

Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2012

Menntavísindasvið Háskóla Íslands



Ritrýnd grein birt 31. desember 2012

Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir,
Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir,
Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson
og Steinunn Helga Lárusdóttir

Efnahagshrunið og skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum Skólakreppa?

Rannsókn þessi var unnin á vegum Rannsóknarstofu í menntastjórnun, nýsköpun og matsfræði, til að kanna áhrif efnahagshrunsins 2008 á skólastarf í tveimur sveitarfélögum, annað er landbúnaðarhérað, hitt fiskveiða- og þjónustusamfélag. Upplýsinga um starfsmannahald og kostnað við skólastarfið var aflað fyrir árin 2005 og 2007–2010/11. Viðtöl og rýnihópar voru notuð til að afla gagna frá fræðslu- stjórnnum, skólastjórnendum, kennurum, öðru starfsfólki og foreldrum í völdum leik-, grunn- og framhaldsskólum í þessum sveitarfélögum. Rætt var við nemendur í grunn- og framhaldsskólum. Forystumenn annars sveitarfélagsins höfðu brugðist við fjárhagsþrengingum árið 2006. Það var því betur undirbúið fyrir efnahagshrunið en hitt þar sem viðbrögð vegna fyrirsjáanlegs samdráttar hófust síðar. Grunnstarfsemi skólanna hefur þó verið haldið í horfinu í báðum sveitarfélögum, í meira mæli í grunnskólum en í leik- og framhaldsskólum. Almenn yfirvinna starfsfólks er ekki lengur í boði, bekkir eru fjölmennari, skólastjórnendur annast forfallakennslu, stjórnendastöðum og öðrum stöðugildum hefur fækkað, sums staðar verulega. Minna fjármagni er veitt til sérkennslu og faglegs samstarfs, annað starfsfólk en kennarar er ráðið í hlutastarf, tómskundastarf og sértæk störf, svo sem náms- og starfsráðgjöf, hafa verið skorin niður. Dreigið hefur verið úr fjárveitingum til kaupa á búnaði og námsgögnum og til viðhalds tækja og húsa. Helstu tækifærin sem viðmælendur telja að hafi skapast við þessar aðstæður felast m.a. í samvinnu milli leikskóla og heimila, endurskipulagningu sértækrar kennslu í grunnskólanum og samvinnu milli nærliggjandi framhaldsskóla. Skólakreppur má skilgreina sem atburð eða atburði sem ógna grunnforsendum skólastarfsins og stjórnendanna. Hér var kreppan af ytri orsökum og samdrátt mátti sjá fyrir, þannig að stjórnendur skóla og sveitarfélaga gátu minnkað áhrifin á starfsemi skólanna og forðast skólakreppu.

Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir eru lektorar á Menntavísindasviði Háskóla Íslands. Börkur Hansen, Guðný Guðbjörnsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir eru prófessorar, einnig á Menntavísindasviði.

Economic meltdown and schooling in two Icelandic communities: A school crisis?

This study was sponsored by the Center for Research on School Administration, Innovation and Evaluation at the School of Education, University of Iceland.

Effects of the economic meltdown in 2008 on schools in two municipalities were studied, one in an agricultural area and one in a fishing and service community. Information about staff and school costs was gathered for the years of 2005 and 2007–2010/11. Interviews and focus groups were conducted with super-intendants, school administrators, teachers, other staff, parents and pupils of selected preschools, primary schools and upper-secondary schools. In one of the communities retrenchment began in 2006, softening the hit. Core school activities were protected by law, to a greater extent for the compulsory schools than preschools and upper-secondary schools. However, no overtime work was done; classes became bigger; administrators became substitute teachers; administrative positions were cut; support staff was hired on a part-time basis; extracurricular activities and specialist work, such as counseling, and maintenance of equipment and buildings were all cut. The main opportunities for improvement following the crisis lie for example in more cooperation between preschools and homes, reorganization of special education in the compulsory schools and cooperation between upper-secondary schools. A school crisis can be defined as an event or events that threaten the basic values of the school and its administration. In this case the economic crisis was external and foreseen, making it possible for the school and municipal leaders to reduce its impact on the schools and avoiding a school crisis.

Arna H. Jónsdóttir, Ólafur H. Jóhannsson, Steinunn Helga Lárusdóttir and Anna Kristín Sigurðardóttir are assistant professors at the School of Education, University of Iceland. Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir and Börkur Hansen are professors at the same institute.

Inngangur

Niðursveifla í hagkerfum heimsins undanfarin ár hefur haft áhrif á skólastarf og menntun víða um lönd (OECD, 2011) og sama máli gegnir um skólastarf á Íslandi eftir efnahagshrun árið 2008. Alþjóðleg samtök faghópa í skólastarfi, Education International (2009/2010), gerðu könnun árið 2009 og komust að því að þjóðríki sem beðið höfðu um lán frá alþjóðastofnunum, svo sem Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, höfðu dregið úr ríkisútgjöldum til að uppfylla skilyrði lánastofnana. Í skýrslu samtakanna er því haldið fram að áhrif kreppunnar á skólastarf í Vestur-Evrópu hafi verið minni en víðast annars staðar, að undanteknu Íslandi og Írlandi, en hagkerfi þeirra urðu verulega fyrir barðinu á kreppunni: framlög til skólastarfs í þessum tveimur löndum hafa verið skorin niður, sem leiðir til almenns niðurskurðar í skólum og kemur í veg fyrir nýráðningar. Í skýrslunni er bent á að á Íslandi hafi framlög til menntunar á öllum skólastigum verið skorin niður og sagt að í skuldsettum sveitarfélögum verði sérlega erfitt að halda áfram óbreyttri starfsemi. Kreppan hefur áhrif á heilsugæslu og félagsþjónustu en einnig á skólastarf. Í löndum Mið-Evrópu og Austur-Evrópu hefur verið mestur niðurskurður á kennaralaunum, forfallakennslu og aukagreiðslum (Education International, 2009/2010).

Í ljósi þessa álits utanaðkomandi aðila þótti áhugavert að greina áhrif af þessum toga á skólastarf í tveimur sveitarfélögum á Íslandi. Höfundar spurðu sig hvort farnar væru sömu leiðir hér á landi og stungið var upp á í Bandaríkjunum (Hull, 2010). Þar voru fyrst lagðar til leiðir sem álitid var að hefðu ekki áhrif á námsárangur: að skera niður miðlæg stjórnunarstörf, hætta ónauðsynlegum ferðalögum, fresta viðhaldi á húsnæði og tækjum, draga úr þjónustu sem ekki þykir bráðnauðsynleg og minnka hitunarkostnað. Með vaxandi kreppu verða fræðsluumdæmin að horfa til atriða sem hafa bein áhrif á árangur nemenda, svo sem stærðar á bekkjum, tómsundastarfs, ferðalaga nemenda og valkosta á borð við fjögurra daga skólaviku. Þótt kreppan hafi, tæknilega séð, víðast tekið enda á árinu 2009,

er því spáð að ekki verði miklar breytingar til hins betra á næstu árum. Yfirleitt hafi fjárhagsleg kreppa eða efnahagslægd mest áhrif á fjárlög einu eða tveimur árum eftir að henni lýkur (Hull, 2010). Ef þetta er reyndin á Íslandi má ætla að árið 2011 hafi verið erfiðasta árið í fjármálum skóla.

