



Alþingi

Erindi nr. P 118 / 1375

kömudagur 16/12 1994

Reykjavík 15. desember 1994.

Menntamálanefnd Alþingis
B.t. Sigríðar Þórðardóttur, formanns

Meðfylgjandi eru athugasemdir Námsgagnastofnunar við frumvarp til laga um grunnskóla.

Beðist er afsökunar á því hversu seint þetta berst nefndinni.

F.h. Námsgagnastofnunar


Asgeir Guðmundsson
forstjóri



Desember 1994

Nokkrar athugasemdir vegna frumvarps til laga um grunnskóla

Að ósk Menntamálanefndar Alþingis eru hér með sendar nokkrar athugasemdir um frumvarp til laga um grunnskóla. Að sjálfsögðu er einkum staldrað við þau atriði sem virðast snúa að Námsgagnastofnun og áframhaldandi rekstri hennar.

1. Námsgagnastofnun starfi áfram

Í 33. grein frumvarpsins er svo kveðið á að sveitarfélögum sé skylt að leggja til og kosta námsgögn er fullnægi ákvæðum aðalnámskrár og að sérstök stofnun á vegum ríkisins skuli tryggja að ætíð sé völ á námsgögnum sem standist kröfur gildandi laga og aðalnámskrár, annaðhvort með eigin framleiðslu eða með því að útvega þau.

Í greinargerð (bls. 27) segir að tilgangurinn með að lögfesta rekstur stofnunar á vegum ríkisins sé einkum „að tryggja framboð á nauðsynlegum námsgögnum á öllum sviðum skyldunáms. Hér er reiknað með svipuðu umfangi í útgáfu og endurnýjun námsgagna og verið hefur hjá Námsgagnastofnun. *Ekki er gert ráð fyrir söluhagnaði, heldur minnki framlag ríkisins til stofnunarinnar sem nemur kaupum sveitarfélaga.*“

Hér virðist ýmislegt óljóst. Á undanförunum árum hefur fé til náms-efniskaupa skólanna í raun verið úthlutað beint til námsgagnagerðar og Námsgagnastofnun falið að deila því milli skólanna samkvæmt tilteknum kvótareglum. Þessar fjárveitingar hafa numið u.þ.b. 230 milljónum síðustu árin. Frá 1991 hefur þó fjárveiting lækkað verulega auk þess sem Námsgagnastofnun hefur verið gert að greiða virðisaukaskatt af bókum sínum. Ef gert er ráð fyrir „svipuðu umfangi í útgáfu og endurnýjun námsgagna“ verður einnig að gera ráð fyrir svipaðri fjárveitingu til stofnunarinnar. En jafnframt er gert ráð fyrir að það séu sveitarfélögin sem afli skólunum námsgagna og ráði því hvaðan þau kaupi námsgögnin. Þar með hlýtur að vera gert ráð fyrir að sveitarfélögunum verði fenginn tekjustofn sem svari til þeirrar fjárveitingar sem hingað til hefur komið til úthlutunar til skólanna. Má þá spyrja hvort gert sé ráð fyrir tvöfölduðu framlagi til námsgagnakaupa a.m.k. fyrsta árið, annars vegar til Námsgagnastofnunar, hins vegar til sveitarfélaganna?

NÁMSGAGNASTOFNUN • NATIONAL CENTRE FOR EDUCATIONAL MATERIALS

Aðsetur/Office:
Laugavegur 166
105 Reykjavík
Iceland

Póstáritun /Post.addr.:
P.O. Box 5020
125 Reykjavík
Iceland

Sími/Telephone:
(354-1) 28088
Kennitala/ID no.:
431080-0369

Símabréf/Telefax:
(354-1) 624137
Telex:
3000 Simtex ÍS-Edice

Banki/Bank:
Búnaðarbanki Íslands
105 Reykjavík
Reikn./Acc.no.: 303-26 10215

Á undanförunum árum hefur Námsgagnastofnun afgreitt árlega til grunnskóla 650–750 þúsund eintök af námsefni af ýmsu tagi. Þar á meðal er efni til sérkennslu og margvíslegt stuðningsefni handa nemendum og kennurum, sem gefið er út í örfáum eintökum. Sama er að segja um ýmsar námsgreinar í almennum grunnskólum. Þar eru nemendur alltof fáir til þess að útgáfa námsefnis geti nokkurn tíma orðið arðbær.

