



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Um stöðu og framtíð
Starfsmenntaráðs

Jón Torfi Jónasson

Rannsóknarstofa um menntakerfi
Félagsvísindastofnun HÍ
Maí 2006

Efnisyfirlit

1.	Yfirlit	3
2.	Meginmarkmið	4
3.	Um mat á stöðu Starfsmenntaráðs	5
3.1	Ábyrgð stjórnvalda: hver á hún að vera í málefnum Starfsmenntaráðs?.....	5
3.2	Verkaskipting ráðuneyta: Hver á hún að vera í þessum málaflokki?.....	6
3.3	Aðgerðir stjórnvalda: til hvaða aðgerða ættu stjórnvöld að grípa?.....	6
3.4	Tengsl starfsmenntunar og félagsmálaráðuneytis.....	6
3.5	Hlutverk félagsmálaráðuneytis í starfsmenntamálum.....	7
4.	Lög um Starfsmenntaráð	8
4.1	Markmiðin í 1. grein laganna.....	8
4.2	Stefnumörkun.....	9
4.3	Eru löggin um námskeið?.....	10
5.	Skilgreining á verkefni Starfsmenntaráðs	11
5.1	Skilgreining á starfsmenntun.....	11
5.2	Er skilgreiningin of þröng?.....	12
5.3	Ætti að nota annað heiti en starfsmenntun?.....	13
6.	Staðan í dag	15
6.1	Staðan í stjórnkerfinu.....	15
6.2	Heimurinn utan Starfsmenntaráðs.....	15
6.3	Staða menntunar.....	15
7.	Stefnumörkun Starfsmenntaráðs og starf	18
7.1	Hlutverk og stefna frá janúar 2000.....	18
7.2	Starfsmenntun til framfara, 2000.....	18
7.3	Úthlutanir Starfsmenntaráðs 1996-2006.....	20
7.4	Fjármál menntunar utan hins formlega menntakerfis.....	20
8.	Horft til framtíðar	22
8.1	Um stofnunina Starfsmenntaráð.....	22
8.2	Hvar eru veiku hlekkirnir í íslenska starfsmenntakerfinu?.....	22
8.3	Um verkaskiptingu hins opinbera.....	24
8.4	Frumkvæði Starfsmenntaráðs.....	24
8.5	Um viðmið í starfi Starfsmenntaráðs.....	25
8.6	Almennar hugmyndir um framtíðarverkefni Starfsmenntaráðs.....	26

1. Yfirlit

Nokkur atriði sem rædd eru í skýrslunni. Ég tel m.a.

- að bæði hlutverk hins opinbera og verkaskiptingu opinberra aðila í þeim málaflokkum sem Starfsmenntaráð fjallar um þurfi að ræða upp á nýtt.
- að orðið starfsmenntun sé e.t.v. ekki heppilegt í þessu sambandi.
- að Starfsmenntaráð (hvað sem það ætti að heita og undir hvern það heyrði) eigi að vera til og hafi veigamiklum hlutverkum að gegna.
- að Starfsmenntaráð eigi að taka miklu ákveðnara frumkvæði en það hefur gert, þótt lögin séu svolítið beggja blands í því efni. Sá tónn er einnig sleginn í stefnuplaggi ráðsins frá árinu 2000.
- að ráðið eigi að taka félagslegt hlutverk sitt enn alvarlegar en það hefur gert.
- að ráðuneytið (stjórnvöld) hyggi betur að því hvers konar verkfæri það hugsar sér Starfsmenntaráð

Ég legg til að ráðið noti önnur viðmið um starfsemi sína en það ákvað í janúar 2000 (7.2, 8.5) og nefni í því sambandi:

Verkefnin eignist samastað og verði sjálfbær, a.m.k. í þeirri merkingu að þegar þau eru komin á legg þá þrífist þau án atbeina Starfsmenntaráðs.

Verkefnin falli að félagslegu jöfnunarhlutverki félagsmálaráðuneytisins, bæði hvað varðar einstaklinga og fyrirtæki.

Sum verkefnin séu liður í að vaka yfir þeim brotalómum sem kunna að vera í starfsmenntun, einstaklinga, fyrirtækja eða starfsgreina.

Verkefnin ýti undir nýjungar í verklagi í starfs- og endurmenntun sem henta vel þeim sem veikast standa.

Ég legg einnig til eftirfarandi verkefni (sem eru síðan útfærð frekar):

A) Þróun starfsmenntunar í fyrirtækjum (ekki síst fyrir þá starfsmenn sem minnsta skólagöngu hafa), m.a. að farnar séu nýja leiðir í þessu efni.

B) Vöktun og úrræði fyrir þá sem minnsta menntun hafa eða standa félagslega höllum fæti af einhverjum sökum¹

C) Uppfærsla þekkingar á vinnumarkaði (starfsþróun²), einkum hjá þeim fyrirtækjum sem virðast ekki endilega hafa sjálfstætt bolmagn til þess og virðast hafa á að skipa vinnuafli sem ekki nýtur þess sem best þekkist.

Í þessum tillögum er gert ráð fyrir að ráðið hlutist til um þessi efni, en sjái ekki um þau sjálft heldur feli þau öðrum. Hér á eftir er rætt um stofnanabindingu þessara verkefna, en í því efni er fyrst of fremst átt við að ábyrgð á þeim sé niðurnegld og þau eigi sér samastað. Einnig er bent á að ráðið geti hlutast til um að góðar erlendar hugmyndir um verklag á sviði ráðsins berist til landsins auk þess að sjá til þess að hugmyndir um það sem vel er gert hér á landi dreifist á milli fyrirtækja og stofnana.

¹ Þetta er að hluta til í höndum Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins, en hún dekkar ekki allar hliðar þessa máls, m.a. annars ekki öll úrræði í starfsmenntun sem þarft væri að sinna.

² Sjá nánar á bls. 23.

2. Meginmarkmið

Markmið þessarar skýrslu er að ræða atriði sem höfundur þykja mikilvæg við endurmat á stöðu Starfsmenntaráðs í því umhverfi atvinnu- og menntamála sem þróast hefur undanfarna áratugi. Skýrslan er skrifuð að tilhlutan Starfsmenntaráðs og gert var ráð fyrir að hún yrði almenns eðlis og vekti spurningar. Sumt í skýrslunni kann að valda ágreiningi en það var samt sem áður ekki markmið höfundar. Á hinn bóginn reyndi ég heldur ekki að sneiða hjá ágreiningsefnum.

Í þessu skjali er tekið mið af eftirfarandi:

- a) Lögum um starfsmenntun í atvinnulífinu, m.a. um Starfsmenntaráð og umfjöllun um þau. Ég hef haft í huga aðdraganda lagasetningarinnar og deilurnar um þau á sínum tíma, m.a. um verkaskiptingu menntamálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis. Þótt lögin séu barns síns tíma þá eru þau í gildi.
- b) Stefnumörkun Starfsmenntaráðs frá því í janúar 2000 og umfjöllun um hana. Margt af því sem fram kemur hér á eftir er í takt við þær hugmyndir sem þar eru settar fram.
- c) Þeirri breytingu sem orðið hefur á fjármögnun starfsmenntunar og á styrkjaumhverfinu undanfarin ár, ekki síst starfsmenntunarsjóðum.
- d) Þeirri breytingu sem orðið hefur á stofnanaumhverfinu, m.a. með tilkomu Fræðslumiðstöðvar atvinnuveganna og eflingu símenntunarmiðstöðva.
- e) Hvar veikir hlekkir kunna að vera í íslenska starfsmenntunarkerfinu, m.a. miðað við 3. grein laga um starfsmenntun í atvinnulífinu.
- f) Áherslum Starfsmenntaráðs í styrkveitingum og m.a. spurningu um hvort styrkjakerfi af því tagi sem notað hefur verið sé enn skynsamlegasta leiðin til að ná markmiðum laganna.
- g) Frumkvæði starfsmenntaráðs, t.d. hvort það ætti að vera ákveðnara í að koma á framfæri sínum eigin hugmyndum.
- h) Almennum hugmyndum skýrsluhöfundar um mikilvæg verkefni, fyrst miðað við a) og síðan b) til g).

Hér er ekki gerð úttekt á styrkveitingum Starfsmenntaráðs. Það er ljóst að mestum hluta fjárveitinga ráðsins hefur verið varið til þess að styrkja námskeið og námsefnisgerð af ýmsu tagi. Einnig skyld afmörkuð verkefni. En í heildina hefur ráðið styrkt mjög fjölbætt verkefni. Ekki hefur verið gerð sérstök athugun á því hve vel hefur tekist til með þetta á síðustu árum. Í því sem sagt er og ályktað í þessu skjali gerir höfundur því skóna að þessi úthlutun hafi almennt verið skynsamleg og í anda þeirra hefða sem ráðið hefur mótað á grundvelli laganna.

3. Um mat á stöðu Starfsmenntaráðs

Lög nr. 19 frá 1992 um starfsmenntun í atvinnulífinu áttu sér langan aðdraganda. Frumvarp þessa efnis hafði verið lagt fram a.m.k tvisvar áður án þess að vera samþykkt þegar þau voru loks samþykkt á Alþingi. Ítarleg skýrsla um störf Starfsmenntaráðs var síðan lögð fram á Alþingi í febrúar 1995, en þar var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri tímabært að hrófla við lögnum. Birt var skýrsla um störf ráðsins fyrir árin 1995-1999. Árið 2000 samþykkti Starfsmenntaráð nýja stefnu sína, *Hlutverk og stefna*, (samþykkt 7. janúar 2000) og gaf út *Stefnumótun Starfsmenntaráðs félagsmálaráðuneytisins* í janúar 2000. Tekið er mið af þessum gögnum í umfjöllun um Starfsmenntaráð, en jafnframt reynt að draga fram atriði sem ekki eru bundin þeim.

Hér verður dregið á nokkur atriði sem eru mikilvæg til þess að fá yfirsýn yfir þróun mála og einungis vikið að atriðum sem helst þarf að hyggja að í stefnumörkun Starfsmenntaráðs. Umfjöllunin er almenns eðlis og niðurstaðan sú að verkefni ráðsins séu mikilvæg en áherslu í starfi þess skuli breytt. Mörg þeirra verkefna sem ég nefni tel ég mjög brýn og ráðið hefur einmitt styrkt verkefni að því tagi með ýmsu móti á undanförunum árum. Ennfremur er full ástæða til þess að stilla saman hugsanlegum lögum um fullorðinsfræðslu og starfsmenntun í atvinnulífinu eins og ráðgert var árið 1992.

Umræða um Starfsmenntaráð og lög um starfsmenntun í atvinnulífi vekur upp ýmis ágreiningsmál. Það er óskynsamlegt að meta stöðu ráðsins í einhverjum smáatriðum nema með því að taka þau til umfjöllunar fyrst. Það er erfitt fyrir höfund þessarar skýrslu að taka faglega afstöðu til margra þeirra því þau eru í eðli sínu pólitísk og aðeins þegar ákvarðanir um þau hafa verið teknar er tímabært að hefja hina faglegu umræðu um tiltekin útfærsluatriði. Það sást vel í aðdraganda lagasetningarinnar í umræðu um frumvarpið á þingi 1992 hve málið var viðkvæmt þrátt fyrir að samstaða væri um efni eða meginmarkmið aðgerðanna. Svo virðist sem helstu ágreiningsefnin sem nú skipta máli snúist um 1) hver ábyrgð stjórnvalda eigi að vera gagnvart starfsmenntun, 2) hver verkaskiptin ráðuneyta eigi að vera í þessum málaflokki, 3) til hvaða aðgerða stjórnvöld eigi að grípa hvað varðar starfsmenntun í atvinnulífinu, 4) hvar starfsmenntun kemur inn í myndina og 5) hvert hlutverk félagsmálaráðuneytis eigi að vera í þessum málaflokki.

3.1 Ábyrgð stjórnvalda: hver á hún að vera í málefnum Starfsmenntaráðs?

