

# Þróun rekstrar grunnskóla frá 1996 til 2022

Til hagnýtingar við innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, menntastefnu til 2030 og aðgerða í byggðaááætlun er lúta að menntun og fræðslu

Anar Haraldsson

## Samantekt

Við yfirfærslu grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga haustið 1996 voru markaðir sérstakir tekjustofnar fyrir sveitarfélögin til þess að standa undir rekstri þeirra sem nam 2,84% hækkun útsvars. Leggja átti mat á það fyrir 1. ágúst 2000 hvort tekjustofnar þeir sem markaðir voru við yfirfærsluna stæðu undir raunkostnaði.

Samhliða yfirfærslunni var tekin ákvörðun um að fjölga kennslustundum í áföngum þannig að vikulegar kennslustundir yrðu 336 á viku haustið 2001 en vikulegar kennslustundir höfðu verið 309 árið 1996.

Í aðdraganda yfirfærslunnar höfðu íslensk stjórnvöld gerst aðilar að Salamanca-yfirlýsingunni og hugmyndafræði um skóla án aðgreiningar. Þar var mörkuð stefna um að mæta ætti þörfum allra barna í skólum og einnig þeim sem hefðu sérstakar þarfir.

Grunnskólum fækkaði úr 196 í 174 á tímabilinu 1997-2022.

Hádegismatur og morgunhressing eru almennt í boði í grunnskólum í dag en voru ekki í boði fyrir einsetningu grunnskóla.

Jafnframt hefur færst í vöxt að sveitarfélög annist kaup á námsgögnum.

Kennsluhættir hafa einnig tekið miklum breytingum, m.a. með þróun í upplýsingatækni.

Miklar breytingar urðu á samsetningu nemenda sé litið til bakgrunns þeirra á tímabilinu 1997-2022. Árið 1997 voru innan við 1% nemenda með annað móðurmál en íslensku í grunnskólum landsins en þeir voru tæp 14% nemenda árið 2022.

### Lærdómur

- Starfsemi grunnskóla er lifandi starfsemi sem tekur breytingum í samræmi við þróun samfélagsins og tekur mið af nýrri þekkingu og breyttum viðhorfum.
- Tímasetning fjárhagslegs endurmats á yfirfærslu grunnskólans árið 2000 gaf takmarkaða mynd af því hvort að fjárhagsleg markmið yfirfærslunnar höfðu gengið eftir.
- Tímabært að endurskoða almenn reglugerð um jöfnunarframlög jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 351/2002, með síðari breytingum.
- Vísbendingar um að innleiðingartímabil laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 verði fimm ár.
- Leggja ber áherslu á að kostnaðarmat sé framkvæmd í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga.
- Mikilvægt er að mörkuð verði stefna og settir verði fram skýrir mælikvarðar á kostnaðarmyndun í skólastarfi, þeim sé viðhaldið og þeir uppfærðir a.m.k. árlega.
- Jafnframt þarf að gæta þess að mörkuð verði stefna og settir verði fram skýrir mælikvarðar á gæði í skólastarfi sem bæði nýtist í innlendum og erlendum samanburði.

- Til þess að slíkir mælikvarðar geti orðið að veruleika þurfa stjórnvöld, sveitarfélög og stofnanir þeirra að sameinast um að endurskoða alla gagnasöfnun er varðar skólastarf og velferðarþjónustu við börn.
- Stjórnvöld þurfa að móta stefnu-til framtíðar um æskilega samsetningu mannauðs í grunnskólum byggða á reynslu og væntri þróun samfélagsins og skólastarfs út frá menntastefnu til ársins 2030.
- Lögð skal áhersla á að skoðaðir verði kostir þess og gallar að fjölga virkum kennslustundum kennara með það að markmiði að hækka grunnlaun þeirra og draga úr þörf fyrir fjölgun stöðugilda.
- Mótuð verði stefna um fyrirkomulag stoðþjónustu við nemendur sem þurfa aðstoð í skólanum og að hún verði kostnaðarmetin með það að markmiði að bæta nýtingu mannauðs og auka gæði þjónustu.

### Rekstrartekjur

- *Útsvarstofn sveitarfélaga hefur vaxið um 552%, á verðlagi hvers árs, á tímabilinu 1998-2022.*
- *Árið 1998 voru tæplega 5 útsvarsgreiðendur að baki hverju grunnskólabarni en árið 2022 voru þeir 6,8.*
- *Útgjöld vegna reksturs grunnskóla sem hlutfall af útsvarstofni sveitarfélaga hafa haldist nokkuð stöðugt á tímabilinu 1998-2022 og hafa verið á bilinu 5-6%.*

### Rekstrargjöld

- *Rekstrargjöld hafa aukist um 160,9% af raunvirði á tímabilinu 1998-2022. Þau voru 46,4 ma.kr árið 1998 en 121 m.kr. árið 2022 sem gerir meðalvöxt um 6,7% á ári.*
- *Árlegur meðalvöxtur landsframleiðslu á föstu verðlagi ársins 2022 var á sama tímabili 4,1%.*
- *Útgjöld vegna reksturs grunnskóla var 3,2% af landsframleiðslu árið 1998 en 4,3% árið 2022.*

### Nemendur

- *Nemendum í grunnskólum á Íslandi fjölgaði um 11,1% frá 1998-2022 og voru þann 15. október 2022 47.115.*
- *72% af fjölgun nemenda á árunum 1998-2022 er vegna grunnskólabarna sem flytja til landsins á árabilinu 2014-2022.*
- *Fólki á Íslandi hefur á árunum 1998-2022 fjölgað um tæplega 40% og því er fjölgun grunnskólanema aðeins um fjórðungur af aukningu í heildar mannfjölda.*

### Starfsfólk

- *Stöðugildum starfsfólks í grunnskólum fjölgaði um rúmlega 69% á árunum 1998-2022 og voru 8.361 í lok tímabilsins (mynd 11).*

- Stöðugildum stjórnenda fjölgaði um 108% á tímabilinu.
- Stöðugildum ófaglærðra sem sinna stuðningi hefur fjölgað mest eða um 518%.
- Stöðugildum faglærðra sem sinna stuðningi hefur fjölgað um 478%.
- Stöðugildum þeirra sem sinna kennslu hefur á sama tíma fjölgað um 49% (mynd 13).
- Hlutfall starfa sem sinna kennslu hefur dregist saman á tímabilinu 1998-2022 (mynd 14).

### Stjórnendur

- Fjölgun í stöðugildum deildastjóra er ein megin ástæða fjölgunar stöðugilda stjórnenda í grunnskólum (mynd 15).
- Nemendum á hvert stöðugildi stjórnenda hefur fækkað úr rúmlega 133 árið 1998 í rúmlega 71 árið 2022 eða um 87%
- Starfsmönnum öðrum en stjórnendum á hvert stöðugildi stjórnenda hefur fækkað á sama tíma um 25% og voru tæplega 12 stöðugildi starfsmanna á hvert stöðugildi stjórnenda árið 2022 en voru tæplega 15 árið 1998.

### Kennarar

- Um 13 nemendur voru á hvert stöðugildi kennara árið 1998 en tæplega 10 nemendur voru á hvert stöðugildi kennara árið 2022.

### Nemendur með stuðning

- Tæplega 11 þúsund nemendur nutu stuðnings í grunnskólum árið 2004 en þeir voru tæplega 15 þúsund árið 2020 sem er aukning um 38% (mynd 19). Á sama tíma fjölgaði nemendum um 5%.
- Árið 2004 voru rúmlega 13 nemendur á hvert stuðningsstöðugildi en hafði fækkað í rúmlega 8 nemendur árið 2020 (mynd 20).

### Rekstrargjöld á hvern nemanda

- Raunaukning meðalgjalda á hvern nemanda er 130% frá árinu 1998 til 2022. Gjöldin fara úr því að vera 1,1 m.kr. árið 1998 í 2,4 m.kr. árið 2022 að jafnaði á hvern nemanda (mynd 21).
- Meðalgjöld á hvern nemanda voru hæst í skólum með 1-20 nemendur og fór lækkandi eftir stærð skóla þar til að komið er að stærðarflokki skóla með 301-400 nemendur. Lítil munur var á meðalgjöldum á hvern nemanda í skólum sem höfðu fleiri en 300 nemendur.

### Samanburður

- Rekstrargjöld á hvern nemanda eru einna hæst meðal OECD ríkjanna hér á landi. Ísland skipar þar þriðja sæti á eftir Lúxemborg og Noregi.
- Grunnlaun íslenskra grunnskólakennara voru árið 2021 jöfn grunnlaunum kollega þeirra í Noregi en hærri en finnskra grunnskólakennara. Sænskir og danskir grunnskólakennarar eru með hærri grunnlaun en þeir íslensku.

- *Laun íslenskra grunnskólakennara með 15 ára starfsreynslu eru lægri en laun kennara á öðrum Norðurlöndum að Finnlandi undanskildu en finnskir og íslenskir grunnskólakennarar með 15 ára starfsreynslu hafa sömu laun.*
- *Ef skoðuð eru hæstu laun grunnskólakennara innan OECD er Ísland eftirbátur allra Norðurlandanna. Athygli vekur að bilið á milli íslenskra grunnskólakennara með 15 ára starfsreynslu og þeirra sem hafa hæstu launin er lítið.*
- *Kennslutími (teaching hours) íslenskra kennara er með því lágsta sem þekkist innan OECD. Laun kennara virðast því samkeppnisfær ef lítið er til kennslutíma.*

## Efnisyfirlit

<b>Samantekt</b> .....	<b>1</b>
<b>Inngangur</b> .....	<b>8</b>
<b>Þróun reksturs grunnskóla</b> .....	<b>10</b>
<b>Lýsing á rekstrargögnum</b> .....	<b>11</b>
<b>Rekstrartekjur</b> .....	<b>13</b>
Útsvarsstofn .....	13
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	15
<b>Rekstrargjöld</b> .....	<b>15</b>
Nemendur .....	21
Starfsfólk .....	22
Stöðugildi stjórnenda .....	26
Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi starfsfólks grunnskóla .....	27
Nemendur með stuðning .....	29
Rekstrargjöld á hvern nemanda .....	30
Húsnæðiskostnaður .....	33
Kennslustundir .....	34
<b>Lög og stefnumótun grunnskóla</b> .....	<b>34</b>
Lög um grunnskóla .....	35
Reglugerðir.....	35
Kostnaðarmat skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.....	36
<b>Samanburður</b> .....	<b>36</b>
<b>Lærdómur</b> .....	<b>40</b>
<b>Heimildarskrá</b> .....	<b>43</b>

## Myndayfirlit

Mynd 1. Samanburður á nettó rekstrargjöldum grunnskóla, á nafnverði í m.kr., frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands milli áráanna 2002 til 2022 .....	11
Mynd 2. Þróun útsvarsstofns, í m.kr. á verðlagi hvers árs og vöxtur hans frá 1998 til 2022 ..	13
Mynd 3. Fjöldi útsvarsgreiðenda á hvern nemanda í grunnskólum og hlutfallseg fjölgun nemenda og mannfjölda árin 1998 til 2021 .....	14
Mynd 4. Útsvarsstofn, í m.kr. á verðlagi hvers árs, og hlutfall útgjalda grunnskóla af útsvarsstofni 1998 til 2022 .....	15
Mynd 5. Nettó rekstrargjöld vegna grunnskóla, stoðþjónustu og miðlægrar stjórnunar frá 1998 til 2022, á verðlagi 2022.....	16
Mynd 6. Samanburður á vexti landsframleiðslu og útgjalda grunnskóla á verðlagi 2022 og hlutfall útgjalda grunnskóla af landsframleiðslu árin 2002 til 2022. ....	17
Mynd 7. Hlutfallsleg raunaukning rekstrargjalda barna- og unglíngastígs og yfirstjórnar árin 1998 til 2022 (á verðlagi 2022). ....	18
Mynd 8. Hlutfallsleg raunaukning rekstrargjalda stoðþjónustu í skólástarfi frá 1998 til 2022. ....	18
Mynd 9 Þróun fjölda nemenda, rekstrargjalda, rekstrartekna, í m.kr. á verðlagi hvers árs, árin 1998 til 2022 .....	20
Mynd 10. Þróun í fjölda nemenda í grunnskólum og hlutfallsleg aukning þeirra og í mannfjölda frá 1998 til 2022. ....	21
Mynd 11. Þróun á fjölda stöðugílda og hlutfallsleg fjölgun þeirra í grunnskólum frá 1998 til 2022 .....	22
Mynd 12. Þróun á skiptíngu stöðugílda eftir starfsheitum í grunnskólum árin 1998 til 2022.	24
Mynd 13. Hlutfallsleg breyting stöðugílda eftir starfsheitum árin 1998 til 2022. ....	25
Mynd 14. Hlutfallsleg skiptíng stöðugílda eftir starfsheitum í grunnskólum árin 1998 til 2022. ....	25
Mynd 15. Þróun á fjölda stöðugílda stjórnenda í grunnskólum árin 1998 til 2022.....	26
Mynd 16. Meðalfjöldi nemenda og stöðugílda starfsmanna á hvert stjórnendastöðugílda í grunnskólum árin 1998 til 2022 .....	27
Mynd 17 Samanburður á þróun fjölda nemenda og stöðugílda árin 1998 til 2022 .....	28
Mynd 18. Fjöldi nemenda á hvert stöðugílda kennara og stöðugílda alls í grunnskólum árin 1998 til 2022. ....	28
Mynd 19. Samanburður á fjölda nemenda með stuðning og fjölda stöðugílda sem sinna stuðningi í grunnskóla árin 2004 til 2020. ....	29
Mynd 20. Fjöldi nemenda með stuðning á hvert stuðningsstöðugílda árin 2004 til 2020.....	30
Mynd 21. Rekstrargjöld barna- og unglíngastígs og meðalrekstrargjöld á hvern nemanda, m.kr. á verðlagi 2022, árin 1998 til 2022. ....	31
Mynd 22. Dreifíng rekstrargjalda, án innri leígu og skólaaksturs í þús. kr., á hvern nemanda í grunnskólum með 1-100 nemendur árið 2021.....	32
Mynd 23. Dreifíng á rekstrargjöldum, þús. kr., vegna innri leígu í grunnskólum, raðað eftir fjölda nemenda í skóla, árið 2021.....	33
Mynd 24. Útgjöld, í USD, vegna grunnskóla á hvern nemanda árið 2020.....	37
Mynd 25. Samanburður á grunnlaunum grunnskólakennara í USD 2021 innan OECD.....	38
Mynd 26. Samanburður á launum grunnskólakennara með 15 ára starfsreynslu í USD 2021 innan OECD. ....	39
Mynd 27. Samanburður á hæstu launum grunnskólakennara í USD 2021 innan OECD. ....	39

Mynd 28. Samanburður á meðalfjölda klukkustunda í kennslu og undirbúningstíma kennara árið 2019 .....	40
---	----

## Töfluyfirlit

Tafla 1. Ákvæði til bráðabirgða um fjölgun vikulegra kennslustunda frá árinu 1997 til 2001 í lögum nr. 66/1995 um grunnskóla. ....	9
Tafla 2 Skipting framlaga á grunni reglugerðar nr. 351/2002 árið 2022 í m.kr. ....	15
Tafla 3. Meðalfjöldi vikulegra kennslutíma hvers nemanda í grunnskóla skólaárið 2019/2020 borið saman við lágmarksfjölda kennslutíma samkvæmt lögum um grunnskóla. ....	34



## Inngangur

Á grundvelli viljayfirlýsingar Sambands íslenskra sveitarfélaga og stjórnvalda varðandi samstarf um úttekt á þróun grunnskóla-og þjónustu við börn fékk Samband íslenskra sveitarfélaga HLH ráðgjöf til að framkvæma greiningu á þróun rekstrarkostnaðar grunnskóla frá 1996 til 2022.

Tilgangur greiningarinnar er að skoða með hvaða hætti ríki og sveitarfélög geta hagnýtt reynslu af yfirfærslu grunnskóla vegna samtarfs um innleiðingu menntastefnu til 2030, nýrra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og aðgerða í byggðaáætlun um skólaþjónustu, starfsþróun og þverfagleg landshlutateymi.

Skýrsla þessi gerir grein fyrir forsendum í yfirfærslu grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga og þróun í rekstri grunnskóla frá árinu 1996 til 2022. Greiningin er sett í samhengi við þróun samfélagsins út frá efnahagslegu sjónarhorni, mannfjöldaþróun, stefnumörkun stjórnvalda meðal annars í gegnum lög, reglugerðir, menntastefnu, aðalnámskrá, stefnumótun sveitarfélaga o.s.frv.

Greiningin er síðan sett í samhengi við innleiðingu laga nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030.

## Samkomulag um yfirfærslu á starfsemi grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga

Ríki og sveitarfélög gerðu með sér samkomulag í mars 1996 um að starfsemi grunnskóla yrði alfarið á ábyrgð sveitarfélaga frá og með hausti sama ár.<sup>1</sup> Til að mæta -kostnaðarauka sveitarfélaga vegna yfirfærslunnar var mörkuð stefna um að útsvar hækkaði um 2,75% stig 1. janúar 1997 og um 0,05% ári seinna.

Þannig voru markaðir sérstakir tekjustofnar fyrir sveitarfélögin til að standa undir fjármögnun starfsemi grunnskóla. Ætlunin var að -2,65% útsvarshækkun ætti að standa undir rekstrargjöldum grunnskóla vegna yfirfærslunnar og 0,1% var ætlað að standa undir kostnaðarauka sveitarfélaga vegna nýrra grunnskólalaga. Í samkomulaginu var gert ráð fyrir að 2,07% útsvarsins greiddist beint til sveitarfélaga, en 0,77% útsvarsins færi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem síðan myndi greiða jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla.

Til að styðja við markmið um einsetningu grunnskóla var gert ráð fyrir viðbótarframlagi úr ríkissjóði milli áruna 1997 til 2001 sem ætlað var að fjármagna grunnskólabyggingar.

Vegna breytinga á lífeyrismálum starfsmanna ríkisins árið 1996, sem leiddi til hækkana á iðgjaldagreiðslum sem ekki hafði verið gert ráð fyrir í samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga, var útsvarhlutfall sveitarfélaga hækkað um 0,9% stig til mæta þeim kostnaðarauka. Þar af leiðandi var útsvarshlutar sveitarfélaga í upphafi árs 1997 hækkað í 2,79% og ári seinna var sú hækkun komin í 2,84%.

Aðilar voru sammála um að vikulegum kennslutímum yrðu fjölgað í áföngum frá hausti 1997 til haustsins 2001.

*Tafla 1. Ákvæði til bráðabirgða um fjölgun vikulegra kennslustunda frá árinu 1997 til 2001 í lögum nr. 66/1995 um grunnskóla.*

	Fjöldun kennslust.	Vikulegar kennslustundir	Meðalfj. kennslust. á bekk	Aukning í %
Haustið 1996		309	30,9	
Haustið 1997	5	314	31,4	1,6%
Haustið 1998	5	319	31,9	3,2%
Haustið 1999	5	324	32,4	4,9%
Haustið 2000	5	329	32,9	6,5%
Haustið 2001	7	336	33,6	8,7%

*Heimild: 878. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla*

Einnig komu fram áform um endurskoðun reglugerðar um sérkennslu og sérfræðipjónustu.

Að lokum var ráðgert að fjárhagslegt endurmat yfirfærslunnar færi fram fyrir 1. ágúst árið 2000. Tilgangur endur matsins var að endurmeta tekjupörf með tilliti til þróunar á kostnaði við framkvæmd grunnskólalaganna í ljósi reynslu áruna 1996-1999.

## Þróun reksturs grunnskóla

Á þeim tíma sem liðinn er frá því að sveitarfélög tóku yfir ábyrgð á starfsemi grunnskóla með breytingu laga nr. 66/1995, þar sem þeim er gert skylt að halda skóla fyrir öll börn og unglinga á aldrinum 6 til 16 ára, fram til dagsins í dag -hafa átt sér stað ýmis konar breytingar. Er þá bæði átt við breytingar í starfsemi grunnskóla og í samfélaginu almennt.