Rannsóknir á stjórnun í aðdraganda kreppu sýna að viðvörunarmerki koma fram áður en kreppa skellur á. Sú var einnig raunin hér á landi, öll viðvörunarmerki um aðsteðjandi kreppu voru komin fram á árinu 2008 (Buiter og Sibert, 2008; Flannery, 2009; Ingibjörg S. Gísladóttir, 2010). Stjórnmalaleiðtogar og stjórnendur efnahagsmála störfuðu á misskilvirkan hátt í aðdraganda kreppu: sumir tóku vísbendingar um vandann mjög alvarlega og voru jafnvel komnir með áætlun um að mæta kreppunni í upphafi árs 2008. Aðrir virtust aftur á móti hafa oftrú á hagkerfinu og fyrri áherslum við stjórnun þess. Margir þeirra sem töluðu opinberlega um að kreppa væri yfirvofandi fengu bággt fyrir og lögð var áhersla á nauðsyn þess að skapa traust. Framþróun mála eftir að íslenska bankakerfið hrundi er svo í samræmi við ferli sem Hackman og Johnson (2004) lýsa um kreppustjórnun. Fyrst var lögð aukin áhersla á þjóðleg gildi. Síðan komu afneitun og undanskot frá ábyrgð, þá áhersla á það sem hægt væri að gera til að lagfæra stöðuna og læra af reynslunni. Og vonandi hefur heilunarferlið þegar hafist hér á landi.

En hvað um skólana? Hver eru einkenni eða skilgreining á skólum í kreppu eða kreppu innan skóla? Ekki er mikið um rannsóknir á leiðtogastörfum í skólum í kreppu og kreppur geta verið margs konar. Pepper, London, Dishman og Lewis (2010) gerðu nýlega tilraun til að setja fram kenningu um kreppu í skólastarfi. Kenningin er í þrjú þætti: Í fyrsta lagi er „skólakreppa atburður eða röð atburða sem ógna grunnildum skólans eða grunnstarfi hans“ (bls. 6). Það sem telst til grunnilda skólans eða grunnstarfs eru ýmsar gefnar hugmyndir á hverju svæði, skólamenning, faglegt starf kennara, sem foreldrar og nemendur endurspeglar. Þetta geta til dæmis verið kennslulíkö (e. *instructional models*), faglegt lærdómssamfélag eða styðjandi tengsl milli kennara og foreldra. Í öðru lagi er „skólakreppa augljós í reynd en sprettur af flóknum og oft óljósum aðstæðum“ (bls. 7). Aðstæður geta verið sprotnar af stjórnmalum, mismunandi þörfum og kröfum samfélagsins og því að skólarnir verða að uppfylla kröfur eigin samfélags og ríkisins. Í þriðja lagi er skólakreppa þess eðlis að hún krefst skjótra ákvarðana.

Skólakreppur hafa einnig verið skilgreindar eftir því hvort þær eiga rætur innan eða utan skólanna og hvort þær voru fyrirsjáanlegar eða ekki (Pepper o.fl., 2010). Aðstæðurnar á Íslandi benda til þess að kreppan hafi verið fyrirsjáanleg og átt rætur utan skólanna. Þá er mælt með því að strax í kjölfar slíkrar kreppu taki stjórnendur til forvarna til að styrkja þol skólans og varna því að raunveruleg skólakreppa þróist. Eftir að hafa greint kringumstæður kreppu í tólf mismunandi skólum leggja þeir Pepper o.fl. (2010) til að stuðst sé við eftirfarandi sex viðmið þegar tekist er á við slíkar aðstæður: 1) Bregðast þarf við aðstæðum áður en úr þeim verður raunveruleg kreppa; 2) gera sér grein fyrir því hvað eigi virkilega að hafa forgang; 3) nýta tíma, vinnu og bjargir í samræmi við þessa forgangsröðun; 4) tryggja samráð á öllum stigum í ferlinu; 5) leggja áherslu á sveigjanleika; 6) og ekki gefast upp fyrir kreppunni. Hugsanlega er hægt að nota þessi viðmið sem leiðbeiningar um viðeigandi viðbrögð skólastjórna á krepputímum.

Smith og Riley (2012, bls. 59–60) setja einnig fram leiðbeinandi viðmið fyrir skólastjórnendur á krepputímum: Afra þarf upplýsinga um staðreyndir eins fljótt og hægt er; setja upp viðbragðsáætlun til að bregðast við aðstæðum sem þegar eru komnar upp; taka strax af skarið til að eyða óvissu; sýna samhygd (þetta er ómetanlegt tækifæri til að treysta bönd milli starfsfólks og stjórnenda); leggja kapp á opið og hreinskilið samráð. Þessar leiðbeiningar eða reglur eru ekki ólíkar viðmiðum Pepper o.fl. (2010) en á þeim er örlítið annar blær.

Shafiq (2010) greindi hvernig efnahagskreppa gæti haft áhrif á námsárangur barna í grunn- og framhaldsskólum og fann bæði jákvæð og neikvæð áhrif. Þetta hefur lítið verið rannsakað og engar rannsóknir fundust um áhrif kreppu á leikskólastarf. Hins vegar má greina vísbendingar í þá átt að grunnskólinn verði ekki fyrir eins neikvæðum áhrifum af kreppu og framhaldsskólinn. Þessi áhrif eru að hluta til vegna þess að nemendum getur fækkað í framhaldsskólum en það er háð félagslegri og efnahagslegri stöðu foreldra og því hvort atvinna er í boði. Þetta á ekki við grunnskólann sem er skyldunámsskóli. Frá kreppunni miklu í Bandaríkjunum, kreppu í Mexíkó eftir 1990 og kreppu í Perú 1987–1991 má greina vísbendingar um að námsárangur geti batnað í kreppu. Það er að hluta rakið til þess að framhaldsskólanemendur höfðu færri atvinnutækifæri en áður og hættu síður í námi.

Árin 2007 og 2008 lagði Ísland hlutfallslega meira fé til menntunar en öll önnur ríki OECD (OECD, 2007, 2010, 2011). Þessi ráðstöfun skýrist að hluta með aldursdreifingu þjóðarinnar, þar sem að jafnaði þarf að verja meiru til skólamála þar sem þjóðir eru að meðaltali ungar að aldri og nemendur hátt hlutfall fólksfjölda. Aðrar skýringar felast í minni kennsluskyldu kennara en í öðrum löndum og því að færri nemendur eru á hvern kennara að meðaltali (margir litlir skólar á landsbyggðinni). Framlag Íslands til menntastofnana nam 7,8% af þjóðarframleiðslu árið 2007, sem setur Íslendinga í fyrsta sæti meðal OECD-þjóða. Ísland lagði meira fé en OECD-þjóðir að meðaltali til leikskóla (voru þar í öðru sæti) og grunnskóla (fjórða sæti í yngri bekkjum og tíunda sæti í efri bekkjum), en var fyrir neðan meðaltal OECD í framhaldsskólum (18. sæti) og háskólum (20. sæti) (Ásta M. Urbanic, 2010). Sveitarfélög reka grunn- og leikskóla á Íslandi, þannig að stefna þeirra í skólumálum er mikilvæg. Fyrir efnahagshrunið, eða árið 2007, lögðu sveitarfélög 72,6 milljarða til skóla og menntunar, þar af 21,1 milljarð til leikskóla og 44,7 milljarða til grunnskóla og tólmundastarfs. Til samanburðar lögðu sveitarfélög 292 milljónir til framhaldsskólanna sem ríkið rekur og um 4 milljarða til tónlistarskóla (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008).

Í kjölfar efnahagshrunsins setti Samband íslenskra sveitarfélaga (2008) fram tillögur til sveitarstjórna um forgangsröðun. Þar er lagt til að grunnþjónusta á borð við starf grunnskóla og leikskóla skyldi reyna að verja eins og kostur væri en tónlistarskólar voru settir í annan flokk.

