

Alþingi
Erindi nr. P 135/1362
komudagur 11.2.2008

Vormisseri 2004
Félagsvísindadeild
Háskóli Íslands

10.53.25
Þróun og nýbreytni í
menntamálum

Íslenska framhaldsskólastigið

Þróun lagasetningar í 60 ár

Opinber stjórnsýsla – MPA

*„Skólarnir eru, og eiga að vera,
aflstöðvar þar sem
þjóðin endurnýjast andlega“
Dr. Jón Gíslason, 1965.*

Kennari:
Dr. Jón Torfi Jónasson

Nemandi:
Svandís Ingimundardóttir

EFNISYFIRLIT

Inngangur	2
1. Lagasetningar fyrri hluta aldarinnar	2
1.1. 1930.....	2
1.2. 1946.....	4
1.2.1. Gagnfræðastig	4
1.2.1. Menntaskólastig	5
2. Lagasetningar síðari hluta aldarinnar	6
2.1. Lög um menntaskóla 1970	7
2.2. Lög um heimild til stofnunar fjölbrautaskóla 1973	8
2.3. Lög um framhaldsskóla 1988.....	9
2.4. Lög um framhaldsskóla 1996.....	10
3. Í upphafi nýrrar aldar	12
3.1 Stytting námstíma til stúdentsprófs.....	12
3.2. Markmið og hlutverk framhaldsskólans.....	13
4. Umræða	14
4.1 Hvað hefur einkennt þróun framhaldsskólans?.....	14
4.2 Hvert stefnum við á nýrri öld?	16
4.3. Að lokum.....	16

Inngangur

Þróun lagasetningar um íslenska framhaldsskólastigið frá því lög voru sett um skólakerfi og fræðsluskyldu árið 1946 til dagsins í dag verður viðfangsefni ritgerðar þessarar með stuttri viðkomu í lögnum frá 1930. Reynt verður að festa hendur á þeim meginbreytingum sem orðið hafa undanfarin 60 ár, nýjum áherslum sem inn hafa komið með nýjum lögum og vöngum velt yfir ástæðum og framgangi þeirra.

Hvert er hlutverk framhaldsskólastigsins í skólakerfinu og hvað hefur ráðið för þegar um hann hafa verið sett lög? Er hægt að koma auga á einhverj samfélagsleg áhrif eða þróun sem var verið að bregðast við með breyttum lögum? Var skólakerfið að laga sig að breyttum atvinnuháttum? Réðu byggðasjónarmið ferðinni eða jafnvel þörf yfirvalda menntamála til ríkara eftirlits með skólahaldi? Var um stefnumótandi ákvarðanir að ræða eða var verið að setja lög til samræmis við og til staðfestingar á orðnum hlut? Réðu sparnaðar- og hagræðingarsjónarmið ferð eða heimfærsla á því sem var að gerast í samanburðarlöndum okkar þegar sett hafa verið ný lög um framhaldsskóla hér á landi? Er unnt að merkja einhverja eðlisbreytingu í umræðu um skólamál á þessu tímabili eða ber umræðuna sífellt að sama brunni?

Um er að ræða stórar og fjölþættar spurningar sem ekki verður svarað til fulls hér en þær fremur hafðar sem leiðarhnoð í gegnum ritgerðina.

Fjallað verður um gagnfræðastigið á grundvelli tengsla þess við framhaldsskólastigið, og sem hluta þess, og þá þróun sem á þeim tengslum verður. Þar má nefna sérstaklega setningu bráðabirgðalaga nr. 84/1969 sem heimilaði að stofna mætti: „... til allt að tveggja ára framhaldsdeildar við gagnfræðaskóla, er taki við nemendum að loknu gagnfræðaprófi eða landsprófi miðskóla...“. Það voru hinar svokölluðu menntadeildir, undanfari fjölbrautaskólanna.

Gerð verður tilraun til að fanga tíðarandann í kringum þessar lagasetningar svo frekar megi koma auga á röksemdir fyrir þeim og skoðað brot af þeirri umræðu sem átti sér stað á Alþingi, í nefndastarfi í kringum ofangreind frumvörp og meðal skólamanna þar sem því verður við komið. Loks verður litið til hræringa dagsins í dag í kringum framhaldsskólann, vegna tillagna um styttri námstíma til stúdentsprófs og reynt að setja þær í samhengi við þróun undanfarandi áratuga.

Eftirfarandi lög verða tekin til skoðunar, frumvörp nokkurra þeirra og umræður þeim fylgjandi á Alþingi: Lög nr. 48/1930 um gagnfræðaskóla. Lög nr. 22/1946 um skólakerfi og fræðsluskyldu. Lög nr. 48/1946 um gagnfræðanám. Lög nr. 58/1946 um menntaskóla. Bráðabirgðalög nr. 84/1969 um breytingu á lögum nr. 48/1946. Lög nr.12/1970 um menntaskóla. Lög nr. 14/1973, um heimild til að stofna fjölbrautaskóla. Lög nr. 55/1974 um skólakerfi. Lög nr. 57/1988 um framhaldsskóla. Lög nr. 81/1993 um breytingu á lögum nr.57/1988. Lög nr.80/1996 með áorðnum breytingum auk þess sem litið verður til þeirra breytinga sem skýrsla menntamálaráðuneytis um styttingu námstíma til stúdentspróf boðar, en hún kom út haustið 2003 og áfangaskýrsla í desember sama ár.

Ýmsar heimildir aðrar komu að góðu gagni við samningu ritgerðarinnar og verður þeirra getið jafnóðum.

1. Lagasetningar fyrri hluta aldarinnar

1.1. 1930

Hinn 19. maí 1930 staðfesti Kristján X. „af guðs náð konungur Íslands og Danmerkur“ lög frá Alþingi um tveggja ára gagnfræðaskóla, „samskóla[r] fyrir pílta og stúlkur“ (4.gr.) sem tilheyrði framhaldsskólanámi, eftir skólaskyldu, er þá náði til 14 ára aldurs.¹ Skólarnir skyldu vera fimm, í Reykjavík, Hafnarfirði, Vestmannaeyjum, Ísafirði og Akureyri, jafnt fyrir bæði kynin. Kostnaður var greiddur að 2/5 hlutum úr ríkissjóði en 3/5 af viðkomandi bæjarfélagi. Markmið laganna, fyrir utan að veita ungmennum hagnýta bóklega og verklega fræðslu, var að „...gera þá nýtari þegna þjóðfélagsins og hæfa til að stunda nám í ýmsum sérskólum.“² 6. grein laganna ítrekar uppeldislegt hlutverk gagnfræðaskólanna og mikilvægi tengsla þess við atvinnulífið: „*Kennslan skal miða að því að glæða námfýsi nemenda og koma þeim til starfa á eigin hönd, og skal um*

¹ Jarsteinabók.1990: 46.

²Lög nr. 48/1930 um gagnfræðaskóla

námsefni jafnan höfð hliðsjón af því, hvað ætla má að komi nemendum að gagni í lífinu. Sérstakt tillit skal taka til atvinnuhátta landsins og skólahéraðsins einkum að loknu fyrsta árs námi.“

Allar götur síðan virðist sem skipulegt nám hafi gegnt fjölþættu hlutverki eins og hér er staðfest, þ.e náms- og uppeldislegu, auk kröfunnar um tengsl skóla við atvinnulíf, og ekki til lítils mælst. Þegar frumvarp þetta var til umræðu á Alþingi urðu um það þó nokkur átök. Jón Þorláksson, þingmaður, taldi frumvarpið:

„...mjög fjarri því að fela í sér viðunandi úrlausn á framhaldsfræðslunni fyrir Reykjavík... Fjölmennið þvingar fram miklu viðtækari verkaskiptingu í atvinnulífinu en þá sem kemur til greina í fámenni...[sem] gerir harðar kröfur til sérmenntunar og þær sívaxandi, og þessum kröfum verða skólarnir að fullnægja...“³

Jóni verður tíðrætt um húsnæðisvandræði skólanna sem fyrir eru í Reykjavík sem þá eru Kvennaskólinn, Iðnskólinn, Verzlunarskólinn og Gagnfræðaskólinn auk þess sem frumvarpið geri ráð fyrir niðurlagningu gagnfræðadeildar við Menntaskólann er auka muni enn frekar á þau vandræði. Hann vill láta reisa eitt húsnæði sem rúma myndi alla þessa nemendur, bæði dag- og kvöldskólanemendur, í þremur síðast töldu skólunum og segir: „Fyrir þessari úrlausn málsins er nú séð með frv. því um samskóla Reykjavíkur, sem nú liggur fyrir Nd. og efalaust felur í sér þá einu fullnægjandi uppástungu um alþýðuskólamál Reykjavíkur, sem enn hefur komið fram.“ (bls.801). Ekki er laust við að ýmislegt í máflutningi Jóns minni á fjölbrautaskólahugmyndirnar sem héldu innreið sína á 7. áratugnum því ekki fengu þær hljómgrunn árið 1930, né heldur er Jón forseti Sigurðsson víðræði sambærilegar hugmyndir tæpri öld fyrr⁴. En það var ágreiningur um fleira sem kunnuglega kemur fyrir sjónir, nefnilega um skólagjöld. Þingmaður einn lagði fram breytingatillögu og vildi afnema þá heimild sem 13. gr. frumvarpsins gaf til töku skólagjalda á þeirri forsendu „...að þessir gagnfræðaskólar eru í raun og veru áframhald af barnaskólunum...það er enginn eðlismunur á því að kosta barn í barnaskóla eða kosta það í gagnfræðaskóla...“⁵ En tillagan náði ekki fram að ganga og heimilt var áfram að innheimta skólagjöld, helmingi hærri fyrir pílta en stúlkur og helmingi hærri fyrir utanbæjarnema en innanbæjar (sbr. 13 gr.). Loks skal nefna, ekki síður athyglisverða og kunnuglega umræðu er snýr að lengd skólagöngunnar og skilum milli almennrar bóklegar undirstöðumenntunar og sérmenntunar. Jón Þorláksson hefur enn orðið:

„Hins vegar er alveg óhugsandi að ganga út frá því að alþýðumenntun geti orðið svo að fyrst komi barnaskólanám til 14 ára aldurs, síðan gagnfræðaskólanám í 2 ár, og þá fyrst það nám, sem byggist á þeirri atvinnu, sem nemandinn ætlar að stunda, t.d. iðnskólanám. Þegar börnin hafa lokið barnaskólanámi, verða þau að fara að nema e-ð, sem getur komið þeim að sérstöku gagni í lífinu...En það er lífsspursmál að unga fólkid sem fer að vinna strax um fermingu, fara ekki á mis við framhaldsskólamenntun.“⁶

Jón er hræddur um að unglíngarnir verði af hagnýtri menntun þar sem þeir eru ekki fræðsluskyldir og haldi beint út á vinnumarkaðinn án sérmenntunar. Hann hefur áhyggjur af þörfum atvinnulífsins fyrir menntað vinnuafli og leggur til við kennslumálaráðherra að hann láti rannsaka þörf fyrir verklega kennslu í Reykjavík, en talar fyrir daufum eyrum.⁷ Þessari umræðu hefur stöðugt skotið upp síðan og hamrað á því að skólarnir lagi sig að þörfum atvinnulífsins og að efla þurfi tengsl milli skóla og atvinnulífs. Umræðan um eflingu verk- og tæknimenntunar hefur trúlega sjaldan verið jafn hávæð og undanfarna áratugi með þarfir atvinnulífsins að leiðarljósi. Fjöldi ráðstefna, málþinga og áskorana frá fagaðilum hafa litið dagsins ljós en lítið þokast áleiðis. Það, eitt og sér, er sérstakt rannsóknarefni sem ekki verður fjallað um hér. Nemendur eru orðnir eldri í dag þegar þeir hefja sitt sérstaka eða fagtengda nám og þær áhyggjur Jóns Þorlákssonar því ekki út í bláinn. Ástæður þess eru m.a. síðari tíma áherslur framhaldsskólans á sveigjanleika og möguleika nemenda til að skipta um skoðun á námsferlinum, „glata“ ekki fyrri áföngum heldur fá þá metna á milli brauta. Niðurstöður rannsókna Jóns Torfa Jónassonar á flutningi nemenda, fæddum 1969, milli námsbrauta gefur til kynna að þessi rök séu ofmetin, þar sem mjög fámennur hópur nemenda nýtir sér það að skipta um námsbraut. Mikill meirihluti (82.4%) nemenda hefji

³ Alþingistíðindi. 1930. A.2. Bls. 799-801

⁴ Jón Torfi Jónasson (JTJ).2001: 142.

⁵ Alþingistíðindi. B. 1930: 2190

⁶ Alþingistíðindi. 1930. B: 2211

⁷ Alþingistíðindi. 1930.B: 2215

nám á bóknámsbrautum og tilhneigingin virðist sú að nemendur ljúki nú orðið fyrst bóknámi áður en þeir hefja verk- eða tækninám og sérhæfingin að færast yfir á háskólastigið.⁸

Menntaskóliarnir voru tveir árið 1930, á Akureyri og í Reykjavík, og þreyta þurfti sérstök inntökupróf inn í þá haldin í skólunum sjálfum. Auk gagnfræða- og menntaskólanna voru 19 aðrir skólar á framhaldsskólastigi á þessum tíma, héraðsskólar og starfsmenntunarskólar⁹ en hér verður aðeins fjallað um hina tvo fyrrnefndu. Um þá giltu engin lög heldur voru þeir reknir á grundvelli reglugerða. Að vísu voru sett lög um stofnun MA en skólinn starfaði þó a.m.l. eftir sömu reglugerð og gildi um MR.

Með lögnum var staðfest tilvist þeirra gagnfræðaskóla sem þegar störfuðu og opnuð heimild til stofnunar fleiri slíkra. Þá var kostnaðarhlutdeild ríkis staðfest og ýmislegt fleira er laut að rekstri, starfsháttum og starfsliði. Enga sérstaka nýbreytni eða menntapólitískar áherslur var að finna í lögnum, aðeins ítrekun á mikilvægi og gildi menntunar fyrir einstaklinginn og samfélagið. Aukin áhersla var þó lögð á að opna gagnfræðaskólastigið öllum þjóðfélagshópum þó menntaskólarnir væru ennþá sniðnir að þeim sem stefndu á embættismannakerfið og tilheyrandi háskólamenntun.