Árið 1994 gerðust íslensk stjórnvöld aðilar að Salamanca-yfirlýsingunni. Yfirlýsingin fjallar um aðgerðir fyrir nemendur með sérþarfir. Með undirritun yfirlýsingarinnar gáfu íslensk stjórnvöld til kynna áform sín um framtíðarmarkmið og stefnu í kennslu nemenda með sérþarfir.<sup>2</sup> Frá þeim tíma hefur stefnumótun sveitarfélaga og stjórnvalda í gegnum lög og reglugerðir tekið mið af Salamanca-yfirlýsingunni.<sup>3</sup>

Í upphafi yfirfærslu grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga var lögð áhersla á einsetningu grunnskóla yrði lokið árið 2004 en 99% grunnskóla landsins voru einsetnir árið 2002. Sveitarfélög með stuðningi frá ríkissjóði réðust í fjárfestingu í skólahúsnæði þar sem skólinn var tvísetinn áður til þess að geta breytt starfseminni og tekið á móti öllum nemendum á sama tíma.

Heildarfjöldi nemenda árið 1997 var 42.318 en í lok árs 2022 voru þeir 47.115, sem er aukning um 4.797 nemendur eða 11,3%. Þegar rýnt er í þróun á samsetningu nemendahópsins milli árána 1997 til 2022 kemur í ljós að fjölgun nemenda á þeim tíma má fyrst og fremst rekja til fjölgunar nemenda með erlendan bakgrunn.

Hlutfall nemenda í grunnskólum með annað móðurmál en íslensku var árið 1997 innan við 1% af heildarfjölda nemenda en þá voru þeir 377. Sama ár voru töluð 31 tungumál í grunnskólum landsins. Árið 2022 var hlutfall nemenda með annað móðurmál en íslensku komið í 13,9% og var fjöldi þeirra 6.570 og fjöldi tungumála sem töluð voru þá 50.<sup>4</sup> Megin ástæður þessarar fjölgunar má rekja til III. hluta EES-samningsins um frjálsa fólksflutninga, fjölgun flóttafólks á heimsvísu og góðra lífskjara á Íslandi í samanburði við önnur Evrópulönd og ríki heimsins.

Grunnskólum og sveitarfélögum hefur fækkað milli árána 1997 og 2022. Árið 1997 voru sveitarfélög á Íslandi 165 -og grunnskólar 196 en í lok árs 2022 voru sveitafélög 64 og grunnskólar 174. Skýra má hluta af fækkun grunnskóla til -sameiningar sveitarfélaga en einnig hafa sveitarfélög sameinað litla grunnskóla við aðrar stærri grunnskólaeiningar vítt og breytt um landið. Við sameiningar grunnskóla gefast tækifæri til að nýta fjármuni og fjárfestingar með öðrum hætti en áður, t.d. með tilliti til kennslu. Með sameiningu grunnskóla nýtast fjármunir vegna viðhalds og fjárfestingar í skólahúsnæði betur. Sameiningu grunnskóla fylgir þó oft einhver fórnarkostnaður til dæmis í lengri ferðatíma fyrir nemendur til og frá grunnskóla.

Á þeim tíma sem fjárfest var í stækkun á skólahúsnæði vegna einsetningu grunnskólans var gert ráð fyrir rekstri mótuneyta-. Nú til dags geta öll börn í grunnskólum landsins fengið hádegismat gegn gjaldi og að auki þá bjóða margir skólar morgunhressingu fyrir nemendur.

Á undanförunum árum hefur það færst í vöxt að sveitarfélög annast innkaup námsgagna handa nemendum. Mismunandi er eftir sveitarfélögum hvort þau innheimta gjald fyrir

kaupin en í dag greiða foreldrar ekkert gjald fyrir almenn námsgögn. Á sama tíma hafa sveitarfélög nýtt í auknu mæli spjaldtölvur við kennslu í nútímavæðingu kennsluhátta og fjárfest í þeim fyrir nemendur.

## Lýsing á rekstrargögnum

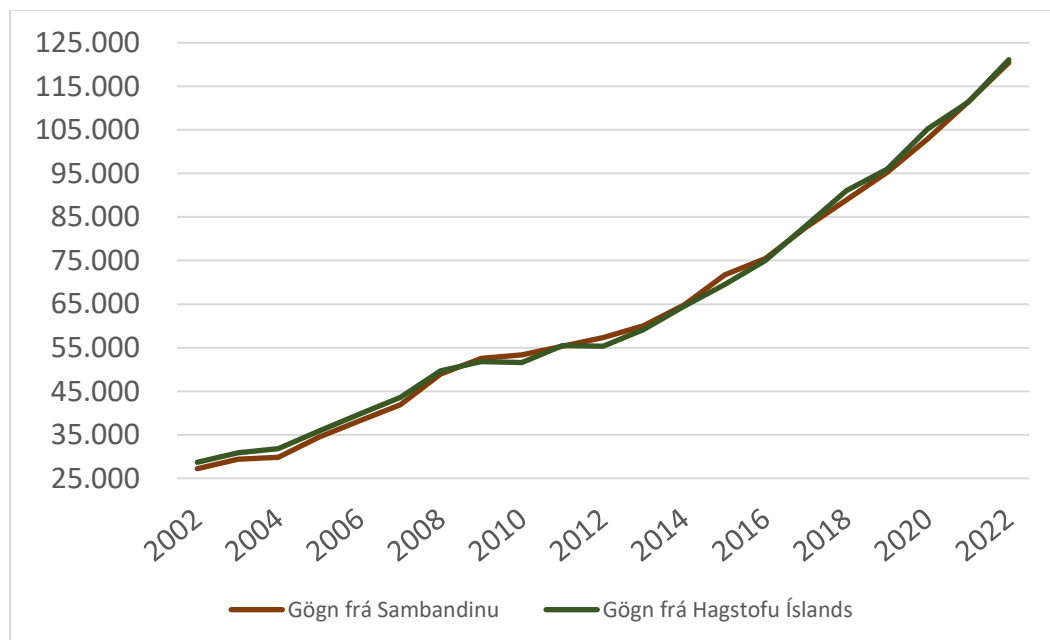
Meðfylgjandi greining byggir á fjölþættum gögnum- um rekstrargjöld grunnskóla.

Á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga eru gögn sem sýna sundurliðun á rekstri sveitarfélaga eftir málaflokkum sem unnin eru upp úr ársreikningum sveitarfélaga og ná aftur til ársins 2002.

Hagstofa Íslands hefur yfir að ráða miklum magni upplýsinga um fjármál hins opinbera og er þar að finna samfelld rekstrargögn um grunnskóla allt aftur til ársins 1998.

Flokkun útgjalda hins opinbera hjá Hagstofu Íslands tekur mið af COFOG-staðli (e. Classification of the Functions of Government) sem gefin er út af Sameinuðu þjóðunum. Alþjóðastofnanir svo sem OECD, IMF og Eurostat styðjast við staðalinn við flokkun útgjalda hins opinbera.

Samanburður á fyrrnefndum gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands fyrir tímabilið 2002-2022 leiddi í ljós lítil frávik. Í upphafi tímabilsins er mismunur á gögnunum mestur en dregst svo saman þegar líða tekur á tímabilið eins og fram kemur á mynd 1.



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga<sup>5</sup>

Mynd 1. Samanburður á nettó rekstrargjöldum grunnskóla, á nafnverði í m.kr., frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands milli árana 2002 til 2022

Með hliðsjón af niðurstöðu samanburðargreiningar á rekstrargögnum -frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands tók rekstrargreining grunnskóla mið af gögnum Hagstofu Íslands þar sem þau gögn -ná aftur til ársins 1998.

Hægt er að nálgast upplýsingar um rekstrargjöld grunnskóla fyrir árin 1996 og 1997 úr hagskýrslum um sveitarsjóðareikninga, skýrslu KPMG um flutning á rekstri grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga frá nóvember 2000 og skýrslu Ólafs Darra Andrason um mat á kostnaði sveitarfélaga við yfirtöku á rekstri alls grunnskólans 1. ágúst 1996 og kostnaðaráhrifum nýrrar aðalnámskrár frá júní 2000. Ekki var unnt að bera saman aðferðarfræði þeirra rekstrargagna sem koma fram í umræddum skýrslum og því nær rekstrargreining þessi einungis aftur til ársins 1998.

Við lestur skýrslunnar er mikilvægt að hafa í huga að öll rekstrargögn og uppgjör miðast við almanaksárið en starfsemi grunnskóla miðast við haust- og vorönn sem ná yfir tvö ár, sem dæmi þá skila sveitarfélög starfsemistölum grunnskóla til Hagstofa Íslands á haustin.

Rekstrargögn Hagstofu Íslands eru sótt úr flokkun samneyslu sveitarfélaga eftir málaflokkum í mestir sundurliðun.<sup>6</sup> Þar eru menntamál flokkuð undir flokknum 09. Undirflokkar menntamála taka mið af Cofog flokkuninni og flokkun útgjalda fyrir hvern undirflokk má finna í leiðarvísi frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.<sup>7</sup> Stuðst er við eftirfarandi flokkun vegna útgjalda menntamála sveitarfélaga:

- 0912 Barnaskólastig (1.-7. bekkur grunnskóla)
- 0921 Unglingastig (8.-10. bekkur grunnskóla)
- 0960 Stoðþjónusta í skólastarfi
- 0980 Menntamál, ótalin annars staðar

Flokkar 0912 og 0921 innifela bein rekstrargjöld grunnskóla (öll skólastig) en undanskilin er stoðþjónusta við skóla sem flokkast undir 0960.

Flokkur 0960 innifelur rekstrargjöld vegna stoðþjónustu við menntun sveitarfélaga fyrir öll skólastig.<sup>8</sup> Flokkunin er ekki einangruð við grunnskóla og þar af leiðandi er hlutdeild kostnaðar grunnskóla í þeim kostnað fundinn út með nálgun kostnaðar. Hlutfall kostnaðar 0912 og 0921 er fundinn út með eftirfarandi aðferð:

$$\text{Hlutdeild (0912 og 0921) í 0960} = \frac{(0912 + 0921)}{(0912 + 0921 + 0922 + 0950 + 0960 + 0980)}$$

Hafa verður í huga að kostnaður vegna stoðþjónustu undir flokkun 0960 lýsir ekki endilega nákvæmlega kostnaði vegna stoðþjónustu við nemendur svo sem útgjalda vegna launa og launatengdra gjalda stuðningsfulltrúa. Þau útgjöld geta flokkast undir flokkun 0912 og 0921. Undir stoðþjónustu getur fallið kostnaður vegna matarinnkaupa, skólaaksturs o.s.frv.

Flokkur 0980 innifelur gjöld vegna yfirstjórnar vegna menntunarhlutverks sveitarfélaga.<sup>9</sup> Flokkunin er ekki einangruð við grunnskóla og þar af leiðandi er hlutdeild kostnaðar grunnskóla í þeim kostnað fundinn út með nálgun kostnaðar. Hlutfall kostnaðar 0912 og 0921 í 0980 er fundinn út með sömu aðferð og hér að framan.

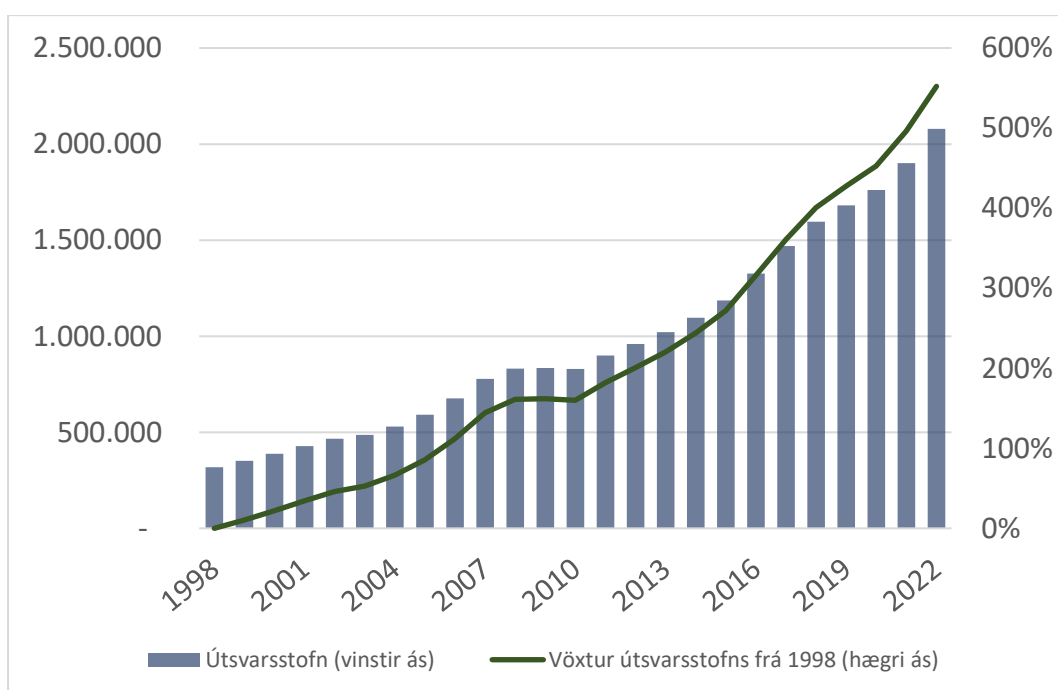
## Rekstrartekjur

Tekjur sveitarfélaga byggjast m.a. á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Samkvæmt lögnum hafa sveitarfélög tekjur af útsvari, fasteignaskatti og framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Sveitarfélög hafa svo heimildir til að taka gjald fyrir ákveðna tegund af þjónustu.

## Útsvarsstofn

Útsvarsstofn er sá stofn sem myndaður er af öllum launatekjum landsmanna. Útsvarstekjur sveitarfélaga er skattur eða hlutdeild í þeim stofni.

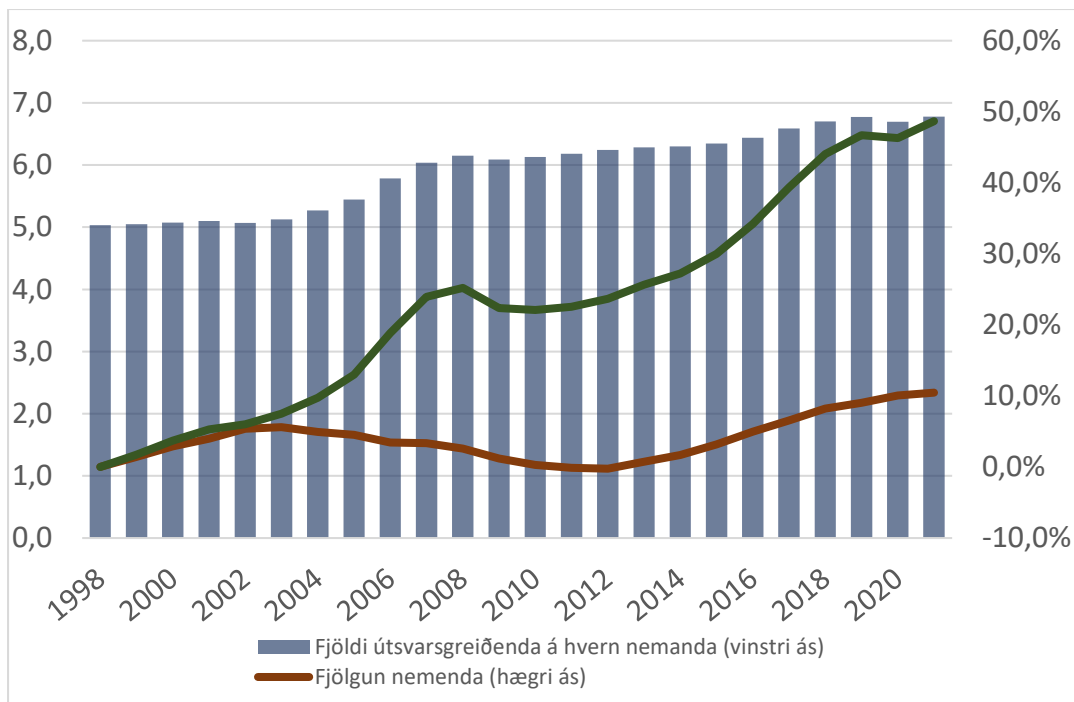
Útsvarstekjur eru langstærsti tekjustofn sveitarfélaga og er sá stofn sem samið var um aukningu á við fjármögnun á yfirfærslu grunnskóla 1996.



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga<sup>10</sup>

Mynd 2. Þróun útsvarsstofns, í m.kr. á verðlagi hvers árs og vöxtur hans frá 1998 til 2022

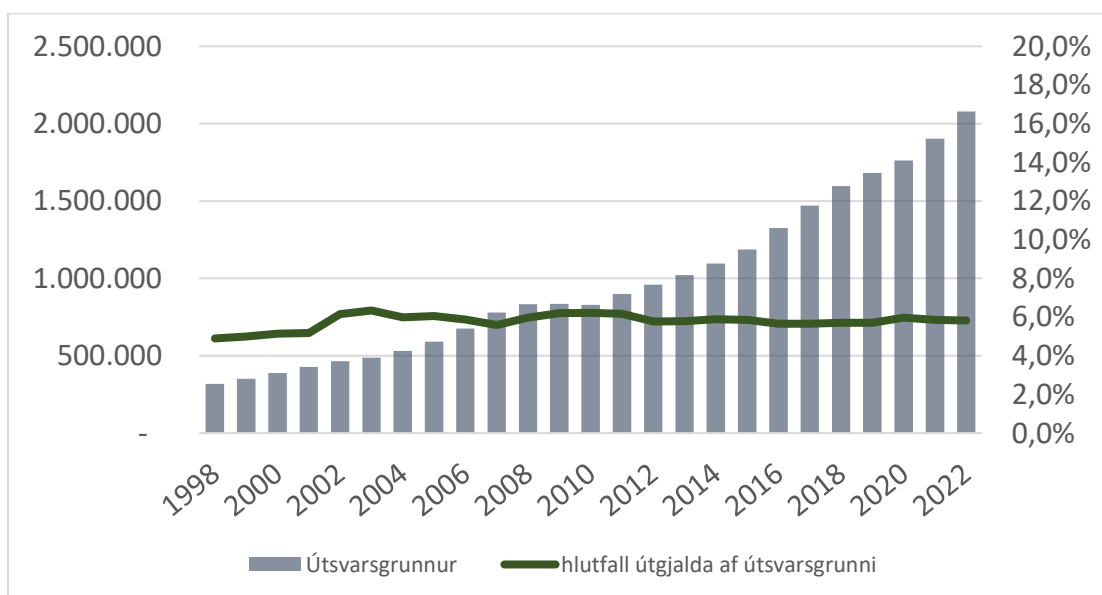
Eins og sjá má á mynd 2 þá hefur útsvarsstofn sveitarfélaga vaxið um 552% frá árinu 1998 til 2022. Myndin lýsir ákveðnu sambandi milli launaþróunar og vinnumagnsaukningar á tímabilinu. Þar sést að launahækkningar skila sér beint inn í útsvarsstofninn og við það bætist að ef fjölgar í hópi þeirra sem hafa launatekjur Íslandi þá eru fleiri sem mynda útsvarsstofninn.



Heimild: Hagstofa Íslands og RSK<sup>11</sup>

Mynd 3. Fjöldi útsvarsgreiðenda á hvern nemanda í grunnskólum og hlutfallseg fjölgun nemenda og mannfjölda árin 1998 til 2021

Eins og fram hefur komið þá hefur mannfjölda þróun á Íslandi verið meiri í öðrum aldurshópum en t.d. börnum á grunnskólaaldri. Vegna þeirrar þróunar þá hefur útsvarsgreiðendum (launþegum) að baki hverju grunnskólabarni fjölgað á tímabilinu frá 1998 til 2022. Árið 1998 voru rétt 5 útsvarsgreiðendur að baki hverju grunnskólabarni en árið 2022 voru útsvarsgreiðendur orðni 6,8 fyrir hvert grunnskólabarn.



Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga<sup>12</sup>

Mynd 4. Útsvarstofn, í m.kr. á verðlagi hvers árs, og hlutfall útgjalda grunnskóla af útsvarstofni 1998 til 2022

Fjölgun útsvarsgreiðenda hefur stutt sveitarfélögin við að viðhalda jafnvægi í útgjöldum vegna grunnskóla. Milli áráanna 1998 til 2022 hafa útgjöld vegna reksturs grunnskóla sem hlutfall af útsvarstofni verið 5-6% og mesti stöðugleikinn verið milli áráanna 2012 til 2022 (sjá mynd 4).

### Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Sveitarfélög fá greidd jöfnunarframlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla á grunni reglugerðar nr. 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla. Reglugerðin heimilar að framlögunum séu skipt á milli eftirfarandi flokka:

- Almenn framlög
- Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda
- Framlög vegna nýbúafræðslu
- Framlög vegna skólabúða að Reykjum
- Framlög til Barna- og fjölskyldustofu
- Önnur framlög

Tafla 2 Skipting framlaga á grunni reglugerðar nr. 351/2002 árið 2022 í m.kr.