Í janúar 2009 tók við stjórn landsins minnihlutastjórn Samfylkingar og Vinstri grænna. Að loknum almennum kosningum voru eftir mynduðu þessir tveir flokkar meirihluta á Alþingi. Í stjórnarsáttmála þeirra segir m.a.:

Mikilvægt er að standa vörð um menntunarstig þjóðarinnar. Gjaldfrjáls grunnmenntun er lykill að félagslegu jafnrétti og velgengni þjóðarinnar til lengri tíma lítið.

Leitast verður við að tryggja velferð og vellíðan barna og ungmenna í leik- og grunnskólum með öflugum samstarfi ríkis og sveitarfélaga og verður áfram staðið við hugmyndafræði skóla án aðgreiningar (*Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar–græns framboðs*, 2009).

Árið 2009 lagði Samband íslenskra sveitarfélaga (2009) til róttækan niðurskurð á þjónustu með það fyrir augum að minnka kostnað í grunnskólum, þar á meðal fækkun vikulegra kennslustunda, fækkun skóladaga á ári, fækkun valnámskeiða í boði fyrir unglíngastigið og takmörkun á möguleikum nemenda í grunnskólum til að taka framhaldsskólanámskeið. Þessar hugmyndir voru í sömu nótum og hugmyndir erlendis frá, sem hér voru nefndar í upphafi greinar (Hull, 2010), en þær fengu ekki hljómgrunn hjá mennta- og menningar- málaráðherra og komust því ekki til framkvæmda.

Eygló Illugadóttir (2011) hefur gert rannsókn, sambærilega við þá sem hér er greint frá, í einu sveitarfélagi á Íslandi. Meginniðurstöður hennar benda til þess að kreppan hafi ekki haft nema minni háttar áhrif á skólastarf í því sveitarfélagi. Það sem aðallega var skorið niður var yfirvinna kennara og símenntun þeirra. Framhaldsskólinn sem ríkið rekur varð fyrir meiri niðurskurði en leikskólarnir og grunnskólinn. Á það skal bent að heildartekjur þessa sveitarfélags lækkuðu lítið í kjölfar efnahagshrunsins, þar sem fiskútflutningur er greiddur í erlendri mynt en auðvitað varð matur og annar innflutningur dýrari þar eins og annars staðar á Íslandi.

Hér er skoðað hvernig íslenska efnahagskreppan og fall fjármálafyrirtækja í október 2008 hafði áhrif á skólastarf í tveimur sveitarfélögum sem bæði urðu fyrir verulegum áhrifum af kreppunni. Valin voru tvö ólík sveitarfélög til að fá víðari sýn á viðfangsefnið. Spurt er að hve miklu leyti kreppan hefur haft áhrif á skólastarf í þessum tveimur samfélögum. Nánar tiltekið er leitað svara við eftirfarandi spurningum:

- Eru áhrif mismunandi í leik-, grunn- og framhaldsskólum sveitarfélaganna?
- Hvernig hefur fagfólk brugðist við kröfu um aukið aðhald og niðurskurð?
- Hefur fjárhagskreppan orsakað skólakreppu, skilgreinda sem atburð sem ógnar grunnforsendum skólans og stjórnenda hans?

Aðferð

Rannsóknin var framkvæmd í tveimur sveitarfélögum sem rannsóknarhópurinn valdi með hliðsjón af eftirfarandi viðmiðum: Vitað var af fjölmiðlaumfjöllun að umrædd sveitarfélög höfðu orðið illa úti í kreppunni; þau byggja efnahag sinn á mismunandi forsendum, annað er í landbúnaðarhéraði, hitt er fiskveiðasamfélag sem byggir einnig á þjónustu og flutningum. Einn grunnskóli, einn framhaldsskóli og tveir leikskólar voru skoðaðir í hvoru sveitarfélagi fyrir sig auk þess sem upplýsinga var aflað um stoðþjónustu. Athuguð voru ýmiss konar áhrif efnahagshrunsins á skólastarf í þessum sveitarfélögum. Þetta var gert með þrennu móti: með því að a) kanna skrifleg gögn, b) taka viðtöl við einstaklinga og c) ræða við rýnihópa. Í samráði við starfsmenn sveitarfélaganna voru valdir tveir dagar á árunum 2010 og 2012 til gagnaöflunar. Rannsóknarteymið aflaði gagnanna, einn eða tveir rannsakendur tóku einstaklingsviðtölin og tveir tóku rýnihópaviðtölin. Í rannsóknarteyminu eru sjö háskólakennarar frá Rannsóknarstofu um menntastjórnun, nýsköpun og matsfræði við Menntavísindasvið Háskóla Íslands.

Skrifleg gögn

Skólastjórar og bæjarstjórar voru beðnir að veita upplýsingar um: a) fjölda starfsmanna við skólana, b) launakostnað, c) stjórnunarkostnað og d) allan annan kostnað fyrir árin 2005–2010. Þetta var sett fram í töflum fyrir hvert ár með umbeðnum upplýsingum. Þessar tölur voru gagnlegar þegar viðtöl og önnur eigindleg gögn voru greind en verða ekki birt hér nema að litlu leyti.

Einstaklingsviðtöl

Einstaklingsviðtöl voru tekin við: a) bæjarstjóra, b) fræðslustjóra, c) skólastjóra grunnskólanna, d) aðstoðarskólastjóra grunnskólanna, e) skólastjóra leikskólanna og f) skólameistara framhaldsskólanna.

Viðtalsramminn beindist að eftirfarandi aðalatriðum; önnur atriði voru rædd ef þau bar á góma:

- Aðdragandi kreppunnar
- Það sem skorið var niður í framhaldi af kreppunni og hvernig var staðið að því

- Áhrif af niðurskurðinum
- Framtíðarsýn

Viðtölin fóru fram á skrifstofum viðmælenda. Þau tóku frá klukkustund upp í eina og hálf klukkustund og voru hljóðrituð, afrituð og kóðuð. Notuð var öxulkóðun, sem gerð er þegar aðalþemu í gagnasafni hafa verið skilgreind, en það voru í þessu tilviki aðalatriðin í viðtalsrammanum. Þá er farið í gegnum gögnin og allt sem viðkemur hverju þema er dregið saman og kóðað sérstaklega í undirþemu ef við á.

Rýnihópar

Í rýnihóp fer fram viðtal við nokkra aðila í senn. Eftir viðtalið er það greint í þemu eins og önnur viðtöl. Þátttakendur í rýnihópunum voru: a) kennarar í grunnskólum, b) annað starfsfólk grunnskóla, c) foreldrar grunnskólabarna, d) nemendur í efri bekkjum grunnskóla, e) kennarar í framhaldsskólum; f) nemendur í framhaldsskólum; g) leikskólakennarar og starfsfólk, og h) foreldrar leikskólabarna. Í hverjum hópi voru 5–8 þátttakendur.

Viðtalsramminn í rýnihópunum beindist að sömu aðalatriðum og í einstaklingsviðtölunum. Þegar önnur atriði bar á góma í viðtölunum, voru þau einnig rædd.

Rýnihóparnir komu saman á skrifstofum skólanna, í kennslustofum eða vinnuherbergjum. Samtölin voru hljóðrituð, afrituð og kóðuð með öxulkóðun um aðalatriðin, og sértækri kóðun þegar þess var þörf. Tveir rannsakendur voru viðstaddir hvert rýnihópaviðtal.

