



Háskólamenntun má ekki vera afgangsstærð

Flestir eru sammála um að stefna í menntamálum vegi þungt í vegferð þjóða að bættum lífskjörum. Breitt aðgengi að menntun eflir samkeppnishæfni og verðmætasköpun auk þess að stuðla að fjölþættum samfélagslegum framförum. Um þessi sjónarmið hefur ríkt almenn sátt á Íslandi og fjárfesting í menntun verið með hæsta móti í alþjóðlegum samanburði.

Í kjölfar breyttra aðstæðna í fjármálum hins opinbera hafa stjórnvöld neyðst til að draga úr framlögum til málaflokksins. Þar sem tæplega fimmtungi af opinberum útgjöldum er varið í menntamál voru þær aðgerðir fjárfestingarlegar og óumflýjanlegar. Hagræðingin hefur þó skipts með ólíkum hætti á milli skólastiga, þar sem verulegur samdráttur í fjárframlögum hefur átt sér stað á framhalds- og háskólastigi en tiltölulega lítill á grunnskólastigi.

Þetta endurspeglast vel í þeirri staðreynd að á síðasta ári var Ísland eina landið innan OECD þar sem fjárframlög á hvern nemenda í grunnskólanámi voru hærri en á hvern nemenda í háskólanámi. Ennfremur hefur raunframlag á hvern nemenda í háskóla dregist saman um 31% síðustu 15 ár á sama tíma og framlag á hvern grunnskólanema hefur aukist um 29%. Með hliðsjón af mikilvægi háskólastarfs fyrir nýsköpun, rannsóknar- og þróunarstarf er hætt við að áframhaldandi þróun af sama toga dragi verulega úr vaxtartækifærum Íslands á komandi árum.

Þrátt fyrir að viðfangsefnið sé krefjandi virðist sem enn séu ýmis tækifæri til hagræðingar í menntamálum. Námsár í grunn- og framhaldsskólum eru t.a.m. fleiri en í flestum samanburðarlöndum. Kostnaður á hvern nemenda meðal smærri grunnskóla landsins er einnig afar ólíkur, sem bendir til möguleika til aukins rekstraraðhalds á meðal þeirra sem standa sig verr. Þá fer mun stærra hlutfall af kostnaði við grunnskólakerfið í stoðþjónustu en hjá nágrannaríkjum okkar. Þessar staðreyndir, ásamt fleiri þáttum sem bent hefur verið á í umræðu um menntamál á undanförunum misserum, gefa til kynna að skynsamlegri væri að horfa til annarra skólastiga en háskólans þegar kemur að frekari hagræðingu.

Hagræðingaraðgerðir á grunnskólastigi eru vitaskuld viðkvæmt viðfangsefni og umræðan hefur því að miklu leyti setið föst. Til að snúa við þeirri þróun að háskólanám sé afgangsstærð í menntamálum þarf að opna umræðuna og leita uppbyggilegra langtímalausna. Staðreyndirnar liggja á borðinu og margt bendir til að hægt sé að bæta menntakerfið án þess að skerða kjör kennara eða draga úr gæðum námsins. Þetta tækifæri ber að nýta, sér í lagi ef það kemur í veg fyrir frekari niðurskurð í háskólamenntun.

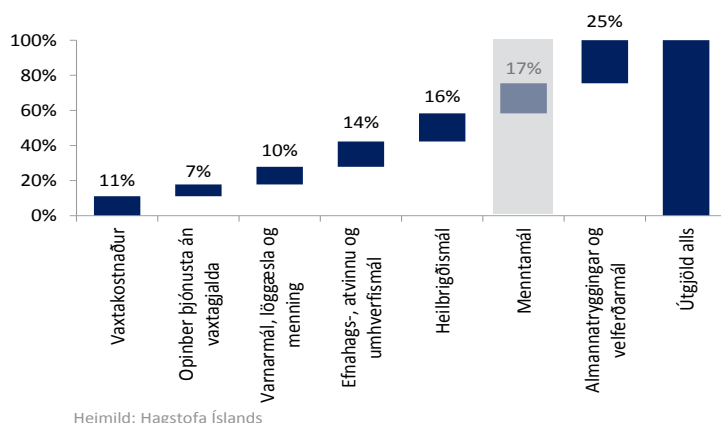
„Breitt aðgengi að menntun eflir samkeppnishæfni og verðmætasköpun auk þess að stuðla að fjölþættum samfélagslegum framförum.“

