

**Flutningur á rekstri grunnskólans frá
ríki til sveitarfélaga**

**Athugun á rekstrarkostnaði grunnskóla og tekjum
til að mæta þeim kostnaði**

Nóvember 2000

Efnisyfirlit

| | Bls. |
|--|-------------|
| Inngangur | 3 |
| Tekjur sveitarfélaganna vegna yfirfærslu grunnskólans | 4 |
| Kostnaður við rekstur grunnskólans | 7 |
| Mismunur tekna og gjalda | 8 |
| Kostnaðaráhrif þátta sem ekki var tekið á í samkomulagi | 9 |
| Helstu niðurstöður | 10 |

Inngangur

Þann 12. október 2000 var gerður verksamningur á milli KPMG og nefndar skipaðri af menntamálaráðherra, sbr. 12. tölulið samkomulags ríkis og sveitarfélaga vegna yfirfærslu grunnskólans, dags. 4. mars 1996. Samningurinn tekur til athugunar á tilteknum gögnum og upplýsingum er varða kostnað og tekjur sveitarfélaga vegna framkvæmdar grunnskólalaganna í kjölfar flutnings grunnskólans til sveitarfélaganna. Í samningnum segir nánar tiltekið um verkefnið og umfang þess:

- A. *Sannreyna eftirfarandi heildartölur um rekstrarkostnað grunnskóla og staðfesta áreiðanleika þeirra:*
 1. *Vegna verkefna sem fluttust frá ríki til sveitarfélaga 1. ágúst 1996, sbr. samkomulag ríkis og sveitarfélaga frá 4. mars 1996.*
 2. *Vegna annars rekstrarkostnaðar grunnskóla.*
- B. *Yfirfara og sannreyna heildartekjur sveitarfélaganna til að mæta verkefnum sbr. A.-lið.*

Verkliður 1:

KPMG skal yfirfara tiltekin gögn, í samræmi við nánari óskir nefndarinnar, sem hafa verið unnin af eða fyrir tilstilli aðila í fyrrgreindri nefnd varðandi kostnað og tekjubörf við framkvæmd grunnskólalaganna frá því að sveitarfélögin tóku að fullu við rekstri grunnskólans þann 1. ágúst 1996. Þessi gögn eru:

- a. *Skýrslan „Mat á kostnaði sveitarfélaga við yfirtöku á rekstri alls grunnskólans 1. ágúst 1996 og kostnaðaráhrifum nýrrar námskrár“ (Ólafur Darri Andrason, júní 2000)*
- b. *Athugasemdir af hálfu ríkisins, skýringar og mótrök gegn sjónarmiðum sem sett eru fram af hálfu sveitarfélaga (vinnuþagg)*
- c. *„Áætlun um áhrif flutnings grunnskólans á rekstrargjöld sveitarfélaga v/grunnskóla og tekjur þeirra“ (Útreikningar Leifs Eysteínssonar og Garðars Jónssonar uppfærðir ágúst 2000)*
- d. *Upplýsingar frá hagdeild Sambands ísl. sveitarfélaga vegna reksturs grunnskólans dags. október 2000.*
- e. *Önnur gögn sem KPMG óskar eftir.*

Við athugun sína skal KPMG hafa til hliðsjónar samkomulag ríkis og sveitarfélaga um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskólans dags. 4. mars 1996 og lokaskýrslu kostnaðarnefndar um tilfærslu grunnskólans til sveitarfélaga.

Verkliður 2:

Leggja mat á áreiðanleika tölulegra gagna skv. lið a. – e. sbr. verklið 1. KPMG mun leitast við að fá í sínar hendur sem mest af þeim gögnum sem liggja að baki útreikningum um heildartekjur og gjöld sveitarfélaga til að sannreyna áreiðanleika þeirra talna sem þar birtast.

Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um flutning grunnskólans var ákvæði þess efnis að á árinu 2000 yrði kostnaðar- og tekjubörf við framkvæmd grunnskólalaganna endurmetin í ljósi reynslunnar. Talsverð umræða hefur átt sér stað að undanfögnu um hvort þeir tekjustofnar sem færðir voru frá ríki til sveitarfélaga við yfirfærslu þess hluta grunnskólans sem áður hafði verið á ábyrgð ríkisins, hafi verið nægjanlegir. Þá hefur sömuleiðis verið mikið rætt hvort

ýmsar þær breytingar sem orðið hafa á starfsemi grunnskólanna svo sem vegna einsetningar og nýrrar aðalnámskrár leiði til útgjaldaauka fyrir sveitarfélögin umfram það sem ráð var fyrir gert.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir þeim útreikningum sem unnir hafa verið af framangreindum aðilum, fjárhæðir og hlutföll borin saman við grunnöggn og reynt að meta áreiðanleika þeirra útreikningsaðferða sem beitt er.

Það má vera ljóst að útilokað er að leiða fram nákvæma niðurstöðu um það hverjar tekjurnar og gjöldin vegna yfirfærslunnar hafa verið. Það orsakast fyrst og fremst af því að í bókhaldi sveitarfélaga er ekki greint á milli þeirra verkefna sem yfirtekin voru og eldri verkefna. Samanburður á tekjum og gjöldum vegna hinna yfirteknun verkefna verður því nálgun, sem gefur vísbendingu um, hvort tekjustofnar þeir sem fluttir voru frá ríki til sveitarfélaga hafi nægt til að standa undir þeim verkefnum sem flutt voru. Þá ber og að hafa í huga að talsverður munur getur verið á milli einstakra sveitarfélaga og má vel vera að útkoma sumra þeirra í þessu tilliti sé verulega frábrugðin meðaltalinu. Í athugunum okkar hefur einungis verið litið til heildartalna en ekki skoðuð einstök sveitarfélög.

Tekjur sveitarfélaganna vegna yfirfærslu grunnskólans

Samkvæmt samkomulagi sem ríki og sveitarfélög gerðu sín á milli þann 4. mars 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga, var hámarksútsvarshlutfall hækkað og tekjuskattshlutfall lækkað samsvarandi. Að auki lagði ríkið fram ákveðnar fjárhæðir til að tryggja framgang laga um einsetningu skóla auk þess sem greiddar voru beint frá ríki til sveitarfélaga tilteknar fjárhæðir vegna árána 1996 og 1997.

Álagningarhlutfall útsvars var hækkað um 2,79 prósentustig þann 1. janúar 1997 og um 0,05 prósentustig til viðbótar 1. janúar 1998. Heildarhækkunin vegna grunnskólalaganna nam því 2,84 prósentustigum. Í samningnum vegna yfirtökunnar er tekið fram að 2,65 prósentustig séu vegna verkefna sem færðust frá ríki yfir til sveitarfélaga en það hlutfall var síðar hækkað um 0,09 prósentustig vegna lífeyrisskuldbindinga. Tekjuskattshlutfall lækkaði samsvarandi eða um 2,74 prósentustig. Útsvarshlutfallið hækkaði því um 0,1 prósentustig umfram lækkun tekjuskatts til að mæta kostnaðarauka vegna grunnskólalaganna við verkefni sem þegar voru í höndum sveitarfélaganna.

Þróun útsvarshlutfalls frá árinu 1996 varð því eins og eftirfarandi tafla sýnir:

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|-------|--------|--------|--------|
| Hámarksútsvar | 9,20% | 11,99% | 12,04% | 12,04% |
| Hækkun frá árinu 1996 | | 2,79% | 2,84% | 2,84% |
| Þar af vegna yfirtekinna verkefna | | 2,74% | 2,74% | 2,74% |

Hækkun álagningarhlutfalls útsvars tók ekki gildi fyrr en 1. janúar 1997, en sveitarfélögin tóku við rekstri grunnskólans frá 1. ágúst 1996. Því varð samkomulag um að ríkið greiddi sveitarfélögunum 2.718 millj. kr. vegna rekstrar á tímabilinu ágúst til desember 1996, auk 15 millj. kr. framlags til að standa straum af undirbúningskostnaði við yfirfærslu grunnskólans. Þá varð samkomulag um að ríkið greiddi sveitarfélögunum 1.229 millj. kr. vegna útsvars ársins 1996 sem innheimtist á árinu 1997.