Takmarkanir rannsóknarinnar

Í rannsókninni eru tekin fyrir tvö sveitarfélög sem er ekki hátt hlutfall sveitarfélaga á Íslandi. Þetta er eigindleg tilviksrannsókn sem er ekki ætlað að vera grunnur til alhæfingar um önnur sveitarfélög. Einungis var farið í einn skóla af hverri gerð í hvoru sveitarfélagi, leik-, grunn- og framhaldsskóla. Því er ekki heldur ljóst að það sem fram kemur um skólastarfið eigi við um alla skólana í þessum sveitarfélögum. Hér er einungis brugðið upp svipmynd af skólastarfi á öllum skólastigum í tveimur íslenskum sveitarfélögum, spegluð í efnahagskreppunni sem varð héraendis árið 2008

Niðurstöður

Tölulegar upplýsingar um grunnskólana

Nemendum í grunnskólunum sem skoðaðir voru í sveitarfélögunum tveimur fækkaði um 12–13% í báðum sveitarfélögum frá árinu 2007 til 2010 (sbr. *Töflu 1*). Í grunnskólanum í landbúnaðarhéraðinu fækkaði bæði stjórnendum og kennurum, stjórnendum fækkaði um 2,7 stöðugildi eða um 51%, kennurum um 5,1 stöðugildi frá árinu 2007 fram til 2010 eða um 8% og stuðningsfulltrúum um 4,6 stöðugildi eða um 40% milli 2008 og 2010. Í grunnskólanum í fiskveiði- og þjónustusveitarfélaginu var mynstrið öðruvísi; fjöldi stjórnenda jókst úr þremur árið 2007 í fjóra árið 2010/2011 og fjöldi stöðugilda kennara var óbreyttur árin 2007 og 2010 þrátt fyrir færri nemendur. Gagna af þessu tagi var aðeins aflað um grunnskólana í þessari umferð rannsóknarinnar, ekki um leikskóla eða framhaldsskóla.

Hlutfall nemenda og kennara ásamt öðru starfsfólki (stöðþjónusta innifalin) í grunnskólanum í landbúnaðarhéraðinu lækkaði milli árána 2005 og 2010 og var 1:7,8 árið 2005, 1:5,2 árið 2008 og 1:6 árið 2010. Í grunnskólanum í fiskveiði- og þjónustusveitarfélaginu var hlutfall nemenda og kennara ásamt öðru starfsfólki 1:7,4 árið 2005, 1:7,3 árið 2008 og 1:6,5 árið 2010 sem bendir til að breytingin hafi orðið fyrr í landbúnaðarhéraðinu.

Tafla 1 – Tölulegar upplýsingar um tvo grunnskóla árin 2007, 2008 og 2010, annan í landbúnaðarhéraði og hinn í þjónustusveitarfélagi

	Skóli í landbúnaðarhéraði			Skóli í þjónustusveitarfélagi		
	2007	2008	2010	2007	2008	2010
Nemendafjöldi	320	301	279	467	465	412
Stöðugildi stjórnenda	5,5	5,1	2,8	3	3	4
Stöðugildi kennara	33,4	34,3	28,3	38	40,3	38
Stöðugildi stuðningsfulltrúa	6,2	7,8	3,2	9,7	12	13,5
Stöðugildi skólaliða	3,8	5,2	6,2	4,75	3,5	3,25
Stöðugildi annarra starfsmanna	5,6	5,5	5,6	5,8	4,5	5
Stöðugildi alls	54,5	58	46,2	62,25	63,3	63,75
Hlutfall nemenda og kennara ásamt öðru starfsfólki	1:5,9	1:5,2	1:6	1:7,5	1:7,3	1:6,5
Heildarkostnaður við skólalald (milljónir króna)	289	298	326	356	429	438

Heildarkostnaður við skólalald grunnskóla í landbúnaðarhéraðinu var 289 milljónir króna árið 2007 en um 326 milljónir króna árið 2010, hafði hækkað um 12,8% frá 2007 og 9,2% frá 2008. Í fiskveiði- og þjónustusveitarfélaginu fór kostnaðurinn úr 356 milljónum króna árið 2007 í 438 milljónir árið 2010, hafði hækkað um 23% frá 2007 og um 2% frá 2008. Þrátt fyrir hærri krónutölu hefur kostnaður við skólana dregist saman og þessar hlutfalls-tölur benda til þess að kostnaður við grunnskólann hafi dregist meira saman í landbúnaðarhéraðinu en í þjónustusveitarfélaginu.

Gengi íslensku krónunar féll mikið um þetta leyti, Bandaríkjadalur kostaði 61,61 krónu í október 2007, 110,92 krónur í október 2008, 112,65 krónur í október 2010 og síðan hefur krónan fallið enn meira (Seðlabanki Íslands, 2012). Þetta hefur bæði áhrif á verðlag opinberrar þjónustu og kjör skólafólks.

Upplýsingar úr viðtölum og rýnihópum voru kóðaðar með hliðsjón af eftirfarandi aðalatriðum sem minnst var á að ofan: Aðdragandi kreppunnar, hvað var skorið og hvernig, áhrif niðurskurðar á skólastarf, tilurð nýrra tækifæra og framtíðarsýn. Undirþemu voru skilgreind þar sem það átti við.

Aðdragandi kreppunnar

Í öðru sveitarfélaginu, þ.e. landbúnaðarsveitarfélaginu, var búið að gera ýmsar ráðstafanir sem auðvelduðu því að takast á við afleiðingar efnahagshrunsins. Í þessu héraði voru áður mörg smærri sveitarfélög, sem öll sameinuðust í eitt árið 2005. Í tengslum við þessa sameiningu höfðu margir möguleikar á hagræðingu í skólastarfi sveitarfélagsins verið ræddir, þar á meðal sameining grunnskóla. Fyrir efnahagshrunið höfðu tveir smærri grunnskólanna í sveitunum verið sameinaðir undir eina yfirstjórn án þess að leggja niður starfsstöð. Skólafólki fannst þetta ferli jafnvel enn erfiðara en kreppan sjálf, eins og einn þátttakandinn sagði:

Þeir fóru strax að reikna út hvað mætti skera, andrúmsloftið í samfélaginu hérna varð mjög stressað. Það átti að loka einum skólanum, enginn vissi hvað myndi gerast. Það voru haldnir margir fundir, fólki leið mjög illa hérna.

Efnahagur þessa samfélags hafði verið á niðurleið í nokkur ár fyrir kreppu, fjölskyldur fluttu í burtu þegar störfum tók að fækka og nemendum fækkaði. Skólarnir höfðu því orðið að aðlagast samdrætti löngu áður en kreppan sjálf skall á í lok árs 2008. Framhaldsskóli er í því samfélagi sem hafði lent í fjárhagsvanda og varð þungur baggi á sveitarfélaginu. Í þjónustusveitarfélaginu virtist sem efnahagshrunið hafi komið fólki nokkuð á óvart, að minnsta kosti kom það foreldrunum alveg í opna skjöldu. Eitt þeirra sagði einfaldlega: „*Nei, það var enginn undirbúningur eða aðdragandi. Skyndilega hafði efnahagurinn hérna bara hrunið algerlega.*“ Kennarar og stjórnendur voru reyndar ekki á sama máli og töldu að samdráttur hafi verið byrjaður fyrir árið 2008. Þannig virðist sem yfirvöld í landbúnaðarhéraðinu hafi verið búin að framkvæma eitthvað af nauðsynlegasta niðurskurðinum í skólastarfinu áður en kreppan skall á haustið 2008. Í fiskveiði- og þjónustusveitarfélaginu virðist aftur á móti sem fyrirvari hafi verið lítil og að yfirvöld hafi ekki verið eins viðbúin áfallinu.

Hvað var skorið og hvernig?