Stjórnvöld hafa vitaskuld axlað mikla ábyrgð á þróun atvinnulífsins, þar á meðal starfsmenntun, með rekstri skólakerfisins og skyldra verkefna. Kennsla, rannsóknir, nýbreytni- og þróunarstarf eru málaflokkar sem stjórnvöld sinna með fjölbættu stofnana- og styrkjakerfi, fyrir fólk á öllum aldri og fyrirtæki og stofnanir af öllu tagi. Rökin fyrir þessu eru margvísleg og erfitt er að ímynda sér eitthvað eitt kerfi sem annast allt sem þarf að gera. Um þetta verður rætt nánar síðar, en ekki er neinum vafa undirorpið að stjórnvöld koma víða við sögu í málaflokkunum kennsla, fræðsla, rannsóknir og þróun. Spurningin er því ekki hvort, heldur hvernig þau geti best sinnt hlutverki sínu. Með lögnum um Starfsmenntaráð og yfirlýsingum sínum í tengslum við kjarasamninga í árslok 2000, í mars 2004 og í nóvember 2005 staðfestu stjórnvöld enn frekar ábyrgð sína í þessum málaflokki.

3.2 Verkaskipting ráðuneyta: Hver á hún að vera í þessum málaflokki?

Margar leiðir eru farnar til þess að móta og efla þjóðfélag, m.a með þróun atvinnu- og efnahagslífs. Viðurkennt er að ávöxtun mannauðs er þar meðal mikilvægustu verkefna. Hún krefst grunnmenntunar fyrir fólk á öllum aldri og endurmenntunar; hún krefst fjölbætts þróunarstarfs og rannsókna. Það er erfitt að skipta þessum verkefnum í hólf og þar með á milli ráðuneyta, að því marki sem stjórnvöld eiga að koma við sögu. Þetta sést vel á uppbyggingu Vísinda- og Tækni-ráðs þar sem fjölmörg ráðuneyti sameinast um verkefnið. En einhver verkaskipting verður að vera. Sú skipan hefur þróast síðustu árin að fræðslumál eru á vegum menntamálaráðuneytis (dæmi um undantekningar eru Landbúnaðarháskóli Íslands, Starfsfræðslunefnd fiskvinnslunnar og Starfsmenntaráð), en margir málaflokkar sem snúast um félagslega jöfnun, félagsleg úrræði eða félagslega velferð falla undir félagsmálaráðuneyti. Með lögunum árið 1992 náðist ákveðið samkomulag um að hluti starfsfræðslu heyrði undir félagsmálaráðuneyti en þó ekkert verkefni sem beinlínis félli undir starfsmenntakerfið. Verkaskiptingin hefur verið að skýrast síðan og að öðru jöfnu verið að færast til menntamálaráðuneytis. Aðilar atvinnulífsins áttu sennilega áhrifa-meiri aðild að Starfsmenntaráði en almennt gerðist í fræðslukerfinu þegar lögin voru sett.

3.3 Aðgerðir stjórnvalda: til hvaða aðgerða ættu stjórnvöld að grípa?

Á tímabili var gert ráð fyrir tiltölulega einföldum aðgerðum af hálfu stjórnvalda í fræðslumálum. Annað hvort var þróað skólakerfi eða styrkjakerfi. Á seinni hluta 20. aldarinnar fjölgar stofnunum af ólíku tagi sem tengjast þessum málaflokki. Sumt var á vegum hagsmunaaðila atvinnulífsins. Í tengslum við sjóði um símenntun mótuðust stofnanir sem eiga að sinna þróunar- eða uppbyggingarstarfi. Annað var á vegum hins opinbera. Rannsóknarstofnanir atvinnuveganna voru eflar; Iðntæknistofnun hefur sinnt bæði þróunar- og fræðslustarfi, farskólar framhaldsskólanna tóku á sig mynd og breyttust svo í símenntunarmiðstöðvar. Iðnfræðsluráð var endurreist, fyrst í fræðslunefndum atvinnulífsins, síðan í nýrri mynd starfsgreinaráða og Fræðslumiðstöð atvinnulífsins var stofnuð. Þessi þróun felur í sér viðurkenningu á því að skynsamlegt sé að kerfisbinda tiltekin verkefni til þess að ná árangri. Hér er átt við að verkefni sem beinast að hópum sem standa höllum fæti eigi sér skýran samastað í kerfinu og hafi á að skipa festu í fagmennsku og tryggja fjárhag. Ég nota orðin kerfisbinding eða stofnanabinding í þessu sambandi til þess að draga fram mikilvægi festunnar í þessu sambandi. Það eru auðvitað til margar ólíkar gerðir stofnana eða fræðsluáðila sem geta sinnt fræðslustarfi. Í þessu sambandi má nefna að í samningum sínum við menntamálaráðuneytið 1992 virðist félagsmálaráðherra nánast hafa heitið því að ekki yrði nein kerfisbinding af slíku tagi á grunni laganna 1992.³ Þegar horft er til baka þá virðist þetta hafa verið óheppileg ákvörðun. Það er vissulega fjölmargt á sviði starfsmenntunar í atvinnulífinu sem getur blómstrað án opinberra eða hálfopinberra stofnana. Önnur verkefni þurfa á þeim að halda, því þau þurfa að njóta festu og frumkvæðis stjórnvalda (eða annarra sambærilegra aðila)⁴.

3.4 Tengsl starfsmenntunar og félagsmálaráðuneytis

Það er mikilvægt að átta sig á því hvers vegna starfsmenntun fékk svo mikið vægi hjá félagsmálaráðuneytinu sem raun ber vitni. Fyrir því virðast vera þrjár skyldar ástæður. Að því marki sem starfsmenntun í atvinnulífinu telst vinnumarkaðsmál fremur en fræðslumál gat málið allt eins heyrt undir félagsmál eins og menntamál. Sömuleiðis, að því marki sem hægt var að tengja

³ Þetta má lesa út úr umræðum á Alþingi um frumvarpið.

⁴ Hér er vísað til þess frumkvæðis sem tekið var með stofnun Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins.

starfsmenntun við glímu við atvinnuleysi og endurhæfingu fyrir breyttan vinnumarkað, var eðlilegt að málið væri flokkað sem félagsmál og tengdist m.a. Vinnumálastofnun og Atvinnuleysis-tryggingasjóði. Lögin áttu örugglega ekki síst að nýtast þeim sem veikast stóðu á vinnu-
markaðnum. Í þriðja lagi töldu stéttarfélögin að þau ættu að hafa talsvert um þessi mál að segja og vildu, a.m.k. sum, að málið heyrði frekar undir félagsmálaráðuneytið.⁵ Það er alveg ljóst að hugmyndin var sú að lögin skyldu stuðla að eflingu þeirrar menntunar sem í raun færi fram í atvinnulífinu.

3.5 Hlutverk félagsmálaráðuneytis í starfsmenntamálum

Það er erfitt að fóta sig á þessum hála ís. Miðað við þá þróun í verkaskiptingu sem orðið hefur undanfarna áratugi heyrir fræðslustarf af flestu tagi að öðru jöfnu undir menntamálaráðuneyti. Hins vegar á sú starfsemi sem miðast við að jafna aðstöðu fólks og lyfta þeim sem standa höllum fæti, m.a. með tilstyrk fræðslu, ráðgjafar og þjálfunar, allt eins heima í ráðuneyti félagsmála. Önnur hlið á sama peningi er stuðningur við fyrirtæki sem vegna smæðar sinnar standa veikt. Það fer vel á því að þetta sé í verkahring sama aðila, en einfaldast væri að það verk væri í höndum einhvers sem ekki væri endilega bundinn tilteknu ráðuneyti. Það sem sagt verður hér á eftir er óháð því hjá hvaða ráðuneyti er falið að annast málið. En þá vaknar spurningin um hvaðan rekstrarféð eigi að koma.

⁵ Það er ljóst að þátttaka aðila vinnumarkaðarins í stjórnun fræðslumála er mjög mikil, sjá Viðauka í Halldór Grönvold. (2005). Þátttaka verkalýðshreyfingarinnar í starfsmenntun og fullorðinsfræðslu. Yfirlit – heildarsýn. Handrit.

4. Lög um Starfsmenntaráð⁶

Lög um Starfsmenntaráð eru barn síns tíma. Engu að síður móta þau vitaskuld enn starf ráðsins. Eins og áður hefur komið fram áttu lögín sér langan aðdraganda og töluverð efnisleg umræða var um þau á Alþingi á sínum tíma. Með þeim fylgdi ítarleg greinargerð til leiðsagnar um túlkun þeirra. Hér verður ekki farið út í túlkun laganna eða útlistun í smáatriðum, en þess í stað verða ræddar þrjár hliðar þess máls. Hin fyrsta lýtur að því hvað hægt sé að lesa út úr fyrstu grein laganna og hin næsta er um hversu markviss eða samstillt lögín séu í heild sinni. Síðast kemur að spurningu um hvort breyta þurfi lögunum.

4.1 Markmiðin í 1. grein laganna

Markmið laga þessara er að hvetja til aukinnar starfsmenntunar í atvinnulífínu í þeim tilgangi að:

- stuðla að aukinni framleiðni, bæta gæði vöru og þjónustu og greiða fyrir tækninýjungum og framþróun í íslensku atvinnulífi,
- stuðla að bættri verkkunnáttu og aukinni hæfni starfsmanna til að mæta nýjum kröfum og breyttum aðstæðum,
- auka möguleika og treysta stöðu einstaklingsins á vinnumarkaðinum með því að gefa honum kost á að efla og endurnýja þekkingu sína og gera hann um leið hæfari til að takast á við ný og breytt verkefni,
- jafna möguleika fólks á vinnumarkaði og þess fólks sem er tímabundið utan hans til að afla sér starfsmenntunar, einkum þeirra sem notið hafa lítillar eða engrar starfsmenntunar fyrir, með öflugu framboði á grunnmenntun til ákveðinna starfa eða til starfa í tiltekinni atvinnugrein,
- greiða fyrir hreyfingum starfsmanna úr einni atvinnugrein í aðra eftir aðstæðum og horfum á hverjum tíma,
- mæta þörfum starfshópa, sem missa vinnu vegna breytinga í atvinnuháttum, fyrir endurmenntun og þjálfun til annarra starfa eftir aðstæðum á hverjum tíma.

Tvenns konar athugasemdir má gera við þessi markmið. Þótt lítil ágreiningur geti verið um mikilvægi þeirra má spyrja hvort þau séu ekki of umfangsmikil og almenn sem sérstök verkefni félagsmálaráðuneytis. Ég tel svo vera. Miðað við minn skilning á kerfinu eru greinar d) og f) mikilvægastar miðað við stöðu laganna hjá félagsmálaráðuneytinu, en greinar b), c), og e) eru einnig mikilvægar að því marki sem þær vísa til fólks sem almennt stendur höllum fæti á vinnumarkaðnum. Önnur athugasemd skiptir- miklu meira máli og vekur upp einfalda spurningu en svarið er ekki nærri eins augljóst og lögín gera ráð fyrir.⁷ Spurningin er þessi: Hvaða leiðir eru færar til þess að ná fram markmiðum 1. greinarinnar? Eða, ef við þrengjum spurninguna talsvert: Eru námskeið (m.a. námsefnisgerð) besta leiðin til þess að ná fram markmiðum greinarinnar? Því það er ljóst af lögunum að þau eru það verkfæri sem þau miða helst við.

Líkast til eru margar leiðir til þess að ná fram markmiðum laganna aðrar en með námskeiðahaldi af ýmsum toga,⁸ og það er þarft að velja því fyrir sér fordómalaust hvaða leiðir kæmu til greina varðandi hvern lið (að vísu gefur d liður laganna ákveðinn vegvísi, en hinir ekki). Um slíkar leiðir verður rætt síðar.

⁶ Lög um starfsmenntun í atvinnulífínu nr. 19 15. maí 1992.

⁷ Hér er verið að skrifa um anda laganna en ekki úthlutun Starfsmenntaráðs eða túlkun þess á lögunum í árána rás.

