

Alþingi
Erindi nr. P 139/2411
komudagur 13. S. 2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. mennamálanefndar
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 10. maí 2011
1102004SA TP
Málalykill: 340

Efni: Umsögn um frv. til breytinga á grunnskólalögum - 747. mál

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis dags. 19. apríl sl., þar sem ofangreint frumvarp var sent til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið var unnið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og var farið allítarlega yfir ýmsa þætti. Í þeirri vinnu lagði sambandið megináherslu á að frumvarpið ætti að snúast um tvennt:

- (1) Úrbætur á ýmsum framkvæmdatriðum sem reynt hefur á við innleiðingu grunnskólalaganna frá 2008.
- (2) Viðbrögð við afleiðingum af efnahagshruninu sem komið hafa fram frá hausti 2008 og enn sér ekki fyrir endann á.

Það eru sambandinu mikil vonbrigði að mennta- og menningarmálaráðherra skuli hafa ákveðið að leggja fram það frumvarp sem hér er fjallað um án þess að koma til móts við eðlilegar og réttmætar tillögur um mögulegar hagræðingaræðgerðir í samræmi við lið (2). Minnt er á að mörg sveitarfélög eru nauðbeygð að grípa til aðgerða í umfangsmestu málaflokkum sínum til að bregðast við ört versnandi fjárhagsstöðu. Þá hefur skólamálanefnd sambandsins ályktað um heimildir til þess að draga tímabundið úr (vikulegu) kennslumagni í grunnskólum, og vísað til greinargerða sem unnar hafa verið af fulltrúum sambandsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Mikil vinna hefur verið lögð í þessar greinargerðir eins og menntamálanefnd er ugglaust kunnugt um, enda hefur mikil umræða átt sér stað innan skólasamfélagsins um tillögur sveitarfélaganna. Að þessar tillögur hafi einungis hlotið hljómgrunn hjá ráðherra hvað eitt lítið atriði varðar (breyting skv. 4. gr. frv. sbr. hér á eftir) er óásættanlegt að mati sambandsins. Skorað er á hæstvirta menntamálanefnd Alþingis að taka tillögur sambandsins og sveitarfélaganna til sjálfstæðrar skoðunar samhliða umfjöllun á fyrirbyggjandi frumvarpi, eins og vikið er að í niðurlagskafla hér á eftir.

Að því er varðar úrbætur skv. lið (1) sem eru meginefni fyrirbyggjandi frumvarps, telur sambandið þær að meginstefnu til jákvæðar og mælir með samþykkt þeirra, að teknu tilliti til atriða sem rakin eru hér á eftir við hverja grein fyrir sig.



Um 1. gr. frv. Með þessari frumvarpsgrein er ætlunin að eyða ákveðinni réttaróvissu sem er til staðar í dag um samspil grunnskólalaga og barnaverndarlaga, þegar ákvarðanir eru teknar um ráðstöfun barns í tímabundið fóstur í öðru sveitarfélagi.

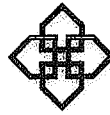
Tilhneiging hefur verið til þess að túlka gildandi lög með þeim hætti að ákvörðun um tímabundið fóstur verði fyrst og fremst byggð á sjónarmiðum barnaverndarlaga um að barninu séu búnar góðar og uppbyggilegar heimilisaðstæður meðan ráðstöfun varir. Er ljóst að þegar hlutaðeigandi barn er á grunnskólaaldri getur sú túlkun leitt til þess að ákvarðanir séu teknar um fósturheimili án þess að hugað sé nægilega að skólagöngu barnsins í nýjum skóla og möguleikum þess skóla til að koma til móts við þarfir barnsins. Reynir þar bæði á fagleg og fjárhagsleg atriði sem varða skólahaldið, framkvæmd grunnskólalaga og hvernig markmiðum námskráa verði náð.

Í umræðum um mismunandi lagatúlkningar hefur sambandið haldið því á lofti að val á fósturheimilum verði hverju sinni að taka réttmætt tillit til beggja sjónarmiða – bæði þeirra sem leidd verða af barnaverndarlögum og hinna sem ráða framkvæmd skólahalds. Áherslu verði að leggja á það sem er sameiginlegt í framkvæmd beggja laga, þ.e. að allar ákvarðanir miði að því sem er heildarhagsmunum fósturbarns fyrir bestu. Afar mikilvægt sé að forða barni frá þeirri aðstöðu að skólinn sem það sækir hafi ekki möguleika á að koma til móts við sérstakar þarfir þess.

Eðli málsins samkvæmt reynir einkum á þessi atriði í fámennari sveitarfélögum á landsbyggðinni þar sem sækja þarf sérfræðipjónustu um langan veg og úrræði vegna sérþarfa eru af skornum skammti. Við blasir að það getur skert verulega mikilvæga hagsmuni barnsins ef ákvörðun um fóstur er tekin án þess að jafnframt sé tryggt að þessi atriði séu í lagi að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni. Nauðsynlegt er því að skólamálum verði gefið aukið vægi við afgreiðslu Barnaverndarstofu á umsóknum um leyfi til að gerast fósturforeldri og við val barnaverndarnefnda á fósturheimilum, sbr. ákvæði reglugerðar um fóstur, nr. 804/2004.

Í frumvarpsgreininni er gerð tillaga um að fjallað verði í reglugerð um fagleg og fjárhagsleg atriði varðandi skólagöngu fósturbarna. Sambandið styður þá tillögu en tekur hins vegar ekki – að svo stöddu – beina afstöðu til þess hvort mennta- og menningarmálaráðherra setji einn slíka reglugerð að höfðu samráði við velferðarráðherra eða hvort þessum reglugerðarheimildum verði með einhverjum hætti skipt milli ráðherranna og þá í tengslum við afgreiðslu á frumvarpi um breytingu á barnaverndarlögum á þingmáli nr. 56. Um mögulegar leiðir í lagasetningu um þessi atriði vísast til meðfylgjandi álits sem sambandið hefur í dag sent félags- og tryggingamálanefnd Alþingis.

Um 2. gr. frv. Sambandið er sammála þeirri breytingu sem hér er lögð til. Tillögunni er fyrst og fremst ætlað að undirstrika þá miklu breidd sem íslenskir grunnskólar spanna. Eðlilegt er að lagaákvæði um skipulag skóla taki mið af þessu atriði.



Um 3. gr. frv. Samstaða er meðal aðila skólasamfélagsins um það mikilvæga hlutverk sem skólasöfn gegna. Því er eðlilegt að ákvæði um þennan þátt sé í lögum og gerir sambandið ekki athugasemd við efni ákvæðisins og framsetningu þess innan 20. gr. laganna. Tekið er undir ummæli í skýringum með þessari grein frumvarpsins að með þessu sé ekki verið að leggja aukin verkefni á sveitarfélög. Mennta- og menningarmálaráðuneytið og sambandið komust einnig að þeirri niðurstöðu í kostnaðarmati (sem menntamálanefnd á að hafa fengið í hendur) að ákvæðið hefði ekki kostnaðarauka í för með sér.

Um 4. gr. frv. Sambandið er sammála þeirri breytingu sem hér er lögð til og leggur áherslu á að jafnvel þótt lögbundið lágmarkshlutfall valgreina á unglिंगastigi verði lækkað muni valið eftir sem áður verða meira hér á landi en yfirleitt er í þeim löndum sem íslenskir skólar miða sig helst við.

Um 5. gr. frv. Sambandið gerir ekki athugasemd við þessa tillögu en bendir á að samkvæmt gildandi lögum hafa sveitarstjórnir það í hendi sér að samræma vetrarleyfi í leik- og grunnskólum innan sveitarfélagsins. Tillagan felur því fremur í sér áréttingu en efnislega breytingu.

Um 6. gr. frv. Frá árinu 2008 hefur sambandið átt mjög gott samstarf við mennta- og menningarmálaráðuneytið um innleiðingu nýrra laga. Setning reglugerða er mikilvægur þáttur í þessu ferli og er því nánast lokið, með því að einungis á etir að setja reglugerð um framkvæmd á 14. gr. laganna, sem fjallar um ábyrgð nemenda.

Þegar vinna við smíði reglugerðarinnar var komin á góðan rekspöl bárust ábendingar frá ýmsum aðilum um að reglugerðin ætti ekki einungis að fjalla um ábyrgð nemenda, heldur færi best á því að samhliða yrði fjallað heildstætt um það sameiginlega verkefni aðila skólasamfélagsins að viðhalda góðum starfsanda og skólabrag, og bregðast sérstaklega við erfiðum samskiptamálum á borð við einelti.

Ráðuneytið og sambandið voru sammála um að bregðast við þessum ábendingum og er tillagan í 6. gr. frv. gerð til þess að tryggja að heildstæð reglugerð hafi fullnægjandi lagastoð.

Um 7. gr. frv. Sambandið er sammála þeirri breytingu sem hér er lögð til. Tillagan á efnislega samleið með 2. gr. frv.