Í samkomulaginu voru einnig ákvæði um að ríkissjóður verði allt að 265 millj. kr. árlega á árunum 1997 til 2001 til að styrkja framkvæmdir vegna einsetningar grunnskóla í sveitarfélögum með fleiri en 2000 íbúa og að auki var ákveðið að á árunum 1997 til 2002 rynni hlutur Lánasjóðs sveitarfélaga í Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til stofnframkvæmda við grunnskóla eða 135 millj. kr. hvert ár.

Frá því samkomulagið var gert hefur orðið talsverð hækkun á útsvarsstofni. Útsvarsstofn með áorðnum breytingum vegna ársins 1996 er nú 261 milljarðar kr. en er 354 milljarðar kr. vegna ársins 1999. Hafa ber þó í huga að stofn ársins 1999 gæti breyst þegar kærumeðferðum er lokið og því ekki óraunhæft að ætla að útsvarsstofninn verði um 350 milljarðar kr. vegna ársins 1999. Hér er miðað við uppgefnar tölur Ríkisskattstjóra en inn í þær vantar stofn vegna handreiknaðs útsvars. Ekki er þó talið að það hafi nein áhrif á breytingu á milli ára.

Viðbótarútsvar vegna breytinga á útsvarshlutfalli við yfirfærslu grunnskólans greinist þannig í millj. kr, á verðlagi hvers árs:

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Útsvarsstofn | 260.990 | 281.058 | 317.768 | 350.000 |
| Hækkun frá fyrra ári | | 8% | 13% | 10% |
| Hækkun útsvars % | | 2,79% | 2,84% | 2,84% |
| Hækkun útsvars millj. kr. | | 7.842 | 9.025 | 9.940 |

Framangreindar tekjur koma ekki til innheimtu hjá sveitarfélögunum að fullu á því ári sem þær verða til. Taka þarf tillit til þess að hluti útsvarsins innheimtist eftirá. Í skýrslu Ólafs Darra Andrasonar (ÓDA) er ekki tekið tillit til þessa og sama má segja um útreikninga Sambands íslenskra sveitarfélaga, en í útreikningum Leifs Eysteinsonar (LE) og Gardars Jónssonar (GJ) er þeirri aðferð beitt að tekinn er staðgreiðslustofn viðkomandi árs, á honum gerðar ákveðnar leiðréttingar og hann síðan borinn saman við endanlegan útsvarsstofn. Þannig er fengin sá hluti útsvars hvers árs sem innheimtist með árstöf. Ekki er þó grundvallarmunur á niðurstöðu samkvæmt þessum tveimur aðferðum.

Við höfum reiknað útsvarsstofn út frá tekjufærslu samkvæmt ársreikningum sveitarfélaganna og er stuðst við þær tölur hér á eftir. Niðurstaða þeirrar athugunar var í góðu samræmi við útsvarsstofna samkvæmt útreikningum þeirra LE og GJ.

Eins og fram hefur komið greiddi ríkissjóður 2.733 millj. kr. beint til sveitarfélaganna og jöfnunarsjóðs á árinu 1996 auk 1.229 millj. kr. á árinu 1997. Hluti af beingreiðslu ársins 1997 var tekjufærður árið 1996 hjá sveitarfélögunum og er miðað við þá skiptingu í greiningu á tekjum hér á eftir. Í útreikningum ÓDA og Sambands íslenskra sveitarfélaga eru þessar greiðslur undanskildar enda er þar miðað við útsvarsstofn hvers árs, óháð því hvenær útsvarstekjurnar skila sér til sveitarfélaganna. Þessar greiðslur eru hins vegar meðtaldar í útreikningum LE og GJ.