⁸ Höfundur var í desember 2005 þátttakandi í svokölluðu jafningamati (*Peer review*) á vegum Evrópusambandsins, þar sem gerð var grein fyrir átaki Englendinga til þess að ná árangri á því sviði sem Starfsmenntaráð hefur hlutverki að gegna. Þar komu fulltrúar fjölmargra þjóða og sögðu álit sitt á þessu verkefni í ljósi þess sem var að gerast í þeirra heimalöndum. Mér fannst verkefnið sérlega áhugavert, en þó ekki síður verklagið vegna þess hve mikið var talað um reynslu ólíkra þjóða af skyldum verkefnum. Spurning vaknar, t.d. hvort Starfsmenntaráð gæti verið virkari þátttakandi í slíku ferli og flutt þannig þekkingu inn í kerfið? Ég held að þetta geti verið verklag sem hentar.

Bæði 3. og 4. grein laganna eru að mestu úreltar en sennilega ekki til trafala.

3. gr. Lögin taka til náms (námskeiða) sem þátttakendur stunda til að auka færni og þekkingu til þeirra starfa sem þeir fást við eða stefna að, enda falli það að markmiðum laga þessara og aðstæðum á vinnumarkaði hverju sinni.

Til þessarar menntunar telst:

- a. Grunnstarfsmenntun: Grundvallarstarfsmenntun til ákveðinna starfa eða til starfa í tiltekinni atvinnugrein í framleiðslu og þjónustu.
- b. Eftirmenntun: Endurnýjun fagkunnáttu og viðbótarmenntun sem fólk stundar á sínu fagsviði.

4. gr. Starfsmenntun í atvinnulífinu skal heyra undir félagsmálaráðuneytið. Starfsfræðsla í fiskvinnslu skal þó heyra undir sjávarútvegsráðuneytið.

4.2 Stefnumörkun

Lögin um Starfsmenntarráð eru að vissu leyti gölluð hvað varðar stefnumörkunarkafla laganna.⁹ Um er að ræða tæknilegt atriði sem einkum tengist grein 2.b.

2. gr. Markmiðum laga þessara skal náð með:

- a. stuðningi við skipulega starfsmenntun, undirbúning, náms- og kennslugagnagerð, kennslu og starfsþjálfun, svo sem nánar er kveðið á um í lögum þessum,
- b. frumkvæði og mótun heildarstefnu varðandi starfsmenntun í atvinnulífinu samkvæmt ákvörðun starfsmenntaráðs.

Vandamálið er: hvert á að vera vægi ólíkra verkefna í starfsemi ráðsins?

Í fyrstu grein laga um starfsmenntun í atvinnulífinu eru tilgreind mjög verðug markmið sem eiga að hvetja til margvíslegrar þróunar. Allir liðirnir (a-f) eru nokkuð jarðbundnir og tiltölulega skýrir. Í annari grein er sagt að markmiðum laganna eigi að ná með tvennu móti þótt ekki sé leiðsögn um hvert vægi þáttanna tveggja eigi að vera (er það jafnt?). Í fimmtu grein er fjallað um hlutverk Starfsmenntaráðs, en þar segir:

5. gr.

Hlutverk starfsmenntaráðs er að úthluta styrkjum til starfsmenntunar og vera stjórnvöldum til ráðuneytis um stefnumótun og aðgerðir á sviði starfsmenntunar samkvæmt lögum þessum.

Í starfi sínu skal starfsmenntaráð hafa samráð við og efla frumkvæði fræðslunefnda atvinnulífsins samkvæmt frekari ákvæðum í reglugerð.

Í öðrum greinum laganna er ljóst að lögin sjálf snúast að mestu um að styrkja námskeið, sjá orðalag í 9. grein, (sjá þó 9. c) og í 15. grein.¹⁰

Eftirfarandi atriði eru mikilvæg með tilliti til stefnumótunarhlutverks ráðsins:

Í 5. grein er sagt að ráðið eigi að „vera stjórnvöldum til ráðuneytis um stefnumótun og aðgerðir á sviði starfsmenntunar samkvæmt lögum þessum“. Í því sambandi vaknar spurning um frumkvæði; er það ráðsins eða ráðuneytisins að taka frumkvæði í þessu máli, ekki bara formlega, heldur líka hvað verkaskiptinguna varðar? Það má því segja að orðalagið sé óheppilegt eða í það minnsta óljóst og þannig að þetta gengur ekki alveg upp. Engu að síður er hlutverkið er mikilvægt.

Í 2. grein segir að öðru af tveimur aðalmarkmiðum laganna eigi að ná með „frumkvæði og mótun heildarstefnu varðandi starfsmenntun í atvinnulífinu samkvæmt ákvörðun starfsmenntaráðs.“

⁹ Ekki er ætlunin hér að gagnrýna lögin í sjálfu sér heldur aðeins að líta á gagnsemi þeirra sem vegvísi fyrir ráðið.

¹⁰ Í þessu sambandi kemur einkum til álita gjörbreytt umhverfi, einkum það sem nefnt er í liðum c) og d) hér að ofan.

Samkvæmt þessu er annað af tveimur meginhlutverkum ráðsins að móta stefnu um einhverja þætti starfsmenntunar í atvinnulífinu. Þetta hefur, að því er virðist, orðið útundan.

Að öllu öðru leyti bendir andi laganna til styrkveitinga sem eiga þá að vera í samræmi við 1. grein. Samkvæmt mörgum greinum laganna er andi þeirra augljóslega sá að ráðið eigi í öllum aðalatriðum að snúa sér að úthlutun námskeiðsstyrkja (sjá t.d. 11. gr.). Breytt umhverfi, bæði fjárhagslegt og stofnanalegt, nú í upphafi 21. aldar (2006), kallar á endurskoðun þessarar hugsunar.

Jafnvel þótt það yrði viðurkennt að annað helsta hlutverk ráðsins væri að móta stefnu í starfsmenntamálum er ekki ljóst hvaða umboð og myndugleika ráðið hefði til þess að móta og fylgja eftir sjálfstæðri stefnu í þessum málaflokki. Það er hugsanlega ein ástæða þess að þessu hefur ekki verið sinnt að heitið getur.

Það má lesa lögin þannig að annað meginhlutverk þeirra sé að taka frumkvæði í stefnumótun en þá má líka lesa þau þannig að það sé frekar aukahlutverk og ráðið þurfi í reynd að bíða frumkvæðis stjórnvalda. En kjósi ráðið að bíða ekki heldur móta stefnu, er alls ekki ljóst hvort stjórnvöld yrðu bakhjarl slíkrar stefnu. Það eru að mínu mati alltof veik tengsl á milli ráðuneytisins og Starfsmenntaráðs og fyrir bragðið verður stefnumótun á því sviði sem það fjallar um, útundan. Þetta tel ég að verði að laga. Ráðuneytið og stjórnvöld ættu að hyggja að þessum veika hlekk í málaflokknum.

Í 7. grein laganna er fjallað um upplýsingaöflun, þar segir

7. gr. Félagsmálaráðuneytið skal safna saman upplýsingum um starfsmenntun og framboð hennar og koma þeim upplýsingum til helstu samtaka aðila vinnumarkaðarins.

Þetta má skilja svo að Starfsmenntaráði (sem framkvæmdaaðila ráðuneytisins) beri, eða það hafi heimild til, að safna gögnum um hvaða hugmyndir séu uppi í starfsmenntamálum í nágrennalöndum okkar eða í atvinnulífinu hér á landi og gegna þannig ákveðnu forystuhlutverki í þróunarstarfi. Einnig á það að sjá til þess að gagnagrunnar séu aðgengilegir. Þetta hefur ekki verið virkur þáttur í starfi ráðsins.

4.3 Eru lögin um námskeið?

Lögin eru um starfsmenntun í atvinnulífinu. Það er ljóst að höfundar frumvarpsins hafa skilið hana þannig að einkum sé um að ræða námskeið¹¹ haldin á vegum aðila vinnumarkaðarins. Þegar lögin eru lesin (og af því sem þegar hefur verið sagt um þau) þá fer ekki á milli mála að námskeið hafa þar öll völd þrátt fyrir það sem segir í 2., 5. og 7. grein. Um styrki og það sem þeim tengist fjalla að mestu lagagreinar 8-14 (m.a. kaflar um fjármál og umsóknir).

¹¹ Orðið námskeið er hér notað til þess að vísa til margvíslegra verkefna sem tengjast námskeiðahaldi, þótt þau stærstu séu auðvitað rekstur námskeiðanna og námsefnisgerð.

5. Skilgreining á verkefni Starfsmenntaráðs

Hlutverk Starfsmenntaráðs virðist í fljótu bragði felast í því að stuðla að starfsmenntun í atvinnulífi. Málið er hins vegar flóknara en svo. Í fyrsta lagi er ekki ljóst hvaða þáttum starfsmenntunar ráðið eigi að sinna¹² og í öðru lagi er ekki ljóst, miðað við markmið ráðsins og þó sérstaklega almennt hlutverk félagsmálaráðuneytisins, að hugtakið starfsmenntun sé heppilegt í þessu sambandi.

Venjulega er rætt um starfsmenntun án sérstakrar skilgreiningar og það skapar engin vandræði vegna þess að almennur skilningur dugar að öðru jöfnu. En Starfsmenntaráð þarf að gera upp við sig hvaða verkefnum það vill helst sinna og að hvaða þáttum starfsmenntunar það vill sérstaklega beina athygli sinni. Skoðum hugtakið aðeins nánar. Það er eðlilegast að skilja starfsmenntun í víðum skilningi, þ.e. að starfsmenntun sé öll sú menntun, leiðsögn, fræðsla eða þjálfun sem kemur fólki að gagni í starfi. Í það minnsta þrjú þættir skipta hér máli og sýna hve víð þessi skilgreining er. Þeir eru a) form fræðslunnar eða fyrirkomulag, b) inntak eða afmörkun verkefnisins (tengsl við tiltekin viðfangsefni) og c) afstaða þátttakenda til fræðslunnar. Hér verða þessir þrjú þættir útskýrðar með nokkrum dæmum. Meginspurningin sem vaknar er þessi: Ætti Starfsmenntaráð að sinna öllu því sem undir skilgreininguna fellur? Ef ekki, á hvaða forsendum velur það?

5.1 Skilgreining á starfsmenntun

A. Form fræðslunnar. Starfsmenntaráð lætur sig varða menntun sem fram fer utan formlega skólakerfisins, þótt skólakerfið sinni auðvitað margvíslegri starfsmenntun. En þessi afmörkun breytir ekki miklu vegna þess að samt er um að ræða mjög fjölbætta fræðslu sem nær allt frá umfangsmiklum námskeiðum (jafnvel margra vikna eða mánaða) yfir í stutt námskeið eða fyrirlestra á vinnustað eða utan hans, þjálfun með leiðsögn í vinnunni eða kerfisbundna leiðsögn um tiltekna starfsþætti, þegar á þarf að halda.

Spyrja má hvort það sé eitthvað tiltekið form fræðslu sem Starfsmenntaráð ætti að sinna öðru frekar eða það ætti ekki að sinna einhverju? Gæti t.d. verið að Starfsmenntaráð ætti helst að huga að þjálfun í starfi á vinnustöðum eða á það öðru fremur að sinna námskeiðum utan vinnustaða? Það er alveg ljóst að í lögunum eins og þau eru nú, er nánast alfarið miðað við námskeið, þótt strangt tiltekið loki orðalagið ekki á neina tegund fræðslu. Enda er það svo að hingað til hefur Starfsmenntaráð einkum styrkt námskeið, eða undirbúning þeirra (ekki síst námsefnisgerð) þótt á því séu margar undantekningar. Telja má að Starfsmenntaráð sé að sumu leyti íhaldssamt í þessu efni, en sé það rétt, kann það að ráðast af því að umsækjendur um styrki eru það sjálfir. Það er mikilvægt að fara nýjar leiðir í þessu efni.

