

ATHUGUN Á FRAMLÖGUM JÖFNUNARSJÓÐS TIL REKSTURS GRUNNSKÓLA Á ÁLFTANESI

SAMKVÆMT SAMKOMULAGI RÍKISENDURSKOÐUNAR
VIÐ SAMGÖNGU- OG SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ
OG EFTIRLITSNEFND MEÐ FJÁRMÁLUM SVEITARFÉLAGA

JÚLÍ 2010

Efnisyfirlit

Niðurstöður	5
1 Inngangur	7
2 Sjónarmið sveitarfélagsins	9
3 Sjónarmið ráðuneytis og jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	11
4 Kostnaður við skólahald hjá Álftanesi í samanburði við önnur sveitarfélög	13
5 Framlög jöfnunarsjóðs, tekjur á íbúa og áhrif jöfnunarframlagsins.....	21

NIÐURSTÖÐUR

Kostnaður af rekstri grunnskóla er meiri á hvern íbúa á Álftanesi en í mörgum öðrum meðalstórum og stærri sveitarfélögum. Heildarkostnaður Álftanesskóla, eins og hann er færður, er hins vegar ekki meiri en skóla af svipaðri stærð í öðrum sveitarfélögum. Á því kunna reyndar að vera skýringar sem tengjast því hvernig sveitarfélög reikna leigu vegna eigin húsnæðis. Launakostnaður Álftanesskóla er með því hæsta sem þekkist hér á landi. Aftur á móti virðist fjöldi nemenda á hvern kennara eða hvern starfsmann ekki vera meiri en í öðrum skólum. Tiltölulega fáir nemendur eru í hverjum bekk í samanburði við flesta sambærilega skóla. Ef unnt væri að fækka bekkjardeildum mætti draga úr kostnaði við skólahaldið. Skýringa á háum kostnaði við skólahald á Álftanesi á hvern íbúa er einnig að leita í háu hlutfalli grunnskólabarna af íbúafjölda sveitarfélagsins. Á Álftanesi eru þannig færri íbúar sem standa undir skólahaldi fleiri nemenda en almennt tíðkast.

Geta sveitarfélags til að standa undir skólahaldi ræðst af tekjum þess. Skatttekjur Álftaness á hvern íbúa eru um miðbik meðaltals meðalstórra sveitarfélaga en þær lægstu í samanburði við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Þetta breytist ekki þótt almennu grunnskólaframlagi Jöfnunarsjóðs sé bætt við.

Grunnskólanemendur eru herra hlutfall af íbúafjölda Álftaness en flestra annarra sveitarfélaga landsins. Framlagið frá Jöfnunarsjóði vegur ekki að fullu upp þann umframkostnað sem Álftanes ber vegna þessa miðað við önnur sveitarfélög. Því þarf Álftanes að verja herra hlutfalli tekna sinna til skólamála en þau. Hins vegar eru til sveitarfélög sem kjósa að verja herra hlutfalli tekna til grunnskólans þrátt fyrir hlutfallslega færri nemendur.

Ekki virðist ágreiningur um að úthlutað sé úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til Álftaness og annarra sveitarfélaga samkvæmt reglum sjóðsins. Spurningin er aftur á móti hvort núverandi úthlutunarreglur séu réttlátar og hvort ofangreindar niðurstöður gefi tilefni til að breyta þeim. Þegar kemur að því að svara slíkri spurningu má búast við að sitt sýnist hverjum.

Spyrja má hvernig jöfnunarkerfi eigi að virka. Væntanlega myndu flestir taka undir að slíkt kerfi þurfi að jafna óhagræði sem sveitarfélög geta illa eða ekki ráðið við sjálf, t.d. vegna íbúafjölda, íbúasamsetningar, íbúadreifingar, skattheimtumöguleika o.s.frv. Almennt má gera ráð fyrir að smærri sveitarfélög í dreifbýli sem hafa fábreytt atvinnulíf fái hæstu jöfnunarframlögin á hvern íbúa á meðan fjölmennari sveitarfélög á þéttbýlissvæðum sem hafa fjölbreytt atvinnulíf fái lægri framlög. Að skilgreina hversu langt slík jöfnun eigi að ganga er pólitískt viðfangsefni. Stór sveitarfélög kunna að njóta þess að vera með hærri skatttekjur á íbúa um leið og þau njóta ákveðinnar stærðarhagkvæmni þar sem fastur kostnaður dreifist á fleiri. En um leið falla til ný eða aukin útgjöld sem ekki eru fyrir hendi hjá minni sveitarfélögum, s.s. vegna almenningssamgangna (á móti kemur reyndar að sum dreifbýlissveitarfélög kosta miklu til skólaaksturs). Núverandi jöfnunarkerfi gengur

vissulega út á að jafna að vissu marki þann mun sem stafar að slíkum þáttum, en einnig gengur jöfnunin út á að jafna innbyrðis stöðu sveitarfélaga sem eru svipuð að stærð. Eftir stendur samt að engin ein rétt formúla er til sem getur kveðið upp úr um þetta. Jafnvel má segja að reglur Jöfnunarsjóðsins séu niðurstaða af einskonar málamiðlun milli sveitarfélaga í landinu um hvernig slíkt jöfnunarkerfi á að virka. Það fyrirkomulag sem er á fjármögnun Jöfnunarsjóðs þýðir síðan að ef jöfnunarreglum er breytt til hagsbóta fyrir tiltekin sveitarfélög þá hefur það um leið í för með sér lægri framlög til einhverra annarra.

Engu að síður hlýtur ávallt að vera ástæða til að horfa til þess hvernig jöfnunarkerfi virka og hvort ástæða er til að breyta úthlutunarreglum. En um leið þarf að horfa til þess hvort ekki megi ná fram jöfnun með öðrum hætti, s.s. með þeirri innbyrðis jöfnun sem stundum næst með sameiningu sveitarfélaga. Kosturinn við að fara slíka leið er væntanlega sá að um leið næst fram ákveðið hagræði í rekstri og því þarf síður að skerða jöfnunarframlög til annarra sveitarfélaga.

1 INNGANGUR

Eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga (EFS) og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hafa samið við Ríkisendurskoðun um að stofnunin athugi tiltekna þætti er varða fjárhagsstöðu sveitarfélagsins Álftaness. Tilfnið er að sveitarfélagið glímir við fjárhagsvanda vegna mikilla skulda og annarra skuldbindinga.

Sveitarstjórn Álftaness hefur haldið því fram að gildandi reglur um framlög úr Jöfnunarsjóði Sveitarfélaga taki ekki nægilega mikið tillit til aðstæðna þar, sérstaklega hvað varðar rekstur grunnskóla. Samkvæmt samkomulagi EFS og sveitarfélagsins skal nefndin beita sér fyrir því að fram fari mat óháðs aðila á þessum sjónarmiðum. Þeirri athugun muni eftirlitsnefndin síðan koma á framfæri við nefnd sem endurskoðar reglur Jöfnunarsjóðs.

Í þessari skýrslu er að finna niðurstöður mats Ríkisendurskoðunar á fyrrgreindum sjónarmiðum. Stofnunin hefur einnig athugað fjármál sveitarfélagsins á tímabilinu 2005–2009 og ákvarðanir stjórnenda þess þar um. Niðurstöður þeirrar athugunar eru birtar í annarri skýrslu.

2 SJÓNARMÍÐ SVEITARFÉLAGSINS

Sjónarmið sveitarfélagsins um framlög sem það fær úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til reksturs grunnskóla koma m.a. fram í greinargerðinni *Upplýsingar um kostnað vegna fræðslumála í Sveitarfélaginu Álftaness*, 6. útg., frá mars 2009. Í niðurstöðukafla hennar er m.a. ályktað að greiðslur Jöfnunarsjóðs nái ekki að jafna að fullu þann aðstöðumun sem hátt hlutfall íbúa á grunnskólaaldri á Álftanesi veldur og sveitarfélagið ætti því að fá hærri greiðslur úr sjóðnum. Málaflokkurinn fræðslumál og uppeldismál sé kostnaðarsamur fyrir sveitarfélagið ef litið er til skatttekna. Þannig hafi hver íbúi Álftaness greitt u.þ.b. 82 þúsund kr. meira til fræðslu og uppeldismála árið 2007 en meðaltalið er á höfuðborgarsvæðinu, en það jafngildi um 193 milljónum króna árlega. Greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna grunnskóla og kostnaðarframlag vegna barna til 15 ára aldurs eru áætlaðar rúmar 100 milljónir á sama tíma. Staðhæft er að þessi mismunur virðist vera fyrir hendi, mismikill þó, öll þau ár sem skýrsluhöfundar athuguðu, þ.e. árin 2004 til 2007.

Í niðurstöðum greinargerðarinnar segir m.a.: „Þegar hinsvegar aðeins grunnskólakostnaður er borinn saman við höfuðborgarsvæðið árið 2007 sést að hann er u.þ.b. 30 - 40 þúsund krónum hærri á íbúa á Álftanesi en á höfuðborgarsvæðinu. Sé tekið tillit til útgjaldajöfnunarframlags grunnskólamaaldurs er þessi munur 20 - 30 þúsund krónur á íbúa, eða 50-60 milljónir.