1.2. 1946

1.2.1. Gagnfræðastig

Þann 7. maí árið 1946 voru sett á Alþingi, „Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu“, nr. 22/1946. Um var að ræða heildstæða löggjöf fyrir barna-, unglunga- og framhaldsskólastigið¹⁰. Skólakerfinu var þá formlega skipt upp í 4 stig, barnafræðslu, gagnfræða, mennta- og sérskóla og loks háskóla. Fræðslulögin „...þóttu í hópi hinna framsæknari í Evrópu. Þó var að nokkru leyti um að ræða staðfestingu á orðnum hlut og sumpart framtíðarstefnu...“¹¹

Aðeins þrjár nýir gagnfræðaskólar höfðu bæst við frá 1930 og voru: „...átta gagnfræðaskólar í öllum kaupstöðum landsins nema á Seyðisfirði“¹² ætlaðir fyrir 13-17 ára unglunga. Á því stigi rúmuðust þrenns konar skólar með samræmda námskrá: unglungaskólar, 1. og 2. bekkur fyrir 13-14 ára nemendur, miðskólar (+3. bekkur) og gagnfræðaskólar (+4. bekkur)¹³. Skólaskyldan var 8 ár og náði almennt til 15 ára aldurs, eða 2. bekkjar unglungastigs (12.gr.). Það voru því þrjár mismunandi möguleikar til að ljúka námi af þessu skólastigi, ýmist úr verknáms- eða bóknámsdeild, þar sem í dag er sambærilegur möguleiki aðeins einn, almennt grunnskólapróf. Landspróf miðskóla veitti aðgang að menntaskólunum tveimur sem þá störfuðu í Reykjavík og á Akureyri en stærsta breytingin með nýju lögnum varð sú að ekki þurfti lengur að taka inntökupróf í skólunum sjálfum heldur voru þau nú þreytt í hverjum gagnfræðaskóla fyrir sig á formi landsprófs miðskóla. Var þetta mikilvægt skref í jafnræðisátt frá því sem var. Ekki olli þessi breyting þó neinum straumhvörfum, eins og Jónas Jónsson frá Hríflu óttaðist, er hann lýsti áhyggjum sínum í erindi sem hann flutti í ríkisútvarpið 1955 og talaði þar m.a. um landsprófið sem „banafleyg íslenskrar menningar“¹⁴ Taldi hann landsprófið stýriafl er beina myndi nemendum frá hagnýtu verknámi og inn á hefðbundið bóknám. Þó ekki yrði landsprófið sem slíkt sá mikli áhrifavaldur varð þróunin engu að síður sú, er á öldina leið, og héraðs- og starfsmenntaskólarnir liðu undir lok, að sífellt fleiri sóttu bóknám á kostnað verknáms og er svo enn.¹⁵ Á tímabilinu 1960-1975 fjölgaði t.d. nýstúdentum fimmfalt á meðan fjöldi nýrra iðnsveina stóð í stað eða dróst saman hlutfallslega.¹⁶

Aðalsjónarmið nefndarinnar sem frumvarpið samdi voru að með því yrðu „...skólar gagnfræðastigsins eðlilegur liður í skólakerfi landsins, en þó svo sjálfstæðir um form og námsefni, að nægileg fjölbreytni fáiast og árangur geti orðið hagnýtur nemendum við allbreytilegar aðstæður“¹⁷ Þarna togast á annars vegar hagræðið sem fæst með samræmingu skóla og námsefnis og svo aftur

⁸ JTJ. 2001: 77-78

⁹ Sama rit: 14.

¹⁰ Framhaldsskólastig verður notað hér fyrir mennta- og sérskólastigið eins og lögin tilgreina það.

¹¹ Gestur Guðmundsson. 1993:13

¹² JTJ. 2003: 8

¹³ sbr. Lög nr.48/1946, 18.-22. gr.

¹⁴ JTJ. 200: 173

¹⁵ <http://www.hagstofa.is>: Hagtölur/Efnisflokkar/Skólamála/framhaldsskólar. Sótt 5/5 2004

¹⁶ Gestur Guðmundsson.1993: 22

¹⁷ Alþingistíðindi.A1. 1945: 168

mikilvægi sjálfstæðis þeirra til grundvallar fjölbreytni og aðlögunarhæfni við ýmsar aðstæður. Þessi átök eru gegnumgangandi í umræðu um skólamál alla öldina og eru enn. Einnig má koma auga á skírskotun til síðari tíma í 30. greininni sem gerir ráð fyrir því að nemendur geti færst milli námsbrauta án mikils óhagræðis og fái notið kennslu við hæfis sbr. áherslur fjölbrautaskólanna tæpum 30 árum síðar.

En hver var megintilgangur með gagnfræðaskólanámi íslenskra ungmenna árið 1946? Gagnfræðastiginu var, líkt og áður, ætlað að tengja saman barnaskólastigið og sér- og menntaskóla stig en í markmiðsgrein laganna stendur jafnframt: „*Tilgangur gagnfræðanáms er sá að efla andlegan og líkamlegan þroska unglinga, veita þeim lögboðna fræðslu, búa þá undir framhaldssnám í menntaskólum, sérskólum og sérfræðinámskeiðum og undir ýmis störf sem krefjast góðar almennrar menntunar.*”¹⁸ Vert er að gefa því gaum að nú er fyrst upp talinn andlegur og líkamlegur þroski áður en farið er að nefna lögboðna fræðslu þar sem í lögnum frá 1930 er þessu öfugt farið. Leiða má að því líkum að aukin vigt hafi þá verið lögð á uppeldis- og siðferðilegt vægi skólagöngu umfram þann er tengdist hefðbundnu bóklegu námi og hefur svo verið upp frá því. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu er varð að lögum nr. 48/1946 um gagnfræðanám segir einn umsagnaradilla að það sé „... *beint framhald á þeirri þróun, er undanfarin ár hefði gerzt í skólamálum landsins*” og leggur áherslu á nauðsyn þess að samræma skólakerfið.¹⁹

Gagnfræðaprófið veitti einnig „...*rétt til ýmissa opinberra starfa...*”²⁰ auk inngöngu í sérskóla og á sérfræðinámskeið. „*Gert er ráð fyrir, að sá háttur verði upp tekinn að krefjast gagnfræðaprófs af þeim, sem gegna opinberum trúnaðarstörfum, þótt ekki krefjist þau sérmenntunar. Sem dæmi má nefna skrifstofustörf hjá opinberum stofnunum, lögregluþjónsstörf, birfreidastjórastörf á áætlunarbifreiðum o.fl.*”²¹ Í dag þætti líklega óhugsandi að unglingur með grunnskólapróf, eða eitt ár í framhaldsskóla, ætti rétt til ákveðinna starfa hjá hinu opinbera á þeim forsendum einum.

Gagnfræðastiginu var skipt í tvær deildir, verknámsdeild og bóknámsdeild. Með því að hafa bæði verk- og bóknám innan sömu skóla var talið að báðum námsleiðum vari gert jafnhátt undir höfði þó í reynd hafi ríkt alger aðskilnaður þarna á milli. Gagnfræðapróf veitti almennt ekki aðgang að menntaskólum, aðeins landspróf miðskóla. Athyglisvert er að lesa þær áherslur er fram koma í athugasemdum með 27. grein frumvarpsins, en hún fjallar um verknám:

„*Ástæða þykir að taka fram, að hæfni til bóknáms er alls ekki algildur mælikvarði á gáfur. Verknáminu þarf að haga eftir hæfni hvers nemanda... Takist vel til um verknámskennslu, getur hún veitt þroska og menningu engu síður en bóknám. Verknámsdeild ber því alls ekki að skipa óvirkuglegri sess í skólakerfinu en bóknámsdeild...*“ (175)

Ekki er að finna sambærilega áherslu varðandi bóknámið, að því beri að haga í samræmi við þarfir og hæfileika hvers nemanda, það kom til löngu síðar. Ljóst má vera af þessum orðum að verknámið hafi átt undir högg að sækja eins raunin varð allar götur síðan, þrátt fyrir góðan ásetning stjórns- og fræðsluyfirvalda til annars.

Greinar hinna nýju laga urðu ríflega þrefalt fleiri en árið 1930, og jókst miðstýring og eftirlitshlutverk hins opinbera til muna, sem birtist jafnframt í samræmdri námskrá og landsprófum. Ekki þótti þó fært, að gera gagnfræðaprófið að samræmdu landsprófi því taka átti tillit til sérhæfni og þarfa einstakra nemenda og því ekki raunhæft að gera sömu prófkröfur til allra. Þá er einnig athyglisvert að 58. greinin kveður á um að gagnfræðaskóli skuli vera í sérstöku, eigin húsnæði. Lögfestur var fýsiskur aðskilnaður barnafræðslu- og gagnfræðastigsins sem segja má að hafi endanlega verið staðfestur með lögum um skólakerfi frá 1974, þá á milli grunn- og framhaldsskólakerfisins.

1.2.1. Menntaskólastig

Árið 1946 voru aðeins starfandi 2 menntaskólar, annar í Reykjavík, á grunni lærdómsdeildar Lærða skóla frá árinu 1904 en hinn á Akureyri, skv. lögum frá 1930, þótt hann hafi starfað í nokkur ár fyrir tilkomu þeirra. Lögin nr. 58/1946 kváðu á um að stofna skyldi „...*hinn þriðja í sveit,*

¹⁸ Lög nr. 48/1946; 3. gr.

¹⁹ Alþingistíðindi. A1. 1945: 179.

²⁰ Sömu lög. 23. gr.

²¹ Alþingistíðindi. A1. 1945: 170.

þegar fé er veitt til þess í fjárlögum.²² og varð sá skóli til á Laugarvatni, sem heimavistarskóli, sex árum síðar. Fjórði skólinn sem útskrifaði stúdentana var Verzlunarskóli Íslands, stofnaður árið 1905.²³ Ljóst er að byggða- og jafnréttissjónarmið voru farin að veða þyngra en áður og farið að gera ráð fyrir því að aðrir en bæjarbúar hefðu í sér döngun til æðra bóknáms. Að öðru leyti má segja að hefðin ríki áfram hvað menntaskólunum við kemur og smám saman tekur að fjara undan starfsmenntun sem átt hafði sitt blómaskeið frá aldamótum og fram undir miðja öld.²⁴

Í markmiðsgrein laganna (2.gr.) stendur: „Það er markmið skólanna að efla þroska nemandanna sinna, veita þeim framhaldsmenntun að loknu miðskólanámi og búa þá undir háskólanám.“ Hér var þroskamarkmiðið talið upp fyrst, sem á þessum tíma er athyglisvert, en þunginn var engu að síður á undirbúningshlutverk skólans fyrir háskólanám. Áherslan tók, upp úr þessari lagasetningu, að dreifast á fleiri markmið en þau námslegu. Ekki var minnst á undirbúning undir störf á vinnumarkaði né að stúdentar ættu rétt til ýmissa opinberra starfa líkt og sagði um gagnfræðingana. Skólarnir buðu tvær deildir, mála- og stærfræðideild og inntökuskilyrðin alveg klár, ólíkt því sem síðar varð, þ.e. að hafa staðist samræmt miðskólapróf bóknámsdeildar (landspróf) með ákveðinni lánmarkseinkunn auk heilsufars- og siðferðisskilyrða. Inntökupróf sem áður var haldið í skólunum sjálfum var aflagt enda fól það í sér mismunun nemandanna eftir landsvæðum. Fæstir nemendur utan Reykjavíkur og Akureyrar áttu heimangengt, vegna kostnaðar og ferðalaga sem fylgdi, til að sækja undirbúningsnámskeið vegna prófsins og stóðu því mun verr að vígi. Jafnréttisákvæði er nú komið í lög um menntaskóla en í 4. grein þeirra kveður á um að skólarnir skulu vera „...jafnt fyrir pilt og stúlkur.“ Starfræktar voru tveggja ára gagnfræðadeildir við skólana allt til 1949 en þær voru aflagðar með lagasetningunni 1946 þegar gagnfræðaskólarnir voru styrktir og landspróf miðskóla tók við sem inntökupróf inn í menntaskólana.

Þrátt fyrir þetta kom fljótlega til gagnrýni á þessi nýju lög og beindist hún að eftirfarandi þremur þáttum. Í fyrsta lagi var samræming og samfella (continuity) innan kerfisins talin ófullnægjandi. Í öðru lagi þá staðfestu lögin áframhaldandi ójafnræði í námstækifærum ungmenna landsbyggðar og bæja, sérstaklega varðandi möguleika til framhalds- og æðri menntunar og loks var gagnrýnd sú skarpa aðgreining sem fólst í landsprófinu.²⁵ Þá fengu kennsluáferðir, -efni og -hættir gagnrýni, kennslu vantaði í ýmsum mikilvægum námsgreinum, sem þó væru of margar og engin kennd til hlítar auk þess sem stúdentsaldur var talinn of hár.²⁶

2. Lagasetningar síðari hluta aldarinnar

Árið 1968 lagði Gylfi Þ. Gíslason, þáverandi menntamálaráðherra, fram nýtt frumvarp til laga um menntaskóla. Þar var um afrakstur vinnu nefndar að ræða er hann kom á fót árið 1963 til að endurskoða ákvæði í lögum og reglugerðum um menntaskóla. Það varð hins vegar ekki að lögum fyrr en 1970 og hafði margoft dagað uppi í meðförum þingsins. Á tíu ára tímabili voru settir á stofn fjórir menntaskólar til viðbótar utan Reykjavíkur, sá síðasti á Egilsstöðum árið 1979²⁷, eftir það urðu eingöngu til fjölbrautaskólar. Með lögum nr. 14/1973 opnast heimild til stofnunar þeirra, sá fyrsti, hóf starfsemi á grundveili samstarfs menntamálaráðuneytis og Reykjavíkurborgar árið 1975. Yfirstjórn skólans varð hluti af skólakerfi borgarinnar. Ríkið greiddi 60% stofnkostnaðar og helming rekstrarkostnaðar fyrir utan kennslu- og stjórnendalaun sem áfram voru ríkisins.²⁸ Á sama tíma voru menntaskólarnir alfarið reknir á kostnað ríkisins en í þessu fólst mismunun sem, þegar á öldina leið, stóð í vegi fyrir markvissari þróun fjölbrautaskólanna sér í lagi á landsbyggðinni, einkum þegar kom að verknáminu, er kallaði á dýrari úrlausnir en hefðbundið bóknám. Breyting var gerð á þessum lögum 1977 og hnykkt á iðnnáminu innan fjölbrautaskólans, starfsháttum og jöfnum atvinnuréttindum við útskrift á við aðra iðnnema. Jafnframt var útlistuð frekar skipting kostnaðar vegna stofnunar og reksturs fjölbrautaskóla og opnað á sveigjanleika og samstarf ríkis og sveitarfélaga þar.²⁹

²² Lög nr. 58/1946; 1.gr.

²³ JTJ. 2003: 9

²⁴ JTJ. 2001:17

²⁵ Börkur Hansen.1987:71.

²⁶ Alþingistíðindi. A. 1968.