B. Inntak námsins - afmörkun verkefna. Þegar hugað er að skilgreiningu hugtaksins starfsmenntun með tilliti til inntaks námsins getur verið um að ræða almenn námskeið sem leggja grundvöll að endurnýjun starfsfærni, t.d. námskeið um notkun tölvu, um ný viðhorf í endurskoðun eða tungumálanám, m.a. vegna nýrra handbóka á erlendu máli. Þessi verkefni geta verið tengd tilteknu starfi, en þau geta einnig falið í sér almennan undirbúning undir nýjan starfsvettvang. Þessi verkefni geta líka verið miklu þrengri, jafnvel bundin einum tilteknum verkþætti sem viðkomandi er ætlað að ná tökum á í starfi sínu. Fræðslan getur þannig verið annaðhvort án tengsla við

¹² Það er auðvitað eðlilegt að byggja hér á lögunum, greinargerð með þeim og umræðu um þau, en sumt í umhverfi starfsmenntunar- og atvinnu hefur breyst svo mikið á þeim tíma sem liðinn er síðan þau voru sett að þetta á ekki allt við lengur. Breytt viðhorf endurspeglar líka vel í stefnumörkun Starfsmenntaráðs frá árinu 2000.

vinnustað eða tiltekið starf eða gæti beinlínis snúist um tiltekið starf eða starfsþætti og farið fram í starfinu sjálfu. Afmörkunin vísar til þess að tengsl við tiltekið starf geta verið mjög mismikil óháð því hvar eða hvernig fræðslan er skipulögð.

Þess vegna vaknar spurningin um hvort það sé einhver tiltekin fræðsla innan þessa ramma sem Starfsmenntaráð ætti að styðja sérstaklega eða eru einhverjir tilteknir þættir sem það ætti ekki að styðja við bakið á? Á námið eða þjálfunin að vera mjög starfstengt eða má vera um að ræða mjög almennan undirbúning. Hingað til hefur ráðið styrkt mjög fjölbreytt verkefni þótt námskeiðsformið hafi verið ráðandi (eða námsefni fyrir námskeið). En þeir sem véla um starfsmenntun þurfa að gera upp við sig hve þröngt (eða vítt) þeir vilja skilgreina inntakið.

C. Afstaða til starfsmenntunar. Þótt þessi þáttur tengist ekki skilgreiningu við fyrstu sýn getur skipt sköpum um alla umgjörð hver afstaða þátttakenda eða vinnuveitenda eða atvinnugreinarinnar í heild er til starfsmenntunar. Það skiptir máli hvort um er að ræða menntun sem nánast innbyggð í starf (eða hefðir eða kjarasamninga) þannig að það þykir bæði sjálfsagt og eftir-sóknarvert að endurmennta sig að staðaldri. Eða hvort um er að ræða starfsmenntun sem fólki finnst þarflítill eða jafnvel þarflaus og hefur því ekki frumkvæði eða áhuga á að sækja sér, eða þá að starfsgreinin eða atvinnurekandi telur ekki hljómgrunn fyrir hana.

Því má spyrja hvort ástæða sé fyrir Starfsmenntaráð að skipta sér af þeirri starfsmenntun sem þykir eðlilegur hluti starfa og er jafnvel fjármögnuð á grundvelli einhverra samninga (þótt alltaf vanti fjármagn!)? Á hinn bóginn má velja því upp hvort ekki sé sennilegt að á verksviði Starfsmenntaráðs séu einkum verkefni í atvinnugreinum eða hjá hópum þar sem starfsmenntun þykir ekki mjög mikilvæg eða er ekki fjármögnuð sem hluti starfanna?

5.2 Er skilgreiningin of þröng?

Nú er ljóst að skilgreiningin hér að framan er mjög víð. Það er því sérkennilegt að spyrja hvort hún kunni samt að vera of þröng. Ég er þó einkum að velja því fyrir mér hvort það eigi yfirleitt að nota orðið starfsmenntun hér. Þegar skilgreining á starfsmenntun liggur fyrir, þ.e. sú sem er notuð hér að ofan eða önnur, kann að vera að orðið sjálft dragi að sér of mikla athygli. Fyrir því eru þrjár ástæður.

Í fyrsta lagi má vera að sjónir fólks beinist einmitt að starfsmenntun og hvernig hægt sé að efla starfsemi sem fellur örugglega innan þess ramma. Enn þá gleymast hugsanlega aðrir þættir sem skipta máli. Ég nefni sem dæmi að mat á þeirri færni sem fólk aflar sér í starfi fellur ekki beinlínis undir starfsmenntun, en verður til þess að styrkja stöðu þeirra sem ekki höfðu aflað sér formlegrar menntunar af ýmsu tagi og styrkir þá sennilega í því að afla sér enn frekari starfsmenntunar. Svipað dæmi er margvísleg ráðgjafarstarfsemi (náms- og starfsráðgjöf) sem tilheyrir ekki beinlínis starfsmenntun en getur skipt sköpum um viðgang hennar. Nú hefur Starfsmenntaráð styrkt verkefni sem tengjast báðum þessum hliðum málsins, en hætt er við að þau verði að einhverju leyti útundan sé einblínt á skilgreiningu starfsmenntunar.

Annað sem kann að gleymast í ljósi skilgreiningarinnar og er náskyllt því sem að framan er sagt er að það kann að styrkja starfsmenntun best að sinna þáttum sem ekki beinlínis snúast um hana heldur um aðra hluti, t.d. um það að fylgjast með stöðu mála, kanna hvar starfsmenntunar sé mest þörf og kanna hvers konar stofnanir eða fyrirtæki séu best til þess fallin að sjá um hana.

Þriðja ástæðan til þess að setja vissan fyrirvara við vel afmarkaða skilgreiningu á starfsmenntun er sú, að með því er félagslegt öryggisnet, sem felst almennt í starfsemi félagsmálaráðuneytisins og snýst í þessu tilviki um menntun fullorðins fólks, settar nokkuð þröngar skorður.

Félagsleg réttlætning fyrir menntun fullorðinna (einkum þeirra sem minnsta menntun hafa fyrir) getur snúist um rétt og möguleika til þess að afla sér grunnmenntunar, t.d. að verða læs eða að skilja þjóðfélagsbreytingar til þess að geta tekið þátt í lýðræðisþjóðfélagi. Hún getur líka snúist um að opna leið fólks til þess að afla sér sérhæfðar starfsmenntunar, með því að veita almenna menntun.

Í Gátt 2004, ársriti Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins, nefni ég fern rök fyrir menntun fullorðinna. Ég kalla þessi rök mannauðsrök (rök sem vísa í sérhæfða starfsmenntun), lýðræðisrök, jafnræðisrök og almenn tæknirök og velti því fyrir mér nú, í umfjöllun um Starfsmenntaráð, hvort ekki ætti að grundvalla stuðning félagsmálaráðuneytisins á öllum þessum rökum. Ég tel svo vera. Hér eru þau tilgreind:

Það er alls ekki ljóst hvers vegna eigi að gera þennan skýra greinarmun á grunnmenntuninni sem er innan hins formlega skólakerfis og viðhaldi menntunar sem er iðulega utan þess. En fyrir því eru meðal annars þau rök að fólk, sem komið er til starfa, hafi meira svigrúm til að standa straum af endurnýjun þekkingar sinnar og meiri sveigjanleika til þess að gera það, meðal annars í samráði við vinnuveitanda sinn. En það sem flækir þetta mál enn frekar er að það eru að minnsta kosti þrenn rök fyrir endurmenntun til viðbótar mannauðsrökunum sem þegar hafa verið nefnd. Fyrst eru það rök sem vísa til mikilvægis þess að endurnýja undirstöðuþekkingu (meðal annars læsi) almennings í þjóðfélagi sem tekur hröðum breytingum en reiðir sig á þekkingu hvers einasta einstaklings til þess að taka virkan þátt. Köllum þetta lýðræðisrökin. Í öðru lagi eru það rök sem benda á mikilvægi þess að efla grunnmenntun þeirra sem minnsta menntun hafa svo þeir séu líklegri til að vera virkir í atvinnulífinu en jafnframt til þess að draga úr stéttaskiptingu sem má rekja til mjög mismikillar menntunar. Þetta mætti kalla jafnræðisrökin¹³. Í þriðja lagi eru það rök sem byggjast á mikilvægi þess að tryggja almennan tæknilegan grunn samfélagsþegna sem er mikilvægur til þess að tryggja hreyfanleika vinnuafsisins. Köllum þetta almennu tæknirökin en þau eru sennilega léttvægust þeirra raka sem hér hafa verið nefnd. Spurningin er þessi: Séu þessi rök viðurkennd sem mikilvæg rök fyrir endurmenntun, hver á þá að axla ábyrgðina? Er það samfélagið, einstaklingurinn eða atvinnulífið? Það er alls ekki víst að öll rökin kalli á sama svarið. Það virðast þó ekki sterk rök fyrir því að atvinnulífinu beri að axla alla þessa ábyrgð og það er ekki ljóst að einstaklingarnir hafi alltaf burði til þess; raunar er margt sem bendir til þess að samfélaginu beri að bera hana að mestu á svipuðum forsendum og það axlar ábyrgð á grunnmenntun að loknu skyldunámi.

Jón Torfi Jónasson (2004). *Fullorðinsfræðsla og starfsmenntun á Íslandi. Staða og þróun starfsfræðslu og símenntunar*. Gátt, Ársrit um starfsmenntun og fullorðinsfræðslu, 1, bls. 12-19.

5.3 Ætti að nota annað heiti en starfsmenntun?

Það er ljóst að með lögunum um starfsmenntun í atvinnulífinu vakti fyrir löggjafanum að styrkja starfsmenntun og áherslan á þetta verkefni var í takt við viðleitni til verkaskiptingar á milli menntamálaráðuneytisins og annarra ráðuneyta hvað varðar menntamál. Áhersla á starfsmenntun passar ennfremur við að verkefnið er undir verndarvæng Vinnuálastofnunar. Það er ennfremur í samræmi við þá áherslu sem þeir hagsmunagæsluáðilar sem aðild eiga að ráðinu leggja á menntun í þágu atvinnulífsins.

En í ljósi þess sem að ofan er sagt þarf löggjafinn og þeir sem gæta þeirra hagsmuna sem um er að ræða, að skoða málið upp á nýtt. Að þessu verður oft vikið hér á eftir. Það er ekki ljóst hvort að rökin fyrir því að nota þá afmörkun sem „starfsmenntun í þágu atvinnulífsins“ felur í sér, standist skoðun, miðað við það sem ég tel vera anda laganna. Það var að ég held aldrei hugmyndin að Starfsmenntaráð vélaði um alla starfsmenntun í landinu. Það var á hinn bóginn nokkuð ljóst að ráðið gæti sinnt verkefnum sem væru ekki beinlínis starfsmenntun, en kæmi þeim hópum

vel sem lögin áttu að ná til. Þess vegna þarf að skerpa það viðfangsefni sem lögunum er ætlað að sinna.

6. Staðan í dag

Ef til vill er best að gera grein fyrir stöðunni eins og hún er í dag með því að útlista stöðu Starfsmenntaráðs í stjórnkerfinu, en sú lýsing er gagnslítill nema samhengi þess við aðra þætti kerfisins sé einnig útskýrt. Þess vegna verður að lýsa baksviði starfsmenntunar í atvinnulífinu, en því má lýsa á ýmsa vegu. Til dæmis með því að lýsa umhverfi fræðslu og þróunarstarfs starfsmenntunar utan skólakerfisins eða með því að gera grein fyrir menntastöðu þjóðarinnar. Það má einnig gera með því að skýra þá þróun sem er í þessum málum og sjá þannig hvað er í farvatninu eða með því að skoða hvað aðrar þjóðir eru að gera. Sennilega þarf að taka á öllu þessu. Það krefst mikillar athugunar og einungis verður fjallað almennum orðum um tvo fyrstnefndu þættina.