Flokkar	Framlög í m.kr.	skipting %
Almenn framlög	12.014	76,8%
Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda	2.988	19,1%
Framlög vegna nýbúafræðslu	574	3,7%
Framlög vegna skólabúða að Reykjum	73	0,5%
Samtals (0,77% útsvar):	15.649	

Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga<sup>13</sup>

Heildarframlög á grunni reglugerðar nr. 351/2002 voru 15.649 m.kr. árið 2022., Þar af var 76,8% fjármagnsins í formi almennra framlaga og 19,1% vegna sérþarfa fatlaðra nemenda.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og grunnskóla gerði tillögu að endurskoðun á úthlutunarreglum vegna almennra framlaga frá árinu 2008. Megin sjónarmiðið fyrir endurskoðuninni er að úthlutunarreglurnar væru flóknar og drægju úr gagnsæi. Ekki hafa verið gerðar breytingar á reiknireglum almennra framlaga frá setningu reglugerðarinnar.

### Rekstrargjöld

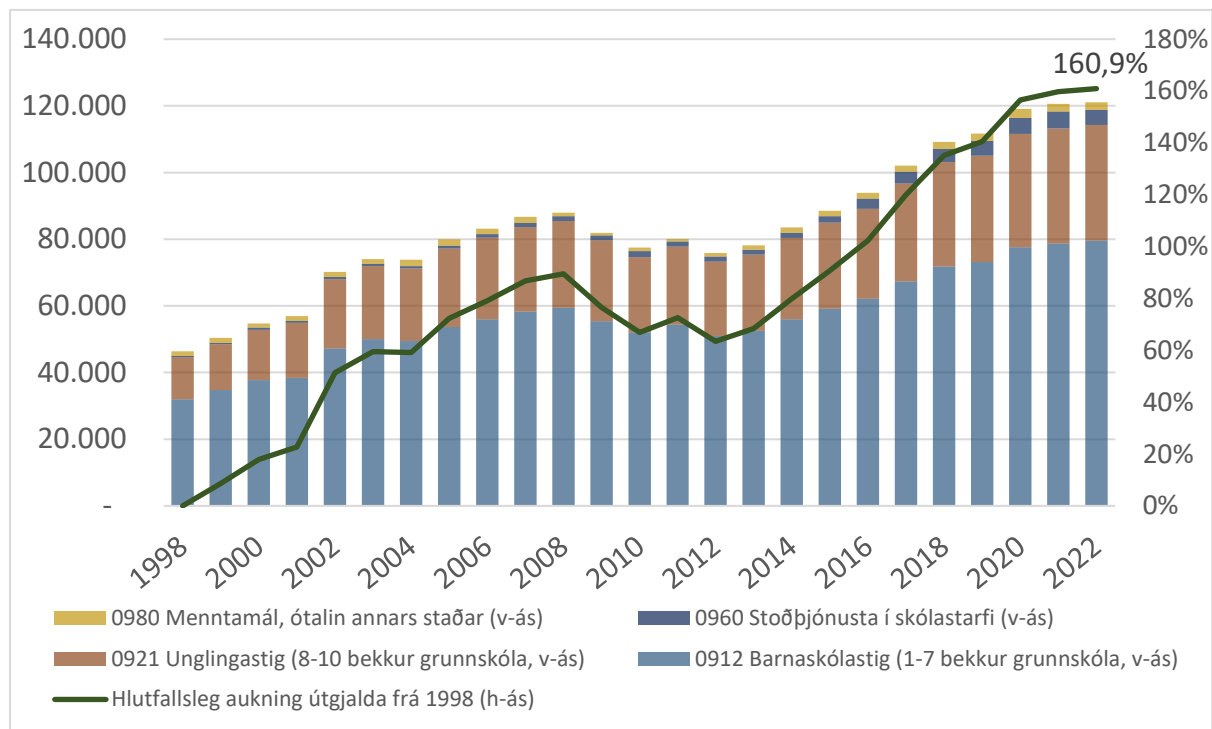
Rekstrargjöld grunnskóla skiptast í fjóra megin flokka í bókhaldi sveitarfélaga.

- Laun og launatengd gjöld eru lang stærsti útgjaldaliðurinn og nemur um 2/3 af heildarútgjöldum. Undir þann flokk bókast laun starfsmanna grunnskóla svo sem stjórnenda, þeirra sem sinna kennslu og stuðningi, gangavörslu o.s.frv.



- Vörukaup er yfirleitt annar stærsti útgjaldaliður grunnskóla en þar bókast gjöld vegna innkaupa aðfanga vegna reksturs grunnskóla.
- Þjónustukaup er þriðji flokkurinn sem innifelur t.d. reikninga vegna internets, sérfræðiráðgjöf, hugbúnaðarþjónustu, innri leigu o.s.frv.
- Annar kostnaður er síðasti útgjaldaliðurinn.

Lýsa má þessum fjórum kostnaðarflokkum sem ákveðnum safnliðum fyrir ákveðna tegund kostnaðar í bókhaldi sveitarfélaga. Allir þessir safnliðir eru síðan sameinaðir samkvæmt Cofog-staðli hjá Hagstofu Íslands. Birting þessara gagna hjá Hagstofu Íslands er ekki skipt eftir áður-nefndum -safnliðum heldur er um einn heildar safnlið að ræða.



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>14</sup>

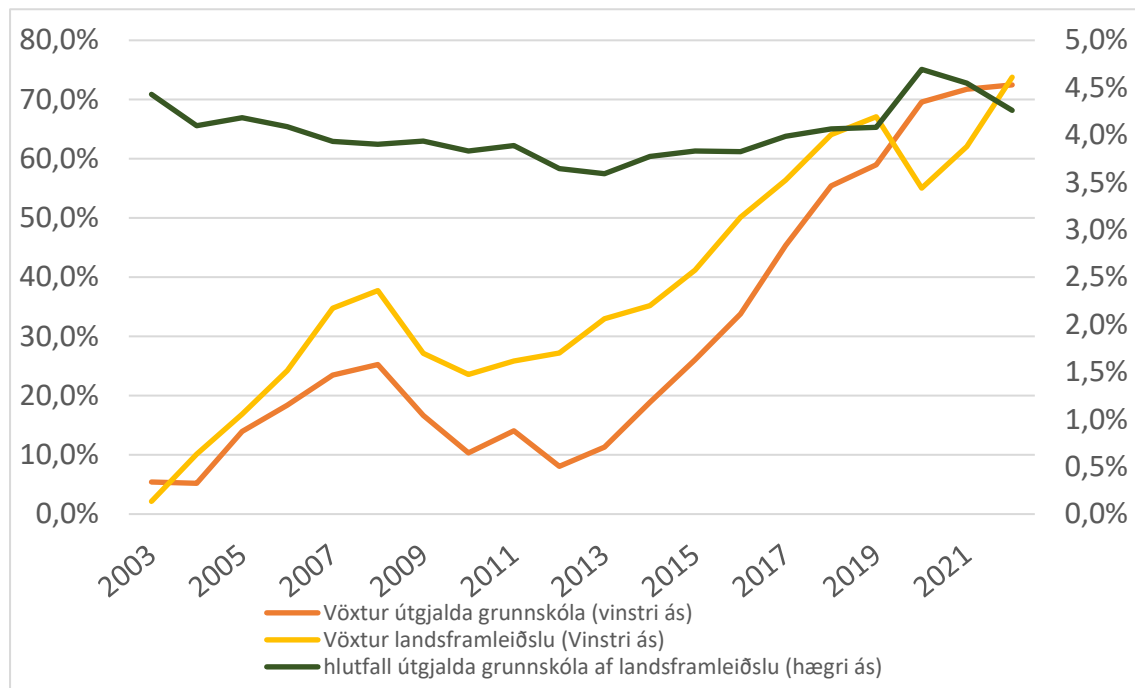
Mynd 5. Nettó rekstrargjöld vegna grunnskóla, stoðþjónustu og miðlægrar stjórnunar frá 1998 til 2022, á verðlagi 2022<sup>1</sup>.

Heildar rekstrargjöld vegna grunnskóla á verðlagi 2022 voru 46,4 ma.kr. árið 1998. Árið 2022 voru gjöldin 121 ma.kr. og höfðu vaxið um 160,9% að raunvirði milli árunna 1998 til 2022 sem gerir meðalvöxt útgjalda á ári um 6,7% (sjá mynd 5).

Ef horft er til árunna 2001 og 2002 verður umtalsverð aukning í rekstrargjöldum grunnskóla, en milli árunna aukast útgjöldin um 13,3 ma.kr. á föstu verðlagi. Árið 2002 voru gerðar breytingar á reglum um flokkun og greiningu í bókhaldi sveitarfélaga.<sup>16</sup> Leiða má líkum að því að hluti þess kostnaðarauka megi rekja til breytinga á flokkun kostnaðar sem sveitarfélög innleiddu í bókhaldskerfin eftir árið 2001. Þar af leiðandi má gera ráð fyrir að kostnaðurinn hafi verið hærri árin fyrir 2002. Ekki er þó hægt að horfa fram hjá öðrum áhrifaþáttum í kostnaðarþróun grunnskóla. Dæmi um slíka áhrifaþætti eru lenging skóladagsins sem var

<sup>1</sup> Rekstrargjöld eru leiðrétt með tillit til þróunar á Neysluverðsvisitölu. Stuðst er við ársmeðaltöl vísitölnnar.

stefna sem kom fram í grunnskólalögum frá 1995, fjölgun millistjórnenda, starfsfólks sem sinnir ráðgjöf og stuðningi og rekstri mótuneyta.<sup>17</sup>

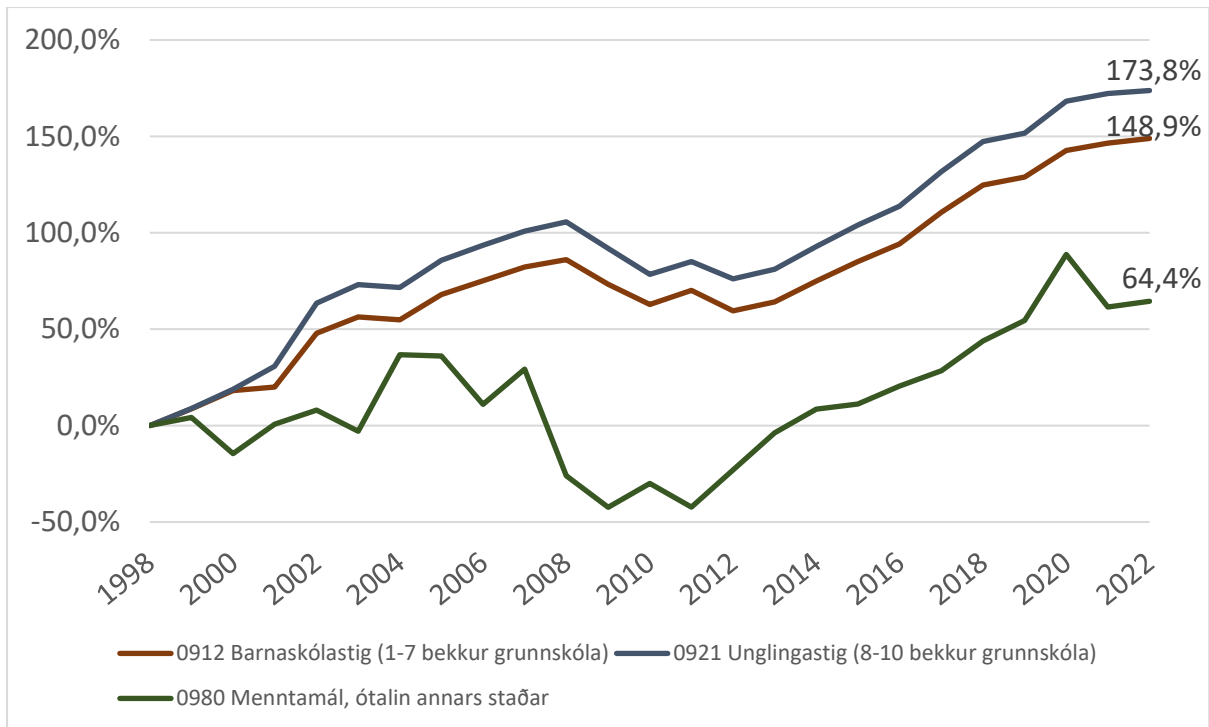


Heimild: Hagstofa Íslands<sup>18</sup>

Mynd 6. Samanburður á vexti landsframleiðslu og útgjalda grunnskóla á verðlagi 2022 og hlutfall útgjalda grunnskóla af landsframleiðslu árin 2002 til 2022.

Ef rekstrargjöld grunnskóla eru borin saman við þróun landsframleiðslu á föstu verðlagi milli árána 2002 til 2022 fæst meira jafnvægi í vexti landframleiðslu og útgjalda grunnskóla. Meðalvöxturinn verður nánast sá sami eða á bilinu 3,6-3,7% á ári hverju. Hlutfall útgjalda grunnskóla af landsframleiðslu er 4,4% árið 2002 og nær ákveðnu lágmarki árið 2013 þegar það stendur í 3,6% en nær nýju hámarki 2020 þegar hlutfallið fer í 4,7%. Árið 2022 stóð hlutfallið í 4,3%. Af þessum gögnum að dæma þá hefur sveitarfélögum tekist að stýra rekstri grunnskóla í samræmi við uppsprettu tekna sveitarfélaga. Í því felst mikill styrkur við að stuðla að sjálfbærni reksturs sveitarfélaga.

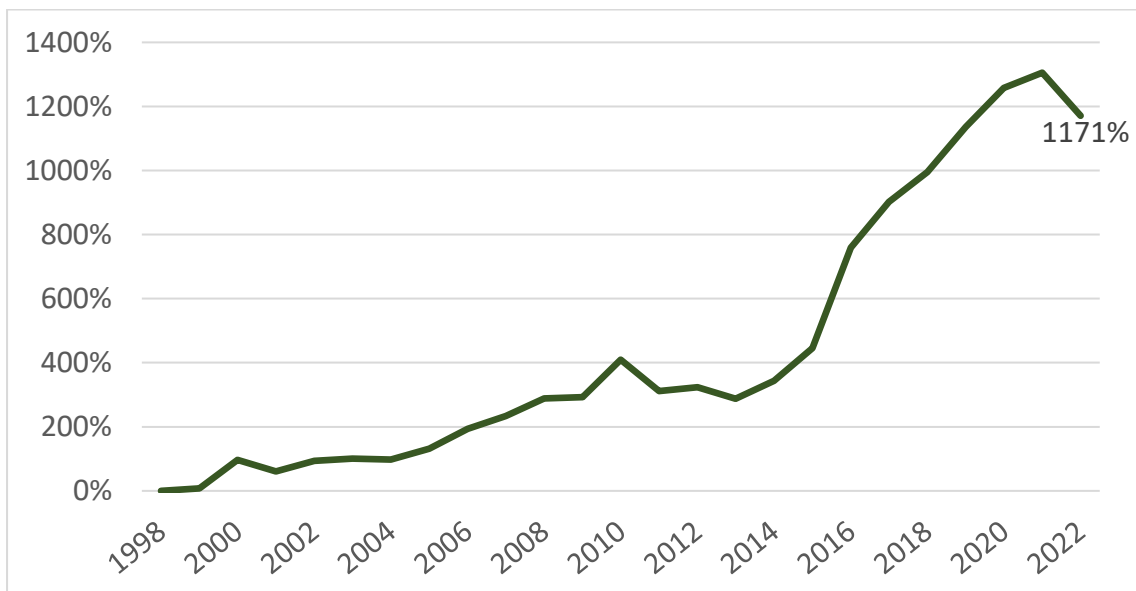
Rekstrargjöld vegna grunnskóla þróast í takt við stöðu þjóðarbúsins hverju sinni. Útgjöld ná ákveðnu hámarki árið 2008 en dragast hratt saman til ársins 2010 samhliða samdrætti í landsframleiðslu sem leiddi af sér lægri tekjur fyrir sveitarfélögin. Upp frá árinu 2010 vænkast hagur sveitarfélaga og þjóðarbúsins sem skilar sér í auknum útgjöldum vegna reksturs grunnskóla.



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>19</sup>

Mynd 7. Hlutfallsleg raunaukning rekstrargjalda barna- og unglíngastígs og yfírstjórnar árin 1998 til 2022 (á verðlagi 2022).

Á mynd 7 er tekin saman hlutfallsleg aukning útgjalda vegna barnaskólastígs (1-7 bekkur), unglíngastígs (8-10 bekkur) og yfírstjórnunarkostnaðar<sup>2</sup> á föstu verðlagi frá árinu 1998 til 2022. Útgjöld vegna unglíngastígs hafa aukist hlutfallslega mest eða um 173,8% á tímabilinu.



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>21</sup>

Mynd 8. Hlutfallsleg raunaukning rekstrargjalda stoðþjónustu í skólasterfi frá 1998 til 2022.

<sup>2</sup> Yfírstjórnunarkostnaður flokkast undir Menntamál, ótalin annars staðar.

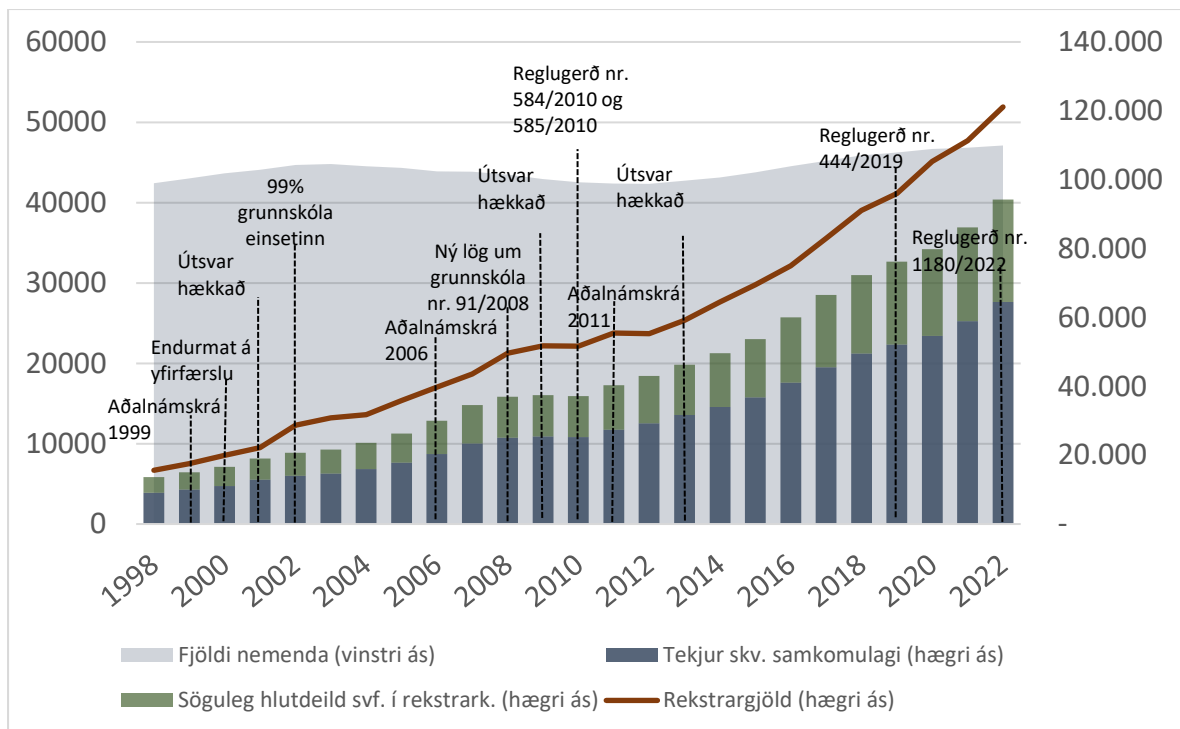
Kostnaður vegna stoðþjónustu í skólastarfi hefur margfaldast að raunvirði frá árinu 1998 til 2022. Kostnaðurinn var innan við 1% af heildarútgjöldum vegna skólastarfs árið 1998 en var kominn í 3,7% af heildarútgjöldum árið 2022. Frá árinu 2015 hófst alveg- nýr vaxtarferill sem er töluvert brattari en sá sem var á árunum milli 1998 og 2015. Útgjöld vegna stoðþjónustu á verðlagi 2022 voru árið 1998 um 357 m.kr. en voru komin í 4.532 m.kr. árið 2022 (sjá mynd 8).