„Það er eðlilegt og fyrirsjáanlegt að menntamál séu ekki undanskilin í hagræðingaraðgerðum hins opinbera.“

ERFITT AÐ UNDANSKILJA MENNTAMÁL

Fjárframlög til menntamála voru á meðal stærstu kostnaðarliða hins opinbera árið 2011, þar sem um 17% af heildarútgjöldum eða 131,6 milljarðar króna var varið í málaflokkinn.¹ Útgjöldin eru einnig nokkuð há í alþjóðlegum samanburði ef miðað er við hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF), eða ríflega 6%.² Með hliðsjón af þessu er eðlilegt og fyrirsjáanlegt að menntamál séu ekki undanskilin í hagræðingaraðgerðum hins opinbera.

Mynd 1 Útgjöld hins opinbera, 2012.



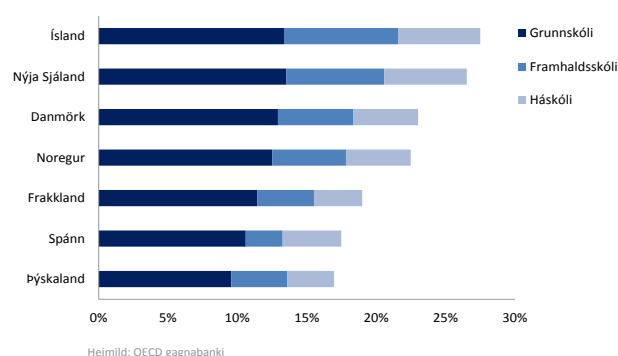
HEILDARFRAMLÖG GEFA ÓSKÝRA MYND

Há heildarframlög segja þó ekki alla söguna um þá fjármuni sem eru til ráðstöfunar í skólakerfinu.

„Hlutfall nemenda af heildarmannfjölda hér á landi er það hæsta meðal OECD ríkja.“

Í fyrsta lagi er hlutfall nemenda af heildarmannfjölda hér á landi það hæsta meðal OECD ríkja. Ísland er tiltölulega ung þjóð og skólasókn er há á öllum skólastigum. Sem dæmi voru um 87,5% einstaklinga á aldrinum 15-19 ára skráðir í nám árið 2011 og 39% einstaklinga á aldrinum 20-29 ára. Það er því viðbúið að Íslandi sitji ofarlega á lista yfir heildarútgjöld til menntamála.

Mynd 2 Hlutfall landsmanna í námi eftir skólastigum, 2011.



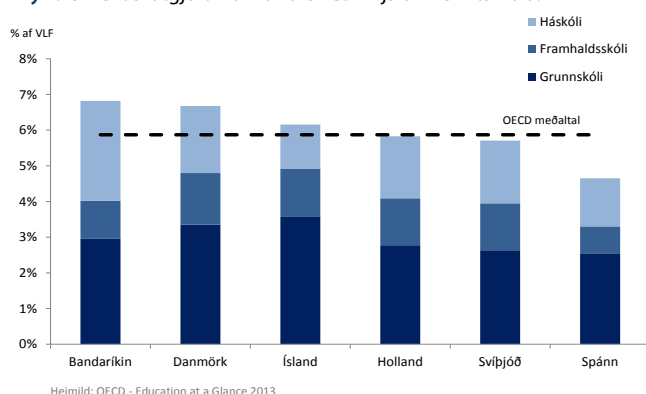
1 Undir þessa tölu falla öll framlög til menntunar, þ.e. leik-, grunn-, framhalds- og háskólar auk símenntunar og annarrar tengdrar starfsemi.

