



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

2. desember 2009

0911007SA
Málalykill: 400

FREKARI HAGRÆÐING Í STARFI GRUNNSKÓLANNA – leiðir og útfærslur vegna skólaáranna 2010–2011 og 2011–2012

Á fundi með mennta- og menningarmálaráðherra þann 6. nóvember sl. lögðu formaður og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga fram hugmyndir um að sveitarfélögum sem þess þurfa með vegna alvarlegs tekjusamdráttar verði veittar tímabundnar heimildir til frávika frá ákvæðum grunnskólalaga. Jafnframt var lagt til að svigrúm verði aukið innan viðmiðunarstundaskrár, með breytingu á aðalnámskrá grunnskólans.

Ákveðið var á fundinum að starfsmenn sambandsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins myndu hafa með sér óformlegt samráð varðandi skoðun og greiningu á umræddum hugmyndum. Niðurstaðan af frekari umræðum varð sú að sambandið legði fram tillögur sínar um þær lagabreytingar er óskað væri eftir til þess að gera sveitarfélögunum kleift að svara hagræðingarkröfu til grunnskólans á næstu tveimur skólaárum.

Í þessu skjali koma fram tillögur sambandsins ásamt greinargerð þar sem inntaki helstu leiða er lýst. Skjalið er unnið af starfsmönnum sambandsins af hag- og upplýsingasviði, kjarasviði og lögfræði- og velferðarsviði, en auk þess komu fulltrúar í skólamálanefnd sambandsins að tillögugerðinni. Meginefni tillagnanna (liðir 1, 2 og 3) lýtur að því að veita tímabundnar heimildir sveitarfélögum til handa, um frávik frá gildandi ákvæðum 28. gr. grunnskólalaga vegna skólaáranna 2010 til 2011 og 2011 til 2012. Lögð er áhersla á að verði einhverjar slíkar heimildir veittar, veltur það á fjárhagsstöðu og aðstæðum hvers sveitarfélags fyrir sig hvort og þá að hvaða marki gripið verði til aðgerða á grundvelli heimildanna, og þá einnig með þeim skilyrðum öðrum sem fram koma í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Ljóst er að tillögur skv. liðum 1, 2 og 3 gefa sveitarfélögunum möguleika á að draga útgjöld umtalsvert saman. Tillögur í liðum 4, 5 og 6 hafa ekki sömu áhrif en eru settar fram sem leiðir er samhliða megi fara til þess að ná settu marki.

TILLÖGUR:

1. Að heimilað verði að stytta vikulegan kennslutíma (þ.e. „5-4-3 leið“)

Svonefndri 5-4-3 leið hefur verið lýst svo:

Hugmynd að hámarksfrávikum				
Bekkjar- 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%

Samkvæmt fyrirbyggjandi útreikningum má ætla að það gæti skilað á bilinu 1,4 – 1,55 ma.kr. heildarsparnaði, verði þessi leið farin í öllum sveitarfélögum landsins. Að teknu tilliti til kostnaðar af væntanlegum mótvægisáðgerðum yrði sparnaðurinn þó að líkindum frekar á bilinu 1,0 – 1,2 ma. kr. á ári. Má af því ráða að þessi útfærsla muni geta skilað þeim sveitarfélögum verulegum árangri, sem helst þurfa að grípa til hagræðingar í rekstri vegna lækkandi tekna af útsvari.

Þessari hagræðingu virðist mega ná fram án þess að hróflað verði við kjarasamningum. Um er að ræða gagnsæja breytingu sem viðkomandi skólar ættu að eiga auðvelt með að láta haldast í hendur við mótvægisáðgerðir innan skólanna og aukið þjónustuframboð til heimilanna, þar sem þess gerist þörf sérstaklega gagnvart yngstu aldurshópunum. Að því gefnu að um sé að ræða tímabundna heimild, megi með samstilltu átaki, aðhaldi og eftirfylgni tryggja að þessi útfærsla bitni ekki á gæðum í skólastarfi.

Leggja verður áherslu á að hagræðingaraðgerðir sem sveitarfélög grípa til vegna grunnskólans séu vel ígrundaðar og fyrirfram reynt að meta hver áhrifin verði á hvert hinna þriggja stiga skólans. Þessi krafa gildir óháð því hvaða leið verður fyrir valinu, en eðli málsins samkvæmt hlýtur að verða hugað sérstaklega að þessu ef svigrúm til styttingar á vikulegum kennslutíma er notað mismikið eftir stigum. Í því sambandi er ljóst að sveitarfélag getur ákveðið að stytta ekki vikulegan kennslutíma á yngsta stiginu sé það mat stjórnenda að slík stytting hafi of neikvæð áhrif, jafnvel með mótvægisáðgerðum. Má þá einnig horfa til þess að valfrelsi nemenda (sbr. 4. lið hér að aftan) og áformaðar breytingar á viðmiðunarstundaskrá (sbr. 5. lið) felur í sér ákveðið mótvægi við styttingu kennslutíma á miðstigi og unglíngastigi.

2. Að heimilað verði að færa til vikulegt kennslumagn milli vikna og mánaða

Þessi leið felur í sér tilbrigði við að draga megi úr vikulegu kennslumagni sbr. leið 1. Um er því að ræða aðra útfærslu sem miðar að sama marki. Telja má því að sparnaður geti að hámarki numið u.þ.b. 1,5 ma.kr.

Ljóst er að það getur skipt sum sveitarfélög, einkum á landsbyggðinni, verulegu máli að eiga kost á að útfæra styttingu vikulegs skólatíma með tilfærslu kennslumagns milli mánaða. Með því móti sparast ýmis kostnaður svo sem skólaakstur, þrif á skólahúsnæði, rekstur mötuneytis og fleira sem er til viðbótar launakostnaði. Nauðsynlegt er hins vegar að tryggja að mörk séu sett við tilfærslunni og koma í veg fyrir að um tvöfalda styttingu verði að ræða ef heimild er veitt til þess að fara bæði leiðir 1 og 2.

3. Að heimiluð verði fækkun skóladaga (stytting skólaárs úr 180 dögum í 170)

Þær breytingar sem gerðar voru með 28. gr. gildandi laga um grunnskóla miðuðu að því að færa lagarammann að þróun undanfarinna ára og breytingum á starfstíma grunnskóla. Þannig er í ákvæðinu tekið fram að skóladagar nemenda skuli að lágmarki vera 180.

Bent er á að þótt fallist verði á að veita tímabundna heimild til þess að víkja frá gildandi lögum um fjölda skóladaga mun slík breyting ekki ná fram að ganga nema með samkomulagi Launaneðndar sveitarfélaga við Félag grunnskólakennara og Skólastjórafélag Íslands um breytingu á kjarasamningi þessara aðila, en þar er miðað við að „skóladagar nemenda á ári skulu vera 180 á tímabilinu 20 ágúst til 10. júní.“.

Reiknað hefur verið út af hálfu sambandsins að stytting skólaárs um einn skóladag skilar um það bil 0,56% lækkun launakostnaðar. Stytting skólaársins úr 180 í 170 daga samsvarar því lækkun í launakostnaði upp á 5,6%.

Margt bendir til að með þessari leið megi ná meiri hagræðingaráhrifum en leiðir af styttingu vikulegs kennslutíma, eftir atvikum með tilfærslu milli mánaða. Ekki er hins vegar víst að þörf sé fyrir þetta mikla hagræðingu auk þess sem áhrifin kunna að reynast óafturkræf til framtíðar litið. Þá kallar þessi leið óhjákvæmilega á breytingu á kjarasamningum.

4. Að heimilað verði að draga úr hlutfalli valgreina á unglíngastigi

Með 2. mgr. 26. gr. var gerð sú breyting að kveðið er á um skyldu grunnskóla til að gefa nemendum á unglíngastigi kost á valgreinum og valsviðum í um þriðjungum námstímans. Samkvæmt eldri lögum um grunnskóla var hér um að ræða heimild.

