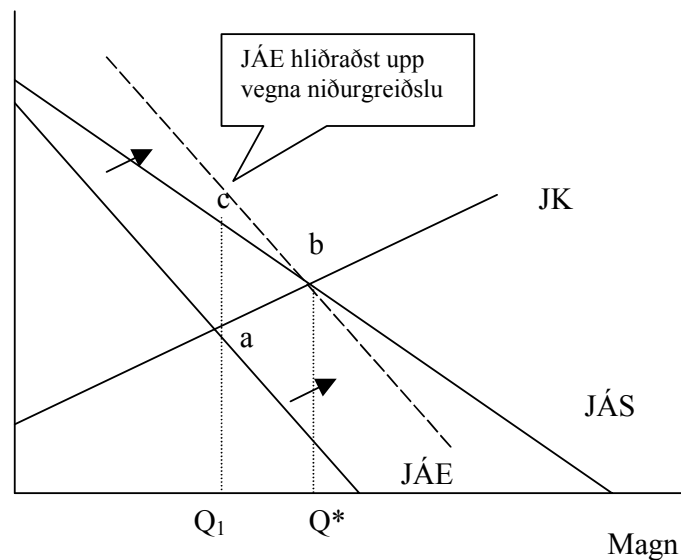
Árið 1912 kom Pigou fram með kenninguna um ytri áhrif. Hann benti á að markaðsbrestur gæti átt sér stað vegna þess að athafnir einstaklings geta haft jákvæð eða neikvæð ytri áhrif²⁵ á aðra. Þegar einstaklingur tekur ákvörðun vanmetur hann því kostnað eða ábata. Lausn Pigous felst í sköttum eða styrkjum eftir því sem við á. Margir halda því fram að menntun og þjálfun hafi í för með sér jákvæð ytri áhrif. Ef einstaklingur finnur til dæmis upp fljótlegri og betri leið við að framleiða vöru sem allir geta nýtt sér þá felur það í sér jákvæð ytri áhrif fyrir samfélagið. Ef menntun hefur í för með sér jákvæð ytri áhrif þá er mögulegt að ábati samfélagsins sé meiri en ábati einstaklingsins. Samkvæmt kenningu Pigous réttlætir þetta að hið opinbera styrki menntun.

Á mynd V.1 má sjá dæmi um jákvæð ytri áhrif menntunar. Einstaklingar vanmeta ábata af menntun fyrir samfélagið og því er jaðarábati²⁶ einstaklingsins (JÁE) af menntun minni en jaðarábati samfélagsins (JÁS). Í kjölfarið er menntun minni en hagkvæmt er fyrir samfélagið, þ.e.a.s Q_1 í stað Q^* . Hlutverk hins opinbera er því að auka eftirspurn einstaklinga eftir menntun svo að hún verði Q^* . Til þess er hægt að nota styrki eða niðurgreiðslur. Yfirvöld gætu til dæmis niðurgreitt skólagjöld til þess að auka menntun en það myndi leiða til þess að jaðarábati menntunar hjá einstaklingum myndi aukast og verða jafn jaðarábata samfélagsins. Þá væri ábati af aukinni menntun fyrir samfélagið þríhyrningurinn abc og magn menntunar Q^* .

²⁵ Hegðun einstaklings hefur áhrif á velferð eða framleiðslumöguleika annarra einstaklinga án þess að tekið sé tillit til þeirra áhrifa.

²⁶ Viðbótarábati við að auka menntun um eina einingu.

Mynd V.1. Jákvæð ytri áhrif



Eins og áður hefur komið fram tekur einstaklingur ákvörðun um þjálfun eða menntun á grundvelli kostnaðar og ábata sem hann stendur frammi fyrir og það magn sem einstaklingur telur kjörmagn menntunar þarf þannig ekki að vera það magn sem er kjörmagn út frá samfélagslegum sjónarhóli, líkt og kemur fram á mynd V.1. Margar ástæður geta verið fyrir því að einstaklingar taka ekki að fullu mið af kostnaði og ábata samfélagsins vegna menntunar. Til dæmis má nefna að einstaklingur tekur ekki tillit til raunverulegs kostnaðar menntunarinnar heldur einungis þess hluta sem hann sjálfur þarf að greiða. Auk þess mælir einstaklingur ábata í tekjum að frádregnum skatti en ábati samfélagsins eru heildartekjurnar, þ.e. tekjur fyrir skatt. Ef aukin framleiðni í kjölfar menntunar kemur ekki fram í launahækkun sér einstaklingur sér ekki hag í því að mennta sig jafnvel þótt samfélagið í heild hagnist á því að einstaklingarnir skili meiri framleiðni. Annars konar ávinning af menntun má einnig nefna, svo sem minna atvinnuleysi, lægri glæpatíðni, betri heilsu og betur upplýsta þjóðfélagsþegna. Þar að auki eru auknar líkur á uppgötvun og nýsköpun í menntuðum þjóðfélögum sem getur skilað sér í meiri hagvexti, en ljóst er að einstaklingar taka ekki tillit til þess við ákvörðun um menntun. Ef ávöxtun samfélagsins af menntun er meiri en ávöxtun einstaklingsins þá hefur það því í för með sér að of lítið er fjárfest í mannauði, samkvæmt kenningu Pigous.