6.1 Staðan í stjórnkerfinu

Starfsmenntaráð er stofnun á vegum félagsmálaráðuneytis en ekki á vegum menntamálaráðuneytis eða atvinnuvegaráðuneyta (iðnaðar-, landbúnaðar- eða sjávarútvegsráðuneytis). Þetta ætti að vísa betur en flest annað veginn í starfsemi og áherslum ráðsins. Ráðinu hlýtur að vera fyrst og fremst ætlað að taka á málum sem snúa að félagslegu misvægi af hvaða tagi sem það kann að vera. Það getur lagt áherslu bæði á fyrirbyggjandi aðgerðir og verkefni sem ætluð eru til að þess að draga úr tilteknum vandamálum. Að sumu leyti kemur þetta fram í lögum um Starfsmenntaráð en að öðru leyti virðist verksvið ráðsins samkvæmt 1. grein laganna vera miklu víðara og, miðað við það sem hér er sagt, of vítt (sjá kafla 3).

6.2 Heimurinn utan Starfsmenntaráðs

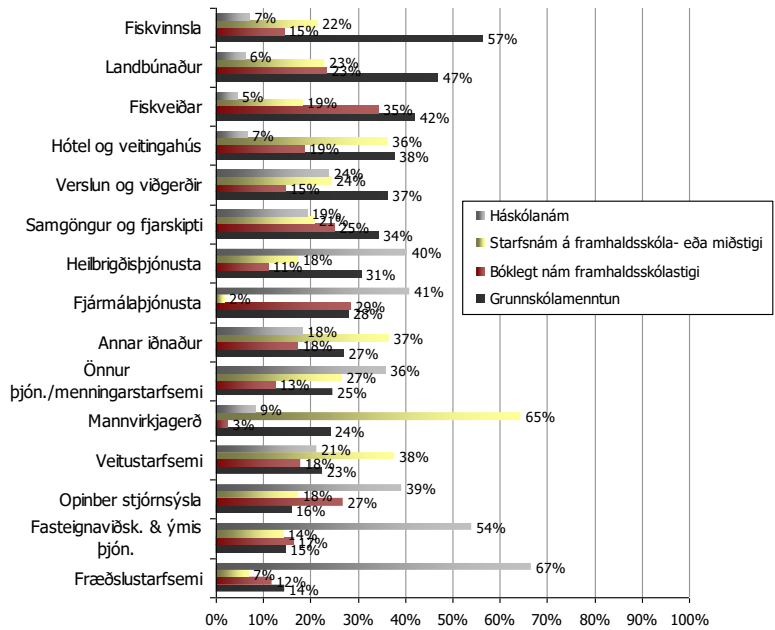
Önnur leið til þess að velta fyrir sér stöðu ráðsins er að skoða hverjir aðrir eru að sinna verkefnum sem lúta að starfsmenntun. Frá því að Starfsmenntaráð var lögfest hefur orðið mikil breyting í umhverfi starfsmenntunar. Með lögum um framhaldsskóla 1996 var framhaldsskólum gert auðveldara að taka þátt í símenntunarmiðstöðvum og starfsgreinaráðin voru skilgreind upp á nýtt. Símenntunarmiðstöðvarnar hafa styrkt sig í sessi. Starfsmenntasjóðir og starfsmenntun á vegum aðila vinnumarkaðarins hafa tekið stakkaskiptum. Starfsmenntun á vegum fyrirtækja og stofnana er í mikilli þróun. Endurmenntunarstofnanir háskóla og fyrirtæki sinna bæði fræðslu- og þróunarstarfi. Iðntæknistofnun, aðrar rannsóknar- og þróunarstofnanir atvinnuveganna (nýsköpunarsetur) eru í deiglu.¹³ Það sem er einna áhugaverðast í þessu sambandi er breytingin á styrkjaumhverfinu sem tekur þrýsting af Starfsmenntaráði í mörgum eignum.

6.3 Staða menntunar¹⁴

Þegar staða menntunar er skoðuð er sjónum beint að því hve mikil eða lítil menntun vinnuafsisins er og því hvort þar er mikill munur á hópum. Mynd 1 sýnir mjög glögg að menntunarstaða vinnuafsisins er mjög ólík eftir atvinnugreinum. Það mætti því vel hugsa sér að Starfsmenntaráð beindi athygli sinni að tilteknum atvinnugreinum. Mynd 2 sýnir á svipaðan hátt hve mismikil sókn er í símenntun eftir atvinnugreinum. Greining sem þessi gefur ráðinu einnig tækifæri til þess að ræða hvort að það vilji nota upplýsingar af þessu tagi til þess að ræða forgangsröðun sína. Hér verður að hafa í huga að staðan er ekki birt eftir aldri fólks, sem oft er nauðsynlegt vegna þess hve mynstrið er ólíkt eftir aldurshópum.

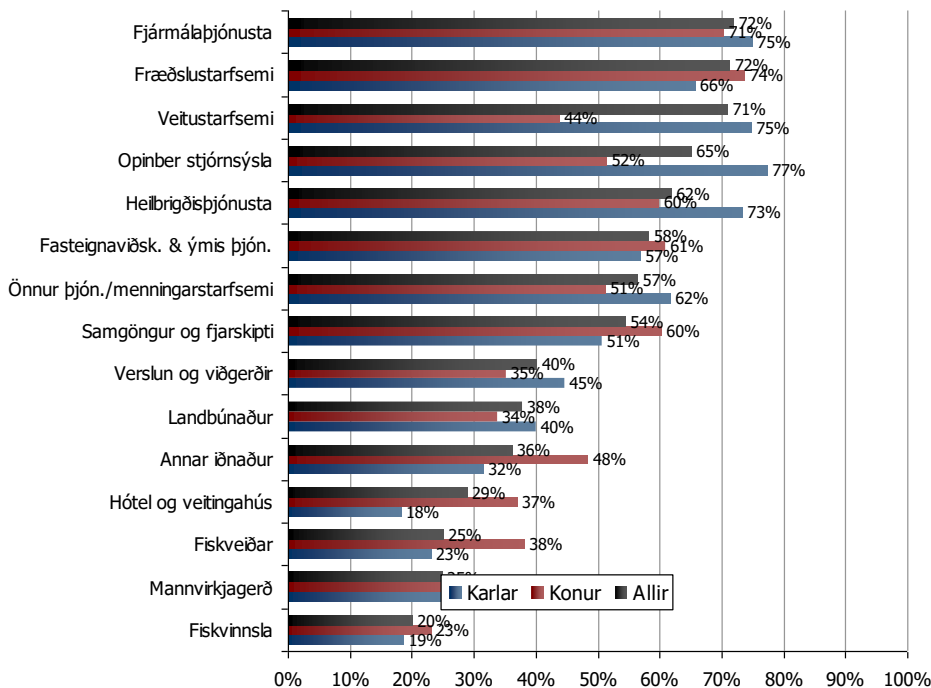
¹³ Sjá mjög greinargott yfirlit yfir fræðslustarfsemi sem verkalýðsfélögin eiga aðild að í Halldór Grönvold (2005). Þátttaka verkalýðshreyfingarinnar í starfsmenntun og fullorðinsfræðslu. Yfirlit – heildarsýn. Handrit.

¹⁴ Þessi gögn eru úr Vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar 2003 og eru á lokastigi vinnslu Félagsvísindastofnunar.



Mynd 1. Menntun eftir atvinnugrein: Hlutfall 25-64 ára fólks með tiltekna menntun eftir atvinnugrein. Á myndunum er hlutfall grunnskólamenntaðra látið ráða röð atvinnugreina og starfsstétta.

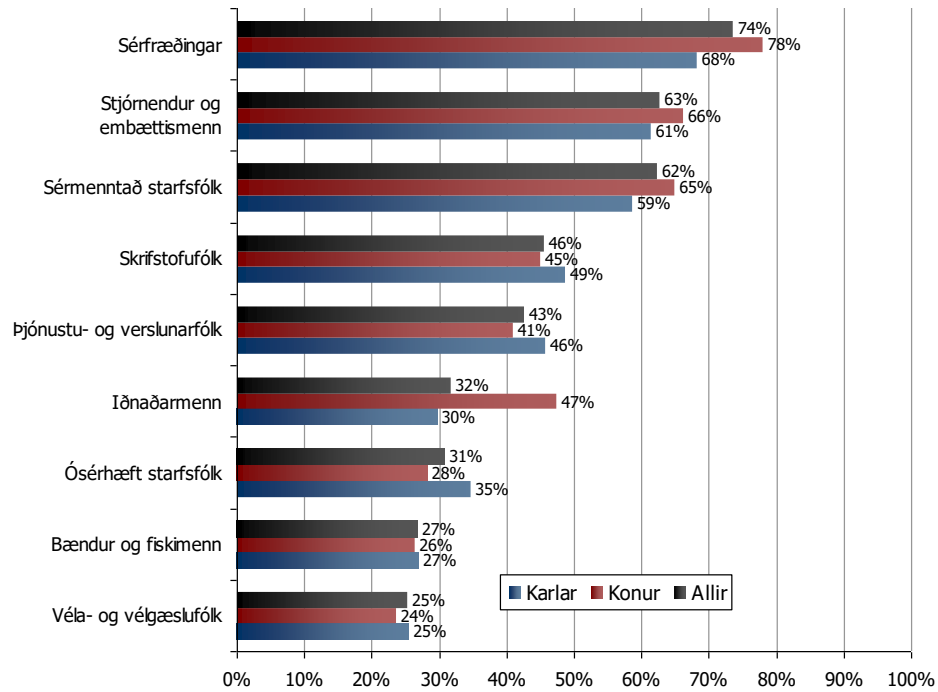
Þátttaka í námskeiðum skiptir mestu máli fyrir Starfsmenntaráð eins og er. Myndir 2 og 3 sýna þátttöku í skipulagðri fræðslu með leiðbeinanda á síðustu 12 mánuðum eftir atvinnugrein (mynd 2) og starfsstétt (mynd 3).



Mynd 2. Hlutfall 25-64 ára sem hafði sótt skipulagða fræðslu með leiðbeinanda á síðustu 12 mánuðum; skipt eftir atvinnugrein og kyni.

Með skipulagðri fræðslu með leiðbeinanda er átt við þátttöku í einhverju af eftirfarandi: Námskeiðum, ráðstefnum, málstofum, fyrirlestrum eða annarri fræðslu með leiðbeinanda. Á

grundvelli þessara stöðumynda má spyrja hvort það séu einhverjir sérstakir hópar atvinnugreina eða starfsstétta sem Starfsmenntaráð ætti að beina sjónum sínum að öðrum fremur.



Mynd 3. Hlutfall 25-64 ára sem hafði sótt skipulagða fræðslu með leiðbeinanda á síðustu 12 mánuðum; skipt eftir starfsgrein og kyni.

7. Stefnumörkun Starfsmenntaráðs og starf

7.1 Hlutverk og stefna frá janúar 2000

Starfsmenntaráð hefur endurskoðað stefnu sína og innti af hendi umtalsverða vinnu í því sambandi fyrir örfáum árum. Í nýrri stefnuskrá sinni hefur ráðið ákveðið að móta sína eigin línu sem er eins og áður er gefið til kynna, í fullu samræmi við lögin en samt er ljóst að ráðið hefur með þessari stefnumörkun ákveðið að túlka þau upp á nýtt, að minnsta kosti að hluta til.

Hér verður dregið á fjögur atriði vegna þessarar stefnu frá árinu 2000.

Í fyrsta lagi virðist sem ráðið vilji í senn halda tryggð við að styrkja námskeið, sem er arfleifið frá þeim tíma þegar aðrir gerðu það ekki, en jafnframt feta nýjar (og óþekktar) slóðir, en geti ekki alveg gert upp hug sinn hvar megináherslan skuli vera.

Í öðru lagi virðast kaflarnir fjórir í stefnunni ekki hanga alveg nægilega vel saman til þess að gefa skýran vegvísi um stefnuna. Að sumu leyti eru ekki nægileg tengsl á milli kaflanna.

Þriðja ábending mín snýst um stefnumörkun sem er nefnd í öðrum meginkafla (liður 2) en er ekki nefnd í kafla þrjú. Þetta vekur spurningu um hvort ráðið hafi gert upp við sig hvað það á við með hugmyndinni um *heildarstefnumörkun starfsmenntamála*, meðal annars hvað þurfi til þess að móta slíka stefnu, hvernig hún gæti litið út og hverju það mundi skipta ef hún væri til.