Framboð valgreina á unglíngastigi ræður eitt og sér ekki úrslitum um það hvort næst að svara þeirri hagræðingarkröfu sem fyrirsjáanlega verður gerð til grunnskóla á árunum 2010 – 2012. Leggja verður áherslu á að

umtalsverður sveigjanleiki er innbyggður í nógildandi lög sem skilgreina valgreinar á unglíngastigi með fjölbreyttum hætti. Allt að einu myndi það hafa ákveðna kosti í för með sér ef þau sveitarfélög sem þess þurfa, gætu aðlagð framboð valgreina í sínum skólum í samspili við aðrar leiðir.

5. Að breyting verði gerð á hlutfallslegri skiptingu milli námssviða og námsgreina

Þessi leið kallar ekki á lagabreytingu. Fram hefur komið af hálfu ráðuneytisins að unnið er að breyttri útfærslu á viðmiðunarstundaskrá við endurskoðun á aðalnámskrá grunnskóla. Náist að ljúka þeirri vinnu fyrir skólaárið 2010 – 2011 er ljóst að hún mun gagnast sveitarfélögum við að ná þeim hagræðingarmarkmiðum sem að er stefnt.

6. Að breyting verði gerð á rétti grunnskólanemenda til náms í framhaldsskólaáföngum

Í 4. mgr. 26. gr. segir að grunnskólanemendur eigi rétt á að stunda nám í einstökum námsgreinum á framhaldsskólastigi meðan þeir eru í grunnskóla enda hafi þeir sýnt fullnægjandi færni. Við setningu laganna var gengið út frá því að staðið yrði við þennan rétt nemenda með því að sveitarfélögin stæðu straum af námsgögnum og innritunarkostnaði nemenda í framhaldsskóla en að ríkið greiddi kennslukostnað vegna áfanga sem nemandinn tekur.

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2010 er ekki gert ráð fyrir ígildum vegna þessara réttinda grunnskólanemenda við fjárveitingar til framhaldsskólanna. Að óbreyttum lögum er hins vegar vandséð hvernig skólastjórar grunnskóla eigi að geta synjað erindum nemenda sinna um að stunda nám í framhaldsskóla ef skilgreina má það nám sem hluta náms í grunnskóla. Til þess er réttarstaða nemenda of skýr samkvæmt gildandi lögum auk þess sem synjun á beiðnum verður ekki rökstudd með vísan til þess hvernig á stendur í fjárhag ríkisins.

Sambandið hefur lýst þeirri afstöðu að fyrirhugaður niðurskurður skv. fjárlögum sé óheimill án breytingar á 26. gr. grunnskólalaga. Komi sú ráðstöfun þrátt fyrir það til framkvæmda án lagabreytingar er óhjákvæmilegt að metið verði formlega hvaða kostnaðaráhrif það hefur á sveitarfélögin.

Leggja verður áherslu á að samhliða allri hagræðingu í starfi grunnskólanna verði hugað markvisst að gæðastarfi í samvinnu allra hlutaðeigandi aðila. Margvísleg úrræði eru tiltæk til þess að tryggja gæði og er umfjöllun um ýmsa þætti í meðfylgjandi greinargerð. Mikilvægt er í því sambandi að gæðastarfið styðjist við formlega mælikvarða og sé gegnsætt og áreiðanlegt. Þá verði þess gætt að hagræðing bitni ekki á sérkennslu og þjónustu við nemendur með sérþarfir.

GREINARGERÐ:

Hér á eftir er gerð grein fyrir þeim meginforsendum sem liggja til grundvallar ofangreindum tillögum.

Viðmið sem byggt var á við setningu nýrra grunnskólalaga árið 2008

Við endurskoðun grunnskólalaganna var gengið út frá því að viðmið um lengd skólavikunnar yrðu þau sömu og verið hafði í gildistíð eldri laga sbr. lög nr. 77/1996, sem innleiddu lengingu skóladags í kjölfar yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í nefndum lögum skyldi lengingu skóladagsins ljúka haustið 2001 með því að vikulegur kennslustundafjöldi yrði þannig: 1.–4. bekkur: 30 kennslustundir, 5.–7. bekkur: 35 kennslustundir og 8.–10. bekkur: 37 kennslustundir.

Áform um þessa fjölgun höfðu lengi verið á dagskrá og raunar verið lögfest að verulegu leyti þegar árið 1991. Dregið var hins vegar í land með innleiðinguna árið 1992 og aftur árið 1993, með því að lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum kipptu úr sambandi þeim ákvæðum sem mæltu fyrir um fjölgun kennslustunda. Var sú ráðstöfun rökstudd með þörf fyrir hagræðingu og sparnað í rekstri ríkisins og til þess að ná markmiðum fjárlaga.

Enda þótt viðmið um lengd skóladags væru óbreytt við setningu laganna árið 2008 voru fjölmörg nýmæli tekin inn í lögin sem mæltu fyrir um viðbótarverkefni, bættu réttarstöðu skólabarna og fjölskyldna þeirra og um lögfestingu á aukinni þjónustu, t.d. lengingu skólaársins úr 170 dögum í 180. Mörg þessara nýmæla byggðust á því að sveitarfélögin höfðu frá yfirfærslu grunnskólans valið að leggja aukið fjármagn til verkefna skv. lögum frá 1995/1996 og umfram það lágmark sem þar var kveðið á um. Metnaður sveitarfélaganna að þessu leyti leiddi til þess að við setningu nýrra laga taldist eðlilegt að hækka verulega viðmið um þá grunnþjónustu sem sveitarfélögin veita. Þessi þróun hélst í hendur við uppsveiflu í efnahag sveitarfélaganna á tímum góðæris. Mat á kostnaðaráhrifum nýrra laga var því á þann veg að í ýmsu væri verið að festa í sessi útgjöld sem þá þegar hefði verið tekin afstaða til, en að einnig væri um að ræða nýjan kostnað sem taka þyrfti með í reikninginn í fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Samband íslenskra sveitarfélaga fylgisti með kostnaði sveitarfélaga vegna grunnskóla og birtir niðurstöður þeirra athugana í árlegri skólaskýrslu. Í skólaskýrslu 2009 (útg. í október 2009 af hag- og upplýsingasviði sambandsins) kemur fram að árið 2008 hafi kostnaður sveitarfélaga vegna rekstrar grunnskóla alls numið 52,2 ma.kr. eða sem nemur 3,5% af vergri landsframleiðslu sama ár. Langstærsti kostnaðarliður vegna rekstrarins eru laun og launatengd gjöld en þau nema um tveimur þriðju af heildarkostnaði.

Tafla 1. Skipting rekstrarkostnaðar vegna grunnskóla árið 2008 samkvæmt ársreikningum

	Kostnaður 2008	% af heildarkostnaði
Sameiginlegir liðir vegna grunnskóla	3.223.936	6%
Grunnskólar (beint á stofnun)	47.158.521	90%
Vistun utan skólatíma	1.323.692	3%
Annar grunnskólakostnaður	539.745	1%
Rekstrarkostnaður alls vegna grunnskóla	52.245.893	100%

Heimild: Skólaskýrsla 2009. Tölur í þús.kr.

Sjá má af reikningum sveitarfélaganna að uppsveiflan hafi einkum haft áhrif á auknar fjárveitingar til grunnskólanna á árabílinu frá og með 2005 til 2008. Rekstrarniðurstaðan fyrir síðastgreinda árið, fól í sér að rekstrarkostnaður sveitarfélaga yfir landið hafði hækkað um 33% frá árinu 2005 (metið á verðlagi ársins 2008). Er af því ljóst að við setningu grunnskólalaganna um mitt ár 2008 voru útgjöld til grunnskóla miklum mun hærri en nokkru sinni áður.