Rekja má þennan síaukna kostnað að hluta til ákvarðana sveitarfélaga, t.d. voru 67 af 72 sveitarfélögum, eða um 93% allra sveitarfélaga með gjaldfrjáls námsgögn fyrir grunnskólanemendur árið 2017.<sup>22</sup> Þetta fyrirkomulag er þveröfugt við ákvæði 3. málsl. 31. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla, þar sem fjallað er um kostnað í skyldunámi á eftirfarandi hátt: „Þó er opinberum aðilum ekki skylt að leggja nemendum til gögn til persónulegra nota, svo sem ritföng og pappír.“

Mikilvægt er að hafa í huga í þessu sambandi að sveitarfélög hafa mörg hver boðið út innkaup vegna skólamatar. Samningar sem hafa náðst við einkaaðila vegna þeirra kaupa kunna í einhverjum tilfellum að vera bókfærðir sem kostnaður við- á stoðþjónustu í skólastarfi.

Þá kann hluti útgjalda vegna starfsemi skólaþjónustu að vera bókfærður sem kostnaður við stoðþjónustu grunnskóla.

Tvær mikilvægar reglugerðir voru settar árið 2010, annars vegar reglugerð nr. 584/2010 um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum og hins vegar reglugerð nr. 585/2010 um stuðning við nemendur með sérþarfir í grunnskóla. Útgjöld á grundvelli þessara reglugerða hafa aukist enda hefur nemendum með stuðning í grunnskólum landsins fjölgað umtalsvert.



Mynd 9 Þróun fjölda nemenda, rekstrargjalda, rekstrartekna, í m.kr. á verðlagi hvers árs, árin 1998 til 2022

Mynd 9 sýnir þróun rekstrargjalda vegna grunnskóla á nafnverði, markaða tekjustofna frá ríki vegna fjármögnunar grunnskólans og sögulega hlutdeild sveitarfélaga í rekstri grunnskóla milli áráanna 1998 til 2022.

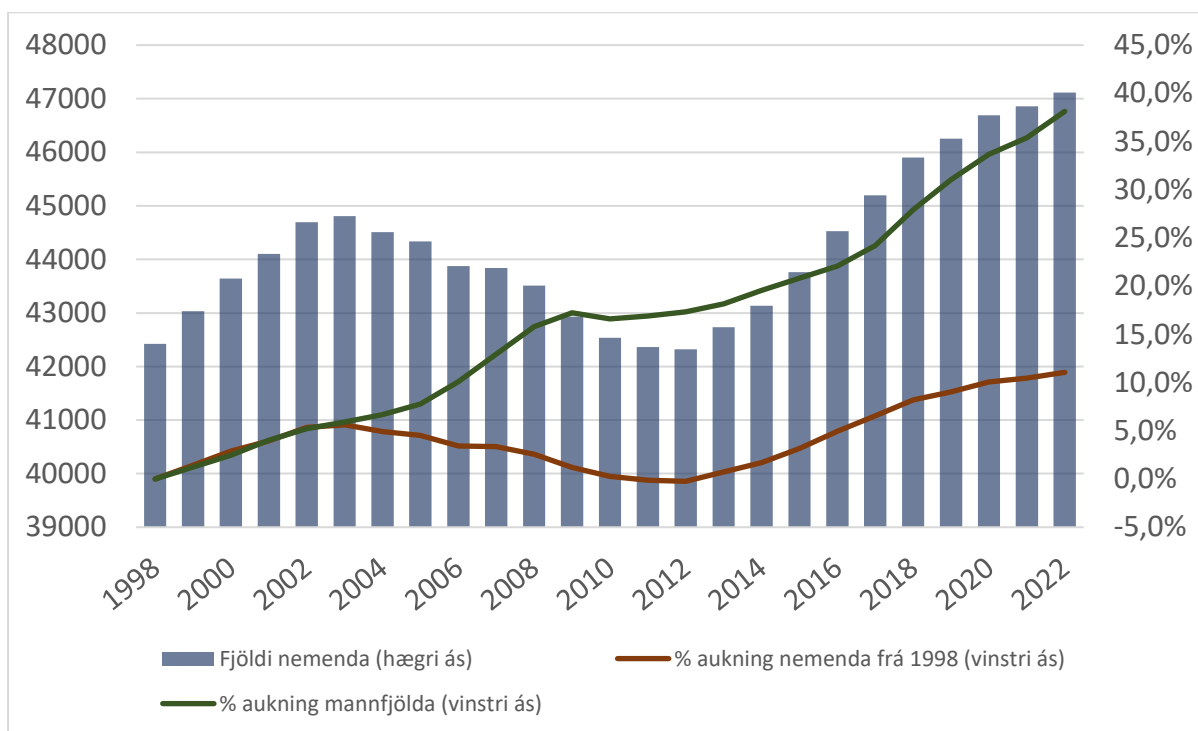
Myndin lýsir sambandi fjármögnunar og markaðra tekjustofna vegna flutnings grunnskólans frá ríkinu. Munurinn á milli útgjalda og þeirra tekjustofna sem hér er lýst sýnir fyrst og fremst hvernig starfsemi grunnskólans hefur þróast og breyst frá þeim tíma sem yfirfærslan átti sér stað. Sveitarfélög hafa tekið sjálfstæðar ákvarðanir um að verja stærri hluta af sínum útsvarstekjum til reksturs grunnskóla til að efla þjónustu við nemendur og fjölskyldur þeirra. Jafnframt þá hefur ríkið aukið á kröfur um hvernig staðið skuli að starfsemi grunnskóla samanber skóla án aðgreiningar.

Á árunum 2001 til 2013 hefur hámarksútsvar sveitarfélaga verið hækkað þrisvar, ef frá eru taldar hækkunir vegna þjónustu við fatlað fólk. Hluta af þessum hækkunum hefur verið ráðstafað í rekstur grunnskóla.

Fyrir yfirfærslu grunnskólans þá stóðu sveitarfélög að rekstri fasteigna grunnskóla. Þeirri starfsemi tilheyrðu starfsmenn á launaskrá sveitarfélaga t.d. húsumsjónarmenn, starfsfólk sem sinnti gangavörslu o.s.frv. Á árunum fyrir 1996 voru útgjöld sveitarfélaga vegna grunnskóla 1,43% að jafnaði af útsvarsstofni.

## Nemendur

Upplýsingar um fjölda nemenda á landsvísu miðast við 15. október ár hvert.



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>23</sup>

Mynd 10. Þróun í fjölda nemenda í grunnskólum og hlutfallsleg aukning þeirra og í mannfjölda frá 1998 til 2022.

Líkt og sjá má á mynd 10 voru 42.421 nemandi í grunnskólum landsins árið 1998. Fram til ársins 2003 fjölgaði nemendum um 5,4% eða um 2.388 nemendur. Eftir árið 2003 fækkaði nemendum og náði fjöldi þeirra lágmarki árið 2013 þegar nemendafjöldinn var 42.320. Var hann nokkurn veginn sá sami og árið 1998. Skýringa á þessari fækkun er fyrst og fremst að leita í mismuni á fjölda barna í árgöngum sem voru að hefja skólagöngu og þeirra sem voru að ljúka henni. Fleiri börn fluttu til landsins en frá landinu á árunum 1998 til 2022 ef undanskilin eru árin 2009-2011, en þá fluttu 410 fleiri grunnskólabörn frá landinu en til landsins sem skýrir aðeins að litlu leyti fækkun nemenda til ársins 2013.

Nemendum tók svo að fjölga aftur eftir árið 2013 og náði fjöldi nemenda nýju hámarki árið 2022 þegar fjöldi nemenda var 47.115. Nemendum fjölgaði því um 11,1% frá 1998 til 2022. Þessi fjölgun nemenda er fyrst og fremst drifin áfram af innflytjendum en 72% þessarar fjölgunar er vegna þess að fleiri grunnskólabörn flytja til landsins en frá landinu á árabílinu 2014-2022.

Þróun í mannfjölda er allt önnur en þróun í fjölda nemenda á tímabilinu 1998-2022 en tæplega 40% aukning varð í heildarmannfjölda á tímabilinu og því fjölgaði nemendum í grunnskólum landsins aðeins um fjórðung af heildarmannfjölda. Framan af tímabilinu eða á milli áruna 1998-2003 helst þróun þessara tveggja hópa í hendur. Eftir árið 2003 skilja leiðir og mannfjöldi vex hratt til ársins 2009 en staðnar svo vegna efnahagshrunsins en vex svo aftur þegar hagur samfélagsins vænkast frá árinu 2013. Fjölgun fólks hefur því verið drifin

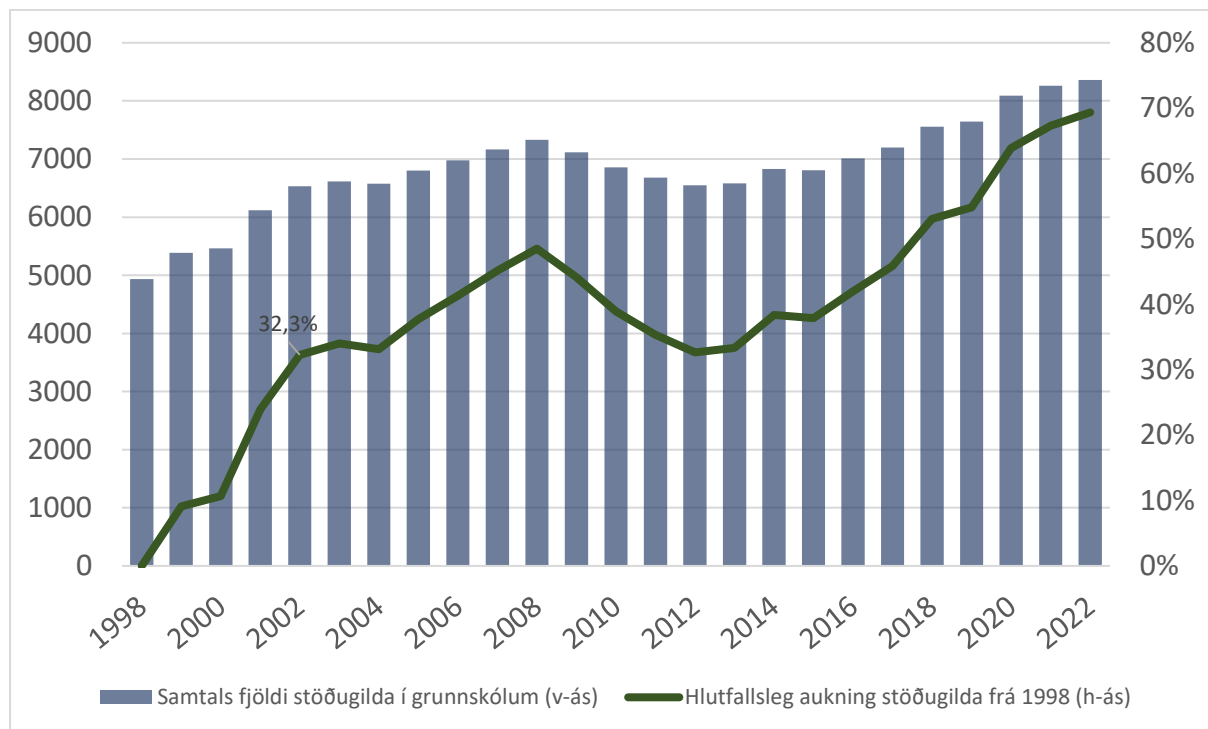
áfram af innflytjendum og er nokkurn veginn í beinu sambandi við efnahagsstöðuna hverju sinni þ.e.a.s. þegar mikil eftirspurn er eftir vinnuafli þá eykst mannfjöldinn en þegar dregur úr eftirspurninni og atvinnuleysi eykst þá dregur úr fjölgun fólks. Af þessu má draga þá ályktun að stór hluti innflytjenda eru einstæðingar sem koma hingað til að vinna og eru ekki með börn sem sækja grunnskóla.

## Starfsfólk

Upplýsingar um stöðugildi í grunnskólum eru fengnar frá Hagstofu Íslands. Stöðugildi eða starfshlutfall starfsmanna er skilgreint með eftirfarandi hætti:

*Starfshlutfall starfsmanns: Sýnir starfshlutfall starfsmanna. Ef starfsmaður er ekki í fullu starfi er það skráð sem hlutfall af heilu starfi. Oftast er stöðuhlutfall 100% eða minna en getur þó verið hærra í þeim tilvikum þar sem starfsmaður sinnir meira en sem nemur einu fullu starfi. Starfsmaður sem sinnir tveimur mismunandi störfum innan skólans, t.d. starfi í mötuneyti og við ræstingu, er skráður í það starf sem er hans aðalstarf. Reynt er að meta starfshlutfall starfsfólks sem vinnur við uppmælingu eftir vinnuframlagi. Fram til ársins 1999 voru starfsmenn sem voru í meira en einu fullu starfi skráðir í eitt fullt starf.<sup>3</sup>*

Á mynd 11 koma fram upplýsingar um þróun fjölda stöðugilda í heild fyrir árin 1998 til 2022. Þróunin er svo borin saman við aðrar stærðir svo sem fjölda nemenda o.s.frv.



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>25</sup>

Mynd 11. Þróun á fjölda stöðugilda og hlutfallsleg fjölgun þeirra í grunnskólum frá 1998 til 2022

Árið 1998 var heildarfjöldi stöðugilda í grunnskólum landsins 4.937. Mikill vöxtur er í fjölda stöðugilda frá árinu 1998 til 2002 en þá var fjöldi stöðugilda orðinn 6.530 sem er aukning um rúm 32%. Eins og áður hefur komið fram þá varð mikil raunaukning á útgjöldum vegna

<sup>3</sup> Lýsigögn: Grunnskólar. Hagstofa Íslands. Sótt af: <https://hagstofa.is/utgafur/lysigoen/lysigoen?fileid=19540>

grunnskóla milli ára 2001 og 2002. Vísbendingar eru um að þessa aukningu megi að hluta til rekja til breytinga á flokkun og greiningu í bókhaldi<sup>4</sup>. Einnig má rekja þessa aukningu til stefnu vegna nemenda með sérþarfir, einsetningar grunnskóla, fjölgunar vikulegra kennslustunda og ákvarðana sveitarfélaga.

Í skýrslu Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur (2005) sem ber heitið Horft um öxl er fjallað um þróun á starfsemi grunnskóla milli ára 1996 til 2004. Í skýrslunni má greina nokkra áhrifaþætti á rekstrarkostnað grunnskóla Reykjavíkurborgar og eflaust hjá öðrum sveitarfélögum:

- Fjöldun vikulegra kennslustunda. Í grunninn hefur sú aukning leitt til kostnaðarauka en á það verður að benda að Reykjavíkurborg jók vikulegar kennslustundir meira en lög gerðu ráð fyrir nemendum í 2.-4. bekk.
- Efling stjórnunar grunnskóla. Millistjórnendum fjölgaði í grunnskólum s.s. deildarstjórum eða stigstjórum, yfirmönnum sérkennslu og skrifstofustjórum
- Stefna um skóla án aðgreiningar. Uppbygging miðlægrar ráðgjafarþjónustu, fjöldun námsráðgjafa og stuðningsfulltrúa við alla grunnskóla.

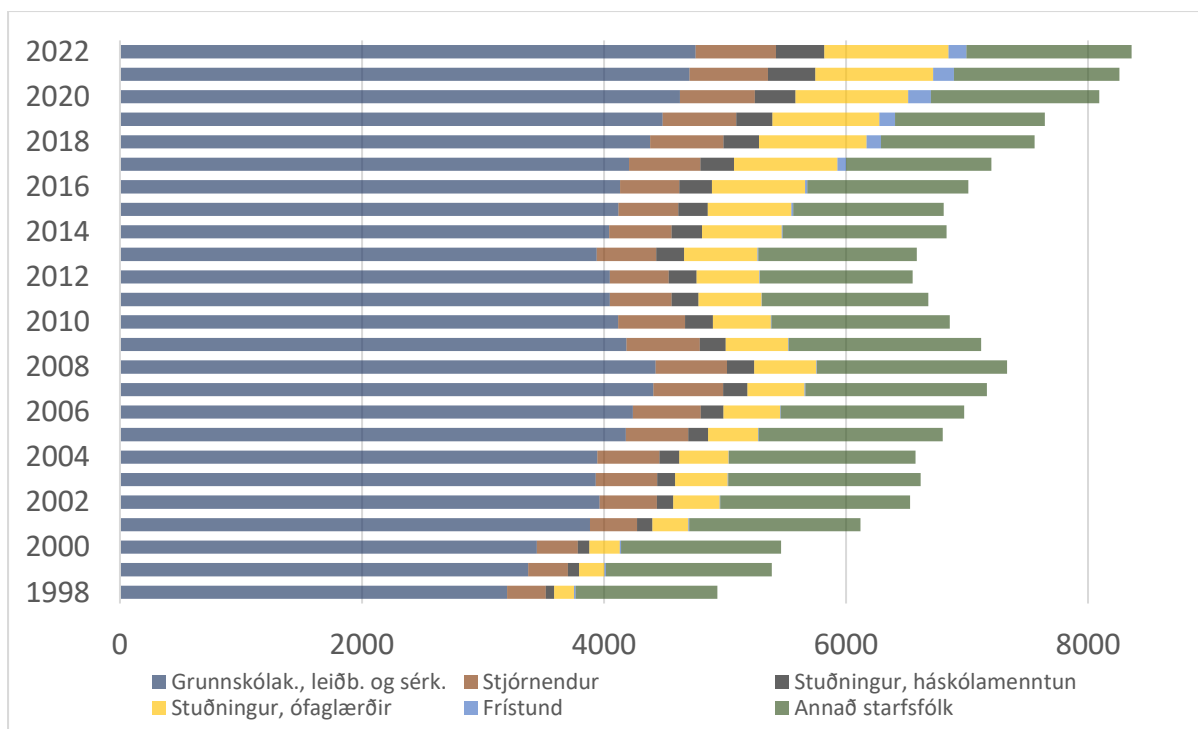
Þessir þættir sem nefndir eru hér að ofan eru ein birtingamynd þróunar á fjöldun stöðugilda í grunnskólum á landsvísi frá árinu 1998 til 2022. Að hluta má rekja þessa aukningu til áherslna stjórnvalda um skóla án aðgreiningar en einnig er um að ræða metnað og stefnu sveitarfélaga um að ganga lengra en lög gera ráð fyrir með það að markmiði að veita öflugra þjónustu.

Á mynd 12 má sjá skiptingu stöðugilda eftir starfsheitum í grunnskóla milli ára 1998 til 2022. Stöðugildi hafa verið flokkuð samkvæmt eftirfarandi flokkun:

- Flokkur grunnskólakennarar (faglærðir kennarar), leiðbeinendur (ófaglærðir kennarar) og sérkennarar er flokkur sem kemur að beinni kennslu við nemendur.
- Flokkur stjórnenda eru skólastjórar, aðstoðarskólastjórar og deildarstjórar.
- Flokkur stuðningur, háskólamenntun eru t.d. sálfræðingar, þroskaþjálfar, starfs- og námsráðgjafar. Þeir sem koma að stuðningi við nemendur og eru með háskólamenntun.
- Flokkur stuðningur, ófaglærðir eru t.d. stuðningsfulltrúar. Þeir sem koma að stuðningi við nemendur en eru ekki með háskólamenntun.
- Flokkur frístund eru t.d. tómstundarfulltrúar.
- Flokkur annað starfsfólk eru t.d. þeir sem sinna gangvörslu, eldhúsi skóla, húsumsjón, skrifstofu skóla og tölvuumsjón.

