



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	149 löggjafarþing – frumvarp um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008. MMR18070140
Ráðuneyti	Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Stig mats	<input checked="" type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr.(endurskoðað) <input type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	05-10-2018

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs

Með setningu laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 voru ríkari kröfur gerðar til menntunar kennara með það að leiðarljósi að skapa nemendum sem bestu mögulegu skilyrði til uppeldis og náms. Markmiðið var einnig að auka samfellu milli skólastiga, færa þau nær hvert öðru og stuðla að því að strax í leikskóla hæfist undirbúningur að samfellu í skólastarfi þar sem eitt skólastig tæki við af öðru. Í greinargerð með frumvarpi laganna 2008 kemur fram sú fyrirætlan að gildissvið leyfisbréfa leik-, grunn- og framhaldsskólakennara verði útvíkkuð til aðliggjandi skólastiga þannig að viðkomandi kennari hafi einnig heimild til að kenna ákveðnum aldursflokkum eða á sérsviði sínu. Tilgangurinn var að þannig yrði stuðlað að ákveðnum sveigjanleika milli skólastiga. Markmiðum um sveigjanleika og samfellu milli skólastiga hefur ekki verið náð. Kennarar sem valið hafa að starfa á aðliggjandi skólastigi á grundvelli sérstakrar heimildar annað en leyfisbréf þeirra tilgreinir, hafa verið ráðnir til kennslu sem leiðbeinendur og starf þeirra auglýst árlega. Hefur þetta m.a. haft í för með sér að heimild þeirra til að kenna á aðliggjandi skólastigum hefur ekki verið viðurkennd við ráðningar sem leitt hefur til þess að þeir búa við ófullnægjandi starfsöryggi. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hafa borist upplýsingar um að hæfir og reynslumiklir kennarar hafi kosið að láta af störfum sem leiðbeinendur því ekki sé unnt að greiða þeim laun í samræmi við stöðu þeirra, auk þess sem starfsöryggi þeirra sé óviðunandi. Brýnt er að bregðast við ofangreindum vanda og ágalla á lögunum, standa vörð um réttindi og starfsöryggi kennara, auka flæði milli skólastiga, fjölga tækifærum til starfsþróunar kennara og fjölbreytileika í menntakerfinu.

Með frumvarpi þessu er ætlunin að gefið verði út eitt leyfisbréf til kennslu sem staðfesting á hæfni sem leik-, grunn- og framhaldsskólakennarar þurfa að búa yfir. Gert er ráð fyrir að breytingarnar leiði til aukins sveigjanleika og flæðis kennara milli skólastiga, hvatningu til starfsþróunar, gæði menntunar og fjölbreytileiki verði meiri, auk þess sem stuðlað verði að bættu starfsöryggi kennara. Í breytingunum felst einnig viðurkenning á hæfni og störfum kennara og faglegu sjálfstæði þeirra. Enn fremur eru taldar líkur á að þær leiði til skólaþróunar á öllum skólastigum og aukinnar nýliðunar kennara.

Með frumvarpinu er enn fremur mælt fyrir um heimild til að fela þar til bæru stjórnvaldi afgreiðslu og útgáfu leyfisbréfa samkvæmt lögum þessum.

Haft var samband við samband sveitarfélagi og sendu þeir eftirfarandi samantekt um hækkun launakostnaðar vegna hugsanlegrar útvíkkunar veitinga leyfisbréfa til kennslu.

Það sem snertir sveitarfélög í þessu sambandi eru grunnskólar og leikskólar. Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um fjölda grunnskólakennara sem starfa í leikskólum á vegum sveitarfélaga, né heldur fjölda leikskólakennara sem starfa í grunnskólum. Í báðum tilvikum er áætlað að fjöldi stöðugilda (stg) liggi á bilinu frá 50 til 100. Með hliðsjón af þessari forsendu, ásamt öðrum, er reiknað með að kostnaðarauki vegna veitinga leyfisbréfa til leikskólakennara í grunnskólum gæti leggið á bilinu 35-70 m.kr. m.v. árið 2018. Kostnaðarauki vegna leyfisveitinga til grunnskólakennara í leikskólum gæti orðið á bilinu frá 50 til tæplega 100 m.kr. **Samanlagt gæti kostnaðurinn numið frá 85 m.kr. til 170 m.kr.** Í töflunni hér að neðan má greina betur helstu stærðir sem hér koma við sögu.