Horft til sambærilegra sveitarfélaga, hvað varðar íbúasamsetningu, íbúafjölda, nemendafjölda í grunnskóla og fjölda grunnskóla í sveitarfélaginu, þá þyrfti að hækka jöfnunarframlag Álftaness svo sveitarfélagið standi jafnfætis viðmiðunarsveitarfélögum.“

Afstaða sveitarfélagsins er sú að ekki verði hjá því komist að endurskoða greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaganna til Sveitarfélagsins Álftaness og í því sambandi þurfi að skoða nokkur ár aftur í samræmi við ofangreindar niðurstöður.

3 SJÓNARMÍÐ RÁÐUNEYTTIS OG JÖFNUNARSJÓÐS SVEITARFÉLAGA

Sveitarfélagið Álftanes sendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu áður nefnda greinargerð, þar sem fram koma sjónarmið þess um greiðslur úr Jöfnunarsjóði. Ráðuneytið, fyrir hönd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, svaraði erindinu með bréfi dags. 3. apríl 2009. Þar kemur m.a. fram að greinargerðin, ásamt beiðni sveitarfélagsins um að greiðslur til þess úr Jöfnunarsjóði verði endurskoðaðar, hafi verið til skoðunar í ráðuneytinu og fjallað hafi verið um málið á fundi ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs.

Ráðuneytið rekur þessu næst hlutverk Jöfnunarsjóðs varðandi rekstur sveitarfélaga á grunnskólum í kjölfar yfirfærslu þeirra frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 og tekið er fram að í reglugerð nr. 351/2002 um jöfnunarframlög sjóðsins til reksturs grunnskóla sé tekið mið af skilgreindu hlutverki sjóðsins. Bent er á að langstærsti hluti þess fjármagns sem rennur til Jöfnunarsjóðs vegna yfirfærslunnar fari í svokölluð almenn framlög samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar, en almennum jöfnunarframlögum er ætlað að jafna kennslukostnað og annan kostnað sem eingöngu tengist yfirfærslu þeirra verkefna við rekstur grunnskóla sem ennþá voru hjá ríki fyrir 1. ágúst 1996. Við útreikning þessara framlaga sé tekið mið af auknum útsvarstekjum einstakra sveitarfélaga í kjölfar yfirfærslunnar en ekki öðrum tekjum þeirra.

Auk þess kemur fram í bréfinu að á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga við yfirfærslu grunnskólans hafi sveitarfélögin fengið heimild til hækkunar útsvars úr 9,2% í 12,04% til að mæta kostnaði þeirra við framkvæmd grunnskólalaganna. Jöfnunarsjóði hafi jafnframt verið tryggðar tekjur til að standa undir jöfnunarhlutverki sínu með framlagi er nemur 0,77 prósentustigum af þeirri útsvarshækkun sem sveitarfélögum var tryggð á grundvelli samkomulagsins. Sveitarfélögin haldi því eftir tæplega $\frac{3}{4}$ hlutum af útsvarshækkuninni til að standa undir kostnaði sem færðist til þeirra við yfirfærsluna.

Í bréfi ráðuneytisins segir síðan að við útreikning almennra jöfnunarframlaga til reksturs grunnskóla sé fundin útgjaldþörf hvers sveitarfélags vegna launakostnaðar kennara og stjórnenda. Sé sá kostnaður hærrí en sem nemur tekjum sveitarfélagsins af hækkun útsvari vegna yfirfærslunnar sé mismunurinn greiddur úr Jöfnunarsjóði sem almennt jöfnunarframlag að teknu tilliti til þess fjármagns sem sjóðurinn hefur til ráðstöfunar hverju sinni.

Ráðuneytið segir síðan að útreikningar almennra jöfnunarframlaga til rekstur grunnskóla hjá Sveitarfélaginu Álftanesi og þeirra sveitarfélaga sem nefnd eru til viðmiðunar í greinargerð sveitarfélagsins hafi verið yfirfærð vegna ára 2006 og 2007. Sú yfirferð hafi staðfest að útreikningar framlaga væru allir samkvæmt gildandi laga- og reglugerðarákvæðum.

Ráðgjafarnefndin sjái sér ekki fært að verða við beiðni sveitarfélagsins um leiðréttingu á almennu jöfnunarframlagi til reksturs grunnskóla enda útreikningur og úthlutun þess í samræmi við gildandi reglur. Ráðgjafarnefndin hafi hins vegar samþykkt að vísa þeim ábendingum og sjónarmiðum sem fram koma í erindi Sveitarfélagsins Álftaness til frekari skoðunar hjá verkefnahópi á vegum samgönguráðuneytisins sem vinnur að heildarendurskoðun á gildandi laga- og reglugerðar-ákvæðum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

4 KOSTNAÐUR VIÐ SKÓLAHALD HJÁ ÁLFTANESI Í SAMANBURÐI VIÐ ÖNNUR SVEITARFÉLÖG

Af framansögðu má ráða að ekki virðist vera ágreiningur á milli aðila um hvort framlög til Sveitarfélagsins Álftaness séu í samræmi við nágildandi úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Ágreiningur snýst frekar um hvort reglurnar séu sanngjarnar og tryggja eðlilega og fullnægjandi jöfnun milli sveitarfélaga. Af þessari ástæðu er ekki talin þörf á að sannreyna útreikninga á framlaginu heldur eru hér á eftir bornar saman ýmsar kennitölur sem þýðingu hafa varðandi möguleika sveitarfélaga til að standa undir rekstri grunnskóla. Þetta eru atriði eins og kostnaður við skólahald, hlutfall grunnskólanemenda af íbúum sveitarfélags, tekjur á íbúa sveitarfélags og áhrif framlags Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Farin er sú leið að bera saman kostnað vegna grunnskóla en ekki málaflokksins „uppeldis- og kennslumál“ sem felur í sér fleiri kostnaðarliði. Auðveldara er að bera saman skólana því þar er um að ræða lögbundna starfsemi sveitarfélaga sem Jöfnunarsjóði er ætlað að sjá til þess að hægt sé að sinna með tilteknum lágmarksfjölda réttindakennara. Aftur á móti er síður mögulegt að bera saman málaflokka því þeir geta verið breytilegir milli sveitarfélaga allt eftir því hvaða þjónustu sveitarfélögin kjósa að bjóða upp á. Meiri kostnaður eins sveitarfélags en annarra getur þannig þýtt að það hafi sjálft ákveðið að bjóða upp á meiri þjónustu við íbúana.

Samanburðurinn nær til sveitarfélaga með 1000 íbúa eða fleiri. Einnig eru í vissum tilvikum borin saman sveitarfélög með 2000–3000 íbúa og sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, óháð stærð. Minni sveitarfélög eru varla samanburðarhæf í þessu sambandi enda eru þá aðrir þættir farnir að ráða meiru, stærðahagkvæmni o.s.frv. Samanburður sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er gerður þar sem Álftanes keppir um íbúa við önnur sveitarfélög á því svæði.

Allar tölur miðast við árið 2008 og eru byggðar á upplýsingum úr Árbók sveitarfélaga 2009 sem birt er á vefsíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga¹ og frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

KOSTNAÐUR VIÐ REKSTUR GRUNNSKÓLA

Mælikvarði á kostnað sveitarfélaga við rekstur grunnskóla er hvað skólalaldið kostar á hvern íbúa sveitarfélagsins. Geta sveitarfélagsins til að standa undir kostnaði við skólalaldið ræðst síðan af tekjum þess að teknu tilliti til framlaga úr Jöfnunarsjóði. Hlutfall tekna sveitarfélags (með

¹ <http://www.samband.is/hag-og-upplýsingasvið/hag-og-upplýsingasvið/fjarmal-sveitarfelaga/arbok-sveitarfelaga-2009/>

jöfnunarframlögum) sem renna til skólamála er því mælikvarði á hversu skólahaldið er íþyngjandi fyrir rekstur sveitarfélagsins.

Hjá Álftanesi er kostnaður vegna grunnskóla á hvern íbúa 180 þús.kr. sem er í hærra lagi miðað við mörg önnur sveitarfélög með 1000 íbúa eða fleiri. Að meðaltali er kostnaður þessara sveitarfélaga 144 þús.kr. á íbúa. Sama niðurstaða fæst þegar Álftanes er borið saman við sveitarfélög með 2000-3000 íbúa og við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, í báðum tilvikum er kostnaður við skólahaldið á hvern íbúa hæstur á Álftanesi (mynd 1).

