

Nd.

863. Nefndarálit

[271. mál]

um frv. til l. um framhaldsskóla.

Frá 2. minni hl. menntamálanefndar.

Löngu er orðið aðkallandi að sett verði samræmd heildarlög um framhaldsskólana. Löggjöf um fjölbrautaskóla er harla frumstæð og gildandi kerfi felur í sér mikla fjárhagslega mismunun gagnvart kjördæmum og sveitarfélögum eftir því hvaða tegundir framhaldsskóla hafa risið þar. Verknám situr ekki við sama borð og bóknám. Kerfið er ósamstætt, býður upp á blindgötur og mótast af allt of mikilli miðstýringu.

Stjórnarfrumvarpið um framhaldsskóla, sem hér er til afgreiðslu, er vissulega til bóta miðað við það kerfi sem enn er við lýði. En þó er frumvarpið það gallað að ekki verður við unað nema gerðar séu á því veigamiklar breytingar. Undirritaður skilar því sérálitni ásamt fjölmörgum breytingartillögum á sérstöku þingskjali.

Þingmenn Alþýðubandalagsins í neðri deild lögðu fram frumvarp um framhaldsskóla þegar í byrjun þings. Þar er í veigamiklum atriðum aðra stefnu að finna en í stjórnarfrumvarpinu og skal sá munur rakinn hér í fáum orðum:

1. Frumvarp Alþýðubandalagsins gerir ráð fyrir verulegri valddreifingu frá ráðuneytum menntamála og fjármála til lýðkjörinna fræðsluráða í hverju kjördæmi, til skólastjórna, kennara og nemenda. En frumvarp ríkisstjórnarinnar mótast af svipaðri miðstýringu og hér hefur verið um langt skeið. Fræðsluumdæmi verða engin og sjálfstæði skólanna mjög takmarkað. Allir þræðir liggja um hendur ráðherra.

Dæmi:

1. Ráðherra skipar skólanefndarmenn eftir tilnefningum sem hann setur sjálfur reglur um og formann nefndarinnar án tilnefningar.
2. Ráðherra skipar skólameistara, óbundinn af vilja skólanefndar.
3. Ráðherra skipar fasta kennara, óbundinn af tillögum skólanefndar og skólameistara.
4. Hvorki nemendur né kennarar eiga nokkurn rétt til áhrifa á skipan skólanefnda, en þeir eiga hins vegar aðild að skólaráði sem virðist þó algjörlega valdalaus stofnun.

Í frumvarpi okkar alþýðubandalagsmanna er ákvæði um að kennarar og nemendur eigi sæti í skólastjórn hvers skóla. Skólastjórnin kys skólastjóra til fjögurra ára í senn og ræður kennara. Þannig er valdið flutt úr ráðuneytinu til skólasamfélagsins. Jafnframt fær fræðsluráð umdæmisins vald til fjármálalegrar yfirstjórnar og stefnumörkunar sem hingað til hefur verið í ráðuneytinu. Verulega er dregið úr úreltri miðstýringu til að efla sjálfstæði skólanna og laða fram áhuga og frumkvæði heimamanna.

2. Því miður er það svo að stór hluti nemenda heldur ekki áfram námi í framhaldsskóla að loknum grunnskóla. Sumir ná aldrei grunnskólaprófi og aðrir heltast fljótt úr lestinni. Í frumvarpi okkar alþýðubandalagsmanna er lögð á það þung áhersla að reynt sé að fullnægja þroskaþörf allra að skyldunámi loknu en ekki aðeins þeirra 70% nemenda sem halda viðstöðulaust áfram námi í framhaldsskóla eftir því sem skýrslur sýna.

Í stað þess að segja að þeir sem heltast úr lestinni séu ekki hæfir til framhaldsnáms er eðlilegra að líta svo á að framhaldsskólakerfið hæfi ekki öllum nemendum og eigi að gera sig hæft til að bjóða öllum upp á þroskamöguleika sem henta; nám sem þeir ráða við. Þetta viðhorf er ekki fyrir hendi í stjórnarfrumvarpinu.