Tafla 2. Rekstrarkostnaður sveitarfélaga vegna grunnskóla 2005–2008 eftir landshlutum

	2005	2006	2007	2008	Breyting	% breyting
Reykjavík	15.941.865	16.288.680	17.301.066	17.872.615	1.930.750	12%
Höfuðborgarsv. án Rvk	8.986.455	12.159.787	12.544.187	13.313.002	4.326.547	48%
Suðurnes	2.234.467	2.829.527	2.966.189	3.353.010	1.118.543	50%
Vesturland	2.373.672	2.617.463	2.830.898	2.851.258	477.587	20%
Vestfirðir	1.115.351	1.312.114	1.320.607	1.334.008	218.656	20%
Norðurland vestra	1.610.713	1.503.234	1.572.330	1.602.008	-8.705	-1%
Norðurland eystra	3.860.671	4.684.669	4.876.831	4.937.400	1.076.729	28%
Austurland	1.978.554	2.390.597	2.431.102	2.423.881	445.327	23%
Suðurland	3.639.420	4.382.755	4.486.946	4.558.711	919.290	25%
Allt landið	39.225.542	48.168.827	50.330.156	52.245.893	13.020.352	33%

Heimild: Skólaskýrsla 2009.

Skýring: Kostnaður er uppreiknaður á verðlagi ársins 2008. Tölur í þús.kr.

Athyglisvert er einnig að brúttókostnaðaraukinn á tímabilinu 2005 til 2008 skiptist þannig að tæplega 50% urðu á höfuðborgarsvæðinu að Reykjavík meðtalinni en ríflega helmingur heildarhækkunar varð utan þess svæðis. Einungis eitt svæði sker sig úr í þessari mynd.

Þá kemur og fram í skýrslunni að aukning á rekstrarkostnaði milli áráanna 2007 og 2008 hafi samanlagt numið rúmlega 2 ma.kr. eða um 4%. Hér kemur hins vegar fram greinilegur munur sé niðurstaðan brotin niður eftir stærð sveitarfélaga sem einnig gefur til kynna framlög eftir svæðum. Má sjá að lungi hækkunarinnar var í sveitarfélögum með 2000 til 5000 íbúa og í Reykjavík á

meðan jafnvel varð raunlækkun meðal minnstu sveitarfélaganna í rekstrarkostnaði milli ára.

Tafla 3. Rekstrarkostnaður vegna grunnskóla 2007–2008 eftir stærð sveitarfélaga

	2007	2008	Breyting	% breyting
≤ 500 íbúar	1.642.208	1.446.306	-195.902	-12%
501-1000	2.531.175	2.420.030	-111.145	-4%
1001-2000	3.231.947	3.261.044	29.097	1%
2001-5000	6.841.400	8.262.142	1.420.742	21%
5001 ≥	18.704.098	18.959.594	255.496	1%
Reykjavík	17.330.089	17.896.778	566.688	3%

Heimild: Skólaskýrsla 2009.

Skýring: Uppreiknað á verðlagi ársins 2008. Tölur í þús.kr. Miðað er við upptökuhverfi skóla þar sem samstarf er milli sveitarfélaga um rekstur skóla. Taflan sýnir rekstrarkostnað eftir stærð sveitarfélaga þar sem sveitarfélög eru flokkuð í stærðarflokka. Rekstrarkostnaður í tveimur fyrstu hópum lækkaði milli 2007 og 2008. Ein skýring á þessu er fjölgun íbúa í einu sveitarfélagi og sameining tveggja sveitarfélaga sem færast því upp um stærðarflokk.

Samandregið er ljóst að þegar hin afgerandi umskipti urðu í rekstri og efnahag landsins í lok árs 2008, bjuggu sveitarfélögin, mörg hver í það minnsta, að því hve vel hafði verið gert við grunnskólann á umliðnum árum. Þessi staða gerði sveitarfélögum auðveldara fyrir en ella að hagræða í skólastarfi sem viðbrögð við samdrætti í tekjum og auknum útgjöldum vegna keppuástands á árinu 2009, eins og fjallað er um hér á eftir. Á móti kemur að sveitarfélög hafa ekki sama sveigjanleika til hagræðingar og fyrir gildistöku nýrra grunnskólalaga með því að lögbundin grunnþjónusta gengur nú út frá herra þjónustustigi en áður var. Þetta á m.a. við um að skólaárið skuli vera 180 dagar, en taka ber fram að fjölgun um 10 daga hefur verið framkvæmd með ólíkum hætti eftir svæðum og sveitarfélögum.

Erfið rekstrarskilyrði sveitarfélaga frá og með árinu 2009 og þörf fyrir hagræðingu

Ríkisvaldið hefur falið sveitarfélögunum með setningu laga og reglugerða að annast framkvæmd ákveðins hluta stjórnáslunnar og til að fjármagna verkefni hafa sveitarfélögin lögákveðna tekjustofna. Á liðnu ári hefur rekstrarkostnaður aukist verulega vegna kostnaðarhækkana sem eiga rætur sínar að rekja til áhrifa gengishrunsins og almennra verðhækkana. Á sama tíma hefur umfang ýmissa lögbundinna verkefna sveitarfélaga farið vaxandi vegna breyttra aðstæðna í samfélaginu. Má þar fyrst og fremst nefna ýmis verkefni innan félagsþjónustunnar s.s. húsaleigubætur, fjárhagsaðstoð og barnavernd.

Löggjafinn setur sveitarfélögunum skorður í sveitarstjórnarlögum um að þau megi ekki eyða um efni fram. Það stríðir einnig á móti almennri skynsemi að fjármagna rekstur sveitarfélaga með lánsfé. Það getur ekki annað en haft áhrif á

getu viðkomandi sveitarfélaga til að veita íbúunum lögbundna þjónustu í framtíðinni. Sveitarfélögunum er því skylt að hagræða í rekstri sínum til að mæta tekjusamdrætti.

Hag- og upplýsingasvið sambandsins hefur tekið saman upplýsingar sem sýna að tekjur sveitarfélaganna hafa dregist verulega saman á síðastliðnum tólf mánuðum. Þar er fyrst og fremst átt við útsvarstekjur sem eru stærsti tekjustofn sveitarfélaganna. Útsvar er að jafnaði um 70% skatttekna sveitarfélaganna og um 60% heildartekna sveitarfélaganna. Hlutdeild þess er þó mjög breytileg milli einstakra sveitarfélaga. Þegar tekjur sveitarfélaganna af greiddri staðgreiðslu eru skoðaðar fyrir fyrstu 10 mánuði þessa árs og niðurstaðan borin saman við fyrstu 10 mánuði ársins 2008 þá kemur eftirfarandi í ljós:

Fyrstu 10 mánuðir 2008: 85,1 ma.kr.
Fyrstu 10 mánuðir 2009: 87,2 ma.kr.

Heimild: Minnisblað sviðsstjóra hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga.

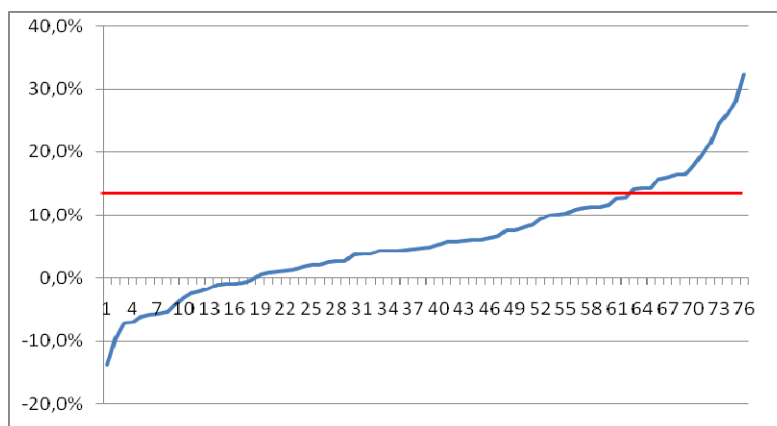
Tekjur sveitarfélaganna af útsvari hafa þannig aukist um 2,1 ma.kr. á milli ára. Hafa þó eftirfarandi í huga. Í fyrsta lagi hækkaði meðalútsvar úr 12,98% upp í 13,10%. Í öðru lagi eru þarna með taldar tekjur af útgreiðslu úr séreignalífeyrissjóðum. Í þriðja lagi er þarna um að ræða tölur á verðlagi hvors árs. Útsvarsstofninn hefur því lækkað verulega þar sem sveitarfélögin halda rétt í horfinu í krónutölu þrátt fyrir fyrrgreinda áhrifavalda.

