

JÓN TORFI JÓNASSON

## FORTÍÐ OG FRAMTÍÐ Í FULLORÐINSFRÆÐSLU

Síðasti áratugur hefur verið viðburðaríkur á margan hátt. Efnahagslífið hefur verið óstöðugt, einkum vegna hruns bankakerfisins og erfiðrar stöðu bæði í almennu atvinnulífi og opinberum rekstri. Fjölmargt hefur gerst í fræðslumálum, ekki síst hvað varðar skólagöngu og endurmenntun fólks á fullorðinsárum. Kerfi og innviðir fullorðinsfræðslunnar hafa breyst og margir mjög eftirtektarverðir þættir náð fótfestu. Í þessu hefti Gáttar verða margir þessara þátta raktir. Í undanförunum árgöngum ritsins er að finna ítarlegar greinargerðir um flesta þætti sem hér eru nefndir, meðal annars ítarleg söguleg ágríp. Hér verða aðeins dregnar hinar grófu línur og hugleidd þýðing þess sem hefur gerst og við hvað er að etja í framtíðinni.

### HUGTÖKIN FULLORÐINSFRÆÐSLA OG FRAMHALDSFRÆÐSLA

Hugtök sem notuð eru í tengslum við fullorðinsfræðslu eru á reiki og merking sumra þeirra hefur tekið breytingum í tímans rás. Í daglegri umræðu er ekki talað um fullorðinsfræðslu þegar vísað er til menntunar innan formlega skólakerfisins, jafnvel þótt harðfullorðið fólk eigi í hlut. Þegar við síðan skoðum málin fjarri skólakerfinu er óljóst að hvaða marki sjálfstæð en markviss fræðsla einstaklinga eða skipulögð menntun, sem er alfarið ótengd skóla eða réttindum af einhverju tagi, eigi að teljast til fullorðinsfræðslu, til dæmis skipulögð starfsþróun tengd ákveðnum störfum eða verkefnum. Oft er farinn sá millivegur að nota hugtakið fullorðinsfræðsla í þröngri merkinu, þ.e. um fræðslu eða skólastarf þeirra sem minnsta menntun hafa fyrir og jafnframt að sú fræðsla sé utan skólakerfisins.

Í lögum um framhaldsfræðslu, sem tóku gildi 1. október 2010 og eru í hugum margra lög um fullorðinsfræðslu, er samt sneitt hjá skilgreiningunni á fullorðinsfræðslu og orðið framhaldsfræðsla notað til þess að undirstrika afmarkaða skírskotun laganna. Lögin vísa til fræðslu til handa þeim sem ekki hafa lokið stúdentsprófi, iðnnámi eða sambærilegu námi úr framhaldsskóla en þiggja síðan fræðslu utan skólakerfisins. Þau hafa verið túlkuð þannig að þau rúmi einnig þann hóp fólks (oftast af erlendum uppruna) sem hefur lokið sambærilegu námi erlendis en hefur samt ekki fengið það viðurkennt til starfa í íslensku samfélagi. Orðsins hljóðan á að benda til þess að um sé að ræða fræðslu sem er fram-

hald grunnskólanáms eða einhvers takmarkaðs náms í framhaldsskóla sem fari fram utan skólakerfisins; þess vegna er talað um framhaldsfræðslu en ekki framhaldsskólafræðslu.

Samkvæmt þessari afmörkun er margvísleg fræðsla fullorðinna (t.d. þeirra sem hafa lokið stúdentsprófi eða iðnnámi), sem fer fram utan skólakerfisins, jafnframt utan við ramma laganna. En þótt afmörkun laganna sé tiltölulega þröng að þessu leyti er hún opin á aðra vegu, því orðið fræðsla hefur í lögunum mjög víða merkingu. Þannig er lítið svo á að mat á hæfni fólks til starfa, raunfærnimat, falli undir lögin, enda sé markmið þessa mats ekki síst að viðurkenna færni sem ígildi náms sem megi þannig meta jafngilt einingabæru námi í framhaldsskóla. Jafnframt viðurkenna lögin að innan þeirra rúmist stuðningur og leiðsögn til þess hóps sem þau tilgreina í formi ráðgjafar af ýmsu tagi. Stundum skipta skilgreiningar aðeins máli til þess að fá almenna hugmynd um það málefni sem er til umræðu hverju sinni. En þau skipta meira máli þegar fjármagn hangir á spýtunni eins og á við um lögin um framhaldsfræðslu.

### LÖG UM FRAMHALDSFRÆÐSLU

Lögin um framhaldsfræðslu (nr. 27/2010) eru um margt bæði merkileg og áhugaverð. Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir lagði fram frumvarp í desember 2008 og síðan Katrín Jakobsdóttir, í stórum dráttum sama frumvarpið, í desember 2009. Lögin voru samþykkt vorið eftir og tóku gildi 1. október 2010. Í allri



Jón Torfi Jónasson

umræðu á Alþingi, bæði um fyrra frumvarpið og hið síðara, ríkti góð sátt og er þetta enn eitt dæmi um að iðulega er rík áhersla lögð á pólitíska samstöðu þegar kemur að undirbúningi og afgreiðslu laga um menntamál. Ein ástæða fyrir því að auðvelt var að ná góðri samstöðu var hugsanlega sú að lögin breyttu í sjálfu sér ekki miklu. Þau festu í sessi þróun sem verið hafði í gangi undanfarin 10–15 ár og fólu hvorki í sér aukið fjármagn né mikla kerfisbreytingu, nema hvað nýr rammi var settur um úthlutun fjár. Það fé var að mestu til komið í þríhliða viðræðum stjórnvalda og aðila vinnu-markaðarins í tengslum við kjarasamninga. Við það bættist fé sem hafði verið í Starfsmenntasjóði og átti sér skyldan uppruna.

Að mínu mati hefur það einkennt mikið af lagasetningu um menntamál alla 20. öld, og nú fram á þá 21., að lög hafa verið sett til þess að staðfesta ákveðna þróun sem þegar var orðin. Með þessari staðhæfingu er á engan hátt gert lítið úr þessum lögum öllum; þvert á móti tel ég að í þeim felist meiri vigt en ætla mætti við fyrstu sýn. Það á til dæmis mjög vel við um lögin um framhaldsfræðslu. Fyrir því eru margvísleg rök sem hér verða rakin.