Um 8. gr. frv. Með þessari grein eru lagðar til allmiklar breytingar á lagaumhverfi einkarekinna grunnskóla. Þar er ótvírætt til bóta að þjónustusamningar skóla og sveitarfélags fái skýrari umgjörð og er sambandið sammála tillögum sem gerðar eru í því efni. Óþarft er hins vegar að mati sambandsins að binda gildistíma samninga við tiltekinn árafjölda og er tekið undir athugasemdir Reykjavíkurborgar í því efni.

Sambandið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við að þessar breytingar nái fram að ganga eins og lagt er til, en áréttar athugasemdir sínar frá fyrri stigum þegar löggjafinn hefur fjallað um málefni einkarekinna grunnskóla. Þannig hefur sambandið talið æskilegra að lög kveði ekki á um tiltekið lágmarksframlag sveitarfélags til rekstur skóla, heldur eigi það að vera



samkomulagsatriði samhliða því að sveitarfélag veitir samþykki sitt fyrir stofnun skóla í upphafi.

Ástæða er því fyrir menntamálanefnd að taka 43. gr. alla til heildstæðrar skoðunar í þessari löggjafarvinnu og þá sérstaklega hvort ástæða sé til þess að fella niður ákvæði um útreikning framlaga skv. 3. mgr. þeirrar greinar í gildandi lögum.

Um 11. gr. frv. – ákvæði til bráðabirgða

Með þessari tillögu er brugðist við eindreginni gagnrýni á þá ákvörðun sem tekin var við afgreiðslu fjárlaga ársins 2010, að skerða fjárframlög ríkisins til kennslu grunnskólabarna í framhaldsskólaáföngum.

Sveitarfélög og grunnskólar hefðu að sjálfsgöðu viljað sjá þessi viðbrögð með öðrum hætti og þá þannig að staðið væri við rétt barnanna, fremur en að klippa hann tímabundið úr sambandi til ársins 2014. Þá þykir sambandinu skjóta skökku við að á sama tíma og þessi skerðing er fest í sessi með lögum er verið að stórauka framboð á framhaldsskólamenntun fyrir eldri hópa að 25 ára aldri.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið rökstuddi á sínum tíma réttmæti skerðingarinnar með því að kennsla grunnskólabarna væri ekki hluti af „grunnþjónustu“ framhaldsskólans og þeim „kjarnahópi“ 16 – 20 ára ungmenna sem framhaldsskólinn ætti lögum samkvæmt að sinna. Takmarkaðar fjárveitingar ríkisins ættu einungis að renna til þessa hóps.

Þessi rök voru talin vega þyngra en að framfylgja meginatriði nýrrar menntastefnu frá 2008 um sveigjanleika og flæði milli skólastiga. Í ljósi atvika er ástæða til þess að menntamálanefnd grenslist fyrir um það hvernig ráðuneytið rökstyður nú að 14 og 15 ára börn eigi að sæta skerðingu meðan þeir sem eru eldri en 20 ára njóta nú skyndilega stóraukins framboðs.

Aðrar tillögur en þær sem fram koma í frumvarpinu

Í meðfylgjandi skjölum koma fram tillögur og greining sveitarfélaga á mögulegum hagræðingaraðgerðum og er vísað til þeirra.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Afrit: Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis

Fskj: Bréf sambandsins til mennta- og menningarmálaráðherra
dags. 11. febrúar 2011, ásamt greinargerðum

Álit sent félags- og tryggingamálanefnd Alþingis, dags. 12. maí 2011



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. félags- og
tryggingamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 12. maí 2011

0806521SA GB
Málalykill: 233

Efni: Sjónarmið um 40. gr. frv. til barnaverndarlaga, 56. mál

Vísað er til tölvupósts frá ritara félags- og tryggingamálanefndar, dags. 9. maí sl., þar sem óskað er eftir afstöðu Sambands íslenskra sveitarfélaga til hugmynda um hugsanlegar breytingar á 3. mgr. 40. gr. ofangreinds frumvarps. Breytingarnar lúta að kostnaði við skólagöngu barna í tímabundnu fóstri utan lögheimilissveitarfélags síns.

Í ljósi þess að í menntamálanefnd Alþingis er til umfjöllunar frumvarp um breytingar á lögum um grunnskóla, þar sem einnig er komið inn á skólagöngu og kostnað við skólavist fósturbarna, vakna eðlilega spurningar um það hvort æskilegt sé að fjallað sé um þessi atriði í tvennum lögum eða aðeins einum.

Ljóst er að skv. 5. gr. grunnskólalaga er nú þegar tryggt að fósturbörn eiga rétt á að innritast í grunnskóla. Það er því í reynd óþarft að kveða einnig á um rétt fósturbarna til skólavistar í 3. mgr. 40. gr. frumvarps til barnaverndarlaga.

Það eru því einkum tvö vandamál sem eru enn til staðar:

Í fyrsta lagi koma á hverju ári upp ágreiningsmál milli sveitarfélaga um greiðslu þess sérstaka kostnaðar sem stafar af viðkomandi fósturbarni. Þar getur verið um misjafnar ástæður að ræða, þ.e. ekki bara kostnað við sérkennslu eða sérstakar ráðstafanir innan skólans heldur koma stundum einnig upp álitamál um kostnaðaraukningu vegna skólaaksturs (dæmi eru um að skólabifreið sé þegar fullnýtt og því ekki hægt að koma fleiri börnum í bílinn. Af því getur hlotist verulegur aukakostnaður). Langflest þessara mála tekst sveitarfélögunum þó að leysa sín á milli án nokkurra deilna.

Í öðru lagi er það síðan faglega hliðin. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ítrekað bent á að taka þurfi meira tillit til skólamála við val á fósturheimili til að tryggt sé að valið sé það úrræði sem er barninu fyrir bestu. Umræðan hefur aðallega beinst að því að skólar eru misvel í stakk búnir til þess að taka við börnum með miklar sérþarfir, t.d. vegna þess að í sumum skólum er ekki starfandi sérkennari eða greitt aðgengi að sérfræðipjónustu. Einnig getur álag á slíka starfsmenn þegar verið of mikið. Aðrir þættir geta þó einnig skipt máli við val á fósturheimili (og leyfisveitingar til þeirra) og þar má einkum nefna fjarlægð frá skóla enda er það tæpast æskilegt fyrir börn sem t.d. glíma við alvarlega sálræna erfiðleika eða hegðunarraskanir að ferðast lengi á hverjum degi í skólabifreið.

Í erindi félags- og tryggingamálanefndar er óskað álits sambandsins á því hvort það sé ásættanlegt að kveða á um almenna reglugerðarheimild



velferðarráðherra til að setja reglur um kostnað í stað eftirfarandi orðalags í 3. mgr. 40. gr. barnaverndarlaga: „og ber að greiða allan venjubundinn kostnað sem hlýst af skólagöngu barnsins, svo sem vegna skóla og aksturs. Sveitarfélag sem ráðstafar barni í tímabundið fóstur ber þó ábyrgð á að greiða kostnað vegna sérfræðipjónustu eða sérþarfa fósturbarns í tengslum við skólagöngu.“

Það er álit sambandsins að slík breyting væri líklega frekar til bóta, og tvímælaust mun ásættanlegri en texti frumvarpsgreinarinnar eins og hann er nú. Ástæða er þó jafnframt til þess að hvetja nefndina til þess að skoða hvort heppilegra sé að mennta- og menningarmálaráðherra setji frekar slíkar reglur á grundvelli 5. gr. laga um grunnskóla, sbr. breytingu sem lögð er til í 2. gr. frumvarps til laga um breytingu á þeim lögum. Það fyrirkomulag væri e.t.v. eðlilegra þegar litið er til þess að í 1. málslíð 3. mgr. 40. gr. frumvarps til laga um breytingar á barnaverndarlögum segir „...og fer almennt um kostnað vegna þeirrar þjónustu samkvæmt þeim lögum sem gilda á hverju sviði.“ Benda má þó á að sambærilega breytingu þyrfti helst einnig að gera á lögum um leikskóla.

Ef framangreind leið væri farin, þ.e. að kostnaður vegna skólagöngu fósturbarna ráðist af reglugerð sem sett verður á grundvelli grunnskólalaga, virðist mögulegt að fella brott seinni tvo málslíði 3. mgr. 40. gr., sbr. einnig 2. mgr. 39. gr. reglugerðar um fóstur, nr. 804/2004. Í því kann að felast nokkur einföldun á lagaumhverfi sem hefur reynst of flókið í framkvæmd. Sambandið getur fyrir sitt leyti stutt að slík leið verði farin. Í sömu reglugerð þyrfti þó jafnframt að huga betur að vægi skólamála heldur en gert er nú, sbr. einkum 8. og 16. gr.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræðisviðs

Fylgiskjal:

Umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga um frv. til laga um breytingu á grunnskólalögum, 747. mál



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Mennta- og menningarmálaráðherra
Katrín Jakobsdóttir
Sölvhólsgrötu 4
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 11. febrúar 2011

1102004SA GB/KB
Málalykill: 340

Efni: Bókun skólamálanefndar sambandsins um frumvarp um breytingu á grunnskólalögum

Á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga starfar skólamálanefnd til ráðgjafar fyrir stjórn og starfsmenn sambandsins á sviði fræðslumála. Nefndin er skipuð fimm fulltrúum sveitarfélaga sem mikla þekkingu og reynslu hafa af skólastarfi og fræðslumálum. Fundargerðir nefndarinnar eru lagðar fram í stjórn sambandsins og í flestum tilfellum gerir stjórnin bókanir og ályktanir nefndarinnar að sínum.