2 Framlög til grunn-, framhalds- og háskóla.

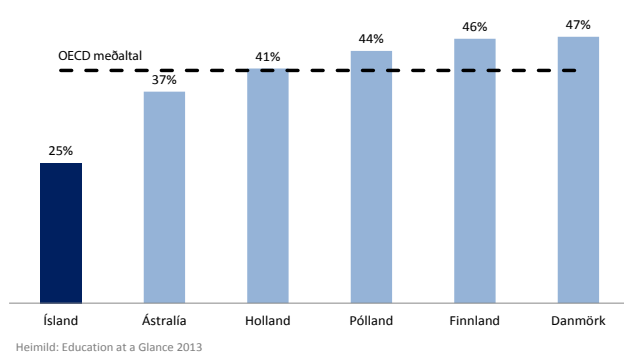
Í annan stað er ráðstöfun fjármuna innan menntakerfisins með talsvert öðru móti en gengur og gerist meðal þróaðra ríkja. Meirihluti framlags til menntamála hérlandis er ráðstafað til grunnskólakerfisins eða um 56% af heildarútgjöldum árið 2011. Þannig er Ísland eina landið innan OECD sem ver meira fjármagn í hvern grunnskólanema en háskólanema. OECD ríki verja að meðaltali 70% meira fjármagn í hvern háskólanema en grunnskólanema, en á Íslandi kostar hver grunnskólanemi 8% meira en hver háskólanemi. Þetta má fyrst og fremst rekja til afar lágs framlags á hvern háskólanema, sem er um 40% lægra en meðalframlag innan OECD.³

„Þannig er Ísland eina landið innan OECD sem ver meira fjármagn í hvern grunnskólanema en háskólanema.“

Mynd 3 Heildarútgjöld nokkurra OECD ríkja til menntamála.



Mynd 4 Fjárframlög á hvern háskólanema í hlutfalli við VLF á mann, 2010.



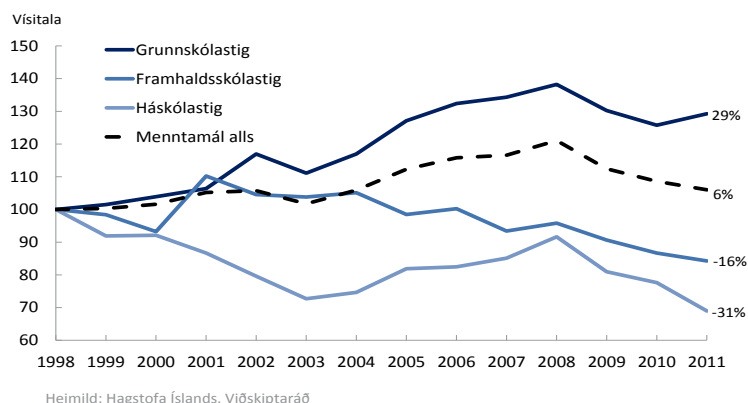
„Þróun útgjalda hefur verið afar ólík á milli skólastiga.“

Að lokum hefur þróun útgjalda verið afar ólík milli skólastiga. Á föstu verðlagi 2011 hafa útgjöld til menntamála frá 1998, mæld sem fjárframlög á hvern nemanda, aukist um 6%. Þessi aukning er drifin af 29% hækkun fjárframlaga til hvers grunnskólanema, en er að stórum hluta vegin út með 16% lækkun á framlögum til hvers framhaldsskólanema og 31% lækkunar á framlögum til hvers háskólanema.

³ Mælt í hlutfalli við landsframleiðslu á mann.

„Flatur niðurskurður sem eingöngu beinist að þeim menntastigum sem ríkið sinnir getur reynst afar dýrkeypt aðferðarfræði til lengri tíma.“

Mynd 5 Þróun fjárframlaga á hvern nemanda eftir skólastigi.



Stærsta breytingin í rekstrarskilyrðum framhalds- og háskóla átti sér stað milli áranna 2008-2011 en þá var skorið niður um 12% á hvern nemanda í framhaldsskólum og 25% á hvern nemanda í háskólum. Á sama tímabili dró miklum mun minna úr framlögum á hvern grunnskólanema.