Í fyrsta lagi eru þarna sett lög um fræðslu fullorðins fólks sem hefur í vissum skilningi orðið viðskila við skólakerfið. Þetta er afmarkaður hópur og um það hefur verið full samstaða, í pólitíkinni, en ekki síður meðal fulltrúa samtaka atvinnulífsins, að miklu skipti að ná til hans. Með því að tengja lögin fjármagn og sérsniðnu fræðslukerfi stígur hið opinbera afar mikilvægt skref og axlar formlega og sýnilega ábyrgð á þessum hópi.

Í öðru lagi er með lögnum einmitt verið að staðfesta kerfi utan við hið hefðbundna skólakerfi. Að vísu er í lögnum vísað til starfsemi sem þegar var til, bæði símenntunarmiðstöðvanna og Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins. En nú eru í lögum dregnar línur sem höfðu mótast í starfi undanfarinna ára en vantaði þetta formlega innsigli; með því varð ábyrgðin ótvíræð. Fræðsluaðilar og námsframboðið skyldi vottað og um það ferli gerður rammi. Að sumu leyti er þarna búið til nýtt skóla- eða fræðslukerfi utan þess sem fyrir var og spurning vaknar vitanlega um það hvernig þessi kerfi muni vinna saman.

Í þriðja lagi er að nefna raunfærnimat sem var fyrst sett í lög um framhaldsskóla 2008 en fest í lög og síðan útfært ítarlega í reglugerð (nr. 1163/2011). Í þessum lögum er ljóst að framkvæmd þeirra fylgir fé. Útfærsla framhaldsskólalaganna í Aðalnámskrá 2011 vísar í framhaldsfræðslulögin og reglur sem þeim fylgja um útfærslu. Formleg og fjárhagsleg

staða matsins er því staðfest með tilkomu framhaldsfræðslulaganna, en útfærslan nýtur þess formlega að eiga bakhjarl í báðum lögnum. Fyrirkomulag eða verklag sem ekki hafði skýran sess áður, þótt það hefði verið í þróun um hríð, fékk nú sterka stöðu í menntakerfinu. Það var afdráttarlaust viðurkennt, útfært og baktryggt með fjárveitingu að tiltekið ferli sem byggði á mati á hæfni fólks til tiltekinna verka gæti komið í stað bóklegra eða verklegra eininga í framhaldsskólanámi. Ég veit ekki hversu skýrt það er í hugum skólafólks almennt hve sterkur lagalegur grunnur hefur verið tryggður undir raunfærnimatið með lögnum báðum, reglugerðinni og Aðalnámskránni, en niðurstöður raunfærnimats „skulu vera jafngildar á milli fræðsluaðila á framhaldsskóla- og framhaldsfræðslustigi“ eins og segir í reglugerðinni.

Í fjórða lagi er áhugavert að ráðgjöf hlýtur háan sess í lagaumgjörðinni. Hún er einkum tengd raunfærnimatinu en einnig möguleikanum á því að komast í nám. Í lögnum er framhaldsfræðsla skilgreind sem „[H]vers konar nám, úrræði og ráðgjöf“ þannig að fræðsluhugtakið hefur þar víða skírskotun, sem er mjög mikilvæg fyrir þann hóp sem lögnum er ætlað að styrkja sérstaklega. En þessi mikla áhersla sem lögð er á ráðgjöf og hvernig hún er ofin inn í skilgreiningu á fræðslu er mikilvægur vegvísir fyrir allt fræðslustarf; vita-skuld innan hins almenna skólakerfis, en í mínum huga ekki síður utan þess, til dæmis í tengslum við alla starfsþróun í atvinnulífinu.

## HVERS VEGNA FRÆÐSLA FULL-ORÐINNA?

Nú mætti spyrja hvers vegna svo rík áhersla sé lögð á menntun fullorðinna? Er ekki aðalatriðið að fólk mennti sig meðan það slítur barnsskónum og eitthvað fram eftir unglingsárunum; það geri flestir; setjist á skólabekk til dæmis fram að 19 ára aldri og sumir láti það síðan gott heita? Þær áhyggjur sem margir hafa af brottfalli benda til þess að svona vildi fólk helst hafa þetta. Þeir hinir sömu viðurkenna hins vegar staðreyndir málsins: margir fara á mis við þá menntun sem framhaldsskólinn býður og það er talið mikilvægt að bæta þeim það upp. Það er ekkert sem formlega hindrar að fólk geti sótt inn í skólakerfið aftur þótt aldurinn færist yfir, en það er samt í raun hægara sagt en gert. Þröskuldar á þeirri leið eru oft mun hærri en marga grunar.

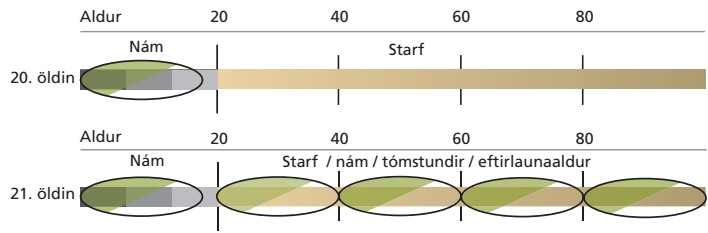
Rökin fyrir þessari miklu áherslu á að gefa þeim sem farið hafa á mis við skólagöngu í framhaldsskóla kost á

leiðum inn í kerfið aftur hafa verið af ýmsu tagi. Helst eru þau að sumir hafi horfið úr skóla strax eða stuttu eftir að grunnskólanámi lauk, hugnist ekki að koma inn í kerfið aftur eða telji sig vanbúna til þess, en vanti samt mikilvægan þátt í undirbúning sinn undir lífið, þ.e. þann þátt sem framhaldsskólinn veitir með almennu námi eða, ekki síður, starfsnámi. Þess vegna verði að tryggja að þeir sem ekki hafa lokið framhaldsskólanámi með þriggja eða fjögurra ára námi fái það bætt upp síðar jafnvel utan við framhaldsskólakerfið.