Á fundi skólamálanefndarinnar sem haldinn var 8. febrúar sl. voru til umfjöllunar drög að frumvarpi til laga um breytingu á grunnskólalögum. Svohljóðandi bókun var gerð á fundinum:

„Skólamálanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga telur ýmis atriði í frumvarpinu vera til bóta. Það veður þó miklum vonbrigðum að í því skuli ekki vera heimildir til þess að draga tímabundið úr kennslumagni í grunnskólum, í samræmi við greinargerð sem unnin var af fulltrúum sambandsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Mikil vinna var lögð í það verkefni af hálfu beggja aðila, en því miður er útlit fyrir að henni verði kastað á glæ.

Í ljósi framangreindrar afstöðu mennta- og menningarmálaráðherra telur skólamálanefnd óhjákvæmilegt að skoða nýjar leiðir til að draga úr kostnaði við rekstur grunnskóla. Ein leið gæti verið sú að stytta grunnskólanám með því að útskrifa nemendur ári fyrr en gert er nú. Breytingar í þá veru hafa verið ræddar um alllangt skeið, m.a. á menntaþingi. Námslengd er ekki trygging fyrir gæðum. Að álitum skólamálanefndar er vel mögulegt að útfæra slíka breytingu án þess að slaka á kröfum um gæði námsins.

Í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er að finna tillögur um ýmsar breytingar sem sveitarfélögin hafa kallað eftir, bæði við setningu nýrra laga árið 2008 og í tengslum við hagræðingaraðgerðir í kjölfar efnahagshrunsins sama ár. Má þar einkum nefna 1. gr. um málefni fósturbarna, 2. gr. um undanþágu frá skipun skólaráða og 7. gr. um hlutfall valgreina. Þessum breytingum ber að fagna. Nefndin gagnrýnir hins vegar skort á samráði um önnur ákvæði frumvarpsins og leggur áherslu á að frumvarpið verði unnið betur áður en það verður lagt fram á Alþingi. Þetta á sérstaklega við um 15. gr., sem fjallar um sjálfstætt rekna skóla.

Skólamálanefnd varar hins vegar við því að með þeirri breytingu sem lögð er til á 4. mgr. 26. gr., sbr. 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins, er vikið til frambúðar frá því leiðarljósi sem unnið var eftir við setningu nýrra laga árið 2008, að stuðla



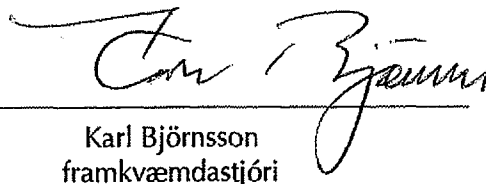
að aukinni samfellu milli grunn- og framhaldsskóla. Nefndin telur eðlilegra að um verði að ræða tímabundna frestun á rétti nemenda til þess að stunda nám í framhaldsskólaáföngum og að sá réttur verði virkur að nýju um leið og efnahagsástand vænkast hér á landi.“

Eftirfarandi skýring fylgdi bókuninni:

„Fjölmörg rök hafa verið nefnd til stuðnings hugmyndum um að stytta grunn- og framhaldsskólanám og m.a. bent á að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að ungt fólk komist fyrr út á vinnumarkaðinn. Jafnframt er talið mikilvægt að útskrifa yngri stúdenta en áður til að veða upp á móti lengingu háskólanáms sem krafist er til að öðlast starfsréttindi, eins og t.d. kennaranám. Í alþjóðlegum samanburði eru Íslendingar t.a.m. með lengra grunnskólanám sem nemur u.þ.b. ári. Ef vilji er til þess að vinna hugmyndinni brautargengi er að sjálfsögðu mikilvægt að huga vel að útfærslu, m.a. með því að draga úr skörun milli skólastiga. Rannsóknir sýna að töluvert er um að námsefni grunnskóla sé endurtekið í upphafi framhaldsskólanáms og það sama á raunar við um skilin milli leikskóla og grunnskóla. Grunnskólinn á Íslandi hefur lengst sem nemur u.þ.b. 2 skólaárum á undanföllum 15-16 árum og full ástæða til þess að skoða þessa þróun heildstætt.“

Næsti fundur stjórnar sambandsins verður haldinn 25. febrúar nk. og verður fundargerðin með framangreindri bókun þar til umfjöllunar og kemur þá í ljós formleg afstaða stjórnarinnar til þessarar bókunar. Engu að síður í ljósi þeirrar vinnu sem nú stendur yfir í ráðuneytinu við gerð frumvarps til breytinga á grunnskólalögum telur undirritaður mikilvægt að koma framangreindri bókun á framfæri við ráðherra.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Afrit:
Innanríkisráðherra



Minnisblað

Móttakandi: Mennta- og
menningarmálaráðherra

Dags.: 6. nóvember 2009

Sendandi: Formaður og framkvæmdastjóri
Sambands íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 0911007SA

Málalykill: 400

Efni: Breytingar á grunnskólalögum, tónlistarfræðsla og íþróttá- og æskulýðsmál

1. Tímabundnar heimildir til frávika frá ákvæðum grunnskólalaga

Þessar heimildir gætu náð til skólaáranna 2010-2011 og 2011-2012.

a. Vikulegur kennslutími eftir bekkjardeildum (28. gr.)

Veitt verði heimild til að stytta vikulegan kennslutíma. Hugmynd að hámarksfrávikum:

Hugmynd að hámarksfrávikum				
Bekkar- deildir	Vikulegur kennslutími skv. lögum í mínútum	Vikulegur kennslutími skv. lögum í kennslu- stundum	Hámarks- skerðing kennslustunda á viku	Hlufallsleg skerðing að hámarki á viku
1.-4. bekkur	1.200	30	3	10%
5.-7. bekkur	1.400	35	4	11%
8.-10. bekkur	1.480	37	5	14%

Ef sveitarfélög nýta sér frávikin geta þau ef þau kjósa svo boðið á mótí, t.d. yngstu nemendum, aukna skólavist með lengdri viðveru í skólanum, félagsstörfum eða öðru. Slíkt verði ekki lögbundið.

b. Vikulegur kennslutími að meðaltali (28. gr.)

Veitt verði heimild til að færa til vikulegt kennslumagn skv. a-lið milli vikna og mánaða þannig að viðmiðunin verði í raun meðaltalsviðmiðun kennslutímafjölda á viku. Einhver mörk verður að setja á slíkan tilflutning.

c. Skóladagar nemenda (28. gr.)

Veitt verði heimild til að fækka skóladögum nemenda um allt að 10 eða úr 180 í 170. Ef heimildin fæst verði teknar upp viðræður við KÍ um breytingu á kjarasamningi í samræmi við heimildina.

d. Valgreinar á unglíngastigi (26. gr.)

Veitt verði heimild til að minnka framboð valgreina á unglíngastigi þannig að val um námsgreinar og námssvið geti orðið minna en þriðjungur námstímans.

e. Hlutfallsleg skipting milli námssviða og námsgreina (25. gr.)

Veitt verði tímabundin undanþágu frá 25. greininni, þ.e. þeim hluta sem segir til um hlutfallslega skiptingu tíma milli námssviða og námsgreina.

Skilyrði þessarar breytingar er að sveitarfélög leggi sérstaka áherslu á markmið 2. gr. og 24. gr. laganna, sem kveða á um innihald og gæði náms, verði að fullu náð.

f. Nám grunnskólanemenda á framhaldsskólastigi (26. gr.)

Mennta- og menningarmálaráðherra hefur ákveðið að við ákvörðun fjárheimilda fyrir árið 2010 verði ekki gert ráð fyrir ígildum vegna nemenda grunnskóla sem stunda nám í einstökum framhaldsskólaáföngum samhliða grunnskólanámi sínu.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur þessa ráðstöfun óheimila án breytinga á 26. gr. grunnskólaganna þar sem kveðið er skýrt á um að grunnskólanemendur eigi rétt á að stunda nám í einstökum námsgreinum á framhaldsskólastigi meðan þeir eru í grunnskóla enda hafi þeir sýnt fullnægjandi færni.

Tillaga um framhald:

Að óformlegur starfshópur fulltrúa sambandsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins útfæri þessar hugmyndir frekar áður en þær verða kynntar hagsmunaaðilum eða á opinberum vettvangi. Fulltrúar sambandsins í starfshópnum verði Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræðisviðs, Svandís Ingimundardóttir, skólamálafulltrúi sambandsins, og Ragnar Þorsteinsson, fræðslustjóri Reykjavíkur.

