



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndarsvið  
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 6. mars 2020

2003008SA KB/vrb  
Málalykill: 00.63

### **Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á grunnskólalögum nr. 91/2008 (framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla), mál nr. 16.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 3. mars sl., þar sem óskað var eftir að Samband íslenskra sveitarfélaga mætti á fund allsherjar- og menntamálanefndar til að ræða frumvarp til breytinga á grunnskólalögum nr. 91/2008, mál nr. 16. Er umsögn þessi send í kjölfar fundarins að beiðni nefndarinnar.

#### **Almennt**

Í frumvarpinu er lögð til breyting á 1. mgr. 43. gr. b grunnskólalaga nr. 91/2008 er fjallar um fjórframlög úr sveitarsjóði til sjálfstætt rekinna grunnskóla. Nánar tiltekið er lagt til að lögbundin lágmarksframlög úr sveitarsjóði til sjálfstætt rekinna grunnskóla verði hækkuð úr 75% í 90% af vagnu meðaltali heildarrekrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum í landinu á hvern nemanda samkvæmt útreikningi Hagstofu Íslands. Jafnframt er gert ráð fyrir að hlutfallið hækki úr 70% í 85% fyrir hvern nemanda umfram 200.

#### **Sjálfstjórnarréttur og svigrúm sveitarfélaga til aðlögunar**

Í stefnumörkun sambandsins fyrir 2018-2022 er lögð áhersla á svigrúm einstakra sveitarfélaga til staðbundinnar aðlögunar sem og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga en þar segir m.a.: „Við setningu laga og reglugerða um verkefni sveitarfélaga skal leitast við að svigrúm einstakra sveitarfélaga verði eins mikið og kostur er til staðbundinnar aðlögunar að framkvæmd þeirra.“ og „Sambandið skal vinna að því að við lagasetningu verði ávallt metið hvaða áhrif tillögur um lagabreytingar hafi á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.“ Ljóst er að þær breytingar sem lagðar eru til í umræddu frumvarpi eru í andstöðu við þessar áherslur.

Jafnframt bendir sambandið á að þegar ákvæðið um lágmarksprósentuhlutfall var fyrst lögfest, með lögum nr. 98/2006 um breytingu á þágildandi lögum nr. 66/1995, gerði sambandið miklar athugasemdir við að prósentuhlutfallið yrði fastsett í lögum. Í umsögn sambandsins, dags. 28. febrúar 2006, við tilvitnaða lagabreytingu segir m.a.:

*„Sambandið leggst hins vegar alfarið gegn því að lögbundin séu tiltekin lágmarks fjórframlög sveitarfélaga til einkarekinna grunnskóla, með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í 2. málslið 2. mgr. 23. gr. frumvarpsdraganna. Sambandið telur að með sama hætti og það á að vera í ákvarðanavaldi sveitarfélags að samþykkja eða synja um stofnun einkarekins skóla þá eigi það jafnframt að vera í ákvarðanavaldi sveitarfélags að ákveða fjórframlag til reksturs þess skóla hverju sinni. Sambandið telur að*

*lögbinding á lágmarksframlagi til einkaskóla, með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpsdrögum, sé frekleg skerðing á sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga. Hliðstæð dæmi um grófa íhlutun í starfsemi og rekstur sveitarfélaga mátti áður finna í ýmissi löggjöf um verkefni sveitarfélaga en þau hafa nú nánast öll verið afnumin. Almennt hefur ríkt sátt um það sjónarmið að sveitarfélögin ættu sjálf að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð eins og fram kemur í 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.“*

Þá er einnig vert að benda á að núgildandi ákvæði 1. mgr. 43. gr. b grunnskólalaga gerir ráð fyrir að umrætt prósentuhlutfall sé lágmarksgreiðsla. Það er því ekkert sem stendur í vegi fyrir því að sveitarfélög ákveði að greiða hærri framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla eins og dæmi eru um t.d. hjá Garðabæ.

### **Mat á fjárhagslegum afleiðingum fyrir sveitarfélög**

Í frumvarpinu er ekki að finna mat á fjárhagslegum afleiðingum frumvarpsins fyrir sveitarfélög og því hefur lögbundið kostnaðarmat samkvæmt 129. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011 ekki farið fram. Í stefnumörkun sambandsins fyrir 2018-2022 segir: „Nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins í garð sveitarfélaga skulu ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggji fullnægjandi fjármögnun.“ og „Sambandið beiti sér fyrir því að innleiðingu nýrra laga og stjórnvaldsákvæðana, svo sem aðalnámskráa og annarra opinberra áætlana í skólamálu, fylgi fjármagn svo að unnt sé að koma þeim til framkvæmda.“