Þar sem þeirri námsgagnastofnun sem hér um ræðir væri ekki heimilt að afla áhættufjár með söluhagnaði, virðist tvennt koma til greina: Annaðhvort hlýtur ríkið áfram að leggja stofnuninni til fé til námsefnisþróunar, útgáfu sérkennsluefnis, útgáfu fyrir fámennar greinar og eðlilegrar áhættu eða framkvæmdageta stofnunarinnar skerðist jafnt og þétt að því marki sem sveitarfélög beina kaupum sínum til annarra útgefenda.

Kvótakerfi það sem Námsgagnastofnun vinnur eftir tryggir skólunum aðgang að öllu efni stofnunarinnar og gefur þeim auk þess kost á að kaupa efni frá öðrum útgefendum á hagstæðum kjörum. Þetta fyrirkomulag veitir vissulega takmarkað svigrúm, en kemur þó til móts við þarfir skólanna svo sem frekast er unnt.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárveitingar til Námsgagnastofnunar frá árinu 1991 og greiðslu stofnunarinnar á virðisaukaskatti. Sýnir taflan með því móti raunverulegt rekstrar- og framkvæmdafé stofnunarinnar. Allar tölur eru framreiknaðar til verðlags 1995 skv. frumvarpi til fjárlaga fyrir það ár.

Ár	Fjár- Millj. kr.	Vsk. millj. kr.	Rekstrar- og frkvfé millj. kr.	Mism. m.v. 1991 millj. kr.	Frkvfé pr. nem. kr.
1991	268,5	5,5	263,0		6.184
1992	261,4	5,5	255,9	– 7,1	6.129
1993	231,6	12,5	219,1	– 43,9	5.179
1994	231,6	27,4	204,2	– 58,8	4.788
Fv. 1995	229,2	27,5	201,8	– 61,2	4.725

Augljóst má vera að niðurskurður af því tagi sem þessi tafla sýnir hefur veruleg áhrif á námsefnisgerð og framleiðslu námsefnis. Til samanburðar við kostnað á hvern nemanda má nefna að samkvæmt könnun DV 7. sept. 1992 var námsbókakostnaður nemanda í framhaldsskóla kr. 40.000 að jafnaði árið 1992.

Ef lítið er til liðinna ára hefur verð hvers eintaks af bókum eða öðrum námsgögnum frá Námsgagnastofnun til skólanna verið því sem næst 250 kr. að meðaltali. Liggur í augum uppi að það verð er órafjarri markaðsverði í samkeppnisframleiðslu. Skýringin er að miklu leyti sú, fyrir utan hagkvæmni í rekstri og mikið aðhald, að Námsgagnastofnun hefur verið gert kleift að framleiða fyrir traustan markað þannig að ekki hefur verið þörf á að afla áhættufjármagns í reksturinn. Ríkisvaldinu hefur verið skylt að leggja grunnskólanemendum til ókeypis námsgögn og hefur því verið talið eðlilegt að ríkissjóður, sem jafnframt er eigandi

Námsgagnastofnunar, fengi námsgögnin á framleiðsluverði eða því sem næst. Um leið og sveitarfélögum verður í sjálfsveld sett hvort þau skipta við námsgagnastofnun á vegum ríkisins eða önnur forlög má spyrja hvort samkeppnislög hljóti ekki að ná til þeirra viðskipta og hvort ríkið geti leyft sér að halda uppi niðurgreiðslum á framleiðslu eigin bókaforlags í samkeppni við önnur.