Kenning Beckers

Mannauðskenning Beckers (1962) er nokkurs konar andmæli við kenningu Pigous um að of lítið sé fjárfest í menntun vegna ytri áhrifa, en hann skoðaði sérstaklega þjálfun

starfsmanna. Becker taldi að mögulegt væri að skipta þjálfun starfsmanna í almenna og sértæka þjálfun. Almenn þjálfun (e. general training) eykur framleiðni starfsmanna í fleiri fyrirtækjum en því sem hann vinnur hjá. Sértæk þjálfun (e. specific training) eykur hins vegar eingöngu framleiðni innan þess fyrirtækis sem einstaklingur vinnur hjá. Út frá þessum skilgreiningum setti Becker svo fram kenningar um það hvernig kostnaður og ábati skiptast milli atvinnurekenda og starfsfólks. Þegar samkeppni er ríkjandi á vinnumarkaði verða fyrirtæki að greiða starfskrafti að minnsta kosti þau laun sem hann gæti fengið annars staðar. Fyrirtæki eru tilbúin að greiða starfsmanni laun sem eru allt að því jöfn *virði viðbótarframleiðslu* sem verður til í fyrirtækinu við að ráða hann. Við almenna þjálfun eykst framleiðni starfsmanns í fyrirtækinu sem hann vinnur hjá og einnig í öðrum fyrirtækjum. Þar af leiðandi þarf vinnuveitandi að greiða starfsmanninum hærra laun í samræmi við framleiðniaukninguna og þau laun sem hann gæti fengið annars staðar. Þar sem allur ábati af þjálfuninni kemur í hlut starfsmannsins eru fyrirtæki ekki reiðubúin að greiða fyrir almenna þjálfun. Starfsmenn greiða sjálfir fyrir þessa tegund þjálfunar með því að þiggja lægri laun á meðan á þjálfun stendur.

Fullkomlega sértæk þjálfun eykur eingöngu framleiðni starfsmanns hjá tilteknu fyrirtæki. Að þjálfun lokinni getur fyrirtækið borgað starfsmanni sömu laun og áður vegna þess að framleiðni hans eykst aðeins innan þessa tiltekna fyrirtækis og hann getur því ekki fengið hærri borgað vegna þjálfunarinnar annars staðar. Þar sem einstaklingur býst ekki við hærri launum í kjölfar menntunarinnar er hann ekki tilbúinn að greiða fyrir hana sjálfur. Það er þó hugsanlegt að fyrirtæki sjái sér hag í því að greiða einstaklingi hærri laun eftir þjálfun til að minnka hættu á því að missa fjárfestinguna út úr fyrirtækinu. Ólíkt því sem við á með almennu þjálfunina er starfsmannavelta því vandamál þegar um er að ræða sértæka þjálfun. Fyrirtækið býður starfsmanni hluta ábatans svo að það tapi ekki fjárfestingu sinni. Greiði fyrirtækið hins vegar allan kostnaðinn eru líkur á að þetta leiði til þess að of lítið sé fjárfest í sértækri þjálfun. Þetta væri þó mögulega hægt að leysa með því að yfirfæra eitthvað af kostnaðinum á starfsmanninn.

Samkvæmt kenningu Beckers ættu ekki að skapast vandamál vegna of lítillar fjárfestingar í almennri þjálfun út af óvissu um framtíð starfsmanna hjá fyrirtæki. Þar sem einstaklingur greiðir sjálfur fyrir þjálfun sína tapar fyrirtæki ekki fjárfestingu þó starfsmaður ákveði að skipta um starfsvettvang. Almenn þjálfun starfsmanna ætti að

vera nægileg og þjóðhagslega hagkvæm á meðan vinnuafli hefur burði til að greiða fyrir þjálfunina.