Í þeim útreikningum sem við skoðuðum virðist hvergi tekið tillit til þess að hluti útsvarstekna innheimtist ekki. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu stórt hlutfall beinna skatta einstaklinga tapast að jafnaði vegna greiðslufalls. Samkvæmt því sem næst verður komist, við skoðun á gögnum frá ríkisbókhaldi, má ætla að 0,4% af heildarútsvari tapist að jafnaði á hverju ári, annars vegar vegna ákvarðanna sveitarfélaganna um að fella niður útsvar ákveðinna einstaklinga og hins vegar þegar innheimtutilraunum hefur verið hætt. Í tölum okkar hér á eftir hefur verið tekið tillit til þessa þar sem stuðst er við tekjufært útsvar sveitarfélaganna eftir að niðurskriftir hafa verið færðar.

Við samanburð á tekjum og gjöldum er hér undanskilin fjárfesting, eignfærð og gjaldfærð. Engin breyting varð á þeim verkefnum sveitarfélaganna sem falla undir fjárfestingar við yfirfærslu grunnskólans. Því teljum við að réttari mynd fái af áhrifum yfirfærslunnar með því að undanskilja kostnað við fjárfestingar og sérstakan tekjuauka vegna þeirra. Hins vegar er ljóst að verulegar sveiflur eru í fjárfestingum í grunnskólum og á það sérstaklega við nú, þegar víða hefur þurft að stækka skóla eða byggja nýja vegna ákvæða grunnskólaganna um einsetningu.

Þegar leggja á mat á hve miklu af tekjum sveitarfélaganna er varið til þeirra grunnskólaverkefna sem voru á hendi sveitarfélaganna áður, og þar af leiðandi hve mikið af gjöldunum eru vegna þeirra verkefna, hafa verið notaðar tvær aðferðir. Annars vegar hefur heildarrekstrarkostnaður síðustu árin fyrir yfirfærslu verið framreiknaður en hins vegar hefur verið reiknað hvaða hlutfalli af útsvarsstofni sveitarfélögin vörðu til þessa málaflokks áður. Þeir LE og GJ hafa stillt upp báðum þessum aðferðum en Samband íslenskra sveitarfélaga styðst við framreikningsaðferðina.

Báðar þessar aðferðir hafa ákveðna galla. Sú aðferð að framreikna eldri kostnað hefur þann annmarka að ekki er gert ráð fyrir að sveitarfélögin legðu meira fé í rekstur grunnskólans með hækkandi tekjum, vegna hærri útsvarsstofns. Þegar framreiknaður er eldri kostnaður skiptir auk þess máli hver grunnviðmiðunin er þ.e. við hvaða ár er miðað og hvaða viðmiðanir eru notaðar við framreikninginn. Í útreikningum LE og GJ er stuðst við árin 1994 og 1995 en í útreikningum Sambands íslenskra sveitarfélaga er stuðst við árið 1995. Við framreikninginn nota þeir LE og GJ vegið meðaltal neysliverðsvísitölu og launavísitölu. Í útreikningum sambandsins er hins vegar notuð vísitala neysliverðs auk þess sem bætt er við hækkun á útsvarsstofni umfram vísitölu neysliverðs frá árinu 1997 til 1999.

Sú aðferð að miða við óbreytt hlutfall af útsvarsstofni er að okkar mati betri nálgun við að greina á milli gjalda vegna nýrri og eldri verkefna. Aðferðin gerir hins vegar ekki ráð fyrir að sveitarfélögin hafi skipt auknum útsvarstekjum, vegna hækkunar á útsvarsstofni, á milli verkefna á annan hátt en áður. Síðustu þrjú árin fyrir yfirfærsluna vörðu sveitarfélögin að meðaltali sama hlutfalli til reksturs grunnskólans árlega eða 1,43% af útsvarsstofni. Ekki er unnt að segja til með neinni vissu hver þróunin hefði orðið hefðu sveitarfélögin ekki tekið við hluta ríkisins í rekstri grunnskólans. Hér á eftir gerum við því ráð fyrir að sveitarfélögin hafi varið sama hlutfalli af útsvarsstofni til fyrri verkefna og áður var eða 1,43% að meðaltali.