Vísitala neysliverðs breyttist sem hér segir á sama tímabili:

Vísitala neysliverðs fyrstu 10 mánuði ársins 2008 (meðaltal): 303,13
Vísitala neysliverðs fyrstu 10 mánuði ársins 2009 (meðaltal): 342,13
Hækkun milli tímabila: 12,9%

Útsvarið hefði þannig þurft að vera 96,0 ma.kr fyrstu 10 mánuði ársins 2009 til að raungildi þess hefði haldið sér milli ára. Þess í stað er það 87,2 ma.kr. Þarna munar tæpum 9,0 ma.kr. eða rúmum 10% tekna.

Mynd 1. Þróun útsvarstekna milli árunna 2008 og 2009 (fyrstu 10 mánuðir)



Heimild: Minnisblað sviðsstjóra hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hækkun vísitölu er auðkennd.

Samkvæmt ofangreindri mynd eru það alls 19 sveitarfélög eða um fjórðungur þeirra, sem fær lægri fjárhæð í krónutölu á árinu 2009 en það fékk á sama tímabili á árinu 2008. Þá er ekki búið að taka tillit til verðlagsáhrifa. Alls eru það 44 sveitarfélög af 77 sem fá undir 10% lægri fjárhæð í krónutölu á árinu 2009 en á árinu 2008. Síðan eru það 24 sveitarfélög sem fá meir en 10% hærri tekjur fyrstu 10 mánuði þessa árs en á sama tímabili í fyrra.

Þegar íbúatalan sem stendur á bak við hvern flokk er skoðuð kemur í ljós að í þeim sveitarfélögum sem fá færri krónur í tekjur en á sama tíma í fyrra búa um 39.000 manns. Það er um 12% af íbúafjölda landsins. Þetta eru því frekar minni og millistór sveitarfélög.

Í þeim sveitarfélögum sem fá jafnmiklar eða upp undir 10% meiri tekjur en í fyrra búa um 252.000 manns. Í þessum hluta býr því meginhluti þjóðarinnar eða um 79% hennar.

Í þeim sveitarfélögum sem fá meira en 10% hærri tekjur en á fyrra ári býr um 28.000 manns eða um 9% þjóðarinnar. Þar er um að ræða frekar lítil sveitarfélög sem hafa fengið raunaukningu á útsvarstekjum frá fyrra ári.

Um fasteignaskatt er það að segja að skattstofn hans mun lækka á næsta ári miðað við núverandi ár. Verðfall á fasteignamarkaði var ekki farið að koma í ljós sem neinu nam í lok fyrra árs. Það mun aftur á móti koma berlega í ljós í ár við álagningu fasteignaskatts. Möguleikar sveitarfélaga á að hækka álagningarhlutfall fasteignaskatts er misjafn. Á höfuðborgarsvæðinu þar sem verðbóljan var mest er svigrúmið mest. Annað mál er hvað sveitarstjórnir treysta sér til að hækka álagningarhlutfall með hliðsjón af mun minni kaupgetu almennings.

Þegar kemur að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga liggur ekki fyrir á þessu stigi málsins hve ríkið áætlar háar tekjur af beinum og óbeinum sköttum á komandi ári. Það er forsenda fyrir hluta af tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Tekjur jöfnunarsjóðs drógust töluvert saman á árinu 2009 miðað við árið 2008. Meðal annars lækkaði aukaframlag sem ætlað er að mæta illa stöddum sveitarfélögum sérstaklega úr 1,4 ma.kr. í 1,0 ma.kr. Það er ljóst að staða jöfnunarsjóðs hefur mikil áhrif á fjárhag margra sveitarfélaga. Ekki er ljóst hver aðkoma hans verður að því ef einstök sveitarfélög missa tökin á fjármálum sínum. Aðgerðir þess efnis eru erfiðari en áður hefur verið því um er að ræða fjölmennari sveitarfélög en áður hefur þekkt sem óskað hafa eftir aðstoð eftirlitsnefndar sveitarfélaga.

Þá var hækkun tryggingargjalds um 1,66% stig áfall fyrir sveitarfélögin og má segja að sú lagabreyting hafi gert árangur af hagræðingaraðgerðum sveitarfélaga að engu, enda þótt óvæntar tekjur af útgreiðslu úr séreignarsparnaðar úr lífeyrissjóðum kæmu þar á móti. Alls er óvíst um hvaða

tekjur sveitarfélögin fá af þeirri aðgerð á næsta ári en hækkun tryggingargjaldsins stendur eftir.

Samandregið er ljóst að sveitarfélögin eru almennt að glíma við alvarlegan tekjusamdrátt sem á yfirstandandi ári nemur 9 ma.kr. Staðan er vissulega misjöfn hvað þennan samdrátt varðar frá einu sveitarfélagi til annars, en ljóst er að umtalsverður hluti heildarinnar glímir við tekjusamdrátt upp á um eða yfir 10%. Þetta er það bil sem þarf að brúa til þess að ná jöfnuði miðað við fjármálalega stöðu eins og hún var 2008.

Aðgerðir til hagræðingar 2009

Sveitarfélögin brugðust mjög fljótt við þegar efnahagsáfallin dundu yfir í lok síðasta árs og lögðu hart að sér við niðurskurð útgjalda. Almennt hafa sveitarstjórnir lagt áherslu á að skerða ekki grunnþjónustu. Má meðal annars sjá merki þessa í fjárhagsáætlunum Reykjavíkurborgar þar sem gerð hefur verið mun meiri hagræðingarkrafa til málaflokka sem ekki fela í sér grunnþjónustu, en hinna sem að verulegu leyti byggja á grunnþjónustu.

Þegar einstökum dæmum sleppir, eins og það sem hér er rakið frá Reykjavík, hefur það ekki verið tekið saman sérstaklega af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga, hvernig sparnaður hefur verið útfærður í sveitarfélögunum, með tilliti til þess að grunnþjónustu sé hlíft en niðurskurði fremur beitt á valkvæð verkefni og fjárfestingar. Hér má hins vegar hafa nokkra leiðsögn af almennri umræðu hvað þetta varðar með því að skerðing á grunnþjónustu er viðkvæmt mál og líklegt til þess að valda fjölmíðlaumfjöllun. Þá hefur velferðarvaktin gegnt hlutverki við að fylgjast með því að staðinn sé vörður um grunnþjónustu.

Ef dregnar eru saman vísbendingar af þessum toga verður ekki dregin önnur ályktun af þeim en að sveitarfélögin hafi náð fram sparnaði í starfsemi sinni árið 2009 án umtalsverðrar skerðingar á grunnþjónustu. Sú spurning er hins vegar mun áleitnari hvort sveitarfélögin geti náð fram nauðsynlegum áframhaldandi sparnaði árið 2010 án þess að það feli í sér skerðingu á grunnþjónustunni. Hefur það verið haft á orði af hálfu sveitarstjórnarmanna að árið 2009 hafi „fita“ í kerfinu (sem safnaðist upp í góðærinu) verið skorin frá. Áframhaldandi niðurskurður á árinu 2010 muni hins vegar óhjákvæmilega verða dýpri og hugsanlega ganga nærri beini hjá þeim sem verst eru staddir.

