



## Félag grunnskólakennara

### Athugasemdir FG við drögum að greinargerð um greiningu á kostnaði við rekstur grunnskóla. Greinargerðin var unnin af óformlegum vinnuhóp mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Unnið af Oddi S. Jakobssyni, hagfræðingi KÍ og Þórði Á. Hjaltsted, varaformanni FG.

Ath. nr.	Bls.	Máls- grein	
1	1	1	<p>Ástæða er að gera athugasemdir við að ræða niðurskurð í grunnskólum og lagabreytingar í tengslum við hann á grundvelli greinargerðar óformlegs vinnuhóps SÍS og mmrn. sem KÍ hefur enga aðkomu haft að.</p> <p>Í upphafi þessarar málsgreinar er settar fram grundvallarspurningar sem tengjast fjárhagsvanda sveitarfélaga. Af hverju er grunnskólinn tekinn sérstaklega út hvað varðar hagræðingaraðgerðir og af hverju er ekki horft heildstætt á fjárhagsvanda sveitarfélaga í því samhengi.</p> <p>Svarið sem gefið er hér við fyrri spurningunni er það að rekstur grunnskóla sé stærsti einstaki rekstrarþáttur hvers sveitarfélags og hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga muni því óhjákvæmilega hafa áhrif á starf grunnskóla [allra?]. Þetta má efast um að minnsta kosti ef höfð eru í huga orð Guðjóns Bragasonar sviðsstjóra lögfræðisviðs SÍS (í skilgreiningu sinni á grunnþjónustu á sviði fræðslumála): <b>"Ótvírætt er að grunnskólinn er grunnþjónustuverkefni og útgjöld til hans eiga því að vera í forgangi við gerð fjárhagsáætlana allra sveitarfélaga."</b></p> <p>Svarið sem gefið er við seinni spurningunni, "af hverju er ekki horft heildstætt á fjárhagsvanda sveitarfélaga?", er að vinnuhópurinn geti það ekki vegna þess að málefnasviðið heyrir af hálfu ríkisins undir ráðuneyti fjármála og samgöngu- og sveitarstjórnamála. Meðal annars í ljósi orða Guðjóns Bragasonar sem vitnað er til hér að framan er ljóst að oráð er að grípa til breytinga á lögum um grunnskóla til að vinna á fjárhagsvanda sveitarfélaganna án þess að skoða málið heildstætt fyrst þó að það kunni að hafa í för með sér aðkomu fleiri ráðuneyta.</p>
2	2	3	