Undir þessi rök er rennt styrkum stoðum. Einkum þeim að samfélagið þurfi á staðgóðri menntun allra að halda og að það sé efnahagslega og félagslega mjög mikilvægt að jafnræði ríki í samfélaginu. Um þetta er ekki deilt. Einnig þeim að vegna þess að allt sé breytingum undirorpið þurfi að tryggja góðan grunn sem auki líkur á því að fólk sinni endurmenntun í lífi sínu og starfi; þeir sem minnsta grunninn hafi fyrir séu síst líklegir til að sækja sér nýja þekkingu. En öll þessi rök einblína samt á grunninn, þ.e. að undirstaðan sé rétt lögð.

Þótt þetta séu mikilvæg og haldbær rök eru auk þeirra önnur, og nú orðið jafnvel sterkari, rök fyrir kerfisbundinni fræðslu á fullorðinsárum, næstum óháð því hvort námið var mikið eða lítið áður en horfið var frá því. Þau eru að menning okkar, þar með talin vinnumenning, nánast öll störf, samfélag og tækni breytist svo ört að sífelld endurnýjun sé nauðsynleg. Það sé meira að segja óhjákvæmilegt að móta nýtt og heilsteypt kerfi fullorðinsfræðslu – heilt kerfi endurmenntunar, símenntunar og starfsþróunar. Kerfi sem er hugsanlega þeirrar ættar sem nú er vísir að og í mótun á grundvelli laga um framhaldsfræðslu og þeirrar starfsemi sem þau renna stoðum undir. Hér er hvorki horft fram hjá né gert lítið úr viðamiklu, oft kraftmiklu en ekki mjög sýnilegu, starfsþróunarkerfi innan fyrirtækja og atvinnugreina. Hér er rætt um umgjörð sem nær utan um enn viðameira starf og jafnframt um breytt viðhorf til þessara mála.

Hugum að rökum fyrir því að byggja upp kröftugt starfsþróunarkerfi. Almenn má segja að rökin séu þau að heimurinn sem við búum í hafi breyst. Gera má ráð fyrir að ungt fólk sem nú heldur út á vinnumarkað skipti um störf og starfsvettvang 5–10 sinnum að lágmarki og sennilega mun oftar á starfsævinni. Þess vegna er hugmyndin um að búa sig undir starf einu sinni, og það á táningsaldri, einfaldlega úrelt, þótt ekkert hafi dregið úr mikilvægi þess að búa sig undir starfi; það er vitanlega ekki úrelt. Þar að auki breytast störfin sífellt hraðar og þær breytingar krefjast stöðugrar endurnýjunar, sérstaklega ef við föllumst á að vinnuafið eigi að



Mynd 1. Efri hluti myndarinnar sýnir táknrænt að 20. öld fékk fólk einhverja grunnmenntun sem þó var misjöfn eftir kyni og búsetu og hvarf síðan til starfs. Neðri hluti myndarinnar á að undirstrika að rétt sé að gera ráð fyrir að menntun sé endurnýjuð reglulega þótt það megi vera misjafnt hver reglan sé.

vera hreyfiafl breytinga en ekki þræll þeirra eða leiksoppur sem bíður þess að einhver nýbreytni flæði yfir – fyrr þurfi ekki að hreyfa sig. Ótal framtíðarspár og sviðsmyndir hafa verið gerðar sem gera ráð fyrir þessu mikla umróti og hvað sem í raun verður úr bendir flest til byltingarkenndrar tæknivæðingar og breyttrar vinnumenningar í fjölmörgum störfum á næstu tveimur til þremur áratugum. Þar við bætast mörg ný störf og önnur úreldast. Enn fremur bætist við krafa um mikla þekkingu allra samfélagsþegna til þess að þeir geti tekið virkan þátt í sífellt breytilegum mannlegum samskiptum og upplýsingamiðlun svo lýðræðiskerfið haldi velli.

Með mynd 1 hefur verið hafnað skýrri hugmynd sem enn virðist vera ljóslifandi í hugum margra um menntun og störf sem átti vel við um 1930 – eða segjum um miðja 20. öld. Þá var þekkingargrunnurinn alfarið lagður á fyrsta hluta ævinnar og síðan hvarf fólk til starfs sem breyttist tiltölulega lítið, starfs sem fólk sinnti síðan alla starfsævina. Á myndinni er jafnframt gefið til kynna að allt önnur mynd eigi við öld síðar, nú þegar eða alla vega um 2030 (og tengt er 21. öld á myndinni). Við þá mynd, sem sýnir í raun ævimenntun, ættum við að miða umræðu okkar um menntun og menntakerfi, þar með talið símenntunarkerfi.

## SAGA MENNTUNAR – OG NÆSTU SKREF

Tveir þræðir í sögu menntunar og starfa skipta máli hér. Í fyrsta lagi má rifja það upp hvernig allt nám til starfa hefur færst inn í skóla og smám saman bæði flust ofar í skólakerfið (ekki þó alveg allar greinar) og orðið sífellt meira á bókina. Þetta var mjög áberandi á seinni hluta 19. aldar og í auknum mæli alla 20. öldina. Þetta er ekkert séríslenskt fyrirbæri heldur hefur alls staðar orðið raunin þegar á heildina er litið og er í raun alls ekki óskynsamlegt. Meistara- eða lærlinga-

kerfi var í mörgum greinum ófullburða eða varla til (nema í iðngreinum) og þar sem það var við lýði var það stundum staðnað og virkaði ekki vel. Þar við bættist að sumar starfsgreinar endurnýjuðu starfshætti sína hægt; aðrar lokuðu sig af þannig að lærlingar komust ekki að.