Það er mat okkar að sú millileið milli óbreytts ástands og almennrar einkavæðingar á námsbókaútgáfu sé illfær ef ekki ófær með öllu og muni leiða til hægfara lömunar stofnunarinnar og alvarlegs námsgagna-skorts í grunnskólum.

Í flestum grannlöndum okkar fara sveitarfélög með stjórnun og öll fjármál skóla og sjá þeim um leið fyrir fjármagni til kaupa á námsgögnum. Sveitarfélög, t.d. á Norðurlöndunum, eru misstór og búa við mjög misjafnan fjárhag. Þar er gífurlegur munur á fjárveitingum til skóla frá einu sveitarfélagi til annars og mótast meðal annars af fjárhagslegri stöðu sveitarfélagsins og viðhorfum sveitarstjórnarmanna og skólanefnda til skólans.

Þrátt fyrir sameiningu sveitarfélaga má telja líklegt að fjárhagsleg staða þeirra verði mjög breytileg og er veruleg hættu á að skólar í litlum og fjárhagslega veikum sveitarfélögum standi verr að vígi hvað varðar öflun námsefnis og annarra kennslugagna en hinir. Hér kæmi þá upp svipuð staða og nágrannar okkar búa við.

Íslenskur bókamarkaður er miklu smærri en svo að hann muni standa undir eiginlegri samkeppni í námsbókaútgáfu. Miklu sennilegra er að þar kæmu upp öll vandamál fákeppninnar er leiddu smám saman til einkavæddrar einokunar. Reynsla nágranna okkar staðfestir þetta. Í Norgei er talið rétt með naumindum að fjöldi nemenda í árgangi sé nægilegur til þess að halda uppi eiginlegri samkeppni, og þá í raun aðeins í stærstu greinum. Þar má þó gera ráð fyrir meira en 50.000 nemendum í árgangi til samanburðar við u.þ.b. 4.000 héraðslendis. – Í Svíþjóð munu nemendur sem þurfa sérkennsluefni vera álíka margir og í hinum almenna grunnskóla héraðslendis. Öll útgáfa sérkennsluefnis í Svíþjóð er á vegum ríkisins, þar sem ekki er talið að samkeppnisútgáfa geti borið sig á því sviði.

Námsgagnastofnun hefur enga ástæðu til að óttast um stöðu sína í raunverulegri samkeppni, en héraðslendis er óhætt að fullyrða að markaður er svo lítill að engin eiginleg samkeppni myndi eiga sér stað og síst af öllu yrði hún til þess að halda verði námsgagna í böndum.

2. Skýrsla nefndar um mótun menntastefnu

Í álitgerð nefndar um mótun nýrrar menntastefnu voru dregin saman gagnleg rök fyrir því að áfram skuli rekin sérstök útgáfustofnun fyrir námsbækur á vegum ríkisins.

Á bls. 24–25 er m. a. bent á eftirfarandi atriði:

- ... fámenni og strjálbýli getur skapað misjafna aðstöðu,
- ... jafnréttissjónarmiðum mætt með einni stofnun,
- ... fremur stuðlað að samræmi og samfellu í skyldunámi með útgáfu á vegum ríkisins,
- ... umbætur ná hraðar fram að ganga með námsgögnum við hæfi,
- ... kennslubækur hafa mikil áhrif á kennslu og þurfa að uppfylla gæðakröfur í samræmi við aðalnámskrá,
- ... hagkvæmari útgáfa hjá einni stofnun í fámennu landi,
- ... markaðurinn mjög lítill og óvissa um hvort dreifð útgáfa leiddi til hagkvæmari nýtingar á fé,
- ... óvissa gæti orðið um útgáfu á sérhæfðum námsgögnum.

Allt eru þetta rök sem starfsmenn Námsgagnastofnunar, samtök skólanna og margir fleiri hafa áður notað gegn hugmyndum um að fela einkaaðilum útgáfu námsefnis fyrir grunnskóla eða að breyta rekstri Námsgagnastofnunar með öðrum hætti. Að mati stofnunarinnar er ekkert sem bendir til þess að aðstæður hér á landi hafi breyst eða muni breytast í náninni framtíð svo líklegt sé að leysa megi þetta verkefni með hagkvæmari og öruggari hætti en nú er gert. Ljóst er að þetta er almenn skoðun starfandi skólanna, sbr. meðfylgjandi könnun Ingvars Sigurgeirssonar.