Ath. nr.	Bls.	Máls- grein	
3	4	2	Þó að mörg sveitarfélög þurfi að skera niður útgjöld til að ná endum saman í rekstri sínum og að líklega verði enginn málaflokkur undanskilinn í því sambandi þá er viðeigandi að minna aftur á fyrrgreind orð Guðjóns Bragasonar um nauðsynlega forgangsroðun verkefna sveitarfélaganna við gerð fjárhagsáætlana.
4	5	1	Enn er viðeigandi að vitna til þess að sveitarfélög í vanda þurfa að forgangsraða verkefnum. Útgjöld til grunnskólans eiga að vera í forgangi við gerð fjárhagsáætlana.
5	5	2	Hér er nefnt að þar sem að ekki sé unnið eftir samræmdum aðferðum í niðurskurði megi búast við því að ójafnræði meðal nemenda í grunnskólum landsins muni aukast. Efast má um að rétt leið til þess að vinna gegn ójafnræði af þessu tagi geti falist í samræmdum niðurskurði á útgjöldum til grunnskólans. Ef til eru sveitarfélög sem ekki ráða við það að sinn lögboðinni grunnþjónustu innan marka settra laga mætti t.d. skoða það ríkið létti skyldum af viðkomandi sveitarfélögum áður en öllum sveitarfélögum verði gert skylt með lögboði að skera niður þjónustu grunnskólans.
6	5	3	Hér er talað um að mikilvægt sé að skoða kostnað við rekstur grunnskóla hér á landi í samanburði við önnur lönd til þess að meta mögulegar afleiðingar "þessa niðurskurðar". Óljóst er hvað átt er við með "þessum niðurskurði". Ef átt er við frekari niðurskurð frá þeim sem þegar er orðinn frá hruni þá verður að benda á að gögn sem leyfa alþjóðlegan samanburð ná aðeins í besta falli til ársins 2008. Frá þeim tíma hefur mikið verið skorið niður í rekstri íslenskra skóla eins og m.a. er lýst í þessari greinargerð.
7	5	4	Þegar fjallað er um kostnað við rekstur grunnskóla á Íslandi í samanburði við önnur lönd verður að gera skýran greinarmun á því hvort verið sé greina heildarkostnað eða kostnað vegna hvers nemanda. Þegar heildarkostnaður við rekstur grunnskólastigsins er til umfjöllunar verður að hafa í huga að þjóðin er ung og þess vegna er hlutfallslega stór hluti hennar á grunnskólaaldri. Ennfremur nær "grunnskólaaldur" yfir 10 árganga á Íslandi. Það er næstum heilum árgangi meira en gengur og gerist í löndum OECD. Meðaltalið er 9,1 árgangur. Þegar sjónum er beint að kostnaði vegna hvers nemanda er alls ekki sama hvort litið er til efri (lower secondary) eða neðri (primary) bekkja grunnskólans. Þar munar í flestu tilliti miklu í alþjóðlegum samanburði. Kostnaðartölur fyrir neðri bekkina eru að jafnaði hærri á Íslandi en tölur fyrir efri bekkina. Það er mjög óvenjulegt í alþjóðlegum samanburði. Víðast er þessu öfugt farið. Íslenskar tölur sem eiga við efri bekki grunnskólans standa yfirleitt mun nær alþjóðlegum meðaltölum en þær sem eiga við neðri bekkina. Það er því til þess fallið að afvegaleiða umræðuna ef þessum mun er ekki haldið til haga.

Ath. nr.	Bls.	Máls- grein
		<p>Í þessari málsgrein er eingöngu vísað til talna sem eiga við um neðri bekkni grunnskólans. Íslensku tölurnar sem eiga við um efri bekkina standa nær alþjóðlegum meðaltölum.</p> <p>Það er athyglisvert að þegar talað er um tímamann sem nemendur fá í kennslu er miðað við <u>miðgildi</u> OECD landa og samanburður gerður við Danmörku (en ekki önnur Norðurlönd) en í öðrum tilvikum er vísað í <u>meðaltal</u> OECD landa eins og almennt er gert og ekki gerður samanburður við önnur Norðurlönd.</p>
8	6	<p>1 Í þessu sambandi má t.d. benda má á eftirfarandi:</p> <p>Meðalhluftfall grunnskólakennara á hvern kennara í efri bekkjum grunnskólans er svipað á Íslandi og á hinum Norðurlöndunum og hærra en í Belgíu og Portúgal. Meðaltalið í OECD er 13,7.</p> <p>Heildartíminn sem nemendur á aldrinum 7 - 14 ára fá í kennslu hér á landi er 5% <u>undir meðaltali</u> OECD landanna.</p> <p>Meðalkennslutími kennara á Íslandi er svipaður og kennara í eldri bekkjum grunnskólans í Noregi og í Danmörku og meiri en í Finnlandi. Meðaltal OECD-landanna er 703 stundir.</p>
9	6	<p>2 Það er rétt að laun kennara mælast mjög lág hér á landi í samanburði við önnur OECD lönd á alla mælikvarða sem notaðir eru í alþjóðlegum samanburði. (4 mælikvarðar eru í skýrslum OECD-2010 um menntamál.) Að teknu tilliti til kaupmáttar eru byrjunarlaun grunnskólakennara í efri bekkjum grunnskólans hér á landi aðeins 79% af sambærilegum meðallaunum innan OECD og sé horft til launa miðað við 15 ára starfsreynslu voru laun kennara á Íslandi aðeins 65% af meðallaunum kennara innan OECD. Líklega er óþarfi að taka það fram að þetta eru mun lægri laun en á hinum Norðurlöndunum.</p>
10	6	<p>3 Í þessu samhengi er viðeigandi að leita svara við því hvers vegna kostnaður við rekstur grunnskólanna jókst á þessum árum. Skýringa kann til dæmis að vera að leita í auknum fjármagnskostnaði vegna skólabygginga, breyttri menntastefnu og breytingum á kjarasamningum kennara. Forvitnilegt væri að greina þetta nánar.</p>
11	6	<p>4 Allt sem nefnt er í þessari málsgrein er viðeigandi en fleira mætti tína til svo sem það að "grunnskólaaldurinn" er nærri ári lengri á Íslandi en gengur og gerist í öðrum löndum OECD.</p>
12	6	<p>5 Eins og áður er rakið verður að gera greinarmun á því hvort verið sé að tala um heildarkostnað eða kostnað á hvern nemanda. Þegar hugað er að kostnaði vegna hvers nemanda stendur Ísland ekki fjarri hinum Norðurlöndunum og ekki heldur OECD meðalatölunum ef miðað er við tölur fyrir efri bekkni grunnskólans þrátt fyrir að laun íslenskra kennara séu eins lág og raun ber vitni. Það er augljóslega rétt að enginn einn af þeim skýringarþáttum sem nefndir eru er afgerandi þannig að hann nægi til þess að skýra þann mun sem er á Íslandi og öðrum löndum hvað varðar rekstur grunnskólans.</p>