Margar starfsgreinar fela í sér sífellt meiri sérhæfingur þannig að nám á einum vinnustað gefur ekki þá breidd sem almennur fagundirbúningur krefst. Skólarnir hafa þar að auki með höndum það sérhæfða verkefni, með tilheyrandi fagfólki og aðstöðu, að undirbúa nemendur undir tilteknar starfsgreinar og gera það iðulega mjög faglega. Ofan á þetta bættist sú staðreynd að inn í margar starfsgreinar fléttast æ fleiri tæknileg eða bókleg viðfangsefni sem krefjast annars konar undirbúnings en starfsvettvangurinn býður upp á. Þannig virðist þetta vera eðlileg og skynsamleg þróun. En tilefni þess að nefna þetta hér er samt hin hlið málsins, sem er ókostur þess að slíta nám til starfs úr tengslum við vinnustaðinn og einnig sá vandi sem skapast ef gagnrýna má skólana á svipaðan hátt og atvinnuvettvanginn. Hversu gagnlegur sem tiltekinn tæknilegur og bóklegur grunnur annars er, þykir starfsþróun á vettvangi bráðnaðsynleg, ekki aðeins í upphafi starfs heldur einnig alla tíð eftir það. Það er því næsta verkefni þeirra sem vilja lifandi samfélag og atvinnulíf að huga að þróun (fullorðins)fræðslu í atvinnulífinu sjálfu, í vinnunni, og slík þróun verði hluti af starfinu en ekki aðeins aðdragandi að því (þ.e. nám áður en starfið hefst). Þetta þýðir að vinnustaðurinn ásamt starfsfólkinu verður aftur að axla verulegan hluta ábyrgðar á sífelldri menntun eða starfsþróun.

Hinn þráður skólasögunnar sem ég tek hér upp snýst um það sem skóli metur hjá nemanda sínum. Það er faglegt og skynsamlegt af skóla að taka til mats einmitt þau verkefni sem hann hefur sjálfur skipulagt og lagt fyrir; hann prófar eða metur sitt efni. Viss vandi hefur skapast af því að hann hefur ekki talið sig hafa umboð eða forsendur til að meta neitt annað, þar á meðal ekki þekkingu sem kemur annars staðar að (þ.e. utan skólanna). Fyrir margt löngu þótti algjörlega nauðsynlegt að nemandi í hvaða starfsnámi sem var hefði reynslu af starfsvettvangi áður en hann hæfi námið. Nú er krafan um þetta að mestu horfin þótt það þyki samt góður kostur að nemandi þekki eitthvað til. En umskiptin hafa orðið svo mikil að það kunna að vera áhöld um hvort telja eigi nokkuð það sem nemandi kann að hafa í farteski sínu sem einhvers virði hafi það ekki verið unnið á forsendum skólans. Að vísu held ég að margir sem starfa í skóla myndu almennt

leggja mikið upp úr góðri starfsreynslu, þótt erfiðara sé að meta hana formlega inn í skólastarfið.

Nú verður áhugavert að sjá hvort sú uppreisn æru sem starfsþekking fær fyrir tilstilli raunfærnimatsins dugi til að breyta verulega stöðu slíkrar þekkingar innan skólakerfisins. En einnig innan atvinnulífsins, þar verður að meta hana líka. Í dagblöðum marga undanfarna áratugi hefur oft mátt finna auglýsingar þar sem krafan var skýr: „Eingöngu vanur maður kemur til greina“, en síðan hefur fjölgað smám saman kröfum um almenna menntun án þess að reynsla komi endilega við sögu. Fyrst var nefnt að „verslunar- (eða gagnfræða-) eða stúdentspróf [væri] æskilegt“, síðan „stúdentspróf æskilegt“ og síðar hefur „háskólamenntun æskileg“ unnið á. Fróðlegt verður að fylgjast með því hvort raunfærnimat hefur einhver áhrif á viðhorf til bakgrunns umsækjenda um störf með því að gefa starfsreynslu formlegri og þar með sterkari stöðu, ekki aðeins í skólakerfinu heldur einnig í atvinnulífinu.

## FRÆÐSLUMIÐSTÖÐ ATVINNULÍFSINS OG SÍMENNTUNARMIÐSTÖÐVAR

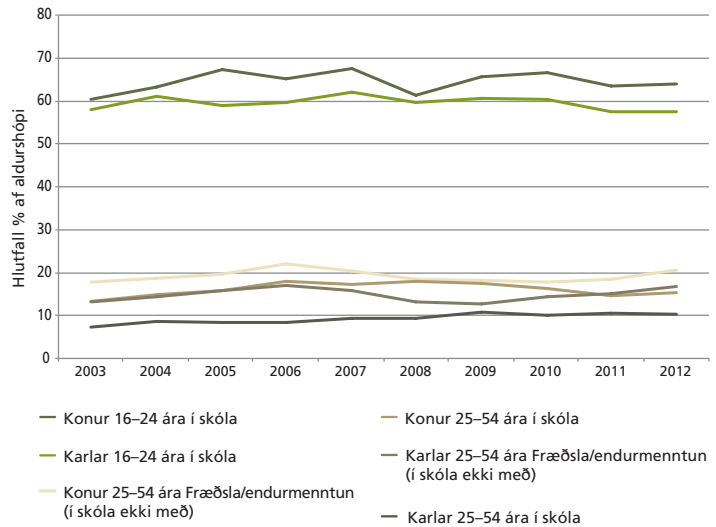
Skipulögð fræðsla utan skólakerfisins var talsverð en samt ósamhæfð seinni hluta 20. aldar. Ríkisútvarpið stóð fyrir tungumálakennslu næstum frá stofnun 1930; Bréfaskóli var starfræktur og Námsflokkar frá 1940, fyrst í Reykjavík en síðar víðar (starfræktir á yfir 20 stöðum á landinu um 1980) og farskólar voru stofnsettir í tengslum við nokkra framhaldsskóla upp úr 1980, en voru samt utan skólakerfisins. Öldungadeildir voru líka starfræktar í allmörgum framhaldsskólum en þær voru innan skólakerfisins. Utan skólakerfisins en tengdar því voru endurmenntunarstofnanir háskóla, ýmsir sérstakir skólar sem ekki veittu formlegar prófgráður en samt mikilvæga starfsmenntun og síðan vitaskuld allar fræðslu-, starfsþróunar-, mannaúts- eða símenntunardeildir fyrirtækja. Farskólar voru stofnaðir í tengslum við framhaldsskóla á árunum upp úr 1988 (fyrst á Austurlandi það ár en síðan fylgdu margir í kjölfarið). Þeir voru á gráu svæði og eiginlega fyrir utan skólakerfið. Símenntunarmiðstöðvar voru síðan stofnaðar áratug síðar, þær fyrstu rétt fyrir aldamótin, sums staðar beinlínis á grundvelli farskólanna. Þær áttu sér sjálfstæða tilvist utan skólakerfisins, en segja má að með lögum um framhaldsfræðslu séu þær nú komnar inn í menntakerfið. Símenntunarmiðstöð Suðurnesja var sú fyrsta, stofnuð 1997. Þeim fjölgar enn og eru fræðslu- og símenntunarmiðstöðvar