Við samanburð á kostnaði við skóla verður að hafa hugfast að visst ósamræmi getur verið í því hvernig einstakir kostnaðarliðir eru færðir. Þetta á sérstaklega við um leigu sem færð er á skóla vegna afnota af skólahúsnæði, íþróttahúsum og ýmiskonar búnaði. Flest sveitarfélög eru með fasteignir í sérstökum fasteignasjóðum og reikna stofnunum sínum leigu til gjalda vegna afnota af þeim. Það er hins vegna mjög misjafnt hvernig þessi leiga er reiknuð, jafnvel þegar um er að ræða sambærilegar eignir. Afleiðingin af þessu er að kostnaður sem ætti með réttu að færast á vissar stofnanir, eins og skóla, er sýndur á öðrum stað í bókhaldi. Tilfærður kostnaður við skólahald getur því verið lægri en eðlilegt má telja. Slíkt frávik getur hæglega hlaupið á tugum milljóna króna. Einnig kann að vera mismunandi hvaða kostnaður er færður á rekstur skóla. Til að fá raunhæfari samanburð er því farin sú leið í þessari athugun að taka einnig stærsta einstaka kostnaðarlið í skólahaldinu, þ.e. launakostnað og bera hann saman milli sveitarfélaga og milli skóla.

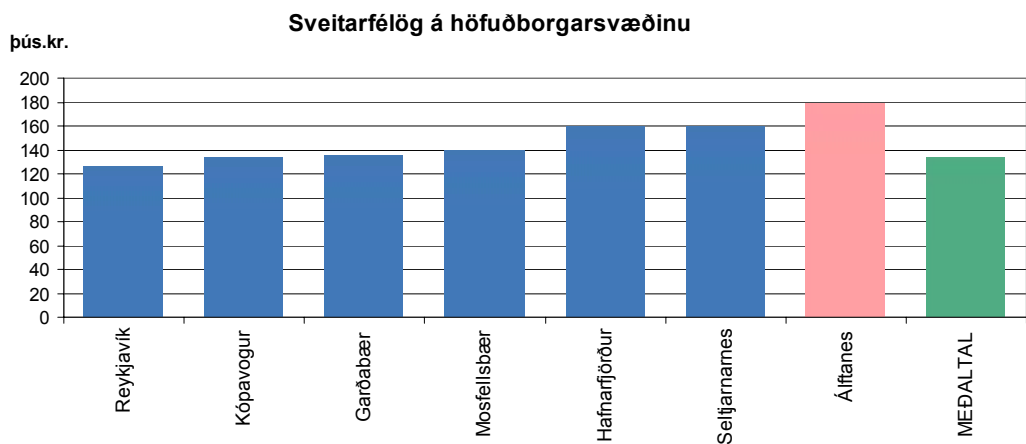
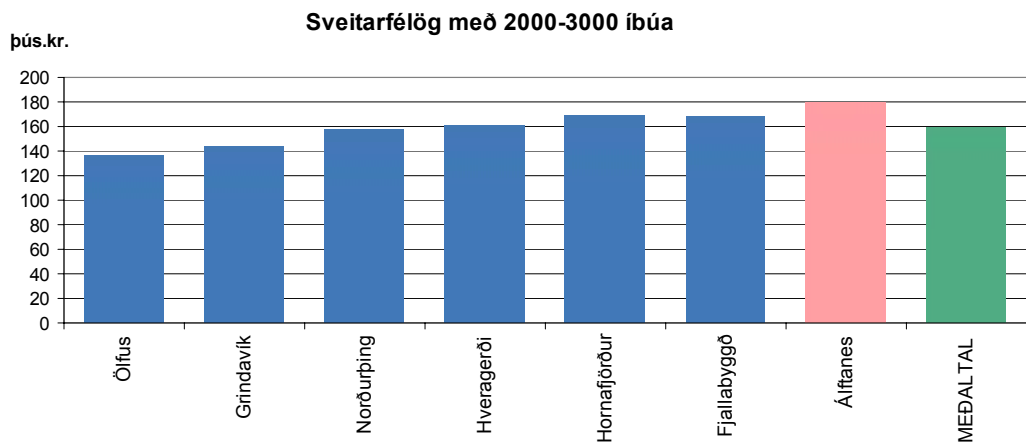
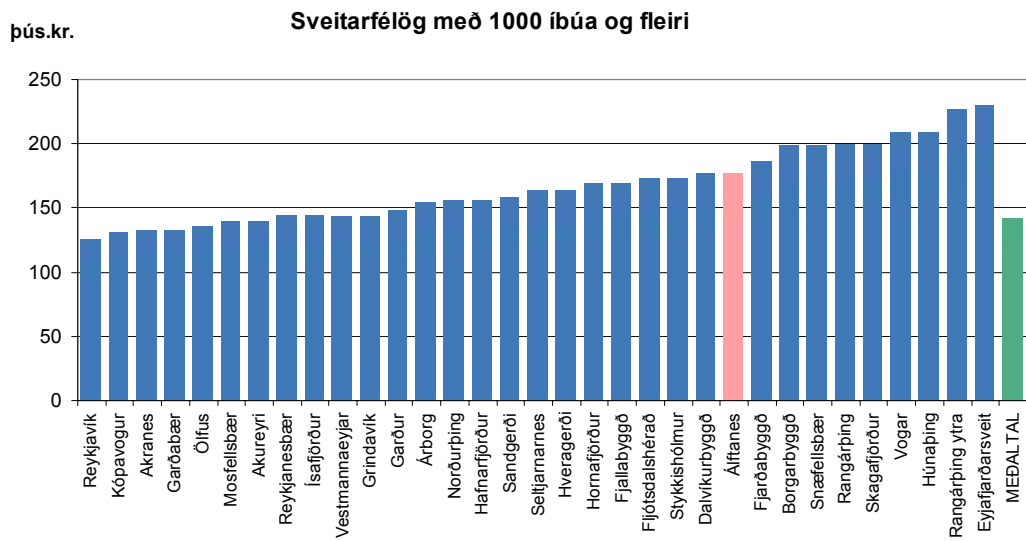
Almennt er það svo að rekstur skóla er hagkvæmari (þ.e. kostnaður er lægri á hvern nemanda) eftir því sem þeir eru fjölmennari enda gætir þá stærðarhagkvæmni í skólahaldinu þar sem fastur kostnaður dreifist á fleiri nemendur. Mynd 2 sýnir t.d. hvernig þessu er háttað. Reyndar er það svo að þegar ákveðinni stærð er náð, u.þ.b. 400-600 nemendur, virðist ekki mikið hægræði nást með frekari stækkun.

Þar sem kostnaður við skóla ræðst einkum af stærð hans er eðlilegt að bera saman skóla af svipaðri stærð til að fá raunhæfan samanburð á kostnaði við skólahaldið. Íbúafjöldi í sveitarfélagi (en einnig að hluta til landfræðilegar aðstæður) ræður vitaskuld mestu um fjölda og stærð skóla.

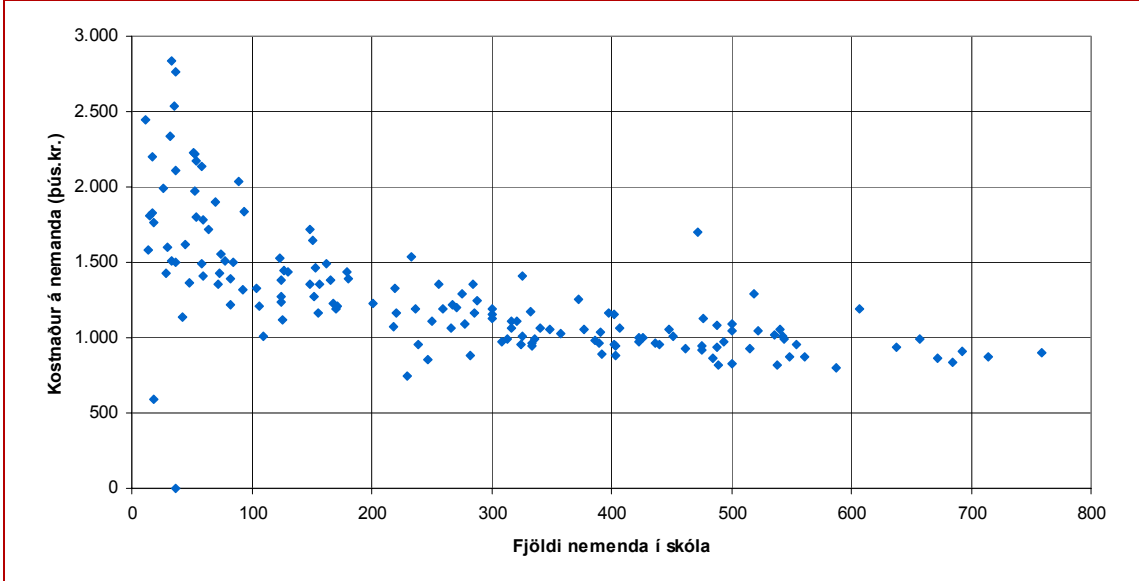
Á Álftanesi er rekinn einn grunnskóli með 475 nemendum. Mynd 3 sýnir kostnaða við skóla sem eru með á bilinu 400–600 nemendur. Einstakir skólar kunna að skera sig úr, t.d. vegna mikils fjölda fatlaðra nemenda eða fjölda nýbúa sem aftur kallar á meiri sérkennslu. Þá ber að hafa hugfast það ósamræmi sem nefnt er hér að framan vegna mismunandi færslu á kostnaði.

Ef horft er á heildarkostnað eins og hann er færður hjá skólum er ekki er að sjá að skólahald á Álftanesi sé óhagkvæmara en í sveitarfélögum með skóla af svipaðri stærð (400–600 nemendur) enda er kostnaður þar á hvern nemanda, 949 þús.kr., undir meðaltali slíkra skóla (994 þús.kr.) þótt vissulega séu til ódýrari skólar.

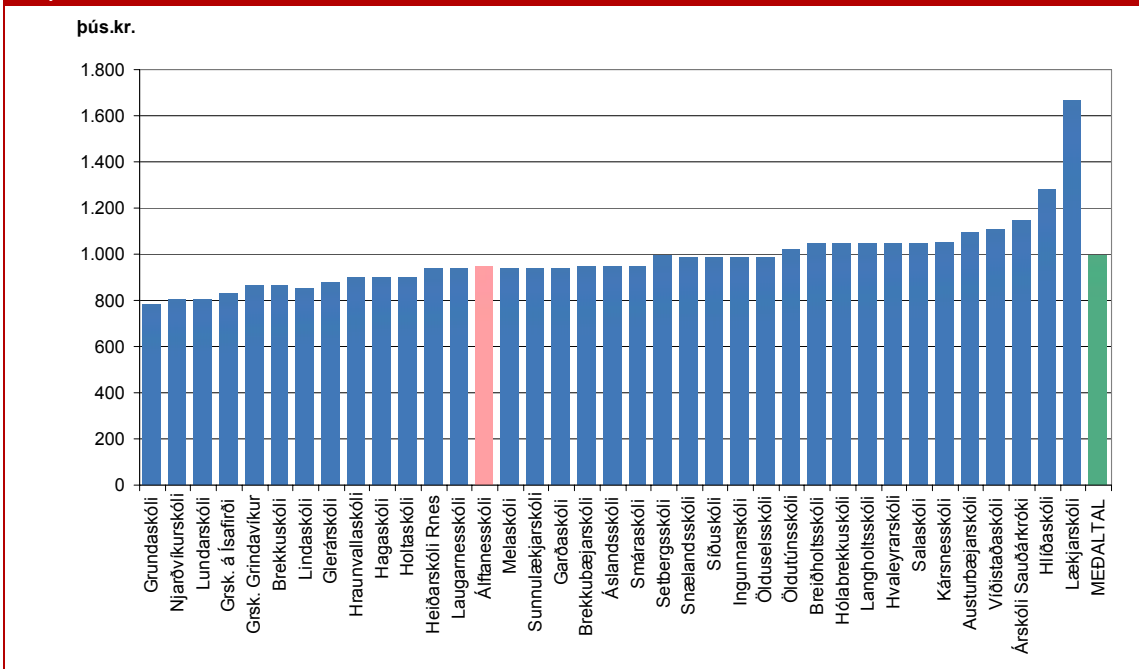
Mynd 1 Kostnaður við grunnskóla á hvern íbúa



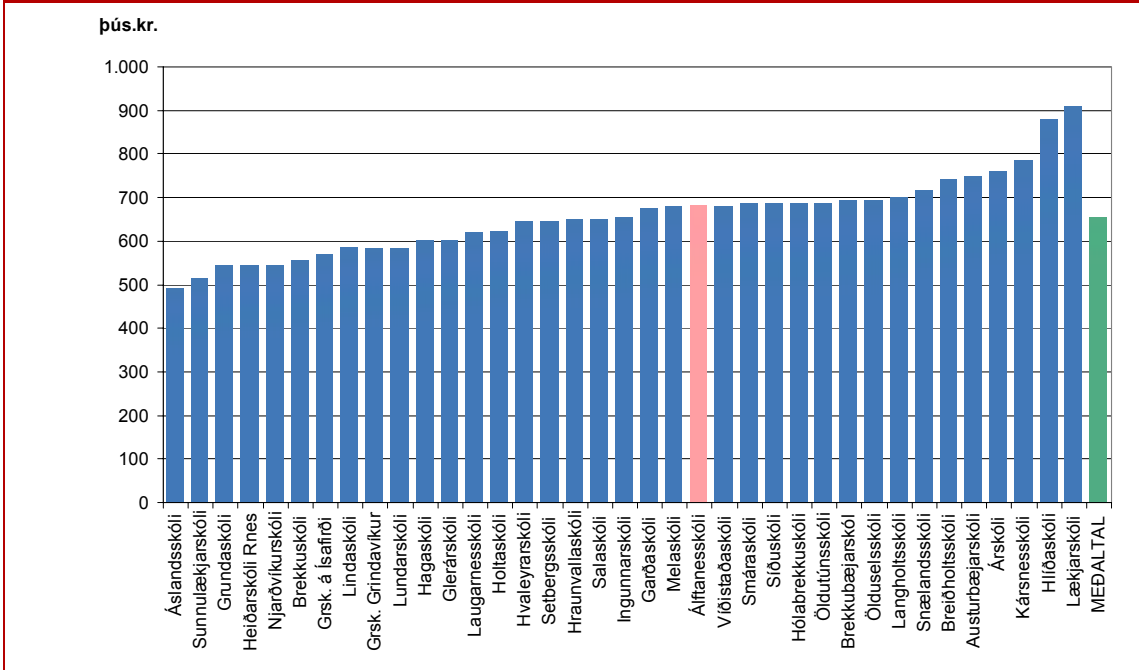
Mynd 2 Grunnskólar: Fjöldi nemenda og kostnaður



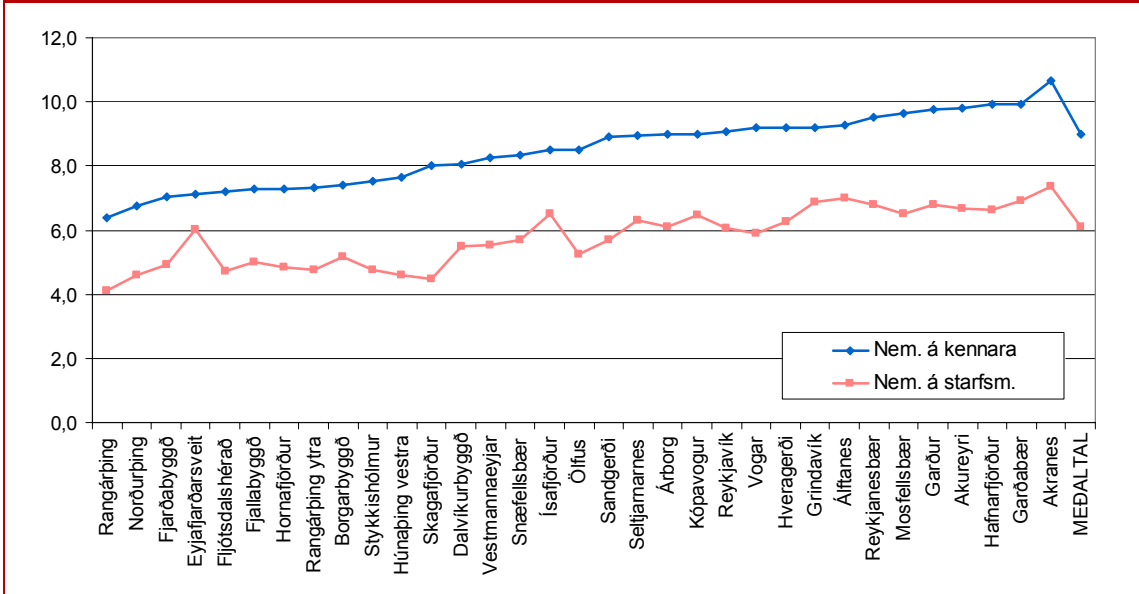
Mynd 3 Kostnaður á nemanda í skólum með 400–600 nemendur



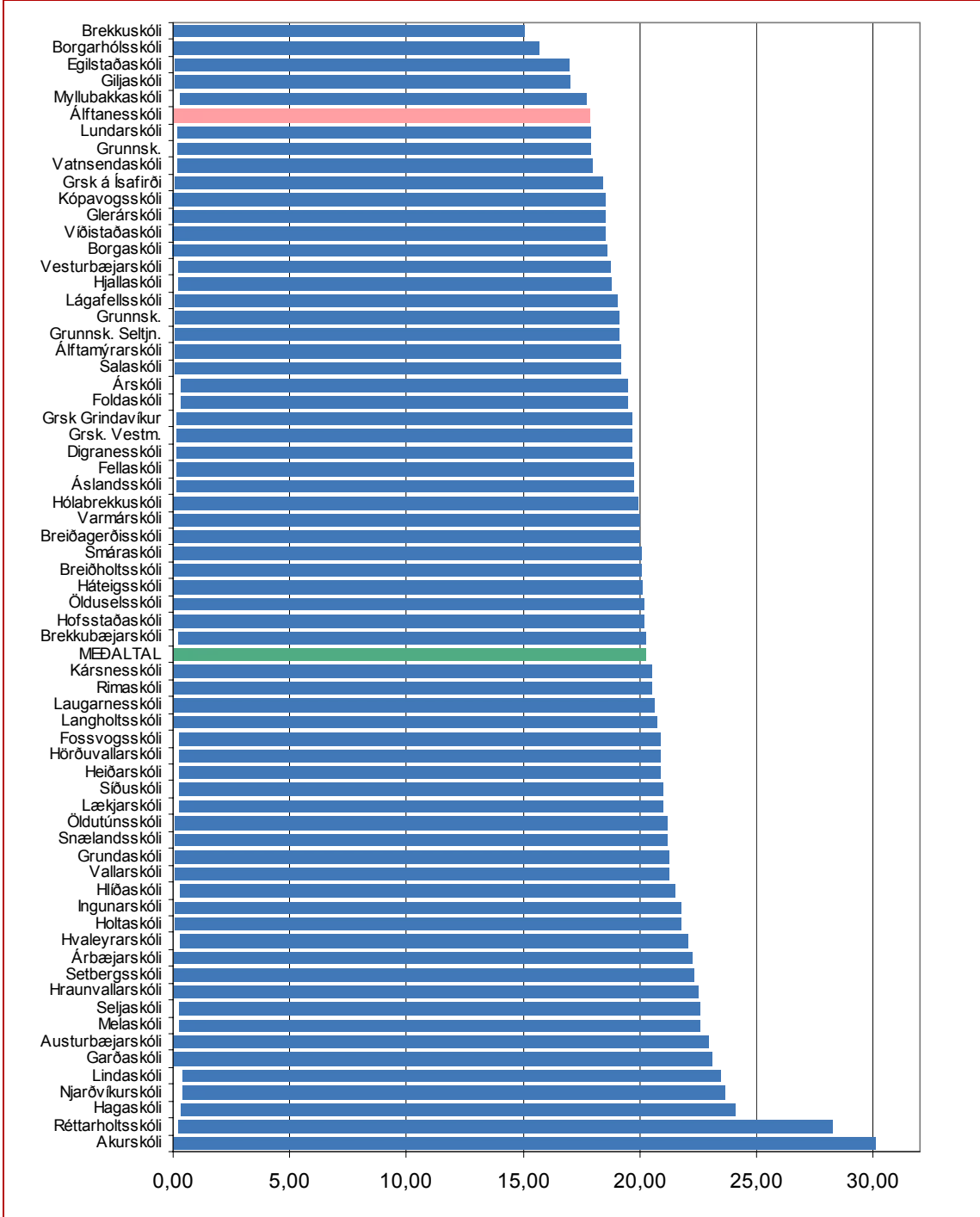
Mynd 4 Launakostnaður á nemanda í skólum með 400–600 nemendur



Mynd 5 Fjöldi nemenda á kennara og starfsmenn í skólum með 400-600 nemendur



Mynd 6 Nemendur í bekk (skólar með 300 nemendum og fleiri)



Þegar hins vegar er aðeins horft til launakostnaðar þá skipar Álftanesskóli sér í flokk með dýrari skólum. Launakostnaður á nemanda er þar 684 þús.kr. en er að meðaltali 663 þús.kr. hjá öllum skólunum. Dýrustu skólarnir eru hins vegar þeir sem bjóða upp á mikla sérkennslu.

Fjöldi nemenda á hvern kennara eða starfsmann virðist aftur á móti ekki meiri á Álftanesi en gerist og gengur (sbr. mynd 5 og töflu 4). Þar með er samt ekki fullyrt að ekki megi reka skólann á hagkvæmari hátt en gert hefur verið. Samanburður á fjölda bekkjardeilda og bekkjarstærð leiðir þannig í ljós að tiltölulega fáir nemendur eru í hverjum bekk í Álftanesskóla í samanburði við flesta aðra skóla með 300 nemendum eða fleiri. Meðalnemendafjöldi í bekk á Álftanesi er þannig 17,88 á meðan meðaltal allra skóla með 300 nemendum eða fleiri er 20,25 (mynd 6). Í töflunni hér að neðan er Álftanesskóli t.d. borinn saman við þrjá aðra grunnskóla. Ef unnt er að fækka bekkjardeildum yrði skólinn ódýrari í rekstri.

4.1 Samanburður á fjölda bekkjardeilda og bekkjarstærð í nokkrum skólum

	Álftanes	Njarðvík	Grindavík	Ísafjörður
Fjöldi nemenda	465	379	472	461
Fjöldi bekkjardeilda	26	16	24	25
Meðalfjöldi í bekk	17,88	23,69	19,67	18,44

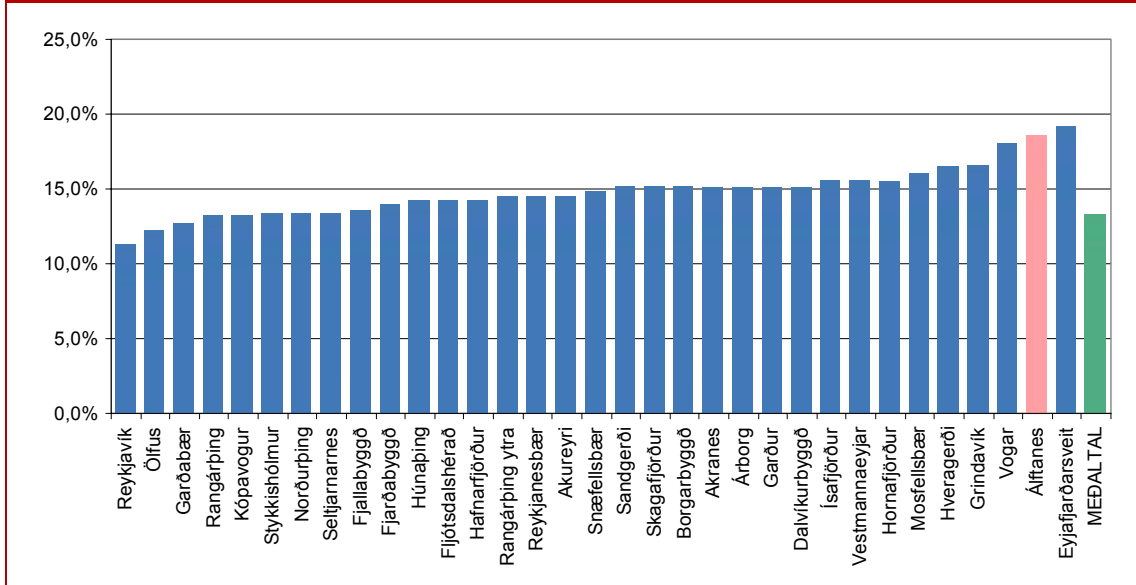
HLUTFALL GRUNNSKÓLANEMENDA AF ÍBÚUM

Á Álftanesi er hlutfall grunnskólanemenda af íbúafjölda hærra en hjá öðrum sveitarfélögum með 1000 íbúa eða fleiri (mynd 7). Hlutfallið hjá Álftanesi er 18,9% á meðan meðaltali þessara sveitarfélaga er 13,4%. Með öðrum orðum eru ríflega 40% fleiri grunnskólanemendur á Álftanesi en hjá meðalsveitarfélagi. Þetta þýðir jafnframt að á Álftanesi eru færri íbúar sem standa undir skólahaldi fleiri nemenda en almennt tíðkast. Þetta virðist ein helsta skýringin á því hvað kostnaður við skólahald er hár hjá sveitarfélaginu.

Reyndar er hægt er að finna önnur sveitarfélög sem svipað er ástatt um. Grindavík, sem er litlu fjölmennara, er einnig með mjög hátt hlutfall íbúa á grunnskólaaldri (17,0%). Á móti vegur að kostnaður við grunnskólann þar er talsvert lægri en hjá Álftanesi. Munar þar 81 þús.kr. á hvern nemanda. Sé aðeins horft til launakostnaðar er munurinn ennþá meiri eða 94 þús.kr. á nemanda.

Hafa ber hugfast að nokkur mismunur gefur verið á nemendafjölda í grunnskólum sveitarfélaga og fjölda íbúa á grunnskólaaldri.

Mynd 7 Hlutfall grunnskólanemenda af íbúum (sveitarfélög með 1000 íbúa og fleiri)



5 FRAMLÖG JÖFNUNARSJÓÐS, TEKJUR Á ÍBÚA OG ÁHRIF JÖFNUNARFRAMLAGSINS

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla og skal þeim varið til að jafna launakostnað sveitarfélaga af kennslu í grunnskólum og annan kostnað af flutningi grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Þar með er talinn kostnaður vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og innflytjenda. Hlutdeild sjóðsins í útsvarstekjum sveitarfélaga, að frádregnu framlagi til Sambands íslenskra sveitarfélaga, er varið til þess að jafna kostnaðinn af rekstri grunnskóla. Rétt er að taka fram að önnur framlög sjóðsins, einkum svokölluð tekju- og útgjaldajöfnunarframlög, eru ekki eyrnamerkt til ákveðinna verkefna heldur er sveitarfélögum í sjálfsvald sett hvernig þeim er ráðstafað til málaflokka sem þeim er ætlað að sinna, þ.m.t. skólamála.

Helstu þættir sem tekið er tillit til þegar framlög sjóðsins til grunnskóla eru ákvörðuð eru eftirtaldir:²

- Sveitarfélag rekur lítinn skóla
- Tekjur sveitarfélags eru lágar
- Hlutfall barna í sveitarfélagi er hátt
- Launakostnaður kennara í sveitarfélagi
- Nemendur þurfa sérstaka aðstoð við nám

Áður en lengra er haldið er rétt að gera nánari grein fyrir þeim tegundum framlaga sem sjóðurinn veitir sérstaklega vegna grunnskóla og ætlað er að jafna möguleika sveitarfélaga til að annast rekstur þeirra.

ALMENN FRAMLÖG

Almenn framlög telja um tvo þriðju af grunnskólatengdum framlögum Jöfnunarsjóðs. Við útreikning þeirra er meginforsendan nemendafjöldi í hverjum skóla. Út frá honum er kennslustundafjöldi reiknaður og þar með fundinn kennslukostnaður skóla. Reynt er að taka tillit til aldursamsetningar í skólanum, stærðarhagkvæmni og ekki síst mismunandi launakostnaðar skólastjóra og kennara eftir aldri þeirra og starfsreynslu. Fyrirgreindir útreikningar sýna ákveðna útgjaldaþörf sem er borin saman við útsvarstekjur sveitarfélags. Sé útgjaldaþörfin hærri en útsvarstekjurnar fæst almennt framlag vegna grunnskóla. Vegna þessa fá flest sveitarfélög framlög að einhverju marki. Tekið skal fram að tekjur aðrar en útsvar, svo sem vegna fasteignagjalda, koma ekki til lækkunar á almennu framlagi en dæmi eru um lítil sveitarfélög sem hafa miklar tekjur af fasteignagjöldum.

² Stuðst er við umfjöllun í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og grunnskólinn* frá janúar 2008.

SÉRÞARFIR FATLAÐRA NEMENDA

Framlögum vegna sérþarfa fatlaðra nemenda er ætlað að aðstoða sveitarfélög við að veita þessum nemendum nauðsynlega þjónustu.

SÉRÞARFIR NÝBÚA

Jöfnunarsjóður veitir framlög vegna nýbúa á grunnskólaaldri og er þeim ætlað að auðvelda aðlögun nýbúa að íslensku samfélagi. Framlögin ráðast af fjölda nýbúa á grunnskólaaldri í hverju sveitarfélagi.

SKÓLABÚÐIR AÐ REYKJUM

Að Reykjum í Hrótafirði eru starfræktar skólabúðir fyrir nemendur 7. bekkjar grunnskóla landsins. Jöfnunarsjóður veitir Húnaþingi vestra framlag ár hvert til að standa undir rekstri þeirra.

BARNAVERNDARSTOFA

Jöfnunarsjóður veitir framlög vegna þeirra barna sem vistuð eru af Barnaverndarstofu og stunda nám utan lögheimilissveitarfélags. Almenn framlög vegna nemendanna eru hins vegar dregin frá slíkum framlögum.

SKÓLAAKSTUR

Purfi barn búsett í dreifbýli að ferðast í skólabíl, a.m.k. 3 km að skóla, á sveitarfélagið rétt á framlagi vegna þess. Upphæð framlags fer annars vegar eftir fjölda barna í skólaakstri og hins vegar eftir akstursvegalengd sem er að réttu álitin mun veigameiri í kostnaði.

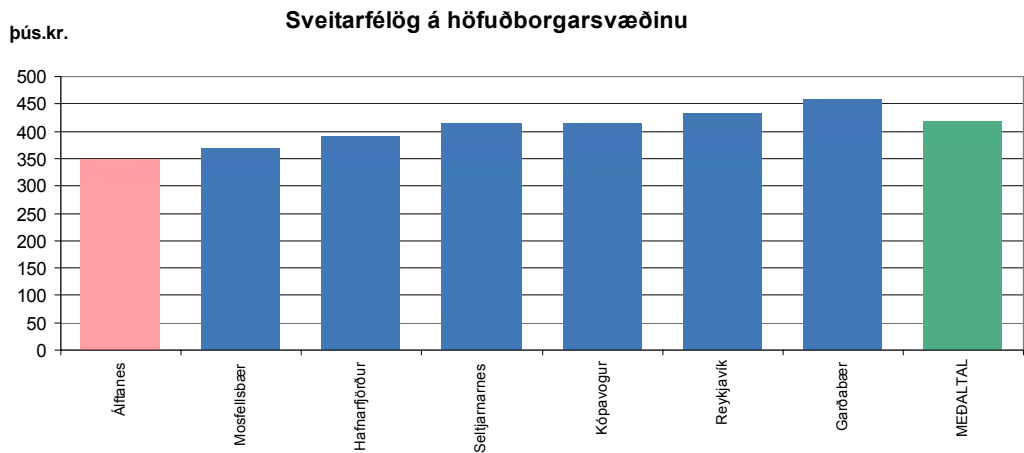
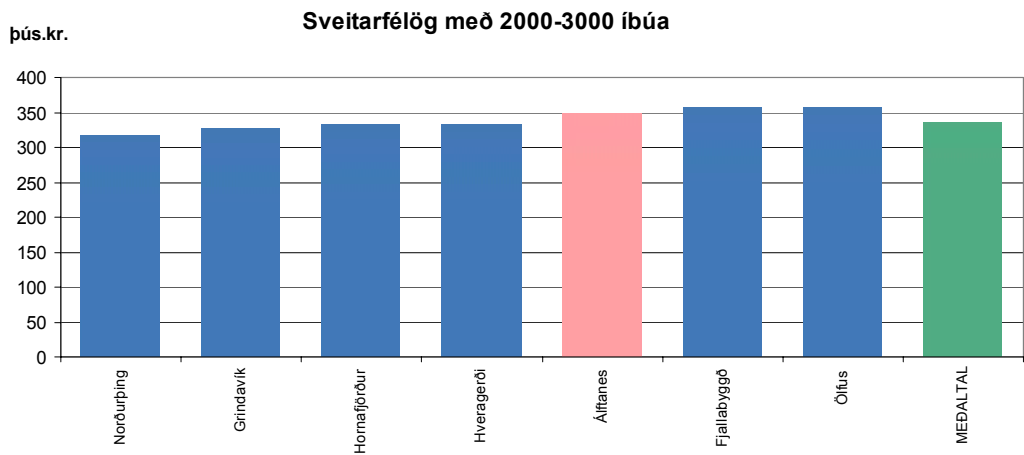
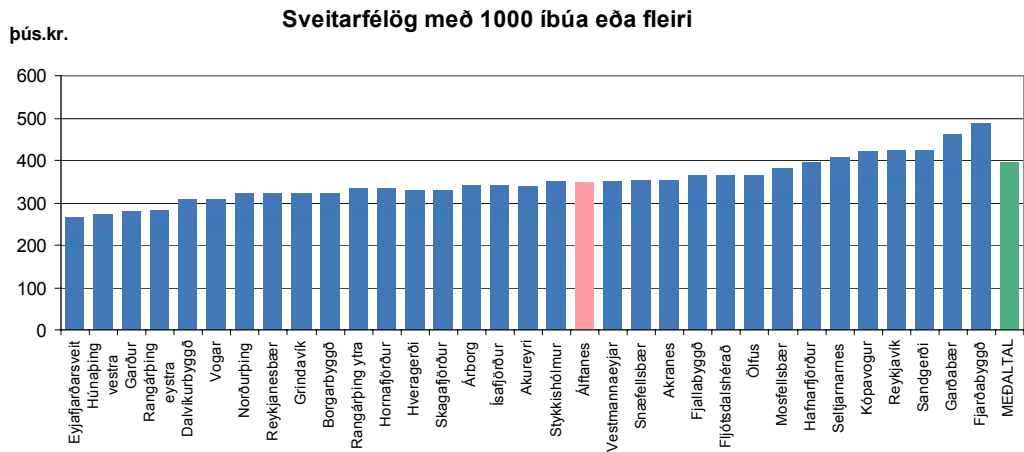
ÖNNUR FRAMLÖG

Sveitarfélög og/eða stofnanir sem taka að sér þróunarverkefni eða aðra rannsóknarvinnu í skólamálum eiga kost á sérstökum framlögum frá Jöfnunarsjóði. Sama á við um sveitarfélög sem lenda í verulega íþyngjandi útgjöldum vegna grunnskóla.