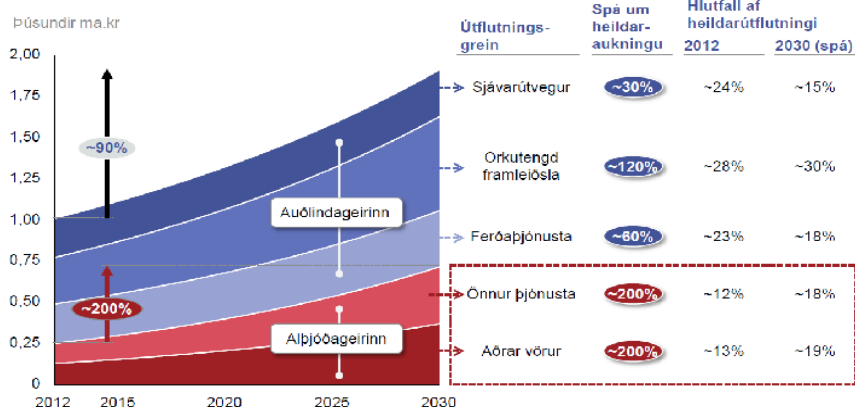
ÓBREYTT STEFNA VEGUR AÐ HAGVEXTI

Með hliðsjón af því skynsamlega markmiði stjórnvalda að ná jöfnuði í fjármálum hins opinbera er frekari hagræðingar þörf. Til þess þarf þó nýja nálgun. Flatur niðurskurður sem eingöngu beinist að þeim menntastigum sem ríkið sinnir getur reynst afar dýrkeypt aðferðarfræði til lengri tíma. Eins og ofangreind umfjöllun gefur vel til kynna myndi frekari niðurskurður á háskólastigi vega verulega að alþjóðlegri samkeppnishæfni íslensks vinnuafls. Fjárframlög á hvern nemanda í háskólum eru þegar þau lægstu innan OECD og því mikilvægt að beina sjónum að öðrum kostum.

„Fjárframlög á hvern nemanda í háskólum eru þegar þau lægstu innan OECD og því mikilvægt að beina sjónum að öðrum kostum.“

Samkeppnishæfni íslensks háskólaumhverfis og vinnuafls er ekki síst mikilvæg þegar horft er til nauðsynlegra skilyrða fyrir sterkum langtímavexti hagkerfisins. Til að styðja við sjálfbærán

Mynd 6 Spá um útflutningsþörf miðað við 3,5% hagvöxt til 2030.



hagvöxt þurfa útflutningsgreinar a.m.k. að vaxa með sama hraða og aðrir hlutar hagkerfisins. Hingað til hefur útflutningur í afar ríkum mæli byggst á greinum sem eru háðar náttúruauðlindum, s.s. sjávarútvegur og stóriðja. Öflugt háskóla- og rannsóknarstarf spilar lykilhlutverk í að breikka flóru útflutningsfyrirtækja og auka hlutfall útflutnings sem ekki byggir á náttúruauðlindum.

HVAD ER TIL RÁÐA?

Þegar horft er á leiðir til hagræðingar í menntamálum eru tvær meginleiðir færar. Annars vegar er hægt að draga úr þeim fjölda nemenda sem kerfið sinnir og hins vegar minnka kostnað við hvern nemenda sem fer í gegnum kerfið.

Þegar horft á menntamál útfrá þessari nálgun má sjá að tækifærin eru afar ólík eftir skólastigum.

Kostnaður á hvern nemenda innan háskólakerfisins er nú þegar sá lægsti innan OECD og að teknu tilliti til áhrifa á gæði náms verður að teljast ólíklegt að hægt sé að stytta háskólanám með verulegum hætti. Mögulega mætti fækka rekstrareiningum niður í 2-3 sterkari háskóla og draga þannig að einhverju leyti úr kostnaði en erfitt er að sjá að háskólastigið þoli frekari niðurskurð án þess að verulega dragi úr samkeppnishæfni þess.

