

22.3.2017

Gögn v. 84. máls - fæðingar- og foreldraorlof

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki umsögn um ofangreint þingmál. Að beiðni formanns velferðarnefndar sendast hins vegar upplýsingar sem geta mögulega gagnast nefndinni við afgreiðslu málsins.

1. Umsögn sambandsins til velferðarráðuneytisins frá 23. ágúst 2016 var svohljóðandi:

„Vísað er til frumvarps sem kynnt var á fundi í velferðarráðuneyti 12. ágúst sl. og birt til umsagnar á heimasíðu ráðuneytisins.

Almennt um frumvarpið

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar meginbreytingar á gildandi lögum um fæðingarorlof:

- að hámarksgreiðslur hækki úr 370.000 kr. á mánuði í 600.000 kr.
 - að fæðingarorlof sæti ekki skerðingu undir 300.000 kr. á mánuði ef tekjur umsækjanda eru undir 300.000 kr. á mánuði
 - að heildarlengd fæðingarorlofs verði lengt í aföngum úr 9 mánuðum í 12 mánuði.
- Miðað verði við að þegar lenging er að fullu komin til framkvæmda, 1. janúar 2021, eigi hvort foreldri um sig sjálfstæðan rétt á 5 mánaða fæðingarorlofi.

Fjármögnun fyrirhugaðra lagabreytinga

Í greinargerð með frumvarpinu kemur ekki fram hve mikið tryggingagjald muni þurfa að hækka til að fjármagna aukin útgjöld Fæðingarorlofssjóðs. Líkt og aðrir vinnuveitendur hafa sveitarfélögin kallað eftir því að almennt tryggingagjald verði lækkað til samræmis við það að mikið hefur dregið úr fjárþörf Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna batnandi atvinnuástands.

Vitað er um mikla andstöðu af hálfu almennra vinnuveitenda við að hluta af því svigrúmi, sem nú er til staðar til lækkunar almenns tryggingagjalds, verði ráðstafað til þess að hækka greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og lengja fæðingarorlof. Þótt veigamikil rök standi til þess að ráðast í framangreindar breytingar á lögnum telur sambandið einnig mikilvægt að ná breiðri samstöðu meðal aðila vinnumarkaðarins um fjármögnun þeirra.

Samspil fæðingarorlofs og leikskólavistunar

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra skipi verkefnisstjórn, þar sem sæti eigi fulltrúar frá ríki og sveitarfélögum, sem verði falið það hlutverk að vinna þarfagreiningu og í kjölfarið aðgerðaáætlun með það að markmiði að leita leiða, meðal annars hvað varðar fjármögnun, til að unnt verði að bjóða öllum börnum dvöl á leikskóla við tólf mánaða aldur, frá og með 1. janúar 2021.

Samband íslenskra sveitarfélaga er sammála því að fulltrúar ríkis og sveitarfélaga þurfa að eiga með sér formlegt samstarf um þetta málefni. Sambandið bendir jafnframt á að nú þegar liggja fyrir umtalsverð gögn um umfang þessa verkefnis. Má þar m.a. nefna skýrslu starfshóps sem menntamálaráðherra skipaði á grundvelli þingsályktunar, sem er aðgengileg á heimasíðu menntamálaráðuneytisins og einnig er til skýrsla frá Reykjavíkurborg um sama efni, sem nefnist Að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla. Báðar eru þessar skýrslur gefnar út í maí 2015.

Eflaust getur þó verið tilefni til nánari greiningarvinnu auk þess sem sambandið hefur lagt áherslu á að hér sé um svo viðamikilið verkefni að ræða fyrir sveitarfélögin að um það hljóti að þurfa að gera samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga, m.a. varðandi fjármögnun. Má nefna að í skýrslu starfshóps menntamálaráðuneytisins var gert ráð fyrir því að kostnaður við að bjóða öllum börnum sem orðin eru 12 mánaða gömul leikskólavistun geti falið í sér nærri sex milljarða útgjaldaauka fyrir sveitarfélögin. Í skýrslunni kemur fram að mögulegar leiðir til fjármögnunar felist einkum í hækkun útsvars og hækkun leikskólagjalda. Ef slík breyting yrði eingöngu fjármögnuð með hækkun útsvars þyrfti það að hækka á bilinu 0,18-0,46 prósentustig. Þessi rúmu vikmörk skýrast af því að starfshópurinn skoðaði málið út frá ýmsum breytilegum forsendum. Þá kemur fram í skýrslunni að sveitarfélög hafa mjög mismunandi möguleika á að hækka leikskólagjöld og eru einnig afar mismunandi sett fjárhagslega.

Sambandið lýsir sig reiðubúið til þátttöku í viðræðum um þetta málefni en tekið skal fram að eins og fram kemur í umræddum skýrslum er lenging fæðingarorlofs í tólf mánuði mikilvægur liður í því að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla.“

2. Skýrsla starfshóps um leikskóla að loknu fæðingarorlofi.

Skýrslan fylgir í viðhengi. Athygli er m.a. vakin á töflu á bls. 28 þar sem leitast er við að greina kostnaðaráhrif miðað við mismunandi forsendur, eins og rætt var um á fundi fulltrúa sambandsins með nefndinni.

F.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga,

Guðjón Bragason

Skýrsla starfshóps vegna þingsályktunar um leikskóla að loknu fæðingarorlofi

**Mennta- og menningarmálaráðuneyti
[2015]**

Mennta- og menningarmálaráðuneyti
[maí 2015]

Útgefandi: Menntamálaráðuneyti
Sölvhólsgrötu 4
150 Reykjavík
Sími: 545 9500
Bréfasími: 562 3068
Netfang: postur@mrn.is
Veffang: www.menntamalaraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

© [2015] Mennta- og menningarmálaráðuneyti

ISBN 978-9935-436-52-8

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	4
2. Helstu niðurstöður.....	5
Fagleg sjónarmið	5
Húsnæði	5
Mannauður.....	6
Kostnaðarauki.....	6
Leiðir til fjármögnunar	6
Alþjóðlegur samanburður	6
3. Aðdragandi og þróun	7
4. Fæðingarorlof	8
Staða foreldra	9
5. Daggæsla í heimahúsum.....	11
Faglegar kröfur vegna daggæslu barna í heimahúsum	12
6. Leikskólar.....	14
Faglegar kröfur til leikskóla	16
Rannsóknir á áhrifum leikskóladvalar fyrir ung börn	17
7. Alþjóðlegur samanburður	18
8. Fjárhagsleg sjónarmið	20
Helstu forsendur við útreikninga	20
Stofnkostnaður	21
Rekstrarkostnaður að meðtöldum stofnkostnaði	22
Mannafli	24
9. Leiðir til fjármögnunar	25
10. Mat og ábendingar starfshóps	27
11. Fylgiskjöl	28

1. Inngangur

Alþingi samþykkti þingsályktun nr. 5/143, dagsett 19. desember 2013, sem fól mennta- og menningarmálaráðherra í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga að skipa starfshóp til að meta kosti þess að bjóða leikskólavist strax og fæðingarorlofi lýkur. Starfshópnum var ætlað að greina faglegar kröfur og fjárhagsleg sjónarmið sem taka þurfi tillit til, þar á meðal varðandi mannafla og húsnæðis þörf leikskóla miðað við áætlaða fjölgun leikskólabarna á aldrinum eins til tveggja ára, ásamt leiðum til fjármögnunar.

Starfshópurinn skipa Björk Óttarsdóttir og Gunnar J. Árnason sérfræðingar hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, tilnefnd af ráðuneytinu, Guðjón Bragason sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ingibjörg Hilmarsdóttir leikskólafulltrúi Reykjanesbæjar og Berglind Hansen sérfræðingur á skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar, öll tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Sigrún Sigurðardóttir leikskólastjóri, tilnefnd af Félagi stjórnenda leikskóla. Valgerður Freyja Ágústsdóttir sérfræðingur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélagastarfaði með hópnum.

Starfshópurinn hittist á 18 fundum og fékk til sín fulltrúa ýmissa fagaðila á sviði dagvistunarmála, fulltrúa leikskólakennara, sjálfstætt starfandi leikskóla, dagforeldra, velferðarráðuneytisins, háskóla og tvisvar var fundað með starfshópi skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar. Stuðst var við margvísleg gögn, kannanir, rannsóknir og skýrslur, bæði innlendar og erlendar. Starfshópurinn lét framkvæma könnun meðal sveitarfélaga um tilhögun daggæslu og leikskólamála og áætlanir um frekari uppbyggingu leikskóla. Niðurstöður könnunarinnar eru í fylgiskjali 1.