Fjórða ábendingin snýr að atriði sem kann að vanta í stefnuna, en það er ásetningur um að kortleggja styrkleika, en ekki síður veikleika þeirrar menntunar sem fram fer í tengslum við vinnumarkaðinn. Hér er bæði vísað í inntak, t.d. hvort mögulegt sé að ákveðnar greinar eða efni verði útundan og umgjörð, svo sem um nýtt verklag í náminu, t.d. aukið nám á vinnustöðum til þess að geta betur metið hvar aðilar atvinnulífsins eða stjórnvöld (m.a. Starfsmenntaráð) ættu að grípa inn í eða ýta sérstaklega undir. Út úr slíku mati kæmu sennilega m.a. ábendingar um hvers kyns áherslur Starfsmenntaráðs mundu skila sér best á næstu árum.

7.2 Starfsmenntun til framfara, 2000

Í stefnu Starfsmenntaráðs frá árinu 2000 segir m.a. „Starfsmenntaráð þjónar atvinnulífinu og styður við uppbyggingu starfsmenntunar í víðum skilningi.“

Í þessu sambandi vaknar sú spurning um hvernig best sé að styðja við uppbyggingu starfsmenntunar og þá sérstaklega hvort þessi uppbygging sé best tryggð með stuðningi við einstök námskeið eins og ráðið hefur gert. Spurningin er einungis um hvort að fé Starfsmenntaráðs væri betur varið til annarra verkefna miðað við allt það sem að ofan er sagt.

Í stefnunni árið 2000 leggur ráðið til fjögur viðmið sem eiga að ráða forgangsröðun úthlutunar styrkja.

Nú skuli þessi viðmið notuð til forgangsröðunar:

Verkefnin nái til sem flestra.

Verkefnin mæti sýnilegri þörf á endurmenntun.

Verkefnin séu unnin í samvinnu ólíkra aðila.

Áhersla er lögð á að styrkja verkefni sem ekki eru styrkt annars staðar.

Þessi viðmið hljóma öll mjög eðlileg við fyrstu sýn, engu að síður má færa rök fyrir því að þau séu í raun ekki eins gagnleg og halda mætti.

Það er ekkert sérstakt keppikefli að ná til sem flestra, oft á tíðum er einmitt brýnast að ná til lítilla afmarkaðra hópa, m.a. til fólks sem gæti haft mikið gagn af þjálfun í starfi en slík þjálfun þarf ekki endilega að vera skipulögð sem hefðbundin námskeið. Hér má nefna sem dæmi fólk sem á við lestrarörðugleika að etja eða fólk sem ekki getur nýtt sér réttindi sín vegna tungumálaerfiðleika.

Ég tel jafnframt að oft kunni að vera sýnileg þörf á endurmenntun (t.d. meðal sérhæfðs starfsfólks), en Starfsmenntaráð ætti samt ekki að bregðast við. Hins vegar ætti ráðið að leita uppi aðstæður þar sem það veit að fólk gæti haft gagn af aðstoð og laðað það til þátttöku, þótt þörfin væri ekki mjög sýnileg. Fólk sem þarf að glíma við lestrarvanda er enn og aftur oft nefnt sem dæmi um slíkan hóp.

Oft er mikilvægt að laða fram samvinnu á milli ólíkra aðila, en það má vel hugsa sér verðug verkefni þar sem það á ekki við. Það er ekki ljóst að það viðmið skuli hafa sérstakan forgang.

Síðasta viðmiðið er erfitt viðureignar. Það er skynsamlegt að ráðið sé ekki að fást við það sem aðrir eru að sinna, en á hinn bóginn gæti verið að það vildi einmitt styðja við bakið á uppbyggingu með öðrum, eða leita eftir samvinnu um stuðning fleiri aðila þannig að margir styrktu tiltekið verkefni og þannig fengjust samlegðaráhrif.

Eftirfarandi viðmið gætu komið í staðinn:

Verkefnin eignist samastað og verði sjálfbær, a.m.k. í þeirri merkingu að þegar þau eru komin á legg þá þrífist þau án atbeina Starfsmenntaráðs.

Verkefnin falli að félagslegu jöfnunarhlutverki félagsmálaráðuneytisins, bæði hvað varðar einstaklinga og fyrirtæki.

Sum verkefnin séu liður í að vaka yfir þeim brotalöllum sem kunna að vera í starfsmenntun, einstaklinga, fyrirtækja eða starfsgreina.

Verkefnin ýti undir nýjungar í verklagi í starfs- og endurmenntun sem henta vel þeim sem veikast standa.

Starfsmenntaráð ætti að setja samfellu og festu á oddinn (það sem ég hef kallað kerfis- eða stofnanabindingu). Reyna eftir fremsta megni að tryggja að verðug verkefni fái það brautargengi og sjálfstæði að þau komist á legg og geti lifað án sérstaks stuðnings ráðsins.

Það sé sérstaklega hugað að því að verið sé að móta og byggja upp starf sem styrkir þá sem hafa veika félagslega stöðu, m.a. vegna lítillar menntunar. Starfsmenntun í atvinnulífinu getur einmitt verið gott verkfæri til þess.

Starfsmenntaráð hefur að mínu mati mikilvægu hlutverki að gegna að fylgjast með, vakta stöðu þeirra mála sem hér eru rædd.

Starfsmenntaráð hefur styrkt ótal verkefni sem hafa falið í sér nýjungar af ýmsu tagi. Ég tel að það hafi samt vanmetið mikilvægi þess að leita eftir nýjungum, og styrkja mótun þeirra þannig að þær nái fótfestu. Það gæti sérstaklega hvatt til og jafnvel haft forgöngu um verkefni sem fælu í sér nýjar leiðir í starfsþjálfun á vinnustað.

7.3 Úthlutanir Starfsmenntaráðs 1996-2006¹⁵

Starfsmenntaráð hefur undafarin ár styrkt á fimmta tug verkefna ár hvert. Meðalupphæðin er ríflega ein milljón króna. Þetta er svolítið breytilegt en það ber að hafa í huga að styrkur til einstakra verkefna er misjafn. Árið 2006 var lægsti styrkurinn 150 þús. krónur en sá hæsti 5 milljónir.

Úthlutanir úr starfsmenntasjóði félagsmálaráðuneytisins 1995-2006									
Ár	Fjöldi umsækj.	Fjöldi verkefna	Alls sótt um kr.	Styrkþegar	Úthlutað	Úthlutað % af upphæð umsókna	Verkefni	Meðal úthlutun	Ár
1995	32	90	96.060.482	21	43.501.000	45	46	945.674	1995
1996	49	130	141.033.822	29	47.495.614	34	67	708.890	1996
1997	55	138	162.178.261	31	45.652.821	28	69	661.635	1997
1998	59	170	201.759.158	40	63.000.387	31	106	594.343	1998
1999	77	245	276.757.462	53	55.750.000	20	101	551.980	1999
2000	69	160	234.288.500	37	39.288.500	17	60	654.808	2000
2001	56	81	206.810.184	30	49.670.000	24	36	1.379.722	2001
2002	50	61	148.269.969	37	54.540.000	37	42	1.298.571	2002
2003	67	91	257.984.561	37	56.570.000	22	46	1.229.783	2003
2004	71	97	209.748.680	47	58.725.000	28	58	1.012.500	2004
2005	44	66	151.959.760	28	47.100.000	31	42	1.121.429	2005
2006	50	82	155.869.540	30	54.625.000	35	42	1.300.595	2006
Samtals	679	1411	2.086.850.839	420	615.918.322	30	715		

7.4 Fjármál menntunar utan hins formlega menntakerfis

Á vegum menntamálaráðuneytisins er unnið að yfirliti yfir fjármagn í starfsmenntunar- og símenntunarmálum. Sú samantekt liggur ekki fyrir. Vandinn við slíka samantekt er margþættur. Það þarf að finna þá liði sem renna til málaflokksins, en það sem er öllu erfiðara er að ákveða hvað eigi að taka með, enda kemur fé úr mörgum áttum. Aðalatriði málsins er að reyna að meta hver er staða Starfsmenntasjóðs í þessu landslagi fjárframlaga sem hefur verið að mótast undanfarin ár.

Af hálfu hins opinbera¹⁶ renna frá ríkinu 60 milljónir til Starfsmenntaráðs, tæpar 166 milljónir til Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins og þar af er um 100 milljónum ráðstafað til símenntunarmiðstöðva, samkvæmt samningum þar um. Þar til viðbótar renna um 100 milljónir beint til símenntunarmiðstöðvanna. Þar að auki eru fjölmörg önnur verkefni, flest minni, svo sem til starfsmenntunar sjómanna. Þar við bætast við ýmis framlög, m.a. til starfsendurhæfingar (Hringsjár). Ekki er ljóst hvað af framlögum til starfsmenntakerfisins ætti að telja með í þessum flokki, né hvort ætti að telja tæplega 200 milljóna framlag til fullorðinsfræðslu fatlaðra, eða framlag til fræða- og háskólasetra (háskólasetra), um 70 milljónir, eða framlag til íslenskukennslu fyrir fullorðið fólk af erlendu bergi, um 20 milljónir. Við þetta bætist framlag sveitarfélaganna, sem er þó almennt mun minna, sjá þó framlag Reykjavíkurborgar til Námsflokka. Þær upphæðir sem þannig renna til fullorðinsfræðslu eru þó öllu lægri en þeir 30 milljarðar sem renna til námsaðstoðar (LÍN), framhaldsskóla og háskóla (þ.m.t. rannsóknir).

Í fræðslusjóðakerfi aðila atvinnulífsins og endurmenntunarsjóðum fræðslumiðstöðva liggja nokkrir fjármunir og hafa orðið mikil umskipti í því efni á undanförunum árum. Ekki er fráleitt að telja að

¹⁵ Samantekt á útgjöldum hins opinbera til fullorðinsfræðslu almennt er í vinnslu hjá menntamálaráðuneytinu. Ég ákvað að fara því ekki út í ítarlegri samantekt hér af þeim sökum.

¹⁶ Meðal þess sem þarf að skoða er hvaðan féð kemur og hvenær á að kalla það opinbera fjárveitingu. Þetta á m.a. við fé sem kemur úr Atvinnuleysistryggingasjóði til ýmissa verkefna, sem kemur ekki af fjárlögum.

þar liggja milljarður til ráðstöfunar; a.m.k. hálfur til þess verksviðs sem Starfsmenntaráð hefur helst sinnt.

Fjölmörg fyrirtæki fjármagna sjálf öflugt endurmenntunarstarf. Það á þó frekar við um stærri fyrirtæki, en mörg þeirra hafa heilar fræðsludeildir og fræðslustjóra.

Þegar á heildina er litið er ljóst að það fjármagn sem rennur til starfsmiðrar símenntunar þarf að reikna í milljörðum frekar en hundruðum milljóna og það skiptir miklu þegar meta á hvernig fjármunum Starfsmenntaráðs er best varið.

8. Horft til framtíðar¹⁷

Megin tilefni þessarar umfjöllunar er stefnumörkun fyrir Starfsmenntaráð. Hér er fjallað um efnið án þess að láta starfsemi ráðsins hingað til ráða ferðinni. Þess vegna hefur verið reynt að skilgreina viðfangsefnið en jafnframt tekið mið af þeirri hugsun sem mótaði lögin. Á grundvelli þess eru nú settar fram hugmyndir um hvaða skref væri skynsamlegt að stíga í framtíðinni. Þær eru að ýmsu leyti samstíga þeim sem settar voru fram í stefnumörkun ráðsins árið 2000, en samt er aðeins aðrar áherslur. Rætt verður hvar kunni að vera veikleikar í umhverfi menntunar utan skólakerfisins og settar verða fram hugmyndir um áherslu ráðsins á næstu árum.¹⁸

8.1 Um stofnunina Starfsmenntaráð

Hér á eftir verður vísað til Starfsmenntaráðs þar sem gengið er út frá því að það verði til áfram. Mikilvægt er að slík stofnun verði til áfram og að hún hafi ærin viðfangsefni. Í þeirri skoðun felst ekki afdráttarlaus afstaða til þess hvað hún skuli heita, nákvæmlega hvaða verkefni ættu að heyra undir hana, né einu sinni undir hvaða hluta stjórnáráðs hún skuli heyra. Það er hins vegar ekki ástæða til þess að búa til mjög stórar stofnanir með mjög mörgum, oft ólíkum verkefnum. Slíkri stórrí stofnun hættir bæði til að dreifa kröftum sínum, en ekki síður að skilja mikilvæg verkefni útundan. Verkaskipting stofnana og jafnvel ráðuneyta er oft skynsamleg (þess vegna er ekki aðeins eitt ráðuneyti til), ef vel er gengið frá henni, þrátt fyrir ýmis vandræði sem það hefur í för með sér.