	Kostnaður á hvern nemenda	Fjöldi námsmanna
Háskólar	Fjárframlög á hvern nemanda er núþegar lægst allra ríkja OECD	Háskólar eru almennt staðlaðir sem þrjú ár í grun-nám líkt og hér á landi
Framhaldsskólar	Fjárframlög á hvern nemanda eru þriðju lægstu innan OECD	Hægt að stytta námstíma um eitt ár og þannig draga úr fjölda nemenda
Grunnskólar	Svigrúm til lækkunar: Já, Útgjöld á hvern nemanda sem hlutfall af VLF á mann er það fimmta hæsta í ríkjum OECD	Hægt að stytta námstíma um eitt ár og þannig draga úr fjölda nemenda

Kostnaður á hvern nemenda innan framhaldsskólakerfisins er einnig með lægsta móti. Bent hefur verið á möguleika þess að samnýta frekar stoðþjónustu, t.a.m. með fækkun rekstrareininga. Í því fælist að daglegt skólastarf væri rekið áfram í núverandi mynd, en skólar væru skilgreindir í auknum mæli sem starfsstöðvar í stað aðskilinna rekstrareininga. Áhrifin af slíkum breytingum yrðu þó líklega ekki veruleg. Til lengri tíma fælist mikið tækifæri í fækkun námsára úr fjórum árum í þrjú. Að aðlögunarferli loknu myndi þetta þýða að allt að fjórðungi færri nemendur væru skráðir í

„Öflugt háskóla- og rannsóknarstarf spilar lykilhlutverk í að breikka flóru útflutningsfyrirtækja og auka hlutfall útflutnings sem ekki byggir á náttúruauðlindum“

„Til lengri tíma fælist mikið tækifæri í fækkun námsára úr fjórum árum í þrjú.“

„Að sama skapi felst þónokkuð tækifæri í styttingu grunnskólanáms úr 10 árum í 9 ár.“

„Skynsamlegt væri að ræða hlutfall kennsluskyldu útfrá tækifærum til kjarabóta og nýliðunar innan kennarastéttarinnar.“

framhaldsskóla hverju sinni. Þetta fyrirkomulag má finna í flestum nágrannaríkjum okkar og því full ástæða til að ætla að mikill ávinningur geti verið í því fólgin.

Að lokum ber ofangreind umfjöllun með sér að talsvert svigrúm sé til lækkunar á kostnaði á hvern nemenda innan grunnskólakerfisins. Að sama skapi felst þónokkuð tækifæri í styttingu grunnskólanáms úr 10 árum í 9 ár. Með þessu móti gæti fjöldi nemenda í grunnskólanámi náð svipuðu hlutfalli landsmanna og gengur og gerist í nágrannaríkjum okkar.

HVAR LIGGJA TÆKIFÆRIN?

Talsvert hefur verið rætt og ritað um möguleika til hagræðingar innan grunnskólakerfisins. Þar hafa ýmsir mælikvarðar verið dregnir fram sem gefa til kynna óhagræði í kerfinu, s.s. hlutfall kennsluskyldu, smæð bekkja og hátt hlutfall fámennra grunnskóla.

Í ljósi þess hve strjálbýlt Ísland er gæti reynst snúið að ná meðalstærð bekkja og grunnskóla á sama stað og í nágrannaríkjum án þess að skerða þjónustuaðgengi. Það er þó full ástæða til að meta hvernig Ísland stendur í alþjóðlegum samanburði þegar eingöngu er horft til þéttbyggðari svæða. Að sama skapi væri skynsamlegt að ræða hlutfall kennsluskyldu ekki eingöngu í samhengi við kostnaðarhagræði, heldur einnig útfrá tækifærum til kjarabóta og sterkari hvötum til nýliðunar innan kennarastéttarinnar.

Að þessum þáttum undanskildum eru tveir veigamiklir þættir sem ástæða er til að beina sjónum að; annars vegar mikill mismunur í rekstrarframmistöðu smærri skóla og hins vegar það háa hlutfall sem varið er í stoðþjónustu innan kerfisins.