Ennfremur hefur verið lögð áhersla á að segja ekki upp starfsfólki þótt í mörgum tilvikum hafi ekki verið ráðið í störf sem losna.

Útgjöld til grunnskólans eru um 40 – 60% af útgjöldum sveitarfélaganna. Lægst er hlutfallið hjá fjölmennustu sveitarfélögunum en hæst hjá þeim fámennustu. Umfang rekstrar grunnskóla í fjárhag sveitarfélaganna gerir að verkum að um leið og tekjusamdráttur verður tilfinnanlegur, er nánast óhjákvæmilegt að hagræðingarkrafa verði gerð til fræðslumála sem málaflokks.

Sambandið hefur fylgst allnáið með því til hvaða aðgerða sveitarfélögin hafa gripið í hagræðingarskyni á yfirstandandi ári. Gerð var könnun í mars og aftur í september þar sem stjórnendur skóla og sveitarfélaga voru spurðir að því hvort og þá á hvaða sviðum um niðurskurð yrði að ræða.

Í fylgiskjali kemur fram heildaryfirlit sem lagt var fram á Skólapingi sveitarfélaga í nóvember um stöðuna í hagræðingaraðgerðum í skóla- og fræðslumálum haustið 2009.

Sambandið hefur einnig tekið saman úr fjárhagsáætlunum sveitarfélaga fyrir yfirstandandi ár hver útgjöld eru til fræðslu- og uppeldismála að teknu tilliti til tekna vegna málaflokksins (sem einkum eru vistunargjöld á leikskólum). Er niðurstaðan þessi:

Heildarútgjöld 2009 til fræðslu- og uppeldismála eru áætluð 79,5 ma.kr.
Heildarútgjöld 2008 til fræðslu- og uppeldismála voru skv. ársreikn. 76,9 ma.kr.
Heimildir: Minnisblað hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga og
Árbók sveitarfélaga 2009.

Út frá forsendum sem áður eru raktar er því ljóst að hækkun milli ára er lægri en sem nemur verðlagsþróun.

Ekki liggur fyrir hvernig útgjöld skv. fjárhagsáætlunum yfirstandandi árs eru brotin niður eftir tegundum útgjalda þannig að sjá megi sérgreint hver útgjöld eru vegna grunnskólanna. Ljóst er hins vegar að til þessa hafa aðgerðir sveitarfélaga miðað að því að lækka almennan rekstrarkostnað í grunnskólum, svo sem yfirvinnu starfsmanna, innkaup á vörum o.m.fl.

Hagræðingarkrafa til grunnskólans vegna 2010

Könnun framkvæmd í september 2009 leiðir í ljós að í sveitarfélögum með tæplega 75% af íbúafjöldanum ganga áætlanir út frá að gerð verði krafa um sparnað á útgjöldum til fræðslu- og uppeldismála almennt á árinu 2010 og að þessi krafa nemi að meðaltali 6,4%. Sé miðað við þetta hlutfall á áætlaðan rekstrarkostnað grunnskólans alls árið 2009 og á landsvísu, má ætla að krafan vegna 2010 liggi á bilinu 3 til 3,5 ma.kr.

Hafa ber þann fyrirvara á þessu að hér er um tölur að ræða sem á umræddum tímamarki voru til umræðu í áætlanagerð sveitarfélaganna.

Samanburður á áhrifum mismunandi leiða

Leiðir 1, 2 og 3 eiga sammerkt að fela í sér tímabundnar heimildir til sveitarfélaga um frávík frá gildandi ákvæðum 28. gr. grunnskólalaga vegna skólaáranna 2010 til 2011 og 2011 til 2012. Í umræddri grein segir:

„Starfstími nemenda í grunnskóla skal á hverju skólaári vera að lágmarki níu mánuðir. Skóladagar nemenda skulu eigi vera færri en 180. Skipting milli kennsludaga og annarra skóladaga nemenda er á ábyrgð skólastjóra að höfðu samráði við skólaráð og að fenginni staðfestingu skólanefndar.

Vikulegur kennslutími hvers nemanda í grunnskóla skal að lágmarki vera:
 a. 1.200 mínútur í 1.–4. bekk [þ.e. 30 kennslustundir, 40 mín. að lengd],
 b. 1.400 mínútur í 5.–7. bekk [þ.e. 35 kennslustundir, 40 mín. að lengd],
 c. 1.480 mínútur í 8.–10. bekk. [þ.e. 37 kennslustundir, 40 mín. að lengd]“

Í frumvarpi því er varð að grunnskólalögum segir í athugasemdum um ákvæðið:

„... Þær breytingar sem gerðar eru á 26. gr. gildandi laga eru einkum til að sníða lagarammann að þróun undanfarinna ára og breytingum á starfstíma grunnskóla sem tilkomnar eru m.a. vegna kjarasamninga Kennarasambands Íslands og launanevndar sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir því að skóladagar skuli ekki vera færri en 180 en í gildandi lögum er kveðið á um 170 kennsludaga nemenda að lágmarki á ári. Áfram er gert ráð fyrir sveigjanleika í skipulagi skólustarfs milli fullra kennsludaga nemenda annars vegar og annarra skóladaga nemenda hins vegar. Þar er m.a. átt við skólaþing- og skólaslitadaga, foreldraviðtalsdaga, jólaskeppanir, íþrótt- og útivistardaga og annað sem skólustjóri ákveður í hverjum skóla. Skipting milli kennsludaga og annarra skóladaga nemenda er á ábyrgð skólustjóra að höfðu samráði við skólaráð og að fenginni staðfestingu skólanefndar, enda samræmist skiptingin ákvæðum kjarasamninga á hverjum tíma. Breytingin er því einkum fólgin í að sníða löggin að almennri þróun en ekki er gert ráð fyrir að kennsludagar nemenda verði færri en í gildandi lögum, þ.e. 170. Einnig er felld út ákvæði þess efnis að menntamálaráðherra geti veitt tímabundna undanþágu frá árlegum starfstíma skóla með hliðsjón af atvinnuháttum og aðstæðum í einstökum sveitarfélögum, en slíkar undanþágubeiðnir heyra orðið til algerra undantekninga.“

Ætla má að í framkvæmd sé víða miðað við að 180 lágmarksskóladögum sé skipt í 170 hefðbundna kennslu- og prófdaga og 10 annars konar skóladaga (skerta daga). Það er því álitamál hvort miða beri útreikninga á árlegum kennslutíma nemenda við 180 daga eða 170.

5 – 4 – 3 leiðin

	Sé miðað við 180 (36 vikur)	Sé miðað við 170 (34 vikur)
1.-4. bekkur	1200 x 36 = 43.200	1200 x 34 = 40.800
5.- 7. bekkur	1400 x 36 = 50.400	1400 x 34 = 47.600
8.- 10. bekkur	1480 x 36 = 53.280	1480 x 34 = 50.320
1.-4. bekkur	1200 - (3 x 40) x 36 = 38.880	1200 - (3 x 40) x 34 = 36.720
5.- 7. bekkur	1400 - (4 x 40) x 36 = 44.640	1400 - (4 x 40) x 34 = 42.160
8.- 10. bekkur	1480 - (5 x 40) x 36 = 46.080	1480 - (5 x 40) x 34 = 43.520

Stytting skólaársins - þ.e. ef tvær kennsluvikur eru teknar af kennslutíma

	Sé miðað við 180 (36 vikur)	Sé miðað við 170 (34 vikur)
1.-4. bekkur	43.200 – (1200 x 2 = 2.400) = 40.800	40.800 – (1200 x 2 = 2.400) = 40.600
5.- 7. bekkur	50.400 – (1400 x 2 = 2.800) = 47.600	47.600 – (1400 x 2 = 2.800) = 44.800
8.- 10. bekkur	53.280 – (1480 x 2 = 2.960) = 50.320	50.320 – (1480 x 2 = 2.960) = 47.360