nú 14 talsins og með þeim reis það kerfi sem nú er við lýði. Ennþá vantaði samt þrennt.

Eyrnamerkt fjármagn vantaði til þess að sinna þessu afdráttarlaust því aldrei var ljóst að hvaða marki ríkisvaldið taldi sér skylt að greiða fyrir nám markhóps (einstaklingar með stutta formlega menntun) né að hvaða marki miðstöðvarnar skyldu sinna honum frekar en ýmsum öðrum. Einnig vantaði samhæfðar hugmyndir um hvernig honum skyldi sinnt; skyldi það gert með því að búa til sérstaka skóla, einstök námskeið, ráðgjöf eða með raunfærnimati? Til þess vantaði einnig einhvern vísu að kerfi þar sem mörkuð væri stefna, stilltir saman strengir og snúið sér markvisst að einmitt þessu verkefni. Vísar að þessu öllu voru í þeirri starfsemi sem hér hefur verið nefnd en það vantaði samt talsvert á að línurnar væru skýrar. Þrjú mikilvæg skref voru stigin til þess að ráða bót á því sem vantaði á fyrsta áratug þessarar aldar. Árið 2001 var gert samkomulag um stofnun Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins sem fékk það verkefni að sinna faglegri skipulagningu og samhæfingu. Í kjarasamningum 2001 og síðan aftur 2005, 2006 og 2008 var lagður grunnur að fjármögnun verkefnisins og með lögum um framhaldsfræðslu 2010 var kerfið síðan fest í sessi á þeim nótum sem unnið hafði verið eftir árin á undan; nú hafði ríkisvaldið axlað ábyrgð sína formlega og búið til kerfi um starfsemina, eða alltént sett um hana ramma. Höfuðeinkenni þessa verkefnis, eins og það hefur þróast, er brúin sem byggð er á milli menntunar fólks sem hefur hana hvað minnsta og þess sem krafist er í hinu formlega skólakerfi þegar reynsla og nám fólks er metin þar inn.

BREYTT EÐA ÓBREYTT STAÐA?

Á undanförunum árum hafa orðið miklar breytingar í íslensku atvinnulífi sem lýsa má á ýmsa vegu, ekki síst með breyttri þátttöku á vinnumarkaði í kjölfar hruns bankakerfisins haustið 2008. Afleiðinga þess sér þó ekki stað fyrir en í tölum frá 2009. Atvinnuleysi vex og langsamlega stærsti hópur atvinnulausra hefur aðeins lokið grunnskólaprófi, enda er sá hópur stór. Hlutfallslega er staðan svipuð hjá þeim og háskólamenntuðu fólki en verst hlutfallslega hjá þeim sem hafa lokið prófi á framhaldsskólastigi. Þegar hinar grófu línur eru skoðaðar virðist umrót síðasta áratugar ekki hafa haft mikil áhrif á sókn fólks í menntun; hún er svipuð. Vandinn við að meta og skilja þróunina er vitanlega sá að ólík öfl og aðstæður togast á og ýmsar mótvægisáðgerðir



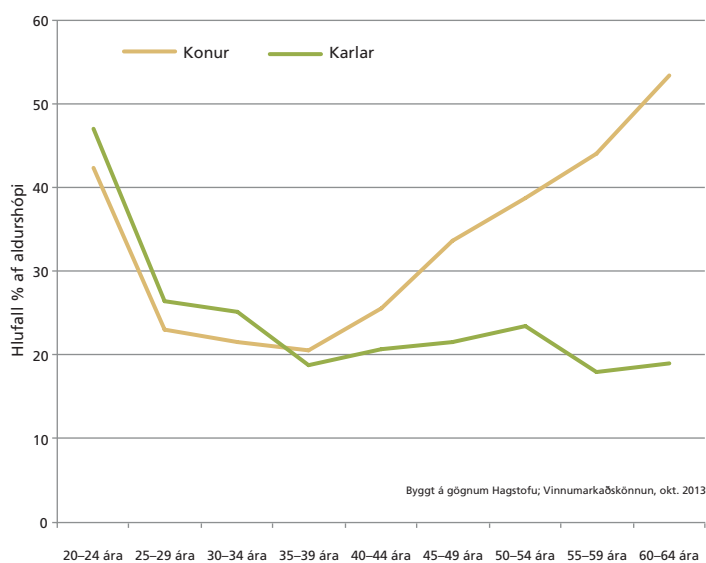
Mynd 2. Sókn í nám, bæði í skóla og endurmenntun. Lóðréttu línurnar sýna annars vegar órlítill skil sem virðast verða á árinu 2006 hjá eldri hópunum og síðan skilin á milli 2008 og 2009 en þar er ekki að sjá miklar breytingar.

hafa sennilega temprað miklar breytingar. Mynd 2 bendir til þess að bæði sókn í skóla og í endurmenntun eins og hún er skilgreind í vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar virðist lítið tengd kreppunni eða atvinnuástandinu, minna en ætla mætti miðað við sveiflur í efnahags- og atvinnulífi. Á myndinni er sýnd skólaganga ólíkra hópa og þátttaka eldri hópsins í alls kyns endurmenntun.