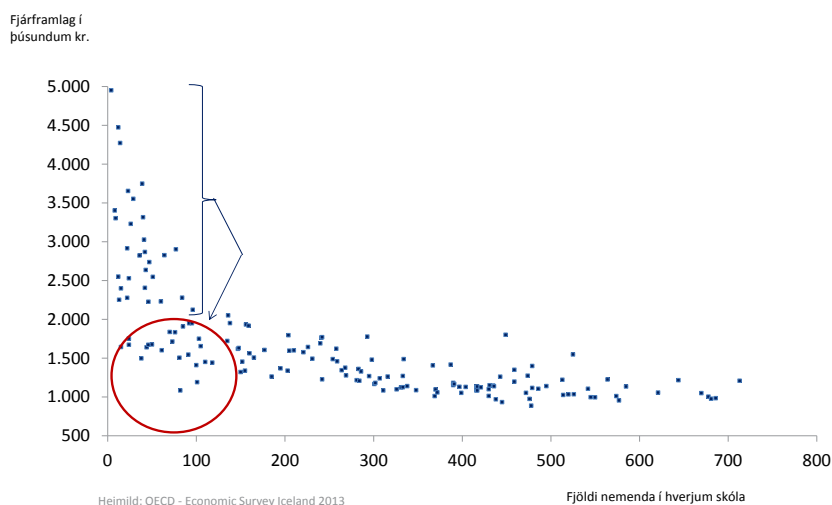
Illu verður komist hjá því að talsverður fjöldi fámennra skóla séu starfræktir á Íslandi. Aftur á móti gefa útreikningar um kostnað á hvern nemenda borið saman við stærð skóla tilefni til að ætla að víða sé svigrúm til aukins kostnaðaraðhalds. Í heildina telja 58 grunnskólar sveitarfélaganna 150 nemendur eða færri.⁴ Af þessum skólum eru 28 þar sem kostnaður á hvern nemanda er undir tveimur milljónum. Það er því ekki gefið að fámennir skólar þurfi að vera mjög kostnaðarsamir. Í þeim 30 skólum sem eftir standa er kostnaður umtalsvert hærri og nær allt að fimm milljónum króna á hvern nemanda.

Næðist það takmark að kostnaður á hvern nemanda næmi að hámarki tveimur milljónum mætti spara nálægt einum milljarði á ári. Þetta eru umtalsverðir fjármunir, en til hliðsjónar nema heildarframlög til háskólastigsins innan við 30 milljörðum króna.

4 OECD – Economic Survey Iceland - 2013.

„Hvernig rekstrarumbætur yrðu best útfærðar þarf að skoða nánar og í góðu samstarfi við viðkomandi stofnanir.“

Mynd 7 Kostnaður á nemanda eftir stærð skóla.



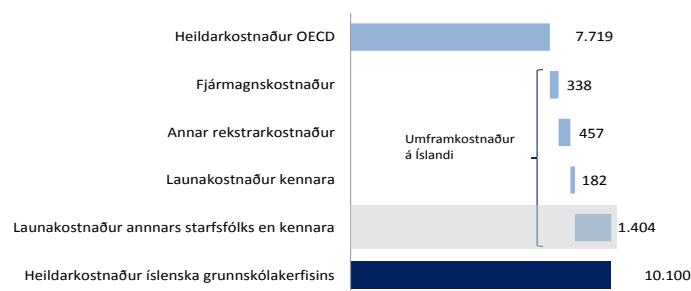
Þetta verkefni gæti krafist þess að smærri skólar verði reknir sem starfsstöðvar í stað aðskilinna rekstrareininga til að lækka stjórnunar- og umsýslukostnað. Að sama skapi væri vert að kanna möguleika þess að auka sveigjanleika í námsskrá, s.s. með samkenndu bekkjastiga og öðru, að því gefnu að gæði náms verði ekki rýrð. Hvernig rekstrarumbætur yrðu best útfærðar þarf að skoða nánar og í góðu samstarfi við viðkomandi stofnanir. Það er aftur á móti ljóst að tækifærin eru til staðar.