²⁷ JTJ. 2003: 9

²⁸ Lög nr.14/1973; gr.1,2 og 4

²⁹ Lög nr. 21/1977; gr. 1og 2

Framhaldsdeildir

Árið 1969 voru sett bráðabirgðalög á Alþingi nr.48, með heimild til „...að stofna til allt að tveggja ára framhaldsdeildir við gagnfræðaskóla, er taki við nemendum að loknu gagnfræðaprófi eða landsprófi miðskóla...“³⁰

„Þær deildir ... voru stofnaðar víða um land og áttu auðvitað að færa nokkurt lif inn í hin ýmsu byggðarlög í landinu. Þetta voru tveggja ára deildir og skiptust í fjórar brautir, þ.e. verslunarnám, hjúkrunarbraut, eðlisfræðibraut og uppeldisbraut. Fæstir staðir á landinu höfðu allar þessar deildir en a.m.k. einn hafði allar þessar deildir og það var Lindargötuskólinn í Reykjavík.“³¹

Þessum deildum var ætlað að bregðast við stækkandi árgöngum og sífellt auknum fjölda nemenda sem sóttu um menntaskólana og Kennarskóla Íslands. Það voru því fyrst og fremst viðbrögð við þeirri þróun sem ýttu á stofnun framhaldsdeildanna. Andri Ísaksson, formaður nefndar þeirrar, sem þáverandi menntamálaráðherra, Gylfi Þ. Gíslason, kom á fót til að gera tillögur um framtíðarskipan þessara deilda, sagði nefndina gera sér ljóst:

„...að, verði tillögur hennar framkvæmdar, er numið nýtt land í íslenskum menntamálum. Stofnun framhaldsdeilda við gagnfræðaskóla yrði óhjákvæmilega stefnumarkandi ákvörðun, og gæti starfræksla slíkra deilda haft djúp áhrif á menntakerfi Íslendinga.“³²

Nefndarmenn töldu tillögurnar brjóta blað í íslenskri skólasögu en rót breytinganna mátti rekja til örrar samfélagsþróunar með sífellt aukinni menntaþörf í tengslum við breytta og fjölbættari atvinnuhætti og auknar kröfur almennings til menntunar við hæfi. Framhaldsdeildirnar gerðu það jafnframt að verkum að fleiri nemendur landsbyggðarinnar höfðu tækifæri til náms í sinni heimabyggð sem jók á jöfnuð námsmöguleika. Með framhaldsdeildum gagnfræða voru tekin fyrstu skrefin yfir í fjölbrautaskólafrirkomulagið (Fjölbrautaskólinn við Ármúla er t.d. afsprengi Lindargötuskólans) og jafnframt skrefin sem leiddu til háskólavæðingar ýmissa starfsstétta m.a. kennara, hjúkrunarfræðinga, þroskaþjálfara og fóstara (síðar leikskólakennara).

2.1. Lög um menntaskóla 1970

Nefnd Gylfa Þ. Gíslasonar, sem fyrr var á minnst og starfaði í 5 ár, skilaði um margt afar merkilegu og framsæknu álit endað skipuð einvalaliði hugsjónamanna í skólamálu. Nefndin tók mið af því nýbreytnistarfi sem unnið var að í nýjasta menntaskólanum, staðsettum við Hamrahlíð, en skólameistari hans, Guðmundur Arnlaugsson, var einn nefndarmanna. Taldi nefndin að ný löggjöf mætti alls ekki þrengja að tækifærum skólanna til tilrauna- og þróunarstarfs, sem í gangi væri í einhverri mynd í þeim öllum á þessum tíma, og engin ástæða væri til að samræma störf þeirra. Löggjöfinni var ætlað:

„ a) að tryggja þeim þá aðbúð og það svigrúm, sem þörf er á til áframhaldandi tilrauna, endurskoðunar og umbóta í hverjum skóla um sig, og b) að setja þeim markmið og leggja megindrög að skipulagi þeirra, þannig að eigi skorti sameiginleg umgjörð um starf þeirra allra, þótt þeir haldist eigi í hendur um hvaðeina.“³³

Nefndin lagði þannig ríka áherslu á að tryggja sjálfstæði skóla þó nauðsyn bæri til þess að hafa utan um skólastigið ramma sem staðfestur yrði með lögum. Þá var iagt var kapp á að viðhafa samstarf við aðliggjandi skólastig og skapa samfellu í kröfum og inntökuskilyrðum.³⁴

Lögin um menntaskóla frá 1970 byggðu á frumvarpi því sem nefndin lagði til við ráðherra. Þau veittu m.a. aukið svigrúm til inntöku nemenda frá því sem var áður er eingöngu var miðað við árangur á landsprófi miðskóla og afnámu 16 ára lágmarksaldur til inngöngu í menntaskóla. Við markmiðsgrein laganna hefur bæst: „...og þátttöku í lífi og starfi þjóðfélagsins“ en að öðru leyti er hún samhljóða lögunum frá 1946. Spurning er hversu miklu slík breyting á markmiðsgrein skólastigs breytir í raun og veru sjálfu skólastarfinu. Má ekki skilja þetta frekar sem yfirlýsingu um það hverju gera má ráð fyrir að seta á skólabeck skili einstaklingnum?

³⁰ Lög nr. 84/1969; gr.1.

³¹ Guðrún Halldórsdóttir. 1994. Umræður á Alþingi.

³² Fjölgun námsbrauta fyrir gagnfræðinga og landsprófsmenn-álitsgerð. 1969

³³ Alþingistiðindi 1968.A2: 1190-1191.

³⁴ Sama rit, bls. 1207-1225.

Þegar menntamálaráðherra, Gylfi Þ. Gíslason, mælti fyrst fyrir frumvarpinu árið 1968 kom upp kunnugleg umræða um námslengd og aldur nemenda við lok menntaskóla. Hann taldi að nemendur ættu að eiga þess kost að hefja menntaskólanám ári fyrr og rammalöggjöfin gerði nemendum það kleyft að ljúka landsprófi 15 ára. Hann sagðist jafnframt myndu láta gera tilraun með það er leiða myndi í ljós hvað væri skynsamlegast að gera í þeim efnum.³⁵ Þá eins og nú greindi menn á í þessum efnum. Helgi Elíasson, fræðslumálastjóri, taldi „...að ekki væri ástæða til að hafa áhyggjur af háum stúdentsaldri. Gott væri, að nemendur væru þroskaðir, þegar þeir kæmu í háskólann.“³⁶ Ekkert varð af þessum tilraunum Gylfa Þ. og enn stöndum við, 36 árum síðar, í þeim sömu sporum að leggja til lækkaðan stúdentsprófsaldur, með færri námsárum til stúdentsprófs, eins og síðar verður vikið betur að.

Staðsetning menntaskólanna var hitamál á Alþingi eins og fram kemur m.a. hjá einum þingmanni Vestfjarða. „Frumvarp um menntaskóla á Vestfjörðum hefur verið flutt á Alþingi 8 sinnum og síðast árið 1964.... Við eigum sama réttinn til þess, að okkar unga fólk geti notið þessarar menntunar, og aðrir iandshlutar, og við erum staðráðnir í að að fylgja þeim rétti eftir.“³⁷ Skólamálin hafa jafnan verið mikið jafnréttis- og réttlætismál fyrir landsbyggðina og skilningur á mikilvægi þeirra endurspeglast í ræðum þingmanna, sem lögðu á það ríka áherslu að fá menntaskóla heim í sín héruð. Annar þingmaður taldi í frumvarpinu felast viðurkenningu á nýjum viðhorfum til hlutverks og starfsemi menntaskóla. Hann sagði frumvarpið vera stefnumótun þó frekar væri um staðfestingu á stefnu og gildi tilraunastarfs að ræða sem flestir skólar hefðu viðurkennt í verki og ynnu á grundvelli þágildandi laga um menntaskóla. Það tilraunastarf hafi rofið stöðnun og íhaldssemi sem ríkt hafi á menntaskólastiginu.³⁸ Þingmanninum, Ingvari Gíslasyni, var mikið niðri fyrir og klykkti út með því að segja að „...hér eftir eiga afturaldssamir skólustjórar ekki að standa í vegi fyrir nauðsynlegum breytingum á starfi menntaskólanna“. Hann benti jafnframt á að frumvarpið leysti ekki allan vanda, það fjallaði einungis um afmarkað svið innan víðtæks málaflokks en gæfi ekki heildarstefnu í fræðslu- og menntamálum þjóðarinnar til kynna. Segja má að það hafi verið Akkílesarhæll íslenska framhaldsskólakerfisins um langt árabil þó að um leið veitti „lögleysan“, eins og Jón Fr. Hjartarson nefnir tímabilið frá 1974-1990,³⁹ ákveðið svigrúm til frekara tilraunastarfs og sveigjanleika í skólum landsins. Ósanngjörn kostnaðarskipting ríkis- og sveitarfélaga og dráttur á því að skipa landinu upp í skólahverfi varð þó dragbítur framþróunar og kom illa niður á landsbyggðinni.

Benedikt Gröndal, þingmaður, var framsýnn og taldi að breyta þyrfti stúdentsprófinu úr því „brönga menntamanna- og húfuskírteini...í próf, sem er áfangi ungra Íslendinga á sem flestum menntaleiðum“. Hann taldi þess ekki langt að biða að menntaskólapróf í einhverri mynd kæmi „fyrir ofan iðnskólana og tækniskólana og opna þar leiðir til framhaldsnáms“.⁴⁰ Ekki er laust við að þetta sé kunnugleg umræða og líkleg mynd sem framhaldsskólanámið muni taka á sig miðað við nýjar tillögur til styttingar námstíma til stúdentsprófs.

Þingmönnum varð tíðrætt um að kerfið frá 1946 steypiti alla í sama mótið og hefði í raun snúist upp í andhverfu sína er frá leið, þ.e. aukið frekar aðgreiningu og misrétti til náms. Almennt var jákvæðni mikil gagnvart frumvarpinu og áhugi fyrir því að afgreiða það sem lög þótt ekki yrði af því fyrr en tveimur árum síðar.

2.2. Lög um heimild til stofnunar fjölbrautaskóla 1973

Sama ár og samþykkt voru ný lög á Alþingi um framhaldsskóla var lögð fram tillaga í fræðsluráði Reykjavíkurborgar um stofnun tilraunaskóla á gagnfræða- og menntaskólastigi.⁴¹ Á grundvelli vaxandi fólksfjölda í Reykjavík ásamt fjölbreyttari atvinnuháttum og starfsskiptingu var talin full þörf á að gera tilraun með framhaldsskóla með breyttu sniði. Jóhann S. Hannesson, skólameistari á Laugavatni, vann tillögur fyrir borgina, sem mörkuðu ákveðin þáttaskil í hugsun um framhaldsskóla. Þau voru staðfesting á fjölbrautaleiðinni, sem byrjað var að marka í Menntaskólanum við Hamrahlíð og með framhaldsdeildum gagnfræðaskólanna og „...rökrétt

³⁵ Alþingistíðindi 1968 C: 205-6

³⁶ Alþingistíðindi. 1968.A2: 1208

³⁷ Alþingistíðindi 1968 C: 215

³⁸ Sama rit:219-220

³⁹ Jarsteinabók.1990.:25

⁴⁰ Sama rit: 241

⁴¹ Sameinaður framhaldsskóli. Fræðsluskrifstofa Reykjavíkur, júlí 1971

áframhald þeirrar þróunar, sem þegar er hafin.⁴² Var farið að hugsa fyrir framhaldsskólanum sem hverfisbundinni stofnun er sinna skyldi sívaxandi byggð í borginni. Tillögur Jóhanns miðuðu að sameiningu alls framhaldsnáms í einni kennslustofnun, fjölgun námsbrauta, auknu valfrelsi og ábyrgð nemenda á eigin námi auk þess sem samvinnu við íbúa skólahverfis, foreldra og samtök atvinnustétta skyldi markvisst komið á fót. Aukið jafnrétti til náms og lýðræðisleg sjónarmið var undirtónninn auk þess sem sinna átti sérþörfum einstaklinga. Þá kom enn á ný upp hugmyndin um að nemendur lykju námi 19 ára í stað títugir og möguleiki þess að stytta námstíma til undirbúnings háskólanámi eins og við þekkjum úr umræðunni í dag. Það kom enda fram í athugasemdum við frumvarp til grunnskóla á þessum tíma að líklega dygðu menntaskólunum þrjú ár að loknu grunnskólaprófi til að búa nemendur sína undir háskólanám. Framhaldsskólinn átti, skv. tillögum Jóhanns, að verða 5 ár og taka við nemendum 15 ára. Öllum námsbrautum skyldi gert jafnhátt undir höfði og komið í veg fyrir að nemendum yrði skipað í eitt skipti fyrir öll í tiltekið nám án möguleika á tilfærslu. Lögð var áhersla á öflugt samstarf við sér- og háskóla, móttökuskóla þessara nemenda, auk samstarfs við starfsgreinasamtök varðandi tillögur að efni námsbrauta og viðurkenningu á prófum þeirra. Komið hafði í ljós í umfangsmiklum könnunum til sérskólanna að verulega skorti á að undirbúningur nemenda úr gagnfræðaskólum uppfyllti námskröfur sérskólanna. Þá var athyglisverð sú sterka tenging við menningu landsins sem Jóhann vildi sjá flytjast inn í skólana og skila sér í menntun fólksins.

„Í síikun skóla er það grundvallarsjónarmið, að engan beri fyrirfram að útioka frá hlutdeild í einum eða öðrum þætti í menningarlífi þjóðarinnar, að engin heilbrigður nemandi sé fyrirfram dæmdur til algjörar fáfræði á neinu því sviði, sem skólamenntun lætur til sín taka...Nám þess, sem minnst nemur, má ekki vera handahófsbrot af námi þess sem mest nemur“ (20-21)

Lagt var til að nemendum yrði skipt í hópa eftir getu í aðgreindum fögum en í öðrum skyldu þeir njóta „sameiginlegrar reynslu í náminu“ óháð námshæfileikum. Þar kom að uppeldislegu markmiði skólans. Ekki skyldi aðgreina nemendur of snemma eftir vali námsbrauta (30-31).

Lagaheimild fékkst til stofnunar fyrsta fjölbrautaskólans 1973 og reis hann í Breiðholti árið 1975.

2.3. Lög um framhaldsskóla 1988

Með framhaldsskólalögum nr. 57 frá 1988 var í fyrsta sinn sett samræmd löggjöf er tók til alls skólastigsins. Í 42 greinum þess (voru 27) var loks kominn heildarrámmi um skólastarfið á þessu skólastigi eftir „...langt tímabil sem kenna má við tilraunastarfsemi og togstreitu mismunandi sjónarmiða. Lögin staðfestu fyrst of fremst þá þróun sem orðið hafði á tímabilinu 1975-1987.“⁴³ Fella átti úr gildi lög um menntaskóla og hina ýmsu sérskóla, alls þrettán talsins, nema Alþingi á grundvelli þingsályktana ákveddi annað (sbr. 41.gr.). Það dróst hins vegar til ársins 1990 og voru meginástæður þess þær að lög um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga um rekstur grunn- og framhaldsskóla náðu ekki fram að ganga. Ágreiningur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna reksturs skóla serm og um staðsetningu þeirra hafði bæði einkennst og tafið málefni framhaldsskólans á kostnað málefnalegrar umræðu um inntak og skiplag nársins.