Í skýrslunni eru rakin helstu atriði um núverandi stöðu og þróun leikskólamála, daggæslu og fæðingarorlofs, með hliðsjón af fjölda barna í leikskólum, daggæslu og hjá foreldrum ásamt umræðu um stöðu foreldra. Lýst er þeim faglegu kröfum sem gerðar eru til dagvistunar og til leikskólastarfs. Vikið er að því til samanburðar hvernig leikskólámálum er háttað í öðrum Evrópulöndum. Í framhaldi af því eru rakin ýmis fjárhagsleg sjónarmið við að bjóða leikskólavist að loknu fæðingarorlofi og hvað það þýðir í auknum mannafla og húsnæði. Niðurstöður starfshópsins miðast við að bjóða leikskóla frá 12 mánaða aldri eins og fram kemur í þingsályktun en ekki frá 9 mánaða aldri eða við lok núverandi fæðingarorlofs. Fjallað er um mögulegar lausnir og leiðir til fjármögnunar. Þessu til viðbótar er að finna í viðaukum ýmsar upplýsingar, svo sem um erfiða fjárhagsstöðu einstakra sveitarfélaga og að hvaða marki þau bjóða leikskólavist fyrir yngstu börnin.

2. Helstu niðurstöður

Þróun í dagvistunarmálum barna á síðustu tveimur áratugum er í þá átt að gæsla, umönnun og nám barna utan heimilis, frá lokum fæðingarorlofs til upphafs skyldunáms í grunnskóla, hefur færst í æ ríkari mæli inn í leikskóla. Tölur sýna einnig að hlutfall barna á öðru aldursári sem sækja leikskóla hefur haldist nokkurn veginn það sama undanfarin ár. Ástæður fyrir þessu eru margvíslegar og mismunandi eftir sveitarfélögum. Ef tillaga um leikskóla að loknu fæðingarorlofi á að ná fram að ganga er ekki hægt að reiða sig á að þróun undanfarinna áratuga muni sjálfkrafa leiða í þá átt. Yfirstíga þarf ákveðnar hindranir varðandi húsnæði, starfsfólk og fjármagn.

Þróun dagvistunarmála barna eftir fæðingarorlof fram að skyldunámi í grunnskóla sýnir ótvírætt að faglegt leikskólastarf er sá kostur sem þykir eftirsóknarverðastur fyrir börn og foreldra og mætir best kröfum atvinnulífsins. Árið 2013 sýna tölur að yfir 95% barna tveggja ára og eldri sóttu dagvistun annaðhvort hjá leikskóla eða dagforeldri, og af þeim voru innan við 50 börn í gæslu hjá dagforeldrum og ekkert barn á fjórða og fimmta aldursári. Af því má draga þá ályktun að það þyki eðlileg krafa að allir foreldrar geti gengið að því vísu að þeir fái vistun fyrir börn sín á leikskóla að minnsta kosti frá tveggja ára aldri ef foreldrar kjósa svo. Enn fremur sýna tölur að alls staðar á landinu er reynt að bjóða upp á leikskóla fyrir öll börn að minnsta kosti frá tveggja ára aldri, þótt aðstæður geti leitt til þess að í sumum tilvikum þurfi börn að bíða fram á þriðja aldursár eftir því að innritast. Þróunin í dagvistunarmálum barna yngri en tveggja ára er svipuð en ekki komin eins langt. Samkvæmt hagtölum er um þriðjungur barna á aldrinum 12 til 24 mánaða í leikskóla, um þriðjungur er í gæslu hjá dagforeldrum og þriðjungur ekki í gæslu utan heimilis. Miðað við núverandi aðstæður þá er tímabilið frá lokum fæðingarorlofs þar til allflestum börnum á landinu er tryggð leikskólavistvið tveggja ára aldur háð nokkurri óvissu. Sums staðar fá börn vist á leikskólum á fyrstu mánuðum eftir að fæðingarorlofi lýkur en annars staðar þurfa börn að bíða lengur. Aðstæður sveitarfélaga eru mjög mismunandi að þessu leyti. Nánar er fjallað um þróun í kafla 3.

Fagleg sjónarmið

Leikskólar starfa samkvæmt lögum, reglugerðum og aðalnámskrá þar sem meðal annars er kveðið á um eftirlit sveitarfélaga og ráðuneytis með starfsemi leikskóla.

Rannsóknir benda til þess að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að börn njóti leikskólavistar. Það er verulegur faglegur ávinningur fyrir yngstu börnin að vera í góðum leikskólum með vel menntuðu starfsfólki. Þetta á sérstaklega við um börn með seinkaðan þroska, börn sem búa við bága félagslega stöðu og börn af erlendum uppruna. Nánar er fjallað um fagleg sjónarmið í kafla 5.

Ekki er hægt að fullyrða með vissu að allir foreldrar kjósi leikskóla fyrir börn sín að loknu fæðingarorlofi fram yfir önnur úrræði. Kannanir sýna að foreldrar eru almennt jákvæðir í garð dagforeldra og sjá ýmsa kosti við að leita til þeirra eftir daggæslu fyrir börn sín. Aftur á móti má leiða að því líkum að ef leikskóli stæði foreldrum til boða frá lokum fæðingarorlofs myndu flestir kjósa þann kost fram yfir gæslu hjá dagforeldrum. Foreldrar bera ótvírætt traust til þess starfs sem fer fram í leikskólum og upplifa meira öryggi í því að hafa börnin í leikskóla bæði hvað varðar þjónustustig og faglega umönnun og menntun. Auk þess ræður miklu í því sambandi að leikskólavist er yfirleitt ódýrari fyrir foreldra. Nánar er fjallað um stöðu foreldra í kafla 3.

Húsnæði

Fjöldi fæddra barna ár hvert er um 4.500 að meðaltali. Nú eru 35% eins árs barna í leikskólum. Á undanförmum árum hafa að meðaltali um 34% eins árs barna verið skráð í leikskóla. Þetta þýðir að ef

öllum börnum frá 12 mánaða aldri yrði boðin vist á leikskóla þá þyrfti að bæta við í kringum 3.000 leikskólaláttum á landsvísu. Verulegur kostnaðarauki felst í því fyrir sveitarfélög að hverfa alveg frá daggæslu og bjóða í staðinn upp á leikskólavist fyrir öll börn frá 12 mánaða aldri. Nú er fæðingarorlof 9 mánuðir þannig að enn fleiri börn gætu bæst við þann fjölda. Aukinn kostnaður getur lent á sveitarfélögum vegna nýbygginga og/eða breytinga á eldra húsnæði. Auka þarf húsnæði til að taka á móti fjölgun barna en aðstaða sveitarfélaga er mjög mismunandi að þessu leyti þar sem sum þeirra geta aðlagð þjónustuna til að mæta fjölguninni á meðan önnur þurfa að leggja í verulegan stofnkostnað. Nánar er fjallað um húsnæði í kafla 8.

Mannauður

Ef bjóða á öllum þeim sem ekki njóta leikskóladvalar fyrir 2 ára aldur leikskólavist þarf að fjölga starfsfólki um u.þ.b. 700 stöðugildi til að uppfylla þarfir fyrir faglega umönnun yngstu barnanna. Fleira starfsfólk þarf vegna umönnunar yngstu barnanna en þeirra eldri. Rannsóknir sýna að miklu skiptir að menntað starfsfólk sinni yngstu börnunum ekki síður en þeim eldri. Samkvæmt lögum um menntun og ráðningu kennara nr. 87/2008 eiga $\frac{2}{3}$ starfsfólks sem sinnir uppeldi og menntun barna á leikskólum að vera með leikskólakennaramenntun. Í dag er hlutfallið einungis 37% og því líklegt að gera þurfi sérstakt átak í að fjölga leikskólakennurum ef hugmyndir um leikskóla að loknu fæðingarorlofi eiga að verða að veruleika. Nánar er fjallað um mannafla í kafla 8.