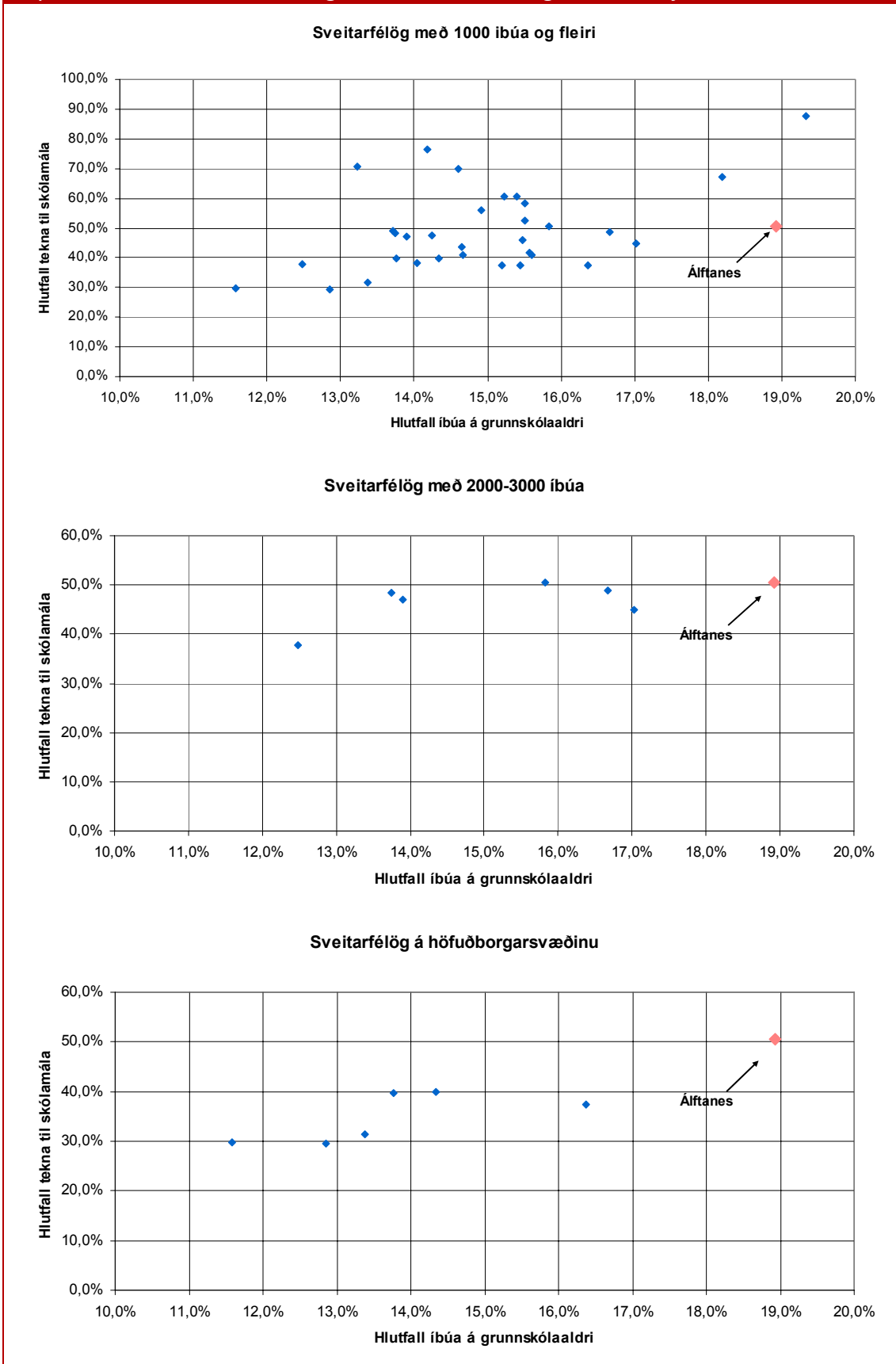
Tekjur Álftaness af sköttum eru 355 þús.kr. á hvern íbúa sem er verulega undir meðaltali sveitarfélaga með 1000 íbúa eða fleiri en það er 399 þús.kr. á íbúa. Þessar tekjur Álftaness eru þær þriðju hæstu í flokki sveitarfélaga á stærðabilinu 2000–3000 íbúar, en aftur á móti þær lægstu á höfuðborgarsvæðinu (mynd 8). Tekið skal fram að almennt álagningarhlutfall fasteignaskatta árið 2008 var 0,28% sem er hærra en hjá öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Hlutfallið var engu að síður langt undir leyfilegu hámarki sem er 0,625% að teknu tilliti til 25% álags.

Sveitarfélagið ver um 51% skatttekna sinna til grunnskólans sem er um miðbil þess sem tíðkast hjá stærri sveitarfélögum. Reyndar liggur þetta hlutfall á mjög breiðu bili (mynd 9). Í samanburði við sveitarfélög með 2000–3000 íbúa er hlutfallið hins vegar með því hæsta en er það hæsta í samanburði við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu þar sem þetta hlutfall liggur á bilinu 30–40% af skatttekjum.

Mynd 8 Skatttekjur á íbúa án framlaga Jöfnunarsjóðs



Mynd 9 Hlutfall skatttekna til grunnskóla án framlaga Jöfnunarsjóðs



Hér á eftir er svo leitast við að svara því hvaða áhrif jöfnunarframlög hafa á getu sveitarfélagsins til að reka grunnskólann og er þá fyrst og fremst horft til þess hvaða hlutfalli af tekjum þurfi að ráðstafa til skólamála. Sú spurning vaknar hvort rétt sé að horfa eingöngu til framlaga sem eyrnamerkt eru rekstri grunnskóla (einkum almennu grunnskólaframlögin) eða hvort einnig væri rétt að horfa til annarra framlaga Jöfnunarsjóðs. Slík framlög eru ekki eyrnamerk sérstaklega til að mæta kostnaði vegna tiltekinna málaflokka og því er sveitarfélögum frjálst að ráðstafa þeim m.a. til reksturs skóla. Hér á eftir er farin sú leið að skoða áhrifin að teknu tilliti til almennra grunnskólaframlaga enda þar um að ræða þann hluta jöfnunarframlaga sem ætlaður er beinlínis til þess að gera sveitarfélögum kleift að standa undir kostnaði við grunnskólann. Hafa ber hugfast að fyrir flutning grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga stóðu sveitarfélögin undir öðrum rekstrarkostnaði skólanna en launum kennara án þess að jöfnunarsjóður væri með sérstök framlög vegna þess.

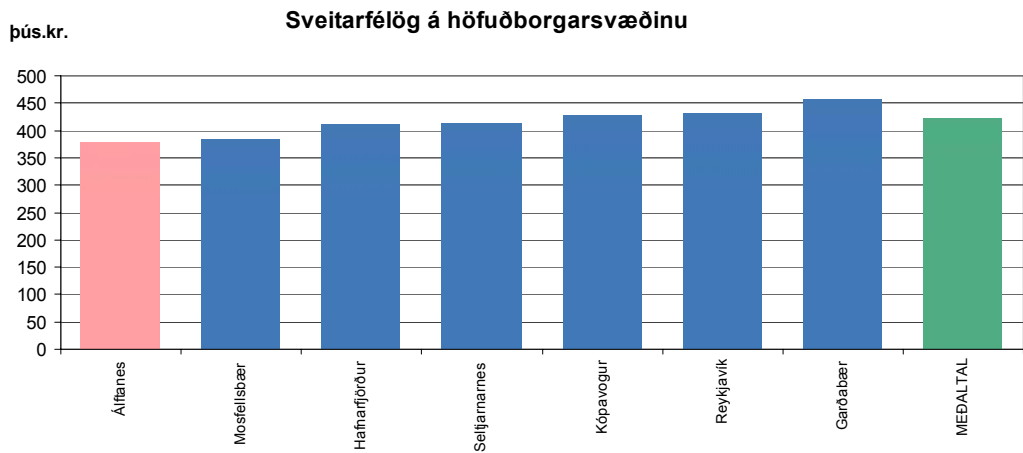
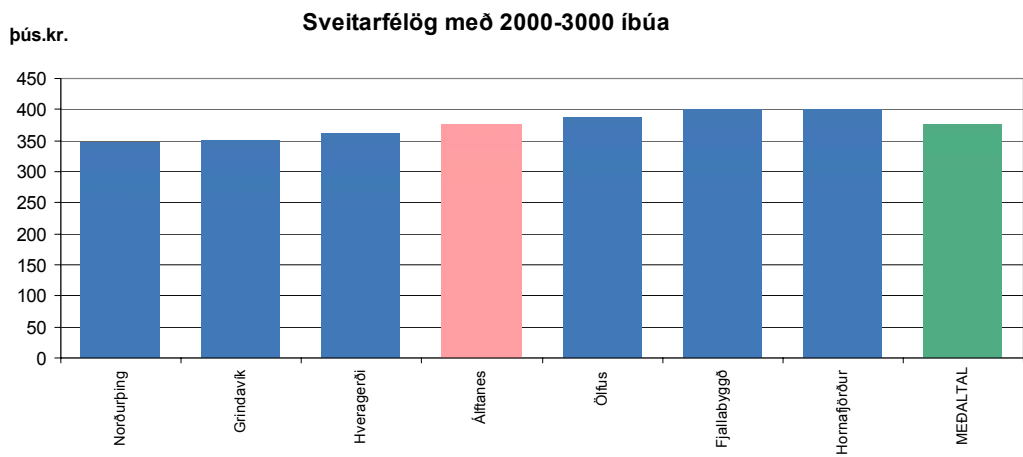
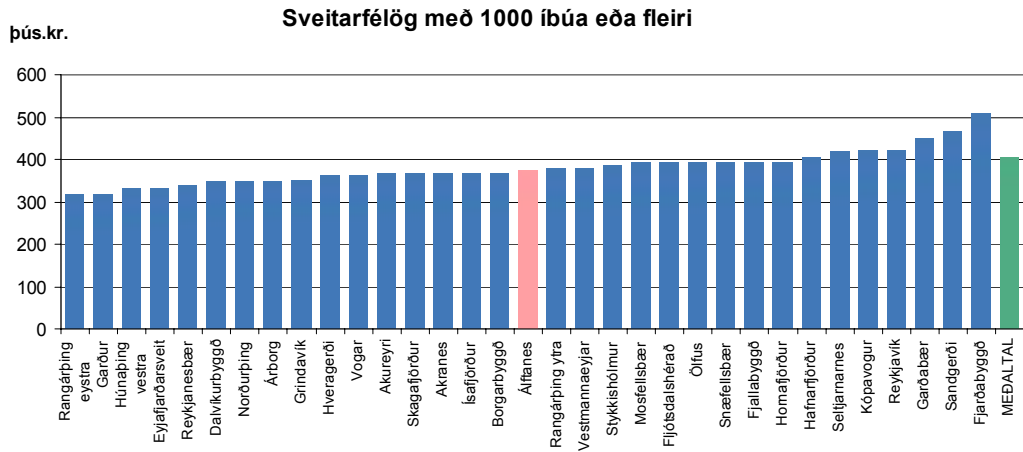
Að teknu tilliti til almennra grunnskólaframlaga Jöfnunarsjóðs eru tekjur á íbúa 378 þús.kr. sem er ennþá talsvert undir meðaltali stærri sveitarfélaga (410 þús.kr.). Hjá Álftanesi eru skatttekjur án jöfnunarframlaga um miðbik sveitarfélaga á stærðabilinu 2000–3000 íbúar, en þær lægstu meðal sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu (mynd 10).