Reiknað hefur verið út hvað 5-4-3 leiðin muni spara sveitarfélögunum ef öll færu eftir þessari áætlun. Haft var samband við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu og nokkur stór sveitarfélög utan þess. Þau voru beðin um að áætla mögulegan sparnað af svona aðgerð. Niðurstaðan er sem hér segir:

Svör bárust frá sveitarfélögum með tæplega 70% íbúanna. Hjá þeim hafði verið reiknað út hvað þessi aðgerð myndi spara. Sú niðurstaða var síðan uppreiknuð fyrir landið í heild sinni. Niðurstaðan sem fékkst með þessari nálgun er að þetta gæti sparað sveitarfélögunum á heilu ári fjárhæð sem væri á bilinu 1,4 – 1,55 ma.kr. Þar á móti kemur að sveitarfélögin telja að ef þetta verði gert þá þurfi að fara í ýmiss konar mótvægisáðgerðir sem gætu kostað um 20 – 25% af þessari fjárhæð. Það er hins vegar ákvörðun hvers einstaks sveitarfélags að útfæra það nánar. Miðað við þessar forsendur má áætla að heildarsparnaður sveitarfélaga vegna fyrirhugaðra lagabreytinga geti orðið á bilinu 1 til 1,2 milljarðar króna á ári á því tímabili sem þeim er ætlað að gilda.

Með þessum sparnaði til viðbótar við það sem ætla má að fram sé komið á yfirstandandi ári er verið að færa rekstrarkostnað grunnskólans á svipað stig og var árið 2006.

Breyting á vikulegum kennslutíma eftir bekkjardeildum – kostir og gallar

Um er að ræða aðgerð sem leiðir til hagræðingar án þess að hróflað verði við kjarasamningum. Aðgerðin er einnig í samræmi við þá nálgun að grunnskólinn tileinki sér mælikvarða um gæði í skólastarfi út frá markmiðum en ekki út frá magni kennslustunda.

Ljóst er að unnt verður að bregðast við skerðingu í tímamagni og viðveru nemenda með aukinni þjónustu innan ramma skólastarfs. Einkum á það við skólastig sem þiggja þjónustu eins og frístund og heilsdagsskólatilboð.

Að teknu tilliti til þessa má ætla að börn og foreldrar þeirra muni ekki upplífa breytinguna sem beina þjónustuskerðingu, einkum ef jafnframt er gengist fyrir samstilltu átaki um það verkefni skólanna að viðhalda gæðum skólastarfs í heild sinni þrátt fyrir minni kostnað (þ.e. að um raunverulega hagræðingu sé að ræða en ekki niðurskurð). Mörk eru vissulega á því hversu langt verður gengið í því efni og jafnframt hve lengi starfsfólki og nemendum verður ætlað að taka þátt í sérstöku átaki. Miðað við að um sé að ræða tímabundna heimild til tveggja ára, verður að ætla að hvatar og efling liðsheildar geti skipt sköpum á því tímabili.

Breyting á vikulegum kennslutíma hefur þann meginkost að minnka má kostnað vegna kennslustundafjölda án þess að til uppsagna komi. Aðferðin er þannig sveigjanleg og auðveld í framkvæmd, verði heimild veitt til hennar í lögum.

Helstu veikleikar þessarar leiðar eru hins vegar að færri kennslustundir þýða færri kennarar þegar til lengri tíma er litið og getur leitt til breytinga á eðli starfa, bæði með lægra starfshlutfalli og samráðningum.

Þá er það einnig galli að hagræðing getur ekki komið til framkvæmdar fyrr en haustið 2010. Gert er ráð fyrir að hagræðing í tímamagni leiði til þess að ekki verði endurráðið í stöður. Ef komast á hjá uppsögnum getur þurft að bjóða starfsmönnum að hluta til önnur störf.

Ef til uppsagna kemur reynir á biðlaunarétt kennara og skólastjórnenda, sem í þessu tilviki tæki til þess hlutfalls starfs sem sagt er upp. Allir kennarar og stjórnendur grunnskólanna sem eru ráðnir fyrir 1. ágúst 2008 eru með biðlaunarétt eftir starfstíma, þeir sem hafa starfað allt að 15 árum eiga 6 mánuði þeir sem eiga lengri starfstíma 15 ár eða lengur eiga 12 mánaða biðlaunarétt. Uppsagnarfrestur fellur að álitum Sambands íslenskra sveitarfélaga inn í biðlaunaréttinn.

Stytting skólaársins – kostir og gallar

Þessi leið hefur tiltekna kosti og tiltekna galla. Ekki er t.d. eining á milli sveitarfélaganna á höfuðborgarvæðinu um mat á fýsileika hennar. Kópavogsbær hefur sérstaklega horft á þessa leið og lagt ítarlegt mat á mögulegan ávinning vegna hagræðingarinnar sem í henni felst, sbr. eftirfarandi, og telur að skoða eigi hana til þrautar.

Stytting skólaárs um einn skóladag skilar um það bil 0,56% lækkun launakostnaðar. Stytting skólaársins úr 180 í 170 daga samsvarar því lækkun í launakostnaði upp á 5,6% að því gefnu að kennslutímamagn lækki í sama hlutfalli.

Styttingu skólaárs má framkvæma á ýmsa vegu m.t.t. þess hvar lækkun launakostnaðar kemur niður. Ein leið sem Kópavogsbæ hefur þótt ákjósanleg er eftirfarandi:

- Kennarar halda sömu grunnlaunum, en vinna af sér 10 daga fækkun skóladaga með aukinni kennsluskyldu. Kennarar væru þá með 27,5 stundir í kennsluskyldu á viku, í stað 26,0 á sömu launum. Þessi nálgun styðst við gr. 2.1.1 í kjarasamningi kennara sem heimilur tilflutning á vinnuskyldu milli vikna eða árstíða.
- Sparnaður kemur fram í fækkun kennslustunda á ári sem nemur 5,56%, sem kallar á fækkun stöðugilda, lækkun launa, lækkað starfshlutfall eða samdrátt í yfirvinnu. Víða í sveitarfélögum er unnt að draga saman í yfirvinnu sem þessu nemur og komast þannig hjá t.d. uppsögnum.

- Sparnaður í Kópavogi með þessari leið yrði sem nemur u.þ.b. 139 milljónum í kennslukostnaði. Með öðrum afleiddum kostnaði gæti þessi upphæð orðið nálægt 170 milljónum í heildina.

Helstu styrkleikar þeirrar leiðar að stytta skólaárið eru:

- Sparnaður er líklegur til að verða hlutfallslega mestur með þessari leið
- Umtalsverður annar sparnaður fylgir þessari leið, til dæmis:
 - Niðurgreiðsla í mötuneytum
 - Skólaakstur
 - Lækkun vöru- og þjónustukaupaþiða
 - Ræstingar
 - Dægradvöl
 - Önnur stöðugildi starfsmanna í skólum
- Stytting skólaárs getur verið hagstæð leið fyrir sveitarfélög á landsbyggðinni, m.a. vegna sparnaðar á kostnaði við skólaakstur.
- Líklegt er talið að foreldrar yrðu sáttastir við þessa leið. Skilaboð þess efnis hafa óbeint borist frá foreldrasamtökum einstakra sveitarfélaga og frá formanni Heimilis og skóla í fjölmiðlum.

Ljóst er að allar hagræðingarleiðir sem fela í sér niðurskurð á kennslutímamagni hafa áhrif á fjölda stöðugilda. Þær leiðir sem unnt er að fara til kostnaðarlækkunar eru eftirfarandi:

- Taka út yfirvinnu sem nemur fækkun kennslustunda
- Lækkun starfshlutfalls
- Lækkun launakostnaðar
- Fækkun stöðugilda með uppsögnum

Hvaða leið sveitarfélög velja að þessum markmiðum ræðst af því svigrúmi sem þau hafa í rekstrinum eftir hagræðingaraðgerðir síðastliðins árs, sem er mjög misjafnt milli sveitarfélaga. Þar sem enn er svigrúm fyrir lækkun yfirvinnu verður það að teljast ákjósanlegasta leiðin.