Kostnaðarauki

Verulegur kostnaðarauki felst í því fyrir mörg sveitarfélög að hverfa alveg frá daggæslu og bjóða í staðinn upp á leikskólavist fyrir öll börn. Áætlaður rekstrarkostnaður við að bjóða upp á leikskólavist fyrir öll börn frá 12 mánaða aldri er allt að 5,8 milljarðar króna á ársgrundvelli. Stofnkostnaður getur numið allt að 480 milljónir króna fyrir 120 barna leikskóla. Samanlagður heildarkostnaður á hvert barn getur því numið allt að 2.042 þús. kr. á ári. Þær forsendur sem liggja að baki kostnaðarútreikningum eru útskýrðar nánar í kafla 8. Einnig er þar rakið hver kostnaður sveitarfélaga gæti orðið ef öllum börnum væri boðin leikskólavist frá 18 mánaða aldri.

Leiðir til fjármögnunar

Mögulegar leiðir til fjármögnunar felast einkum í hækkun útsvars og hækkun leikskólagjalda. Ef þetta yrði eingöngu fjármagnað með hækkun útsvars þyrfti það að hækka á bilinu 0,18-0,46 prósentustig. Sveitarfélög hafa mjög mismunandi möguleika á að hækka leikskólagjöld og eru fjárhaglega afar mismunandi sett. Nánar er fjallað um leiðir til fjármögnunar í kafla 9.

Alþjóðlegur samanburður

Ísland stendur framarlega í dagvistunarmálum í samanburði við önnur Evrópulönd. Hlutfall barna sem hefur aðgang að og sækir leikskóla er hátt, miklar kröfur eru gerðar til faglegs starfs sem byggir m.a. á almennri aðalnámskrá og menntun kennara. Skylda sveitarfélaga á Íslandi til þess að bjóða upp á leikskólavist er þó ekki jafn vel skilgreind í lögum og á hinum Norðurlöndunum þar sem leikskólavist stendur almennt til boða strax að loknu fæðingarorlofi. Hér á landi er fæðingarorlof tiltölulega stutt í samanburði við mörg önnur Evrópulönd, en mikill munur er á því hvernig fæðingarorlofsgreiðslum er háttað til að gera báðum foreldrum kleift að taka sér fæðingarorlof. Ísland hefur verið í forystu við að innleiða feðraorlof. Nánar er fjallað um alþjóðlegan samanburð í kafla 6.

3. Aðdragandi og þróun

Í nútímapjórðfélagi þarf að samræma fjölskyldulíf og atvinnulíf. Þetta er sérstaklega mikilvægt á fyrstu árum barns í samfélagi þar sem báðir foreldrar stunda atvinnu þótt það eigi við alla bærskuna. Ríki, sveitarfélög og atvinnurekendur gegna veigamiklu hlutverki við að gera foreldrum kleift að finna jafnvægi á milli uppeldishlutverksins og starfa utan heimilis. Staða kvenna í atvinnulífinu hefur gjörbreyst á síðustu áratugum og hafa norrænu löndin verið í fararbroddi á alþjóðavísu hvað varðar vinnumarkaðspáttöku kvenna og jafnrétti kynja¹. Atvinnupátttaka er mjög mikil á Íslandi og er með því hæsta sem þekkt meðal OECD landa. Árið 2013 tóku 93% karla og 87% kvenna á aldrinum 25-54 ára þátt á vinnumarkaði. Meðalvinnuvika í fullu starfi hjá konum var litlu minni en hjá körlum. Ef foreldrar eiga að geta tekið þátt á vinnumarkaði á jafnréttisgrundvelli þarf umfangsmikil úrræði til að gera þeim kleift að samræma uppeldi barna og vinnu. Í megindrátum eru samfélagsleg úrræði af þrennum toga, þ.e. foreldra- og fæðingarorlof sem gerir báðum foreldrum mögulegt að annast börnin einkum á fyrstu mánuðum eftir fæðingu, daggæsla í heimahúsum og leikskólar.

¹ Greinargerð vinnuhóps um samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs, www.hiðgullnajafnvægi.is

4. Fæðingarorlof

Fæðingarorlof kvenna á sér langa sögu á Norðurlöndunum sem teygir sig aftur til nítjándu aldar og upphafs tuttugustu aldar. Lög um fæðingarorlof hafa á síðustu áratugum tekið ýmsum breytingum hérlendis, sérstaklega hvað varðar lengd orlofs og greiðslur². Í fjárlögum ársins 2014 var fallið frá því að lengja fæðingarorlofið í 12 mánuði eins og til stóð en lögð á það áhersla að markmiðið er að fæðingarorlof verði lengt í 12 mánuði um leið og aðstæður í ríkisfjármálum leyfa. Eins og er eiga foreldrar sameiginlegan rétt á 9 mánuðum í fæðingarorlof³.

Fjöldi foreldra sem tók orlof og þáði fæðingarorlofsstyrk árið 2012 var 12.789, þar af voru mæður 6.992 og feður 5.795 eða 45% af heildinni. Það eru nokkuð færri einstaklingar í orlofi en undanfarin ár. Árið 2009 voru yfir 14 þúsund foreldrar í orlofi enda voru fæðingar það ár sérstaklega margar. Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði árið 2012 námu 7,8 ma.kr. og höfðu lækkað frá árinu 2009 þegar þær voru 10,3 ma.kr. Meðalfjöldi styrkja í hverjum mánuði var næstum 600 fleiri árið 2009 en árið 2012⁴.

Tafla 1 Fæðingarorlofsgreiðslur flokkaðar eftir fjölda og kyni árin 2007-2012 (eftir greiðsluári).

Fjöldi	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Feður orlof/styrkir	6.258	6.677	6.776	6.424	5.781	5.797
Mæður orlof/styrkir	7.148	7.446	7.696	7.656	7.224	6.992
Samtals orlof/styrkir	13.406	14.123	14.472	14.072	13.005	12.789
Fæðingarorlofsgreiðslur í m. kr.	8.018	9.826	10.268	9.250	8.106	7.905
Meðalfjöldi á mánuði	4.400	4.700	4.770	4.650	4.626	4.178
Meðalupphæð í m. kr. á mánuði	670	800	856	771	676	659

Heimild: Fæðingarorlofssjóður, 2013.

Hlutfall feðra sem hefur nýtt sér rétt sinn til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði sem og til fæðingarstyrks var á bilinu 87-91% af fjölda mæðra sem nýttu sér rétt á árabílinu 2004-2008. Hlutfallið lækkaði á árunum 2009-2012 og var á bilinu 77-86%. Hafa skal í huga að hámark greiðslna var lækkað 2009. Feðrum sem tóku fæðingarorlof og voru í tekjuhópnum með minna en 400 þúsund kr. í mánaðarlaun hefur fækkað frá árinu 2008 þótt fyrrgreindar tekjur væru innan marka hámarksgreiðslna. Í skýrslu velferðarráðuneytisins⁵ eru leiddar að því líkur að þær miklu breytingar sem urðu á íslenskum vinnumarkaði eftir 2008 hafi haft áhrif á töku feðra á fæðingarorlofi vegna aukins atvinnuleysis og minna atvinnuöryggis. Yfirleitt hefur feðrum með hærri laun fjölgað meðal þeirra sem taka fæðingarorlof og þeir tekið lengri fæðingarorlof en feður með laun undir 400 þúsund kr. á mánuði.

² Fæðingar- og foreldraorlof á Íslandi. Þróun eftir lagasetninguna árið 2000. Ingólfur Gíslason, 2007

³ <http://www.althingi.is/thingstorf/listar-vfir-mal-a-yfirstandandi-thingi/samantektir-um-thingmal/?lft=143&mn=3>

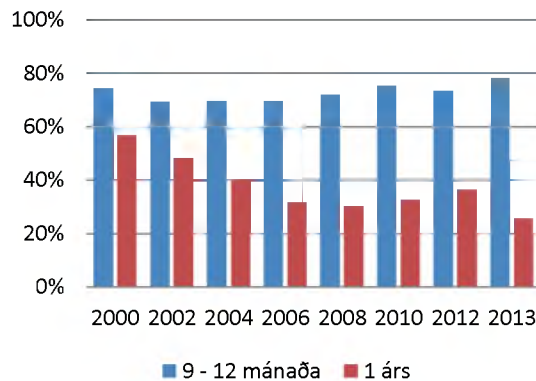
⁴ Fæðingarorlofssjóður 2013

⁵ <http://www.velferdarraduneyti.is/rit-og-skyrslur-vel/nr/34225>

Staða foreldra

Að fæðingarorlofi loknu er ekki sjálfgefið að foreldrar nýti sér þjónustu dagforeldra eða leikskóla. Samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands nýta yfir 90% foreldra sér þjónustu leikskóla fyrir börn frá tveggja ára aldri. Meðal yngri barna er nokkur hluti sem er hvorki í gæslu hjá dagforeldri eða í leikskóla. Börn yngri en 12 mánaða eru að langmestu leyti hjá foreldrum sínum. Ef miðað er við níu mánaðafæðingarorlof þá gæti verið þörf á daggæslu fyrir fjórðung barna á fyrsta aldursári.