<sup>4</sup> Reglur um flokkun og greiningu í bókhaldi sveitarfélaga (2001). Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2001/06/19/Reglur-um-flokkun-og-greiningu-i-bokhaldi-sveitarfelaga/>



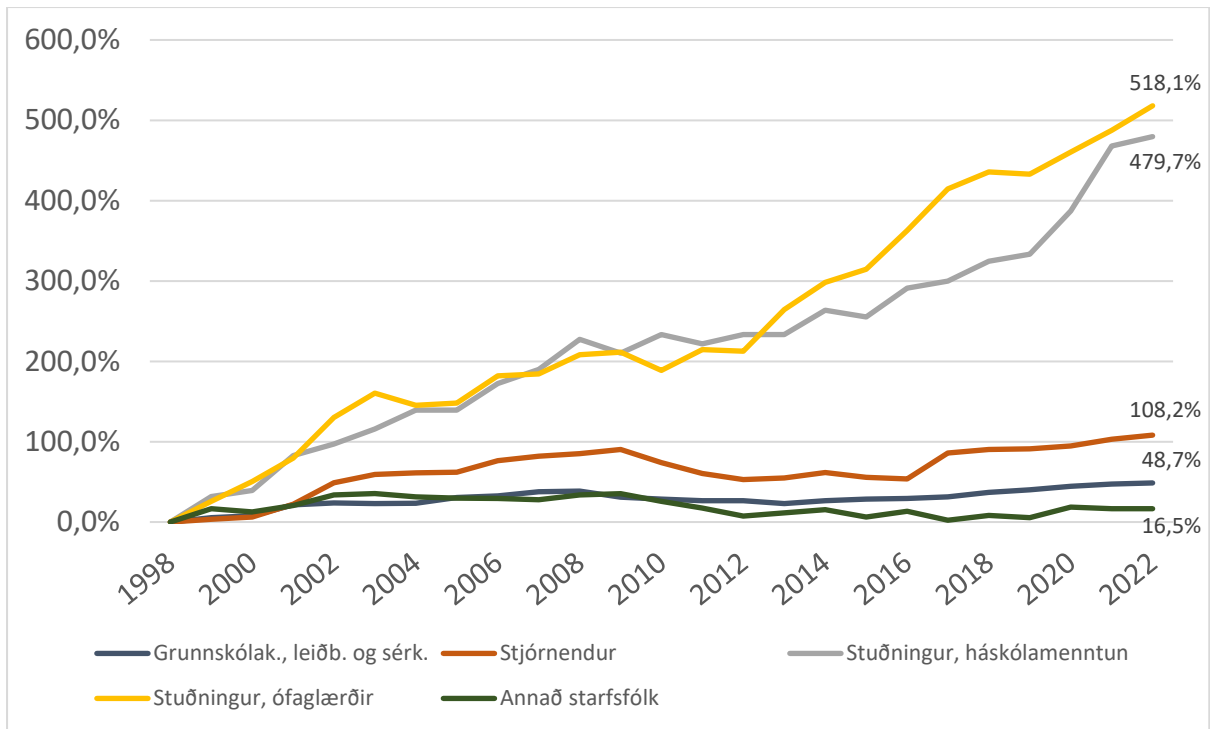


Heimild: Hagstofa Íslands<sup>27</sup>

Mynd 12. Próun á skiptingu stöðugilda eftir starfsheitum í grunnskólum árin 1998 til 2022.

Eins og fram kom í umfjöllun um skýrslu Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur frá árinu 2005 þá hafa stöðgildi millistjórnenda og þeirra sem sinna stuðningi aukist jafnt og þétt frá árinu 1998 til 2022. Fjöldi stöðugilda stjórnenda voru árið 1998 alls 318 og stöðugildi sem sinntu stuðning voru 235. Árið 2022 var fjöldi stöðugilda stjórnenda orðin 662 og stöðugildi sem sinntu stuðningi orðin 1.426.

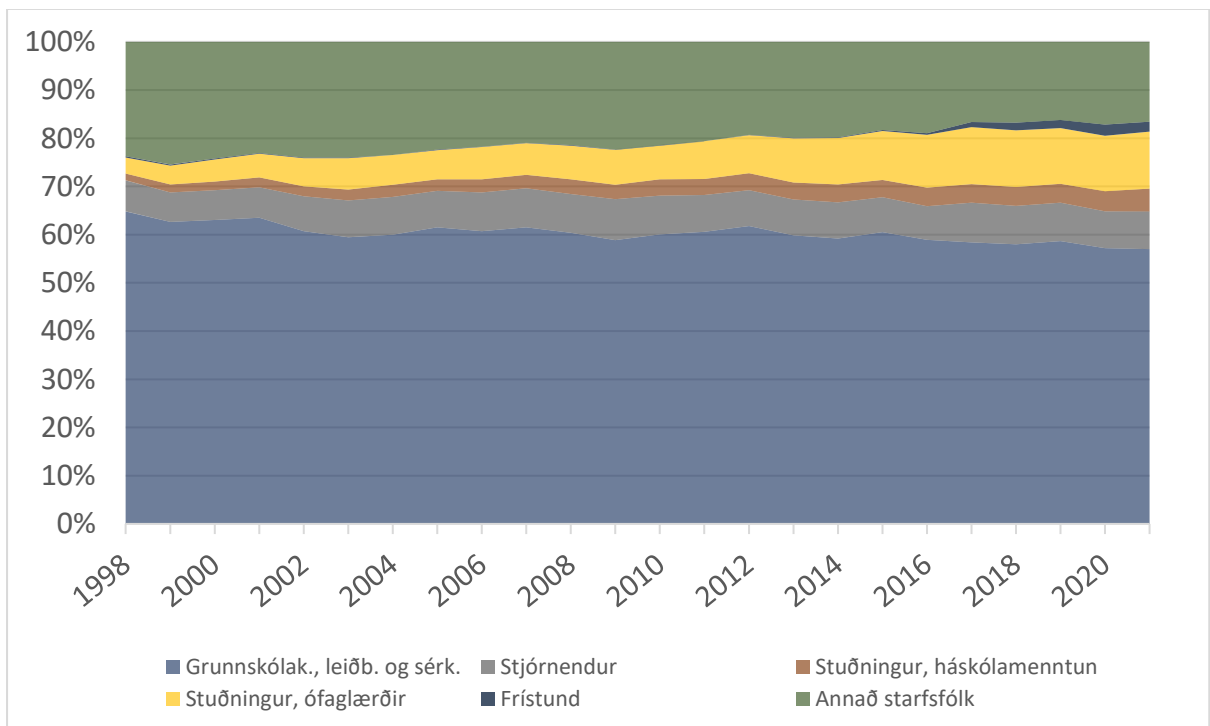
Frá árinu 2016 teljast tólmstundafulltrúar til stöðugilda í grunnskólum landsins eftir að innleiddur var a-liður 33. gr. grunnskólalaga um frístundarheimili.



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>28</sup>

Mynd 13. Hlutfallsleg breyting stöðugilda eftir starfsheitum árin 1998 til 2022.

Eins og mynd 13 sýnir þá hefur stöðugildum ófaglærðra sem sinna stuðningi í grunnskólum landsins fjölgað um 518% á tímabilinu 1998-2022 og stöðugildum faglærðra um 479,7%.



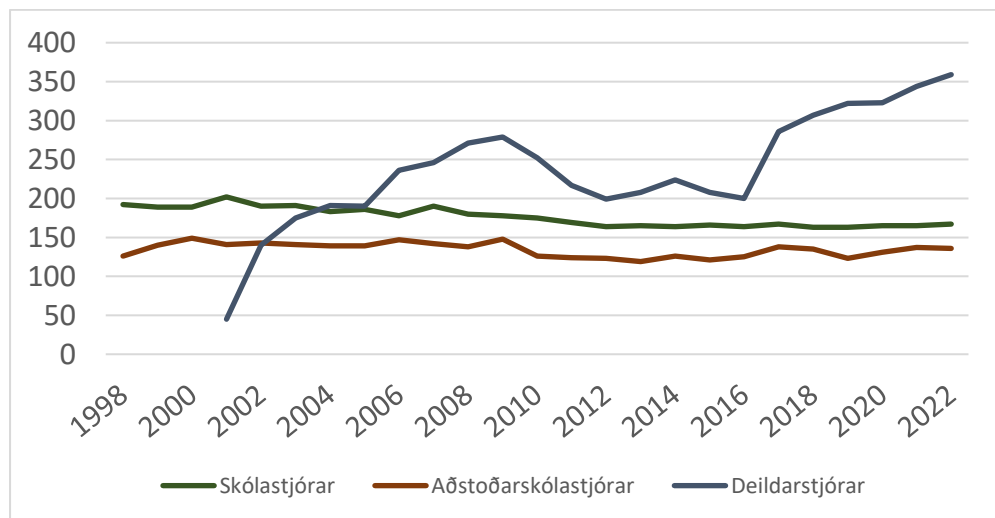
Heimild: Hagstofa Íslands<sup>29</sup>

Mynd 14. Hlutfallsleg skipting stöðugilda eftir starfsheitum í grunnskólum árin 1998 til 2022.

Þegar horft er til hlutfallslegrar skiptingar stöðugilda eftir flokkun starfsheita milli ára 1998 til 2022 (sjá mynd 14) þá hefur hlutfall starfa sem sinna kennslu dregist saman. Hlutfallið var 64,8% árið 1998 en var komið í 59,9% árið 2022. Þrátt fyrir þessa breytingu þá hefur stöðugildum í kennslu fjölgað um 48,7% sem er mun meiri aukning en sem varð á fjölgun nemenda á sama tímabili. Fjölbreytileiki starfa innan grunnskólans hefur aukist með auknum fjölda stöðugilda allt með það að markmiði að styðja betur við starfsemi grunnskóla.

### Stöðugildi stjórnenda

Frá árinu 1998 til 2022 hafa stöðugildi stjórnenda tvöfaldast (sjá mynd 15).

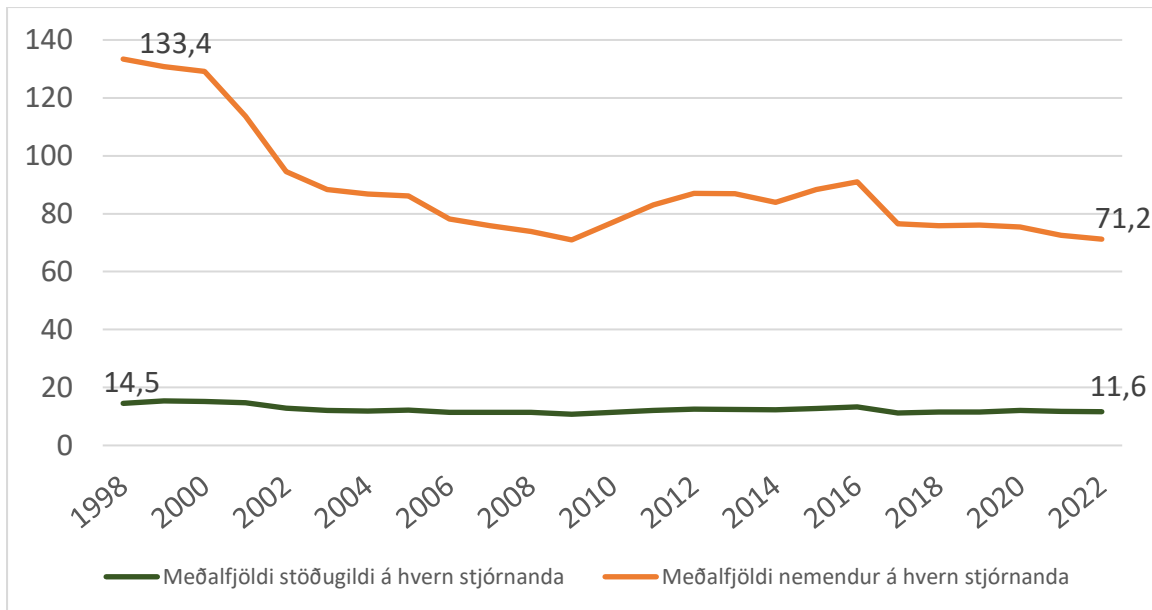


Heimild: Hagstofa Íslands<sup>30</sup>

Mynd 15. Þróun á fjölda stöðugilda stjórnenda í grunnskólum árin 1998 til 2022

Fjöldun stöðugilda deildarstjóra er ein megin ástæða fjölgunar stöðugilda stjórnenda í grunnskólum landsins á árabílinu 1998-2022.<sup>31</sup> Stöðugildum skólastjóra hefur fækkað á tímabilinu og fara úr 192 í 167 stöðugildi, sem skýrist fyrst og fremst af fækkun grunnskóla á tímabilinu. Fjöldi grunnskóla árið 1998 var 196 því voru 1,02 grunnskólar á hvern skólastjóra það árið en árið 2022 voru 174 grunnskólar starfandi og var sama hlutfall komið í 1,04 grunnskóla á hvern skólastjóra.

Aðstoðarskólastjórum hefur fjölgað úr 126 í 136 milli ára 1998 til 2022.



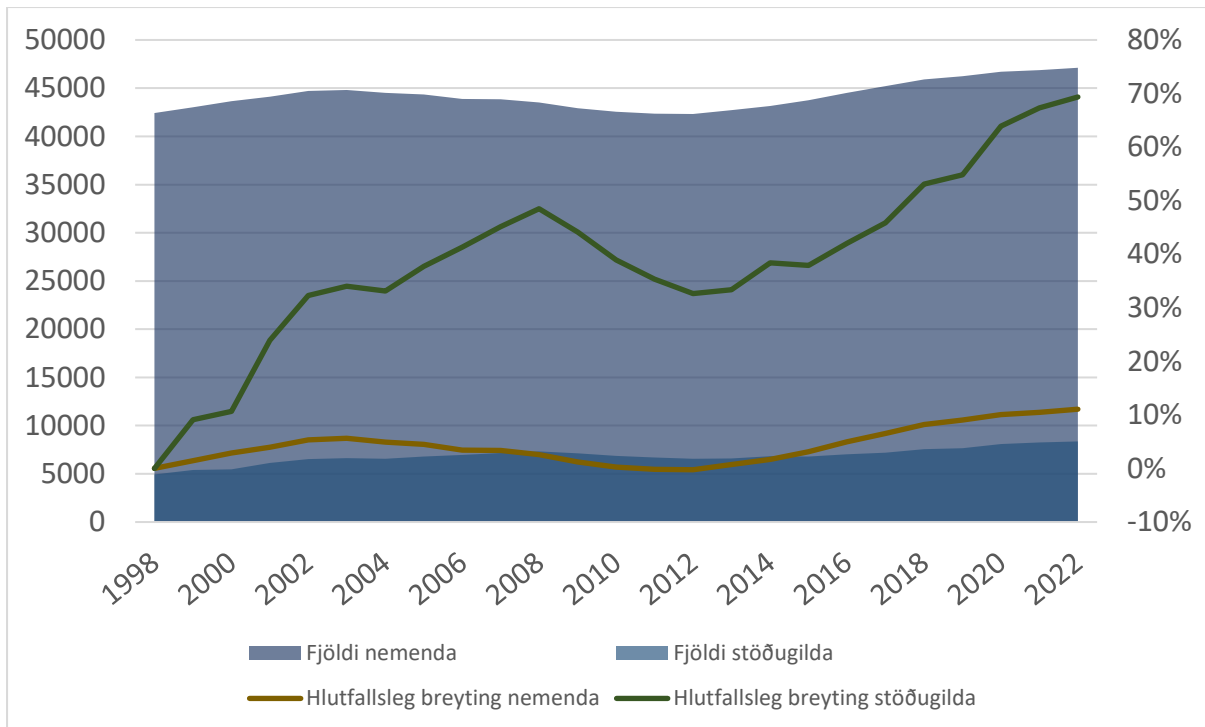
Heimild: Hagstofa Íslands<sup>32</sup>

Mynd 16. Meðalfjöldi nemenda og stöðugilda starfsmanna á hvert stjórnendastöðugildi í grunnskólum árin 1998 til 2022

Á hvert stjórnendastöðugildi voru 133,4 nemendur árið 1998. Sama ár voru 14,5 stöðugildi starfsmanna á hvert stöðugild stjórnenda.<sup>33</sup> Árið 2022 var fjöldi nemenda á hvert stöðugildi stjórnenda komið í 71,2 og stöðugildi starfsmanna voru 11,6 á hvert stöðugildi stjórnenda. Þar af leiðandi fækkaði nemendum á hvert stöðugildi stjórnenda um 87% á tímabilinu og stöðugildi starfsmanna á hvert stöðugildi stjórnenda um 25% á. Rétt er að benda á í þessu samhengi að á sama tíma hefur laga og regluhverfi (sjá viðauka 1) um menntamál og starfsemi grunnskóla tekið stökkbreytingum sem hefur leitt af sér mikla fjölgun verkefna sem snúa að stjórnarsýslu grunnskólanna.

#### Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi starfsfólks grunnskóla

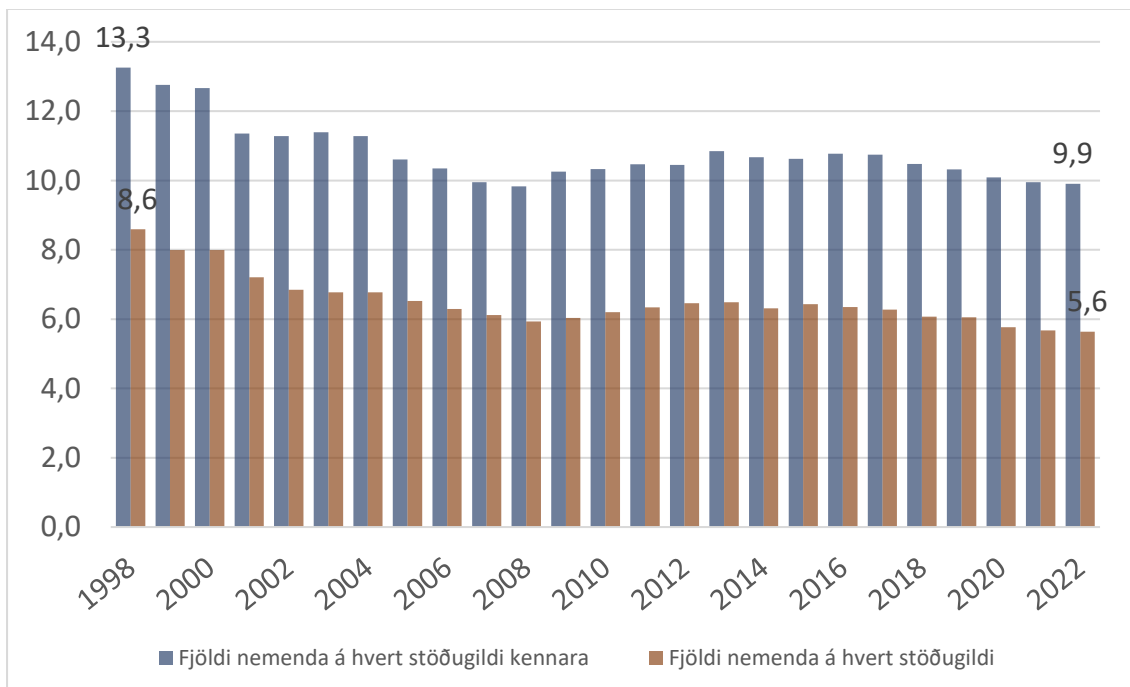
Milli árunna 1998 og 2022 hefur stöðugildum í grunnskólum fjölgað um tæp 70% en nemendum um 11% (sjá mynd 17).



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>34</sup>

Mynd 17 Samanburður á þróun fjölda nemenda og stöðugilda árin 1998 til 2022

Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi starfsfólks grunnskóla er einn af fjölmörgum mælikvörðum sem athyglivert er að skoða yfir tíma (sjá mynd 18).



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>35</sup>

Mynd 18. Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi kennara og stöðugilda alls í grunnskólum árin 1998 til 2022.

Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi í grunnskólum landsins dróst hratt saman til ársins 2008. Sömu þróun má sjá fyrir fjölda nemenda á hvert stöðugildi kennara fyrir sama tímabil.