Við framkvæmd allra hagræðingaraðgerða af þessum toga þarf að huga að kjarasamningum kennara og samskiptum og samstarfi þar að lútandi við stéttarfélög.

Helsti veikleiki þeirrar leiðar að stytta skólaárið felst í því að mögulega þarf að gera breytingar á starfshlutfalli fastráðinna starfsmanna grunnskólanna og

þjóða lægra starfshlutfall. Umfang slíkra breytinga er háð nokkrum þáttum m.a. því hvort sátt náist um tilflutning vinnuskyldu þar sem við á.

Kennarar og skólastjórnendur eiga biðlaunarétt sem í þessu tilviki tæki til þess hlufalls starfs sem sagt er upp. Allir kennarar og stjórnendur grunnskólanna sem eru ráðnir fyrir 1. ágúst 2008 eru með biðlaunarétt eftir starfstíma, þeir sem hafa starfað allt að 15 árum eiga 6 mánuði þeir sem eiga lengri starfstíma 15 ár eða lengur eiga 12 mánaða biðlaunarétt. Uppsagnarfrestur fellur inn í biðlaunaréttinn.

Í kjarasamningi kennara og skólastjórnenda kveður á um að skólaárið sé 180 dagar og því er óhjákvæmilegt að semja við FG og SÍ um styttingu skólaársins. Laun verða ekki lækkuð án þess að til komi breyting á kjarasamningi og ekki verður átt við vikulega kennsluskyldu öðruvísi en með samkomulagi við stéttarfélag kennara. Slíkt samkomulag getur falið í sér að virkja áðurnefnda gr. 2.1.1 í kjarasamningi.

Vinnutími starfsmanna skólanna, annara en kennara, tekur oft mið af starfstíma skóla og mögulegt er að flytja vinnuskyldu til á grundvelli samnings við hlutaðeigandi starfsmann, enda sé kveðið á um slíka heimild í kjarasamningi. Stytting skólaársins snertir augljóslega fleiri aðila en kennarasambandið eitt og er líkleg til þess að hafa áhrif á lífeyrisgreiðslur starfsmanna og vinnuveitenda. Allar slíkar breytingar á kjarasamningum eru viðkvæmar vegna stöðugleikasáttmála á vinnumarkaði.

Fagleg viðhorf til styttingar kennslutíma og trygginga fyrir gæðum í skólastarfi

Almennt séð eru ekki bein orsakatengsl milli lengdar skólatíma og námsárangurs. Hins vegar sýna niðurstöður PISA að fylgni er á milli reglulegs námstíma nemenda í skóla og námsárangurs. Er þá miðað við gögn þar sem mikil dreifing er á milli landa og ekki ljóst hvort sú fylgni heldur þar sem kennslustundafjöldi er hár.

Skólaárið á Íslandi hefur verið að lengjast undanfarin ár og kennslustundafjöldi aukist til samræmis við það sem þekktist í Vestrænum ríkjum. Í Bandaríkjunum er meðalfjöldi kennsludaga 180, meðaltalið er 195 í OECD ríkjum og 206 í ríkjum Austur-Asíu. Á Íslandi er kennsludagafjöldinn 180.

Samkvæmt Key Data on Education in Europe 2009 er áskilinn lágmarksfjöldi kennslustunda á ári í grunnskólum breytilegur eftir löndum og einnig er mismunandi hvernig hann dreifist á námsstig. Kennslustundafjöldi á ári er til dæmis mun meiri hér á landi í fyrstu sex bekkjum grunnskóla en í Finnlandi en sambærilegur við það sem er í Danmörku. Kennslustundafjöldinn er svipaður og í Finnlandi í efri bekkjum grunnskóla en heldur minni en í Danmörku. Heildarfjöldi kennslustunda í Svíþjóð fyrstu 9 ár grunnskóla er um 6700 og 7500 í Noregi en á Íslandi er heildarstundafjöldinn 7150.

Pischke (2003) rannsakaði áhrif styttingar skólaársins í Þýskalandi á árunum 1966-67 þegar flest fylki stytta skólaárið til að færa upphaf þess frá vori yfir á hausti. Þessari tilfærslu var náð með því að halda tvö stutt skólaár sem voru 24 vikur í stað 37. Niðurstöður þessarar rannsóknar gefa til kynna að áhrif styttingar skólaárs hafi verri áhrif á þá nemendur sem erfitt eiga með nám en þá sem betur standa. Í Þýskalandi tíðkast að nemendur eru látnir sitja eftir í bekk ef þeir ná ekki tilteknum einkunnum. Þeim tilvikum þar sem nemendur voru látnir sitja eftir í bekk fjölgaði í þeim fylkjum sem stytta skólaárið en ekki í þeim sem voru með jafnlangt skólaár. Hins vegar fækkaði þeim sem fóru í menntaskóla ekki sem er vísbending um að styttingin hafi ekki haft slæm áhrif á þá nemendur sem betur stóðu.

Hvort sem skólaár er stytt eða dregið úr vikulegum námstíma nemenda ættu áhrifin að vera þau sömu í minni kennslutíma. Hins vegar er athyglisvert að skólaárið í Þýskalandi er eitt hið lengsta í heiminum en hins vegar eru vikulegar kennslustundir fáar þannig að fjöldi kennslustunda á ári er lægri en meðaltal OECD. Í Þýskalandi voru ekki gerðar breytingar á námskrá heldur voru gerðar sömu kröfur um námsefni. Vísbendingar eru hins vegar um að frekar hafi verið dregið úr kennslu í þeim greinum sem þjálfuðu almenna færni nemenda en fremur lögð áhersla á kjarnagreinar eins og móðurmál og stærðfræði.

Hafa ber í huga að með breytingum á námskrá árið 2007 voru grunnskólunum færðar auknar skyldur í að kenna námsefni sem áður var á framhaldsskólastigi. Stytting kennslutíma í grunnskólum gæti því haft áhrif á þær breytingar á námskrá sem nú eiga sér stað í framhaldsskólum.

Leiðir til að tryggja gæði skólastarfs

Nauðsynlegt er að hafa í huga, eins og áður hefur komið fram, að fjöldi kennslustunda í tiltekinni námsgrein tryggir ekki gæði náms eða kennslu. Ef sú útfærsla verður fyrir valinu að fækka kennslustundum skv. leiðum 1 og 2, er nauðsynlegt að samhliða fari fram vinna úti í skólunum í þeim tilgangi að sýna fram á að gæðum skólastarfs eða starfsháttum sé ekki teflt í tvísýnu.