3. Viðhorf í grunnskólum til Námsgagnastofnunar

Ingvar Sigurgeirsson, dósent við Kennaraháskóla Íslands, gerði á sl. vori könnun í grunnskólum á viðhorfum til starfsemi Námsgagnastofnunar. Meðal annars var spurt um útgáfu, notkun skólanna á tilteknu námsefni, þjónustu stofnunarinnar og skipulag til framtíðar með tilliti til flutnings skóla yfir til sveitarfélaga. Könnun þessi er gerð í framhaldi af rannsóknarverkefni Ingvars er hófst 1987 og lagt var fram í doktorsritgerð hans við Sussex-háskóla á Englandi árið 1992.

Skýrsla Ingvars „Notkun námsefnis og viðhorf til Námsgagnastofnunar í 200 grunnskólum“ kom út í ágúst 1994 og fylgir hún með þessari greinargerð.

Svör fengust frá 200 af þeim 207 skólum sem könnunin náði til. Könnunin bendir til þess að í öllum meginatriðum séu kennarar ánægðir með það námsefni sem Námsgagnastofnun gefur út. Þá segir í skýrslunni að það sé áberandi að margir telji að stofnunin hafi verið að sækja í sig veðrið með tilliti til gæða námsefnisins á undanförunum árum. Yfir 90% viðmælenda töldu að Námsgagnastofnun rækti hlutverk sitt vel eða mjög vel. Engu að síður kemur skýrt fram í svörum skólanna að víða vantar enn nýtt námsefni og kallað er eftir endurskoðun gamals efnis.

Þá var spurt um framtíð Námsgagnastofnunar og vísað til þess að rekstur grunnskóla væri að líkindum að færast til sveitarfélaga. Í ljós kom að yfirgnæfandi meirihluti þeirra sem svöruðu eða 85,5% lagði áherslu á að Námsgagnastofnun yrði áfram rekin í svipaðri mynd annaðhvort á vegum ríkisins eða sameiginlega af sveitarfélögum.

Ekki verður frekar vitnað í skýrsluna en ýmislegt fleira kemur þar fram um einstök útgáfuverk og þjónustu stofnunarinnar við skólana sem forvitnilegt er að skoða.

4. Þjónusta við síbreytilegan skóla

Að undanfögnu hafa verið á lofti margar og margvíslegar hugmyndir og tillögur til breytinga á íslensku skólakerfi. Ástæða er til að minna á að flestar eða allar munu þær leiða til stórauðinnar endurskoðunar á náms-efni grunnskólans.

Ein af hugmyndunum lýtur að lengingu árlegs skólatíma nemenda. Ljóst sýnist af umræðum að annaðhvort verði skólinn lengdur í tíu mánuði eða virkum kennsludögum nemenda fjölgað verulega innan ramma níu mánaða tímans. Breytingum af þessu tagi þurfa að fylgja breytingar á námsefni í grunnskólanum, bæði að því er tekur til inntaks og skipunar á námsár.

Sama má segja um hina almennu kröfu um einsetinn skóla og samfelldan (og lengdan) skóladag. Slíkar breytingar munu smám saman kalla á nýtt og miklu fjölbreyttara námsefni en hingað til hefur verið á boðstólum.

Þá mun aukin áhersla á starfsnám í framhaldsskólum innan tíðar kalla á breyttar áherslur í námsefni í list- og verkmenntagreinum grunnskólans.

Enn er svo á það að benda að fjölgun samræmdra prófa mun vafalaust leiða til krafna um samræmt námsefni í kjarnagreinum á viðkomandi stigum.