Skólastigin urðu þrjú, grunnskóli, framhaldsskóli: menntaskólar, fjölbrautaskólar, sérskólar og háskólastig. Framhaldsskólinn skyldi verða opin öllum „...sem lokið hafa grunn skólaprófi eða hlotið sambærilega undirstöðumenntun ...“⁴⁴ óháð frammistöðu á fyrri skólastigi og 18 ára nemendum var heimilt að hefja nám í framhaldsskóla án þess að hafa lokið grunnskóla, svo dæmi sé tekið, með samþykki skólameistara.

Fjórdá á gagnfræðaskólans féll niður og til viðbótar við opinbera skyldu við að bjóða jöfn tækifæri til náms þá skyldi menntun vera ókeypis í öllum opinberum skólum, konum og körlum gert jafnhátt undir höfði og hvorki efnahagur né búseta mátti rýra tækifæri til náms. Eitt meginatriði laganna var stofnun kjarna- eða móðurskóla þar sem meginþungi var lagður á þróun ákveðinna starfsnámsbrauta í tilteknum skólum. Þessi skipting átti að veita verkmenntuninni þann sess sem henni bar, einu sinni sem oftast. Í allri umræðu um framhaldsskólann fram eftir öldinni sem leið var bág staða verkmenntunar til umræðu og krafa um að reisa hana til vegs og virðingar.

Þegar þáverandi menntamálaráðherra mælti fyrir frumvarpinu taldi hann þó óheppilegt að skipta skólakerfinu aðeins upp í þrjú stig, eins og lögin um skólakerfi frá 1974, gerðu ráð fyrir, þar sem

⁴² Sameinaður framhaldsskóli: 19.

⁴³ Gestur Guðmundsson. 1993: 29

⁴⁴ Lög nr. 57/1988; gr. I

einstaka skólar og námsbrautir, sbr. Tækniskóli Íslands, tilheyrði tveimur skólastigum. Hann vildi hverfa aftur til fortíðar og skipa því í fjögur stig eins og áður, grunn-, framhalds-, sérskóla- og háskólastig en fékk ekki hjómgrunn til þess.⁴⁵ Annað framhaldsskólafrumvarp var til meðferðar um haustið flutt af Alþýðubandalaginu um sama efni. Það var orðið langeygt, eins og fleiri, eftir framhaldsskólalögum og töldu að vanræksla löggjafans við að setja lög um framhaldsskóla hefði „...tafið æskilega þróun framhaldsmenntunar og jafnframt valdið margs konar vandkvæðum og óvissu varðandi starfsemi og rekstur framhaldsskólanna...“. Í frumvarpi þeirra mátti sjá eftirfarandi áherslur: „Fullnægja náms- og þroskaþörf allra að skyldunámi loknu... Afnumin sú mismunun sem verið hefur milli verknáms og bóknáms er varðar þátttöku ríkisins í fjármögnun skólahaldsins... dregið er mjög úr einhliða ákvörðunarvaldi menntm.rn. og að sama skapi eru frumvarp laut í lægra haldi, eðlilega, og stjórnarfrumvarpið varð að lögum.

Það veitti hverjum framhaldsskóla *nokkurt* sjálfstæði til ákvörðunar um innihald og þróun náms og *nokkurt* fjárhagslegt sjálfstæði eins og segir í greinargerð með frumvarpinu. Ágreiningur um miðstýringu framhaldsskólans úr ráðuneytinu og með pólitískt kjörnum skólanefndum setti svip á umræðuna. Ýmis háleit markmið fylgdu nýju lögunum og þeim m.a. ætlað að draga úr vanmati og vanrækslu á starfsnámsbrautum. Endaniegu námsbrautarvali áttu nemendur að geta frestað þar til síðar á námsferlinum og stundað nám í almennum, sameiginlegum áföngum fyrstu árin. Með þessu átti að tryggja frekar að val nemenda yrði í samræmi við áhuga þeirra, getu og þroska. Dr. Jón Torfi Jónasson telur að þessar „...meginreglur verð[aj]i mjög afdrifaríkar fyrir mótun framhaldsskólans“⁴⁶ og tækur þar undir með nafna sínum Þorlákssyni, sem rúmri hálfri öld áður, leist ekki á að nemendur kæmust ekki til náms í þeirri iðn sem þeir ætluðu sér að leggja stund á fyrr en 16 ára gamlir í samræmi við lög þess tíma. Jón Þ. hafði áhyggjur af að missa ungmennin út í störf áður en að vali starfsnáms kæmi og það yrði því hornreka. Áhyggjur Jóns T. fela í sér sambærilegar áhyggjur en nú vegna þess að sífellt fleiri nemendur haldi áfram almennu bóknámsleiðina eftir að hafa aðeins kynnst henni fyrstu annirnar í stað starfsnáms, sem áfram lýtur í lægra haldi þrátt fyrir ásetning um að reisa það úr öskustónni og „...efla gagnkvæman skilning og virðingu starfsgreina og stétta með því að sjá öllum nemendum, án tilltis til námsbrautar, fyrir sem mestri sameiginlegri reynslu á námsferli þeirra.“⁴⁷ Það að setja sér- og bóknámsdeildirnar allar í sama skólann skyldi tryggja þetta, eins og gagnfræðaskólinn áður, en hann varð að vera einn skóli, ekki samansafn aðskildra, ólíkara skóla undir einu þaki eins og fyrsti fjölbrautaskólinn hafði fengið á sig nokkra gangrýni fyrir.⁴⁸

Með framhaldsskólalögunum 1988, var skólinn um margt kominn í sambærilega stöðu og gagnfræðastigið var eftir 1946 og markmiðsgreinar þessara skólastiga æði svipaðar þó ríflega fjórir áratugir skilji að. Framhaldsskólinn er nú eina millistigið milli grunn- og háskóla. Hann er heildstæður skóli með verknáms- og bóknámsleiðir, sem hefjast skyldu með sameiginlegu námsefni fyrstu annirnar. Sérskólarnir voru þannig felldir inn í almenna skólakerfið með örfáum undantekningum.

Með lagabreytingu 1989 eru síðan afnumin inntökuskilyrði inn á einstakar brautir framhaldsskólans en aftur komið á sjö árum síðar.

2.4. Lög um framhaldsskóla 1996

Ný lög frá Alþingi um framhaldsskóla voru samþykkt árið 1996. Þau voru afrakstur vinnu nefndar um mótun menntastefnu sem þáverandi menntamálaráðherra kom á fót árið 1992. Þá hófst nýtt tímabil endurskoðunar í sögu íslenska framhaldsskólans sem ekki sér fyrir endann á. Frumvarpið var fyrst lagt fram til kynningar á Alþingi veturinn '93-'94, gerðar á því nokkrar breytingar, lagt aftur fram '94-'95 en náði ekki fram. Árið 1993 kom til breyting á gildandi lögum þegar heimild kom inn til „...að efna til tilraunastarfs í starfsnámi í samráði við einstaka skóla og víkja þá frá ákvæðum þessara laga ef nauðsyn krefur...“. Námsleiðir þessar skyldu að jafnaði ekki skilgreindar til lengri tíma en tveggja ára í senn og skipulagðar í samvinnu við fulltrúa atvinnurekenda og launþega í viðkomandi starfsgrein.⁴⁹ Enn var stefnt að endurreisn starfsnáms í

⁴⁵ Alþingistíðindi. 1977-78. B4:4639.

⁴⁶ JTJ. 2001: 147

⁴⁷ Sama rit: 147.

⁴⁸ Jarteinabók: 75

⁴⁹ Lög nr.81/1993.

einhverri mynd og sjá má brautir af þessum meiði í dag í Borgarholtsskóla, félagsliða- og verslunarbrautir, þó líftími margra annarra af svipuðum toga hafi verið stuttur.

Í lögum 80/1996 um framhaldsskóla var tekin út heimild til að stofna framhaldsdeildir við grunnskóla. Þar með hafði öll tilvísun í framhaldsdeildir gagnfræðastigsins gamla runnið sitt skeið. Þá er markmiðsgreinin orðin mun háfleygari og huglægari en áður með nýrri málsgrein sem gerir ráð fyrir að framhaldsskólinn efli „...ábyrgðarkennd, víðsýni, frumkvæði, sjálfstraust og umburðarlyndi, þjálfí öguð vinnubrögð og gagnrýna hugsun og kenni nemendum að njóta menningarlegra verðmæta“ (2.gr.). Það er ekki lítið í lagt og spurning hvornig meta skuli hvort skólinn nái þessum markmiðum sínum. Það að búa nemendur undir frekara nám tynist í orðskrúðinu og virðist næstum orðið aukaatriði.

Horfið var frá því að lengja námstíma framhaldsskólans í 10 mánuði eins og fyrra frumvarp gerði ráð fyrir en þar var einnig gert ráð fyrir því að fækka námsárum til stúdentsprófs um eitt ár. Frá því var einnig fallið í frumvarpi því sem varð að lögum. Skólaganga nemenda frá upphafi grunnskóla til loka framhaldsskóla skyldi verða heildstætt ferli og skólarnir uppeldis- og menntastofnanir (í þessari röð?) sem ætlað var að „...vekja ungt fólk til ábyrgðar og virkrar þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi...“⁵⁰ Viðurkennt var að fjölbrautaskólakerfinu hefði mistekist það ætlunarverk að efla vegferð starfsnáms. Vægi bóknáms hafði aldrei verið jafn mikið. Þá voru leiddar líkur að því að hátt brottfallshlutfall nemenda benti til skorts á námtilboðum við hæfi nemenda. Vitnað var tii skýrslu sérfræðinga frá OECD⁵¹, sem gagnrýndi skort á samræmdari menntastefnu á Íslandi og að menn greindi hér enn á um hvert markmið, skipulag og inntak framhaldsmenntunar skyldi vera. „Afnám inntökuskilyrða skv. þessum lögum og fækkun samræmdra prófa við lok grunnskóla hefur fært grunnskólanemendum þau skilaboð að námsárangur í grunnskóla skipti litlu um námsmöguleika og árangur á síðari skólastigum.“ (839) Þá er gagnrýnd einangrun skóla og skólastiga og nauðsyn þess að efla þessi tengsl sem og við samfélagið í heild, vinnumarkaðinn, fjölskylduna og menninguna eins og Jóhann S. Hannesson lagði svo ríka áherslu á í sínum tillögum 1971. Það kemur einnig fram hjá Berki Hanssyni (1987) að vanmat á menningar- og sögulegum hefðum skólastarfs á Íslandi skýri að stórum hluta þá andstöðu sem frumvarp um heildstæðan framhaldsskóla mætti á árunum fyrir 1988 á Alþingi.

Við þessu er brugðist í frumvarpinu og áhersla aukin á aimennt menntunarhlutverk skólans og lagt til að tekin verði upp samræmd próf í ákveðnum greinum til stúdentsprófs. Lögð er áhersla á skýrari námsuppbyggingu, markmiðum og skipulagi gerð nákvæmari skil „... en horfið frá því ákvæði gildandi laga að námsefni og kennsla hvers áfanga skuli nýtast sem hluti af námi á sem flestum námsbrautum.“ (839) Hér er um afturhvarf að ræða til skýrari aðgreiningar námsbrauta eins og þekktist á tímum gagnfræðaskólanna og heimild til mismunandi inntökuskilyrða inn á brautir kemur inn á ný. Reynt er að draga úr „flatneskjunni“ sem og möguleikum nemenda til að fresta námsbrautavali sín, eins og eldri lög gerðu ráð fyrir, og brugðist við skorti á samræmingu með innleiðingu samræmdra prófa.

Enn á ný er sjónum beint að starfsnámi og gera skyldi róttæka endurskoðun á starfsmenntabrautum þar sem m.a. átti að opna leið til stúdentsprófs fyrir nemendur er lykju starfsnámi. Segja Hér kemur forspá Benedikts Gröndal frá 1968 fram, um að stúdentsprófið muni leggjast ofan á iðn- og tækniskólana. Komin var ný „gulrótt“ sem trekkja átti að. Gert var ráð fyrir virkari þátttöku og samstarfi aðila atvinnulífs í stefnumótun og tillögugerð um framkvæmd starfsnáms. Fleira í þessum lögum bendir til afturhvarfs til fortíðar og hefur bóknámsbrautum t.a.m. fækkað í þrjár úr þrettán Gert er ráð fyrir samræmdum prófum í greinum sem velja skal í samráði við fulltrúa háskólastigsins er einnig geri tillögur að prófkröfum. Það var talið „...sjálfsagt réttlætismál fyrir nemendur, foreldra, viðtökuskóla og atvinnulíf að lokapróf allra framhaldsskóla séu jafngild... Til að tryggja jafnan rétt nemenda til sambærilegs náms, óháð því hvar það er stundað“ (842) Öflugt eftirlits- og samræmingarákvæði skal því tekið upp, miðstýring ráðuneytis og eftirlitsstofnana þess aukin enda skýr ákvæði um slíkt aukið eftirlit stjórnvalda á öllum stigum framhaldsskólans. Samhliða skyldi honum þó fengið aukið sjálfstæði og verkaskiptingu milli skólanna skyldi staðfesta frekar. Viðurkenndar aðferðir til að meta skólastarfið innan frá átti að taka upp, tengdar aðferðum altækra gæðastjórnunar, sem var töfraorð 10. áratugarins. Með inntökuskilyrðum, námsráðgjöf og aukinni áherslu á náms- og starfsfræðslu í unglingsáæildum grunnskóla átti að leggja grunn að raunsærra námsvali nemenda sem þeir hefðu forsendur til að stunda og ljúka á

⁵⁰ Alþingistiðindi 1995-1996, þingskj. 96: 838 og áfram.