2. Námskrárgerð og menntastefna

a. Samráð um námskrárgerð og menntastefnu

Á Skólapingi sveitarfélaga sem haldið var 2. nóvember 2009 kom fram í ávarpi mennta- og menningarmálaráðherra að í ráðuneytinu væri nú unnið að innleiðingu nýrrar löggjafar um skólastigin og útfærslu þeirrar menntastefnu sem þar er mörkuð. Ráðherra sagði að þessi menntastefna birtist í sameiginlegum almennum hluta aðalnámskrár fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla. Kallaði ráðherra eftir góðu samstarfi við sambandið og fulltrúa sveitarfélaga við nánari útfærslu á menntastefnunni á næstu misserum.

Tillaga um framhald:

Að í fyrstu taki til starfa óformlegur starfshópur fulltrúa sambandsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins sem ræði nánari útfærslu þessara hugmynda áður en þær verða kynntar hagsmunaaðilum eða á opinberum vettvangi. Fulltrúi sambandsins í starfshópnum verði Svandís Ingimundardóttir, skólamálafulltrúi sambandsins, og hafi hún heimild til að kalla sér til aðstoðar sérfræðinga í þessari vinnu.

3. Tónlistarfræðsla

a. Ágreiningur ríkis og sveitarfélaga og frumvarp um tónlistarfræðslu

Í júlí 2008 bárust sambandinu drög að frumvarpi til laga um tónlistarfræðslu frá ráðuneytinu. Þau drög voru að mati sambandsins óásættanleg og varð niðurstaðan sú að lögfræðisvið sambandsins samdi ný frumvarpsdrög sem rædd voru á fundi með lögfræðingum ráðuneytisins í ágúst sama ár. Ný drög frá ráðuneytinu bárust í byrjun nóvember og voru þau í mun meira samræmi við hugmyndir sambandsins. Athugasemdir við drögin voru send ráðuneytinu 12. nóvember 2008. Þær athugasemdir hafa verið ræddar óformlega en frekari viðbrögð hafa ekki borist frá ráðuneytinu.

Tillaga um framhald:

Að tekin verði upp nú þegar markviss vinna fulltrúa sambandsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins við að útfæra fyrirbyggjandi drög að frumvarpi um tónlistarfræðslu þar sem leitast verði við að leysa ágreining aðila. Í framhaldinu komi aðrir hagsmunaaðilar að fullnaðargerð frumvarpsins. Fulltrúi sambandsins í þessari vinnu verði Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræðisviðs, og hafi hann heimild til að kalla sér til aðstoðar sérfræðinga í þessari vinnu.

4. Tengsl íþróttá- og æskulýðsdeildar ráðuneytisins við sveitarfélögin

Vegna versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaga fer fram víðtækt endurmat á verkefnum sveitarfélaga. Reynt er að skilgreina grunnþjónustu á þeirra vegum og forgangsraða viðfangsefnum á grundvelli slíkra skilgreininga. Í þessu sambandi er farið yfir starfsemina á sviði æskulýðs-, íþróttá- og tómstundamála og samvinnu aðila á þeim vettvangi. Ráðuneyti mennta- og menningarmála gegnir lykilhlutverki í þessu sambandi m.a. vegna styrkveitinga úr æskulýðssjóði og íþróttasjóði og undir skrifstofu menningarmála ráðuneytisins heyrir íþróttá- og æskulýðsdeild. Ýmsar spurningar hafa vaknað um tengsl þessara mála milli ráðuneytisins og sveitarfélaga hjá þeim aðilum sem þessum málaflokkum sinna hjá sveitarfélögum. Með vísan til þessa með það að markmiði að miðla upplýsingum til sveitarfélaga er hér óskað svara við eftirfarandi spurningum.

- a. Hver hafa verið helstu samskipti íþróttá- og æskulýðsdeildar ráðuneytisins við sveitarfélögin í landinu síðustu 3 til 4 ár?
- b. Hefur ráðuneytið áform um að auka þessi samskipti?
- c. Hverjir eru tengiliðir sveitarfélaga við íþróttá- og æskulýðsdeild ráðuneytisins?
- d. Hafa félagsmiðstöðvar og starfsemi á vegum unglínga í óhefðbundnu tómstundastarfi fengið styrki úr æskulýðssjóðnum?
- e. Hafa sveitarfélög fengið styrki úr íþróttasjóði ríkisins?
- f. Eru íþróttanefndin og æskulýðsráðið umsagnaraðilar fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið og fjárveitinganefnd varðandi framlög og stuðning til íþróttá- og æskulýðsmála?
- g. Hver eru helstu erlendu samskiptin sem mennta- og menningarmálaráðuneytið á erlendis varðandi íþróttá- og tómstundamál?

KB/HH

Greinargerð

**Óformlegur vinnuhópur mennta- og menningarmálaráðuneytis og
Sambands íslenskra sveitarfélaga um greiningu á kostnaði
við rekstur grunnskóla**

6. desember 2010

með leiðréttingum frá 26.janúar 2011

Inngangur

Þann 6. nóvember 2009 sendu formaður og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga mennta- og menningarmálaráðherra minnisblað þar sem óskað var eftir tímabundnum heimildum til frávika frá ákvæðum grunnskólalaga til að skapa sveigjanleika fyrir hagræðingu í grunnskólum. Náðu þær tillögur m.a. til þess að stytta vikulegan kennslutímafjölda, fækka skóladögum nemenda og minnka framboð valgreina. Þessar tillögur voru frekar útfærðar á greinargerð sambandsins „Frekari hagræðing í starfi grunnskóla“ frá 2. desember 2009. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur ekki brugðist formlega við þessu erindi.

Á fundi menntamálaráðherra með formanni og lögfræðingi Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 21. september sl. voru fyrri óskir sambandsins um breytingar á lögum ítrekaðar. Var ákveðið að óformlegur vinnuhópur aðila myndi fjalla um möguleika á hagræðingaraðgerðum þar sem lögð væri áhersla á að skýra kostnað við rekstur grunnskóla á Íslandi sem er hár í samanburði við önnur lönd. Af hálfu ráðuneytisins sátu í hópnum Arnór Guðmundsson og Jón Vilberg Guðjónsson en af hálfu sambandsins þau Ragnar Þorsteinsson og Svandís Ingimundardóttir.

Spyrja má af hverju grunnskólinn er tekinn sérstaklega út hvað varðar hagræðingaraðgerðir og af hverju ekki sé horft heildstætt á fjárhagsvanda sveitarfélaga og samskipti ríkis og sveitarfélaga í því samhengi? Vinnuhópurinn getur ekki tekið afstöðu til fjárhagsvanda sveitarfélaga í heild sinni en það málefnasvið heyrir af hálfu ríkisins undir ráðuneyti fjármála og samgöngu- og sveitarstjórnamála. Hins vegar er ljóst að stærsti einstaki rekstrarþáttur hvers sveitarfélags er rekstur grunnskóla og hagræðingaraðgerðir hafa þegar og munu óhjákvæmilega hafa áhrif á starf grunnskóla.

Vinnuhópurinn hefur hist fjórum sinnum en milli funda hafa sérfræðingarnir Rósa Gunnarsdóttir og Valgerður Freyja Ágústsdóttir unnið greiningu á ýmsum gögnum er varða rekstur grunnskóla. Hafa þær setið þrjá fundi vinnuhópsins en auk þeirra sátu Gunnlaugur Júlíusson, sviðstjóri hag- og upplýsingasviðs sambandsins og Jóhann Rúnar Björgvinsson, deildarstjóri hjá Hagstofu Íslands, einn fund. Einnig hefur Sigríður Lára Ásbergisdóttir, deildarstjóri í mennta- og menningarmálaráðuneyti, unnið með hópnum.

Í vinnu sinni hefur hópurinn horft á fjögur megin viðfangsefni:

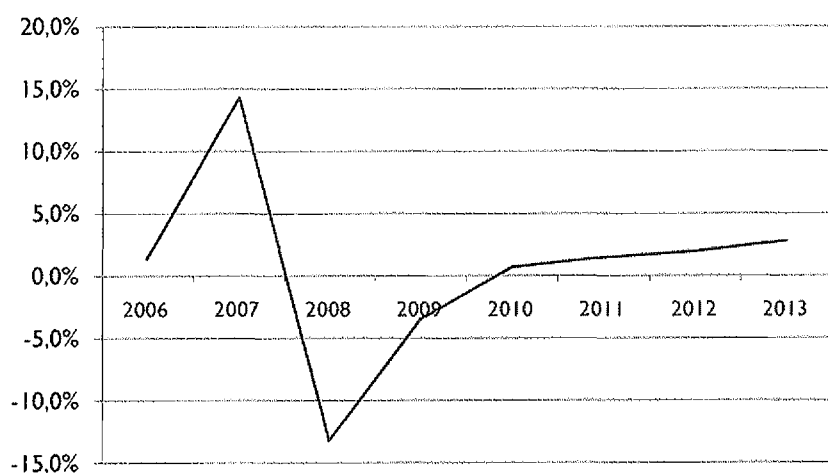
1. Hvaða áhrif hefur fjárhagsstaða sveitarfélaga haft á þjónustu grunnskóla og hverjar eru líklegar afleiðingar hagræðingaraðgerða á grunnskólastarf á næsta ári?
2. Kostnaður við rekstur grunnskóla á Íslandi er hár miðað við önnur lönd. Er hægt með því að greina þann kostnað að benda á einhverjar leiðir til hagræðingar?
3. Er hægt að benda á sértækar aðgerðir sem nýst gætu einstaka sveitarfélögum til að hagræða í rekstri grunnskóla?
4. Hvaða aðgerðir til skemmri og lengri tíma geta bætt stöðu sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla?

