

Greinargerð

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

6. desember 2010

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 Ágústdóttir 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:

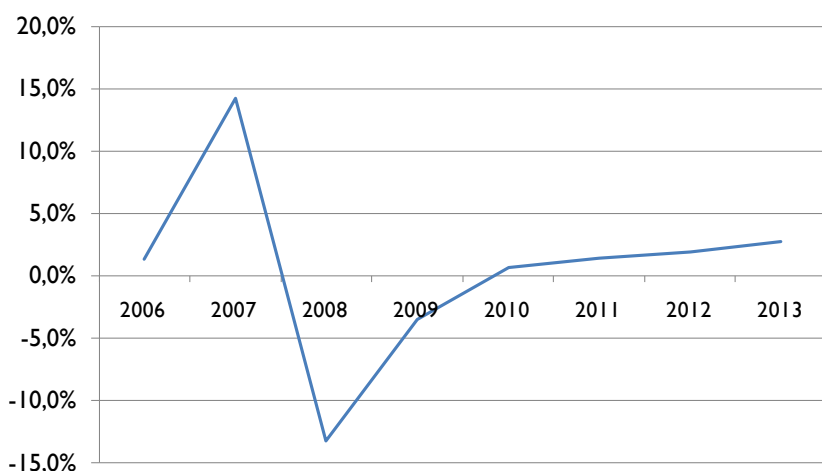
1. Hvaða áhrif hefur fjárhagsstaða sveitarfélaga haft á þjónustu grunnskóla og hverjar eru líklegar afleiðingar hagræðingaraðgerða á grunnskólastarf á næsta ári?
2. Kostnaður við rekstur grunnskóla á Íslandi er hár miðað við önnur lönd. Er hægt með því að greina þann kostnað að benda á einhverjar leiðir 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 óbreyttu¹. 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.:

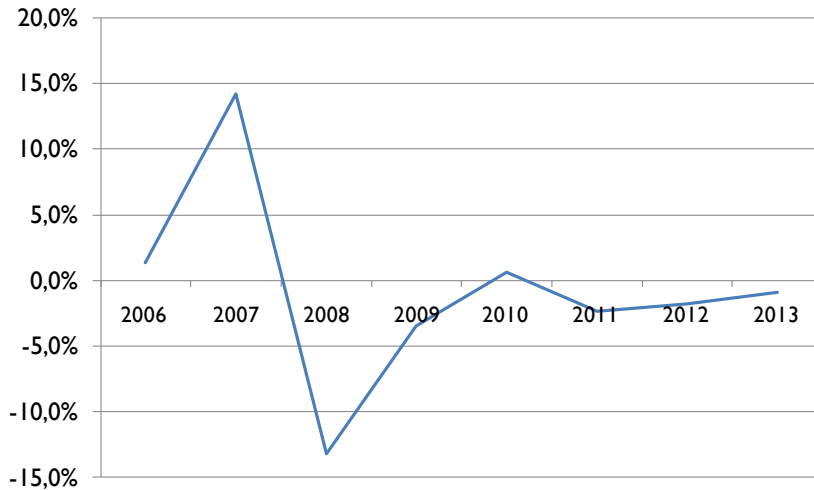
- Lægri útsvarstekjur vegna útgreiðslu séreignarsparnaðar (1,0 ma.kr.)
- Lækkun fasteignamats (2,2 ma.kr. að óbreyttu)
- Ófrágengnar kröfur á vinnumarkaði (1,0 ma.kr.)
- Áhrif kjarasamninga (óvisst)

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

¹ Við afgreiðslu fjárlagafrv. varð staða svf. um 1 milljarði hagstæðari en upphaflegt frumvarp boðaði og ofangreindar tölur miða við. Þar munar mestu um að aukaframlag jöfnunarsjóðs verður ekki felld brott heldur skert og niðurskurður hjá heilbrigðisstofnunum verður umtalsvert lægri en boðaður var.

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 málaflökkur 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 foreldra í skólamáltíðum og hagrætt í mötuneytum

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 lítið 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 húsnaðisliðnum nema til lengri tíma lítið. Algengustu aðgerðir sveitarfélaganna eru því eftirfarandi:

- veruleg stækkun námshópa
- aukin samkennsla 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 mötuneytisþjónustu 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 fjölga kennurum um 7,9% en öðru starfsfólki um 4,8%.

Ýmsir þættir hafa verið nefndir til skýringar á háum kostnaði við rekstur grunnskóla hér á landi. Hlutfall 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.