⁵¹ Menntamálanefnd. OECD skýrsla. 1987

þeim námstíma sem kveðið var á um í námskrá (845). Þá var jafnframt lagt til að *„...fram fari endurskoðun á uppbyggingu og innihaldi náms í framhaldsskólum... virðist sem námsefni grunnskóla hafi í auknum mæli færst upp á fyrsta ár framhaldsskólans...nám verði samfellt ferli“* (845)

Ýmislegt höfðu menn við frumvarp þetta að athuga. Í umræðum um á Alþingi 1995 var rætt um að námið yrði alltof einhæft fyrir þann mikla og fjölbreytta hóp nemenda sem framhaldsskólann sækti, eða hátt í 90% af árgangi. Þingmenn töldu frumvarpið festa í sessi þær tilraunir sem gerðar höfðu verið í skólakerfinu en það boðaði einnig kerfisbreytingar sem m.a. fælu í sér skerðingu á sjálfstæði skólanna og ýmislegt benti til þess að steypa ætti alla framhaldsskóla landsins í sama farið. Þá var upptöku inntökuskilyrða inn á brautir skólanna mótmælt og þau talin leiða til aukins misréttis. Þessi umræða átti augljósa skírskotun til gagnrýnisradda á lögum frá 1946, hálfri öld fyrr. Þar var uppi sama gagnrýnin á einsleitni og óæskilega aðgreiningu námsleiða. Til umræðu kom hvort ekki væri hægt að breyta skólakerfinu án gagngerra lagabreytinga og margir þingmenn efuðust um réttmæti aukins miðstýringarvalds ráðuneytisins. Segja má að þetta sé einnig spurning dagsins í dag gagnvart tillögum um styttingu námstíma til stúdentsprófs, sem krefjast lagabreytingar og samræmingar bóknámsbrauta, en umræðan um styttri námstíma var einnig tekin á Alþingi í tengslum við þetta frumvarp, eins og áður hefur komið fram. Ekki er augljóst hvernig sjálfstæði skóla átti að aukast eða valddreifing þar sem binda átti í lög hvaða bóknámsbrautir færu í hvern skóla, aukin krafa um inntökuskilyrði og eftirlit og miðstýringu ráðueytis, m.a. með samræmdum prófum. Það eru enda öfugmæli ef marka má orð menntamálaráðherra, Björns Bjarnasonar, sem klykkti út með því að segja: *„hefur þetta skólástig þróast með næsta sérkennilegum hætti á undanförunum 20 árum eða svo og það þarf að koma böndum á það, ef ég má orða það svo... Áður fyrr voru stúdentsprófin samræmd og í sjálfu sér er það ekki byltingarkennt að vekja máls á því aftur.“* Stefnan var því tekin aftur til fortíðar, til aukins eftirlits og samræmingar, á kostnað valfrelsis og ábyrgðar nemenda, sem færís frá þeim yfir á skólana á nýjan leik.

3. Í upphafi nýrrar aldar

3.1 Stytting námstíma til stúdentsprófs

Að lokum skal farið nokkrum orðum um stöðu framhaldsskólans í dag og hvar umræðan um framtíð hans er stödd í stjórnsýslunni.

Hætt var við að taka upp ákvæði um styttingu námstíma til stúdentsprófs og lengingu skólaársins í frumvarpinu sem varð að lögum um framhaldsskóla nr. 80/1996. Þeirri umræðu var framhaldið í vinnu nefndar á vegum ráðuneytis menntamála. Ekki stóð annað til en að forsendur þess yrðu athugaðar með það í huga að láta verða af þessum breytingum innan fárra ára, breytingum sem búnar voru að skjóta upp kollinum í umræðu um framhaldsskólámál a.m.k. í hálfra öld. Nefndin skilaði af sér tillögum síðla sumars 2003⁵², sem taka eingöngu til bóknámsbrauta framhaldsskólans, enda sú leið talin auðveldari í framkvæmd en að eiga við grunnskólastigið. Framhaldsskólann skyldi stytta um eitt ár, fækka námseiningum til stúdentsprófs sem og námsgreinum og skólaárið lengjast þannig að *„...nemendur fái jafnmikla kennslu til stúdentsprófs og nemendur í helstu viðmiðunarlöndum okkar...“* (7). Gera á sem minnstar breytingar á árlegum skólatíma en draga úr sérhæfingu námsbrauta, þ.e. fækka þeim, og kanna jafnframt möguleika á að auka vægi kjarnagreina á grunnskólastigi á kostnað valgreina.

Ágreiningur varð að sjálfsögðu um tillögur nefndarinnar bæði á Alþingi, í þeim hagsmunahópum sem leitað var álits hjá og öðrum þeim sem létu sig málið varða. Augljóst þótti að hverfa ætti aftur til einsleitni námsframboðs á framhaldsskólastigi með þessum tillögum, draga úr sveigjanleika, valfrelsi nemenda og námstilboðum við hæfi þeirra myndi fækka enn frekar. Ágreiningur var um hvar skera skyldi niður og hvort tilteknar námsgreinar væru þá óþarfar. Þá voru tillögur um samræmd próf gagnrýndar og rök fyrir tilkomu þeirra talin vanta. Forsvarsmenn Háskóla Íslands upplýstu nýverið að ekki yrði gerð krafa um samræmdar prófandiðurstöður inn á námsbrautir hans enda deildir með skilgreind inntökuskilyrði sem ekki stæði til að endurskoða. Talið var að nýta mætti möguleika núverandi kerfis til að koma fyrir styttri námstíma til stúdentsprófs og halda inni fjölbreyttari námsleiðum fyrir vikið því ekki fyrirséð hvaða afleiðingar styttingin muni hafa á námsval nemenda, sér í lagi verknámsleiðir. Einna mesta gagnrýni fær þó sá augljósi skortur á

⁵² Skýrsla um styttingu námstíma til stúdentsprófs. Ágúst. 2003

samstarfi við aðliggjandi skólastig em blasir við í tillögugerðinni, sem og við aðrar námsleiðir skólastigsins sjálfs.⁵³ Þar má merkja mikla afturför í vinnubrögðum sé miðað við vinnu við frumvörpin sem urðu að lögum 1970 og 1988. Þá var mikil áhersla lögð á að leita álit og tillagna frá aðliggjandi skólastigum, sem og atvinnulífínu.

Í framhaldi af útkomu skýrslunnar var skipuð verkefnisstjórn innan menntamálaráðuneytisins sem fékk það verkefni „...að setja fram heildstæða stefnu um styttingu námstímans og vinna að framkvæmdaráætlun fyrir styttinguna...“⁵⁴ Fram kemur að unnið verði á grundvelli vinnu og tillagna fjögurra starfshópa ráðuneytisins sem byggja sín störf m.a. á þeirri málefnalegu gagnrýni sem fyrri tillögugerð hlaut. Skoða á því sérstaklega skil grunn- og framhaldsskóla, námskrár annarra námsbrauta framhaldsskólans samhliða og reyna að varðveita uppbyggingu þeirra og leggja áherslu á að viðhalda góðum námsundirbúningi fyrir frekara nám (5). Starfshópamir eru skipaðir fulltrúum helstu hagsmunaaðila sem vonandi tryggir heildstæðar, samhæfðar tillögur er mið taki af samfelldni (continuity) skólastiga og tengingu við atvinnuhætti.

Ekki verður farið frekar ofan í saumana á tillögum skýrsluhöfunda frá því í ágúst 2003, heldur látið duga að greina þessar meginlínurnar til samanburðar við það sem öldina á undan var lagt til um íslenska framhaldsskólakerfið. Næstu tillögur, skv. áfangaskýrslunni í desember, eru nú væntanlegar og forvitnilegt verður að sjá hvaða breytingum þær hafa tekið frá fyrri skýrslu. Um stórt hagsmunamál er að ræða sem snertir fjölda hagsmunaaðila, nemendur, foreldra, kennarara, atvinnulífið og hið opinbera. Gífurlega mikilvægt er að ná ásættanlegri lendingu. Rökstyðja þarf að breytingarnar muni leiða til hagsbóta fyrir nemendur eða, eins og segir í álitserð Félags náms- og starfsráðgjafa um málið:

„Nauðsynlegt er að velferð nemenda verði ætíð höfð að leiðarljósi við svo umfangsmiklar kerfisbreytingar sem stytting á námi til stúdentsprófs vissulega er. Mikilvægt er að geta bent á öyggjandi ávinning nemenda af nýju kerfi og eyða óvissuþáttum sem benda til hins gagnstæða.“⁵⁵

3.2. Markmið og hlutverk framhaldsskólans

Við skoðun og samanburð markmiðsgreina og þess sem segir um hlutverk gagnfræða-, mennta- og loks framhaldsskólans er fljótlegt að sjá hvernig áherslan hefur breyst undanfarin 75 ár þó ekki sé um neinar stökkbreytingar að ræða í raun og veru. Auðvitað er og verður hlutverk hans að vera nauðsynleg tenging milli skólastiga en þar að auki hefur hann önnur og háleitari markmið.

Árið 1930 var markmið gagnfræðaskólans að „veita ungmendum, sem lokið hafa fullnaðarprófi barnafræðsiunnar, kost á að afla sér frekari hagnýtrar fræðslu, bóklegrar og verklegrar, gera þá nýttari þegna þjóðfélagins og hæfa til að stunda nám í ýmsum sérskólum.“ (2.gr.). Í 6. grein segir jafnframt: „Kennslan skal miða að því að glæða námfýsi nemendanna og koma þeim til starfa á eigin hönd, og skal um námsefni jafnan höfð hliðsjón af því, hvað ætla má að komi nemendum að gagni í lífinu. Sérstakt tillit skal taka til atvinnuhátta landsins og skólahéraðsins, einkum að loknu fyrsta árs námi.“ Þegar svo menntaskólinn fékk sín eigin lög 1946 skyldi markmið hans vera „...að efla þroska nemenda sinna, veita þeim framhaldsmenntun að loknu miðskólanámi og búa þá undir háskólanám.“ (2.gr.) Hvernig skyldi þessi grein líta út í dag fyrir framhaldsskólann, tæpum 60 árum síðar?

„Hlutverk framhaldsskólans er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda svo þeir verði sem best búnir undir að taka virkan þátt í lýðræðisþjóðfélagi. Framhaldsskólinn býr nemendur undir störf í atvinnulífínu og frekara nám. Framhaldsskólinn skal leitast við að efla ábyrgðarkennd, víðsýni, frumkvæði, sjálfstraust og umburðarlyndi nemenda, þjálfna þá í öguðum og sjálfstæðum vinnubrögðum og gagnrýnni hugsun, kenna þeim að njóta menningarlegra verðmæta og hvetja til stöðugrar þekkingarleitar.“ (2.gr. laga nr.80/1996)

Svo mörg og háfleyg voru þau orð. Ef framhaldsskólinn er að uppfylla þessi háleitu markmið þá er undarlegt að sífellt skuli hróflað við starfsháttum hans, námslengd og inntaki. Ekki verður þó í fljótu bragði séð hvernig meta eigi árangur slíkra markmiða og að læðist sá grunur að slíkt sé nánast ómögulegt enda e.t.v. ekki ætlast til þess. Líklegra má telja að markmiðsgreinin, nú sem

⁵³ Menntamálaráðuneytið. www.menntagatt.is. Umræður og álit. 2003 -2004

⁵⁴ Áfangaskýrsla um styttingu námstíma til stúdentsprófs. Menntamálaráðuneytið. Desember. 2003.

⁵⁵ Álitserð Félags náms- og starfsráðgjafa um Skýrslu vegna styttingar námstíma til stúdentsprófs. Nóv. 2003

endranær, endurspegli þá trú sem þjóðin hefur á mikilvægi menntunar og náms við skipulegar aðstæður sem og samfélags við kennara (mentora) og á tiltekna námsáherslu, þá gjarnan í samhengi við aukna möguleika til ákjósanlegra framtíðarstarfa sem gefa vel af sé í aðra hönd.

Þrátt fyrir þá miklu áherslu sem lögð hefur verið á að auka vegferð starfsnáms á framhaldsskólastigi virðist þær námsbrautir hafa verið á stöðugu undanhaldi frá því fyrir miðja síðustu öld. Prófessor Alison Wolf gerir m.a. að umræðuefni í bók sinni „*Does Education Matter?*“, óvinsældir verknámsins í Bretlandi og leggur til nokkar ástæður þessa. Þrátt fyrir að brek stjórnvöld hafi lagt allt kapp á að laða ungt fólk inn á brautir iðn- og starfsmenntunar með þeim rökum að þannig yrði efnahagur þjóðarinnar leystur úr viðjum lét það sér ekki segjast. Það mat framtíðarmöguleika sína til arðvænlegrar starfa á annan hátt en stjórnvöld og aðsókn í bóknám jókst eins og annars staðar á Vesturlöndum.⁵⁶ Það má því ekki gleymast að taka sjálfstæðan ákvörðunarrétt ungs fólks með í umræðuna um námsval og starfsmöguleika framtíðarinnar, hann verður ekki endurskoðaður með miðstýringarvaldi. Allir taka þó af kappi undir í umræðunni um mikilvægi iðn- og verknáms en trúlega, eins og Alison Wolf segir, sem ágæta námsleið fyrir börn nággrannanna, mín fara í háskólann. Bóknámið hefur alla jafnan skipað hærri sess í virðingarstiganum og gefið tækifæri til „betri“ þjóðfélagsstöðu. Greina má ákveðna uppgjöf gagnvart þessum verknámsáherslumí tillögum nefndar um styttingu námstíma til stúdentsprófs. Ekki er þar minnst á endurskoðun iðn- og starfsnámsbrauta eða möguleg áhrif styttingarinnar á námsval á þeim brautum, öllu þúðrinu er eytt í að stytta bóknámið og þar með leiðina yfir í „aðra“ nám .

4. Umræða

Nám á framhaldsskólastigi hefur verið til umræðu meira og minna frá því fyrir miðja síðustu öld á Alþingi, í nefndastörfum á þess vegum og meðal áhugamanna um skólamál. Frumvörp til laga um þetta skólastig voru gjarnan mörg ár í smíðum í nefndum og nokkur til viðbótar að ná samþykkt þingsins og verða að lögum. Frumvarp um gagnfræðaskóla, sem varð að lögum 1946, þrjú ár í vinnslu og undirbúningur og umræður frumvarps sem varð að lögum um menntaskóla 1970 tók sjö ár. Þremur árum síðar kom frumvarp til laga um fjölbrautaskóla og árið eftir, 1974, „...skipaði menntamálaráðherra nefnd til þess að gera tillögur um breytta skipan náms á framhaldsskólastigi“⁵⁷, sem skilar af sér frumtillögum 1976. Á Alþingi þann vetur er frumvarp byggt á þeim tillögum lagt fram. Frumvarp þessa efnis er lagt fram sex sinnum til ársins 1983 en þann vetur eru þær breytingar einar gerðar á fyrri lögum um framhalds- og fjölbrautaskóla að veitt er heimild til starfrækslu kvöldskóla/öldungadeilda við skólana. Það er ekki fyrr en árið 1988 að ný lög um framhaldsskóla líta dagsins ljós. Ýmsar breytingar voru svo gerðar á þeim lögum fram til ársins 1996 er frumvarp til núverandi laga um framhaldsskóla var samþykkt. Á hverju ári til ársins 2002 hafa verið gerðar e-r breytingar á lögnum frá 1996 þar til árið 2002 að þáverandi menntamálaráðherra setti á fót nefnd til að gera tillögur að styttingu námstíma til stúdentsprófs. Lokatillagna þeirrar vinnu er nú beðið. En hvað hefur einkennt þessar þróun? Má greina e-r eðlisbreytingar á umræðunni og þeim lagasetningum sem í kjölfarið runnu? Hefur framhaldsskólakerfið verið að þróast í sífellt nýjar áttir eða má greina afturhvarf til fortíðar?