Mynd 1 Hlutfall barna hvorki í dagvistun né leikskóla eftir aldri 2000 - 2013.



Árið 2013 voru börn á fyrsta aldursári samtals 4.547 þannig að 1.136 börn á fyrsta aldursári gætu þurft á slíku úrræði að halda. Árið 2013 voru börn yngri en 12 mánaða hjá dagforeldrum 198 og í leikskólum 47, sem er um 21% af börnum á 9-12 mánaða aldri. Frá aldamótum hefur hlutfall 9-12 mánaða barna sem eru í daggæslu í heimahúsum verið á bilinu 20-30%. Aftur á móti hefur hlutfall eins árs barna sem eru hvorki í leikskóla eða hjá dagforeldri farið lækkandi, frá því að vera yfir 50% árið 2000 í það að vera 26% árið 2013.

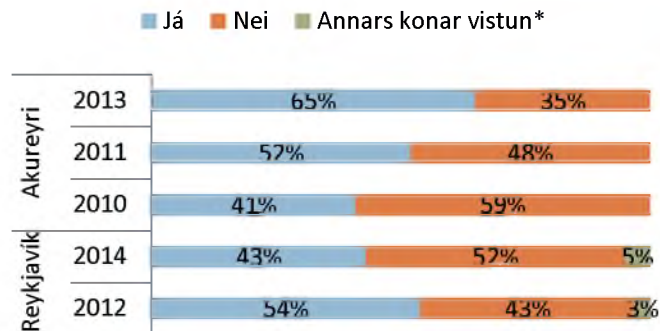
Ekki eru til margar rannsóknir á stöðu og viðhorfum foreldra í fæðingarorlofi eða verðandi foreldra hér á landi. Þetta er hagsmunahópur sem á sér engan sameiginlegan málsvara. Því er erfitt að komast að vilja þeirra og viðhorfum til málsins en tvær meistararitgerðir eru þó til um málið. Af þessum tveimur rannsóknum á stöðu foreldra vegna fæðingarorlofs hér á landi, daggæslu í heimahúsum og leikskóla, má sjá að hluti foreldra er í vanda frá því að fæðingarorlofi lýkur þar til þeir fá leikskólavist fyrir börn sín^{6,7}. Meirihluti eða 53% foreldra nota dagforeldra til þess að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla. Foreldrar hafa mismunandi skoðanir á því hvers konar umönnun ætti að taka við að fæðingarorlofi loknu. Sumir vilja að börnin geti byrjað strax í leikskóla á meðan aðrir sjá dagforeldra sem gott millistig. Hluti foreldra var alls ekki spenntur fyrir því að senda börnin sín til dagforeldra og hafa heyrt misgóðar sögur af þeim. Einnig kom fram að dýrt væri að hafa barn hjá dagforeldri og ekki allir sem höfðu efni á því. Flestir foreldrar sem höfðu nýtt þjónustu dagforeldra voru hins vegar mjög ánægðir með þjónustuna. Foreldrar töldu kostnað og erfiðleika við að fá pláss hjá dagforeldrum á öðrum tíma en á haustin vera stærsta ókostinn við að hafa barn hjá þeim. Foreldrum fannst of snemmt að senda barnið til dagforeldra níu mánaða (sex mánaða ef foreldri er einstætt) jafnvel þótt þeir hafi

⁶ Bryndís Jónsdóttir *Upplifun foreldra á fæðingarorlofi*.

⁷ Edda Sigurbjörg Ingólfssdóttir *Þetta reddast* (http://www.jafnretti.is/D10/_Files/Thetta_redddist.pdf)

sjálfir gripið til þess. Umönnunarbilið er sérstaklega erfitt fyrir einstæðar mæður þar sem þeim þykir erfitt að dreifa fæðingarorlofinu yfir lengri tíma en sex mánuði miðað við tekjur. Einnig væri dýrt að senda barnið til dagforeldris⁸.

Mynd 2. Hefðir þú kosið frekar leikskólavist í staðinn fyrir vistun hjá dagforeldri?



Í viðhorfskönnunum meðal foreldra barna í daggæslu sem Akureyrarbær gerði árið 2013⁹ og Reykjavíkurborg 2014¹⁰ kemur fram að 65% foreldra á Akureyri og 43% foreldra í Reykjavík hefðu frekar viljað fá leikskólavist að loknu fæðingarorlofi fyrir barnið sitt en daggæslu í heimahúsi. Eins og sjá má á mynd 2 hefur þeirri skoðun vaxið fylgi milli ára meðal foreldra á Akureyri að vilja frekar leikskólavist en dagforeldri en dregið hefur úr slíku meðal reykvískra foreldra.

Í könnun Reykjavíkurborgar frá árinu 2014 voru þeir foreldrar sem sögðust frekar hafa kosið leikskóla en vistun hjá dagforeldri spurðir nánar út í þá afstöðu sína. Helsta ástæðan sem þeir nefndu var að ódýrara er að hafa barn í leikskóla en hjá dagforeldri. Foreldrar voru beðnir um að nefna annað atriði sem þeim fannst vera betri kostur við leikskólann. Nefndu foreldrar m.a. öryggi í leikskólum og eftirlit með barninu, meira val um vistunartíma, meiri útvist fyrir börnin, hollari mat, fleira starfsfólk og fleiri börn, fjölbreyttara umhverfi, barnið væri ekki inni á einkaheimili einhvers eða inni á gafli hjá ókunnugum. Einnig nefndu foreldrar að leikskóli henti betur vinnutíma foreldra, þar sé meira gegnsæi í biðlistum og faglegra starf. Í almennum athugasemdum kom fram að foreldrum fannst mikilvægt að hafa meira val um dagforeldra, að vistun hjá þeim væri öruggari, að þeir gætu ekki hætt fyrirhafnarlaust og að afleysing fyrir þá væri tryggð.

⁸ Edda Sigurbjörg Ingólfssdóttir *Þetta reddast* (http://www.jafnretti.is/D10/_Files/Thetta_redddist.pdf)

⁹ http://www.akureyri.is/static/files/skoladeild/dagforeldrar/dagforeldrar_vidhorf_foreldra_2013_05_18_skyrsla.pdf

¹⁰ http://reykjavik.is/sites/default/files/vidhorfskonnun_foreldra_dagforeldrar.pdf

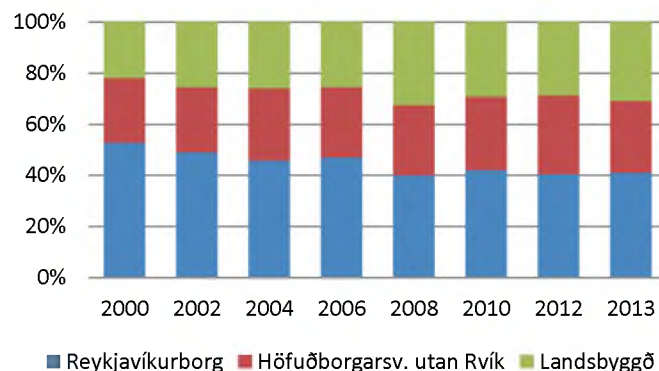
5. Daggæsla í heimahúsum

Í daglegu tali er yfirleitt talað um dagforeldra þegar rætt er um þá aðila sem annast daggæslu barna í heimahúsum og verður það hugtak notað í þessari skýrslu. Einnig er hugtakið daggæsla notað þegar rætt er um þetta úrræði fyrir foreldra og börn. Dagforeldrar eru mikilvægur hlekkur í þeim úrræðum sem foreldrar nýta sér þar til skólaganga barnsins hefst. Á síðustu árum er það einkum á fyrsta og öðru ári barnsins sem sóst er eftir þjónustu dagforeldra. Dagforeldrar eru uggandi um starfsöryggi sitt verði hugmyndir um leikskóla að loknu fæðingarorlofi að veruleika¹¹.

Frá árinu 1998 hefur fjöldi dagforeldra sveiflast nokkuð á bilinu 380–540 og verið að meðaltali 440 talsins á öllu landinu. Langstærstur hluti þeirra starfar á höfuðborgarsvæðinu, að jafnaði rúmlega 70%. Í Reykjavíkurborg hafa verið starfandi á bilinu 160–220 dagforeldrar á þessu tímabili, sem er að jafnaði um 45% af heildinni. Í sveitarfélögum í nágrenni Reykjavíkur eru þeir á bilinu 95–135, að jafnaði um fjórðungur allra dagforeldra á tímabilinu. Utan höfuðborgarsvæðisins hefur fjöldi dagforeldra sveiflast á milli 100 og 150. Flestir þeirra eru starfandi á Norðurlandi eystra eða um 8,6% af heildarfjölda dagforeldra að jafnaði. Dagforeldrum fækkaði nokkuð á árunum frá 2000 til 2005 en fjölgaði síðan aftur og árið 2013 voru 472 dagforeldrar starfandi á landinu. Vísbendingar eru um að starfsaldur dagforeldra sé að hækka. Fram til 2008 var um fjórðungur dagforeldra með ellefu ára eða hærri starfsaldur í starfi sem dagforeldrar, en síðan þá hefur fjölgað hlutfallslega í þessum hópi þannig að árið 2013 voru 35% dagforeldra með lengstan starfsaldur. Á sama tíma hefur þeim sem hafa starfað í 1-5 ár fækkað hlutfallslega. Þeir voru áður um 45% en eru nú um þriðjungur dagforeldra¹².

Hagstofa Íslands hefur tekið saman upplýsingar um fjölda barna í daggæslu frá árinu 1998. Hefur fjöldinn sveiflast allmikið á tímabilinu eða frá 1.600 þegar þau voru fæst árið 2009 til 2.600 þegar þau voru flest í kringum síðustu aldamót. Á árunum 2011 til 2013 var fjöldi barna í daggæslu aftur orðinn í kringum 2.000. Skýringin á þessum mikla mun kann að liggja í því að árgangarnir eftir aldamót voru tiltölulega fámennir, eða um 4.100 börn en eftir 2005 fjölgaði ört í hverjum fæðingarárgangi og árgangarnir árin 2009 til 2011 voru mjög fjölmennir með yfir 4.800 börn hver.

Mynd 3. Hlutfall barna hjá dagforeldrum eftir landsvæðum 2000-2013.



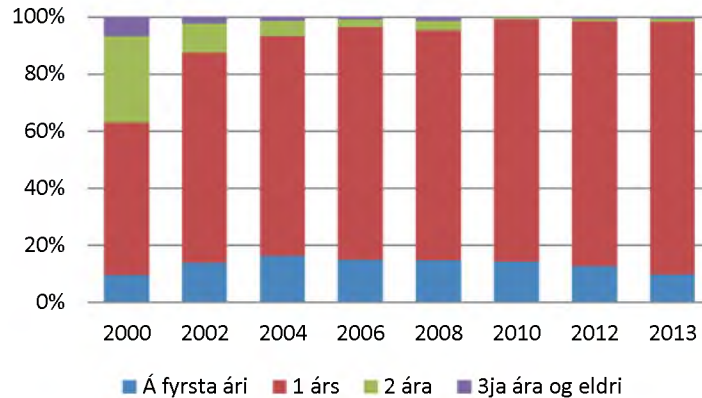
Mynd 3 sýnir að árið 2013 voru 69% þeirra barna sem voru í daggæslu búsett á höfuðborgarsvæðinu. Þar af voru 41% í Reykjavík og 28% í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Á Norðurlandi

¹¹ Athugasemd framkomin á fundi fulltrúa Barnavistar með starfshópi um leikskóla að loknu fæðingarorlofi

¹² Hagstofan

eystra og Vesturlandi voru 9% barna í daggæslu og á Suðurnesjum 6%, á Suðurlandi 4% en á öðrum landsvæðum í kringum 2%.

Mynd 4 Hlutfallsleg skipting barna í daggæslu eftir aldri 2000-2013.



Aldurssamsetning barnahópsins sem sækir daggæslu til dagforeldra hefur breyst talsvert á síðustu fimmtán árum. Samkvæmt mynd 4 voru árið 1998 65% þeirra eins árs eða yngri, en árið 2013 var hlutfall eins árs og yngri 98%. Þessi staða virðist hafa breyst talsvert strax um aldamótin. Síðan þá hefur daggæsla þróast í þá átt að vera nær eingöngu úrræði fyrir börn sem eru á fyrsta ári eða eins árs, áður en þau fá vist á leikskóla. Tölurnar sýna líka að öll börn tveggja ára og eldri fá vist á leikskólum. Athygli vekur að fjöldi barna í daggæslu á fyrsta ári hefur haldist nokkuð innan sömu marka eða á bilinu 5-6% af heildarfjölda barna í daggæslu. Að meðaltali er það um 5,8% af mannfjölda á fyrsta ári yfir allt tímabilið frá 1998 til 2013.

Faglegar kröfur vegna daggæslu barna í heimahúsum

Ekki hafa verið sett lög um daggæslu barna í heimahúsum. Ein reglugerð¹³ um málaflökkinn hefur verið sett samkvæmt ákvæði 34. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991¹⁴. Reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum tekur til stjórnskipulags, fjölda barna og leyfisveitinga en fjallar ekki um faglegar kröfur vegna dagskipulags eða menntunar. Eftirlit með störfum dagforeldra er skilgreint í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum og skal samkvæmt reglugerðinni vera að minnsta kosti þrjár óboðaðar heimsóknir á ári. Hins vegar sinna ekki öll sveitarfélög eftirliti sem skyldi. Skilyrði fyrir leyfi til að reka daggæslu í heimahúsi er að dagforeldri hafi náð 20 ára aldri, hafi sótt 70 stunda starfsréttindanámskeið, framvísi umsögn tveggja ábyrga aðila, s.s. vinnuveitenda og slysatryggi börn í vistun í daggæslunni. Heimilt er að tveir dagforeldrar starfi saman með daggæslu með hámark 10 börn. Daggæsla getur þó ekki verið starfrækt sameiginlega af fleiri en tveimur dagforeldrum.

Starfandi dagforeldrum býðst að sækja upprifjunarnámskeið í skyndihjálpi, eldvörnum, umönnun og uppeldi yngstu barna og málörvun barna en dagforeldrum er ekki skylt að sækja slíkt námskeið.

Í reglugerð um daggæslu í heimahúsi er ekki getið um hámarksaldur til að starfa sem dagforeldri en við 65 ára aldur er leyfi aðeins veitt til eins árs í senn. Barnavist, félag dagforeldra, hefur áhyggjur af

¹³ Reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum nr. 907/2005

¹⁴ Í lögnum segir að félagsmálanefnd, eða önnur nefnd samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar, skuli veita leyfi til daggæslu barna í heimahúsum og annast rekstur gæsluvalla fyrir börn.

Því að í hópi dagforeldra eru einstaklingar komnir yfir sjötugt og telur að setja ætti í lög eða reglugerð ákvæði um hámarksaldur dagforeldra¹⁵.

Starfshópurinn lét gera könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra sem lögð var fyrir sveitarfélög haustið 2014. Þar kemur fram að 81% landsmanna búa í þeim 15 sveitarfélögum sem sinna eftirliti þrisvar sinnum á ári eða oftar. Einungis 3% landsmanna búa í þeim 12 sveitarfélögum sem segjast aldrei sinna þessu eftirliti¹⁶. Umsjón með daggæslu í heimahúsi heyrir undir fræðslusvið í þeim sveitarfélögum þar sem langflestir íbúar landsins eru búsettir. Í öðrum sveitarfélögum sér félagsþjónustan um þennan málaflokk.

Í dagforeldrakönnun starfshópsins kemur enn fremur fram að af þeim sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni svara 20 því til að dagforeldrar séu starfandi í sveitarfélaginu. Þess má geta að í þessum 20 sveitarfélögum búa um 86% landsmanna. Miðað við gefnar forsendur var árlegur rekstrarkostnaður þessara 20 sveitarfélaga vegna dagforeldra um einn milljarður króna árið 2013¹⁷.

¹⁵ Athugasemd framkomin á fundi fulltrúa Barnavistar með starfshópi um leikskóla að loknu fæðingarorlofi.

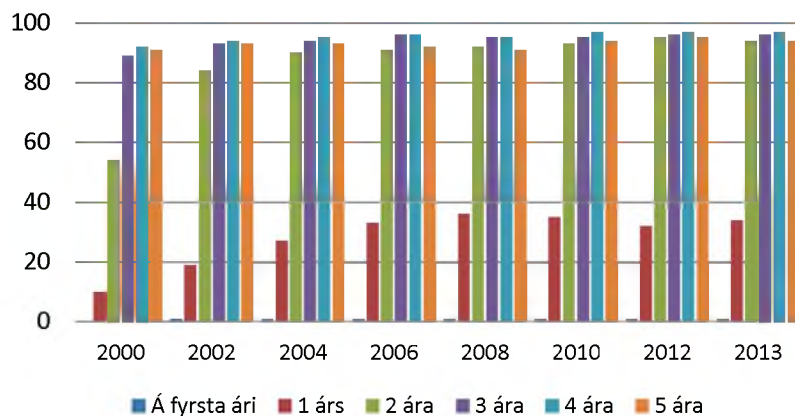
¹⁶ Könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra (fylgiskjal 1)

¹⁷ Könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra (fylgiskjal 1)

6. Leikskólar

Árið 2013 voru starfræktir 257 leikskólar um allt land fyrir tæplega 20 þúsund börn. Tölfræði um skólasókn barna í leikskóla nær ekki mörg ár aftur í tímann. Hagstofan byrjaði að safna gögnum um leikskóla undir lok síðustu aldar. Samt sem áður má sjá öra þróun frá síðustu aldamótum og leikskólabörnum hefur fjölgað frá 14.600 árið 2000 upp í 19.700 árið 2013 sem eru fjölgun um 5.000 börn. Fjölgunin hefur fyrst og fremst komið fram fjölgun yngri barna. Þriggja ára börnum hefur fjölgað um eitt þúsund og tveggja ára börnum um 2.000 þúsund.

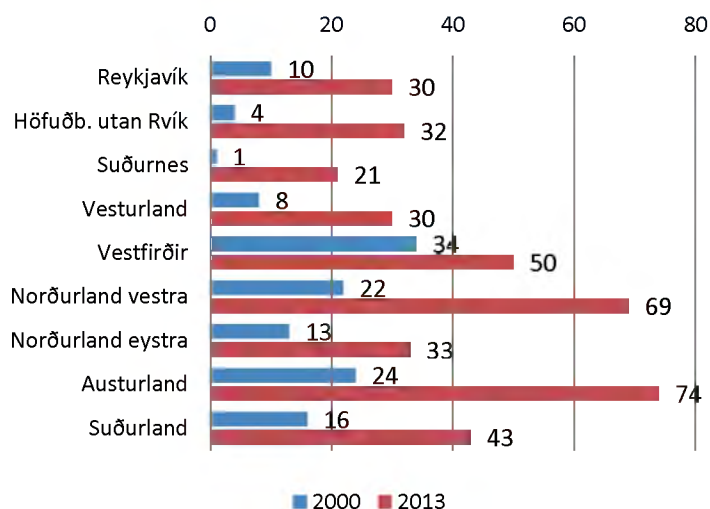
Mynd 5 Hlutfall barna af árgangi í leikskóla eftir aldri 2000-2013.



Betra er að átta sig á þróuninni með því að skoða hlutfall barna í leikskóla af fjölda í hverjum árgangi. Á mynd 5 sést hvernig hlutfall tveggja ára barna hækkaði á árunum eftir aldamót og náði upp í 90% á nokkrum árum. Hlutfall eins árs barna hefur hækkað frá því að vera um 10% um síðustu aldamót og fór upp fyrir 30% árið 2006. Síðan þá hefur nálægt þriðjungur eins árs barna verið skráður í leikskóla af árgangi hverju sinni. Hafa ber þó í huga að stóru árgangarnir 2009-2011 eru að ljúka sinni leikskólagöngu á næstu árum og mun það væntanlega gefa svigrúm í leikskólum til að taka við fleiri eins árs börnum eða yngri.

Afar fá börn á fyrsta aldursári voru skráð í leikskóla árið 2000 eða 11 talsins, en þeim fjölgaði þó á næstu árum og voru orðin rúmlega 60 árið 2007. Síðan þá hefur ekki orðið nein fjölgun í þessum aldurshópi og árið 2013 voru 47 börn yngri en eins árs skráð í leikskóla, 13 í Reykjavík, 15 í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur, og 19 utan höfuðborgarsvæðisins. Svo virðist sem fjölgun í þessum aldurshópi hafi stöðvast um og eftir 2008.

Mynd 6 Hlutfall eins árs barna af árgangi í leikskóla



Hlutfall eins árs barna í leikskóla er misjafnt eftir landsvæðum eins og sjá má á mynd 6. Í Reykjavík var hlutfallið 30% árið 2013 sem er nokkuð lægra hlutfall en undanfarin ár. Í Reykjavík náði hlutfallið yfir 30% árið 2003 og mest 41% á árunum 2008 og 2009, en hefur lækkað síðan þá. Svipað er uppi á teningnum í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur nema að þau urðu heldur seinni til. Þau fylgja áþekkri þróun og Reykjavík að öðru leyti og hefur hlutfallið lækkað nokkuð frá því að það var hæst 41% árið 2009. Hæsta hlutfall eins árs barna í leikskólum er að finna í fámennari landshlutum. Hæst er það á Austurlandi þar sem þrjú af hverjum fjórum eins árs börnum eru í leikskóla. Hlutfallið er sömuleiðis hátt á Norðurlandi vestra, Vestfirðum og Suðurlandi. Á höfuðborgarsvæðinu, Norðurlandi eystra og Vesturlandi er hlutfallið á bilinu 30-33%. Lægst er hlutfallið á Suðurnesjum þar sem það er 21% en hafði lækkað frá árunum á undan þar sem fjórðungur eins árs barna var í leikskóla. Í flestum landshlutum hefur hlutfall eins árs barna lækkað eða staðið í stað á árunum eftir 2008.

Ekki er safnað gögnum miðlægt um biðlista á leikskóla. En í dagforeldrakönnuninni¹⁸ kemur fram að í 11 sveitarfélögum var biðlisti eftir leikskólavist eftir úthlutun haustið 2013, en 28 sveitarfélög sögðu enga biðlista hafa verið eftir úthlutun. Í þeim 39 sveitarfélögum sem svöruðu spurningunni búa tæp 92% landsmanna. Í 28% tilvika var biðlisti til staðar eftir úthlutun haustið 2013, eða þar sem 61% landsmanna býr. Þegar spurt var um fjölda barna sem ekki fengu úthlutað kom í ljós að þau voru alls 369. Langflest þeirra voru fædd árið 2012 eða 70% þeirra sem voru á biðlista í þessum 11 sveitarfélögum.

Ef tillaga um leikskóla strax að loknu fæðingarorlofi á að verða að veruleika þarf að huga að því að börn fæðast allan ársins hring en leikskólar hafa yfirleitt tekið börn inn að sumri og hausti þegar 6 ára börnin fara í grunnskóla. Þetta kallar á breytingar á inntöku barna í leikskóla þannig að þau geti byrjað í leikskóla þegar fæðingarorlofi lýkur. Með öðrum orðum, sveitarfélög og aðrir rekstaraðilar þurfa að gera breytingar á innritunarreglum og hugsa kerfið upp á nýtt. Einn möguleikinn er að vera með inntöku barna í leik- og grunnskóla tvisvar á ári, t.d. í ágúst og janúar. Annar möguleiki er að leikskólar taki inn færri börn að hausti þannig að aðstaða sé fyrir börn sem koma inn í leikskólann eftir að hefðbundnu innritunartímabili er lokið. Dæmi um slíkt gæti verið að 100 barna leikskóli taki inn 80-90 börn á haustönn en fjölgi síðan á vorönn upp í 110-120 börn þannig að meðaltalsfjöldi barna yfir árið verði að jafnaði 100 börn. Þetta kallar á nýja hugsun og sveigjanleika í mönnun því að færri börn yrðu

¹⁸ Könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra (fylgiskjal 1)

á hvern starfsmann á haustönn en á vorönn. Ekki er hægt að gera ráð fyrir að leikskólar geri breytingar á fjölda starfsmanna í samræmi við fjölda barna því það raskar stöðugleika í starfsmannahaldi leikskóla.