Í landbúnaðarhéraðinu fóru fram umræður milli sveitarstjórnar og skólafólks um það hvað ætti að skera niður og hvernig. Starfsfólk skólanna var þó tregt til að leggja til niðurskurð á framlögum til skólastarfsins. Að lokum setti sveitarstjórnin fram reglur um hvað skyldi skera. Einkum var dregið úr umfangi þeirra verkefna sem ekki voru lögbundin en það á við um hluta skólastarfsins. Það sem hægt var að skera er viðhald húsa og tækja, útgjöld til matarinnkaupa voru lækkuð og dregið var úr sérhæfðum stuðningi, svo sem þjónustu sálfræðinga og talmeinafræðinga. Minna var um símenntun starfsfólks og aðkeypta þjónustu, og dregið var úr stjórnunarkostnaði (sem náðist með því að stjórnendur bættu á sig störfum fyrir lægri laun). Eftirlit með fjárhag skólanna varð einnig mun stífara en áður og engar tilslakanir voru um framúrkeyrslur á ársreikningi. Eftir þessar aðgerðir urðu meiri umræður milli sveitarfélagsins og skólafólks sem fannst að skoðanir þeirra væru virtar að einhverju leyti og tekið tillit til þeirra. Allir skildu að nauðsynlegt var að skera niður, hjá því varð hvorki komist né yrði því frestað, þannig að þetta varð markmið allra. Framhaldsskólar sættu flötum niðurskurði og með minna fé milli handanna en áður varð stjórn framhaldsskólans að ákveða hvernig bregðast ætti við.

Þjónustusveitarfélagið varð fyrir mun snarpari niðurskurði. Í þessu sveitarfélagi hafði gengið vel. Kreppan leiddi á hinn bóginn í ljós að vöxturinn hafði um of byggst á lánum sem erfitt reyndist að greiða af. Þrátt fyrir þá grafalvarlegu stöðu sem þetta sveitarfélag lenti í, virtust málsaðilar hafa komist að þeirri sameiginlegu niðurstöðu að skólarnir yrðu verndaðir eins og mögulegt var. Fjárframlag til þeirra var skorið niður en minna en búast hefði mátt við miðað við stöðu sveitarfélagsins. Skólarnir svöruðu þessu með því að biðja foreldra að taka þátt í starfinu í meira mæli en áður, svo sem með því að leggja til efni að heiman í skapandi skólastarf, taka þátt í kostnaði við ferðalög nemenda (sem voru miklu færri en fyrr) og aðstoða við gæslu í frímínútum. Eitt foreldrafélagið tók þátt í kostnaði skólans af samningi við nemendur í efsta bekk grunnskólans. Ákveðið var að taka þátt í kostnaði við útskriftarferð nemendanna ef þeir hjálpuðu til við frímínútnagæslu. Þetta hef-ur reynst vel. Foreldrafélögin hafa orðið mun virkari en áður og hjálpa til við sértæk verk-efni sem koma öllum nemendum til góða. Starfsfólki hefur verið fækkað en samt virðast foreldrar ekki óánægðir með stöðuna. Þeir skildu að það varð að skera niður útgjöld og létu í ljós þá skoðun að skólarnir væru að gera það sem þeir geta til að koma í veg fyrir að niðurskurður bitni á börnunum. Atvinnuleysi í sveitarfélaginu er mun meira en áður var, þannig að foreldrafélagið reynir að hjálpa þeim foreldrum sem þurfa á hjálp að halda. En foreldrar finna fyrir breyttum tímum. Eitt þeirra sagði: „*Þetta eru fyrstu jólin [þar sem] við erum beðin að senda nemendur í skólann með efnið í jólaföndrið.*“ Í leikskólunum dvelja nú fleiri börn en fyrir kreppu, skorið var niður fé til afleysinga og framlag til mótuneytis lækkað, styrkir til símenntunar voru teknir af, svo og yfirvinnutímar fyrir samráð starfsfólks svo að fundir þeirra og foreldrafundir eru nú á vinnutíma. Kvóti fyrir nýkaup var einnig

tekinn af í þrjú ár en var svo veittur á ný. Í framhaldsskóla þessa sveitarfélags höfðu bekkir verið stækkaðir. Nemendur tóku samt ekki eftir miklum breytingum, nema því að minna var um sértæka þjónustu. Þeir gátu samt orðið sér úti um peninga til að halda dýr böll og fara í dýr ferðalög, en sögðust þurfa að vinna meira en áður að fjármögnuninni.

Í báðum sveitarfélögum hafði reynst nauðsynlegt að draga úr dýrri sérþjónustu í skólunum. Í landbúnaðarhéraðinu hafði áður verið rekið vinsælt tómstundastarf sem tengdist skólanum, þar sem voru margs konar tómstundamöguleikar fyrir nemendurna. Starfsemin var nú orðin meira eins og gæsla eftir skóla og fól í sér mun færri möguleika á tómstundaíðju. Bæði sveitarfélögin skáru niður ferðalög nemenda. Nemendur á unglingastigi í landbúnaðarhéraðinu sögðust skilja þessa ákvörðun og vera henni samþykkir. „Það sem við gerðum áður var bara allt of dýrt. Það getur líka verið gaman að fara í útskriftarferðalögin innanlands frekar en að fara til útlanda,“ sögðu þeir. Í báðum sveitarfélögum urðu foreldrar að taka meiri þátt í ferðakostnaði en áður, einnig kostnaði við önnur tómstundaúrræði. Í leikskólunum var daglegur dvalartími barna stytur og skólanum lokað hluta úr degi til að skapa rými fyrir samstarf starfsfólks. Þetta var síðan dregið til baka í landbúnaðarhéraðinu vegna mótmæla foreldra. Leikskólar voru í sömu stöðu í báðum sveitarfélögum. Þeir urðu að skera niður útgjöld og höfðu nú takmarkaðri möguleika en áður á fundahöldum, samstarfi og sértækri þjónustu. Þeir urðu einnig að sætta sig við ódýrari mat fyrir börnin.

Almennt virtist sem bæði sveitarfélögin hafi lagt á sig aukið erfiði til að vernda skólana, jafnvel þótt þar hafi orðið að skera niður eins og annars staðar. Eftirtektarvert var að náði samráð virtist haft við skólana um úrræði. Þetta var sérlega auðsætt í sveitarfélaginu sem hafði orðið harðar úti í kreppunni. Skólarnir sem heimsóttir voru virtust virkir í umbóta- starfi; bjartsýni og framkvæmdagleði ríkti, þrátt fyrir efnahagsástandið í samfélaginu.

Áhrif kreppunnar á skólastarf

Hér er greint frá áhrifum kreppunnar á stjórnun og skipulag, nám og kennslu, samstarf og aðra þjónustu.

Stjórnun og skipulag

Í báðum sveitarfélögum var stöðugildum stjórnenda fækkað í grunnskólum, einnig í leikskólum í landbúnaðarhéraðinu en í þjónustusveitarfélaginu tóku leikskólastjórar á sig 10% launalækkun. Í landbúnaðarhéraðinu var ein deildarstjórastaða lögð niður í grunnskólanum og aðrir stjórnendur urðu að taka á sig ábyrgðina sem henni hafði fylgt. Það sama gerðist í leikskólum, aðstoðarleikskólastjórar tóku á sig ábyrgð á starfi inni á deild. Í öllum skólunum virtist þetta hafa verið skoðað sem fyrsti kostur í hagræðingu. Þörfin fyrir stjórnunina minnkar samt ekki, það verða einfaldlega færri hendur sem vinna að henni.