4.1 Hvað hefur einkennt þróun framhaldsskólans?

Athyglisvert er að skoða ákveðna þætti þróunar íslenska framhaldsskólakerfisins með aðstoð nokkurra hugtaka sem gjarnan eru notuð í þeim tilgangi.⁵⁸

Festa í umræðu um menntamál vísar til ákveðins stöðugleika, t.d. hugmynda sem endurtekið koma upp. Umræðan um einn *heildstæðan framhaldsskóla*, þar sem hægt væri að leggja stund á bóknám jafnt sem verknám hefur haldist nokkuð stöðug allt frá því að Jón forseti Sigurðsson víðraðih hugmyndina um miðja 19.öld. Hún gekk undir ýmsum nöfnum s.s.: Þjóðskóli – Samskóli - Gagnfræðaskóli:verk-/bóknám – Fjölbrautaskóli -Framhaldsskóli. Þá má einnig segja að festu gæti í því, að þrátt fyrir þessa síkviku hugmynd um stofnun heildstæðs framhaldsskóla, hélt gamli, hefðbundni menntaskólinn velli. Festu í umræðunni má einnig greina í þeim ríku áherslum sem lagaðar hafa verið á *jafnan rétt allra til náms* óháð kyni, búsetu og efnahag og að bók- og verknámi væri gert jafnhátt undir höfði sem þýddi að efla skyldi verknámið. Sú festa sem í þeirri

⁵⁶ Wolf, 2002: 79-80.

⁵⁷ Alþingistíðindi, 1977-1978. A4: 2957.

⁵⁸ JTJ, 2003:6

umræðu má greina telur Jón Torfi Jónasson eina helstu „...driffjörður skólabótahugmynda, einkum á framhalds- og háskólastigi, alla tíð síðan.“⁵⁹

Samfellu í þróun framhaldsskólans má auðveldlega greina, þ.e.a.s. að þrátt fyrir lagasetningar og tilkomu „nýjunga“ með þeim hafi þau í raun aðeins rekið endahnút á, eða staðfest, þróun undafarandi ára, sbr. þegar landsprófið tók við af inntökuprófum í menntaskóla. Það voru í raun viðbrögð við samfélagslegum þrýstingi, fólksfjölgun og kröfu til aðgengis að æðra námi fyrir fleiri og sjaldnast stefnumótun í sjálfa sér. Það fæst staðfest m.a. í umræðum á Alþingi í kringum lagafrumvörp um skólamál. Umræða um lengd skólagöngu hefur t.d. verið nokkuð samfelld. Það er samfélagslega viðurkennt að nemendur eru nú lengur í skóla en áður og talið sjálfsagt mál að allt ungt fólk ljúki a.m.k. framhaldsskólanámi, jafnalgengt og áður þegar nemendur luku unglinga-, miðskóla- eða gagnfræðaprófi. Um það ber samfellan í þeirri umræðu vitni og endurspeglast m.a. í nýjum tillögum um styttri námstíma til stúdentsprófs. Spurningin sem vaknar er hins vegar sú hvort samfella í þessari þróun komi í veg fyrir að aðrar áherslur nái fötfestu. Getur verið að samfella í þróun framhaldsskólans standi í vegi fyrir eflingu verkmenntunar? Hvers vegna skyldi ekki hafa tekist að reisa verknámið úr öskustónni þrátt fyrir lögfestan ásetning til þess allt frá miðri síðustu öld? Hvað felur það raunverulega í sér að efla þurfi iðn- og verknám? Er hugsanlegt í ljósi þróunar framhaldsskólans og ofurtrú þjóðarsálarinnar á bókina, að sú uppreisn æru náist ekki fyrir en iðn- og verknámið hefur allt færst aftur fyrir þriggja ára bóknám til stúdentsprófs?

Stöðugleiki/reglufesta. Hafa breytingar og framþróun framhaldsskólakerfisins fylgt e-m iögmálum eða hefur þetta verið meira tilviljanakennt? Hversu miklar breytingar hafa í raun fylgt í kjölfar lagasetninga? Færa má ákveðin rök fyrir því að eitt lögmál þróunar skólakerfisins sem aftur og aftur skýtur upp kollinum er í raun krafan um viðbrögð löggjafans við þörfum samfélagsins fyrir námsúrræði, skilgreiningar þeirra og staðfestingar með lögum. Um er að ræða t.d. kostun, eftirlit, samhæfingu o.fl. Fátt kemur beinlínis á óvart og þróunin fylgir lögmálum aukinna lífsgæða á fleiri sviðum. Þeim fylgir, hér eftir sem hingað til, það almenna viðhorf að menntun eigi stóran þátt í auka þau. Að vísu má greina í nýjustu tillögum er varða framhaldsskólakerfið, ákveðið afturhvarf til fortíðar, þ.e.a.s. valmöguleikar nemenda verða takmarkaðir, námið meira samræmt, miðstýring og eftirlitsskylda hins opinbera aukin og þetta skólastig fær í auknum mæli á sig mynd skyldunámsstigs fyrir vikið. Í því felst viðurkenning á þeirri þróun að ungt fólk skuli vera lengur en áður innan veggja formlegs menntakerfis og komi eldra út á vinnumarkaðinn.

Bóknámstilhneiging í íslensku skólakerfi hefur verið rík og virðing fyrir því námi umfram starfsnámið í þjóðarsálinni. Samfellda bóknámsþróun má greina í námstilboðum framhaldsskólans, þrátt fyrir að fjölbrautaskólunum væri ætlað að jafna út þann aðstöðumun sem á bók- og verknámi var. Fjöldi nemenda í bóknámi jókst og jafnframt bóklegar áherslur verknámsins. Þar sem tillögur til styttingar námstíma til stúdentsprófs, fjalla aðeins um styttra bóknám er sá möguleiki fyrir hendi að starfsnámið fái enn meiri sérstöðu en áður gagnvart bóknáminu. Hins vegar er annar möguleiki sá, og meira í ætt við bóknámshneigið skólaþróunarinnar, að væntanlegir iðn- og starfsnámsnemendur taki fyrst þriggja ára bóklegu leiðina og haldi síðan áfram til sérhæfingar í iðn- eða starfsnám. Nemendur með sína fyrstu háskólagráðu og útskrifaðir nemendur starfsnáms hefðu þá að baki svipaða námslengd við útskrift og starfsnámið fengi jafnvel aukna vigt fyrir vikið.

Kerfisskið/-binding. Augljósa kerfisbindingu framhaldsskólanáms er auðvelt að greina þegar þróunin er skoðuð. Þörf yfirvalda fyrir að „...koma böndum á...“ skólakerfið (sbr. menntamálaráðherra í umræðum á Alþingi 1995), hafa yfirsýn og eftirlit með því sem fram fer sbr. lagasetningar um skólakerfi og fræðsluskyldu, ítarlegar námskrár o.fl. Þá hefur verið rík tilhneiging til að búa til eitt heildstætt kerfi sem rúmar allar námsleiðir, innleiða meiri samræmingu bæði í námsframboði sem og í námsmati. Í nýjum tillögum til styttingar námstíma til stúdentsprófs má sjá áframhald markvissrar kerfisbindingar með rökum einföldunar, skilvirkni og gagnsæi kerfisins.

Áhrifaþættir. Helstu áhrifaþættir á þróun framhaldsskólans hérlendis hafa snúist um að jafna rétt og aðgengi til náms, fjármögnun, staðsetningu skóla og byggðasjónarmið og samanburð við útlönd ásamt umræðu um áhrif atvinnulífins. Mun minna hefur borið umræðu um inntak náms, markmið og leiðir. Gagnrýni á ójöfnuð í tækifærum ungs fólks til náms á grundvelli búsetu, efnahags og kynferðis kemur snemma upp á öldinni sem leið. Þau sjónarmið drífa skólapólitíkina áfram og síðar bætist við umræðan um ójöfnuð milli bók- og verknáms, allar götur síðan. Á Alþingi hefur löngum stundum verið eytt í að ræða kostnaðarskiptingu við rekstur skóla milli ríkis

⁵⁹ JTJ. 2003:6

og sveitarfélaga, sem og staðsetningu þeirra því skólabygging á árum áður hafði mun fjölbættari þýðingu fyrir samfélag á landsbyggðinni en í dag. Atvinnulífið hefur löngum kallað á aukið samstarf við skólakerfið og öfugt. Hversu mikil áhrif það samstarf, eða skortur á samstarfi, hefur haft á þróun menntakerfisins er erfitt að segja til um því ekki er auðvelt að henda reiður á því í hverju slíkt samstarf skuli fólgið svo vel eigi að vera. Undir lok 20. aldarinnar tekur að bera sífellt meira á samanburði við útlönd af ýmsum toga sem fer að hafa áhrif á umræðuna héraendis og greina má ákveðin „óttá“ við þann samanburð í umræðum á Alþingi og aukinn þrýstingur á betri útkomu í þeim samanburði. Þau áhrif kalla á enn frekari miðstýringu og eftirlit hins opinbera, sem, eins og Kristján J. Gunnarsson benti á í erindi sínu um stjórnun skóla á ráðstefnu BHM um menntun á framhaldsskólastigi 1977, þarf ekki í öllu tilliti að hafa á sér neikvætt yfirbragð. Hann bendir t.d. á að á meðan „...skólakerfið var ekki samræmt var aðstaða ungiunga til að affa sér framhaldsmenntunarfærni eftir barnaskóla mjög háð búsetu...og um verulegt misrétti til menntunar að ræða“ (27). Hann telur þó að of rík miðstýring svipti skólana frumkvæði og sjálfstæði en gefi nauðsynlega yfirsýn og því vandrataður meðalvegurinn í þessum efnum sem öðrum.

4.2 Hvert stefnum við á nýrri öld?

Líklegt er að markviss kerfisbinding framhaldsskólastigsins haldi áfram og áður en langt um líður hafi framhaldsskólanum verið fengið það almenna hlutverk sem grunnskólinn hefur nú eins og áður hefur verið sagt. Það kemur enda fram í lögum um framhaldsskóla frá 1996 að aukin áhersla verði einmitt lögð á „...almennt menntunarhlutverk framhaldsskólans....Þau námsmarkmið framhaldsskólans, sem einkum eiga að stuðla að almennri menntun nemenda og búa þá undir virka þátttöku í lýðræðissamfélagi, eru sameiginleg á öllum námsbrautum“. Umræðan um framhaldsskólastigið hefur að miklu leyti einkenst af karpi um form og stjórnun fremur en inntak og markmið námsins og því hvernig hægt er að koma á samræmdum mælikvörðum á námsárangur.

Á grundvelli þess sem hér hefur verið fjallað um má leiða getum að því að þróunin verði í átt til einnar samfelldrar bóknámsleiðar sem nær frá 5 ára aldri til 18 eða 19 ára aldurs. Það hefur orðið um það rótfast samkomulag í samfélagi okkar að tiltekna bóklegar greinar séu undirstaða alls náms sem annað byggir á. Ekki þýðir að ætla að ganga gegn svo ríkri hefð í íslenskrari þjóðarsál og menningu. Stúdentspróf hefur í dag sama vægi og áhrif og gagnfræða-/miðskólaprófið áður. Það virðist einnig orðin samfélagsleg sátt um það að nemendur sé eldri við lok námsferils að fyrstu starfsréttindum í dag.

Líklegt er að iðn- og verknám haldi áfram að færast aftar og val um starfsvettvang þar með. Jafnvei getur þróunin orðið sú að nemendur verði undantekningarlítið með þriggja ára samræmdan, bóklegan undirbúning sem lýkur með stúdentsprófi og verklegir þættir iðn- og starfsnáms koma þar ofan á, eins og Benedikt Gröndal spáði upp úr miðri síðustu öld. Námskröfur framhaldsnámsins verða svo mismiklar eftir sérhæfingu.

Líklegt er að það starfsréttindanáms sem enn tilheyrir framhaldsskólastiginu haldi áfram að færast yfir á háskólastig. Heyrst hefur að Sjómannaskólinn telji sín lokanámsár tilheyra háskólastiginu og stúdentsprófs er krafist inn í starfsnám í sífellt auknum mæli þó ekki sé um formlegt háskólanám að ræða, sbr. tannsmíðanáms, bændaskóla og garðyrkjunám.

4.3. Að lokum

Hér að framan hefur verið gerð tilraun til að rekja helstu þætti þróunar framhaldsskólamenntunar á Íslandi frá því fyrir miðja síðustu öld og fram til okkar tíma. Þeir megin áhrifavaldar sem leiddu til breytinganna hafa verið greindir, samfélagslegir sem pólitískir, og reynt að skýra samhengi þeirrar þróunar. Trúin á mátt menntunar hefur ætíð verið. Stjórnámálmenn hafa gjarnan haldið á lofti þjóðfélagslegu mikilvægi menntunar í efnahagslegu tilliti, sem tæki til samfélagslegs jöfnuðar og sem lið í að standa sig í samkeppni þjóðanna. Þessi ofurtrú, sem endurspeglast í háfleygum markmiðsgreinum, getur snúist upp í andhverfu sína og skólinn á sama hátt verið gerður að blóraböggli fyrir e-ð sem óraunhæft er að ætla honum einum forsvar fyrir. Sem dæmi má nefna samstarf skóla og atvinnulífs hér á landi sem löngum hefur verið gagnrýnt að ekki sé nægjanlega virkt og skólanum kennd ábyrgðin.