Menntunarsaða þjóðarinnar er vel þekkt um fjöllum um hana kann stundum að vera misvísandi. Mynd 3 er kunnugleg og breytist lítið frá ári til árs. Þar kemur fram að um 20% aldurshópsins 35-39 ára hefur ekki lokið þeim prófum úr framhaldsskóla sem almennt er miðað við. Eftir að hópurinn nær fertugsaldri breytist þetta sennilega lítið. En myndin sýnir fleira.

Þegar við beinum sjónum að stöðu karla sérstaklega virðist vandinn vera tvíþættur, annars vegar er hve lengi þeir eru að ná þessu marki og hins vegar hvernig lækka megi 20%-in sem virðist virka eins og gólf á þessari mynd, til dæmis fara niður í 10% sem sjötta viðmiðið í Sóknaráætlun ríkisstjórnarinnar, Ísland 2020, gerir ráð fyrir. Vera má að það sé gagnlegt að líta á þetta sem tvö aðgreind viðfangsefni þótt þau séu vitanlega náskyld.

Hvað konurnar varðar er staðan að einu leyti mjög ólík. Mun færri konur alls hafa lokið því námi frá framhaldsskóla sem miðað er við, en vandinn virðist vera þríþættur og því hugsanlega skynsamlegt að leita að minnsta kosti þriggja lausna eða líta á málið sem þrjú viðfangsefni. Í fyrsta lagi



Mynd 3. Hlutfall fólks sem hefur ekki lokið framhaldsskólanámi, stúdentsprófi, sveinsprófi eða hliðstæðri menntun eftir aldri og kyni.

má spyrja hvernig lausna sé skynsamlegt að grípa til varðandi eldri konurnar, til dæmis þær sem eru 45–65 ára, í þeirri viðleitni að hækka hlutfall þeirra sem ljúka námi. Það er sérstakt viðfangsefni. Vandinn er síðan tvíþættur hvað varðar yngri konurnar og sá sami og nefndur var fyrir karla. Annars vegar þarf að lækka 20% gólfði almennt, en athygli vekur að það skuli vera í nánast sama hlutfalli hjá körlum og konum. Þrátt fyrir að námsvalið á framhaldsskólastigi sé mjög ólíkt þá er niðurstaðan mjög lík. En konurnar eru komnar miklu nær þessu lágmarki eða gólfi þegar við 25 ára aldurinn en karlar.

En hver er undirliggjandi þróun, meðal annars fyrir tilstilli þeirra kerfa sem vinna nú samstillt að því að bæta stöðuna? Þar sem kappkostað er að láta kerfin vinna saman, meðal annars með því að byggja brýr á milli þeirra, er ekki auðvelt að svara afdráttarlaust hvaða kerfi ræður ferðinni þegar ástandið batnar. Mynd 4 er fengin með því að skoða skólasókn einstakra aldurshópa karla og kvenna yfir rúman áratug, þ.e. frá 1999–2011 og mæla meðalaukningu í stærð hans. Til að gera langa sögu stutta er aukningin mest rétt rúmlega 1% á ári hjá 18 ára piltum, sem er þá í heild ríflega 10% á þessu tímabili sem um ræðir, en á bilinu 0,7 til 1% hjá stúlkum, að undanskildum þeim yngstu – en skólasókn þeirra er þegar nálægt 100% þannig að sú tala getur ekki hækkað mikið. Þannig eru bæði kynin talsvert að sækja í sig veðrið hvað varðar almenna skólasókn. Það sama á við um hópa eldra fólks þótt vöxturinn sé minni og ekki sýndur á myndinni. Þetta eru góðar fréttir.

Á hinn bóginn kemur svolítið önnur mynd úr gögnum

vinnumarkaðskönnunar Hagstofunnar en þar er ekki að sjá að fjöldi þeirra sem ljúka námi aukist sem þessu nemur. Vandinn skv. þessum gögnum virðist hjá báðum kynjum vera sá að fá fólk til að ljúka námi. Þetta kemur fram á mynd 5, sem er erfið í túlkun en þar virðist koma fram bakslag í námslokun hjá yngsta hópi kvenna á allra síðustu árum, þrátt fyrir að skólasóknin sé að aukast, eins og sjá má á mynd 4. Á hinn bóginn virðast nemendur í elsta hópnum ljúka námi á þeim tíma sem búist var við. Konurnar eru nokkurn veginn komnar að námslokum fyrir þritugt, en karlmennirnir draga það lengur. Ef myndir 4 og 5 eru skoðaðar saman virðist almenn skólasókn vera að aukast en það er samt eins og fólk ljúki ekki endanlega námi sínu. Gögnin sýna annars vegar að sókn í nám eykst en hins vegar að fjöldi nemenda sem lýkur námi aukist ekki, jafnvel minnki. Þetta þarf að kanna nánar.

## HVAÐ VERÐUR NÆSTA ÁRATUGINN EÐA ÁRATUGINA?

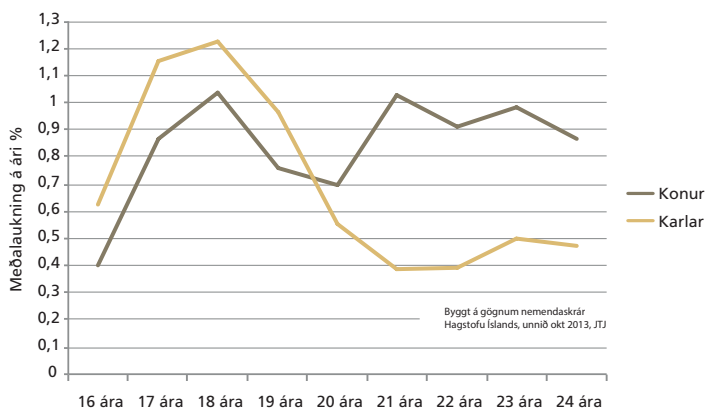
Skólakerfið hefur ekki breyst mikið á undanföllum árum, en samt meira en sýnist. Tvenn nýleg lög virðast skipta mestu máli fyrir það efni sem hér er rætt, þ.e. lögin um framhaldsskóla frá 2008 og lögin um framhaldsfræðslu frá 2010. Inn í þetta fléttast svo þróun helstu stofnana þessara tveggja kerfa sem nú spila að einhverju leyti saman og takast á við sama viðfangsefnið en á ólíkum forsendum; viðfangsefnið er að tryggja sem flestum þjóðfélagsþegnum fullgilt próf úr framhaldsskóla sem veitir rétt til starfa eða áframhaldandi náms; tryggir jafnframt ákveðið jafnræði í menntun í samfélaginu og hefur ekki aðeins það markmið að tryggja lágmarksmenntun allra heldur að skapa grundvöll símenntunar og starfsþróunar. Það er því að áhugavert að reyna að bera saman þessi tvö kerfi.