Undirritaður vakti máls á þessu við meðferð málsins í nefnd og varð niðurstaðan í nefndinni að breyta 2. gr. frumvarpsins. Verður orðalag hennar nú miklu nær því sem er í 2. gr. okkar frumvarps, sbr. orðin í breytingartillögu meiri hl. nefndarinnar: „Hlutverk framhaldsskólanna er . . . að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðissamfélagi með því að skapa skilyrði til náms og þroska *við allra hæfi* . . .“ Eftir sem áður þarf þetta að koma miklu skýrar fram í lögum og í því skyni flytur undirritaður viðbótartillögu við 1. mgr. 16. gr. svohljóðandi: „Tryggja skal að allir nemendur eigi kost á námi við hæfi.“

3. Í stjórnarfrumvarpinu eru ýmis ákvæði sem lýsa litlum skilningi á aðstöðu minni skóla í dreifðum byggðum landsins utan þéttbýlissvæðisins við Faxaflóa. Í 32. gr. eru ákvæði þess efnis að framlög ríkisins til skólanna verði miðuð við tiltekna upphæð á hvern nemanda árlega og þessi upphæð verði sem næst jafnhá hvar sem er á landinu. Í 34. gr. er ákveðið það svigrúm að 1,7–2 kennslustundir á viku komi á hvern nemanda í bóknámi eftir stærð og gerð skóla. Þó er veitt viðbótarsvigrúm í verknámi og sérnámi og heimilt að taka tillit til aðstæðna. Augljóst er að kostnaður á nemanda er ekki sá sami í litlum skólum og stórum; oft eru tvöfalt og jafnvel þrefalt fleiri nemendur í kennslustundum á skólasvæðum þar sem nemendur skipta tugum þúsunda en í skóla sem á að fullnægja námsþörf nemenda á tilteknu svæði þar sem aðeins eru 200–300 nemendur í aldursárgangi, jafnvel færri. Vandamál af þessu tagi verða ekki leyst með þriliðureikningi. Það er ofureinföldun á veruleikanum og slík dæmi ganga aldrei upp. Skólameistarar í minni framhaldsskólum hafa á það bent að þessi þröngu ákvæði geti haft í för með sér stórminnkað námsframboð í minni skólum. Undirritaður leggur því til að þessi ákvæði verði felld brott úr stjórnarfrumvarpinu.

Við fyrstu umræðu gagnrýndi undirritaður harðlega að sveitarfélögum væri ætlað að taka fullan þátt í byggingu heimavista. Svo er ekki nú hvorki við menntaskóla né fjölbrautaskóla ef mörg sveitarfélög standa að rekstrinum. Því væri þetta stórt spor aftur á bak. Sem betur fer náðist um það samkomulag í nefndinni að ríkissjóður greiði allan kostnað við byggingu heimavista og ber að þakka fyrir þá breytingu.

Hins vegar er það hæpið réttlæti að ætla sveitarfélögum að standa undir 40% af byggingarkostnaði framhaldsskólanna eins og stjórnarfrumvarpið gerir ráð fyrir. Víða hefur ríkið byggt menntaskóla og borgað þann kostnað að fullu. Bygðarlög, sem nú eru að hefja byggingu á framhaldsskólahúsum, eru illa sett að þessu leyti að þurfa að borga 40% kostnaðarins. Sanngjarnt virðist að ríkið komi meira til móts við sveitarfélögin og greiði 80% stofnkostnaðar, eins og við alþýðubandalagsmenn höfum lagt til í okkar frumvarpi, sbr. og breytingartillögu undirritaðs við stjórnarfrumvarpið.

Við alþýðubandalagsmenn leggjum mikla áherslu á að lögin um framhaldsskóla verði fyrst og fremst rammi utan um skólastarfið. Innan þessa ramma þurfa skólarnir að hafa sjálfstæði til að þróast. Í frumvarpi okkar er rætt um „rammanámsskrá“ ráðuneytisins og með því lögð áhersla á að afskipti ráðuneytisins verði ekki of smáatriðakennd eða smásmuguleg.