Í bók sinn *Tinkering Toward Utopia* segja þeir Tyack og Cuban að stefnumótun og þróun menntamála sé tiltölulega stöðug og endurspegli samfélagslegar breytingar, pólitískar áherslur og tengslin milli skóla og samfélags. Engu að síður megi greina endurtekna hringrás „stefnumótunar“

í þeirri þróun, gamalkunnar áherslur skjóti upp kollinum aftur og aftur og fátt sé nýtt undir sólinni þegar betur er að gáð.⁶⁰ Eins og hér hefur verið greint frá má víða finna skírskotun til eldri laga um framhaldsskólastigið og gamalkunnar áherslur í nýjustu tillögum um endurskipulagningu framhaldsskólastigsins og styttingu námstíma til stúdentsprófs. Það má t.d. greina sterka tilvísun til laganna frá 1946, þar sem samræming, eftirlit og aðgreining verk- og bóknáms var ofarlega á blaði. Taka má undir með þingmanni sem, við umræður um frumvarp til laga um framhaldsskólann frá 1996, varpaði fram þeirri spurningu hvort ekki hefði verið hægt að breyta skólakerfinu án þess að breyta lögnum.⁶¹ Sú spurning á ekki síður við í dag, í tengslum við styttingu námstíma til stúdentspróf, næstu kerfisbreytingu sem framhaldsskólinn mun fara í gegnum. Leyfa núgildandi lög ekki þann möguleika að nemendur ljúki stúdentsprófi eftir þriggja ára nám? Þessari spurningu er aðeins hægt að svara játandi og því til staðfestingar hafa nýverið tveir framhaldsskólar, Verzlunarskóli Íslands og Menntaskólinn við Sund, auglýst þá námsleið. Aðrir skólar, þar sem fjölbrautakerfið er ríkjandi, hafa jafnframt þann möguleika innan síns kerfis en tilhneiging stjórnkerfis menntamála hér á landi hefur verið sú að lagasetning sem tekur til alls kerfisins sé nauðsyn fremur en að kanna og fullnýta þá möguleika sem fyrir hendi eru. Í þessum töluðum orðum má, að sjálfsögðu, einnig finna ákveðna andstöðu við breytingar, sem oftar en ekki er talin innbyggð í umræðu um þróun og nýbreytni í menntamálum. Þar með er undirrituð komin í hring, að forskrift Tyack og Cuban, og tími til kominn að setja punkt.

Reykjavík, 18. maí 2004

Svandís Ingimundardóttir

⁶⁰ Tyack og Cuban. 1995: 41 og 58

⁶¹ Kristín Ástgeirsdóttir. Umræður á Alþingi. 1995.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi. A.2. 1930.
Alþingistíðindi. B. 1930.
Alþingistíðindi. A1.1945
Alþingistíðindi. A2. 1968.
Alþingistíðindi. C. 1968.
Alþingistíðindi. A og B.1977-78
Alþingistíðindi. B4.1987-1988.
Alþingistíðindi A og B.1995-1996.

Áfangaskýrsla um styttingu námstíma til stúdentsprófs. Desember 2003. Menntamálaráðuneytið.

Álitsgerð Félags náms- og starfsráðgjafa um Skýrslu vegna styttingar námstíma til stúdentsprófs. Nóv. 2003

Börkur Hansen. 1987. *Secondary School Reorganization in Iceland: A Policy Analysis* (doktorsritgerð). Edmonton, Alberta.

Fjölgun námsbrauta fyrir gagnfræðinga og landsprófsmenn. 1969.(álitsgerð). Reykjavík.

Gestur Guðmundsson. 1993. *Þróun starfsmenntunar á framhaldsskólastigi.* Menntamálaráðuneytið. Reykjavík. Sammennt.

Guðrún Halldórsdóttir.1994. Umræður á Alþingi. www.althingi.is

Jón F. Hjartarson. Ólafur S. Ásgeirsson (ritstjórar). 1990. *Jarteinabók.* Helguð Jóni Böðvarssyni sextugum. Reykjavík. Iðnskólaútgáfan – IÐNÚ.

Jón Torfi Jónasson. Nóvember 2001. *Safn greina og bókarkafla frá árunum 1990-1999 um menntamál, einkum um þróun íslenska skólakerfisins.*

Jón Torfi Jónasson. 2003. *Þróun menntakerfis –þættir úr sögu menntunar á Íslandi.* (Kennslurit). Samantekt í vinnslu skólaárið 2003-2004.

Jón Torfi Jónasson. 2004. *Þróun og nýbreytni í menntamáium.* (fyrirlestur). 11. febrúar. Háskóli Íslands. Félagsvísindadeild.

Jóhann S. Hannesson. Júlí 1971. *Sameinaður framhaldsskóli* (skýrsla). Tillögur og greinargerð fræðsluráðs Reykjavíkur um stofnun tilraunaskóla á gagnfræða- og menntaskólastigi. Reykjavík: Fræðsluskrifstofa Reykjavíkur.

Lög um gagnfræðaskóla, nr. 48/1930

Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu nr. 22/1946

Lög um gagnfræðanáám, nr.48/1946

Lög um menntaskóla, nr. 58/1946

Lög til bráðabirgða um breytingu á lögum nr. 48/1946, nr. 84/1969

Lög um menntaskóla, nr. 12/1970

Lög um heimild til að stofna fjölbrautaskóla, nr.14/1973

Lög um breytingu á lögum nr. 14/1973, um heimild til að stofna fjölbrautaskóla

Lög um skólakerfi nr. 55/1974

Lög um framhaldsskóla, nr. 57/1988

Lög um breytingu á lögum nr. 57/1988, um framhaldsskóla, sbr. lög nr. 107/1988 og nr. 727/1989, nr.81/1993

Lög um framhaldsskóla, nr. 80/1996

Lög um breytingar á lögum nr. 80/1996, um framhaldsskóla, með síðari breytingum.

Menntamálanefnd OECD. Ágúst 1987: *Skýrsla um menntastefnu á Íslandi.* Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

Skýrsla um styttingu námstíma til stúdentsprófs. Ágúst 2003. Menntamálaráðuneytið: Rit 3.
Reykjavík.

Efri deild: 60. fundur, 96. löggjafarþing.

Flm. (Helgi F. Seljan) :

Herra forseti. Við hv. 5. þm, Norðurl. v. höfum leyft okkur að flytja till. til þál. svo hljóðandi:

„Alþ. ályktar að fela ríkisstj. að láta semja og leggja fyrir næsta reglulegt Alþ. frv. að löggjöf um skólaskipan á framhaldsskólastigi. Megintilgangur frv. verði að leggja grundvöll að samræmdum framhaldsskóla, þar sem kveðið sé skýrt á um verkaskiptingu og tengsl hinna ýmsu skóla og námsbrauta. Jafnframt þarf frv. að vera stefnumótandi um hlutdeild ríkis og hugsanlegra mótaðila í stofnkostnaði, rekstri og stjórnun framhaldsskólanna.“

Þessi till. er rökrétt og beint framhald af lögunum um skólakerfi sem vitnað er í í grg., en þar er kveðið á um skiptingu frumfræðslunnar í 3 skólastig: skyldunámsstig, framhaldsskólastig og háskólastig. Fyrsta skrefið, sem voru grunnskólalögin, var mjög mikilvægt. Ég studdi það skref eindregið, m. a. vegna nýrra möguleika á námsvali þegar á því stigi, taldi raunar að flest atriði í lögum þeim væru til bóta, þótt eins og venjulega þurfi endurskoðun til að koma og reynslan leiði þá annmarka í ljós. En erfiðasti hjallinn hér í þinginu var einmitt sá, að svo virtist sem menn álitu að þeir væru að samþ. eitthvað fyrir alla framtíð varðandi grunnskólann.

Kostir grunnskólalaganna voru einmitt stöðug endurskoðun, viss sveigjanleiki, sérstaklega með tilliti til framhaldsnáms og verkmenntunar hvers konar. Á efri stigum grunnskólans var einmitt tryggt það valfrelsi um námsgreinar og val brauta sem ótvíræð hjálp er að. Þvert gegn fullyrðingum ýmissa manna um fastari viðjar grunnskólalaganna, þá var einmitt um margt losað. En framkvæmdin ræður svo mestu, bæði kennarar og menntayfirvöld stjórna ferðinni, og bendir svo sem ýmislegt til þess að eitthvað verði þungt í vöfum, sbr. aragrúa af n. sem skipaðar voru í sumar í tengslum við þessi nýju lög. En rétt er að bíða og sjá árangur áður en dómur verður felldur.

Hins vegar ræður stefna yfirvalda og rn. miklu um jafnrétti milli allra nemenda landsins, hvar sem þeir eru búsettir, og núv. hæstv. menntmrh. ætti að leggja metnað sinn í að vinna þar myndarlega, láta landsbyggðina nú einu sinni hafa forgang. Ég hef trú á að hann ætli sér að gera það. Spurningin er meiri um ýmsa aðra embættismenn sem vanir eru að láta óskir Reykjavíkur ganga fyrir. Við skulum vera minnugir fræðslulaganna frá 1916 og efdanna á þeim lögum úti í dreifbýlinu. É g fullyrði að það bendi margt til þess að öðruvísi og betur muni nú fara, en það þarf ekki síður að hyggja að framhaldinu.

Fleiri en ég hafa haft af því áhyggjur hve einhæfar menntabrautir framhaldsstigsins hafa verið, hve algild og æðst stúdentsmenntunin hefur þar verið, en ekki síður hitt, hve öll verkmenntun hefur verið lágt skrifuð í hvívetna. Um það ber fjölmargt vitni: fjárframlög, byggingar, aðbúnaður allur og almenningsálitid sjálft sem hefur dæmt verkmenntun sem óæðri menntun.

Skólakerfið sjálft hefur þarna verið stærsta orsökina að. Þar hefur verið fullkomin einstefna, skólakerfið sjálft fullt af blindgötum, þangað sem menn hafa lent og ekki svo komist lengra eða í annað, og skipting í æðri og óæðri framhaldsmenntun. Svo mikil sem ringulreiðin hefur verið í því kerfi sem nú er efsti hluti grunnskólans, þá hefur keyrt um þverbak þegar framhaldsstigið hefur tekið við. Verkmenntunin hefur orðið hornreka, afsíðis og vanmetin, án tengsla meira að segja við eðlilegt og sjálfsagt bóknám. Tengsl námsbrauta á framhaldsstigi, sem fæstar blindgötur og lokun leiða er framtíðarmark, sem að ber að stefna, og verkmenntun öll --- öll menntun tengd okkar atvinnulífi þarf að vera jafnrétt háskólastiginu, gefa sömu möguleika á síðari stigum. Þetta gerir grunnskólanámið nú kleift, sé það rétt útfært eftir anda þeirra laga, með valfrelsi á efri stigum verður mögulegt að leggja þar að grunn. Næsta verkefni hlýtur svo að vera ítarleg skipulagning þess framhaldsnáms sem á í senn að vera sem fjölbreyttast og gefa sem mesta möguleika til valfrelsis, ekki aðeins einu sinni á námsbrautinni sem nú er í raun réttari, heldur á samtenging námsbrauta og rétt skipulag þeirra á milli beinlínis að leiða til þess, að um minni algilda sérhæfingu þurfi að vera að ræða, svo og hins, að

valið standi opið fram eftir námsárunum, en sé ekki miðað við það val eitt sem nú er í framkvæmd og miðast annars vegar við iðnnám, sérskólanám mjög þröngt og menntaskólanám og svo hins vegar val stúdentanna eftir próf um ákveðna sérhæfni í háskóla.

Þróun síðustu ára hefur verið svo óhugnanlega í eina átt til stúdentsmenntunar, háskólanáms og enn frekari sérfræðináms í framhaldi af því, að margir frömuðir okkar á æðri menntastigum hafa látið í ljós miklar áhyggjur af því, og er gleggst dæmi þar um ummæli Guðmundar Arnlaugssonar rektors Hamrahlíðarskóla í sjónvarpi í haust. --- Ekki hafa verið síðri áhyggjur þeirra sem hafa séð iðnnám veslast meira og minna upp í höndum sér sem óæðra námsstig. Þjóðarheildin má sannarlega ekki við því að vanrækja námsbrautir tengdar atvinnuvegum okkar, sjávarútvegi, landbúnaði og iðnaði, svo sem gert hefur verið --- vanræksla eða jafnvel enn verra, alger blindni á þýðingu menntunar í þessum grunngreinum íslensks atvinnulífs.

Ekki svo að skilja að margt af háskólanámi okkar skili sér ekki beint eða óbeint til ágóða fyrir atvinnuvegina eða atvinnulífið í heild. En það nám eða þekking kemur ofan frá. Hitt hefur þá gjarnan gleymst, um vissa menntun þess fólks sem stendur undir þessum atvinnuvegum með vinnuframlagi sínu í hinu beina atvinnulífi. Á þetta minnti ég í haust þegar frv. til fullorðinsfræðslu var lagt fram, og taldi að þó að um brýnt verkefni væri að ræða, sem sinna þyrfti, væri hitt þó hálfu brýnna, að koma sem fyrst föstu skipulagi á framhaldsmenntunina í beinu framhaldi af grunnskólalögunum svo að ekki myndast eyða og það svigrúm og þeir möguleikar, sem þau lög ótvírætt sköpuðu, nýttust til fullnustu, en úr yrði ekki óskapnaður þeirrar ringulreiðar, sem blasir við í dag, eða það, sem sumir andstæðingar laganna héldu fram: enn meiri ásókn í hið einhæfa og þrönga menntaskóla- og háskólastig svo sem raunin hefur orðið á. Ég tel rauhar sjálfur að sorglegast dæmi sé að finna í kennaramenntuninni á landinu, þegar hún var í einu veffangi hafin svo upp sem raun bar vitni og lokaði fyrir mörgu því unga fólki, sem áður hafði þar getað valið sér góða námsbraut, góðri menntun til margvíslegra starfa í raun, sbr. það hve mikil ásókn hinna ýmsu aðila var í fólk úr Kennaraskólanum til margvíslegra starfa í þjóðfélaginu auk sjálfs kennarastarfsins. Virða ber þær tilraunir sem í rétta átt stefna með fjölbrautarskólunum sem í heild eru á réttri leið, en vantar form og skipulag til að þeir geti nýst sem skyldi. Fjölbrautaskólarnir þurfa einnig að vera með margvíslegu sniði, þar sem ein ákveðin braut er valin frekar í einum skóla en öðrum, t. d. menntabraut í sjávarútvegi eða iðnaði við sjávarsíðuna, menntabraut í landbúnaði á framhaldsstigi í framhaldsskólum sveitanna, þó að allt þurfi svo að tengjast á þann veg að eitt loki ekki dyrum fyrir öðru að fullu og öllu. Staðhættir, atvinnuþróun og margt fleira kemur þar til. Sem víðust rammalöggjöf, þó að hún lyti föstu formi og skipulagi, þarf hér til að koma svo að fjölbrautaskólarnir verði í raun skólar margvíslegra samtengdra námsbrauta, þar sem einhæfnin ein og einstrengingsháttur í náms- og verkefnavali ræður ekki ríkjum. Víst þarf hér vel til að vanda og því ráð að hefja í tíma það mikla og margþætta starf sem getur hér vísað okkur framtíðarveg.