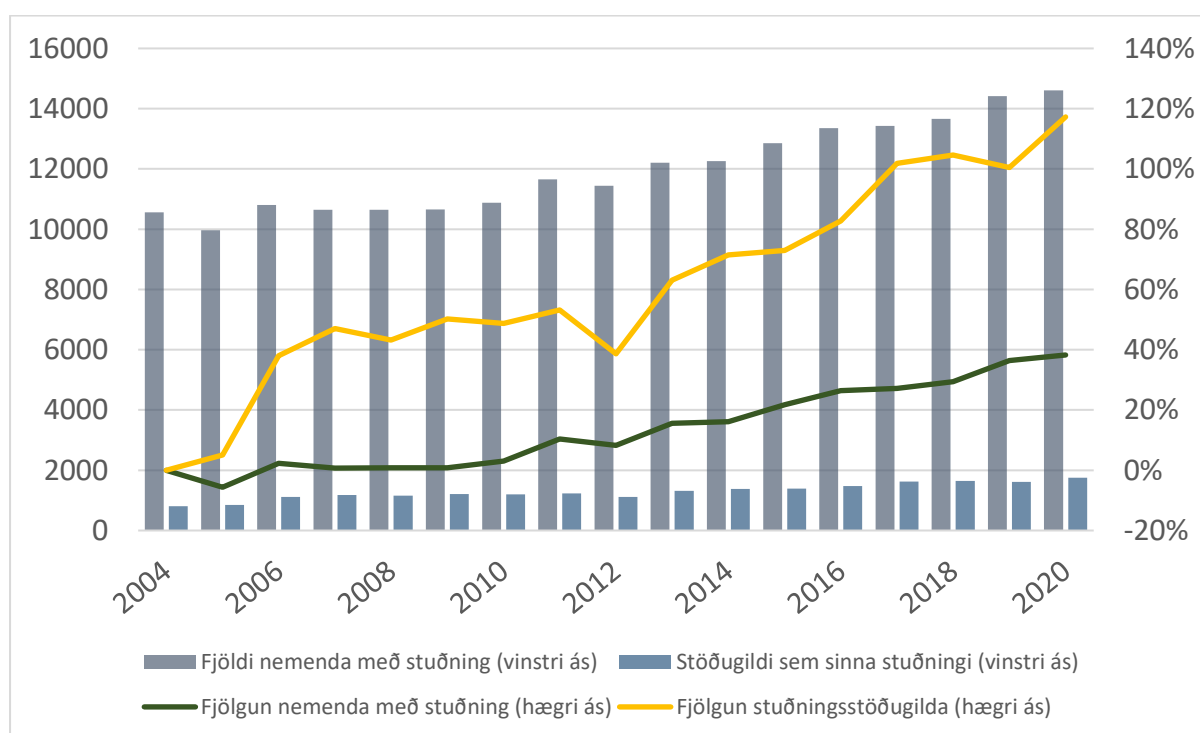
Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi kennara var 13,3 árið 1998 en fjöldinn fór í 9,8 nemendur árið 2008. Frá þeim tíma hefur fjöldinn nokkurn veginn staðið í stað og var kominn í 9,9 nemendur árið 2022.

Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi í grunnskólum var 8,6 árið 1998 og fækkaði nemendum á hvert stöðugildi starfsfólks í 5,9 árið 2008. Árið 2022 var fjöldi nemenda á hvert stöðugildi 5,6.

### Nemendur með stuðning

Upplýsingar um fjölda nemenda sem njóta sérkennslu eða stuðnings í grunnskóla er safnað frá hverjum skóla fyrir sig. Hagstofan sendir upplýsingalista á skólastjóra sem bera ábyrgð á miðlun upplýsinga til Hagstofunnar um fjölda barna sem njóta stuðnings í grunnskólum landsins. Með stuðningi er átt við nemendur sem fá stuðning inni í bekk, í sérkennsluveri, eða nemendur í sérstakri sérdeild. Þessum gögnum hefur verið safnað frá árinu 2004.

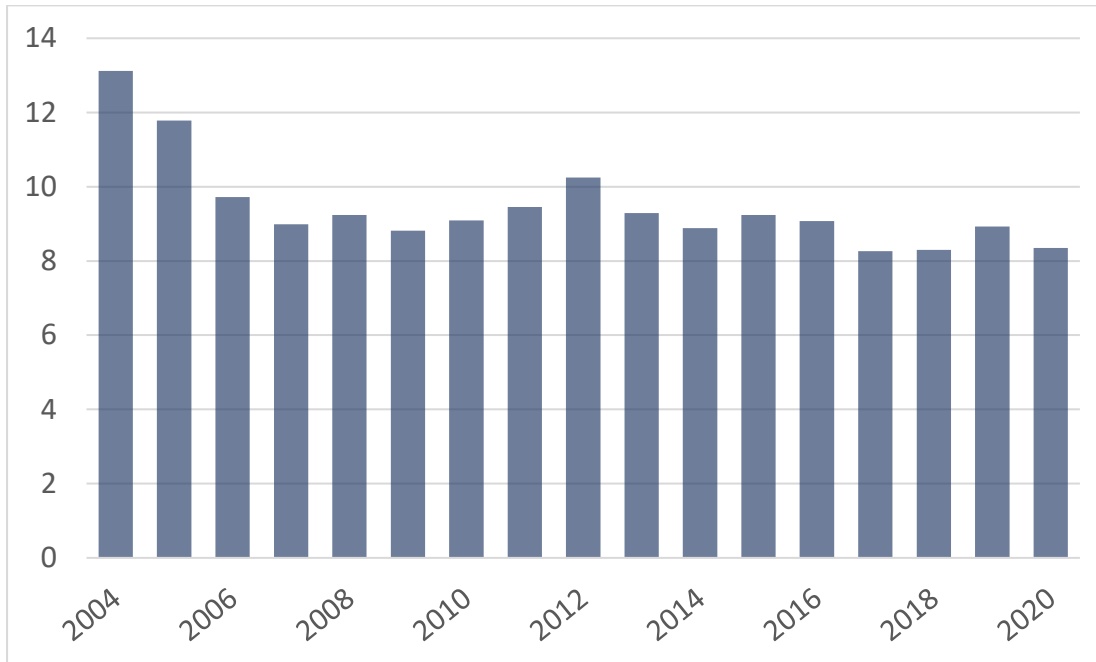
Hafa verður í huga að gæði gagnanna takmarkast af huglægum matskenndum aðferðum skólastjóra. Skilgreiningar skólastjórnenda um hvaða börn tilheyra hópi barna sem fá stuðning í grunnskóla geta verið breytilegar, það er að segja í skóla A getur verið að barn teljist fá stuðning en í skóla B gæti sama barn ekki verið talið njóta stuðnings.



Heimild: Hagstofa Íslands<sup>36</sup>

Mynd 19. Samanburður á fjölda nemenda með stuðning og fjölda stöðugilda sem sinna stuðningi í grunnskóla árin 2004 til 2020.

Líkt og kemur fram á mynd 19 fengu 10.562 nemendur stuðning í grunnskólum árið 2004. Árið 2020 var fjöldinn kominn í 14.603 börn sem er aukning um 38% á tímabilinu. Á sama tíma fjölgaði nemendum um 5%. Meðalfjölgun nemenda með stuðning á ári hverju var 238 á tímabilinu.



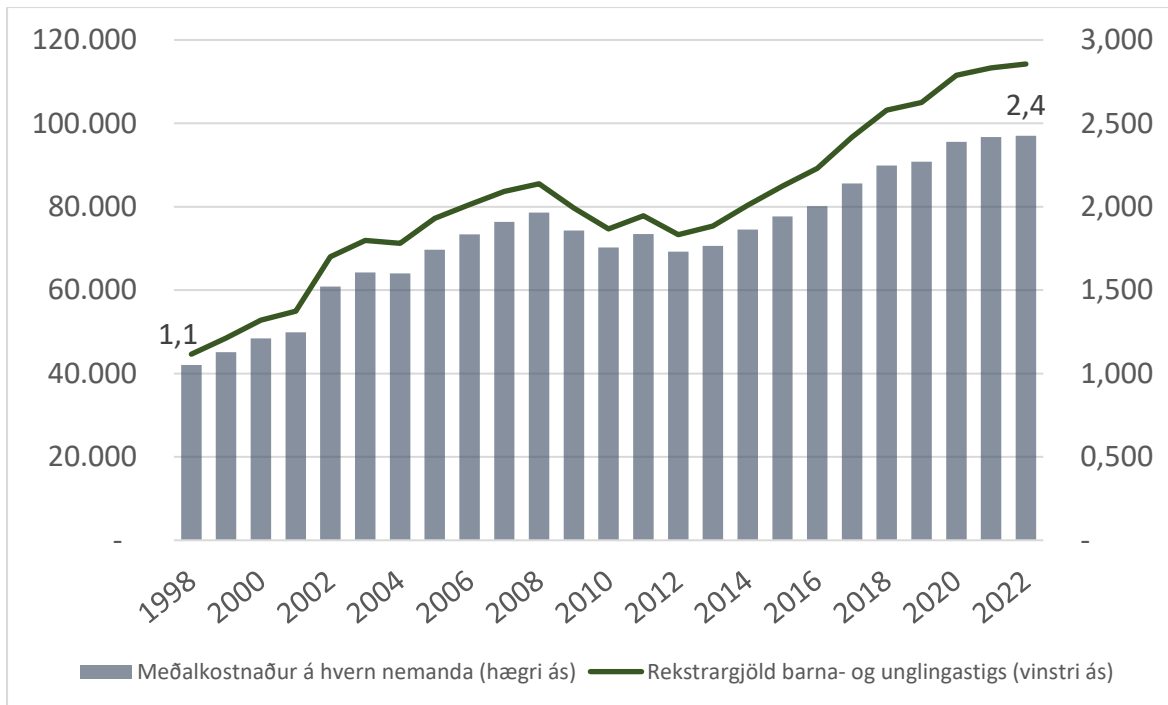
Heimild: Hagstofa Íslands<sup>37</sup>

Mynd 20. Fjöldi nemenda með stuðning á hvert stuðningsstöðugildi árin 2004 til 2020.

Fjöldi nemenda með stuðning á hvert stuðningsstöðugildi í grunnskóla hefur dregist saman frá árinu 2004 til 2020 (sjá mynd 20). Árið 2004 voru rúmlega 13 nemendur á hvert stuðningsstöðugildi en fjöldinn var kominn í rúmlega 8 nemendur árið 2020.

### Rekstrargjöld á hvern nemanda

Algengur mælikvarði til að meta þróun reksturs grunnskóla er meðal útgjöld á hvern nemanda. Mælikvarðinn nýtist best í samanburði á sambærilegum grunnskólum hvað nemendafjöldi varðar. Slíkur samanburður gefur vísendingar um rekstrarlega stöðu grunnskólans og getur kallað á nánari skýringar á stöðunni ef frávik eru um að ræða.



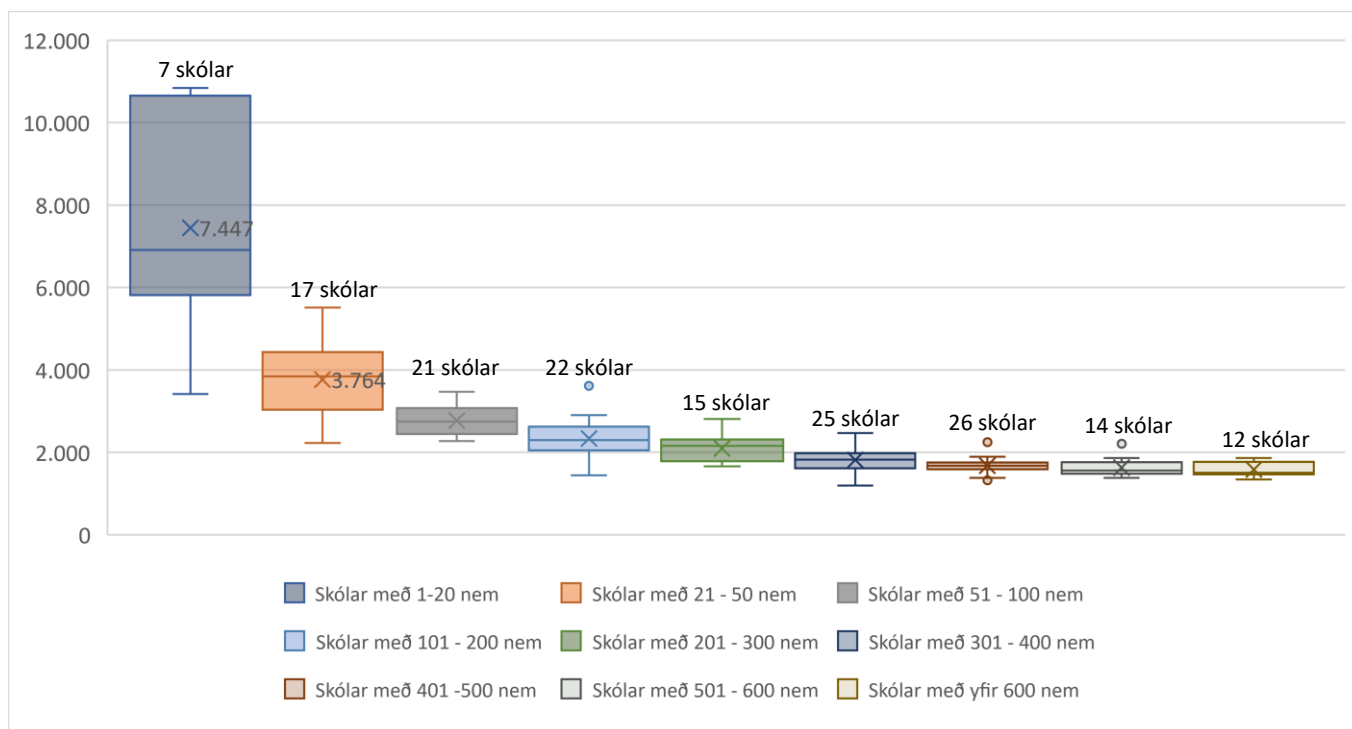
Heimild: Hagstofa Íslands<sup>38</sup>

Mynd 21. Rekstrargjöld barna- og unglíngastígs og meðalrekstrargjöld á hvern nemanda, m.kr. á verðlagi 2022, árin 1998 til 2022.

Stuðst er einungis við rekstrargjöld fyrir barna- og unglíngastig við mat á meðalgjöldum á hvern nemanda. Ekki eru tekin með gjöld, samkvæmt flokkun Hagstofu Íslands, vegna stoðþjónustu og yfirstjórnar menntamála sveitarfélaga.

Raunaukning meðalgjalda á hvern nemanda er 130% frá árinu 1998 til 2022. Gjöldin fara úr því að vera 1,1 m.kr. árið 1998 í 2,4 m.kr. árið 2022 að jafnaði á hvern nemanda (sjá mynd 21).





Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga<sup>39</sup>

Mynd 22. Dreifing rekstrargjalda, án innri leigu og skólaaksturs í þús. kr., á hvern nemanda í grunnskólum með 1-100 nemendur árið 2021

Mynd 22 sýnir dreifingu rekstrargjalda á nafnverði í þús. kr. á hvern nemanda eftir fjölda nemanda í grunnskóla árið 2021. Dreifingin sýnir bilið á milli hæstu og lægstu gilda hvers flokks fyrir sig, miðgildi kostnaðar er merktur sem X og línan inni í kassanum sýnir meðaltal fyrir hvern flokk.

Skólar sem eru með fæstu nemendurnar (1-20) eru með hæstu rekstrargjöldin á hvern nemanda og er munurinn á milli hæsta og lægsta gildisins einnig mestur í þeim flokki. Rekstrargjöld á hvern nemanda lækka umtalsvert þegar skólar hafa fleiri en 21 nemanda. Í flokki skóla með 21-50 nemendur er miðgildið 3.764 þús. kr. á hvern nemanda en í flokki skóla með færri en 20 nemendur er miðgildi rekstrargjalda 7.447 þús. kr. á hvern nemanda.

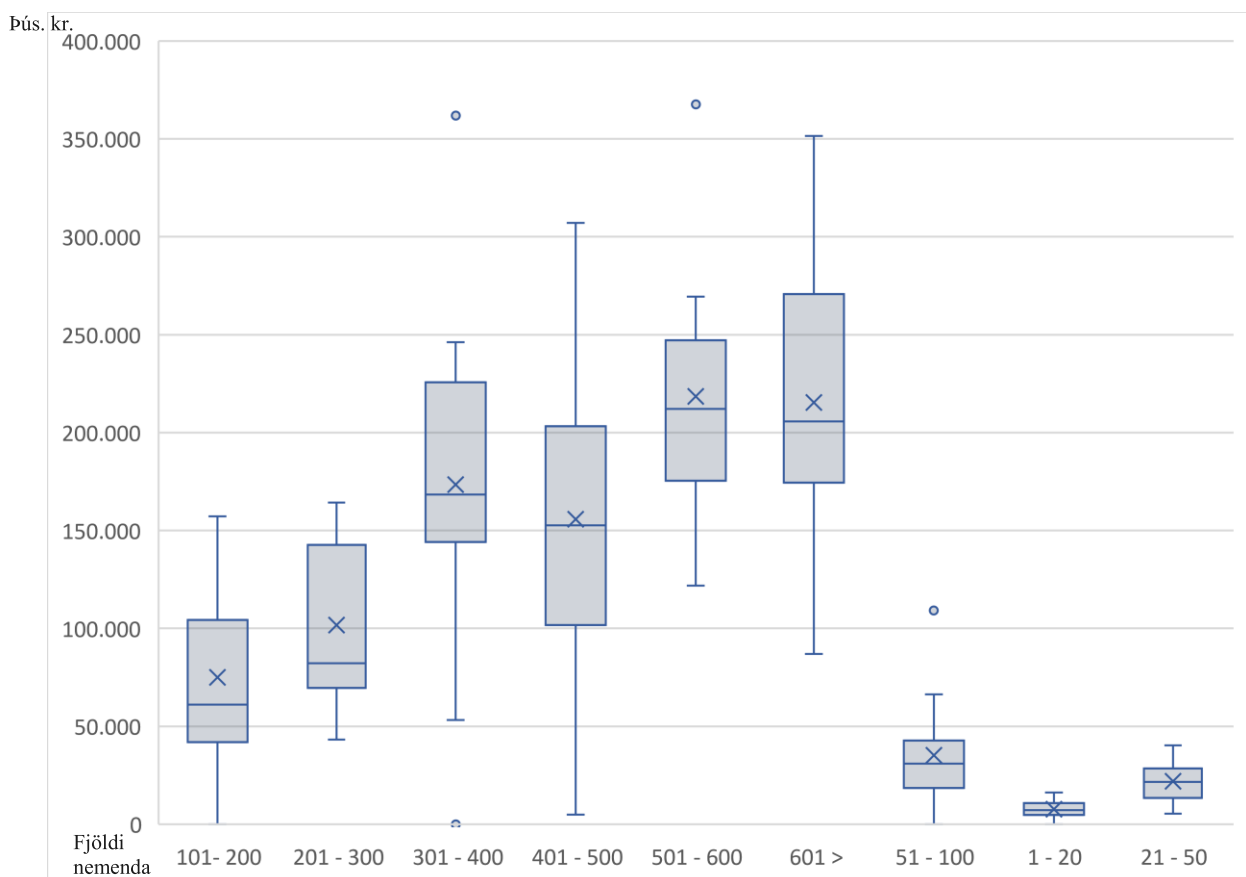
Eftir því sem nemendum fjölgar í grunnskólum þá dreifist fastakostnaður -á fleiri nemendur og nýting kennara og fjármuna verður betri. Miðgildi rekstrargjalda á nemanda fer stíglækkandi frá þeim skólum sem eru með færri nemendur en 20 þangað til að komið er að flokki grunnskóla með 301-400 nemendur. Stærðar-flokkar grunnskóla sem eru með fleiri en 400 nemendur sýna minni breytileika í rekstrargjöldum á hvern nemanda en flokkar sem eru með færri en 300 nemendur.

Hafa verður í huga að breytileiki í rekstri grunnskóla er mikill. Sveitarfélög sem mynda fleira einn bæjarkjarna eiga erfiðara með að stækka rekstrareiningar grunnskóla og eru þar af leiðandi með hærri rekstrargjöld á hvern nemanda. Svo að dæmi sé tekið getur starfsemi grunnskóla verið í fleiri en einni skólabyggingu og í fleiri en einum bæjarkjarna. leiðandi með hærri rekstrargjöld á hvern nemanda. Svo að dæmi sé tekið getur starfsemi grunnskóla verið í fleiri en einni skólabyggingu og í fleiri en einum bæjarkjarna.

## Húsnæðiskostnaður

Í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015 er fjallað um hvernig staðið er að rekstri fasteigna í eigu sveitarfélaga. Sveitarfélögum er ætlað að standa að rekstri eignasjóðs sem er A-hluta stofnun. Eignasjóður leigir út t.d. skólabyggingar til grunnskóla sem greiða fyrir og flokkast þær greiðslur sem innri leiga. Innri leiga á að vera í samræmi við raunverulegan kostnað sem skólabyggingin ber með sér yfir lengri tíma. Undir kostnað vegna skólabyggingarinnar fellur fjármagnskostnaður, afskriftir, skattar, tryggingar, viðhaldskostnaður og umsýslukostnaður eignasjóðs.

Eins og sjá má á mynd 23 þá er dreifing á kostnaði vegna innri leigu eftir fjölda nemenda í grunnskóla breytileg.