Ath. nr.	Bls.	Máls- grein	
13	6	6	Ef hér er átt við heildarkostnað við rekstur grunnskóla verður að minna aftur á aldur þjóðarinnar og fjölda árganga á "grunnskólaaldri". Ef aðeins er skírskotað til kostnaðar á hvern nemanda má vísa til greiningar höfunda OECD-skýrslunnar á helstu ástæður þess að þjóðir víki frá meðaltali OECD landanna. Hvað Ísland varðar má rekja aukinn kostnað til fámennra bekkja og kennslutíma kennara sem er undir meðaltali OECD en lækkaðan kostnað má rekja til styttri kennslutíma íslenskra nemenda en að meðaltali í löndum OECD og lágra launa kennara hér á landi.
14	7	2	Vegna samanburðar sem þarna er gerður við framhaldsskólann er rétt að hafa í huga að framlög til hans voru skorin niður að raungildi á árunum 2006 til 2007 og á það sér fáar hliðstæður í íslensku samfélagi. Flestir sem þekkja til reksturs framhaldsskólanna vita að of langt hefur verið gengið í niðurskurðinum þar.
15	7	3	Vera má að skýra megi hátt brottfall meðal nýrra kennara að stærstum hluta með lágum launum.
16	8	3	Hér verður að ítreka fyrri athugasemdir um að meiri nákvæmni verður að krefjast þegar talað er um kostnað við rekstur grunnskólans og hann borinn saman við kostnað annarra þjóða.
17	8-9	4-1	Ef upplýsingar frá sveitarfélögunum eru réttar og ekki verður lengra komist í niðurskurði "annarra þátta" verður að minnast fyrri athugasemda um forgangsöröðun verkefna sveitarfélaganna áður en fallist er á réttmæti þess að lengra verði gengið í að "ná kennslukostnaði niður með einum eða öðrum hætti, sem þýðir frekari fækkun kennara og annars starfsfólks".
18	9	2	Afstaða KÍ til 5-4-3 leiðarinnar ætti að vera skýr að teknu tilliti til framangreindra athugasemda. Kennslutími íslenskra grunnskólanemenda er nú þegar undir meðaltali OECD landanna.

Niðurstöðukafli.

Ekki er því ástæða til að fara nákvæmlega inn í kaflann þar sem hann endurspeglar það sem áður hefur komið fram.