1. Fjárhagsstaða sveitarfélaga og rekstur grunnskóla

A. Almenn um fjárhagsstöðu sveitarfélaga og niðurskurð á næsta ári

Á árinu 2009 voru sveitarfélögin rekin með 4,3 ma.kr. halla fyrir óreglulega liði. Það gerir 2,3% halla af heildartekjum. Samkvæmt samandregnu yfirliti úr fjárhagsáætlunum fyrir árið 2010 og þriggja ára áætlunum fyrir árin 2011-2013 gerðu sveitarstjórnarmenn ráð fyrir að afkoma sveitarfélaganna myndi batna hægt og sígandi (sjá mynd 1).

Mynd 1. Rekstrarniðurstaða fyrir óreglulegar tekjur (% af tekjum) skv. niðurstöðum ársreikninga og fjárhagsáætlana.



Ýmsar forsendur hafa breytt þeim áætlunum.

Framlagt fjárlagafrumvarp fyrir árið 2011 mun, að mati Sambands sveitarfélaga, eitt og sér hafa í för með sér að afkoma sveitarfélaganna mun versna um 3,7-3,8 ma.kr. að óbreyttu. Þar veða eftirfarandi atriði þyngst:

- Niðurfelling á endurgreiðslu tryggingagjalds (1,4 ma.kr.)
- Niðurfelling á aukaframlagi jöfnunarsjóðs (1,0 ma.kr.)
- Niðurskurður hjá heilbrigðisstofnunum (5-600 m.kr.)
- Almenn lækkun launagreiðslna hjá ríki (550 m.kr.)

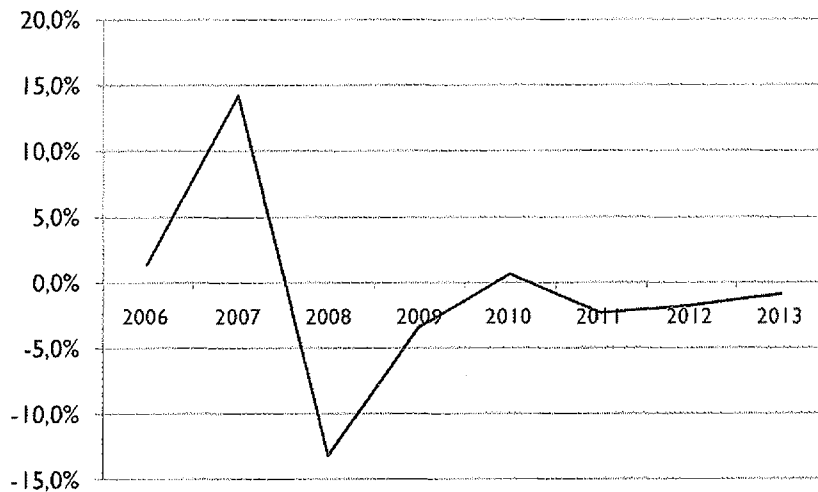
Þar til viðbótar koma eftirfarandi atriði sem nema a.m.k. um 4,0 ma.kr.:

- Lægri útsvarstekjur vegna útgreiðslu séreignarsparnaðar (1,0 ma.kr.)
- Lækkun fasteignamats (2,2 ma.kr. að óbreyttu)
- Ófrágengnar kröfur á vinnumarkaði (1,0 ma.kr.)
- Áhrif kjarasamninga (óvisst)

Síðan má nefna kostnaðarauka vegna félagslegra útgjalda, s.s. fjárhagsaðstoð, húsaleigubætur og greiðslur til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Á mynd 2 er dregin upp varleg mynd af áhrifum þeirra breytinga sem eru líklegar, að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga, skv. framlögðu fjárlagafrumvarpi.

Mynd 2. Rekstrarniðurstaða fyrir óreglulegar tekjur (% af tekjum) skv. niðurstöðum ársreikninga og fjárhagsáætlana.



Möguleikar sveitarfélaganna til hækkunar skatta og þjónustugjalda eru afar takmarkaðir, m.a. vegna aukinnar skattbyrði af hálfu ríkisins og minnkandi kaupmáttar almennings. Á sama tíma gerir ríkisvaldið auknar kröfur um jöfnuð í rekstrarafkomu sveitarfélaga með setningu fjármálareglna.

Það er ekki annað fyrirsjáanlegt en að sveitarfélögin standi frammi fyrir verulegum niðurskurði útgjalda til að ná endum saman í rekstri sínum. Óhjákvæmilegt er að leita allra leiða til hagræðingar og sparnaðar og verður enginn málaflokkur undanskilinn í því sambandi.

B. Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga í rekstri grunnskóla fram til þessa

Sambandið gerði á árinu 2009 tvívegis úttekt á hagræðingaraðgerðum og/eða –áformum sveitarfélaga vegna yfirstandandi árs og ársins 2010 í fræðslumálum. Hér fyrir neðan er gerð grein fyrir þeim aðgerðum sveitarfélaga vegna grunnskólastarfs þar sem að í yfir 60% tilfella var svarað að ýmist væri búið að taka ákvörðun um neðangreinda þætti eða þeir til umræðu.

- dregið úr yfirvinnu og forfallakennslu
- samkennsla árganga aukin, fjölgað í bekkjum og dregið úr vettvangsferðum
- úthlutuðum kennslustundum fækkað (viðbótarkennslustundir teknar til baka)
- fjármagn til aukins sveigjanleika í skólastarfi lækkað
- fjármagn til gæslu nemenda í frímínútum og í hádegisstund lækkað
- fjármagn til félagstarfs nemenda lækkað
- fjármagn til stjórnunar lækkað
- hagrætt í skipulagi sérkennslu
- dregið úr kostnaði við sí- og endurmenntun starfsfólks.
- dregið úr öllum kostnaði vegna prentunar, ljósritunar, pappírs o.þ.h.
- dregið úr búnaðar-, vöru- og þjónustukaupum
- dregið saman í öllum framkvæmdum og viðhaldi.
- skorið niður í akstri, fundum og ferðakostnaði

- aukin kostnaðarhlutdeild foreidra í skólamáltíðum og hagrætt í mótuneytum

Til viðbótar þessum niðurstöðum hefur sambandið aflað upplýsinga frá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og völdum sveitarfélögum af landsbyggðinni undanfarna daga í tengslum við yfirstandandi fjárhagsáætlanagerð. Ljóst er á svörum langflestra sveitarfélaga að lengra verði ekki komist í niðurskurði þeirra rekstrarþátta sem fram til þessa hafa sætt niðurskurði. Sem dæmi um niðurskurð þá hefur sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu á tveimur árum skert fjármagn til rekstrarliða grunnskólans án innri leigu um 13% og miðað við þau áform sem uppi eru má álykta að 1. jan. 2012 verði uppsöfnuð skerðing orðin um 17%. Eins og sjá má af upptalningunni hér að ofan hefur niðurskurðurinn ennþá litið snert kennsluþætti skólanna og þar með nám nemenda og þjónustu við þá. Nú er svo komið að ekkert stendur eftir nema kennslukostnaður og kostnaður vegna fasteigna en ógerningur er að hreyfa við húsnæðisliðnum nema til lengri tíma litið. Algengustu aðgerðir sveitarfélaganna eru því eftirfarandi:

- veruleg stækkun námshópa
- aukin samkenntla innan árgangs og milli árganga
- kennslustundafjöldi á hverju skólastigi miðaður við lágmark skv. námskrá
- breytt skipulag list- og verkgreina með verulega stærri námshópum
- fábreyttari og einsleitari valfög með verulega stærri námshópum
- þjónustustig lækkað við nemendur með sérkennsluþarfir
- þjöppun kennslu á færri skóladaga
- sameining skóla (fækkun stofnana og/eða skólabygginga)
- samrekstur leik- og grunnskóla, leik-, grunn- og tónlistarskóla, grunn- og tónlistarskóla
- fækkun yfir- og millistjórnenda
- fækkun kennara, sem leiðir af sér litla endurnýjun í faghópnum
- fækkun annars starfsfólks
- dregið úr mótuneytisþjónustu við nemendur
- dregið úr frístundaþjónustu að loknum námstíma nemenda

Ljóst er að hér standa sveitarfélög með misjöfnum hætti að einstökum aðgerðum. Þegar ekki er unnið eftir samræmdum aðferðum í niðurskurði eins og nú stefnir í má búast við að ójafnræði meðal nemenda í grunnskólum landsins muni aukast. Farið er að ganga mjög nærri grunnþjónustunni með þeim aðgerðum sem sveitarfélög standa nú frammi fyrir en hingað til hefur verið samhljómur í því milli sveitarfélaga að um hana skyldi standa vörð og hrófla eins lítið við sérkennslu og stuðningi og mögulegt er. Í því síðarnefnda hafa sveitarfélög og skólar engu að síður unnið að hagræðingu og endurskipulagt starfshætti án þess að til beinnar skerðingar á þjónustu hafi komið.