8.2 Hvar eru veiku hlekkirnir í íslenska starfsmenntakerfinu?

Það er margt að gerast í starfsmenntun á Íslandi, bæði innan og utan skólakerfisins. Í mörg horn þarf þó ekki að líta því margir þættir starfsmenntunar á Íslandi eru í góðu lagi. En aðrir krefjast athygli stjórnvalda. Sum vandamál leysast ekki af sjálfu sér, og það dugar ekki einu sinni að leggja til fé til að leysa þau. Það þarf meira til. Veikleikana þarf almennt að leysa með einhvers konar kerfisbindingu eða stofnun. Eins og nefnt var í upphafi þá kann orðið stofnun að virka fráhrindandi fyrir suma. Það á ekki að þurfa að vera svo. Það sem átt er við er að einhverjum sé fengin nokkuð varanleg ábyrgð á tilteknu vandasömu verkefni og verkefnið njóti þeirra kosta, þ.e. þeirrar festu sem kerfisbinding gefur. Sum verkefni þurfa á slíkri festu að halda.

Það er auðvitað alltaf spurning um hvað beri að kerfis- eða stofnanabinda. Það er þó alveg ljóst að stofnun eins og Starfsmenntaráð getur átt mikilvægu hlutverki að gegna og það er nú þegar að verða almennt samkomulag (í Evrópu) um að nauðsynlegt sé að kerfisbinda eða stofnanabinda, í einhverjum mæli, aðstoð bæði við þá starfsmenn sem minnsta menntun hafa og við þau fyrirtæki sem eru minnst.¹⁹ Ég tel að tilvist Námsflokka, Símenntunarmiðstöðva, Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins og fjölmargra fleiri stofnana af þessu tagi, ekki síst á vegum aðila atvinnulífsins, staðfesti þetta sjónarmið.

Það var ekki ásetningur löggjafans að setja á laggirnar stofnun á grundvelli laga um starfsmenntun í atvinnulífinu eða kerfi af neinu tagi. Stofnanir hafa engu að síður sína kosti.²⁰

¹⁷ Sumt af því sem sagt er hér og á eftir er keimlíkt því sem segir í bréfi höfundar til Starfsmenntaráðs 2.5.2002. Ég hika við að nota orðið starfsmenntun, þótt ég sé almennt ekki viðkvæmur fyrir "réttri" eða "rangri" orðanotkun.

¹⁸ Þessar hugmyndir eru óháðar því hvort lögin verði endurskoðuð eða hvernig þessum málum verður fyrirkomið í kerfinu.

¹⁹ Á áður nefndum fundi í des 2005 var áhugavert að heyra hvað Kypurbúar hafa gert í þessu efni, en þeir hafa gengið hvað lengst í að tengja þetta saman.

²⁰ Hér eru notuð samheiti kerfi og stofnun vegna þess að í þessari umræðu eiga svipuð rök við um hvoru tveggja. En auðvitað er talsverður munur á þessu tvennu.

Þær hafa tiltekin einkenni (óháð því hvort um er að ræða opinberan aðila eða einkarekstur og hvort sem stofnunin sér um framleiðslu eða þjónustu):²¹

Samfella, sérfræði, fagmennska og stefnufesta einkennir góðar stofnanir. Í stofnunum er ákveðin samfella, svipuð starfsemi ár eftir ár. Ef ekki er hægt að gera hlutina í ár má gera þá síðar og fleira í þeim dúr. Almenn tala má gera ráð fyrir að fólk kunnir til verka. Ráðið er fólk til starfa sem þekkir til þeirra, það fylgist með því sem vel er gert annars staðar og þróar starfsemina eftir því sem best þekkt. Það kann líka almennt til þeirra verka sem unnin eru á staðnum. Stofnunin hefur tiltekin verkefni og er ekki að vasast í öðru en hún hefur einsett sér.

Reglufesta einkennir líka góðar stofnanir. Kerfi þróa með sér reglur af tveimur meginástæðum. Annars vegar til þess að gera kröfur og hafa festu og hins vegar til þess að gæta jafnræðis.

Það athyglisverða er að það sem hér hefur verið nefnt, eru hvort tveggja í senn, kostir og ókostir stofnana eða kerfa. Það verður að hafa hugfast að ef amast er við tilteknu kerfi eða stofnun þá er um leið gert lítið úr kostunum. Þær stofnanir sem nefndar voru hér að ofan hafa allar sannað gildi sitt og af þeim sökum ætti að vera til athugunar að stofnanabinda sum þeirra verkefna sem nefnd verða hér á eftir. Það er vegna þess að það hefur vantað festu til að annast þessi verkefni. Starfsmenntaráð gæti átt frumkvæði að því að skapa slíka festu.²²

Eftirfarandi málaflokkar ættu að vera til umræðu, hjá Starfsmenntaráði eða sambærilegu ráði, vegna þess að það svo virðist sem það vanti að áhersla sé lögð á þá í starfsmenntakerfinu. Engu að síður er öllum að einhverju leyti sinnt einhvers staðar.

A) Þróun starfsmenntunar í fyrirtækjum (ekki síst fyrir þá starfsmenn sem minnsta skólágöngu hafa), m.a. að farnar séu nýja leiðir í þessu efni.

B) Vöktun og úrræði fyrir þá sem minnsta menntun hafa eða standa félagslega höllum fæti af einhverjum sökum²³

C) Uppfærsla þekkingar á vinnumarkaði (starfsþróun), einkum hjá þeim fyrirtækjum sem virðast ekki endilega hafa sjálfstætt bolmagn til þess og virðast hafa á að skipa vinnuafli sem ekki nýtur þess sem best þekkt. Orðið starfsþróun vísar hér bæði til þess að störfum er breytt í samræmi við nýjar hugmyndir um verklag og einnig til þess að fólkið sem vinnur þessi störf, vinnur þau betur (oft öðru vísi) vegna þess að það lærir ýmislegt nýtt. Í stærri fyrirtækjum er slík starfsþróun oft eðlilegur hluti þróunar fyrirtækisins en reynslan sýnir að það sé að öðru jöfnu síður hjá minni fyrirtækjum (á þessu eru skýrar undantekningar á báða bóga).

Þetta er ekki tæmandi listi, né þarf að vera samkomulag um einmitt þessi atriði, en hann er þó dæmi um verkefnalista sem ég tel að Starfsmenntaráð þurfi að móta sér á hverjum tíma og fá fulltingi stjórnvalda til þess að starfa eftir honum. Starfsmenntaráð steig skref í þessa átt með samþykkt sinni í janúar 2000, en hér er gengið talsvert lengra með því að tiltaka afmörkuð verkefni. Hér er einnig gert ráð fyrir mun ákveðnara frumkvæði Starfsmenntaráðs, en fram kemur í þeirri samþykkt. Það er að segja að ráðið eigi að einsetja sér að sjá til þess að unnið sé að þessum þremur málaflokkum, þótt það eigi ekki endilega að hafa þau á sinni könnu.

Það má færa rök fyrir því að sumt af því sem hér er nefnt eigi ekki að tengja beinlínis við starfsmenntun, samanber umræðu í kafla 3.4.

²¹ Sbr. bréf höfundar til Starfsmenntaráðs 2.5.2002, þar sem þetta sjónarmið var sett svona fram.

²² Fræðslumiðstöð atvinnulífsins hefur þá kosti stofnunar sem hér um ræðir og er hér nefnd sem dæmi um stofnun sem þarf að vera til, a.m.k. um hríð.

²³ Þetta er að hluta til í höndum Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins, en hún dekkar ekki allar hliðar þessa máls, m.a. annars ekki öll úrræði í starfsmenntun sem þarf væri að sinna.

8.3 Um verkaskiptingu hins opinbera

Reynslan í ýmsum málaflokkum kennir hve miklu skiptir að ekki komi upp togstreita á milli opinberra aðila um hver skuli hafa með mál að gera, hvort heldur það er á milli ríkisvaldsins og sveitarfélaga eða á milli stofnana eða ráðuneyta. Það skiptir ekki síður máli að leggja mikla alúð við að semja um verkaskiptingu í þessum málaflokki en öðrum. Eins verður hið opinbera að tiltaka eins skýrt og hægt er á hverju það ætlar að axla ábyrgð. Í þeim málaflokki sem hér er til umræðu er landslagið stöðugt að breytast og þar með verkaskipting innan hans. Menntamálaráðuneytið hefur axlað sífellt meiri ábyrgð af því sem snýst um skipulag menntamála, einnig utan skólakerfisins og þar á meðal viðurkenningu á starfsfærni. Af því verður að taka mið í umræðu um verkaskiptingu.

En það eru auðvitað fleiri en hið opinbera sem eiga að axla ábyrgð og það er snúið mál að ákveða hvernig verkaskiptingu eigi að vera háttað.

Ein leið til þess að ræða þetta er hluti af stefnumótunarvinnu þar sem fólk greinir verkefni niður í undirverkefni og veltir síðan fyrir sér hver eigi að bera á byrgð á hverju. Hér er einföld mynd sem gefur hugmynd um verkferlið sem mætti styðjast við. Á mynd eins og þessa mætti setja öll þau verkefni sem manni kæmu til hugar og þá aðila sem gætu átt að bera ábyrgð og þannig væri hægt að fikra sig áfram í átt að samkomulagi um hverjum bæri að gera hvað.

	Einstaklingur	Atvinnurekandi	Verkaýðsfélag	Menntamálaráðuneyti	Félagsmálaráðuneyti	Sveitarfélag	xx	xxx
Verkefni								
Íslenska								
Lestur								
Nýliðafræðsla								
Grunnmenntun								
Jöfnun menntunar								
Almenn tækniþekking								
Sérhæfð tækniþekking								
xx								
xxx								
xxxx								

8.4 Frumkvæði Starfsmenntaráðs

Ef það er eitt orð sem frekar öðrum einkennir þær athugasemdir og ábendingar sem settar hafa verið fram í þessari skýrslu þá er það orðið frumkvæði.

Eitt mikilvægasta umhugsunarefni stjórnvalda almennt, og í þessu samhengi hvað varðar Starfsmenntaráð, snýst um frumkvæði. Þetta mál hefur a.m.k. þrjár hliðar.

Í fyrsta lagi má velja því fyrir sér í hvaða málum tilefni er til frumkvæðis stjórnvalda yfirleitt, því að þau eru í raun tiltölulega afmörkuð verkefni þar sem slík tilefni gefast, þ.e. þegar aðrir taka

ekki frumkvæði og axla þá ábyrgð sem þarf. Hvað varðar starfsmenntun og fullorðinsfræðslu og snerta félagsmálin þá eru það einkum verkefni sem beinast að fólki (eða fyrirtækjum) sem standa höllum fæti.

Í örðu lagi vakna spurningar um hvenær frumkvæði stjórnvalda skilar einhverju. Það er t.d. ekki alltaf að tilraunir stjórnvalda á Vesturlöndum til þess að rétta stöðu þeirra sem hafa minnsta menntun skila þeim árangri sem vonast var eftir. T.d. er dugar oft ekki bara að bjóða upp á námskeið. Þau sækja ekki ýmsir sem þó þyrftu á þeim að halda.