Útsvarstekjur vegna yfirtekinna verkefna sveitarfélaganna frá ríki samkvæmt samningnum frá árinu 1996 og vegna fyrri verkefna greinast þannig í millj. króna, á verðlagi hvers árs, samkvæmt ársreikningum sveitarfélaganna.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Staðgreiðslustofn | 246.080 | 264.238 | 302.491 | 332.750 |
| Stofn til eftiráinnheimtu | 17.905 | 20.610 | 15.441 | 16.419 |
| Stofn vegna innheimtu ársins | <u>263.985</u> | <u>284.848</u> | <u>317.932</u> | <u>349.169</u> |
| Viðbótarútsvar af staðgreiðslu- stofni | | 2,79% | 2,84% | 2,84% |
| Viðbótarútsvar vegna eftirá- innheimtu | | 0,00% | 2,79% | 2,84% |
| Útsvar vegna sammingsins frá 1996 | | 7.372 | 9.022 | 9.916 |
| Beingreiðslur frá ríkinu vegna ágúst-desember 1996 | 2.733 | | | |
| Beingreiðslur frá ríki vegna desember 1996 | 501 | 185 | | |
| Beingreiðskur frá ríki vegna innheimtu 1997 | | <u>543</u> | | |
| Viðbótartekjur vegna reksturs grunnskólans | 3.234 | 8.100 | 9.022 | 9.916 |
| Útsvar vegna eldri verkefna, 1,43% | <u>3.775</u> | <u>4.073</u> | <u>4.546</u> | <u>4.993</u> |
| Útsvar og beingreiðslur alls vegna reksturs grunnskóla | <u>7.009</u> | <u>12.174</u> | <u>13.568</u> | <u>14.910</u> |

Kostnaður við rekstur grunnskólans

Mat þeirra LE og GJ á heildarkostnaði við rekstur grunnskólans miðast við upplýsingar frá Hagstofu Íslands sem unnar eru úr ársreikningum og svokölluðum sundurliðunarbókum sveitarfélaganna. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur beitt sömu aðferðum við sína útreikninga. Í skýrslu ÓDA er ekki lagt mat á heildarrekstrarkostnað heldur er þar birt niðurstaða könnunar á viðbótarkostnaði sem gerð var meðal 10 sveitarfélaga.

Tölur Hagstofunnar byggja á innsendum ársreikningum sveitarfélaga. Þess ber að geta að nokkur sveitarfélög hafa ekki skilað inn ársreikningum og er því kostnaður þeirra, vegna grunnskólans, ekki meðtalinn. Um er að ræða tiltölulega lítil sveitarfélög og áhrif þeirra ekki mikil. Við höfum bætt kostnaði þessara sveitarfélaga við í samræmi við þær upplýsingar sem nú liggja fyrir og áætlað það sem enn vantar.

Tölurnar sem notaðar eru úr gögnum Hagstofunnar samanstanda af sameiginlegum liðum vegna fræðslumála og rekstri grunnskóla, þ.m.t. vegna lengdrar viðveru. Hluti af framlögum Jöfnunarsjóðs vegna yfirtöku sveitarfélaganna á rekstri grunnskólans hefur verið færður til frádráttar kostnaði í bókhaldi sveitarfélaganna. Þar sem þegar hefur verið reiknað með þessum framlögum við útreikning á viðbótartekjum vegna yfirtöku sveitarfélaganna á grunnskólanum þarf að bæta þeim aftur við kostnaðartölurnar. Við höfum gert smávægilegar leiðréttingar á tölum sem notaðar hafa verið vegna þessa liðar.