Til þess að meta mögulegar afleiðingar þessa niðurskurðar er mikilvægt að skoða kostnað við rekstur grunnskóla hér á landi í samanburði við önnur lönd.

2. Kostnaður við rekstur grunnskóla í samanburði við önnur lönd

Í gögnum frá OECD kemur fram að heildarkostnaður við rekstur grunnskólastigsins á Íslandi var 3,7% af vergri landsframleiðslu. Er Ísland þar í efsta sæti og er kostnaðurinn 54% hærri en meðaltal OECD landa. Sé tekið tillit til hlutfalls barna af heildarmannfjölda og horft á kostnað á hvern grunnskólanemenda þá er Ísland í fjórða sæti hvað kostnað varðar.

Á Íslandi voru 10 grunnskólabörn á hvern kennara árið 2008 og er það lægsta hlutfall innan OECD en meðaltalið þar er 16,4. Meðalstærð bekkja er að sama skapi lítil hér á landi eða 18 nemendur í bekk en samsvarandi meðaltal OECD er 21,7. Heildartími sem nemendur á aldrinum 7-14 ára fá í kennslu hér á landi er nálægt miðgildi OECD landa og er tíminn svipaður og í Danmörku. Heildarkennslutími kennara á hverju skólaári er fremur stuttur hér miðað við hin OECD löndin eða 641 klst. í samanburði við 786 klst. meðaltal OECD. Hlutfall kennslutíma af heildarvinnutíma kennara er mjög lágt hér á landi eða 34,7% en er að meðaltali 47,4% innan OECD (sjá mynd 3).

Laun kennara eru lág hér á landi í samanburði við önnur OECD lönd. Að teknu tilliti til kaupmáttar eru byrjunarlaun grunnskólakennara hér á landi 84% af meðallaunum innan OECD, sé horft til launa miðað við 15 ára starfsreynslu voru laun kennara á Íslandi 69% af meðallaunum kennara innan OECD.

Kostnaður við grunnskóla hefur aukist mjög undanfarin ár. Samkvæmt tölum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga jókst kostnaður við rekstur grunnskóla úr 43 milljörðum árið 2003 í 52 milljarða árið 2008 eða um 24% (uppreiknað á verðlagi 2008). Kostnaður við hvern nemanda jókst um 24,5% á árunum 2004-2008. Á sama tíma fjölgar stöðugildum kennara um 12,5% en öðru starfsfólki um 9,5%¹.

Ýmsir þættir hafa verið nefndir til skýringar á háum kostnaði við rekstur grunnskóla hér á landi. Hlutfail barna af heildarmannfjölda er fremur hátt á Íslandi miðað við önnur lönd. Landið er dreifbýlt með mörgum fámennum skólum en þó ber að hafa í huga að um 70% landsmanna búa á helstu þéttbýlisstöðum þar sem bekkjarstærð er meiri. Þjónustustig innan grunnskóla á Íslandi er hátt en hér er rekinn skóli án aðgreiningar þar sem einungis um 1% nemenda á grunnskólaaldri er í sérskólum en sama hlutfall í Finnlandi mun vera um 7%. Grunnskólinn er hér einsetinn og boðið er upp á heitar skólamáltíðir. Stofnkostnaður og rekstur skólabygginga er talinn með í kostnaði við rekstur grunnskóla og vísbendingar eru um að hann sé hár hér á landi.

Enginn þessara skýringarþátta er að mati vinnuhópsins afgerandi né skýra þeir þann mikla mun sem er á kostnaði við rekstur grunnskóla hér miðað við önnur lönd. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg nam kostnaður vegna sérkennslu og sérúrræða í grunnskólum borgarinnar um 15% af heildarkostnaði við þetta skólastig. Ekki er ljóst að draga myndi mikið úr kostnaði ef slík þjónusta yrði skipulögð með öðrum hætti. Hár húsnæðiskostnaður, einsetning skóla og skólamáltíðir skýra varla þann mikla mun sem er á kostnaði við rekstur grunnskóla hér á landi í samanburði við önnur lönd.

Helstu skýringar á kostnaði við rekstur grunnskóla má, að mati vinnuhópsins, rekja til fjölda stöðugilda bæði meðal kennara og annarra starfsmanna. Að einhverju leyti ræðst þessi fjöldi af þeirri þjónustu sem veitt er innan grunnskólans en stór hluti skýringarinnar liggur í lágu hlutfalli af vinnutíma kennara sem varið er til kennslu og háum meðalaldri kennara, sbr. töflu 1 og mynd 3 hér að neðan.

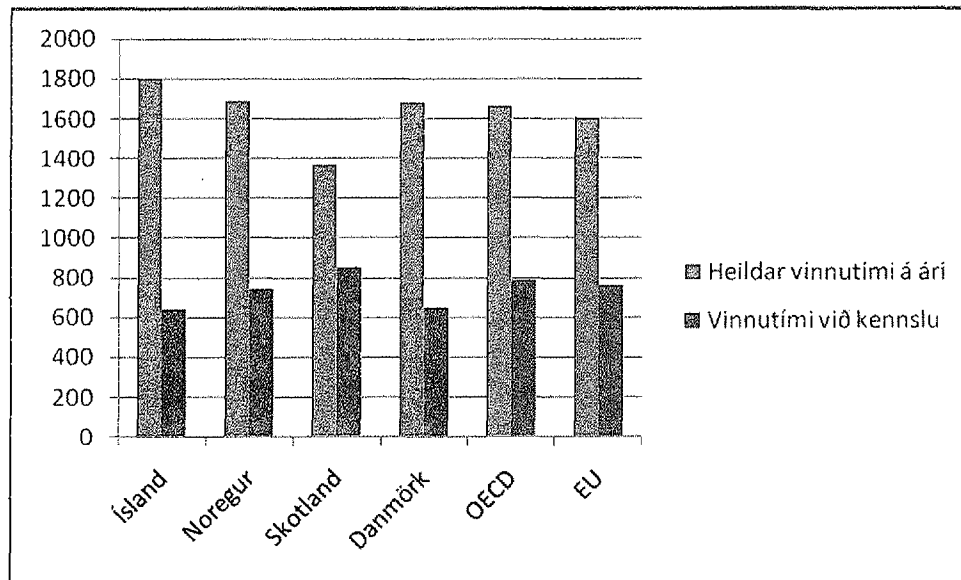
¹ Upplýsingar uppfærðar 26.01 2011. Réttara er að tala um fjölgun stöðugilda en kennara eins og áður var gert.

Tafla 1. Vinnutími kennara í klukkustundum eftir löndum 2008.

	Ísland	Noregur	Skotland	Danmörk	OECD	EU
Heildar vinnutími á ári	1800	1688	1365	1680	1659	1601
Vinnutími við kennslu	624 ²	741	855	648	786	763
% af heildarvinnutíma	34,7%	43,9%	62,6%	38,6%	47,4%	47,7%

Tölur fengnar frá OECD (*Education at a Glance 2010*) Miðað er við 36 vikna starfstíma nemenda hér á landi

Mynd 3. Vinnutími kennara í klukkustundum eftir löndum 2008.



Heildarvinnutími grunnskólakennara á ári hér á landi er nokkuð lengri en t.d. í Noregi, Skotlandi, Danmörku og í OECD og ESB löndum að meðaltali. Hins vegar er hlutfall vinnutímans sem fer til kennslu nemenda lágt hér á landi eða einungis 34,7%.³ Sú staðreynd kallar á mun fleiri kennara hérlandis til þess að uppfylla sambærilega kennsluþörf.

Frá árinu 1998-2008 fjölgaði stöðugildum kennara um 43% en annarra starfsmanna grunnskóla um 63%. Á sama tíma hefur nemendum í grunnskólum aðeins fjölgað um 2,6%. Athyglisvert er að bera þessar tölur saman við þróunina í framhaldsskólum. Á árunum 2003-2008 fjölgaði framhaldsskólanemendum um 17%, kennurum í framhaldsskólum fjölgaði um 16% og fjöldi annars starfsfólks framhaldsskólanna stóð nánast í stað. Á sama tímabili fækkaði nemendum grunnskóla um 3%, stöðugildum grunnskólakennara fjölgaði um 13% og annars starfsfólks um 6,4%. Hluta þessarar fjölgunar má rekja beint til lækkunar á kennsluskyldu en jafnframt kallar framfylgd menntastefnu um skóla án aðgreiningar á fleiri starfsmenn og aðstoðarfólk. Þessa þætti þyrfti að greina mun betur en hingað til hefur verið gert.