#### *Forsendur útreiknings*

Samkvæmt útreikningum Hagstofu Íslands var árlegur meðalrekstrarkostnaður á hvern nemanda í grunnskólum árið 2018 1.931.094 krónur og vegin meðalverðbreyting rekstrarkostnaðar frá 2018 til október 2019 áætluð 3,8%. Af því leiðir að árlegur rekstrarkostnaður á hvern nemanda í grunnskólum, sem reknir eru af sveitarfélögum, er áætlaður 2.000.768 krónur í október 2019. Samkvæmt 43. gr. b grunnskólalaga skal framlag úr sveitarsjóði til sjálfstætt starfandi grunnskóla að lágmarki nema 75% af þeirri upphæð vegna yfirstandandi skólaárs, eða 1,5 m. kr. á hvern nemanda, og 70% af þeirri upphæð ef fjöldi nemenda við skólann er meiri en 200.

Rétt er að benda á að í þessum meðalkostnaði á nemanda á landsvísu er einnig kostnaður vegna sérkennslu, sérdeilda og sérskóla sem eru afar dýrir í rekstri. Rekstrarkostnaður vegna sérskóla nam 1,7 ma. kr. árið 2018.

Samkvæmt útreikningum Sambands íslenskra sveitarfélaga er meðalrekstrarkostnaður á hvern nemanda árið 2018 í almennum grunnskólum sveitarfélaga um 1.876.000 krónur sem er nokkuð lægri upphæð en Hagstofa gefur upp. Inn í þessum kostnaði er innri leiga sem og skólaakstur sem og allur kostnaður sem bókfærður er á hverja grunnskólastofnun. Sé rekstrarkostnaði vegna sérskóla bætt við, verður niðurstaðan um 1.911.951 kr. á nemanda sem er ca 1% lægri fjárhæð en viðmið frá Hagstofu Íslands.

Tekið skal fram að sjálfstætt starfandi skólar fá greitt sérstaklega vegna sérkennslu og stuðnings í samningum sveitarfélaga, þrátt fyrir að í reynd sé búið að taka tillit til þessara þátta í þeirri viðmiðunartölu sem Hagstofan gefur upp.

Því eru gerðar athugasemdir við að í útreikningum Hagstofu sé kostnaður vegna sérskóla innifalinn.

Árið 2018 var bókfærður kostnaður vegna frístundaheimila um 3,6 ma. kr. Í Reykjavíkurborg einni var kostnaður vegna frístundaheimila um 2,5 ma. kr., sem samsvarar um 70% af uppgefnum heildarkostnaði sveitarfélaga vegna frístundaheimila árið 2018. Allmörg sveitarfélög, þar af sum stór, hafa ekki aðgreint kostnað frístundaheimila frá rekstri grunnskóla, heldur færa sem kostnað beint á viðkomandi grunnskólastofnun. Af framangreindu má ljóst vera að kostnaður vegna frístundaheimila er vantallinn, og líklega 2-3 ma. kr. sem færðir eru á grunnskólastofnanir en ættu að vera færðir á sérlið frístundaheimila. Í þessu samhengi er rétt að benda á að sjálfstætt starfandi skólar krefjast þess þó að fá greitt sérstaklega vegna þjónustu frístundaheimila sem nú er lögbundin.

#### *Meðalkostnaður á landsvísu*

Frá því að lög nr. 91/2008 um grunnskóla voru sett hefur lágmarksframlag úr sveitarsjóði til einkaskóla miðast við hlutfall af meðal rekstrarkostnaði allra grunnskóla sveitarfélaga. Þó er rétt að velta því upp af hverju svo sé í stað þess að miða við meðalkostnað í því sveitarfélagi sem gerir þjónustusamning við sjálfstætt starfandi aðila. Allir sjálfstætt starfandi grunnskólar starfa á höfuðborgarsvæðinu. Eðli máls samkvæmt er rekstrarkostnaður grunnskóla hærri í dreifðari og fámennari byggðum en í þeim þéttbýlli. Þá er hlutfall fámennra og dýrra skóla hátt á Íslandi (27% með færri nemendur en 100).

Vert er að benda á að í öllum tilvikum er meðalkostnaður á hvern grunnskólanemanda talsvert lægri í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu en á landsvísu. Má nefna sem dæmi Kópavogsbæ þar sem meðalkostnaður á nemanda árið 2018 var um 1.700 þús. kr., Garðabæ þar sem meðalkostnaður á nemanda var 1.715 þús. kr. og í Hafnarfjarðarbæ þar sem meðalkostnaður á nemanda var 1.746 þús. kr. Í tilviki Kópavogsbæjar munar því 231 þúsund krónum á hvern nemanda miðað við meðalrekstrarkostnað nemanda á landsvísu, áður en tillit er tekið til verðlagsbreytinga.