Samkvæmt bókhaldsreglum sveitarfélaga hefur hingað til ekki verið gert ráð fyrir að kostnaði við yfirstjórn sveitarfélags sé skipt á einstakar rekstrareiningar. Gera má ráð fyrir að yfirstjórnarkostnaður hafi aukist við yfirtöku sveitarfélaganna á grunnskólanum m.a. við

áætlunargerð, launavinnslu, bókhald ofl. Þessi viðbótarkostnaður er þó að einhverju leiti talinn með hjá stærri sveitarfélögum, þar sem hann er borinn af fræðsluskrifstofum. Ekki hefur verið lagt mat á hversu mikill viðbótarkostnaður er vegna þessa.

Heildarkostnaður sveitarfélaganna af rekstri grunnskólans á árunum 1996 til 1999 var eins og eftirfarandi tafla sýnir, í millj. króna, á veðlagi hvers árs:

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Rekstur grunnskóla | 6.088 | 10.746 | 12.299 | 13.825 |
| Sameiginlegur rekstur skóla | 447 | 646 | 850 | 989 |
| Sveitarfélög sem ekki eru meðtalín í | | | | |
| Hagstofutölum | 15 | 64 | 31 | 84 |
| Frá jöfnunarsjóði vegna reksturs | 186 | 480 | 559 | 637 |
| Heildarrekstrarkostnaður | <u>6.736</u> | <u>11.936</u> | <u>13.739</u> | <u>15.535</u> |

Mismunur tekna og gjalda

Mismunur á heildartekjum og heildargjöldum vegna reksturs grunnskólans greinist þannig miðað við að sama hlutfall tekna renni til eldri verkefna og var áður en yfirfærslan átti sér stað auk þeirra viðbótartekna sem sveitarfélögum voru tryggðar með yfirfærslunni.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|--------------|---------------|----------------|----------------|
| Heildartekjur vegna grunn- skólans | 7.009 | 12.174 | 13.568 | 14.910 |
| Heildarrekstrarkostnaður grunnskólans | <u>6.736</u> | <u>11.936</u> | <u>13.739</u> | <u>15.535</u> |
| Tekjur umfram gjöld / (gjöld umfram tekjur) | <u>273</u> | <u>238</u> | (<u>171</u>) | (<u>625</u>) |

Samkvæmt framangreindu virðist sem kostnaður sveitarfélaga vegna reksturs grunnskólans, hafi farið samtals tæpum 300 millj. kr. fram úr tekjum á árunum 1996 til 1999. Tekjur virðast hafa nægt fyrir gjöldum fyrri tvö árin en breyting verður á síðari tvö árin. Aukning hefur orðið bæði í tekjum og gjöldum en gjöldin hafa þó vaxið hraðar. Þessi mismunur getur átt sér ýmsar orsakir. Launakostnaður er mjög stór hluti af rekstrarkostnaði grunnskólans og hafa launabreytingar því mikil áhrif á þróun kostnaðar. Sveitarfélög gerðu sameiginlega kjarasamninga við kennara árið 1997 auk þess sem þau gerðu hvert fyrir sig, á árunum 1998 og 1999, viðbótarsamninga við kennara um frekari launahækkanir. Deilt hefur verið um hver hafi leitt þá launaþróun og er ekki tekin afstaða til þess hér. Þá hefur verið bent á að sveitarfélögin hafi tekið við öllum rekstri grunnskólans í lok samdráttarskeiðs og krafan um aukna þjónustu því verið mikil. Þess ber hins vegar að gæta að tekjustofnar hafa hækkað verulega með auknum hagvexti undanfarinna ára.

Í skýrslu ÓDA er greint frá því að samkvæmt niðurstöðum sérstaks reiknilíkans hafi tekjur þær sem fluttar voru frá ríki til sveitarfélaga nægt til að mæta þeim verkefnum sem færð voru. Reiknilíkanið miðar að því að reikna út kostnað við þá starfsemi sem yfirtekin var af sveitarfélögunum miðað við sambærilegt fyrirkomulag og þjónustustig og var þegar ríkið sinnti þeim hluta af rekstri grunnskólans sem sveitarfélögin tóku yfir. Samkvæmt upplýsingum skýrsluhöfundar byggir þessi ályktun á grófri afstemmingu við samning ríkis og sveitarfélaga frá 1996.