Í framhaldsskólakerfinu eru tvö stofnanaleg stjórnunarlög, þ.e. ráðuneytið og framhaldsskólarnir sjálfir og nokkuð ljóst hvað heyrir til friðar hvors, þótt lögin frá 2008 hafi aukið sjálfstæði skólanna; hve mikið sjálfstæðið verður kemur smám saman í ljós. Að vísu má segja að sumar starfseiningar framhaldsskóla með mjög fjölbreyttar námsbrautir séu nokkuð sjálfstæðar en það er látið liggja á milli hluta hér.

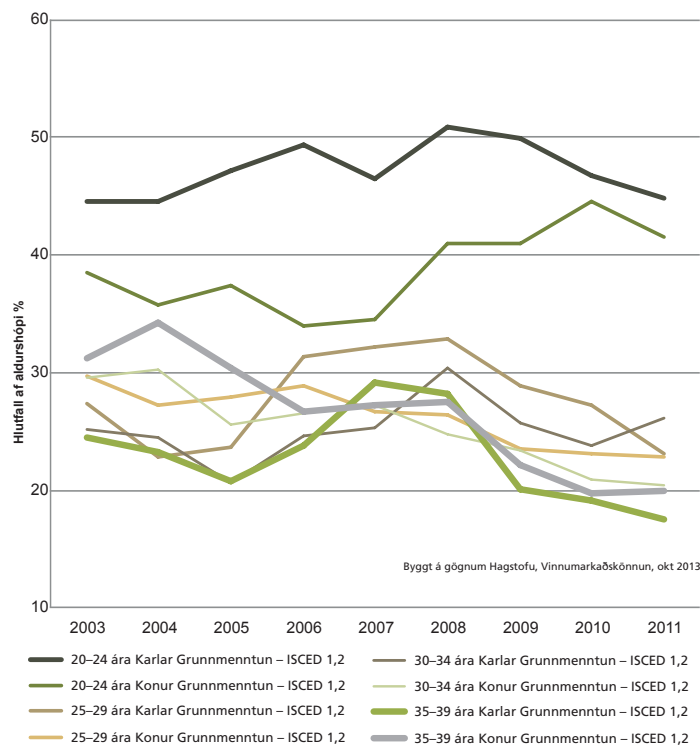
Í framhaldsfræðslukerfinu eru lögin þrjú, þ.e. símenntunarmiðstöðvarnar, Fræðslusjóður með tilstyrk Fræðslumiðstöðvarinnar og loks ráðuneytið sem fer með yfirstjórn mála. Jafnframt má hafa hugfast að símenntunarmiðstöðvarnar sinna margar verkefnum sem eru utan vébanda Fræðslusjóðs

eða Fræðslumiðstöðvar en heyra að einhverju marki undir ráðuneytið. Þessir aðilar hafa ekkert með stjórn símenntunar- miðstöðvanna að gera en hafa samt mikilvægu miðlunar- og mótunarhlutverki að gegna, til dæmis við gæðavottun námsleiða og raunfærnimats og við stýringu úthlutunar fjár skv. umsóknum og setningu gjaldskráa. Samningur ráðuneytisins við Fræðslumiðstöðina felur henni síðan fjölmörg verkefni þannig að hún verður í raun miðstöð fjölmargra þróunarverkefna fyrir framhaldsfræðsluna. Staða hennar er mjög áhugaverð þar sem hún sinnir verkefni sem fram til 2010 var bókstaflega fyrir utan formlega menntakerfið en vinnur marg- víslegt starf sem gott kerfi þarf á að halda. Hér er átt við að væru þau ekki unnin af Fræðslumiðstöðinni (eða sambærilegri stofnun) eða af ráðuneytinu sjálfu er ekki ljóst að þau yrðu unnin yfirhöfuð. Fræðslumiðstöðin sinnir kerfisbundið tengslum við systurstofnanir erlendis, sinnir gæðavottun, námskrágerð, samstillingu ráðgjafar, þróar nýjar leiðir – og þar er raunfærnimatið mest áberandi – og stundar eða hvetur til matsverkefna og rannsókna. Margt af þessu er gert í sam- starfi við aðra, meðal annars við símenntunarmiðstöðvarnar. En auðvitað leita ýmsar spurningar sífellt á hugann. Sú fyrsta er mjög jarðbundin og snýst um það hve vel kerfi Fræðslumið- stöðvarinnar og símenntunarmiðstöðvanna, og auðvitað ann- arrar sem hafa skyld markmið, tekst að vinna að höfuðmark- miði sínu. Tölur um starfið í þessum geira sem koma fram í þessu riti benda til þess að starfið skili sér. Næsta spurning liggur raunar í því sem hefur verið sagt, þ.e. hver verða afdrif þessara tveggja kerfa sem nú eru við lýði á framhaldsskóla – framhaldsfræðslustiginu? Munu þau þrífast saman, munu þau vinna saman eða mun það eldra verða ofan á?