Í þriðja lagi er spurning um hvaða verkefnum stjórnvöldum ber að sinna, spurning um frumkvæðisskyldu stjórnvalda. Þetta er m.a. álitamál hvað varðar ýmsar hliðar starfsmenntunar og starfsþróunar í atvinnulífinu. Samfélagið verður að gera upp við sig hvort það eigi ekki að grípa inn í ívissum tilvikum gagnvart þeim einstaklingum (og fyrirtækjum) sem standa veikt, en gætu vel spjarað sig með aðstoð.

Miðað við þá sjóði sem nú eru til og þær upplýsingar sem til eru um ójafna stöðu á vinnumarkaði eða brotalamir í starfsmenntun, þá tel ég að stjórnvöld og aðrir hagsmunaaðilar eigi að leggja mikla vinnu í að gera upp við sig hvar frumkvæði vanti. Um sumt sér markaðurinn og hið blómlega menntastarf sem nú fer víða fram á vegum fjölmargra aðila; en hann sér ekki um allt.

Hér vaknar því spurningin um hvaða tilefni, möguleika og skyldu Starfsmenntaráð hefur til þess að taka frumkvæði? Í þessu samhengi þarf að taka upp umræðu um hvað það sé sem stjórnvöld geti gert og skipti máli. Stundum eru stjórnvöld að grípa inn í að nauðsynjalausu.²⁴ Núorðið er að verða ljósar við hvaða aðstæður þátttaka stjórnvalda skiptir máli og hvenær ekki.²⁵

Það eru að minnsta kosti tvenn rök fyrir því að ráðið eigi að taka mun meira frumkvæði en það hefur gert. Í fyrsta lagi fela lögin ráðinu að gera þetta, einkum í grein 2b. En vandinn er, að sú grein segir aðeins að móta skuli stefnu. Í stefnumótun getur hins vegar falist mikið frumkvæði. Í öðru lagi er ljóst að ýmsir liðir markmiðsgreinarinnar (1. gr.) kalla á frumkvæði af hálfu ráðsins.

8.5 Um viðmið í starfi Starfsmenntaráðs

Hér eru nefnd aftur viðmiðin sem rædd voru í kafla 6.2. Þau eru hugsuð sem dæmi, en jafnframt á samanburðurinn við eldri viðmiðin að sýna að það er ekki vandalaust að velja eftirsóknarverð viðmið. Það má vera að eftirfarandi viðmið sem lögð eru hér til standist ekki gagnrýna umræðu.

Verkefnið eignist samastað og verði sjálfbær, a.m.k. í þeirri merkingu að þegar þau eru komin á legg þá þrífist þau án atbeina Starfsmenntaráðs.

Verkefnið falli að félagslegu jöfnunarhlutverki félagsmálaráðuneytisins, bæði hvað varðar einstaklinga og fyrirtæki.

Sum verkefnið séu liður í að vaka yfir þeim brotalömmum sem kunna að vera í starfsmenntun, einstaklinga, fyrirtækja eða starfsgreina.

Verkefnið ýti undir nýjungar í verklagi í starfs- og endurmenntun sem henta vel þeim sem veikast standa.

²⁴ Þetta er á ensku nefnt "dead weight" vandinn. Átt er við að fjárframlag stjórnvalda skiptir máli, en ef það hefði ekki komið til hefðu menn leyst þetta öðruvísi. Þetta hefur talsvert verið rætt á Norðurlöndunum. Á fyrrnefndum fundi á Englandi í des 2005, kom fram að fjárhagslegur styrkur til fyrirtækja vegna starfsmenntunar hefði verið vel þeginn en rannsóknir bentu til að hann skipti samt litlu máli; fyrirtæki töldu að þau hefðu tekið þátt óháð honum. Seinni dag ráðstefunnar var þó tilkynnt að breska þingið hefði samþykkt gríðarlegan viðbótarfjárstuðning til fyrirtækja vegna þessa verkefnis, þrátt fyrir þær upplýsingar sem fyrir lágu.

²⁵ Sjá m.a. ítarlega umræðu um þetta í Tuijnman & Z. Hellström (Ritstj.). *Curious Minds. Nordic adult education compared*. Kaupmannahöfn: TemaNord og Norræna ráðherranefndin.

8.6 Almennar hugmyndir um framtíðarverkefni Starfsmenntaráðs

Sumum þeirra verkefna, sem hér verða nefnd, hefur verið sinnt en engu að síður er tilefni að taka þau til rækilegrar endurskoðunar með það fyrir augum að rækja þau mun betur. Þessi verkefni geta átt heima hjá félagsmálaráðuneyti en gætu allt eins verið annars staðar. Fyrst eru nefnd verkefni sem tengjast a)-c) í kafla 8.3, en síðan viðbótarverkefni, sem eru sett í flokk d).

A

Starfsmenntaráð mætti hlutast til um

- 1) þróun verklags sem felur í sér þjálfun í starfi, m.a. til nýsköpunar (þ.e. starfsþjálfun innan fyrirtækja, sem ekki er í námskeiðsformi).
- 2) að mótuð sé stefna um þjálfun nýrra starfsmanna í sem flestum fyrirtækjum. (Þetta er sums staðar komið í nokkuð gott horf, en annars staðar vantar mikið upp á ennþá.)

Talsverð gróska er í hugmyndum um menntun í starfi þar sem horfið er frá námskeiðsforminu og leitast við að tengja betur starfsþjálfun og breytingastarf samofið því starfi sem fólk er í. Það má færa rök fyrir því að þjálfun af þessu tagi henti einmitt þeim sem verst hentar hefðbundið skóla-starf eða bóklegir þættir margra námskeiða. Þetta á bæði við þegar fólk byrjar í starfi og mikilvægt er að tryggja að það nái sem fyrst tökum á nýju verklagi. Þetta á einnig við almennt þegar fólk þarf að þróa nýtt verklag í starfi sem það hefur sinnt lengi. Þess vegna er áhugavert að vinna þessum hugmyndum brautargengi einmitt með þann hóp í huga sem ljóst er að Starfsmenntaráð félagsmálaráðuneytisins á að sinna sérstaklega. Hugmyndir um menntun í starfi hafa verið að mótast upp á nýtt á undanförunum árum og tilefni til þess að kynna margs konar nýbreytni.²⁶

B

Starfsmenntaráð mætti hlutast til um

- 3) að unnið sé að greiningu á því hvað það er sem veikir stöðu einstaklinga á vinnumarkaði á hverjum tíma, svo sem aldur, kynferði, uppruni, tungumálaerfiðleikar, lítil fyrri menntun, ólæsi, fötlun, skortur á tölvuþekkingu eða annað og gera tillögur til úrbóta. Þetta gæti kallað á kerfi sem vaktar stöðu (starfs)menntunar, bæði hvað varðar einstaklinga, fyrirtæki og atvinnugreinar og getur þannig orðið til leiðsagnar um aðgerðir.
- 4) að fundnir séu veikleikar í núverandi stöðu eða kerfi og gera samninga við viðeigandi aðila (fyrirtæki, skóla, símenntunarmiðstöðvar eða samtök) til þess að ráða bót á þessu. Þarna ætti ráðið að taka frumkvæði um úrlausn en ekki með því að setja upp eigið kerfi. (Þessi liður vísar m.a. til liðar 1).
- 5) að vinna bæði innlendum og erlendum hugmyndum brautargengi sem hafa nýst vel þessu hópum hvað varðar þjálfun og menntun í starfi.

Starfsgreinaráðið ætti að eiga frumkvæði að því að slík greining sé stöðugt í gangi og eigi einnig frumkvæði að því að ráða bót á þeim vanda sem mest er áberandi hverju sinni. Uppbygging Símenntunarmiðstöðva og Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins eru dæmi um mikilvæga þróun af þessu tagi. Þó eru fleiri verkefni sem bíða úrlausnar. Vera má að Vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar gæti nýst í þessu sambandi til þess að greina þá hópa sem lakast standa. Í því sambandi þarf að móta verklag um það hvernig slíkar upplýsingar eru nýttar, einkum hvað varðar atvinnugreinar eða hópa sem virðast vera útundan, t.d. um stöðu eldra fólks sem síst sækir sér

²⁶ Það eru ekki margir áratugir síðan menntun í starfi, einkum í iðngreinum, var í mörgum greinum á vinnustöðunum og alls ekki í námskeiðsformi.

endurmenntun. En það er ekki víst að allir þessir hópar komi fram í almennri könnun af þessu tagi. Hér má nefna stöðu erlends vinnuafis og stöðu þeirra sem glíma við lestrarerfiðleika.

C

Starfsmenntaráð mætti hlutast til um

- 6) að þróa kerfi sem aðstoðar og hvetur fyrirtæki og stofnanir til þess að meta þekkingarstöðu sína (þörf fyrir fræðslu) og leiðbeinir þeim um umbætur.

Kannanir á þörf fyrir fræðslu í atvinnulífinu, bæði hér á landi og annars staðar, benda til þess að víða sé pottur brotinn í þessu efni. Atvinnugreinar, einstök fyrirtæki og einstakir starfsmenn þeirra gætu haft mikið gagn af einhvers konar stoðkerfi. Þetta tengist því hve atvinnugreinin er vel (eða lítið) þróuð, fyrirtækin stór (lítil), vinnuaflið vel (lítið) menntað fyrir og sennilega því hver launakjörin eru. Margt bendir til þess að mörgum fyrirtækjum mundi nýtast vel öflugur bakhjarl til þess að greina stöðu sína og fá ráðgjöf um fræðslu og þróunarstarf. Starfsmenntaráð þyrfti að meta hvaða fyrirtæki og starfsfólk mundu hafa mest gagn af slíkum bakhjarli og hvernig hann gæti litið út.

D

Starfsmenntaráð mætti hlutast til um

- 7) að staðgöð kunnátta sé til staðar í skipulagi kennslu og gerð kennsluefnis, einkum á sviðum sem varða fámennar starfsgreinar eða sviðum þar sem verða hraðar breytingar og mikil endurmenntun þarf að eiga sér stað í starfi.

Starfsmenntaráð hefur varið verulegum fjármunum til þess að gera kennsluefni og halda námskeið. Ráðið hefur hins vegar ekki gert sérstaka áætlun til þess að tryggja að fagmennska á þessum sviðum sé byggð upp til þess að stuðla að metnaðarfullri sérhæfingu á þessu sviði og staðgöðri þekkingu. Þarna er líklega veikur hlekkur í starfsmenntunarkerfi okkar, einkum hinum óformlega hluta þess.²⁷

Starfsmenntaráð mætti hlutast til um

- 8) að nýjar hugmyndir um starfsmenntun í starfi, svo sem frá Bretlandi, Danmörku, Finnlandi og Hollandi og víðar, eigi greiðan aðgang inn í íslensk fyrirtæki og atvinnulíf almennt (ekki bara inn í stór fyrirtæki). Um er að ræða fjölmargar bitastæðar hugmyndir sem m.a. tengja saman endurnýjun starfshátta og endurmenntun starfsfólks.

Það ætti að vera meðal meginhlutaverka Starfsmenntaráðs að tryggja greiða leið fyrir áhuga-verðar erlendar hugmyndir um nýbreytni í starfsmenntun til landsins og hjálpa þeim bestu að festa sig í sessi. Mjög mörg fyrirtæki og sumar starfsgreinar sjá um þetta sjálf af miklum myndarskap. En það á ekki við um alla. Jafnframt þarf að tryggja eftir því sem hægt er að góðar íslenskar hugmyndir flæði um íslenska kerfið.

Það má ráða af því sem hér er sagt að ég tel verksvið Starfsmenntaráðs mjög mikilvægt og stjórnvöld eiga áfram að axla á því ábyrgð í samvinnu við aðila vinnumarkaðar. Með breyttum áherslum í starfi ráðsins yrði af því enn meiri ávinningur en verið hefur.

²⁷ Þetta á auðvitað ekki að vera sérstakt áhyggjuefni Starfsmenntaráðs, nema að því leyti sem þessi mál eru ekki í lagi og Starfsmenntaráð veitir miklu fé til slíkra verkefna.