Nám og kennsla

Í báðum sveitarfélögum hafði nemendum fjölgað lítillega á hvert stöðugildi starfsfólks í grunnskólum. Í landbúnaðarsveitarfélaginu hafði stöðugildum á deildum leikskólans verið fækkað og leikskólakennurum fannst það bitna á gæðum starfsins. Minni sértæk þjónusta er í boði en áður í öllum skólum í báðum sveitarfélögum. Kennararnir brugðust við stöðunni eftir bestu getu. Í sveitarfélaginu sem varð harðar úti voru börnin í eldri bekkjum grunnskólans send heim ef kennarinn varð veikur, en forfallakennari kom inn ef kennarar í yngri bekkjum veiktust. Í mörgum tilvikum tóku skólastjórnendur forfallakennsluna að sér. Kennarar á öllum skólastigum tóku þannig á sig meiri vinnu án þess að fá fyrir það hærri laun. Foreldrar tóku einnig þátt eftir bestu getu. Þannig virðist sem samstillt átak hafi verið sett í gang til að hindra áhrif á nám og kennslu.

Samstarf

Vegna færri starfa í stoðþjónustu var meira vinnuálag á kennurum og færri tímar greiddir til samstarfs en áður. Samstarf varð erfiðara en áður við þessar aðstæður, sérstaklega í

leikskólunum og er skortur á tíma til samráðs utan vinnutíma sá þáttur sem starfsfólk leikskólans fann mest fyrir. Á þetta var minnst í öllum skólum í báðum sveitarfélögum. Minni möguleikar voru á símenntun og samstarfi meðal kennara en áður. Mat á skólastarfi hafði verið með nokkrum blóma, að minnsta kosti í sumum skólanna, en nú var aðeins gert það sem nauðsynlegt er samkvæmt lagabókstafnum og krefst lágmarks vinnuframlags. Samt var ljóst að til þess að samstarf gæti þrífist, yrði að vera tími til að halda fundi. Þetta var orðið mun erfiðara en áður.

Önnur þjónusta

Skólarnir reyndu að takmarka kostnað, svo sem útprentun og notkun alls sem hægt er að komast af án. Foreldrar voru beðnir að leggja til efni í skapandi starf eftir þörfum. Sérstak þjónusta, svo sem frá sálfræðingum, námsráðgjöfum og talmeinafræðingum var skorin niður. Skólarnir buðu upp á færri tækifæri til tómstundastarfs en áður. Maturinn varð fábreyttari en áður og minni vinna lögð í matreiðsluna. Húsnæði, húsgögn og tæki fengu minna viðhald en áður þar sem úr minna fé og mannafla var að móða og fjármagn til efnis- og námsgagnakaupa var skorið niður, sérstaklega í leikskólunum.

Tækifæri í kjölfar kreppunnar

Í báðum sveitarfélögum virtust foreldrar hafa aukinn tíma fyrir fjölskyldur sínar. Þegar þetta gerist vegna atvinnuleysis foreldra getur það haft neikvæðar afleiðingar en almennt litu viðmælendur á þetta sem jákvæða þróun. „*Andrúmsloft græðginnar*“ eins og einn viðmælandi orðaði það, virtist hafa látið undan síga, svo að fólk lét sér frekar nægja það sem það hafði. Foreldrar áttu meira samráð við starfsfólk skólanna en áður, þeir vörðu meiri tíma og vinnu í að hjálpa börnunum og sjá þeim fyrir efni í skapandi starf. Þeir hjálpuðu líka til við að hafa ofan af fyrir börnunum á skemmtunum í grunnskólanum, frekar en að kaupa dýra skemmtikrafta. Foreldrar fóru einnig með í skólaferðalög frekar en að borga kennurum fyrir það, eins og venja var. Skólarnir prentuðu hvorki né ljósrituðu meira en þeir nauðsynlega þurftu og fylgst var vandlega með öllum úgjöldum. Börnin virtust eins ánægð og áður, jafnvel ánægðari með meiri tíma og athygli frá foreldrum sínum. Fram kom það sjónarmið hjá nokkrum viðmælendum að efnahagsþróunin væri tækifæri til að endurmeta uppbyggingu samfélagsins með önnur gildi að leiðarljósi en græðgina sem var svo áberandi áður.

Fólkið í þessum tveimur sveitarfélögum leit ekki sömu augum til framtíðar. Í landbúnaðarhéraðinu taldi fólk að það hefði nú þegar skorið niður eins og nauðsyn krefði og nú væri ekki annað framundan en betri tími. Það hafði í raun verið að minnka útgjöldin í sjö ár samfleytt og trúði því að þetta hlyti bráðum að vera nóg. Ef meiri niðurskurður væri nauðsynlegur, taldi það að fjölga yrði í bekkjum og fækka valnámskeiðum í efri bekkjum grunnskóla og framhaldsskóla. Loks væri sá möguleiki fyrir hendi að sameina fleiri skóla.

Í þjónustusveitarfélaginu hafði verið niðurskurður í þrjú ár þegar viðtölin fóru fram, og viðmælendur þar voru ekki eins bjartsýnir. Þeir töldu að niðurskurðurinn yrði áfram svipaður, að minnsta kosti í nokkur ár til viðbótar. Foreldrarnir höfðu aðallega áhyggjur af því að kennarnir, sem þeir voru svo ánægðir með, yrðu þreyttir á aðstæðunum og skólaandinn myndi versna. Þeir höfðu áhyggjur af kennurunum og starfsfólkinu sem var nú beðið að vinna meira fyrir lægri laun. Enga uppgjöf var þó að finna í máli kennaranna sem töldu faglegt starf gott í skólunum, markviss þróunarverkefni væru í gangi.

Það sem aftur á móti mátti helst greina sem tækifæri í kjölfar niðurskurðar var endurskipulagning sérkennslunnar innan grunnskólans. Í stað þess að skipuleggja hana á einstaklingsgrundvelli var hún nú skipulögð fyrir litla hópa. Í framhaldsskólanum í landbúnaðarhéraðinu kom fram áhugi á því að auka samstarf við nærliggjandi framhaldsskóla og í þjónustusveitarfélaginu voru sett á laggirnar námsleiðir í tengslum við aðgerðir Vinnumála-

stofnunar um nám fyrir atvinnulausa. Í báðum sveitarfélögum hafði fólk áhyggjur af því að húsnæði, húsgögn, tölvur og önnur tæki myndu ganga úr sér með minna viðhaldi en áður. Foreldrafélögin voru reiðubúin að hjálpa til við minni háttar mál en fólkið hafði áhyggjur af stærri myndinni, sérstaklega í því sveitarfélaginu sem hafði orðið harðar úti.

Umræða

Hér hefur verið greint frá fyrsta hluta rannsóknar um áhrif efnahagskreppunnar á skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum. Í undirbúningi er ítarlegri rannsókn í fleiri sveitarfélögum. All nokkur niðurskurður hefur farið fram í íslenska skólakerfinu og kjör hafa skerst, m.a. með gjaldfalli krónunnar (Seðlabanki Íslands, 2012). Þetta er í samræmi við það sem fram kom hjá Education International (2009/2010) í Bandaríkjunum. Íslensk stjórnvöld hafa eigi að síður sett það í forgang að vernda leik- og grunnskóla. Ekki var farin sú leið að segja kennurum upp störfum í þeim tveimur sveitarfélögum sem hér voru til skoðunar, þó svo að starfshlutfall þeirra hafi verið lækkað í leikskólum landbúnaðarsveitarfélagsins. Áhersla hefur verið lögð á að fara leiðir sem talið var að hefðu ekki áhrif á árangur og vellíðan nemenda, svo sem að spara rafmagn, pappír, stoðþjónustu og ferðalög sem gjarna voru með þátttöku foreldra. Viðmiðum um fjölda í bekk í grunnskóla var breytt í öðru sveitarfélaginu, sem hafði mikil áhrif í einum skólanum þar. Öll aukaútgjöld höfðu verið skorin inn að beini eins og þátttakendur orðuðu það, en grunntarfstemi skólanna verið vernduð eins og hægt var. Þetta hefur verið mögulegt þar sem Íslendingar eyddu tiltölulega miklu í menntun á leik- og grunnskólastigi fyrir kreppuna, og voru þar hátt á lista yfir OECD lönd árið 2007 (OECD, 2010) og reyndar aftur 2008 (OECD, 2011).