Í skýrslu nefndar um mótun menntastefnu er gert ráð fyrir að framhaldsskólinn verði stytur um eitt ár. Þar segir einnig að forsenda styttingar sé að hluti af því námi sem nú fer fram í framhaldsskólum verði færður í grunnskólann.

Flutningur á námi milli skólastiganna er vandasamt verkefni enda er gert ráð fyrir því í skýrslunni að vanda til alls undirbúnings. Ljóst má vera að námsefni framhaldsskólans verður ekki flutt óbreytt til grunnskólans. Það verður að endurskoða og aðlaga svo það hæfi nemendum á yngri aldurstigi.

Í títtnefndri skýrslu um mótun menntastefnu er fjallað um endurskoðun aðalnámskrár og er víða að finna tillögur sem kalla á nýtt eða breytt námsefni. Benda má á tillöguna um að enska verði flutt fram fyrir dönsku. Engum getur dulist að slík breyting myndi kalla á miklar breytingar á námsefni og kostnaðarsamar í báðum tungumálunum.

Þá er ljóst að heimilisfræðin fær á sig nýjar víddir og óhjákvæmilegt er að taka saman fjölbreytilegt efni ef öllu á að koma til skila sem í skýrslunni er tíundað.

Talað er um að náttúrufræðikennsla í grunnskólum verði skilgreind að nýju og eflad og að umhverfisfræðsla verði hluti af náttúrufræði. Hér gætu verið á ferðinni umtalsverðar breytingar. Breyttar áherslur á unglingastigi munu krefjast nýs námsefnis eða handbóka fyrir kennara.

Allar þær breytingartillögur sem nú voru raktar munu þannig gera kröfur til stórataka í námsgagnagerð. Það eru vandasöm verkefni sem tekur langan tíma að vinna og augljóst að miklu varðar að fjármagn verði nýtt með eins hagkvæmum hætti og nokkur kostur er á.

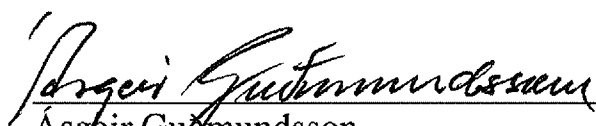
Lokaorð

Rekstur Námsgagnastofnunar hefur staðið í járnnum undanfarin ár, enda hefur stofnunin þurft að þola niðurskurð í fjárveitingum og aukna skattbyrði í formi virðisaukaskatts. Veruleg sátt virðist þó meðal skólamanna um starfsemi Námsgagnastofnunar og þjónustu hennar við skólana. Til að viðhalda því jákvæða viðhorfi sem nú ríkir þarf að tryggja stöðugleika í fjárveitingum til stofnunarinnar í samræmi við fyrirbyggjandi upplýsingar um þau verkefni sem henni ber að inna af hendi. Í þeim efnum eru allar sveiflur varhugaverðar og torveldu áætlanir bæði til lengri og skemmri tíma.

Mikilvægt er að flana ekki að neinu í svo mikilvægu máli sem hér um ræðir. Hér að framan hefur verið rakið hvernig breytingartillögur í skýrslu nefndar um mótun menntastefnu og drögum að lögum um grunnskóla myndu leiða til aukinna krafna um nýtt námsefni. Það er bráð nauðsyn við þær aðstæður að fjármagni verði varið eins skynsamlega og nokkur kostur er en ekki hlaupið til breytinga sem augljóslega munu leiða til stóraukins kostnaðar og margháttadra erfiðleika.

Það eru því eindregin tilmæli stjórnar og starfsfólks Námsgagnastofnunar að henni og rekstrarformi hennar verði ekki breytt og henni verði tryggður rekstrargrundvöllur svo unnt sé að sinna skyldum ríkisins við grunnskólanemendur og bregðast við nýjum og breyttum starfsháttum í íslenskum grunnskólum, eins og farið hefur verið fram á í tillögum stofnunarinnar til fjárlaga fyrir árið 1995.

F.h. Námsgagnastofnunar


 Ásgeir Guðmundsson
 forstjóri