#### *Hækkun hlutfallstalna*

Hækkun hlutfallstölu í 1. mgr. 43. gr. b grunnskólalaga úr 75% í 90% þýðir að sveitarfélög hefðu þurft að greiða 300 þús. kr. meira með hverjum nemanda í sjálfstætt starfandi skóla á yfirstandandi skólaári en þau gera nú. Samkvæmt nógildandi ákvæði þar sem kveðið er á um að framlag úr sveitarsjóði til sjálfstætt starfandi grunnskóla sé að lágmarki 75% af meðaltalsrekstrarkostnaði á hvern nemanda, er lágmarksframlag því um 1,5 m. kr. á hvern nemanda. Sé hins vegar miðað við 90% af meðalrekstrarkostnaði á hvern nemanda hefði lágmarksframlagið verið 1,8 m. kr. Þetta jafngildir 20% hækkun á lágmarksframlagi.

Hið sama gildir vegna framlaga til sjálfstætt starfandi skóla með fleiri en 200 nemendur. Samkvæmt nógildandi lögum skal framlag þeirra vera að lágmarki 70% af viðmiði Hagstofu, en í frumvarpinu er lagt til að hlutfallstalan hækki upp í 85%. Það hefði einnig þýtt 300 þús. kr. hækkun á hvern nemanda á yfirstandandi skólaári, þ.e. farið úr 1,4 m. kr. á hvern nemanda og upp í 1,7 m. kr. á hvern nemanda sem samsvarar 21% hækkun.

Á landinu eru starfandi 11 sjálfstætt starfandi grunnskólar sem allir eru starfræktir á höfuðborgarsvæðinu. Samtals er fjöldi nemenda þeirra 1.082. Af því leiðir að kostnaðarauki sveitarfélaga væri 324 m. kr. á yfirstandandi skólaári ef lágmarksviðmið skv. 1. mgr. 43. gr. b grunnskólalaga væri 90% í stað 75% nú.

Ef bundið verður í lög að framlag til sjálfstætt starfandi grunnskóla verði að lágmarki 90% af meðalrekstrarkostnaði á nemanda á landsvísu, þá leiðir það af sér að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu þyrftu mörg hver að greiða hærra framlag til nemenda í sjálfstætt starfandi skólum en meðalkostnaður þeirra sjálfra er. Á yfirstandandi skólaári hefði það þýtt að Kópavogsbær hefði þurft að greiða 35 þús. kr. hærra framlag með hverjum nemanda í sjálfstætt starfandi skóla en sem nemur meðalkostnaði sveitarfélags á nemanda. Við það bætist að sjálfstætt starfandi skólar fá að auki greitt sérstaklega fyrir stuðning og sérkennslu líkt og fyrr segir. Ekki er starfandi sjálfstætt starfandi skóli í Mosfellsbæ þegar þetta er ritað. Ef slíkur skóli yrði settur á fót þar, þyrfti sveitarfélagið að greiða verulega mikið hærra framlag á hvern nemanda í þeim skóla, en það greiðir að meðaltali á hvern nemanda í grunnskólum sveitarfélagsins, eða sem nemur 231 þús. kr.

	Meðalkostnaður á nem.	Verðlagsbr.(3.8%)	90% viðmið	Munur
Viðmið Hagstofu	1.931.094	2.000.768	1.800.691	
Mosfellsbær	1.511.000	1.569.410	1.800.691	231.281
Kópavogsbær	1.700.000	1.765.716	1.800.691	34.975
Garðabær	1.715.000	1.781.296	1.800.691	19.395

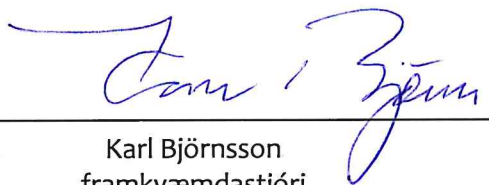
Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

#### Að lokum

Með vísan til framangreinds leggst sambandið gegn samþykkt frumvarpsins enda felur það í sér takmörkun á sjálfstjórnarrétti og svigrúmi sveitarfélaga til aðlögunar. Þá hefur mat á fjárhagslegum áhrifum fyrir sveitarfélög ekki farið fram en samkvæmt framangreindu mati sambandsins getur frumvarpið haft verulegar fjárhagslegar afleiðingar fyrir sveitarfélögin og ekki virðist gert ráð fyrir að fyrirséður kostnaðarauki verði bættur með fjárframlögum úr ríkissjóði.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri