



Skýrsla nr. C12:05

**Opinber framlög til sjálfstætt rekinna
grunnskóla og leikskóla**

Desember 2012

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands
Odda v/Sturlugötu
Sími: 525-4535
Fax nr. 552-6806
Heimasíða: www.hag.hi.is
Tölvufang: sveinnag@hi.is

Skýrsla nr. C12:05

Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla

Desember 2012

Formáli

Sumarið 2011 komu forsvarsmenn Samtaka sjálfstæðra skóla að máli við Hagfræðistofnun og fóru þess á leit að hún tæki saman gögn um framlög sveitarfélaga til sjálfstæðra skóla hér á landi og bæri saman við kostnað við skóla sem sveitarfélög reka. Skýrslan er aðallega byggð á upplýsingum sem skólarnir létu sjálfir í té og hafði dr. Sigurður Jóhannesson umsjón með gerð hennar. Öllum sem sendu upplýsingar fyrir þessa skýrslu er þakkað gott samstarf.

Desember 2012,



Sveinn Agnarsson
Forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands

Efnisyfirlit

Ágrip	5
Grunnskólar.....	7
Leikskólar.....	12

Ágrip

Árið 2010 voru 1,7% af öllum grunnskólanemendum á Íslandi í sjálfstætt reknum skólum. Þá voru ellefu slíkir skólar hér á landi. Hlutfall barna sem sækja þá hækkar hægt. Árið 2009 voru tæplega 1,6% af grunnskólanemendum í sjálfstæðum skólum.

Lög fela Hagstofu Íslands að reikna út meðalkostnað á hvern nemanda í þeim grunnskólum sem sveitarfélög reka. Sveitarfélögum ber síðan að greiða sjálfstætt reknum grunnskólum 75% af þeirri tölu að lágmarki á hvern nemanda sem sækir skóla í heimabyggð.¹ Lágmarksgreiðsla vegna nemenda sem sækja skóla í öðru sveitarfélagi er mun lægri. Hún ræðst af samkomulagi sveitarfélaga um það efni.

Samkvæmt niðurstöðum könnunar Hagfræðistofnunar var meðalframlag sveitarfélaga á hvern nemanda í sjálfstæðum grunnskólum árið 2009 934 þúsund krónur, eða 86% af kostnaði á nemanda í almennum skólum sem sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu reka sjálf. Árið 2010 var framlagið 992 þúsund krónur, eða 88% af rekstrarkostnaði almennra grunnskóla. Upplýsingar bárust frá 6 sjálfstætt reknum skólum, en þar eru um 70% af nemendum slíkra skóla hér á landi. Sjálfstæðir grunnskólar eru allir á höfuðborgarsvæðinu og því er eðlilegt að miða við skóla sem sveitarfélög reka þar, en dýrara er að reka skóla á landsbyggðinni þar sem nemendur eru oft færri í bekk. Í mati á framlagi sveitarfélaga til sjálfstætt rekinna skóla er meðal annars talið ókeypis húsnæði, sem sveitarfélög láta stundum í té. Greiðslur vegna sérkennslu og nýbúakennslu eru svipað hlutfall af framlögum sveitarfélaga til sjálfstæðra grunnskóla hér á landi og í kostnaði almennra skóla sem Reykjavíkurborg rekur.

Sveitarfélög greiða mun minna með börnum sem sækja skóla utan heimabyggðar en öðrum. Þetta skiptir töluverðu máli í þessari umfjöllun, því að tæpur fimmtungur nemenda í þeim sjálfstæðu skólum, sem hér eru skoðaðir, er í þessum hópi. Með þessum börnum greiddu sveitarfélögin að jafnaði 52% af því sem kostað var til þess að mennta hvert barn í almennum grunnskólum á höfuðborgarsvæðinu árið 2009. Árið 2010 var hlutfallið 56%. Til samanburðar má horfa á þá nemendur sjálfstæðra skóla sem sóttu skóla í heimasveitarfélagi. Þar var hlutfallið 94% árið 2009 og 95% 2010.

Upplýsingar bárust um 77% barna í sjálfstæðum grunnskólum í Reykjavík. Niðurstöður könnunar Hagfræðistofnunar passa ágætlega við kostnaðartölur sem Menntasvið Reykjavíkur hefur látið frá sér. Samkvæmt könnun Hagfræðistofnunar er framlag Reykjavíkurborgar á hvert grunnskólabarn í sjálfstæðum skólum innan borgarmarka árið 2010 um 1% lægra en lesa má úr tölum Menntasviðs.

Árið 2010 voru 2.900 börn í um 50 sjálfstætt reknum leikskólum hér á landi, rúm 15% allra leikskólabarna hér á landi. Hlutfallið er broti úr prósentu hærra en árið á undan. Upplýsingar um greiðslur frá sveitarfélögum bárust frá 26 leikskólum, en þar eru um 76% þeirra barna sem sækja sjálfstætt rekna leikskóla hér á landi. Sveitarfélög greiða sjálfstæðum leikskólum að meðaltali um 88% af kostnaði við leikskóla sem þau reka sjálf, þegar reiknað er á hvert barngildi, en þegar deilt er með fjölda heilsdagsbarna fer hlutfallið í 95%. Hlutföllin eru svipuð því sem var 2009 og 2008 (sjá skýrslu Hagfræðistofnunar: *Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla, október 2010*). Barngildi eru flest hjá yngstu börnunum, en meira þarf að hafa fyrir þeim en hinum eldri. Greiðslur á barngildi gefa því sennilega réttari mynd en greiðslur á heilsdagsgildi. Sumir sjálfstæðir leikskólar taka við yngri börnum en skólar á vegum sveitarfélaga og dæmi eru um að þeir hafi í og með verið stofnaðir til þess að bæta úr þörf fyrir vistun ungra barna. Töluverður munur er á því hvað einstök sveitarfélög greiða með börnum í sjálfstæðum leikskólum. Reykjavíkurborg greiðir minna til sjálfstæðra leikskóla en önnur sveitarfélög. Á barngildi greiðir

¹ Lög um grunnskóla, nr. 91,12. júní 2008, 43. grein.

borgin árið 2010 76% af kostnaði við leikskóla á vegum bæjarfélaga. Nokkuð er um að sveitarfélög láti sjálfstæðum leikskólum í té leigulaust húsnæði og er framlagið sem í því felst tekið inn í þetta mat.

Niðurstöður þessarar könnunar virðast vera í góðu samræmi við tölur úr ársreikningi Leikskólasviðs Reykjavíkur um greiðslur til sjálfstæðra leikskóla.

Grunnskólar

Árið 2010 voru 730 nemendur í 11 sjálfstætt reknum grunnskólum hér á landi, 1,7% af grunnskólanemendum á landinu öllu. Árið á undan voru ríflega 680 nemendur í sjálfstætt reknum grunnskólum, tæplega 1,6% af öllum grunnskólanemendum.

Hagstofan hefur um árábil áætlað kostnað við rekstur grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum hér á landi. Matið er reist á upplýsingum sem Samband íslenskra sveitarfélaga taka saman. Árið 2009 var kostnaðurinn 1.199 þúsund krónur á hvert barn að mati Hagstofunnar en árið 2010 var hann 1.257 þúsund krónur.

Hér á eftir eru nokkur atriði í mati Hagstofunnar á skólakostnaði skoðuð betur:

- ▲ Sveitarfélög leggja eigin skólum til húsnæði og einnig sumum sjálfstæðum skólum. Hagstofan metur andvirði þessa framlags, en álitamál er hvernig á að gera það. Hér á eftir er rætt hvernig rétt er að meta þennan mikilvæga kostnaðarlið.
- ▲ Fæðiskostnaður, sem foreldrar greiða, er talinn með í áætlun Hagstofunnar. Ekki verður séð að rök séu fyrir því.
- ▲ Sjálfstæðir skólar eru allir á höfuðborgarsvæðinu. Kostnaður á hvert skólabarn er minni í almennum skólum þar en á landsbyggðinni, þar sem oft eru færri nemendur í bekkjum. Rétt virðist því að meta framlög til sjálfstæðra skóla sem hlutfall af kostnaði við rekstur skóla sem bær reka sjálfir á höfuðborgarsvæðinu.
- ▲ Sérskólar ýmiss konar, sem eru miklu dýrari en aðrir skólar, eru taldir með í mati Hagstofunnar. Virðist vera rétt að sleppa þeim úr samanburðinum.

Fleiri atriði mætti skoða. Til dæmis sjá skrifstofur sveitarfélaga oft um að greiða laun starfsmanna skóla. Kostnaður við það kemur ekki fram í bókum skólanna,² en líkast til er hann ekki mjög mikill.

Húsnæðiskostnaður

Húseignir sveitarfélaga eru í eignasjóði, sem rukkar leigu. Þannig verður húsnæðiskostnaður sýnilegri en ella. Ef hann rétt er að verki staðið ætti húsnæðiskostnaður þeirra skóla sem sveitarfélögin reka sjálf og kostnaður við húsnæði sjálfstæðra skóla að vera reiknaður á sama hátt.³ Í bókhaldi Reykjavíkurborgar er gert ráð fyrir að leiga af skólahúsnæði í Reykjavík sé 8,8% af stofnkostnaði.⁴ Fjármagnskostnaður er talinn 4% af stofnkostnaðinum, afskriftir 2%, viðhald 1,5%, tryggingar og opinber gjöld 1,2% og umsýsla 0,1%.

Í bókhaldi Reykjavíkurborgar er fjármagnskostnaður 4% af stofnkostnaði skólahúsnæðis. Hér er tekið mið af fjármagnskostnaði hins opinbera, sem jafnan er minni en hjá einkafyrirtækjum. En um þessar mundir eru raunvextir óvenjulágir, bæði hjá hinu opinbera og hjá einkafyrirtækjum. Árið 2009 voru vextir af verðtryggðum lánnum banka frá 5,5% og upp í rúm 13% umfram verðbólgu, en árið 2010 voru þeir á bilinu 4,8% til 11,5%. Vextir af óverðtryggðum skuldabréfalánnum banka, sem eru að jafnaði til skemmri tíma, voru 13-22% 2009 en fóru í 8-15% 2010.⁵ Hluti af þessum vöxtum er uppbót fyrir verðbólgu. Verðbólguálag skuldabréfa til 3-4 ára var 3½% 2009 og rúm 2% 2010. Verðbólguvæntingar fyrirtækja til eins árs voru um 2½% 2009 og 3% 2010, samkvæmt mælingu Seðlabankans.⁶ Raunvextir af óverðtryggðum bréfum eru miðað við þetta 9-18% 2009 og 6-13% árið 2010. Fram kom í samtölum við forsvarsmenn skóla að vextir af óverðtryggðum lánnum þeirra spanna stóran hluta af þessu bili, en fleiri voru þó nærri neðri enda þess á fyrri hluta árs 2012.⁷

2 Samtal við Jóhannes Jóhannesson hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, október 2012.

3 Gunnlaugur Júlíusson, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, samtal, febrúar 2012.

4 Óli Jón Hertervig, deildarstjóri eignaumsýsludeilda Reykjavíkurborgar, tölvupóstur, febrúar 2012.

5 Hagtölur Seðlabankans, www.sedlabanki.is

6 Hagvísar Seðlabanka, www.sedlabanki.is

7 Samtöl við forsvarsmenn nokkurra skóla benda til þess að bestu kjör sem í boði eru á óverðtryggðum lánnum núna

Óverðtryggð lán gefa réttari mynd af skammtímavöxtum en verðtryggð, en óheimilt er að verðtryggja lán til skemmri tíma en 5 ára.⁸ Á hinn bóginn eru sveiflur í raunávöxtun óverðtryggðra lána miklar og oft tilviljanakenndar. Í þessari skýrslu er fjármagnskostnaður skóla því miðaður við verðtryggð lán og gert ráð fyrir sjálfstæðir skólar greiði 1% álag á lægstu verðtryggða vexti. Raunvextirnir verða þá 6,5% árið 2009 og 5,8% 2010. Ef reiknað er með 70% lánsfjárlutfalli⁹ og að ávöxtunarkrafa á eigið fé sé 3% umfram kostnað af lánnum verður fjármagnskostnaður á lánsfé og eigið fé 7,4% umfram verðbólgu 2009 og 6,7% 2010.

Álitamál er einnig hvort rétt er að miða húsnæðiskostnað við stofnkostnað skóla, eins og Reykjavíkurborg gerir, eða markaðsverð húsnæðis. Dæmi er um að fasteignamat skólahúsnæðis, sem endurspeglar markaðsverð, sé aðeins 40% af brunabótamati, sem á að sýna kostnað við endursmíði. Yfirleitt er fasteignamat lægra en brunabótamat um þessar mundir, þó að munurinn sé oftast minni en í þessu dæmi. Því skiptir máli hvort matið er notað sem viðmið. Færa má rök að því að rétt sé að miða suma kostnaðarliði við markaðsverð húss en aðra við stofnkostnað. Hér er talið rétt að reikna fjármagnskostnað af markaðsverði húsnæðis, en viðhald, tryggingar og umsýsla af stofnkostnaði. Meðan á kennslu stendur er ekki hægt að nota skólahús í annað. Kostnaður af því að nota það í þessu skyni - og selja það ekki - ræðst af fjárhæðinni, sem hægt er að fá fyrir það á markaði, en ekki af fjárútlátum við smíði hússins á sínum tíma. Ef húsið hefur lækkað í verði frá því að það var byggt er verðlækkunin tapað fé, hvort sem kennt er áfram í húsinu eða ekki. Hér er fjármagnskostnaður af skólahúsnæði talinn 7,4% af fasteignamati árið 2009 og 6,7% af fasteignamati árið 2010. Á hinn bóginn eiga tryggingar að nægja fyrir endursmíði húss og viðhald og umsýsla ráðast einnig af byggingarkostnaði. Álitamál er hvort rétt er að reikna afskriftir af markaðsverði eða byggingarkostnaði, en hér er miðað við byggingarkostnað. Gert er ráð fyrir að tryggingar séu 1,2% af stofnkostnaði, 0,1% fari í eignaumsýslu auk þess sem 1,5% af stofnkostnaði fari í viðhald. Þetta eru sömu tölur og Reykjavíkurborg notar. Hér er skólahúsnæði hins vegar afskrifað á 100 árum, í stað þess að færa verðmæti þess niður í núll á 50 árum, eins og Reykjavíkurborg gerir. Það virðist vera í góðu samræmi við endingu skólahúsnæðis. Má nefna í því sambandi að Austurbæjarskóli er rúmlega 80 ára og enn í fullri notkun.¹⁰ Hér er skólahúsnæði því afskrifað um 1% af stofnverði á ári. Alls verða þessir kostnaðarliðir 3,8% af brunabótamati árin 2008 og 2009. Reykjavíkurborg telur húsnæðiskostnað hins vegar alltaf 8,8% af byggingarkostnaði (nýbyggingarmati), óháð markaðskjörum. Skoðaðir voru fimm skólar sem Reykjavíkurborg rekur, Austurbæjarskóli, Fossvogsskóli, Melaskóli, Hamraskóli og Hlíðaskóli. Húsnæðiskostnaður á skólabarn er að meðaltali 3.500 krónum *lægri* árið 2009 í þessum skólum ef kostnaður er færður eins og gert er í þessari skýrslu en ef miðað er við 8,8% af byggingarkostnaði. Árið 2010 lækka markaðsvextir og munurinn vex í rétt tæpar 20 þúsund krónur á nemandu eða sem nemur tæpum 2 prósentum af skólakostnaði.

Skólamáltíðir

Hagstofan telur kostnað við máltíðir með kostnaði sveitarfélaga af skólahaldi. Eðlilegt væri að draga framlag foreldra frá, en það var að jafnaði 46 þúsund krónur á barn í Reykjavík árið 2010.¹¹

Höfuðborgarsvæðið-landsbyggð

séu hálfu prósentu yfir vöxtum á íbúðalánnum. Lán vegna gengislána sem breytt hefur verið í krónulán geta þó borið enn lægri vexti.

8 Sjá til dæmis Seðlabankinn (2003): Verðtrygging og fastir vextir, vef Seðlabankans.

9 Eiginfjárlutfall í fræðslustarfsemi er 35% 2007 og 24% árið 2008 samkvæmt tölum Hagstofunnar sem unnar eru úr ársreikningum fyrirtækja.

10 Rætt var um þessi atriði í fyrri skýrslu: Hagfræðistofnun 2010: Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla, bls. 8.

11 Sjá: <http://upplysingaveita.samband.is>, Tekjur grunnskóla. Sjá einnig: Gjaldskrár hækka, frétt 21.12.2011, vef Reykjavíkurborgar. Guðrún Eggertsdóttir, Hagstofu, samtal, janúar 2012.

Þeir sjálfstæðu grunnskólar sem hér eru skoðaðir eru allir á höfuðborgarsvæðinu. Kostnaður á hvert skólabarn er minni í almennum skólum þar en á landsbyggðinni. Á landsbyggðinni eru oft færri nemendur í bekkjum og kennsla því dýrari en ella. Alls var meðalkostnaður á hvert barn í skólum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu rúmum 4% undir landsmeðaltali árið 2010. Munurinn er um 52 þúsund krónur á hvern nemanda.

Sérskólar

Sérskólar fyrir fötluð börn eru taldir með þegar Hagstofan metur kostnað af skólahaldi á vegum sveitarfélaga. Þeir eru dýrari en aðrir skólar. Munurinn nemur rúmu prósentu eða um 13 þúsund krónum á barn.

Greiðslur fyrir sérkennslu og kennslu barna af erlendum uppruna

Kostnaður af sérkennslu og kennslu barna af erlendum uppruna virðist vera svipaður í sjálfstæðum skólum og þeim sem Reykjavíkurborg rekur. Árið 2010 skýra sérkennsla og nýbúakennsla tæp 5% af greiðslum sveitarfélaga til sjálfstæðra skóla, bæði í Reykjavík og annars staðar. Þá voru útgjöld til sérkennslu og nýbúakennslu 5,4% af rekstrarkostnaði menntasviðs Reykjavíkurborgar.¹²

	Sjálfstæðir skólar	Skólar Reykjavíkurborgar
Sérkennsla	4,4%	4,9%
Nýbúakennsla	0,5%	0,6%
Samtals	4,9%	5,4%

Tafla 1. Greiðslur vegna sérkennslu og kennslu barna af erlendum uppruna. Hlutfall af heildargreiðslum sveitarfélaga til sjálfstæðra skóla árið 2010, annars vegar, og hins vegar hlutfall af rekstrarkostnaði almennra skóla á vegum Reykjavíkurborgar. Heimildir: Ársskýrslur Menntasviðs Reykjavíkurborgar, sjálfstæðir skólar, eigin útreikningar.

Ofantalið má draga saman sem hér segir fyrir árið 2010. Tölurnar sýna kostnað við að kenna barni í eitt ár:

Rekstrarkostnaður grunnskóla á vegum sveitarfélaga á barn samkv. Hagstofu:	1.257 þúsund.
Húsnæðiskostnaður talinn minni en hjá Reykjavíkurborg	20 þúsund
Framlag foreldra vegna skólamáltíða dregið frá	46 þúsund
Mismunur á rekstrarkostnaði á höfuðborgarsvæði og landinu öllu	52 þúsund
Rekstrarkostnaður sérskóla dreginn frá	13 þúsund
Niðurstaða: Rekstrarkostnaður á barn í almennum skólum á höfuðborgarsvæði	1.126 þúsund.

Niðurstaðan er sú að rekstur grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu, fyrir utan sérskóla og að frádregnu fæðisframlagi foreldra, hafi kostað tæplega 1.126 þúsund krónur á barn árið 2010. Þetta er 130 þúsundum króna minna en tala Hagstofunnar. Munurinn er rúm 10%. Mismunurinn var minni árið á undan, því að markaðsvertir voru þá hærri. Hér er gert ráð fyrir að mismunurinn sé að öðru leyti hlutfallslega jafnmikill og að rekstrarkostnaður á barn í almennum skólum á höfuðborgarsvæðinu hafi verið 1.090 þúsund krónur árið 2009.

Greiðslur sveitarfélaga til sjálfstæðra skóla

12 Ársskýrsla menntasviðs Reykjavíkurborgar 2010.

Sumarið 2011 fengu sjálfstæðir skólar eyðublað, þar sem spurt var um greiðslur frá bæjarfélögum, nemendafjölda og fleira árin 2010 og 2009. Hagfræðistofnun fékk upplýsingar frá 6 sjálfstætt reknunum skólum. Þeir eru Barnaskóli Hjallastefnunnar í Garðabæ, Barnaskóli Hjallastefnunnar í Reykjavík, Ísaksskóli, Landakotsskóli, Tjarnarskóli og Waldorfskólinn í Lækjarbotnum. Allir þessir skólar eru á höfuðborgarsvæðinu. Í þessum skólum voru rúmlega 500 grunnskólanemendur árið 2010, um 70% af nemendum í sjálfstætt reknunum grunnskólum hér á landi. Í sumum skólunum er 5 ára börnum kennt, en ekki er fjallað um kennslu þeirra í þessu yfirliti.

Í heildina greiddu sveitarfélög 934 þúsund krónur á hvert grunnskólabarn í sjálfstæðum skólum árið 2009 og 992 þúsund krónur árið 2010. Greiðslur vegna sérkennslu og nýbúakennslu eru í þessum tölum.¹³

	Alls	%	Heima	%	Utan	%
2009	934	86%	1034	95%	572	52%
2010	992	88%	1087	97%	634	56%

*Tafla 2. Framlög sveitarfélaga á hvert barn í sjálfstæðum grunnskólum. Dálkurinn **Alls** sýnir framlög vegna allra barna í sjálfstæðum að meðaltali. Dálkurinn **Heima** sýnir meðalgreiðslur sveitarfélaga á barn í sjálfstæðum skóla í heimasveitarfélagi. Dálkurinn **Utan** sýnir meðalgreiðslur frá sveitarfélagi með þeim börnum sem sækja skóla í öðrum sveitarfélögum. Greiðslurnar eru annars vegar í þúsundum króna, en hins vegar eru þær sýndar sem hlutfall af kostnaði á hvert barn í almennum skólum á höfuðborgarsvæðinu. Heimildir: Upplýsingar frá sjálfstæðum skólum, Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.*

Að jafnaði greiddu sveitarfélög sjálfstæðum skólum sem nemur 86% af kostnaði á hvert barn í almennum skólum á höfuðborgarsvæðinu árið 2009. Árið 2010 fór hlutfallið í 88%. Greidd var að jafnaði liðlega ein milljón króna með hverju barni sem gekk í sjálfstæðan skóla í heimasveitarfélagi árin 2009 og 2010. Greiðslan nam 95% af því sem greitt var til almennra skóla á höfuðborgarsvæðinu árið 2009 og 97% árið 2010. Mun minna var borgað með börnum sem sóttu sjálfstæða skóla utan bæjarmarka. Miklu munar um það, því að bæði árin sem hér eru skoðuð voru um 18% nemenda í sjálfstæðum skólum úr öðru sveitarfélagi. Samkvæmt viðmiðunarreglum Sambands íslenskra sveitarfélaga var lágmarksgreiðsla vegna þeirra 442 þúsund krónur skólaárið 2009 til 2010.¹⁴ Ekki héldu allir sig við lágmarkið og auk þess bætast við framlög vegna sérkennslu og nýbúakennslu. Að jafnaði voru greiddar 570 þúsund krónur með hverju utanbæjarbarni 2010 og rúm 630 þúsund 2010, eða 50-60% af því sem sveitarfélögin greiddu til almennra skóla á höfuðborgarsvæðinu.

	Alls	%	Reykjavík	%	Garðabær	%
2009	1034	95%	993	91%	1150	106%
2010	1087	97%	1025	91%	1229	109%

*Tafla 3. Framlög sveitarfélaga á hvert barn í sjálfstæðum grunnskólum, að meðaltali í heimasveitarfélagi. Dálkurinn **Alls** sýnir meðalgreiðslur sveitarfélaganna tveggja á hvert barn í heimasveitarfélagi. Dálkurinn fyrir **Reykjavík** sýnir greiðslur Reykjavíkurborgar með hverju barni sem sækir sjálfstæðan skóla í Reykjavík. Dálkurinn fyrir **Garðabæ** sýnir greiðslur Garðabæjar með hverju barni sem sækir sjálfstæðan skóla í Garðabæ. Tölurnar sýna annars vegar þúsundir króna og hins vegar hlutfall fjárhæðanna af kostnaði á hvert barn í almennum skólum á höfuðborgarsvæðinu. Heimildir: Upplýsingar frá sjálfstæðum skólum, Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.*

Í töflu 3 má sjá hve mikið Reykjavíkurborg og Garðabær greiða með grunnskólabarni í sjálfstætt

13 Hagfræðistofnun: Skýrsla nr. C10:07: Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla, október 2010.

14 Viðmiðunarreglur um greiðslur vegna nemenda sem stunda nám utan lögheimilissveitarfélags, www.samband.is

reknum skólum í heimasveitarfélagi. Í Reykjavík eru framlög á barn í sjálfstætt reknum grunnskólum rúm 90% af því sem tíðkast í almennum skólum á höfuðborgarsvæðinu, en í Garðabæ er svo að sjá að framlagið sé heldur meira en greitt er til almennra skóla. Samkvæmt samningi við sjálfstætt rekna skóla í Garðabæ skal bærinn greiða þeim jafnmikið á hvert barn og þeim skólum sem bærinn rekur sjálfur.¹⁵ Ýmislegt getur valdið frávikum frá þessu. Tölur um kostnað koma ekki fram fyrir en eftir á og greiðslur vegna sérkennslu eru mismiklar.

Samkvæmt lögum eiga sjálfstætt reknir grunnskólar rétt á „75% af vegnu meðaltali heildarrekrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum í landinu á hvern nemanda samkvæmt árlegum útreikningi Hagstofu Íslands“.¹⁶ Heildarkostnaður á barn var 1.132 þúsund krónur 2008, ef miðað er við samantekt Hagstofunnar í september 2007 og september 2008, en árið 2009 var kostnaðurinn talinn 1.229 þúsund krónur.¹⁷ Í töflu 4 má sjá 75% af þeirri fjárhæð fyrir árin 2009 og 2010 ásamt því sem greitt var sjálfstæðum skólum vegna sérkennslu af ýmsu tagi og er greiðslunum jafnað út á hvert barn í skólunum. Sveitarfélögin greiddu að jafnaði rúmlega 140 þúsund krónur með hverju barni í heimasveitarfélagi umfram þetta lágmark árið 2009, en árið 2010 voru greiðslurnar aðeins tæplega 120 þúsund krónur umfram lágmarkið.

	2009	2010
Lágmarksframlag	849	922
Sérgreiðslur	43	49
Samtals	892	971

Tafla 4. Lágmarksframlag sveitarfélaga á hvert barn í sjálfstæðum skólum í heimasveitarfélagi samkvæmt lögum ásamt framlagi til sjálfstæðra skóla vegna sérkennslu og nýbúakennslu jafnað út á hvert barn í þessum skólum. Þúsundir króna. Heimildir: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar, upplýsingar frá sjálfstæðum skólum.

Samkvæmt ársreikningi menntasviðs Reykjavíkurborgar 2010 var framlag til nemenda í þeim grunnskólum sem borgin rak 1.284 þúsund krónur það ár. Með hverjum nemanda í sjálfstæðum grunnskólum í borginni greiddi hún 1,038 milljónir króna árið 2010.¹⁸ Samkvæmt þeim upplýsingum sem aflað var vegna könnunar Hagfræðistofnunar var framlag Reykjavíkurborgar til sjálfstætt rekinna skóla innan borgarmarka 1,025 milljónir króna á barn árið 2010 eða rúmu prósentu lægra en lesa má úr þeim tölum sem borgin gefur sjálf upp. Könnun Hagfræðistofnunar geymir upplýsingar um framlög vegna 263 nemenda í sjálfstæðum skólum í Reykjavík, en það eru 77% þeirra sem borgin greiddi með vegna skólagöngu innan borgarmarka árið 2010.

15 Hagfræðistofnun (2010): Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla.

16 Lög um grunnskóla, nr. 91,12. júní 2008, 43. grein.

17 Borgað er eftir viðmiði Hagstofunnar frá september árið á undan þar til þrjú fjórðu hlutar eru liðnir af ágúst. Eftir það eru greiðslur miðaðar við niðurstöðutölu Hagstofu sama ár. Heimildir: Samtal við Margréti Theodórsdóttur, Tjarnarskóla, október 2012, tölvuskeyti frá Axel Einari Guðnasyni, Hjallastefnunni.

18 Framlag til sjálfstætt rekinna grunnskóla var 339,9 milljónir. Þá hefur kostnaður vegna 5 ára barna verið dreginn frá, en viðbótargreiðslur vegna sérþarfa nemenda eru taldar með. Greitt var með 343 grunnskólanemendum innan borgarmarka. Við þetta bætist stuðningur vegna húsnæðis sem nemur 16,1 milljón króna árið 2010. Þessi kostnaður felst í leigulausu eða leigulitlu húsnæði sem borgin á, en skólar hafa til ráðstöfunar. Heimildir: Ársreikningur Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2010, Jón Ingi Einarsson, Menntasviði Reykjavíkurborgar, tölvupóstur, 18. apríl 2012, Jón Ingi Einarsson, Menntasviði Reykjavíkurborgar, tölvupóstur, 12. apríl 2012.

Leikskólar

Haustið 2010 voru tæplega 19.000 börn í 332 leikskólum hér á landi. Þar af voru 2.900, eða rúmlega 15%, í um 50 sjálfstætt reknun leikskólum. Hlutfallið var broti úr prósentu hærra en árið á undan. Á höfuðborgarsvæðinu eru flestir leikskólar. Þar sóttu heldur fleiri sjálfstætt rekna leikskóla en að jafnaði á landinu öllu, eða 17½% af öllum leikskólabörnum. Í Garðabæ voru 53% leikskólabarna í sjálfstætt reknun leikskólum, í Kópavogi 20% og í Reykjavík 15½%. Í Reykjanesbæ var 41% leikskólabarna í sjálfstætt reknun leikskólum haustið 2010.

Samkvæmt lögum um leikskóla frá 2008 hafa sveitarfélög forustu um að tryggja börnum leikskóladvöl. Þau bera jafnframt ábyrgð á heildarskipan leikskólahalds.¹⁹ Sveitarfélögin þurfa hins vegar ekki að reka skólana. Sjálfstæðir leikskólar hafa oft verið stofnaðir til þess að sinna þjónustu sem sveitarfélögin hafa ekki sinnt sem skyldi. Sums staðar hafa sjálfstætt reknir leikskólar sérhæft sig í umönnun ungra barna, en þar vantaði lengi upp á þjónustu á vegum bæjarfélaga. Víða bjóða bæjarfélög rekstur leikskóla út (til dæmis á Akureyri, í Garðabæ, Grindavík, Vestmannaeyjum²⁰ og í Kópavogi). Reykjavíkurborg birtir á heimasíðu sinni staðlaða samninga um rekstrar- og húsnæðisframlag til sjálfstætt starfandi leikskóla.²¹ Í nýjustu samningunum segir að sjálfstætt reknir leikskólar megi ekki taka meira en 15% hærra gjald en skólar sem borgin rekur sjálf.²² Greiðslur borgarinnar til sjálfstætt rekinn leikskóla ráðast af aldri barna og stöðu foreldra þeirra. Greitt er meira með börnum einstæðra foreldra, námsmanna og öryrkja en annarra, en þessir hópar fá afslátt í þeim leikskólum sem borgin rekur sjálf. Framlög borgarinnar eru miðuð við kostnað við að reka einstaka leikskóla á vegum borgarinnar. En í viðbót við rekstrarkostnað í einstökum leikskólum kemur aðalskrifstofa leikskóla hjá borginni, tölvudeild og miðlægir pottar, sem nefndir eru svo. Þessi miðlægi kostnaður er tæp 5% af heildarkostnaði leikskóla Reykjavíkurborgar. Sjálfstæðir leikskólar hafa aðgang að þjónustu frá borginni sem meta má á tæpt 1% af heildarkostnaðinum.²³

Upplýsingar bárust um framlög sveitarfélaga frá 28 sjálfstætt reknun leikskólum.²⁴ Þar voru rúmlega 2.060 börn haustið 2010 eða 76% þeirra barna sem sóttu sjálfstætt rekna leikskóla hér á landi. Tölur um heilsdagsígildi og barnígildi, sem hér eru notaðar, eru úr gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hagstofunnar.²⁵ Tölurnar eru teknar saman á haustin og er hér miðað við meðalfjölda tveggja ára.

Sjálfstæðir leikskólar njóta margir hverjir húsnæðisstyrkja, sem ýmist eru í formi peningagreiðslna eða ókeypis húsnæðis. Húsaleiga er reiknuð eins og af skólalúsnæði, það er 3,8% af brunabótamati (byggingarkostnaði) árin 2009 og 2010 og 7,4% af fasteignamati 2009 og 6,7% af fasteignamati 2010. Reykjavíkurborg telur húsnæðiskostnað 8,8% af brunabótamati, eins og fram kom í kaflanum á undan. Húsnæði undir leikskóla er ódýrara en grunnskólalúsnæði og munurinn á aðferð þeirri sem hér er notuð og aðferð Reykjavíkurborgar skiptir ekki sköpum fyrir heildarútkomuna. Árið 2009 gefur aðferð Hagfræðistofnunar 6-7 þúsund krónum hærra framlag á heilsársígildi barna í 5 skólum sem skoðaðir voru,²⁶ en árið eftir er framlagið þúsund krónum minna ef aðferð Hagfræðistofnunar er notuð. Árið 2010 telst húsnæðisstyrkur tæplega 150 þúsund krónur á heilsdagsígildi barna eða

19 Lög um leikskóla, nr. 90 2008.

20 Sjá til dæmis Vf.is, 3. febrúar 2012: Skólar ehf. með 5 leikskóla og 130 starfsmenn. Hér er rætt um útboð á rekstri leikskóla hjá Grindavíkurbæ og í Vestmannaeyjum.

21 www.reykjavik.is

22 Linda Elfasdóttir, Reykjavíkurborg, samtal, febrúar 2012.

23 Raunkostnaður við leikskólaláss í Reykjavík 2011.

24 Leikskólarnir eru Akur, Askja, Ársól, Ásar, Fossakot, Háaleiti, Hamravellir, Hjalli, Hólmasól, Hraunborg, Krókur, Kór, Litli-Hjalli, Völlur, Litlu-Ásar, Korpukot, Gimli, Laufásborg, Leikgarður, Leikskólinn 101, Mánagarður, Barnaheimilið Ós, Regnboginn, Leikskólinn Sælukot, Leikskólinn Sjáland, Skerjagarður, Sólgarður, Leikskólinn Vinaminni.

25 Tölurnar eru af upplýsingasíðu Sambands sveitarfélaga, <http://upplýsingaveita.samband.is> og vef Hagstofunnar, www.hagstofa.is.

26 Nóaborg, Lyngheimum, Sólborg, Brekkuborg, Sólhlíð.

rúmlega 12% af framlagi sveitarfélaga til sjálfstæðra leikskóla.