Að teknu tilliti til almennu jöfnunarframlaganna ver sveitarfélagið 47,5% skatttekna sinna til reksturs grunnskólans sem er eins og áður segir um miðbil þess sem stærri sveitarfélögin verja til skólamála en þó langt því frá með því hæsta sem þekkist (mynd 11). Þannig eru nokkur sveitarfélög sem verja hærra hlutfalli til skólamála jafnvel þótt hlutfall grunnskólanema af íbúum sé mun lægra en hjá Álftanesi. Almennu jöfnunarframlögin breyta samt ekki því að í samanburði við sveitarfélög með 2000–3000 íbúa ver Álftanes hæsta hlutfallinu til grunnskólans og sömuleiðis langhæsta hlutfallinu af sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu.

Eins og gefur að skilja eru framlög úr Jöfnunarsjóði hæst á hvern íbúa hjá fámennari sveitarfélögum. Mynd 12 sýnir öll framlög Jöfnunarsjóðs (ekki bara almennu grunnskólaframlögin) á hvern íbúa í samhengi við íbúafjölda sveitarfélaga (sleppt er að sýna þau 6 sveitarfélög sem eru með fleiri en 10 þúsund íbúa). Álftanes er með tiltölulega lág framlög úr Jöfnunarsjóði á hvern íbúa og er reyndar í neðsta sæti sveitarfélaga með 1000–4000 íbúa.

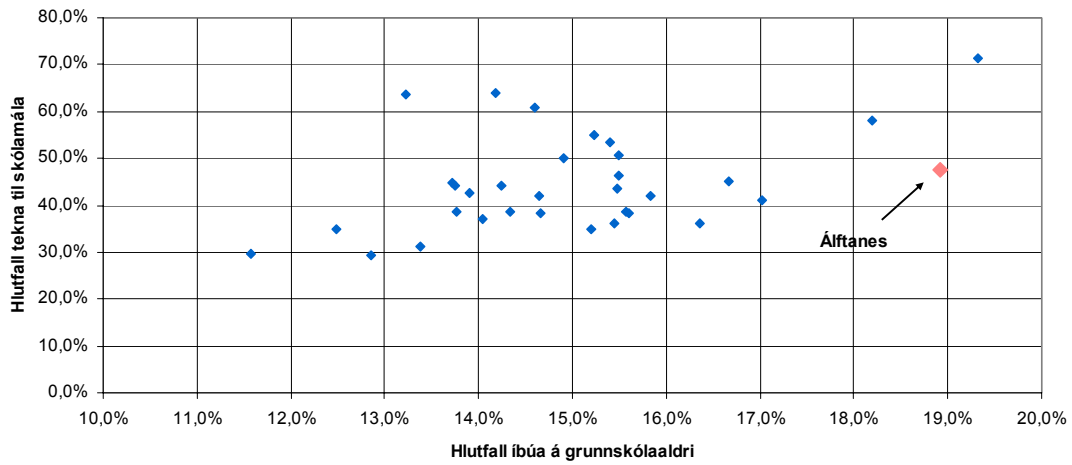
Rétt er að fram komi að framlög Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla ráðast mikið af útsvarstekjum viðkomandi sveitarfélaga. Þau sveitarfélög sem geta fjármagnað meiri hluta útgjalda með hækkuðu útsvari fá minni framlög og öfugt. Aðrir tekjustofnar sveitarfélaga hafa því ekki áhrif á niðurstöðu við útreikning framlaga skv. reglum sjóðsins. Nýlega kom út skýrsla nefndar sem vann að heildarendurskoðun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Þar er meðal annars bent á þörf fyrir heildstæðari nálgun á útgjaldaþörf einstakra sveitarfélaga og samspil hennar við heildartekjur hvers um sig.

Mynd 10 Skatttekjur á íbúa með almennum grunnskólaframlögum Jöfnunarsjóðs

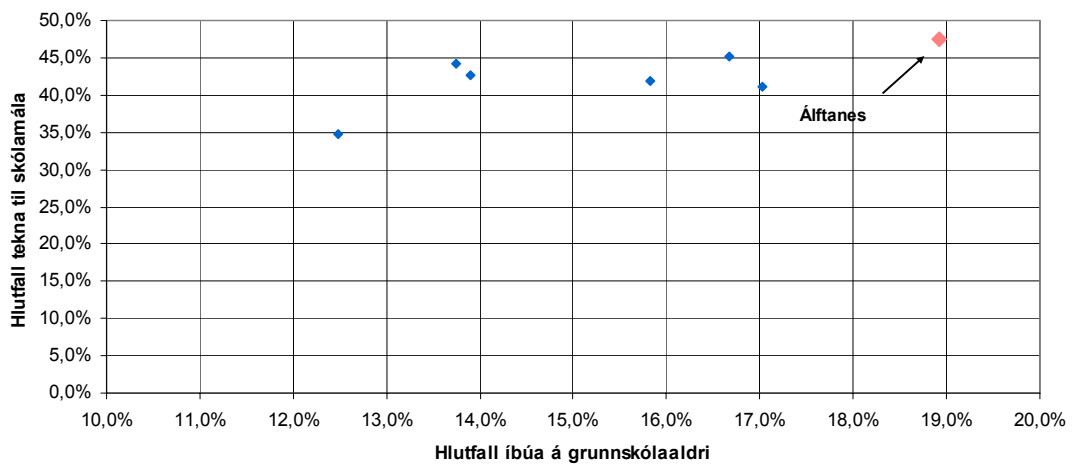


Mynd 11 Hlutfall skatttekna til grunnskóla með alm. grunnskólaframlögum Jöfnunarsjóðs

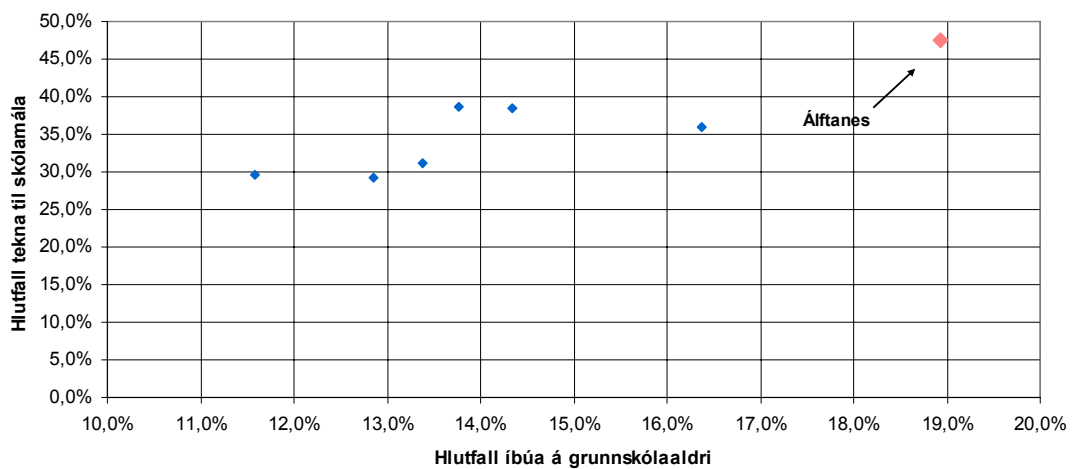
Sveitarfélög með 1000 íbúa og fleiri



Sveitarfélög með 2000-3000 íbúa



Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu



Mynd 12 Framlög Jöfnunarsjóðs á íbúa eftir íbúafjölda sveitarfélaga