Skólastig

Eitt af markmiðum rannsóknarinnar var að skoða hvort áhrif efnahagshrunsins hafi verið ólík milli skólastiga; í leik-, grunn- og framhaldsskóla. Aðstæður voru töluvert ólíkar í sveitarfélögunum tveimur fyrir hrunið. Niðurskurður kom fyrir í landbúnaðarhéraðinu, sem var að fara í gegnum sameiningu sveitarfélaga og í uppsveiflunni fékk velmegunartal ekki mikinn hljómgrunn þar. Hitt sveitarfélagið var í meiri uppsveiflu fyrir 2008, þar var þörf fyrir ný atvinnutækifæri og bæði bæjarstjórnin og bankastofnun sveitarfélagsins voru tilbúin til að taka meiri lán en þau reyndust svo hafa efni á að greiða.

Minnst röskun virðist hafa orðið á almennri starfsemi grunnskólanna og þeim grunnildum sem þeir starfa eftir og kveðið er á um í lögum. Grunnskólinn sem skoðaður var í þjónustusveitarfélaginu var t.d. þegar búinn að undirbúa mikið átak til að bæta árangur nemenda í lestri og stærðfræði og til að bæta heilsu þeirra. Þessu hefur verið haldið áfram eftir hrunið og hefur eflaust unnið gegn neikvæðum afleiðingum þess. Í þessu sveitarfélagi hefur tekist að byggja upp samstarf milli foreldra og skólafólks. Þetta gæti verið lykiltríði í árangri þessa grunnskóla sem sést vel í bættum árangri á samræmdum prófum í 4. bekk og í skólahreystikeppni meðal allra grunnskóla á Íslandi.

Í leikskólunum hefur daglegt starf raskast meira en í grunnskólunum, ekki síst í landbúnaðarsveitarfélaginu. Dvalargjöld hafa verið hækkuð og opnunartíminn stytur. Samstarfsfundir og undirbúningur kennara fór fram á vinnutíma en misjafnlega gekk að koma því við. Kennarar kvörtuðu yfir minni möguleikum á faglegu starfi með börnunum þar sem stjórnendur urðu að sinna forfallakennslu og minna var um símenntunartækifæri kennara. Foreldrar kvörtuðu yfir styttri opnunartíma og fundum á vinnutíma og verri mat fyrir börnin, en þeir unnu eigi að síður með starfsfólki leikskólanna eftir bestu getu.

Framhaldsskólarnir eru reknir af ríkinu og staðan var mjög ólík í þessum tveimur sveitarfélögum. Í landbúnaðarhéraðinu var nýr skóli stofnaður og byggður í uppsveiflunni, studdur af einkaaðilum á staðnum, sem síðar lentu í erfiðleikum. Á sama tíma fækkaði nemendum þar sem atvinnuleysi jókst á svæðinu, svo erfiðara varð að reka skólann. Í þjón-

ustusveitarfélaginu hafði framhaldsskólinn starfað lengi fyrir uppsveiflu og hrun. Eftir hrunið varð til samkomulag milli þessa framhaldsskóla, ríkisins og Vinnuálastofnunar um menntun atvinnulauss, ungs fólks, með það að markmiði að draga úr atvinnuleysi. Þetta hefur aukið aðsókn að skólanum og fjárhagslega er orðið auðveldara að reka hann. Á sama tíma er meiri þörf fyrir námsráðgjöf og búið er að setja upp nokkrar, nýjar, stuttar námsbrautir við skólann. Að sumu leyti er þetta líkt niðurstöðum Shafiq (2010) frá Bandaríkjunum í kreppunni miklu. Þetta er einnig svipað og í kreppunni í Mexíkó upp úr 1990 og í Perú seint á níunda áratug síðustu aldar að því leyti að fleiri framhaldsskólanemendur haldast í skólanum af því að atvinnutækifæri eru færri en áður.

Fagleg vinnubrögð

Hafa leiðtogar samfélags og skóla tekið fagmannlega á vandanum? Í báðum sveitarfélögum sýndu skólastjórar leik- og grunnskólanna leiðtogahæfni, kennarar treystu þeim til að vera sanngjarnir. Leikskólastjórnir höfðu báðir haft náið samráð við kennara og starfsfólk leikskólanna, svo og við aðra leikskólastjóra í sínum sveitarfélögum um leiðir til niðurskurðar og í báðum sveitarfélögum voru þróunarverkefni á döfinni. Í landbúnaðarsveitarfélaginu gætti þó mun meiri þreytu vegna niðurskurðar og leikskólastjórum fannst nóg komið. Skólastjóri grunnskólans í landbúnaðarsveitarfélaginu var talinn góður í að semja við sveitarstjórnina og hann tók margar af ákvörðunum um niðurskurðinn. Þótt margir starfsmenn væru ánægðir með þetta fyrirkomulag var það ekki algilt. Í þjónustusveitarfélaginu fékk skólinn ákveðna upphæð frá sveitarfélaginu ár hvert. Skólastjórinn leit á það sem hlutverk sitt að hafa gott samráð við kennarana um hvernig best væri að reka skólann með þeim fjármunum og að búa til námssamfélag þar sem foreldrar væru þátttakendur. Viðmælendur í skólasamfélaginu virtust líta á hann sem sanngjarnan og trúverðugan leiðtoga. Þegar skólinn fær meiri fjármuni til ráðstöfunar í framtíðinni vill hann auka faglega aðstoð við börn í námserfiðleikum. Þangað til leitar hann leiða til að auka sjálfbóðastarf sem foreldrar, afar og ömmur inna af hendi, m.a. við lestraraðstoð fyrir ung börn, aðstoð við íslenska tungu fyrir aðflutt börn og aðstoð vegna heimanáms við börn foreldra sem eiga í lestrarerfiðleikum. Stjórnendur framhaldsskólans í þessu sveitarfélagi áttu í samstarfi við stjórnvöld og þá sem unnu með atvinnulausum með því að taka við fleiri nemendum og styrkja þar með skólann og minnka almennt atvinnuleysi. Ánægja var með þetta samstarf sem var talið gott fyrir alla aðila. Í framhaldsskólanum í landbúnaðarhéraðinu var verið að skipta um stjórnendur og því ákveðin biðstaða meðan beðið var eftir að nýir stjórnendur kæmu til starfa.

Stjórnvöld í landbúnaðarhéraðinu höfðu hafið niðurskurð nokkru áður en efnahagshrunið skall á haustið 2008 og má því segja að þau hafði verið betur undirbúin. Í þjónustusveitarfélaginu voru aftur á móti merki um of mikla trú á efnahagsuppsveifluna. Þegar gagnaöflun fór fram var búið að skera niður ýmislegt. Þar á meðal höfðu laun stjórnenda verið lækkuð en ákveðið var stefnt að því að verja skólana eftir fremsta megni. Þetta þýddi að niðurskurður til skólanna kom þar tiltölulega seint fram þrátt fyrir grafalvarlega fjárhagsstöðu sveitarfélagsins. Enn er ekki ljóst hvort botninum hefur verið náð.