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga<sup>40</sup>

Mynd 23. Dreifing á rekstrargjöldum, þús. kr., vegna innri leigu í grunnskólum, raðað eftir fjölda nemenda í skóla, árið 2021.

Mynd 23 sýnir hvernig dreifing er á innri leigu í grunnskólum eftir fjölda nemenda árið 2021. Myndin sýnir vel að sveitarfélög eru að bóka kostnaðinn með ýmsum hætti og í reynd ómögulegt að meta raunkostnað vegna húsnæðis grunnskóla.

## Kennslustundir

Við mat á kennslustundum er miðað við að ein kennslustund sé 40 mínútur. Í 2. mgr. 28. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla er fjallað um lágmarks vikulegan kennslutíma hvers nemanda í grunnskólum og er hann eftirfarandi:

- 1.200 mínútur í 1.-4. bekk eða 30 kennslustundir
- 1.400 mínútur í 5.-7. bekk eða 35 kennslustundir
- 1.480 mínútur í 8.-10. bekk eða 37 kennslustundir

Hagstofan Íslands safnar upplýsingum fjölda kennslustunda eftir bekk en hefur einungis birt upplýsingar fram til skólaársins 2019/2020.

Tafla 3. Meðalfjöldi vikulegra kennslutíma hvers nemanda í grunnskóla skólaárið 2019/2020 borið saman við lágmarksfjölda kennslutíma samkvæmt lögum um grunnskóla.

	MÍNÚTUR	LÁGMARK	MISMUNUR Á MÍNÚTUM
1. bekkur	1.212	1.200	12,0
2. bekkur	1.228	1.200	28,0
3. bekkur	1.196	1.200	-4,0
4. bekkur	1.252	1.200	52,0
5. bekkur	1.396	1.400	-4,0
6. bekkur	1.388	1.400	-12,0
7. bekkur	1.424	1.400	24,0
8. bekkur	1.476	1.480	-4,0
9. bekkur	1.496	1.480	16,0
10. bekkur	1.488	1.480	8,0
Samtals:	13.556	13.440	116

Heimild: Hagstofa Íslands<sup>41</sup>

Í töflu 3 er að finna samanburð á raunfjölda vikulegra kennslutíma sem hver nemandi fékk skólaárið 2019/2020 í samanburði við lágmarksviðmið sem fram koma í lögum um grunnskóla.

Heildarfjöldi raunkennslutíma er nokkurn veginn á pari við lágmarksviðmiðin en sveitarfélögin höfðu veitt 116 mínútum meiri kennslutíma þetta skólaárið. Þrátt fyrir það þá sýna gögnin að fjórir árgangar eru að fá færri kennslutíma en lög gera ráð fyrir.

## Lög og stefnumótun grunnskóla

Sumarið 1994 var haldin alþjóðleg ráðstefna í Salamanca á Spáni á vegum UNESCO og spænska menntamálaráðuneytisins um menntun nemenda með sérþarfir. Niðurstaða þeirrar ráðstefnu var að sameiginleg yfirlýsing um grundvöll, stefnu og framkvæmd í málefnum nemenda með sérþarfir, og er sú yfirlýsing kennd við borgina sem hún var undirrituð í af fulltrúum ríkjanna á ráðstefnunni. Með yfirlýsingunni gáfu íslensk stjórnvöld til kynna áform um framtíðarstefnumótun grunnskólastarfs á Íslandi.

Stefna stjórnvalda hefur ávallt verið að öll börn eigi rétt á skólagöngu frá því að grunnskólalögin voru sett 1974. Frá árinu 1994 hafa íslensk stjórnvöld stuðst við Salamanca-

yfirlýsinguna við sína stefnumótun með setningu nýrra laga og reglugerða sem snúa að grunnskólum.<sup>5</sup>

Eins og fram hefur komið hér að framan þá hafa stöðugildum sem sinna stuðningi við nemendur í grunnskólum landsins fjölgað hlutfallslega mest. Því er óhætt að halda því fram að stefnan hafi haft mikil áhrif á þróun grunnskólastarfs á undanförunum árum. Til að varpa nánara ljósi á þróun þessara mála verður farið yfir setningu grunnskólalaga nr. 91/2008 og samráð ríkis og sveitarfélaga um áhrif laganna á rekstur sveitarfélaga.

## Lög um grunnskóla

Lög um grunnskóla nr. 91/2008 voru samþykkt á Alþingi 12. júní 2008. Í inngangi greinargerðar sem fylgdi með frumvarpi laganna má sjá eftirfarandi:

Frumvarp til laga um grunnskóla, sem nú er lagt fram á Alþingi á 135. löggjafarþingi, er grundvallað á því meginsjónarmiði að börnum á skólaskyldualdri séu búnar kjöraðstæður til náms og þroska. Grunnskólar komi til móts við ólíkar þarfir barna og ábyrgð allra er að grunnskólastarfi koma sé skýr. Sköpuð séu skilyrði til að mæta kröfum um þekkingu og færni nemenda svo að menntun þeirra standist alþjóðlegan samanburð. Í frumvarpinu er lögð áhersla á velferð barna og virkari þátttöku þeirra og foreldra í skólastarfi. Horft er til reynslunnar af flutningi grunnskóla til sveitarfélaga árið 1996 og leitast er við að styrkja enn frekar forræði og ábyrgð sveitarfélaga á rekstri skóla jafnframt því sem sjálfstæði grunnskóla er undirstrikað.<sup>6</sup>

Þarna er mörkuð skýr stefna um að koma til móts við ólíkar þarfir nemenda og að tryggja þeim kjöraðstæður til náms og þroska.

Menntamálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga unnu sameiginlega að kostnaðarmati frumvarpsins. Aðilar voru sammála um að nokkur ákvæði laganna gætu haft kostnaðarauka í för með sér en að erfitt gæti verið að meta hver sá kostnaðarauki gæti orðið. Tekin var ákvörðun um að skipuð yrði sameiginleg nefnd sem hefði það hlutverk að safna og að meta kostnaðaráhrifin með söfnun upplýsinga og þróun mælikvarða sem styddu þá vinnu. Engin niðurstaða fékkst úr þeirri vinnu.

Frístundaþjónusta var lögfest í grunnskólalögum árið 2016 með setningu a. hluta 33. gr. um frístundaþjónustu. Í mati á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnalaga nr. 138/2011, var talið að skyldan hefði kostnaðarauka í för með sér fyrir sveitarfélögin en ekki kom fram skýrt mat á þeim kostnaðarauka.

## Reglugerðir

Í kjölfar nýrra grunnskólalaga komu fram reglugerðir sem lögðu auknar skyldur á herðar sveitarfélaga þegar kom að starfsemi grunnskóla. Dæmi um reglugerðir sem hafa haft áhrif eru reglugerð nr. 585/2010 um stuðning við nemendur með sérþarfir í grunnskóla en hún var sett á grundvelli lagaheimildar 17. gr. laga nr. 91/2008. Á mót féll niður reglugerð nr. 389/1996 um sérkennslu.

<sup>5</sup> Látum þúsund blóm blómstra, stefnumörkun um skóla án aðgreiningar. Birtist í grein Uppeldi menntunar árið 2009. Sótt af: <https://timarit.is/page/5015815#page/n59/mode/2up>

<sup>6</sup> Stjórnvarfrumvarp

Samantekt yfir lög og reglugerðir og aðrar stefnumótandi aðgerðir er snerta starfsemi grunnskóla má finna í viðauka 1.

Kostnaðarmat skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011

Þegar sveitarstjórnarlögin voru samþykkt á Alþingi í september 2011 varð til sú lagaskylda skv. 129. gr. laga nr. 138/2011 að unnin yrðu kostnaðarmöt ef:

*..fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga.<sup>7</sup>*

Í greinagerð sem fylgdi lögnum kom eftirfarandi fram um 129. gr. laganna:

*Grundvallarþáttur í frumvarpi þessu eru skýrari reglur um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með fjármálum þeirra. Í frumvarpinu er minna hugað að þeim forsendum sem sveitarfélögin hafa til úrbóta um fjármál sín, þar á meðal við gerð ábyggilegra fjárhagsáætlana. Til þess að markmið frumvarpsins um bættu fjárfjórn sveitarfélaga nái fram að ganga verður einnig að taka verulega til í ranni stjórnvalda á vegum ríkisins, þar á meðal er aðkallandi að bæta kostnaðarmat einstakra verkefna sem sveitarfélögunum er falið að sinna með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Um nokkurra ára skeið hefur verið í gildi samkomulag ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat að þessu leyti. Ráðuneytin, sem eru ábyrg fyrir því að framkvæma slíkt mat, hafa fylgt því eftir með misjöfnum hætti. Vilji er fyrir því að leggja aukna áherslu á þennan þátt og í samræmi við það er hér lagt til að skylda stjórnvalda ríkisins til að tryggja að slíkt mat fari fram verði lögfest. Hér er einnig um grundvallarþátt að ræða í þeim tillögum sem birtast í skýrslu samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og áður hefur verið vikið að.*

Með tilkomu 129. gr. hafa átt sér stað úrbætur á fjárhagslegum samskiptum milli ríkis og sveitarfélaga en þó ekki í öllum tilvikum. Vandinn snýr m.a. að því að þegar þingmannamál eru lögð fyrir Alþingi þá hafa málin ekki verið unnin á grundvelli 129. gr.

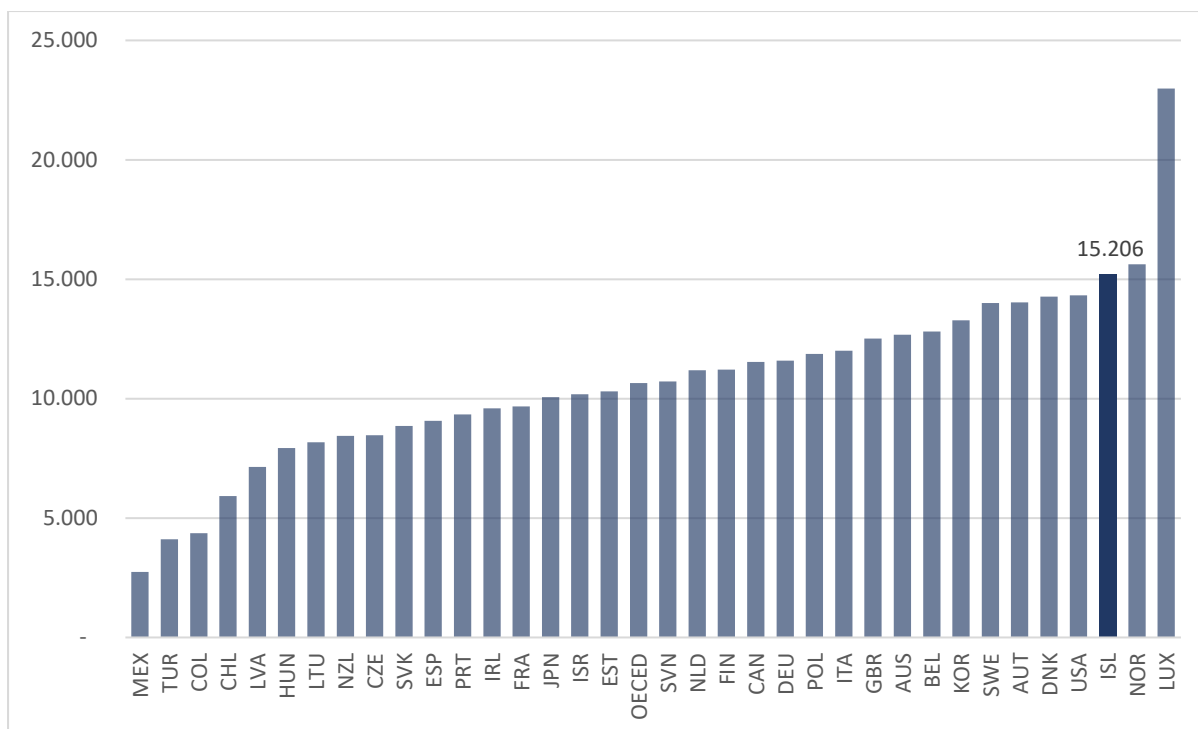
Dæmi um hið gagnstæða er stjórnarfrumvarp þáverandi félags- og barnamálaráðherra um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Þegar það var lagt fyrir Alþingi þá fylgdi kostnaðarmat á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

Niðurstaða þeirrar vinnu skilaði sveitarfélögum árlegum viðbótartekjum upp á 1.100 m.kr. á tímabilinu 2022-2024. Tímabilið er skilgreint sem innleiðingartímabil með möguleika á framlengingu til ársins 2026. Á innleiðingartímabilinu er gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög þrói mælikvarða til að meta raunkostnaðaráhrif laganna. Í lok innleiðingartímabilsins eiga ríki og sveitarfélög að taka samtalið upp á nýtt er varðar fjárhagsleg áhrif laganna á rekstur sveitarfélaga.

## Samanburður

Til að varpa frekara ljósi á þróun útgjalda vegna reksturs grunnskóla á Íslandi verða þau borin saman við önnur OECD ríki (sjá mynd 24). Nýlega kom út Education at Glance 2023 á vegum OECD sem lýsir stöðu menntunar á meðal OECD ríkjanna.

<sup>7</sup> 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Sótt af: <https://www.althingi.is/lagas/139b/2011138.html>



Heimild: OECD<sup>44</sup>

Mynd 24. Útgjöld, í USD, vegna grunnskóla á hvern nemanda árið 2020

Eins og fyrri ár þá er Ísland meðal þeirra ríkja innan OECD þar sem rekstrargjöld eru hvað hæst á hvern grunnskólanemanda. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2008 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og grunnskólann er fjallað um framleiðni grunnskólakerfisins.<sup>8</sup> Þar kemur eftirfarandi fram:

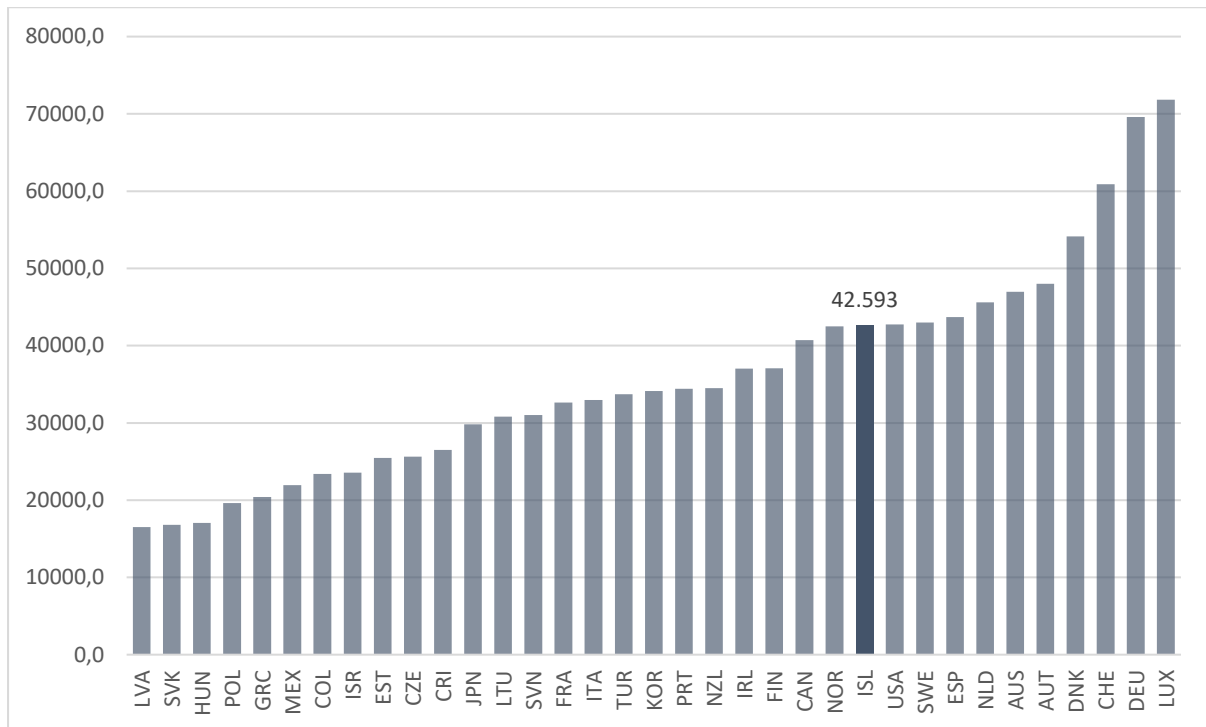
*Rannsóknir OECD benda til þess að framleiðni í íslenskum grunnskólum sé ófullnægjandi. Þversögnin er sú að skattgreiðendur halda úti einu dýrasta grunnskólakerfi innan OECD meðan laun kennara teljast fremur lág í alþjóðlegum samanburði (en ná meðaltali ef tekið er tillit til virkra kennslustunda) og námsárangur er nálægt meðaltali annarra OECD ríkja. **Óhagræðið bitnar því bæði á launum kennara og árangri nemenda.** Samkvæmt niðurstöðum OECD hefur útjaldaaukning síðustu ára að miklu leyti farið í fjölgun starfsfólks og komið fram í minni bekkjarstærðum en tíðkast í nágrannalöndunum. Í annarri úttekt OECD eru færð rök fyrir því að vissir stofnanalegir þættir hindri skilvirkni íslenska grunnskólakerfisins, m.a. takmarkað ákvörðunarvald skólastjórnenda.*

Það er fróðlegt að bera saman stöðuna í dag við þá stöðu sem Ríkisendurskoðun var að lýsa í skýrslu sinni. Grunnskólakerfi Íslendinga er eitt af þeim dýrustu í alþjóðlegum samanburði, sbr. mynd 24, en hefur framleiðni aukist í grunnskólum?

Ef litið er til þróun á fjölda nemenda á hvern kennara frá árinu 2008 þá er fjöldi nemenda á móti hverju stöðugildi kennara á því ári 9,8 sbr. mynd númer 18. Á árunum á eftir þá jókst fjöldi nemenda á hvert stöðugildi kennara fram til ársins 2013, þegar fjöldi nemenda á hvert

<sup>8</sup> Ríkisendurskoðun. Skýrsla: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og grunnskólinn – stjórnásluúttekt (2008). Sótt af: <https://www.ríkisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2008-jofnunarjodur-stjornasutekt.pdf>

stöðugildi kennara var 10,8. Frá þeim tíma þá hefur börnum fækkað á hvert stöðugildi kennara og var 9,9 árið 2022.

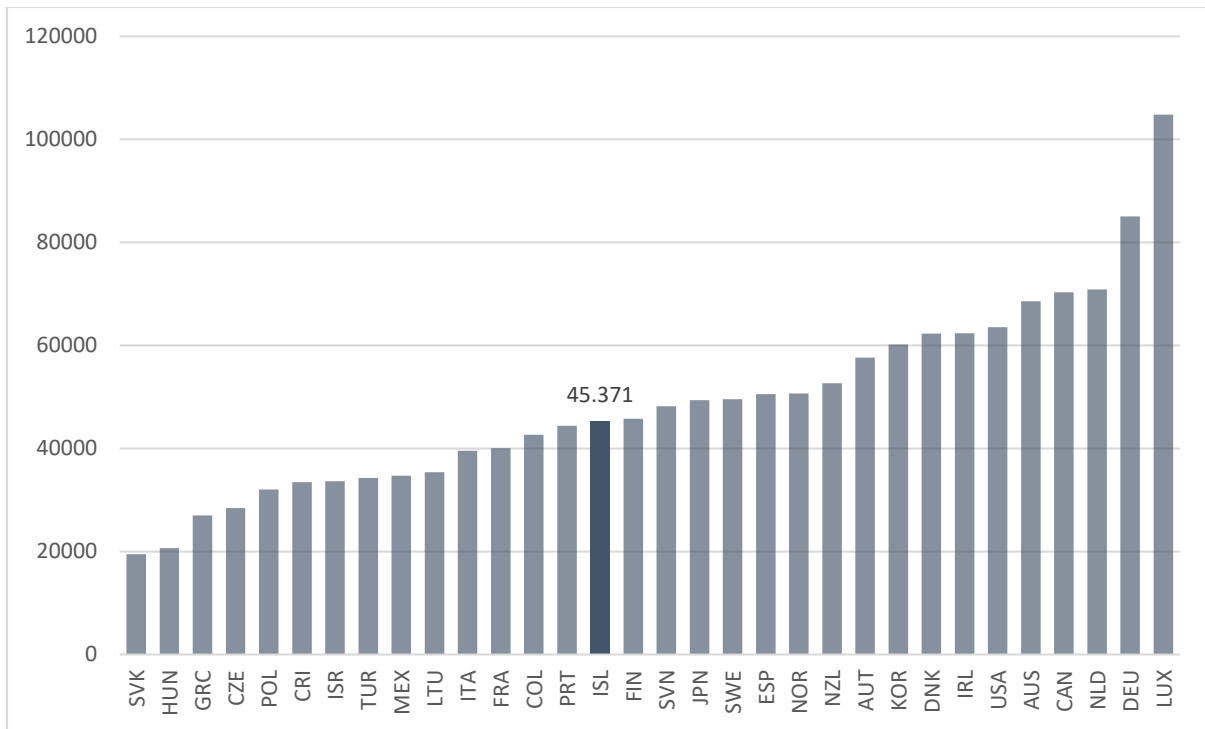


Heimild: OECD (2023)<sup>4</sup>

Mynd 25. Samanburður á grunnlaunum grunnskólakennara í USD 2021 innan OECD.