ÓDA gerði könnun meðal 10 sveitarfélaga á því hverjar hafi orðið viðbótartekjur og viðbótarkostnaður vegna yfirfærslu grunnskólans. Í úrtakinu voru stór sveitarfélög sem reka marga grunnskóla, minni sveitarfélög sem reka einn skóla ýmist með samkenndu árganga eða ekki og sveitarfélög sem reka skóla í samvinnu við önnur sveitarfélög. Svör bárust frá 9 sveitarfélögum. Niðurstaða þeirrar könnunar var sú að kostnaður vegna yfirtekinna verkefna hafi verið tæpum 6% hærri en tekjur vegna þeirra á árinu 1999.

Þessi könnun var unnin á þann hátt að sendir voru spurningalistar til 10 sveitarfélaga í byrjun árs 2000 og beðið um upplýsingar um viðbótartekjur og –gjöld vegna yfirtekinna verkefna á árinu 1999. Sú staðreynd að beðið er um slíkar upplýsingar stuttu eftir árslok dregur nokkuð úr gildi niðurstöðunnar þar sem sveitarfélög hafa almennt ekki lokið við færslu og frágang bókhalds nýliðins árs svo fljótt og algengt að talsvert eigi eftir að gera af leiðréttingum.

Þess ber að geta að samkvæmt upplýsingum höfundar skýrslunnar var markmiðið með könnuninni ekki að leiða fram óbyggjandi niðurstöðu um hvort tekjur hefðu nægt til að mæta nýjum verkefnum heldur fremur að draga fram hvernig yfirtaka grunnskólans sneri að nokkrum sveitarfélögum.

Við höfum borið saman uppgefnar tekjur vegna hækkunar útsvars og framlög frá jöfnunarsjóði samkvæmt könnuninni annars vegar og samsvarandi tekjur samkvæmt ársreikningum sveitarfélaganna hins vegar. Við þann samanburð kom í ljós nokkur munur hjá flestum þeirra sveitarfélaga sem þátt tóku í könnuninni. Tekjur samkvæmt könnuninni voru að meðaltali um 1% lægri en samkvæmt ársreikningum.

Ekki var unnt að bera saman gjöld vegna verkefna frá ríki í könnuninni annars vegar og ársreikningum hins vegar þar sem slík skipting er ekki til staðar í ársreikningum sveitarfélaga. Að auki kemur fram í svörum sveitarfélaganna sem þátt tóku í könnuninni að í sumum tilvikum hafi kostnaður verið áætlaður þar sem nákvæmar upplýsingar lágu ekki fyrir.

Kostnaðaráhrif þátta sem ekki var tekið á í samkomulaginu

Í skýrslu ÓDA er fjallað um ýmis mál sem gætu haft áhrif á kostnað sveitarfélaganna af rekstri grunnskólans. Þessi mál tengjast ekki yfirfærslunni beint nema e.t.v. úrskurðir menntamálaráðuneytisins um fjölda kennslustunda og kennsludaga. Í skýrslu sinni reynir ÓDA að nálgast þann viðbótarkostnað sem sveitarfélögin kunna að standa frammi fyrir. Í því skyni notar hann reiknilíkanið sem fjallað var um hér að framan. Við höfum ekki skoðað þær magn- og verðforsendur sem líkanið miðast við enda utan efnissviðs þessarar skýrslu. Hér á eftir verður því aðeins fjallað lítillega um þennan hluta skýrslu ÓDA.