Að lokum er ástæða til að staldra við þann mikla kostnað sem fer í laun annarra starfsmanna en kennara í íslenska grunnskólakerfinu. Árið 1996, þegar grunnskólar voru fluttir til sveitarfélaganna, jókst kostnaður við kerfið umtalsvert. Meðal þeirra þátta sem ýttu upp kostnaðinum var fjölgun kennslustunda samhliða áður nefndri lækkun á kennsluskyldu.

„Næðist það takmark að kostnaður á hvern nemanda næmi að hámarki tveimur milljónum mætti spara nálægt einum milljarði á ári.“

Í þeirri menntastefnu sem þá var innleidd voru mun ríkari kröfur í lögum og reglugerðum um sérfræðiþjónustu. Þar er einnig kveðið á um að einn og sami kennarinn skuli kenna allt efnið sem ýtir undir

Mynd 8 Heildarkostnaður grunnskóla.



Upphæðir í USD, kaupmáttarleiðrétt
Heimild: Economic Survey Iceland 2013

„Ef tækist að draga þennan mismun saman um helming, myndi slíkt skila 7% kostnaðarhagræði innan kerfisins.“

„Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld, sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila til að taka höndum saman um heildstæða endurskoðun á menntakerfinu.“

eftirspurn eftir stuðningsfulltrúum. Ennfremur voru ákvæði um að ýmis vandamál skyldu leyst innan veggja skólans. Ekki er ljóst hvort slíkar breytingar hafi farið í gegnum heildstætt kostnaðarmat eða greining gerð á burðum minni skóla til að standa undir slíkum þjónustukvöðum.

Ef tölur eru bornar saman við meðaltal OECD ríkja sést að meðalkostnaður á nemanda er ríflega 31% hærri hér. Af þessum mismun má rekja um 60% til kostnaðar vegna starfsfólks annarra en kennara. Ef tækist að draga þetta frávik saman um helming, myndi slíkt skila 7% kostnaðarhagræði innan kerfisins. Umrædd fjárhæð nemur um 3-4 milljörðum króna á ári hverju.

Þessar staðreyndir gefa fullt tilefni til að ráðast í heildstæða úttekt á grunnskólastiginu, þ.e. kostnaðarmeta menntastefnuna og skoða hvort búið sé að færa of margþætt verkefni til grunnskólanna. Samhliða mætti meta kosti þess að endurskoða námsskrá með því markmiði að stytta grunnskólanám um eitt ár. Það er markmið allra að hér sé sterkt grunnskólakerfi þar sem boðið er upp á gæðanám og góð starfsskilyrði kennara.

SAMSTILLT ÁTAK UM AUKINN ÁRANGUR

Eins og fram hefur komið er menntun hornsteinn samkeppnishæfni þjóða og stefna í málaflokknum áhrif á flesta þætti samfélagsins. Við núverandi kringumstæður, þar sem áframhaldandi hagræðingar-aðgerðir eru fyrirsjáanlegar í rekstri hins opinbera, er því afar brýnt að horfa á menntastefnuna í heildstæðu samhengi. Fjármuni þarf að nýta með sem bestum hætti á öllum stigum skólakerfisins til að hægt sé að tryggja gæði náms og hvetjandi starfsskilyrði kennara.

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld, sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila til að taka höndum saman um heildstæða endurskoðun á menntakerfinu. Til að svo geti orðið þarf opinská umræða að eiga sér stað um mögulegar umbætur. Tölur og staðreyndir gefa tilefni til að ætla að hægt sé að ná betri árangri, með tilheyrandi ávinningi fyrir samfélagið.

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson framkvæmdastjóri og Viðar Ingason hagfræðingur í síma 510-7100. Fjölmiðlahorn Viðskiptaráðs má finna [hér](#).

Hrágögn að baki myndum úr þessari skoðun eru aðgengileg á [vef Viðskiptaráðs](#), en myndirnar sjálfar eru aðgengilegar á [flickr vef ráðsins](#).