Samband íslenskra sveitarfélaga tekur saman upplýsingar um rekstrarkostnað einstakra leikskóla sem sveitarfélög reka hér á landi.²⁷ Við hann má bæta ýmsum sameiginlegum kostnaði, starfsemi aðalskrifstofu leikskóla, tölvudeild og sérfræðiþjónustu. Samkvæmt ársreikningi Leikskólasviðs Reykjavíkurborgar 2010 kostaði rekstur einstakra leikskóla borgina 6,9 milljarða króna það ár. Auð auki kostaði ráð og yfirstjórn og miðlæg þjónusta rétt tæpa 0,4 milljarða, eða 5,7% af heildarkostnaði.²⁸ Ekki liggur fyrir hver sambærilegur kostnaður er annars staðar á landinu. Hér á undan kom fram að sjálfstæðir leikskólar í Reykjavík hafa aðgang að hluta af þeirri þjónustu sem borgin lætur í té, en ekki allri. Hér hefur rúmum 4% verið bætt við kostnað leikskóla á vegum bæjarfélaga vegna miðlægs kostnaðar.

	2009		2010	
	Á heilsdags- ígildi	Á barngildi	Á heilsdags- ígildi	Á barngildi
Reykjavíkurborg	1.104	720	1.107	717
Garðabær	1.293	866	1.346	907
Reykjanesbær	1.262	947	1.264	937
Allir einkareknir	1.203	834	1.191	830
Bæjarreknir	1.241	931	1.254	941

Tafla 5. Greiðslur bæjarfélaga til sjálfstætt rekinna og bæjarekinna leikskóla 2009-2010, á heilsdagsígildi og á barngildi. Þúsundir króna. Heimildir: Sjálfstætt reknir leikskólar, Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofan, eigin útreikningar. Viðupphaflegan kostnað við einstaka bæjarrekna skóla er bætt rúmum 4% vegna sameiginlegs kostnaðar.

Í töflu 5 má meðal annars sjá hvað nokkur sveitarfélög greiða á heilsársígildi í sjálfstæðum leikskólum árin 2009 og 2010. Að meðaltali var framlagið um 1.200 þúsund krónur á heilsársígildi bæði árin, en kostnaður við rekstur skóla á vegum bæjarfélaga var um 1.250 þúsund krónur. Í töflu 6 má sjá framlag til sjálfstæðra leikskóla sem hlutfall af kostnaði við skóla sem bæjarfélögin reka sjálf. Í heildina er framlag á heilsársígildi barna í sjálfstætt reknum skólum 3% minna en kostnaður við bæjarrekna leikskóla árið 2009. Munurinn vex í 5% árið 2010. Greiðslur til sjálfstæðra skóla eru minni á hvert barn í Reykjavík en annars staðar. En þessar tölur gefa sennilega skakka mynd af framlagi sveitarfélaga til sjálfstætt rekinna leikskóla. Ekki er horft til þess að mikið er um ung börn í sjálfstætt reknum skólum, en þau þurfa mikla umönnun.

	2009		2010	
	Á heilsdags- ígildi	Á barngildi	Á heilsdags- ígildi	Á barngildi
Reykjavíkurborg	89%	77%	88%	76%
Garðabær	104%	93%	107%	96%
Reykjanesbær	102%	102%	101%	100%
Allir einkareknir	97%	90%	95%	88%
Bæjarreknir	100%	100%	100%	100%

Tafla 6. Greiðslur bæjarfélaga til sjálfstætt rekinna og bæjarekinna leikskóla 2009-2010, á heilsdagsígildi og á barngildi. Hlutfall af meðalframlagi til skóla sem bæirnir reka sjálfir. Heimildir: Sjálfstætt reknir leikskólar, Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofan, eigin útreikningar.

Í töflum 5 og 6 má sjá greiðslur á svonefnt barngildi. Þá er tekið mið af því að meira þarf að hafa fyrir yngri börnum en þeim eldri. Fimm ára börn og eldri teljast 0,8 barngildi, fjögurra ára börn teljast eitt barngildi, þriggja ára börn eru 1,3 barngildi, tveggja ára börn eru 1,6 barngildi og eins árs börn og yngri eru 2 barngildi.²⁹ Dýrast er sinna yngstu börnunum og þau eru fleiri í sjálfstætt

27 <http://upplysingaveita.samband.is>

28 Ársskýrsla Leikskólasviðs Reykjavíkurborgar 2010.

29 Sjá Reglugerð um starfsemi leikskóla nr. 225/1995 og breytingu á henni með reglugerð nr. 365/2001. Í reglugerð nr. 655/2009 sem leysti þær af hólmi er ekki rætt um barngildi.

reknum leikskólum en skólum sem bæjarfélög reka. Að meðaltali greiða bæjarfélög 10-12% minna á hvert barnildi í sjálfstætt reknum skólum en til eigin skóla. Meira en 20% munar í Reykjavík, en annars staðar er munurinn miklu minni. Framlag Reykjanesbæjar á hvert barnildi í sjálfstæðum leikskólum er um það bil jafnt meðalkostnaði á landinu öllu í skólum á vegum bæjarfélaga.

Samkvæmt ársreikningi Leikskólasviðs Reykjavíkurborgar greiddi borgin 1,1 milljarð króna til sjálfstæðra leikskóla í borginni árið 2010. Samkvæmt upplýsingavef Sambands íslenskra sveitarfélaga voru að meðaltali rúmlega 1.000 börn í sjálfstætt reknum skólum í Reykjavík haustið 2009 og haustið 2010. Samkvæmt þessum tölum voru greiddar 1.119 þúsund krónur með hverju barni, en það er um 1% meira en lesa má úr könnun Hagfræðistofnunar.