Nýlegar niðurstöður úttektar sem unnin var fyrir menntamálaráðuneytið á stöðu lestrarkennslu í íslenskum grunnskólum sýna æði bágborna stöðu sem endurspeglast m.a. í útkomu íslenskra ungmenna í PISA. Nauðsynlegt er að gæði lestrarkennslu verði aukið í íslensku skólakerfi. Það verður ekki gert með því að viðhalda núverandi skipan kennsluhátta í íslensku, það sýnir ofangreind úttekt. Um leið og kennslustundum verður fækkað þurfa því kennarar að vinna enn betur saman að því að samþætta greinar sínar og sýna fram á að læsi í víðum skilningi sé áherslupáttur í öllum námsgreinum en ekki einskorðaður við íslenskukennslu. Þetta kallar ekki á aukna vinnu kennara sem fellur utan vinnutíma þeirra heldur yrði hér um starf að ræða sem fellur undir undirbúning og símenntun. Í nýlegri alþjóðlegri rannsókn, TALIS, sem sýnir viðhorf og stöðu

kennara og skólastjórnenda til ýmissa þátta eigin starfa kemur fram að stór hluti kennara virðist sér ekki meðvitaður um skyldur sínar til símenntunar og aukins undirbúnings utan hefðbundins starfstíma grunnskóla, skv. kjarasamningi, allt frá 102 – 150 klukkustundir hvert ár. Afar lágt hlutfalli kennara svöruðu því til að þeir inntu þessa vinnuskyldu af hendi til fullnustu. Kjósi kennarar að sinna þessari skyldu innan starfstíma grunnskóla skerðist tímafjöldinn um þriðjung. Komi til þess að leiðir 1 og 2 verði farnar er því mikilvægt að á sama tíma fari fram umræða um skilgreiningu, framkvæmd og skipulag símenntunar og undirbúningstíma kennara í grunnskólum. Efla þarf gæði kennslunnar á sama tíma og kennslustundum fækkar og til þess er fjöldi möguleika í núverandi kerfi. Til þess að af þessu megi verða þarf að nást gott samkomulag við fulltrúa Félags grunnskólakennara og Skólastjóraráðs Íslands um framkvæmdina. Það ætti að verða fagfélögunum kappsmál að koma af stað umræðu um skilgreiningu á símenntun, sbr. þær skilgreiningar sem menntamálaráðuneytið hefur gefið út, og skv. skilgreiningunni sem lögð er til grundvallar í TALIS rannsókninni. Tilgangurinn væri sá, fyrst og fremst, að efla kennara í starfi og gera þá að enn færari fagmönnum. Hér liggja tækifærin til þess að nýta niðurskurðinn til markvissrar uppbyggingar og endurskoðunar á kennsluháttum og til að efla gæði kennslunnar, auka samstarf kennara, vekja umræðu um inntak símenntunar og setja í gang aðgerðaáætlun sem byggir á niðurstöðum fyrrgreindra rannsókna.

Þannig væri það á ábyrgð skólanna í samráði við hverja sveitarstjórn/skólanefnd að gera grein fyrir því í skólanámskrá og starfsáætlun með hvaða hætti skólinn hyggist mæta fækkun kennslustunda með eflingu skólastarfs að öðru leyti. Fjöldi kennslustunda í grunnskólum á Íslandi hefur í það minnsta ekki skilað okkur ásættanlegum árangri í þeim þáttum sem PISA er ætlað að mæla. Því er ástæða til að efast um samhengið á milli fjölda kennslustunda og árangurs í námi hvað íslenska nemendur varðar og ætti því að grípa tækifærið nú til að endurskoða áherslur í þeim tilgangi að auka gæði og skilvirkni í skólastarfi.

Til þess að tryggja það að skólar og sveitarfélög fari þessa leið mætti setja á laggirnar sameiginlegan vöktunarhóp með fulltrúum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, sveitarfélögum, Félagi grunnskólakennara og Skólastjóraráðslagi Íslands auk Heimila og skóla ásamt sameiginlegum verkefnisstjóra sambandsins og ráðuneytisins í skólamálu sem er sérfræðingur í matsmálum.

Mótvægisáðgerðir – komi til skerðingar á vikulegum kennslutímafjölda

1. -4. bekkur; hámarksskerðing um 3 vikustundir

- Tilteknar markvissar skimanir, s.s lesskimun í 2. bekk, stærðfræðiskimun í 3. bekk, samræmd könnunarpróf í 4. bekk. Skólapúlsinn, fagmennska kennara.
- Aukin samfella skólastiga í þá veru að skipuleggja í auknu mæli formlegt nám í elsta árgangi leikskólans.
- Lotubundið skipulag þar sem samþætting námsgreina verði aukin og markmið grunnskólalaga og aðalnámskrá ráða ferðinni. Ekki skerða eina námsgrein frekar en aðra.
- Slá skjaldborg um kjarnagreinar svo sem íslenskunám og stærðfræði og tryggja jafnframt samþættingu þeirra við allar aðrar námsgreinar þ.m.t. list- og verkgreinar.

Mögulegar mótvægisáðgerðir: Frístundaheimili, íþróttaskóli, fornám tónlistarskóla. Útivist og meiri dagleg hreyfing. Félagasamtök taka höndum saman um tilboð til yngstu árganga grunnskólanna. Breyta áherslum í kennslu í samvinnu við foreldra. Samtökin Heimili og skóli hafa lýst yfir eindregnum áhuga á auknu samstarfi við skóla og sveitarfélög á þessum samdráttartímum og lögðu til fjölda hugmynda á Skólapingi sveitarfélaga í nóvember.

5.- 7.bekkur; hámarksskerðing um 4 vikustundir

- Tilteknar, markvissar skimanir, s.s lesskimanir og stærðfræðiskimanir, samræmd könnunarpróf í 7. bekk. Skólapúlsinn, fagmennska kennara.
- Lotubundið skipulag þar sem samþætting námsgreina verði aukin og markmið grunnskólalaga og aðalnámskrá ráða ferðinni. Ekki skerða eina námsgrein frekar en aðra.
- Slá skjaldborg um kjarnagreinar s.s. íslenskunám og stærðfræði og tryggja samþættingu þeirra jafnframt við allar aðrar námsgreinar þ.m.t. list- og verkgreinar.

Mögulegar mótvægisáðgerðir: Breyta áherslum í kennsluháttum í samvinnu við foreldra. Samtökin Heimili og skóli hafa lýst yfir eindregnum áhuga á auknu samstarfi við skóla og sveitarfélög á þessum samdráttartímum og lögðu til fjölda hugmynda á Skólapingi sveitarfélaga í nóvember. Aukin áhersla á vinnu nemenda í tölvuverum og skólabókasöfnum, með sjálfstæði að markmiði, verkefni sem taka mið af aldri og getu. Aukin samfella í íþrótt- og tómstundastarfi. Útivist og meiri dagleg hreyfing. Samvinna við einstaklinga,

foreldrafélög og félagasamtök um tómstundir, listnám og listástundun á skólatíma.

8. – 10. bekkur; hámarksskerðing um 5 vikustundir

- Meta óhefðbundnar valgreinar sem teknar eru utan skólans, dulda námskráin, nemendur sinna sjálfbodaðastörfum innan skólans.
- Bjóða nemendum upp á valáfanga sem byggja á félagslegri aðstoð, fækka skertum dögum, aukið leiðsagnarmat í stað formlegra prófa. Ýmsar skimanir, s.s. lesskimanir og stærðfræðiskimanir, samræmd könnunarpróf í 10. bekk, skólapúlsinn, fagmennska kennara.
- Lotubundið skipulag þar sem samþætting námsgreina verði aukin og markmið grunnskólalaga og aðalnámskrá ráða ferðinni.
- Ekki skerða eina námsgrein frekar en aðra.
- Slá skjaldborg um kjarnagreinar s.s. íslenskunám og stærðfræði og tryggja samþættingu þeirra jafnframt við allar aðrar námsgreinar þ.m.t. list- og verkgreinar.

Mögulegar mótvægisáðgerðir: Breyttar áherslur, sbr. um 5.- 7. bekk.

Gefa nemendum aukinn kost á að stunda valgreinar í fjarnámi. Auka sjálfstæði í heimanámi. Aukin áhersla á vinnu nemenda í tölvuverum og skólabókasöfnum, með frumkvæði og sjálfstæði að markmiði, verkefni sem taka mið af aldri og getu. Setja af stað ný verkefni fyrir betur stadda nemendur og standa vörð um sérkennslu. Aukin samfella í íþrótt- og tómstundastarfi. Útikennsla, aukin samvinna eldri og yngri nemenda í útikennslu, almennri útivist og í frímínútum. Útivist og meiri dagleg hreyfing. Samvinna við einstaklinga, foreldrafélög og félagasamtök um tómstundir, listnám og listástundun á skólatíma.