

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2015

Efni: Frumvarp til laga um Menntamálastofnun (456. mál)

Viðskiptaráð þakkar allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er mælt fyrir um stofnun Menntamálastofnunar, nýrrar stjórnarsýslustofnunar menntamála. Nái það fram að ganga mun Menntamálastofnun leysa Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun af hólmi og taka við verkefnum þeirra. Hlutverk Námsmatsstofnunar er að annast framkvæmd samræmdra prófa og könnunarprófa á grunn- og framhaldsskólastigi auk annarra tengdra verkefna. Námsgagnastofnun hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til námsgögn og bera ábyrgð á gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu eigin námsgagna.

Sameining stofnana fagnaðarefni

Viðskiptaráð fagnar því að til standi að sameina umræddar stofnanir. Íslenskar stofnanir eru almennt of litlar, en hjá um helmingi þeirra starfa færri en 25 starfsmenn.¹ Þessi mikli fjöldi örstofnana kostar hið opinbera mikla fjármuni. Þá er geta minni stofnana til að byggja upp faglega þekkingu og sérhæft starfsfólk einnig minni en stærri stofnana og hlutfall starfsfólks í stoðþjónustu er um 50% hærra hjá þeim en hjá stærri stofnunum.² Af því leiðir að minni stofnanir hafa síður burði til að veita kjarnaþjónustu og óhagræði í rekstri þeirra er meira.

Viðskiptaráð telur því að leita eigi leiða til að efla sem flestar stofnanir hins opinbera í gegnum sameiningar enda myndi það skila margvíslegum ávinningi. Framleiðni og gæði þjónustu myndu aukast samhliða lægri kostnaði, meðal annars vegna aukinnar sérhæfingar og lægra hlutfalls stjórnenda og starfsmanna í stoðþjónustu. Til marks um þetta gerir menntamálaráðuneytið ráð fyrir að um 50 m.kr. árleg hagræðing geti náðst með sameiningu Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar. Viðskiptaráð tekur því undir það sem kemur fram í greinargerð með frumvarpinu um að með sameiningu stofnananna verði stuðlað að einföldun og hagræðingu í stjórnarsýslu menntamála, faglegum ávinningi og hagkvæmari rekstri. Þó telur ráðið að afmarka þurfi hlutverk stofnunarinnar með skýrari hætti en gert er í

¹ Tillögur verkefnisstjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi, bls 92.

² Tillögur verkefnisstjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi, bls 92.

4. gr. frumvarpsins. Hætta er á að umsvif stofnunar með óljós verkefni aukist hratt og kostnaður við rekstur hennar þar með.

Samkeppnishindranir á námsgagnamarkaði

Viðskiptaráð telur að nýta megi tækifærið með stofnun nýrrar Menntamálastofnunar til að innleiða umbætur þegar kemur að útgáfu námsgagna. Í sameiginlegu riti ráðsins og Samtaka atvinnulífsins „*Stærsta efnahagsmálið: sóknarfæri í menntun*“, sem kom út í október síðastliðnum, bentu samtökin á að margvíslegar samkeppnishindranir eru til staðar á þessu sviði í dag.³

Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi leggur Námsgagnastofnun (eftir breytingar Menntamálastofnun) grunnskólum til námsgögn „*í samræmi við meginmarkmið náms og kennslu á grunnskólastigi*“. Þar sem námsgögn frá Námsgagnastofnun (eftir breytingar Menntamálastofnun) eru afhent skólum án endurgjalds hafa þeir fjárhagslega hvata til að sækja námsgögn í sem ríkustum mæli til stofnunarinnar. Þetta fyrirkomulag kemur í veg fyrir heilbrigða samkeppni á milli ólíkra útgefenda um gerð námsgagna og kennsluefnis fyrir nemendur í skólum hérlendis.

Til viðbótar við það að skólum sé afhent kennsluefni án endurgjalds er stofnuninni heimilt að hafa gögn sem hún dreifir til skóla til sölu á almennum markaði. Það er mat Viðskiptaráðs að hið opinbera eigi ekki gefa út námsgögn og kennsluefni í beinni samkeppni við útgefendur á einkamarkaði. Líkt og á öðrum sviðum skiptir máli að samkeppni fái að njóta sín þegar kemur að gerð og útgáfu námsgagna þannig að gæðin séu sem mest og framþróun eigi sér stað. Með opinberri útgáfustarfsemi er slíkri samkeppni raskað þar sem hið opinbera og einkaaðilar keppa ekki á jafnréttisgrundvelli. Væri einkaaðilum alfarið eftirlátin útgáfa námsgagna myndi það stuðla að bættri þjónustu við nemendur í skólakerfinu.