Athyglisvert er að skoða þróun aldursamsetningar kennarahópsins í samhengi við kennsluskyldu við greiningu á kennslukostnaði grunnskóla. Niðurstöður TALIS rannsóknarinnar frá 2009⁴ sýna að um 2/3 hlutar hans eru 40 ára eða eldri, hlutfall yngri kennara er lágt og óvenju hátt brottfall er meðal

² Upplýsingar uppfærðar 26.01 2011. Var ranglega skráð 641kennsluklukkustund. Rétt skráð: 624.

³ Upplýsingar til OECD vegna kennsluskyldu íslenskra grunnskólakennara hafa verið rangar, þ.e. hún hefur verið sögð 28 kest. en ekki 27/26. Lækkaði í 2 áföngum við kjarasamninga 2005 og var 1. ágúst það ár orðin 27 og 1. ág. 2007 26 kest..

⁴ Teaching and Learning International Study, OECD 2009

nýrra kennara. Tölur frá Hagstofu Íslands staðfesta þetta eins og sjá má í meðfylgjandi töflu. Ríflega 20% kennara voru með kennsluafslátt, ýmist 2 eða 7 stundir á viku, og hratt mun fjölga í þeim hópi eins og sjá má á meðfylgjandi töflu. Þessi aldurssamsetning leiðir til þess að grunnskólakerfið þarfnast sífellt fleiri kennara til þess að uppfylla kennslueftirspurn og kennslukostnaður eykst því í réttu hlutfalli.

Tafla 2. Fjöldi kennara á landsvísu eftir aldri árin 2000 og 2009, hlutfallsleg breyting á fjölda milli ára ásamt kennsluskylda samkvæmt kjarasamningum.

Aldur	2000	2009	Breyting	Kest/árl	Kennslustundir í klst á ári ⁵	Kennsluskylda sem hlutfall af heildarvinnuframlagi (1800)
<30	615	410	-33%	936	624	34,7%
30 – 39	1177	1383	18%	936	624	34,7%
40 – 54	1834	2100	15%	936	624	34,7%
55 – 59	341	649	90%	864	576	32,0%
≥60	262	436	66%	684	456	25,3%
Samtals		4978				

Sú fjölgun sem átt hefur sér stað í eldri aldurshópum kennarastéttarinnar hefur aukinn rekstrarkostnað í för með sér. Eldri kennarar eru dýrari starfsmenn en þeir yngri þar sem kennsluafsláttur þeirra er töluverður skv. kjarasamningi. Yngri kennarar kenna samkvæmt samningum 26 kennslustundir á viku í 36 vikur á ári eða 936 kennslustundir á skólaári. Kennarar sem komnir eru yfir 60 ára aldur kenna aðeins 19 stundir sem eru 684 kennslustundir á skólaári.

Kennsluskylda íslenskra kennara er með því lægsta sem gerist í OECD löndunum sé tekið mið af fjölda kennslustunda á viku sem hlutfall af heildarvinnuframlagi. Í síðustu kjarasamningum var hún færð úr 28 niður í 26 kennslustundir á viku eða í um 17,33 klukkustundir. Sú lækkun þýddi svo dæmi sé tekið fjölgun stöðugilda í Reykjavík einni um nálægt 100 og hækkun kennslukostnaðar sem því nam.

3. Áhrif ólíkra leiða við niðurskurð í rekstri grunnskóla

Svo virðist sem töluvert svigrúm sé til hagræðingar í grunnskólum hér á landi ef horft er eingöngu til kostnaðar við rekstur grunnskólans og hann borinn saman við rekstrarkostnað annarra þjóða til þessa málaflökks og kostnað ríkisins við rekstur framhaldsskóla. Eins og fram kemur hér að framan hefur sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu þegar skorið niður fjármagn til rekstrarliða grunnskóla um 13% á

⁵ Upplýsingar uppfærðar 26.01 2011. Var ranglega skráð 641kennsluklukkustund. Rétt skráð: 624.

tveimur árum og áætlað í lok árs 2011 verði þessi tala 17%. Má ætla að niðurskurður í öðrum sveitarfélögum sé svipaður.

Til þessa hefur niðurskurðurinn ekki náð til þátta sem hafa bein áhrif á kennslutíma nemenda, ef undan er skilin forfallakennsla sem dregið hefur úr. Samkvæmt könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa um 80% sveitarfélaga dregið úr yfirvinnu og forfallakennslu. Um 70% hafa dregið úr búnaðarkaupum, ljósritun og kaupum á pappír ásamt vöru- og þjónustukaupum. Stöðugildum starfsfólks við kennslu fækkaði um 225 árið 2009 miðað við fyrra ár. Athygli vekur að stöðugildum kennara án kennsluréttinda fækkar um heil 45% eða um 302. Á sama tíma fjölga stöðugildum kennara með kennsluréttindi um 2%. Ljóst er að hér gæti áhrifa efnahagsástandsins og grunnskólakennarar sækja í auknum mæli inn í skólana á kostnað kennara án kennsluréttinda.⁶ Upplýsinga sem aflað hefur verið að undanförunu frá sveitarfélögum gefa til kynna að ekki verði mikið lengra komist í niðurskurði annarra þátta og því verði að ná kennslukostnaði niður með einum eða öðrum hætti, sem þýðir frekari fækkun kennara og annars starfsfólks

Megin tillaga Sambands íslenskra sveitarfélaga í greinargerð til mennta- og menningarmálaráðherra frá 2. desember 2009 sl. er svokölluð „5-4-3 leið“. Hún gerir ráð fyrir að lögum um grunnskóla verði breytt þannig að heimilt verði að fækka tímabundið (í tvö skólaár) lögbundnum, vikulegum kennslustundafjölda nemenda og draga með þeim hætti úr kennslukostnaði.

Hugmynd um fækkun kennslutíma í grunnskólum landsins með svokallaðri 5-4-3 leið leiðir til þess að heildarfjöldi kennslutíma skerðist að meðaltali um 11,5% á viku, minnst hjá yngsta aldurstiginu (10%) en hlutfallslega mest á því elsta (14%). Áætlaður fjöldi stöðugilda kennara sem einungis sinna kennslu (þó ekki sérkennslu) í skólum reknum af sveitarfélögum var á bilinu 3.240-3.600 kennsluárið 2009-2010. Þetta gæti þýtt fækkun stöðugilda kennara sem nemur 370-410 stöðugildum að því gefnu að öll sveitarfélög myndu fullnýta heimildina.

Í þessu mati er gengið út frá því að fjöldi stöðugilda stjórnenda í grunnskólum haldist óbreyttur. Sömuleiðis er ekki gert ráð fyrir fækkun deildarstjóra, sérkennara, námsráðgjafa eða verkefnastjóra. Þá er heldur ekki reiknað með að öðru starfsfólki í grunnskólum fækki.

Tafla 2. Sparnaður við fækkun kennslustunda samkvæmt 5-4-3 leið

Fjöldi stöðugilda	3600	3200
Launakostnaður á ári í m.kr.	19.439	17.279
Skerðing, hlutf.	11,5%	11,5%
Skerðing, m.kr.	2.236	1.987

Lækkun launakostnaðar vegna fækkunar stöðugilda kennara er áætluð á bilinu 2,0-2,2 ma.kr. á ári. Í þessari tölu eru meðtalin launatengd gjöld og aksturspeningar. Hins vegar er ekki reiknað með lækkun lífeyrisskuldbindinga í þessu mati né heldur mótvægisáðgerðum sveitarfélaga, eins og fyrri tillögur sambandsins gera ráð fyrir, sem draga úr fjárhagslegri hagræðingu. Þá hefur ekki verið gert ráð fyrir eðlilegri fækkun vegna starfsaldurs eða annarrar starfsmannaveitu en óvenjuhátt hlutfall íslenskra kennara eru í eldri kantinum.

⁶ Skólaskýrsla Sambands íslenskra sveitarfélaga 2010, bls. 61.

Áhrif þessa á rétt nemanda til kennslu samkvæmt núgildandi lögum eru eftirfarandi: Í 1. – 4. bekk fækkar kennslustundum um 216 eða um 7,2 kennsluvikur. Í 5. -7. bekk fækkar kennslustundum um 288 eða um 8,2 kennsluvikur og í 8. – 10. bekk fækkar kennslustundum um 360 eða um 9,7 vikur. Er þá miðað við að kennslustundum verði fækkað samkvæmt 5-4-3 reglunni í tvö ár.