Þau kerfi sem hér hefur verið rætt um eru í eðli sínu grunnmenntakerfi, bæði framhaldsskólarnir og framhalds- fræðslan, þótt nemendurnir séu iðulega fullorðin fólk. En ég velti því fyrir mér hvort annað þeirra gæti orðið símennt- unar- og starfsþróunarkerfi og þá nátegt vinnumarkaðnum sjálfum, en slíkt kerfi sárvantur okkur nú. Ég tel að framhalds- fræðslukerfið hafi talsvert betri forsendur til þess að takast á við það verkefni, að hluta til vegna þess hve ómótað það í raun er, að hluta til vegna góðra tengsla við atvinnulífið, að hluta til vegna þeirrar áherslu sem það leggur á raunfærni- mat, en líka vegna þess hve rækilega framhaldsskólakerfið er bundið hlutverki sínu sem milliskólastig. Raunfærnimatið skiptir hér ef til vill mestu máli vegna þess að ásetningur um kvika starfsþróun í hvaða atvinnugrein sem er dregur fram spurningar af því tagi sem raunfærnimatið fæst við.



Mynd 4. Skólasókn í framhaldsskóla hefur aukist í öllum aldurshópum og nokkuð jafnt innan hvers aldurshóps yfir tímabilið 1999–2011. Mest hefur aukningin orðið í hópi 18 ára nemenda og meiri hjá piltum en stúlkum. Grunnurinn sem reiknað er út frá er hlutfall hvers árgangs sem sækir skóla ár hvert. Gildið 1 þýðir að 1% bætist við skólasóknina á ári að meðaltali.



Mynd 5. Hlutfall af tilteknum aldurshópi sem hefur ekki lokið hefðbundnu lokaprófi úr framhaldsskóla. Sýnt fyrir árin 2003–2011.

## NIÐURLAG

Hér hefur verið rætt um tvær hliðar fullorðinsfræðslu. Önnur er sú að veita fullorðnu fólki grunnmenntun. Um mikilvægi þess hefur verið bærileg samstaða lengi en ekki ljóst á hvers könnu það ætti að vera. Að verulegu leyti fyrir frumkvæði aðila vinnumarkaðarins hefur það mál nú fengið formlegan

sess í lögum um framhaldsskóla og framhaldsfræðslu og samastað, form og fé með þeim síðarnefndu. Hið opinbera hefur viðurkennt ábyrgð sína og um hana er mikilvæg pólitísk sátt. Hin hlið málsins er meiri framtíðarmúsík, en hún er um mikilvægi þess að fullorðinsfræðsla sem símenntun og starfsþróun verði viðurkennd sem verkefni samfélagsins, hvernig sem á því verður haldið. Að mínu mati er hún ekki síður mikilvæg en grunnmenntunin þótt í engu megi slaka á í því máli. Þetta er að mínu mati næsta veigamikla umræðuefnið um þróun menntamála; umræða sem hefur fengið alltof litla athygli á undanförunum árum. Ég hef líka bent á að í þróun raunfærnimats og ráðgjafar í atvinnulífinu sé að finna vaxtarbrodda sem gætu vel nýst til þróunar í símenntun og starfsþróun til framtíðar.

Þróun menntakerfis er hæg, eins og hér hefur verið bent á, en það tekur samt skref fram á við. Ég tel að þróunin eigi að verða hraðari. Staða þess hóps batnar sem mestri athygli hefur hér verið beint að, það mætti líka gerast hraðar. En hér hafa mikilvægar breytingar verið gerðar að umræðuefni. Innan framhaldsskólanna er líka að finna afar athyglisverða vaxtarbrodda sem hafa alls ekki verið nægilega sýnilegir í umræðu um skólastarf. Ég tel að í samræmi við umræðu um sjálfstæði framhaldsskólanna ættu þeir að hafa talsvert meira svigrúm en þeir hafa nú, meðal annars til þess að þróa ólíkar hugmyndir, sem nú þegar eru komnir vísar að. Ekki síst sem varða fullorðinsfræðslu af ýmsu tagi, svo sem um sjálfstæðar öldungadeildir sem starfa á öðrum forsendum en fyrr. Þar til nýlega hef ég haft efasemdir um að stofna eigi sérstaka skóla fyrir fullorðið fólk en þær hef ég ekki lengur.

Það er skynsamlegt að starfrækja fleiri en eitt kerfi í fullorðinsfræðslu. Öll kerfi hafa sína kosti og galla og geta bætt hvert annað upp. En best er ef þau geta samt sem áður unnið saman. Það gildir raunar um alla opinbera eða almenna starfsemi sem beinist að sama marki. Hér hefur stuðningur úr sjóðum stéttarfélaganna við fræðslustarf ekki verið gerður að umræðuefni. Heldur ekki mikilvægt starf Vinnumála-stofnunar eða brúarsmíði sú sem unnið er að hjá Keili, Bifröst og víðar.

Akrarnir eru fleiri og stærri en marga grunar og mikilvægt að rækta þá alla til þess að styrkja stöðu sem flestra þjóðfélagsþegna og samfélagsins alls. Við erum á réttri leið.

## UM HÖFUNDINN

**Jón Torfi Jónasson** er prófessor við Kennaradeild Menntavísindasviðs HÍ og situr í stjórn Fræðslusjóðs. Hann hefur tekið þátt í umræðu um þróun skóla- og menntamála undanfarið ár, m.a. um fullorðinsfræðslu. Í ritverkum sínum og fyrirlesturum hefur hann upp á síðkastið einkum fjallað um starfsmenntun, brottfall úr námi, kennaramenntun, starfsþróun, vöxt menntunar – sér í lagi á háskólastigi. Á síðustu árum hefur hann helst beint athygli að framtíð menntunar, meðal annars þeim áskorunum sem skólakerfi og menntun ættu að takast á við á næstu áratugina.

## ABSTRACT

There has been a long standing problem of relatively high dropout rate from upper secondary schools in Iceland. Recently a law was passed where the government set a legal framework around a fairly extensive system of adult education financed by money that originated in a tripartite negotiations between labour unions, Confederation of Icelandic Employers and the government related to a series of labour agreements during the first decade of the 21st century. Thus a system of education that had been developing for over 20 years had got a legal and financial basis to address the educational situation of those who had dropped out of school. There are several important aspects to this development. The notion of education is substantially broadened by including both formal evaluation of competence acquired on the job and also substantial counselling. This in turn opens up the avenue for formalising professional development in the labour market which is argued to be the next task in the development of an educational system.