Tilraunir eru góðra gjalda verðar og ég efa ekki að árangur þeirra færir okkur fjölmarga lærdóma, en þær tilraunir mega ekki vera mótandi. Aðeins nýskipan málanna í heild getur leitt til jákvæðs árangurs og síðan getur stöðug endurskoðun og endurnýjun átt sér stað, því að ef við viljum hafa menntakerfi okkar í heild lifandi og opið, þá má þar engu slá föstu fyrir langa framtíð, ekkert gera algilt og um leið algott, eins og raunin hefur á orðið. Enginn má skilja orð mín svo að ég vanmeti menntaskólanám út af fyrir sig eða telji háskólanám ekki sjálfsagt. En of mikið má úr öllu gera og þjóðfélaginu er þörf fjölbreytni jafnt í starfsvali sem námsvali, og það má ekki gerast, að ein námsleið verði svo ríkjandi að um hreina ofmenntun sé að ræða og um leið útþynnun. Greining á milli æðri og lægri menntabrauta á ekki að felast g greiningu milli háskólanáms og alls annars náms. Afleiðing þessarar einstefnu hefur orðið sú að æ fleiri námshópar sækja á háskólanámið sem lokamark, án þess að um breytingu grunnmenntunar hafi orðið að ræða, beinlínis vegna þess ofmats sem þessi stefna hefur leitt af sér gagnvart háskólastiginu.

Ég vil líka láta það koma skýrt fram sem álit okkar flm., að við teljum námsfólk okkar leggja hart að sér. Andleg vinna er ekki síður erfið en líkamleg og því erfiðari sem meira þarf á sig að leggja í tíma og fyrirhöfn, eins og verður hjá æ stærri hópi nemenda þegar svo mikill fjöldi sækir á

háskólabrattann sem raun ber vitni. Afleiðingin verður oft sú að við fáum of mikið af raunverulegum skussum út úr þessu námi, þótt hæfileikar þeirra hefðu nýst betur sjálfum þeim og öðrum ef um annað jafngilt en annars konar nám hefði verið að ræða. Veit ég þó að margur nýtur þegn kemur úr þessu langskólanámi og samlagast auðveldlega atvinnulífi og aðstæðum og lagar sig hæfilega að þeim, þó að um hitt séu dæmi, að tengslin hafi rofnað svo gersamlega að oft þykir manni sem kominn sé gestur af annarri stjörnu þar sem langskólamaðurinn birtist í verstu og neikvæðustu mynd.

Ég læt þetta nægja sem almennt spjall, enda komið nóg af svo góðu, en vík í þess stað beint í grg. okkar flm., þar sem nokkuð ljóslega liggur fyrir hvert stefnt skuli og hvernig með nýrri skólaskipan. Við höfum reyndar fengið til liðs við okkur við samningu hennar þá Hjörleif Guttormsson líffræðing, sem mun einna fróðastur hérlendra manna um hin ýmsu form fjölbrautaskóla og hyggst gera þar djarfa og róttæka tilraun á Austurlandi í sambandi við fyrirhugaðan menntaskóla þar, svo og Gunnar Guttormsson fulltrúa í iðnrn. sem hefur sérstaklega haft með iðnfræðslu og verklega menntun að gera í starfi sínu, og hafa báðir miðlað okkur flm. ótæpilega af þekkingu sinni. Gunnar á m. a. sæti í iðnfræðslulaganefnd sem nýlega hefur ítrekað þá stefnu sem hér er verið að gera tilraun til að marka, en í umsögn þeirrar n. til Alþ. nú á dögnum er að finna þessar setningar, með leyfi hæstv. forseta:

„Aftur á móti er það álit n. að hraða beri undirbúningi nýrra laga um allt framhaldsskólakerfið, og við þá lagasmíði er nauðsynlegt að þess sé gætt að samræma starfsemi framhaldsskólanna, gera verkefnaskiptinguna ljósari og fyrirbyggja eftir megni að láta ýmsar námsbrautir lenda í blindgötum eins og nú er tilfellið.

Á það skal bent að mikið er ógert fyrir utan beina lagasmíð til þess að unnt sé að samræma alla framhaldsskóla landsins og má þar nefna m. a. stjórnun og undirbúning námsefnis, því að samræming skólanna útheimtir að námsframboð, kennsluáætlaða og prófkröfur þurfi að vera hinar sömu, að svo miklu leyti sem hinir ýmsu skólar hafa sömu námsbrautir eða hluta af braut.“

Þetta segir í álitu iðnfræðslulaganefndar, þar sem tekið er sterklega undir í raun þessa till. okkar til þál. um skólaskipan á framhaldsskólastigi.

Í grg. okkar segir orðrétt:

„Þess þarf vel að gæta að koma í veg fyrir blindgötur innan framhaldsskólastigsins, þannig að allir eigi þess kost að auka við menntun sína og starfsréttindi og leggja hindrunarlaust inn á nýjar námsbrautir síðar á ævinni í reglulegu skólanámi eða með stuðningi af fullorðinsfræðslu í öðru formi. Að slíkum sveigjanleika skólakerfis er nú unnið víða í grannlöndum okkar, og eflaust má margt læra af þeirri reynslu sem þar er fengin.

Þær áætlanir, sem þegar hafa verið gerðar um samræmt fjölbrautanám á nokkrum svæðum á landinu, eru að álitu flm. vísir að mótun þess heildarskipulags náms á framhaldsskólastigi sem hér um ræðir. Þar er m. a. gert ráð fyrir að námsskrá skólastigsins verði samræmd af fræðsluþvöldum og námið byggt upp í formi eininga, þar sem ein taki við af annarri og unnt er að raða námseiningum saman á skilgreindum námsbrautum sem nemandinn getur valið sér í samræmi við áhugasvið og getu. Veigamikill kostur slíks námsskipulags er sveigjanleiki sem m.a. gerir nemendum kleift að ljúka námi með nokkrum réttindum eftir stutta skólagöngu, t. d. eitt til tvö ár, og auka síðar við án þess að byrja frá grunni. Slík skipan á í senn að geta lyft verkmenntun í landinu til meiri vegs en nú er til hagsbóta fyrir atvinnuþróunina, og einstaklingarnir fá um leið tækifæri til að reyna sig í starfi, áður en þeir lokast inni í mjög sérhæfðu eða löngu námi.

Þeirri endurskipan sem hér um ræðir er þó ekki stefnt gegn þeim sérskólum sem fyrir eru í landinu, því að allir munu þeir geta gegnt mikilvægu hlutverki í tengslum við samræmt fjölbrautanám, hver á sínu sviði, og betur en nú er, þar sem þeir þurfa auk sérkennslunnar að sinna margháttari almennri undirstöðufræðslu.“

Það er rétt að staldra örlítið lengur við síðustu málsgr., því að nýskipan framhaldsskólastigs þarf hvorki né á að brjóta í bága við starfsemi sérskóla þeirra sem í landinu eru og kunna að vera stofnsettir á næstu árum. Þvert á móti þarf að tengja námið í þeim hinni almennu skólaskipan, sérhæfingin kynni að verða í einhverju minni, a. m. k. á fyrri stigum, en almenn undirstöðufræðsla, sem nýst gæti á hvaða námsbraut sem er, yrði þá meiri í hvívetna og ekki vanþörf á að sérskólarnir verði ekki svo einangruð fyrirbæri í skólakerfinu sem raun hefur borið um vitni.

Ef ég ætti að nefna hinar ýmsu námsbrautir sem samræma þarf í nýskipan framhaldsmenntunar svo að ekki verði í blindgötur stefnt, skal nefnt t. d. hjúkrunarfræðsla, verslunar- og viðskiptanam ýmiss konar, húsmæðrafræðsla og margt fleira mætti nefna fyrir utan iðnskólana. Ekki gildir hið sama um hverja þessara greina. Þetta nám fer mislangt í dag og á eflaust eftir að gera í náinni framtíð. En einangruð fræðsla í tilteknum greinum einum á ekki að vera ríkjandi fyrr en á lokastigi. Því meira valfrelsi sem nemandinn hefur, því meiri fjölbreytni sem í námsvali og kennsluefni er, því meiri líkur til þess að nemandur uni betur námi sínu í heild, það víkki sjónhring þeirra, gefi þeim fleiri tækifæri og oftár á námsbrautinni en nú er. Við flm. leggjum einmitt á það sérstaka áherslu að skólaskipanin nýja á fyrst og fremst að vera í þágu nemandans, en ekki kerfisins, gera hann ánægðari, fjölfróðari og viðsýnni í námi sínu svo sem nokkur kostur er. Um framkvæmdina hlýtur alltaf að mega deila og hún getur orðið misjöfn, en sveigjanleiki og víðfeðmi skólaformsins eiga að tryggja möguleika á betri framkvæmd, bættri alhliða menntun á framhaldsskólastigi.

Því er síst að leyna að hér er hægara um að tala en vinna að, og við flm. drögum enga dul á það að hér er mikið starf óunnið, mörg ljón eru á veginum, ýmis sérskólasjónarmið eru sterk, samræming að því er virðist ólíkra námsbrauta ekki leikur einn, enda stefnum við ekki heldur að neinni alhæfingu þannig að neinar stökkbreytingar verði sem reynst gætu hæpnar. En heildarskipulag verður að hafa. Fálmkenndar tilraunir á einstaka sviðum geta gert illt verra, og því þarf heilsteypta rammalöggjöf sem hægt er að laga sig að smátt og smátt. Sú er aðalástæðan fyrir flutningi þessarar till., því að við óttumst að allur dráttur á þessu kunni að reynast alvarlegur, fyrst og fremst, í þeim greinum sem nú þurfa og eiga að fá uppreisn í skólakerfinu, --- öllum þeim greinum sem lúta að atvinnulífi okkar og verkmenntun í landinu.

Í framhaldi af þessu víkjum við alveg sérstaklega að landsbyggðinni, enda vitað að þar þarf sérstaklega vel að hyggja að því að ekki verði þar verr að unnið en á höfuðborgarsvæðinu. Í grg. segir orðrétt:

„Brýnt er einnig vegna byggðasjónarmiða að framhaldsnám eflist í landshlutunum, svo að jafnað verði það bil sem óðum fer breikkandi milli þeirra og höfuðborgarsvæðisins varðandi námskosti og fjölbreytni í námsvali. Það er sjónarmið flm. að endurskoðun sú, sem till. gerir ráð fyrir, sé ekki síst mikilvæg fyrir þróun framhaldsnáms út um land og um leið atvinnuþróun landsbyggðarinnar. Einnig þar á samræmt fjölbrautanam undir forustu „kjarnaskóla“ að geta orðið vegvísir sem tryggi landsbyggðinni betri stöðu til að halda til jafns við höfuðborgarsvæðið um menntunarkosti, enda njóti slík uppbygging jafnræðis og helst forgangs um fjármögnun.

Að því ber að stefna að allt nám á framhaldsskólastigi sitji við sama borð varðandi fjármögnun hins opinbera, ekki síður þær greinar er varða verkmenntun en bóknámið, enda er hefðbundin skipting í þá átt í senn óraunsæ og úrelt “

Það var vikið að tvennu hér áðan. Annars vegar kjarnaskólum sem yrðu forustuaðilar í mótun framhaldsnámsins, svipað og er fyrirhugað með skólann á Egilsstöðum, og er það of flókið mál til að útskýra hér í framsögu. En þegar er fyrirhuguð tenging við verkmenntun í Neskaupstað og víðar og síðar yrði vitanlega Höfn í Hornafirði inni í því dæmi, Hallormsstaður með sína húsmæðrafræðslu, væntanleg búnaðarfræðsla í tengslum við Tilrannastöðina á Skriðuklaustri t. d., útibú frá Fiskvinnsluskólanum, væntanlega á Eskifirði, og þannig mætti áfram telja, svo sem hjúkrunarbraut í tengslum við sjúkrahúsið á Neskaupstað o. s. frv. Möguleikarnir eru miklir og rétt er að ákveðinn kjarnaskóli, eins og hann er hér nefndur, hafi þar forustu, framhaldsbrautir hinna einstöku greina

yrðu þar og um leið verði stefnumótun almennt um samtengingu námsbrautanna, þegar lengra verður komið, í höndum fræðsluráðs þess skóla. Að því er vikið einnig að landsbyggðinni verði gert kleift að ná þessu marki með því að uppbygging fjölbrautánáms njóti jafnræðis og helst forgangs um fjármögnun. Hingað til hefur þessi forgangur verið svo bundinn aðalþéttbýlissvæðinu, að fátt mælir gegn því af sanngirni að um tíma hafi landsbyggðin forgang, a. m. k. til að sinna þeim grunnverkefnum sem þar bíða enn óleyst. Um fjármögnun til hinna einstöku greina, að hún sé sem jöfnust, ætti ekki að þurfa rökstuðnings við. Atvinnuvegir okkar allir kalla á aukna menntun, a. m. k. lágmarksmenntun, og verkmenntunin þarf og á að vera jafnrétt há hinni bóklegu án þess að þar myndist nein menntastigsgjá á milli eins og nú er.

Að lokum segir í grg.:

„Eins og bent er á í tillgr. er óhjákvæmilegt að frv. kveði skýrt á um hver á að vera hlutur ríkisins og aðila í fræðsluumdæmunum í stofnkostnaði, rekstri og stjórnun framhaldsskólanna. Flm. telja að sú kostnaðarskipting, sem bundin er í heimildarlöggjöfinni um fjölbrautaskóla, sé óraunhæf og þarfnist endurskoðunar.“

|| Hlutfallið í dag, 60% :40%, er óraunhæft og ósannjarnt, enda við tilraun eina miðað, og endurskoðun þess er sjálfsgöð og mun raunar í fullum gangi í aukna réttlætisátt fyrir þá aðila er á móti ríkinu eiga að leggja sitt framlag.

Það má segja að grg. ein hafi sagt hér alla sögu, þar eð hún er aðeins vegvísir til þeirrar nýskipunar sem hér þarf að komast á sem fyrst. En nokkur almenn orð hlutu hér að fljóta með. Fyrir okkur landsbyggðarmenn er þetta verkefni í hvívetna mjög brýnt, því að við þurfum hvort tveggja: að vinna upp sem best grunnskólanámið, sem þegar er fullkomin löggjöf um, og ekki síður jafnhliða framhaldsnám í nýjum búningi, laust við fjötra sérhæfingar og forgangs menntaskólanámsins svo sem er í dag. Til að ýta á eftir þessari brýnu lagasetningu er till. þessi flutt. Tæmandi er hún engan veginn. Til þess er ekki ætlast. Og ríka áherslu leggjum við að lokum á að ný löggjöf verði þann veg búin að stöðug endurnýjun og endurskoðun geti átt sér stað í samræmi við breytta tíma og við skulum vona betri og fullkomnari atvinnuhætti, Fátt er meiri þjóðhagsleg nauðsyn í dag en að beina ungu fólki á nýjar menntabrautir sem nýtast þjóðarheildinni og einstökum landshlutum svo vel sem framast má verða, heilbrigðu og þróttmiklu atvinnulífi til eflingar, sjálfri menntuninni til framdráttar menningarlega séð.

Að lokinni þessari umr. vil ég, herra forseti, leyfa mér að leggja til að þessu máli sé vísað til hv. menntmn.

0000-00.txt