Í dagforeldrakönnuninni var spurt hvort sveitarfélög hefðu unnið áætlanir og kostnaðarmat vegna þess möguleika að bjóða leikskólavist frá 12 mánaða aldri. Rúmlega 40% landsmanna búa í sveitarfélagi þar sem engar áætlanir hafa verið gerðar um að bjóða leikskólavist frá 9 eða 12 mánaða aldri. Tæplega 45% landsmanna búa í sveitarfélagi þar sem gerð hefur verið áætlun um að bjóða börnum leikskólavist frá 12 mánaða aldri og 2,3% landsmanna búa þar sem gerð hefur verið slík áætlun frá 9 mánaða aldri.

Tafla 2 Hefur sveitarfélagið gert kostnaðarmat við að bjóða leikskóla frá 12 mánaða aldri?

Svarmöguleikar	Fjöldi svf.	% skipting	Íbúafjöldi	% íbúa á landsvísu
Já	10	29%	162.651	50,50%
Nei	25	71%	127.425	39,60%
Alls	35	100%	290.076	90%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra

Þegar lítið er til íbúafjölda sveitarfélaga kemur í ljós að rétt um helmingur landsmanna býr í sveitarfélagi sem gert hefur kostnaðarmat á því að bjóða börnum leikskólavist frá 12 mánaða aldri.

Faglegar kröfur til leikskóla

Lög um leikskóla, reglugerðir og aðalnámskrá setja ramma um starfsemi leikskólanna og skyldur sveitarfélaga vegna reksturs þeirra. Í lögum um leikskóla¹⁹ segir að leikskólinn sé fyrsta skólástigið í skólakerfinu og sé fyrir börn undir skólaskyldualdri. Lögin tiltaka hvergi neinn lágmarksaldur barna í leikskólum og gera því ráð fyrir að leikskólinn geti tekið við börnum á hvaða aldri sem er fram að skólaskyldu í grunnskóla.

Faglegt starf leikskóla á Íslandi byggir á aðalnámskrá leikskóla²⁰, lögum um leikskóla og reglugerðum sem byggja á þeim lögum^{21, 22, 23} ásamt lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda²⁴. Hver leikskóli setur sér skólanámskrá þar sem fjallað er um þau gildi sem starfið byggir á og þær hugmyndalegu áherslur sem tekið er mið af. Skólanámskráin á að taka mið af áhuga barna og sjónarmiðum og börnin eiga að hafa möguleika á að hafa áhrif á skólanámskrána. Námssvið leikskóla eru skilgreind í aðalnámskrá; læsi og samskipti, heilbrigði og vellíðan, sjálfbærni og vísindi, sköpun og menning.

¹⁹ Lög um leikskóla nr. 90/2008 <http://www.althingi.is/lagas/140a/2008090.html>

²⁰ <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgefing-efni/namskrar/nr/3952>

²¹ Reglugerð um starfsumhverfi leikskóla nr. 655/2009

²² Reglugerð um mat og eftirlit í leikskólum og upplýsingaskildu sveitarstjórna um skólahald nr. 893/2009

²³ Reglugerð um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 584/2010

²⁴ Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008

Rannsóknir á áhrifum leikskóladvalar fyrir ung börn

Í nýlegum rannsóknum á áhrifum leikskólastarfs^{25, 26} á ung börn kemur fram að leikskólastarf hefur jákvæð áhrif á þroska barna frá unga aldri ef gæði starfsins eru mikil. Þetta á sérstaklega við um börn með seinkaðan þroska, börn sem búa við bága félagslega stöðu og börn af erlendum uppruna. Í leikskólum njóta þessi börn snemmtækrar íhlutunar vegna sérþarfa sinna og hægt er að grípa mun fyrir inn í með sértækum aðgerðum til að styðja við þroska þeirra og menntun. Til að leikskólinn hafi þessi áhrif er mikilvægt að skólastarfið sé skipulagt með hagsmuni leikskólabarna að leiðarljósi. Þá skiptir mestu máli að vel sé hugsað um barnið og það ávallt sett í fyrsta sæti í skipulagningu skólastarfsins, að umhverfi leikskóla sé með þeim hætti að börnunum líði vel, að umhverfið sé heilsusamlegt og að börnin fái að takast á við krefjandi verkefni sem stuðli að andlegum og líkamlegum þroska þeirra. Holl næring, útvera og hvíld eru nauðsynlegir þættir í því að börnin þroskist og dafni sem best miðað við eigin getu og hæfni. Hópastærðir og fjöldi barna á hvern kennara skipta miklu máli fyrir vellíðan barnanna og þroskaframvindu þeirra. Til að tryggja gæði leikskólastarfs er nauðsynlegt að vinna í því að fjölga leikskólakennurum og hækka menntunarstig starfsmanna leikskóla. Niðurstöður rannsókna^{27,28} benda til þess að börn sem njóta leikskólauppeldis standi betur að vígi þegar líður á skólagönguna og að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að börn komist í góða leikskóla. Það auðveldi foreldrum þátttöku á vinnumarkaði og auki félags-, vitsmuna- og tilfinningaþroska barna. Faglegt leikskólastarf með snemmtækri íhlutun getur leitt til fækkunar afbrota í framtíðinni auk þess að bæta menntunarstig einstaklingsins sem síðan hefur áhrif á tekjur og starfsframa hans. Það er mikilvægt að mönnun leikskóladeilda fyrir ung börn á aldrinum 12 til 18 mánaða byggji á leikskólakennurum til að tryggja gæði í faglegu starfi og því umhverfi og námi sem börnunum er boðið upp á²⁹. Til að það geti orðið að veruleika þarf að fjölga leikskólakennurum verulega. Að áliti starfshópsins ætti ekki að gera minni kröfur um hlutfall leikskólakennaramenntaðs starfsfólks á deildum fyrir yngstu árganga leikskólans en gilda á deildum fyrir eldri börn til að ná sem mestum þjóðhagslegum ávinningi af leikskóladvöl yngstu barnanna³⁰.

Samband íslenskra sveitarfélaga, Félag leikskólakennara og Félag stjórnenda leikskóla stóðu fyrir átta fundum, einum í hverjum landshluta, vorið 2014 þar sem framtíðarsýn leikskólans var rædd. Á hvern fund voru boðaðir á bilinu 40-50 manns, þ.e. leikskólakennarar, stjórnendur leikskóla, sveitarstjórnarmenn, starfsmenn skólaskrifstofa og foreldrar. Samtals voru fundarmenn tæplega 400. Capacent var falið að undirbúa og skipuleggja fundina. Á fundunum komu fram skýr skilaboð um að leikskólinn ætti að vera raunverulegur valkostur strax að loknu fæðingarorlofi og að finna þurfi leiðir til þess að svo megi verða³¹.

²⁵ Christian Felfe og Rafael Lalive *Does early child care help or hurt children's development?*

²⁶ Mogens Nygaard Christoffersen, Anna-Katharina Höje-Sørense og Laura Laugesen *Daginstitutionens betydning for børn udvikling*

²⁷ Mogens Nygaard Christoffersen, Anna-Katharina Höje-Sørense og Laura Laugesen *Daginstitutionens betydning for børn udvikling*

²⁸ *Effective pre-school primary and secondary (EPPSE)*

²⁹ Fundur með fulltrúum Félags leikskólakennara, Menntavísindasviði Háskóla Íslands og Kennaradeildar Háskólans á Akureyri sjá fundargerð, fylgiskjal/viðauki nr. 5

³⁰ Fundur með fulltrúum Félags leikskólakennara, Menntavísindasviði Háskóla Íslands og kennaradeildar Háskólans á Akureyri sjá fundargerð, fylgiskjal nr. 5