Skólakreppa

Að lokum er áhugavert að skoða hvort niðurstöður þessarar rannsóknar bendi til kreppu í skólastarfinu eftir skilgreiningum Pepper o.fl. (2010) eða hvort markmið um að vernda skólana hafi náðst í báðum þessum sveitarfélögum.

Samkvæmt Pepper o.fl. (2010) má skilgreina eina tegund skólakreppu sem atburð sem ógnar grunnforsendum skólastarfsins og þar með starfsemi hans. Í þeim sveitarfélögum sem hér voru skoðuð er hægt að sjá að faglegt samstarf leikskólakennara raskaðist en námssamfélagið í grunnskólunum raskaðist ekki eins mikið. Bæði í leik- og grunnskólum styrktist samstarf foreldra og kennara og í framhaldsskólunum varð til jarðvegur fyrir sam-

starf, milli skóla og við stjórnvöld og Vinnuálastofnun. Þetta er í samræmi við hugmyndir Ranson (2008) um mikilvægi þess við stjórnun skóla sé lögð áhersla á samstarf um að búa til samfélag með foreldrum frekar en samkeppni og samanburð milli skóla. Þannig verður ekki séð að efnahagshrunið hér á landi hafi orsakað skólakreppu af þessu tagi.

Í öðru lagi verður skólakreppa oft vegna óviðráðanlegra, utanaðkomandi ytri afla eins og var raunin í þessu tilviki. Pólitískar aðstæður eru ekki þær sömu í sveitarfélögum tveimur en í þeim báðum var ákveðið að standa vörð um skólana til að hindra að vandamálið yrði stærra en nauðsyn krefði. Í þriðja lagi krefst kreppa þess að ákvarðanir séu teknar hratt, sem tókst mjög greinilega í landbúnaðarhéraðinu og sennilega í þjónustusveitarfélaginu líka. Í þjónustusveitarfélaginu var áhersla lögð á að spara fyrst á öðrum sviðum en í skólastarfi til að reyna að vernda skólana en leiðtogar skólanna hafa tekið vel á þeim niðurskurði sem nauðsynlega þurfti að fara fram. Fjárhagsleg kreppa á Íslandi kom til vegna aðstæðna utan við skólana. Vandí þessara sveitarfélaga var að uppsveiflan og hagbólán í heild sinni hjálpaði til við að koma hruninu af stað. Þetta virtust stjórnvöld í landbúnaðarhéraðinu hafa séð mun fyrir en þau í þjónustusveitarfélaginu. Leiðtogar stjórnvalda og skóla í sveitarfélögum brugðust við á viðeigandi hátt samkvæmt því sem Pepper o.fl. (2010) hafa lagt til. Í landbúnaðarhéraðinu var greinilega brugðist við fyrstu vísbendingum um kreppu löngu fyrir hrun; bæði samfélögin ásamt samtökum sveitarfélaga og íslensk stjórnvöld sameinuðust um að setja starf leikskóla og grunnskóla í forgang (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008; *Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs*, 2009) og starf þeirra hefur verið verndað að eins miklu leyti og mögulegt hefur verið. Áhersla á samráð sem er ein af sex ráðleggingum Peppers o.fl. (2010) var sýnileg í báðum sveitarfélögum en gæti hugsanlega hafa verið meira í landbúnaðarhéraðinu. Í hinu sveitarfélaginu hefur samráð milli kennara, foreldra og samfélagsins verið sett í forgang. Sveigjanleiki og þolgæði eru í forgrunni, sérstaklega í þjónustusamfélaginu. Sennilega eru fleiri vísbendingar um skólakreppu í skólum landbúnaðarhéraðsins en þar var fyrir hafinn niðurskurður. Vonandi nær þjónustusamfélagið að forðast raunverulega skólakreppu á næstu árum, þótt fjárhagsvandi þess sveitarfélags sé slæmur.

Heimildir

Buiter, B. og Sibert, A. (2008, 30. október). The collapse of Iceland's banks: The predictable end of a non-viable business model. *Vox: Research-based policy analysis and commentary from leading economists*. Sótt af <http://www.voxeu.org/article/iceland-s-banking-collapse-predictable-end-and-lessons-other-vulnerable-nations>

Hull, J. (2010, 7. október). *Cutting to the bone: How the economic crisis affects schools*. Alexandria, VA: Center for Public Education. Sótt af <http://www.centerforpubliceducation.org/Main-Menu/Public-education/Cutting-to-the-bone-At-a-glance/Cutting-to-the-bone-How-the-economic-crisis-affects-schools.html>

Ásta M. Urbanic. (2010, 7. september). *Education at a glance*. Reykjavík: Hagstofa Íslands. Sótt af <http://www.staice.is/Pages/444?NewsID=4965>

Education International. (2009/2010, febrúar). *Education and the global economic crisis: Summary of results of the follow-up survey*. Brussel: Education International [Upphaflega gefið út 2009]. Sótt af http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/event/attachments/report_education_international.pdf

Flannery, M. (2009). Iceland's failed banks: A post-mortem. Í P. Hreinsson, S. Benediktisdóttir og T. Gunnarsson (ritstjórar), *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Alþingi Íslands.

Eygló Illugadóttir. (2011). *Efnahagshrunið og skólastarf á Hornafirði: Upplifun stjórnenda. Meistararitgerð*. Reykjavík: Háskóli Íslands, Menntavísindasvið.

Hackman, M. Z. og Johnson, C. E. (2004). *Leadership: A communication perspective* (4. útgáfa) Long Grove, Ill.: Waveland Press.

Ingibjörg S. Gísladóttir. (2010). Háskaleg og ótímabær samfélagstilraun [A dangerous and untimely social experiment]. *Tímarit Máls og menningar*, 71(1), 4–16.

OECD. (2007). *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*. Brussel: OECD Publishing. Sótt af <http://www.oecd.org/education/highereducationandadultlearning/education-at-a-glance2007-home.htm>

OECD. (2010). *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. Brussel: OECD Publishing. Sótt af <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9610071e.pdf>

OECD. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. Brussels: OECD Publishing. Sótt af http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en

Pepper, M. J., London, T. D., Dishman, M. L. og Lewis, J. L. (2010). *Leading schools during crisis: What school administrators must know*. Lanham: Rowman and Littlefield Education.

Ranson, S. (2008). The changing governance of education. *Educational Management Administration and Leadership*, 36(2), 201–219.

Shafiq, M. N. (2010). The effect of an economic crisis on educational outcomes: An economic framework and review of the evidence. *Current Issues in Comparative Education*, 12(2), 5–13.

Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar–græns framboðs. (2009). Reykjavík: Stjórnarráð Íslands. Sótt 15. maí 2012 af <http://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Samstarfsyfirlýsing+r%C3%ADkisstjórnar+Samfylkingarinnar+og+Vinstrihreyfingarinnar+græns+framboðs&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2008). *Skilgreining grunnþjónustu á sviði fræðslumála*. Reykjavík: Höfundur. Sótt af <http://www.samband.is/media/skolamal/Grunnthjonusta-a-svidi-fraedslumala.pdf>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2009). *Leiðbeiningar fyrir rekstraraðila vegna samreksturs leik-, grunn- og tónlistarskóla*. Reykjavík: Höfundur. Sótt af http://www.samband.is/media/skolamal/Samrekstur_Leidbeiningar.pdf

Seðlabanki Íslands. (2012). *Gengisskráning*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 23. ágúst 2012 af <http://www.sedlabanki.is/default.aspx?PageID=7>

Smith, L. og Riley, D. (2012). School leadership in times of crisis. *School Leadership and Management: Formerly School Organization*, 32(1), 57–71.