Innan þessa lagaramma þarf að vera svigrúm til valddreifingar og til lýðræðislegrar þátttöku kennara og nemenda skólanna. Skólastarfinu þarf að skapa þess háttar umhverfi

með aðild fræðsluráða í héraði að íbúar skólasvæðanna, foreldrar og sveitarstjórnarmenn skynji ábyrgð sína og fylgist með þróun skólanna í stað þess að líta á þá sem útibú ráðuneytisins sem þeir hafi lítið með að gera.

Liðinn er rúmur áratugur frá því að hafist var handa um þær breytingar á skólakerfinu sem mynda áttu undirstöðu fyrir úrbætur í framhaldsmenntun hér á landi. Setning laga um grunnskóla, nr. 63/1974, var áfangi að þessu marki. Haustið 1974 skipaði þáverandi menntamálaráðherra nefnd til að gera tillögur um breytta skipan náms á framhaldsskólastigi. Nefnd þessi skilaði áfangaáliti í júlí 1976 og í febrúar 1977 frumvarpi til laga um framhaldsskóla. Síðan hafa sjö stjórnarfrumvörp komið fram um framhaldsskóla, en því miður verður ekki sagt að frumvörpin hafi batnað með tímanum því að þetta seinasta, sem hér er til umræðu, er haldið ýmsum göllum sem fyrstu frumvörpin voru laus við.

Alþýðubandalagið hefur jafnan látið skólamál til sín taka. Það studdi á sínum tíma þá megin stefnu sem fyrstu frumvörpin byggðust á og ekki vantaði nema herslumuninn að framhaldsskólafrumvarpið yrði lögfest á árunum 1978–1979 þegar Alþýðubandalagið fór með menntamálin í þáverandi ríkisstjórn.

Á landsfundi Alþýðubandalagsins 1983 var gerð ítarleg ályktun um uppeldis- og fræðslumál. Þar var m.a. hvatt til þess að hraðað yrði setningu laga um framhaldsskóla. Talið var nauðsynlegt að í tengslum við það verkefni beitti flokkurinn sér fyrir opinni stefnumræðu um málefni framhaldsmenntunar. Veturinn 1984–1985 helgaði hópur flokksmanna og áhugamanna utan flokksins sig þessu verkefni. Gekkst hópurinn m.a. fyrir opinni ráðstefnu um framhaldsmenntun í október 1985 og kynnti þar hugmyndir sínar, þar á meðal frumvarp um framhaldsskóla.

Í því frumvarpi, sem síðan var samansett og hefur þrívægis verið flutt á Alþingi, eru fjöldamörg atriði sem þurfa að vera í nýjum framhaldsskólalögum en er ekki að finna í frumvarpi ríkisstjórnarinnar. Auk þess sem þegar er nefnt má sem dæmi nefna ákvæði um *fjarkennslu*. Í frumvarpi okkar er ráð fyrir því gert að fjarkennsla geti orðið gildur þáttur í framhaldsnámi. Gert er ráð fyrir að Námsgagnastofnun sjái um öflun og gerð námsefnis á þessu sviði, Ríkisútvarpið annist útsendingar, svo sem heimild er fyrir í útvarpslögum, og útstöðvar í hverju fræðsluumdæmi annist leiðbeiningar og tengsl við nemendur.

Annað dæmi er tillaga okkar um *óháða eftirlitsnefnd* sem fengi það hlutverk að gera reglubundna úttekt á starfi og stöðu framhaldsskóla. Slík greiningarvinna gerð af mönnum með sérþekkingu í skólamálum gæti orðið til mikils stuðnings fyrir rannsókn- og tilraunastarf í hverjum skóla og þannig stuðlað að æskilegri þróun skólanna og framhaldsmenntunarinnar.

Að öðru leyti vísa ég til breytingartillagna við frumvarpið á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 13. apríl 1988.

Ragnar Arnalds.