4. Aðrar leiðir til sparnaðar

Ef skoðaðar eru upplýsingar um stöðu sveitarfélaga á árabílinu 2006 – 2008 sést að sveitarfélög verja að meðaltali um 40% af skatttekjum sínum til rekstrar grunnskóla. Þó svo að greina megi sveiflur í þessu hlutfalli síðustu árin þá hefur það haldist nokkuð stöðugt. Dreifing í hlutfallslegum kostnaði milli sveitarfélaga er nokkur og hafa 12 þeirra varið yfir 50% af skatttekjum sínum í rekstur grunnskóla á síðustu fjórum árum. Af þeim eru 8 sem skila neikvæðri niðurstöðu á rekstrarreikningi fyrir árið 2009.

Til greina kemur að sníða sértækar aðgerðir að sveitarfélögum sem búa við erfiða rekstrarstöðu og hátt hlutfall tekna rennur til reksturs grunnskóla. Má þar nefna sameiginlega stoðþjónustu, s.s. sérfræðiþjónustu, dreifmenntun með sameiginlegri fjarkennslu greina, t.d. á unglíngastigi. Slíkar aðgerðir gætu skilað sparnaði og aukið gæði þjónustu til lengri tíma.

Samkvæmt 3. mgr. 28. greinar laga um grunnskóla nr. 91/2008 ákvarðar skólastjóri nánari útfærslu vikulegs kennslutíma í samráði við skólaráð og gætir þess að hann fari ekki fram yfir hæfilegt vinnuálag miðað við aldur nemenda og þroska. Þetta ákvæði gefur heimild til þess að færa vikulegt kennslumagn milli vikna og mánaða. Þannig eru unnt að fækka kennsluvikum en kennslumagnið yrði áfram það sama. Þessi möguleiki getur skipt sveitarfélög í dreifðari byggðum verulegu máli þar sem sparast myndi ýmis kostnaður í tengslum við skólaakstur, rekstur mötuneytis, þrifa og annars reksturs skólahúsnæðis en hentar ekki jafnvel í fjölmönnum sveitarfélögum.

Niðurstöður

Þær upplýsingar og greining sem sett hafa verið fram í þessari greinargerð svara ekki með afgerandi hætti þeim spurningum sem varpað var fram í upphafi. Né fela þær í sér tillögur um aðgerðir. Fremur hefur verið leitast við að draga fram þætti sem varpað geta einhverju ljósi á hagræðingaraðgerðir í rekstri grunnskóla og skapað forsendur fyrir ákvarðanir og mat á afleiðingum þeirra.

Fyrst var fjallað um áhrif fjárhagsstöðu sveitarfélaga á rekstur grunnskóla og líklegar afleiðingar hagræðingaraðgerða á næsta ári. Sveitarfélög hafa þegar gripið til margvíslegra hagræðingaraðgerða í rekstri grunnskóla. Dæmi eru um sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu sem þegar hefur skorið rekstrarliði grunnskóla niður um 13% á tveimur árum og miðar áætlun að 17% heildarniðurskurði. Ætla má að staðan sé svipuð hjá öðrum sveitarfélögum. Afleiðingar þessa hafa meðal annars birst í fækkun starfsfólks en samkvæmt Skólaskýrslu sambandsins fækkaði stöðugildum við kennslu um 225 milli ára 2008 og 2009. Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga mun fjárhagsstaða sveitarfélaga versna á árinu 2011 miðað við árið í ár og stefnir í að sveitarfélög muni þurfa að hagræða um 8 milljarða króna á grundvelli fjárlagafrumvarps ríkisstjórnarinnar.

Þær aðgerðir sem þegar hefur verið gripið til birtast í fjölgun í bekkjum, minna framboði í valgreinum, sparnaði í efni og innkaupum, og minni þjónustu við nemendur þó svo að ekki virðist hafa verið dregið mikið úr sérkennslu eða aðstoð við nemendur með greiningu.

Ýmsar sértækar aðgerðir til að draga úr rekstarkostnaði og efla grunnskólastarf gætu mögulega nýst smærri sveitarfélögum þar sem rekstur grunnskóla vegur mjög hátt í heildarútgjöldum. Má þar nefna samrekstur stoðþjónustu, s.s. sérfræðiþjónustu, og dreifmenntun þar sem sameinast er um kennslu vissra greina, t.d. á unglingsstigi, með fjarkennslu ásamt stuðningi á hverjum stað.

Frekari niðurskurður mun að öllum líkindum leiða til fábreyttara námsframboðs, meiri samkennslu í stærri nemendahópum, að dregið verði úr kennslu í lista- og verkgreinum og hætt er við að dregið verði úr þjónustu við nemendur með sérþarfir. Fyrst og fremst munu þessar aðgerðir koma fram í frekari fækkun starfsfólks þar sem þegar hefur verið dregið úr öllum öðrum rekstrarútgjöldum.

Samanborið við önnur lönd er ekki hægt að benda á hagræðingaraðgerðir í grunnskólum sem skilað gætu sér á skömmum tíma aðrar en sameiningar skóla og fækkun þeirra, sem t.d. Danir hafa gripið til í auknum mæli. Hár kostnaður við rekstur grunnskóla hér á landi ræðst af stærstum hluta af því hversu fámennir bekkir eru og kennsluskylda lág. Sú staðreynd kallar á fleiri kennara en í öðrum löndum. Þó svo að laun kennara séu hér fremur lág í samanburði við önnur lönd og heildarfjöldi vinnustunda á ári fremur mikili þá er kennsluskylda, eða sá tími sem kennari ver með nemendum, hlutfallslega lág hér á landi. Breytingar á vinnutíma kennara kalla á breytingar á kjarasamningi KÍ og sambandsins sem reynst geta tímafrekar.

Rétt er að geta þess að kennurum eldri en sextugt fjölgaði um 60% milli ára 2000 og 2009 en kennurum yngri en 29 ára fækkaði á sama tíma um 33%. Með lengingu kennaranáms úr þremur árum í fimm er ljóst að engin endurnýjun verður í hópi nýútskrifaðra kennara á tveggja ára tímabili 2014-2016 þegar fjöldi kennara fer á eftirlaun á sama tíma. Þessi þróun vekur upp áleitnar spurningar um það hvernig bregðast skuli við þessari þróun og hvort nauðsynleg endurnýjun eigi sér stað í kennarastéttinni.

Sveitarfélög hafa lagt áherslu á að grípa þurfi til aðgerða til hagræðingar í rekstri grunnskóla nú þegar við frágang fjárhagsáætlana fyrir árið 2011. Hafa þau í því samhengi lagt til svokallaða 5-4-3 leið um fækkun vikulegra kennslustunda á unglings-, mið- og grunnstigi. Er lagt til að þessi aðgerð verði valkvæð fyrir sveitarfélög og bundin við tvö ár. Fækkun kennslustunda krefst breytinga á lögum um grunnskóla en kallar ekki á breytingar á kjarasamningum. Samtök kennara hafa lýst yfir mikilli andstöðu við hana. Ef þessi leið verður farin væri að mati vinnuhópsins nauðsynlegt að gæta að lagalegu jafnræði milli nemenda og því ætti hún ekki að vera valkvæð heldur ganga jafnt yfir alla grunnskóla í landinu. Til greina kæmi að fækka kennslustundum minna en sveitarfélögin hafa lagt til s.s. um 4-3-2 eða um eina færri kennslustund á hverju stigi grunnskólans en áður hefur verið lagt til.

Ekki verður fram hjá því horft að fækkun vikulegra kennslustunda samkvæmt 5-4-3 leiðinni mun hafa veruleg áhrif á þjónustu við nemendur. Þannig munu nemendur 1. – 4. bekk fá sem nemur 7,2 færri kennsluvikum á tveimur árum, hjá nemendum 5. – 7. bekk fækkar um 8,2 kennsluvikur og um 9,7 hjá nemendum í 8. – 10. bekk.

Áhrif þessarar aðgerðar verður að meta í ljósi þess hvað muni gerast ef ekki verður veitt heimild fyrir fækkun kennslustunda. Miðað við fjárhagsstöðu sveitarfélaga og þann niðurskurð sem fyrirhugaður er í fjárhagsáætlunum þeirra fyrir næsta ár má gera ráð fyrir að gripið verði til aðgerða sem hafa

munu í för með sér jafnmikinn niðurskurð á þjónustu grunnskóla en hann mun verða framkvæmdur með öðrum hætti. Enn frekar verður fjölgað í bekkjum og samkenntla árganga aukin, ætla má að óhjákvæmilegt verði að draga úr sérkenntlu og sérfræðiþjónustu og fjölbreytni í námsframboði mun skerðast enn meir.

Hvort sem farin verður sú leið að fækka kennslustundum eða láta sveitarfélögum eftir að útfæra niðurskurð innan ramma gildandi laga þá munu afleiðingarnar verða fækkun kennara og annars starfsfólks og minni þjónusta við nemendur. Að áliti vinnuhópsins er í báðum tilvikum nauðsynlegt að fylgst sé með útfærslu sveitarfélaga á hagræðingaraðgerðum og áhrifum þeirra á skólastarf og þjónustu við nemendur. Náist samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga, og mögulega kennarasamtaka, um ramma aðgerða eru meiri líkur á að hægt sé að iágmarka neikvæð áhrif þeirra á skólastarf.