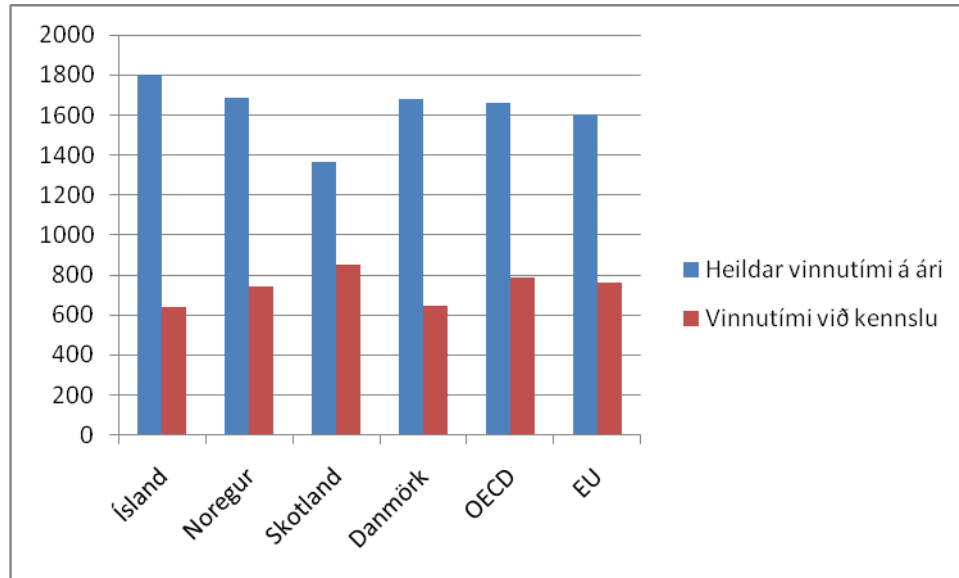
Tafla 1. Vinnutími kennara í klukkustundum eftir löndum 2008.

	Ísland	Noregur	Skotland	Danmörk	OECD	EU
Heildar vinnutími á ári	1800	1688	1365	1680	1659	1601
Vinnutími við kennslu	641		855	648	786	763

		741				
% 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%.² 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 aldurssamsetningar kennarahópsins í samhengi við kennsluskyldu við greiningu á kennslukostnaði grunnskóla. Niðurstöður TALIS rannsóknarinnar frá 2009³ sýna að um 2/3 hlutar hans eru 40 ára eða eldri, hlutfall yngri kennara er lágt og óvenju hátt brottfall er meðal 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

² 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..

³ Teaching and Learning International Study, OECD 2009

sífelld 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/ári	Kennslustundir í klst á ári	Kennsluskylda sem hlutfall af heildarvinnuframlagi (1800)
<30	615	410	-33%	936	641	34,7%
30 – 39	1177	1383	18%	936	641	34,7%
40 – 54	1834	2100	15%	936	641	34,7%
55 – 59	341	649	90%	864	592	32,0%
≥60	262	436	66%	684	469	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 málaflokks 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 tveimur árum og áætlað að 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 gætir áhrifa efnahagsástandsins og grunnskólakennarar sækja í auknum mæli inn í skólana á kostnað kennara án kennsluréttinda.⁴ Upplýsinga sem aflað hefur verið að undanfögnu 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 starfsmannaveltu en óvenjuhátt hlutfall íslenskra kennara eru í eldri kantinum.

Áhrif þessa á rétt nemanda til kennslu samkvæmt nógildandi 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 Skólaskýrsla Sambands íslenskra sveitarfélaga 2010, bls. 61.

4. Aðrar leiðir til sparnaðar

Ef skoðaðar eru upplýsingar um stöðu sveitafélaga á árabílinu 2006 – 2008 sést að sveitafélög 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 mótuneytis, 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 áætlan 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 árána 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 unglíngastigi, með fjarkennslu ásamt stuðningi á hverjum stað.

Frekari niðurskurður mun að öllum líkindum leiða til fábreyttara námsframboðs, meiri samkenndu í stærri nemendahópum, að dregið verði úr kenndu 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 mikill 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 tímafreakar.

Rétt er að geta þess að kennurum eldri en sextugt fjölgaði um 60% milli árána 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 unglinga-, 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 samkenndu árganga aukin, ætla má að óhjákvæmilegt verði að draga úr sérkenndu 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 lágmarka neikvæð áhrif þeirra á skólastarf.