Áætluð hækkun launakostnaðar (LK) vegna veitingu leyfisbréfa¹						
<i>Viðmiðunartímabil er árið 2018</i>						
		Árs LK	Áætlaður	Hækkun árs LK		
		LK pr. stg.	fjöldi	Hækkun	Frá	til
		pús.kr./mán.	stg.	einingar	pús.kr.	pús.kr.
Leikskólakennarar í grunnskólum		531	50-100	10,9%	34.727	69.455
Grunnskólakennarar í leikskólum		457	50-100	17,8%	48.808	97.615

¹ Launakostnaður (LK) er samtala heildarlauna og launatengdra gjalda.

Ofangreind samantekt Sambands íslenskra sveitarfélaga er áætlun þeirra um kostnað sem byggist á ákveðnum forsendum sem þeir gefa en ekki á endanlegum upplýsingum. Lagt er til að málið verði lagt fyrir samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga (Jónsmessunefnd) þegar endanlegar upplýsingar liggja fyrir.

2. Tekjubreytingar

Á ekki við.

3. Útgjaldabreytingar

Ekki er gert ráð fyrir útgjaldabreytingu á ríkissjóð en hugsanleg aukning á útgjöldum fyrir sveitarfélögin.

4. Eignabreytingar

Á ekki við.

5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál

Á ekki við.

- Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum - Á ekki við.
- Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál – Á ekki við.
- Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs – Á ekki við.
- Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur - Á ekki við.
- Rekstrarform ríkisstarfsemi- Á ekki við.
- Opinber innkaup og útboð - Á ekki við.
- Eignaumsýsla ríkisins - Á ekki við.
- Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna- Á ekki við.
- Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara. - Á ekki við.

j)

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaáætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:
2. í gildandi fjárlögum - *Á ekki við þar sem ekki er gert ráð fyrir að þetta hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.*
3. í fjárlagafrumvarpi komandi árs -- *Á ekki við þar sem ekki er gert ráð fyrir að þetta hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.*
4. í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar - *Á ekki við þar sem ekki er gert ráð fyrir að þetta hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.*
5. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?
Á ekki við þar sem ekki er gert ráð fyrir að þetta hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.
6. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?
Nei.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið
2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur? Sbr. lög nr. 27/1999.
– Á ekki við.
3. Samkeppnisskilyrði
 - a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta) – *Á ekki við.*
 - b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja) – *Á ekki við.*
 - c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd – *Á ekki við.*
 - d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum) – *Á ekki við.*

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011
Miðað við gefnar forsendur telur samband sveitarfélaga að kostnaðarauki vegna veitinga leyfisbréfa til leikskólakennara í grunnskólum gæti leggið á bilinu 35-70 m.kr. m.v. árið 2018. Kostnaðarauki vegna leyfisveitinga til grunnskólakennara í leikskólum gæti orðið á bilinu frá 50 til tæplega 100 m.kr. Samanlagt gæti kostnaðurinn numið frá 85 m.kr. til 170 m.kr.

Ofangreind áætlun sambands sveitarfélag byggist á ákveðnum forsendum sem þeir gefa en ekki á endanlegum upplýsingum. Lagt er til að málið verði lagt fyrir samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga (Jónsmessunefnd) þegar endanlegar upplýsingar liggja fyrir.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011

Á ekki við.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011

Á ekki við.

4. Áhrif á byggðalög

Á ekki við.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök

Á ekki við.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna

– *Frumvarpið hefur ekki áhrif á jafnrétti kynjanna.*

7. Áhrif á lýðheilsu

Á ekki við.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir – jákvæð áhrif á gæði menntunar.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri

Á ekki við.

10. Áhrif á stjórnslu, s.s. hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni

Á ekki við.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar

Á ekki við.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun *Á ekki við.*

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag

Ekki er gert ráð fyrir auknum ríkisútgjöldum vegna þessa.

2.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?

2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?

3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?