Með sérstöku heimildarákvæði a.-liðar 6. gr. frumvarpsins er Menntamálastofnun veitt heimild til þess að semja við aðra aðila um afmörkuð verkefni sem stofnunni er falið að annast, enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir sem lúta að réttindum og skyldum aðila. Hins vegar segir í greinargerð með frumvarpinu að með því sé engin stefna mótuð um það hvort heimilt yrði að fela þriðja aðila að gefa út námsefni. Að mati Viðskiptaráðs ætti Menntamálastofnun að bjóða öll þau verk út til einkaaðila sem unnt er í samræmi við skilyrði a.-liðar 6. gr. frumvarpsins. Þannig mætti leggja af opinbera útgáfustarfsemi þegar kemur að námsgögnum. Hlutverk stjórnvalda væri þá takmarkað við að tryggja að námsgögn uppfylli þau skilyrði sem löggjafinn setur.

Skólar þurfa aukið svigrúm

Til viðbótar við takmarkaða samkeppni við framleiðslu námsgagna og kennsluefnis er bagalegt hve lítið svigrúm menntastofnanir hafa til að móta efni og fyrirkomulag kennslu við núverandi fyrirkomulag. Þetta á sérstaklega við á fyrri skólastigum þar sem ítarlegar reglur um bæði form og efni kennslu liggja fyrir frá stjórnvöldum.

Að mati Viðskiptaráðs ætti að veita skólum aukið svigrúm til að móta eigin námskrár og kennsluefni út frá almennum grunnviðmiðum sem lögð væru fram í aðalnámskrá. Þannig væri dregið úr miðstýringu og þeir sem næst standa nemendunum fengju svigrúm til að þróa kennsluefni með þeim hætti sem best hentar. Ef vilji stendur til að halda áfram opinberri

³ Viðskiptaráð Íslands og Samtök atvinnulífsins (2014): „*Stærsta efnahagsmálið – Sóknarfæri í menntun*“, bls. 32. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/staersta-efnahagsmalid/>

útgáfustarfsemi ætti að sama skapi að jafna samkeppnisstöðu Námsgagnastofnunar (eftir breytingar Menntamálastofnunar) og annarra aðila þegar kemur að gerð námsgagna. Vísir að þeirri leið var farin með Námsgagnasjóði sem var stofnaður árið 2007 með það hlutverk að leggja grunnskólum fé til námsgagnakaupa með það að markmiði að tryggja skólum aukið frelsi við val á námsgögnum. Vegna niðurskurðar í ríkisútgjöldum voru framlög til sjóðsins þó skert um ríflega helming árið 2009. Nú, við sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar, er kjörið tækifæri til að endurskilgreina hlutverk og stefnu Menntamálastofnunar.

Óhagræði verðlaunað

Athygli vekur einnig orðalag e.-liðar 6. gr. frumvarpsins. Þar kemur fram að Menntamálastofnun verði heimilt, líkt og Námsgagnastofnun er heimilt nú, að „*ívilna fámennum skólum sem eru óhagstæðar rekstrareiningar.*“ Viðskiptaráð fagnar þeirri hreinskilni sem felst í þessu orðalagi, en í nágildandi lögum um námsgögn kemur fram að námsgagnastofnun sé heimilt að „*ívilna fámennum skólum.*“ En það er einmitt staðreynd að fámennir skólar eru óhagkvæmir í rekstri. Það er mat Viðskiptaráðs að engin ástæða sé til að viðhalda óhagræði í rekstri með því að veita skólum sem reknir eru með óhagkvæmum hætti sérstakar ívilnanir. Að mati ráðsins væri eðlilegra að horfa til þess hvernig mætti auka hagkvæmni í rekstri viðkomandi skóla, til að mynda með því að sameina eða samþætta rekstur þeirra öðrum skólum.

Eins og staðan er í dag er óhagræði í íslensku menntakerfi mest á grunnskólastiginu. Í áður nefndu riti Viðskiptaráðs og Samtaka atvinnulífsins kom fram að stærsta tækifærið til aukinnar ráðdeildar innan grunnskólastigsins felist í lækun rekstarkostnaðar á hvern nemanda. Í dag er þessi kostnaður 16% yfir meðaltali Norðurlandanna og því ljóst að óhagkvæmni gætir í rekstri margra íslenskra grunnskóla.⁴ Stærð, eða öllu heldur smæð, skóla skiptir lykilmáli í þessu samhengi. Meðalfjárframlög hins opinbera til nemenda í skólum með færri en 100 nemendur er um tvöfalt meðalfjárframlag á hvern nemanda í stærri skólum. Rekstarlegur ávinningur þess að efla minnstu grunnskóla landsins í gegnum sameiningar og samþættingu getur því verið umtalsverður.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,



Marta Guðrún Blöndal
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

⁴ OECD (Education at a Glance, 2014); áætlun Viðskiptaráðs Íslands.