Hvað varðar þróun í launum kennara á sama tíma þá eru grunnlaun<sup>9</sup> grunnskólakennara á Íslandi umbreytt í USD yfir meðallagi innan OECD á árinu 2021. Danmörk og Svíþjóð eru eina Norðurlandabjórinnar þar sem grunnlaun grunnskólakennara eru hærri en á Ísland. Grunnlaun grunnskólakennara í Noregi og Íslandi eru nánast á pari.

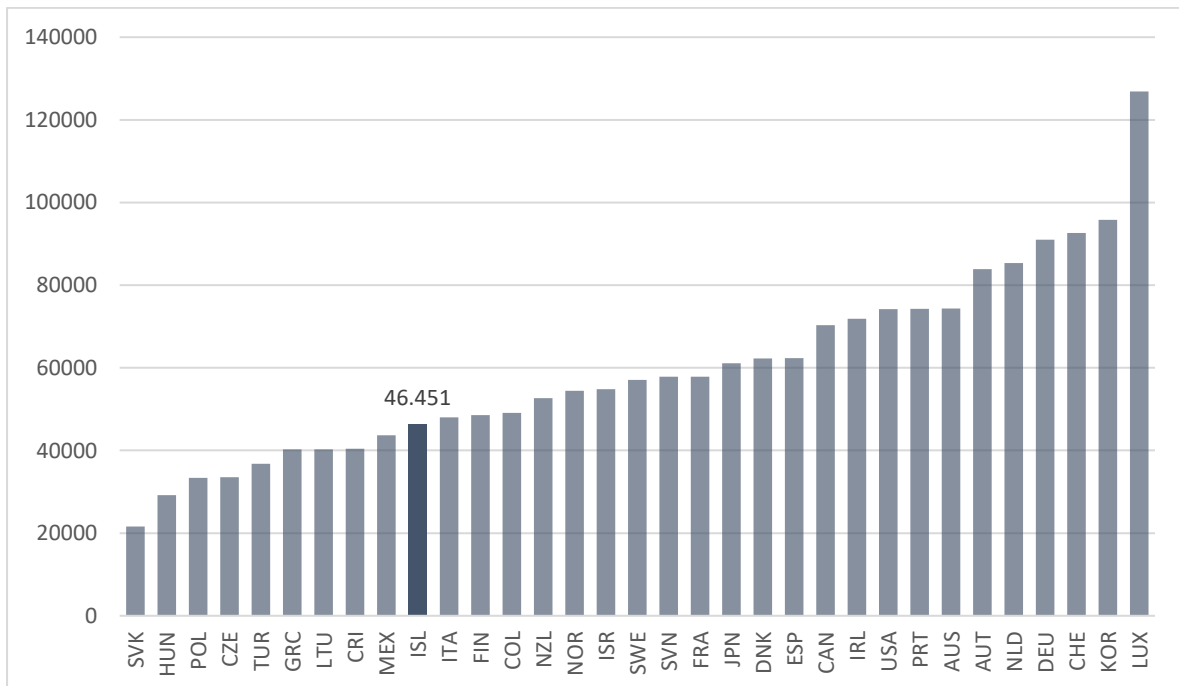
<sup>9</sup> Hafa verður í huga að launin hafa ekki verið kaupmáttarleiðrétt



Heimild: OECD (2023)<sup>48</sup>

Mynd 26. Samanburður á launum grunnskólakennara með 15 ára starfsreynslu í USD 2021 innan OECD.

Samanburður á launum kennara með 15 ára starfsreynslu og meira sýnir að Ísland færir neðar í samanburðinum en allar Norðurlandþjóðirnar fara upp fyrir Ísland á listanum (sjá mynd 26).



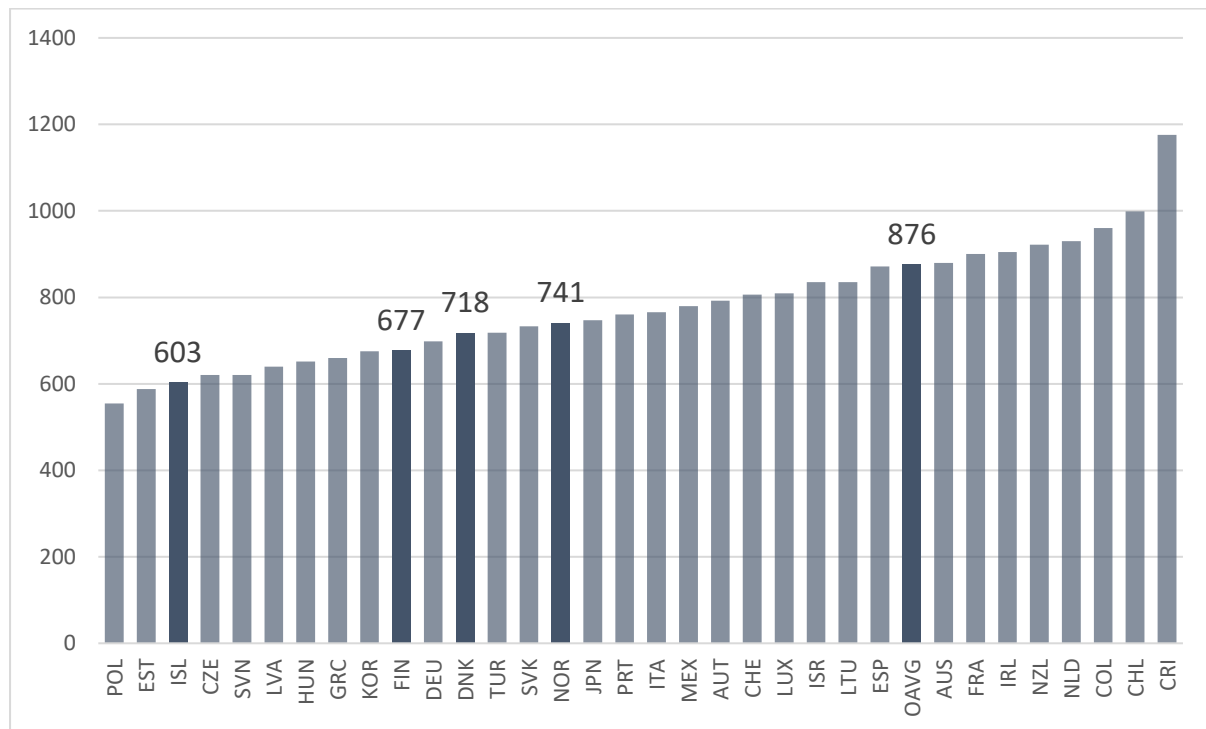
Heimild: OECD (2023)<sup>49</sup>

Mynd 27. Samanburður á hæstu launum grunnskólakennara í USD 2021 innan OECD.



Þegar skoðuð eru laun kennara með mestu starfsreynsluna/hæstu launin þá versnar samanburðurinn fyrir Ísland og er laun íslenskra kennara þar í hópi með Ítalíu og Mexíkó.

Eins og fram kemur á myndum 26 og 27 þá er launabilið á milli kennara með 15 ára starfsreynslu og hæstu launin lítið. Bilið er meira hjá öðrum Norðurlandþjóðum. Hér skal bent á að nauðsynlegt getur verið að skoða aðra þætti sem kunna að skýra þessa þróun svo sem fjölda kennslu- og undirbúningstíma.



Heimild: OECD (2023)<sup>50</sup>

Mynd 28. Samanburður á meðalfjölda klukkustunda í kennslu og undirbúningstíma kennara árið 2019

Samanburður á undirbúnings- og kennslutíma kennara meðal OECD ríkjanna fyrir árið 2019 sýnir að Ísland er á meðal ríkja sem er með fæstu klukkustundir í kennslu á hvern kennara (sjá mynd 28).

Eins og fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2008 þá ná laun kennara meðaltali innan OECD að teknu tilliti til virka kennslustunda.

Nýlegar samanburðar upplýsingar frá OECD gefa sterkar vísbendingar um að fullyrðing Ríkisendurskoðunar frá 2008 um að framleiðni í íslensku skólakerfi sé ófullnægjandi kunní enn að vera til staðar.

## Lærdómur

Starfsemi grunnskóla er lifandi starfsemi sem tekur breytingum í samræmi við þróun samfélagsins og tekur mið af nýrri þekkingu og breyttum viðhorfum.

Tímasetning fjárhagslegs endurmats á yfirfærslu grunnskólans árið 2000 gaf takmarkaða mynd af því hvort að fjárhagsleg markmið yfirfærslunnar höfðu gengið eftir. Sem dæmi þá var einsetningu grunnskólans ekki lokið og kennslustundum hafði ekki verið fjölgað að fullu. Áhrif stefnumörkunar stjórnvalda í kjölfar undirritunar Salamanca-yfirlýsingarinnar voru að birtast í rekstri grunnskólanna um það leyti en voru ekki komin fram að fullu. Í ljós sögunnar áttu heilmiklar breytingar eftir að koma fram í starfsemi grunnskóla eftir að endurmatið fór fram.

Með hliðsjón af breyttu starfsumhverfi grunnskóla, sameiningu sveitarfélaga og ábendinga sem komu fram í stjórnáskýrslu Ríkisendurskoðunar á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og grunnskólum frá árinu 2008 þá má vera ljóst að orðið er tímabært að endurskoða úthlutunarreglur almennra framlaga vegna grunnskólans.

Sterkar vísbendingar eru um að innleiðingartímabil laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna verði fimm ár í stað þriggja.

Nokkur misbrestur hefur verið á því að kostnaðarmat hafi verið unnið við lagasetningu, reglugerðarsetningu og stjórnvaldsaðgerðir. Það hefur skapað ágreining á milli ríkis og sveitarfélaga um tiltekin mál og þá aðallega hvort fjármagn hafi fylgt viðkomandi breytingum.

Leggja ber áherslu á að kostnaðarmat sé framkvæmd í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Í kostnaðarmatinu komi fram greinargóð lýsing á því hvernig framkvæma eigi viðkomandi laga og reglugerðar ákvæði ásamt skýringum á tilgangi og markmið. Kalli það á aukna þjónustu og aukinn fjölda starfsmanna þá verði sá kostnaður áætlaður o.s.frv.

Þegar lög eru sett er varðar þjónustu ríkisins þá er það yfirleitt þannig að einn aðili tekur ákvörðun um framkvæmdina, þ.e. ríkið. Þessu er allt öðruvísi farið þegar sveitarfélögin eiga í hlut. Þá er það þannig að hvert og eitt sveitarfélaga tekur ákvörðun um þjónustu skv. grunni þeirra laga, eða 64 aðilar. Þegar skólamál er annars vega þá eru enn fleiri aðilar sem eiga í hlut, sem dæmi þá eru skólar á Íslandi nokkuð sjálfstæðir. Þetta getur leitt til mismunandi túlkunar á framkvæmd laga og jafnvel leitt til mismununar, þ.e. einn skóli túlkar viðkomandi ákvæði lengra en almennt er gert og jafnvel annar túlki það skemur.

Það eru ákveðin tækifæri fólgin í lærdómnum sem draga má af yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Til dæmis er afar brýnt að fram fari vönduð vinna við kostnaðarmat frumvarpa og laga er varða skólamál og önnur málefna sveitarfélaga.

Mikilvægt er að mörkuð verði stefna og settir verði fram skýrir mælikvarðar á kostnaðarmyndun í skólastarfi, þeim sé viðhaldið og þeir uppfærðir a.m.k. árlega. Hér mætti nefna t.d. kostnað vegna kennslu, stuðningsþjónustu, stjórnunar, innri leigu, nýrra verkefna, skólaþróunar o.s.frv.

Jafnframt þarf að gæta þess að mörkuð verði stefna og settir verði fram skýrir mælikvarðar á gæði í skólastarfi sem bæði nýtist í innlendum og erlendum samamburði.

Til þess að slíkir mælikvarðar geti orðið að veruleika þurfa stjórnvöld, sveitarfélög og stofnanir þeirra að sameinast um að endurskoða alla gagnasöfnun er varðar skólastarf og velferðarþjónustu við börn.

Stjórnvöld þurfa að móta stefnu til framtíðar um æskilega samsetningu mannauðs í grunnskólum byggða á reynslu og væntri þróun samfélagsins og skólastarfs út frá menntastefnu til ársins 2030.

Lögð skal áhersla á að skoðaðir verði kostir þess og gallar að fjölga virkum kennslustundum kennara með það að markmiði að hækka grunnlaun þeirra og draga úr þörf fyrir fjölgun stöðugilda.

Loks má benda á að mikilvægt er að mótuð verði stefna um fyrirkomulag stoðþjónustu við nemendur sem þurfa aðstoð í skólanum og að hún verði kostnaðarmetin með það að markmiði að bæta nýtingu mannauðs og auka gæði þjónustu.

## Heimildarskrá

Hafdís Guðjónsdóttir og Jóhanna Karlsdóttir (2009). Uppeldi og menntun: *Látum þúsund blóm blómstra, Stefnumörkun um skóla án aðgreiningar*. Sótt af: <https://timarit.is/page/5015819#page/n63/mode/2up>, bls. 64

Gerður G. Óskarsdóttir. Horft um öxl (2005). Sótt af: <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/7103/horftumoxl.pdf?sequence=1>

Látum þúsund blóm blómstra, stefnumörkun um skóla án aðgreiningar. Birtist í grein Uppeldi menntunar árið 2009. Sótt af: <https://timarit.is/page/5015815#page/n59/mode/2up>

### Vefslóðir:

#### Heimasíða Alþingis

- <https://www.althingi.is/altext/120/s/0878.html>
- <https://www.althingi.is/altext/149/s/1074.html>
- <https://www.althingi.is/altext/149/s/1074.html>
- <https://www.althingi.is/lagas/139b/2011138.html>

#### Heimasíða Hagstofu Íslands

- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur\\_fjaropinber\\_fjarmal\\_sv\\_eitarf/THJ05351.px/table/tableViewLayout2/](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_fjaropinber_fjarmal_sv_eitarf/THJ05351.px/table/tableViewLayout2/)
- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_skolamal\\_2\\_grunnskolestig\\_0\\_gsNemendur/SKO02103.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_2_grunnskolestig_0_gsNemendur/SKO02103.px)
- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_skolamal\\_2\\_grunnskolestig\\_0\\_gsNemendur/SKO02101.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_2_grunnskolestig_0_gsNemendur/SKO02101.px)
- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur\\_thjodhagsreikningar\\_landsframl\\_1\\_landsframleidsla/THJ01102.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_thjodhagsreikningar_landsframl_1_landsframleidsla/THJ01102.px)
- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur\\_thjodhagsreikningar\\_landsframl\\_1\\_landsframleidsla/THJ01102.px'](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_thjodhagsreikningar_landsframl_1_landsframleidsla/THJ01102.px)
- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_skolamal\\_2\\_grunnskolestig\\_0\\_gsNemendur/SKO02101.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_2_grunnskolestig_0_gsNemendur/SKO02101.px)
- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar\\_mannfjoldi\\_1\\_yfirlit\\_Yfirlit\\_mannfjolda/MAN00000.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar_mannfjoldi_1_yfirlit_Yfirlit_mannfjolda/MAN00000.px)
- <https://hagstofa.is/utgafur/lysigogn/lysigogn?fileId=19540>
- [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_skolamal\\_2\\_grunnskolestig\\_1\\_gsStarfsfolk/SKO02307.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_2_grunnskolestig_1_gsStarfsfolk/SKO02307.px)

#### Heimasíða Stjórnarráðsins

- <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/salamanca.pdf>
- <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2001/06/19/Reglur-um-flokkun-og-greiningu-i-bokhaldi-sveitarfelaga/>

- <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Sveitarstjornar--og-byggdamal/Jofnunarsjodur/uThlutanir-Jofnunarsjods/2022/Heildaryfirlit%202022%2005.9.2023.pdf>
- <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2001/06/19/Reglur-um-flokkun-og-greiningu-i-bokhaldi-sveitarfelaga/>

#### Heimasíða Sambands íslenskra sveitarfélaga

- <https://www.samband.is/verkefni/fjarmal/talnaefni/rekstur-leik--og-grunnskola/>
- <https://www.samband.is/verkefni/fjarmal/talnaefni/arsreikningar-sveitarfelaga/>

#### Heimasíða Ríkisskattstjóri

- <https://www.skatturinn.is/fagadilar/stadtolur-skatta/alagning-einstaklinga/nr/267>

#### Heimasíða Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>

#### Heimasíða Ríkisendurskoðunar

- <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2008-jofnunarsjodur-stjornsutekt.pdf>

#### Heimasíða OECD

- <https://data.oecd.org/teachers/teaching-hours.htm#indicator-chart>
- <https://data.oecd.org/teachers/teachers-salaries.htm#indicator-chart>
- <https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm>

## Viðauki 1. Listi um lög og reglugerðir frá árinu 1996

### Lög

- Lög um grunnskóla nr. 91/2008
- Lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 95/2019
- Lög um Menntamálastofnun nr. 91/2015
- Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 87/2008
- Lög um námsgögn nr. 71/2007
- Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018

### Reglugerðir

- Reglugerð nr. 1355/2022 um hæfniramma með viðmiðum fyrir almenna og sérhæfða hæfni kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla
- Reglugerð nr. 644/2020 um störf og starfshætti undanþágunefndar kennara
- Reglugerð nr. 444/2019 um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum
- Reglugerð nr. 1149/2018 um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum og skólahald samkvæmt erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan
- Reglugerð nr. 451/2017 um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara
- Reglugerð nr. 173/2017 um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í grunnskóla
- Reglugerð nr. 1270/2016 um ákvörðun framlaga úr sveitarsjóði til sjálfstætt rekinna grunnskóla
- Reglugerð nr. 530/2016 um stofnun og starf fagraða Menntamálastofnunar
- Reglur nr. 899/2016 um námsgagnasjóð
- Reglugerð nr. 699/2012 um skólahald samkvæmt erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan
- Reglugerð nr. 547/2012 um skólagöngu fósturbarna í grunnskólum
- Reglugerð nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum
- Reglugerð nr. 585/2010 um stuðning við nemendur með sérþarfir í grunnskóla
- Reglugerð nr. 584/2010 um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum.
- Reglugerð nr. 160/2010 um matsnefnd náms- og starfsráðgjafa
- Reglugerð nr. 980/2009 um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum
- Reglugerð nr. 896/2009 um skil og miðlun upplýsinga milli leik- og grunnskóla
- Reglugerð nr. 897/2009 um miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín
- Reglugerð nr. 872/2009 um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara
- Reglugerð nr. 658/2009 um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahald
- Reglugerð nr. 531/2009 um heimakennslu á grunnskólastigi

- Reglugerð nr. 435/2009 um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4., 7. og 10. bekk grunnskóla
- Reglugerð nr. 241/2009 um matsnefnd leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólakennara
- Reglugerð nr. 242/2009 um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla
- Reglugerð nr. 1157/2008 um skólaráð við grunnskóla
- Reglugerð nr. 1268/2007 um þróunarsjóð námsgagna
- Reglugerð nr. 1111/2007 um námsgagnasjóð
- Reglugerð nr. 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla
- Reglugerð nr. 695/1998 um lögverndun á starfsheiti grunnskólakennara
- Reglugerð nr. 657/1996 um þróunarsjóð grunnskóla

#### Aðalnámskrá grunnskóla:

- 1999
- 2006
- 2011
- 2013
- Þá hafa verið gerðar nokkrar afmarkaðar breytingar á námskránni og sjá má þær síðustu í gildandi aðalnámskrá