Úrskurðir menntamálaráðuneytisins

ÓDA gerir að umfjöllunarefni tvo úrskurði menntamálaráðuneytis annan frá því í febrúar 1997 en hinn frá ágúst 1997. Fyrri úrskurðurinn fjallar um vikulegan fjölda kennslustunda en borist hafði kvörtun frá foreldri skólabarns um að það fengi ekki þann fjölda vikulegra kennslustunda sem grunnskólalögin kvæðu á um. Síðari úrskurðurinn fjallaði um hvort tilteknir dagar svo sem foreldraviðtalsdagar, jólaskeppanir, skólaslitadagar o.fl. teldust kennsludagar í skilningi grunnskólalaga. Samkvæmt athugunum ÓDA leiðir úrskurður ráðuneytisins til þess að fjölga þurfi kennslustundum og að einhverju marki kennsludögum frá því sem tíðkaðist á meðan ríkið bar ábyrgð á rekstri grunnskólans. Samkvæmt útreikningum ÓDA er um að ræða viðbótarkostnað sveitarfélaganna vegna þessara tveggja úrskurða. Ef um

viðbótarkostnað er að ræða ætti hann nú þegar að hafa komið fram í reikningum sveitarfélaga og gæti að einhverju leyti skýrt mismun tekna og gjalda. Við höfum ekki yfirfarið útreikninga ÓDA á kostnaði við þessa aukningu en þeir byggja sem fyrr segir á sérstöku reikninlíkani þar sem gefnar eru forsendur um hversu mikið auka þurfi kennslu til að uppfylla kröfur samkvæmt umræddum úrskurðum.

Ný aðalnámskrá

Ný aðalnámskrá var gefin út af menntamálaráðherra á árinu 1999. Talsverður hluti skýrslu ÓDA fjallar um hugsanleg kostnaðaráhrif hennar. Skýrsluhöfundur gefur sér forsendur um hverju þurfi að breyta í skipulagi skólastarfs til að uppfylla ýmis ákvæði aðalnámskrárinnar. Í athugasemdum ríkis vegna þessa hluta skýrslunnar koma fram mjög ólík viðhorf til þess hver áhrifin verði á skipulag skólastarfsins. Við höfum ekki lagt mat á kostnaðaráhrif aðalnámskrárinnar en bendum á að slík áhrif eru tæpast komin fram sem neinu nemur í rekstrarkostnaði ársins 1999.

Helstu niðurstöður

Í bókhaldi sveitarfélaga er ekki greint á milli þeirra verkefna sem yfirtekin voru frá ríkinu í ágúst 1996 og annarra verkefna vegna grunnskólans sem sveitarfélögin höfðu með höndum fyrir 1. ágúst 1996. Fyrir þann tíma var hlutdeild sveitarfélaganna í rekstrarkostnaði grunnskólans um þriðjungur á móti tveimur þriðju hlutum ríkisins. Því er ekki hægt að bera beint saman viðbótartekjur og viðbótargjöld vegna yfirteknu verkefnanna. Samanburður tekna og gjalda verður því ætíð nálgun sem gefur vísbandingu um hver þróunin hefur orðið.

Tekjur af útsvari hafa aukist talsvert frá því sveitarfélögin tóku yfir rekstur grunnskólans þar sem útsvarsstofn hefur hækkað umfram almenna verðlagsþróun.

Ef gert er ráð fyrir að sveitarfélögin verji sama hlutfalli útsvarstekna til reksturs grunnskólans og þau gerðu fyrir yfirtöku, auk þeirra viðbótartekna sem fluttust til þeirra með samningi ríkis og sveitarfélaga árið 1996, hefur heildarkostnaður af rekstri grunnskólans, bæði vegna þeirra verkefna sem sveitarfélögin önnuðust fyrir ágúst 1996 og þeirra verkefna sem þá fluttust frá ríki til sveitarfélaga, farið samtals um 300 millj. kr. fram úr tekjum á árunum 1996-1999. Fyrri hluta þess tímabils voru tekjur umfram gjöld en viðsnúningur varð árið 1998 og voru gjöld umfram tekjur yfir 600 millj. kr. á árinu 1999.

Reykjavík 24. nóvember 2000

KPMG Endurskoðun hf.