³¹ Niðurstöður stefnumótunarfunda um framtíðarsýn leikskólans, 2015, Capacent

7. Alþjóðlegur samanburður

Dagvistunarmál hafa tekið miklum breytingum í Evrópu og þeim er mjög misjafnlega fyrir komið sem gerir alþjóðlegan samanburð erfiðan. Fullyrða má að Ísland sé framarlega í þróun leikskóla. Samkvæmt tölum OECD er Ísland í hópi landa þar sem hlutfall þriggja ára barna í leikskóla er hæst og fjöldi barna á hvern menntaðan leikskólustarfsmann er lægst af öllum löndum OECD.³² Árlegur meðaltalskostnaður á hvert þriggja ára barn í leikskóla á Íslandi er vel fyrir ofan meðaltal OECD og næst hæst á Norðurlöndunum á eftir Danmörku.³³

Í nýlegri úttekt sem náði til 32 Evrópulanda³⁴ um mismunandi aðstæður barna á leikskólaaldri í Evrópu, kemur fram að það er skylda að bjóða upp á leikskólavist í öllum löndum nema 7 en tvö þeirra munu taka upp leikskólaskyldu á árinu. Þau lönd þar sem stjórnvöld, ríki eða sveitarfélög, hafa ekki lagalega skyldu til að bjóða upp á leikskóla³⁵ eru auk Íslands, Ítalía, Litháen, Slóvakía og Tyrkland. Misjafnt er eftir löndum hvenær skyldan hefst. Í sumum löndum hefst skyldan strax að loknu fæðingarorlofi, t.d. í Danmörku, Noregi, Svíþjóð, Finnlandi, Þýskalandi, Eistlandi, Möltu og Slóveníu. Í sumum löndum hefst skyldan við þriggja ára aldur en í öðrum er hún bundin við síðustu eitt eða tvö árin fyrir skólaskyldu.

Fæðingarorlof er misjafnlega langt eftir löndum. Lengst er það tvö ár í Búlgaríu, Tékklandi, Ungverjalandi og Rúmeníu, í Eistlandi er það 18 mánuðir og í 11 löndum til viðbótar geta foreldrar dreift fæðingarorlofinu á 46–70 vikna tímabili. Ísland er í hópi landa þar sem fæðingarorlofið er 20-39 vikur, ásamt Írlandi, Grikklandi, Króatíu, Portúgal, Slóvakíu, Bretlandi og Liechtenstein. Ísland hefur verið framarlega við að innleiða fæðingarorlof feðra.

Í helmingi Evrópulanda sem samanburðurinn náði til er leikskóli gjaldfrjálss frá þriggja ára aldri en misjafnt er hversu stór hluti dagsins er gjaldfrjálss, frá 10 klst. á viku og upp í allan skóladaginn. Í átta löndum borga foreldrar gjald alla leikskólagönguna, en þau eru auk Íslands, Danmörk, Noregur, Þýskaland, Eistland, Króatía, Slóvakía og Tyrkland. Leikskólagjöld eru lægst á Norðurlöndunum og í Austur-Evrópu, en í 25 Evrópulöndum eru leikskólagjöld miðuð við árstekjur foreldra. Algengt er að sveitarfélög fjármagni og reki leikskóla fyrir yngri börn en deili kostnaði með ríkinu þegar kemur að eldri börnum.

Boðið er upp á gæslu dagforeldra í $\frac{2}{3}$ hluta Evrópulanda og þjónusta dagforeldra er skilgreind sem hluti af umönnun barna í sjö löndum. Almenn er ekki krafist formlegrar menntunar dagforeldra en sex lönd gera sömu kröfur til dagforeldra og almennra starfsmanna á leikskólum, þ.e. framhaldsskólamenntun (leikskólaliða).

Í helmingi þeirra landa sem bjóða upp á vistun barna hjá dagforeldrum er skylt að sækja sérstakt þjálfunamámskeið. Minni menntunar er krafist af starfsfólki leikskóla sem sinnir yngri börnum en þeirra sem sinna eldri börnum. Flest Evrópulönd krefjast B.Ed gráðu þegar unnið er með börn þriggja ára eða eldri en aðeins þriðjungur gerir sömu kröfur þegar unnið er með börn yngri en þriggja ára. Mikið er lagt upp úr starfsþróun starfsfólks leikskóla. Í sumum löndum er hún valkvæð en í öðrum skylda. Meirihluti landa hefur sett viðmið um hámarksfjölda barna á hvern starfsmann eða hámarksfjölda

³² OECD, Education at a Glance 2014. Sjá bls. 324, tafla C2.2 og mynd C2.4. Að meðaltali voru 70% þriggja ára barna skráð í leikskóla í löndum OECD árið 2012. Samkvæmt sömu skýrslu þá voru 5,8 leikskólustarfsmenn sem sinntu uppeldi og menntun barna á Íslandi en meðaltal OECD var 12,5 árið 2012.

³³ Sama rit, tafla B1.1a, bls. 215.

³⁴ Key data on Early Childhood Education and Care in Europe 2014 – Eurydice and Eurostat Report

³⁵ Í lögum um félagsþjónustu er kveðið á um að sveitarfélög uppfylli ákveðnar skyldur meðal annars um rekstur leikskóla

barna í hverjum hópi eða deild. Fjögur lönd hafa engin slík viðmið. Þau eru, auk Íslands, Danmörk, Svíþjóð og Lettland.

Í flestum Evrópulöndum bera ríki og sveitarfélög ábyrgð á eftirliti með leikskólum. Flest lönd meta framfarir barna reglulega og yfirleitt eru til staðar fyrirmæli yfirvalda um hvað skuli meta, nema á Íslandi, Belgíu, Austurríki og Króatíu, þar sem hver leikskóli hefur frjálst val um aðgerðir og verkfæri sem notuð eru við matið.

8. Fjárhagsleg sjónarmið

Í upphafi er rétt að taka fram að í þessari umfjöllun er gerð tilraun til þess að greina heildaráhrif hugsanlegra breytinga á öll sveitarfélög. Kostnaður fyrir einstök sveitarfélög getur verið mjög breytilegur eftir aðstæðum. Til eru dæmi um sveitarfélög sem bjóða nú þegar upp á leikskólavist frá 9 mánaða aldri og nokkur dæmi eru um að boðið sé upp á leikskólavist fyrir öll börn frá 12 mánaða aldri. Fyrir þessi sveitarfélög, sem flest hafa um 1.200 íbúa eða færri, væri þar af leiðandi ekki um neina eða að minnsta kosti fremur óverulega breytingu að ræða.

Allmörg fjölmenn sveitarfélög bjóða aftur á móti almennt ekki upp á leikskólavist fyrr en um tveggja ára aldur þótt forgangshópar geti átt rétt á leikskólavist fyrir þann tíma. Fram að tveggja ára aldri og jafnvel nokkuð lengur þurfa flestir útvinnandi foreldrar í þessum sveitarfélögum að reiða sig á þjónustu dagforeldra. Flest eða jafnvel öll sveitarfélög niðurgreiða þjónustu dagforeldra. Ef borinn er saman rekstrarkostnaður sveitarfélaga vegna niðurgreiðslu til foreldra vegna daggæslu í heimahúsum við rekstrarkostnað þeirra vegna ungbamaleikskóla er ljóst að niðurgreiðsla vegna daggæslu í heimahúsum er umtalsvert ódýrari fyrir viðkomandi sveitarfélög en að reka ungbarnaleikskóla.

Árið 2013 nam heildarkostnaður sveitarfélaga vegna leikskóla um 32 ma.kr., að innri leigu húsnæðis meðtalinni. Þjónustutekjur voru um 5,1 ma.kr. Með þjónustutekjum er hér átt við greiðslur foreldra vegna dvalar barna á leikskóla. Sé eingöngu horft til leikskóla sveitarfélaga er kostnaðurinn um 27,7 ma.kr. brúttó og 22,6 ma.kr. nettó. Innri leiga nam um 3 ma.kr. Rekstrarkostnaður vegna leikskóla sveitarfélaga hefur aukist um 27% að raungildi frá 2005 en þjónustutekjur hafa á sama tíma dregist saman um 15%. Árið 2004 námu þjónustutekjur um 29% af heildarkostnaði leikskóla sveitarfélaga. Það þýðir að foreldrar greiddu að meðaltali um 29% af því sem það kostar að hafa barnið á leikskóla. Þetta hlutfall hefur farið lækkandi og var komið niður í 16% árið 2008 en var 18% árið 2013³⁶.

Í könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra³⁷ koma fram upplýsingar um kostnað 20 sveitarfélaga vegna dagforeldra í desembermánuði árið 2013. Í þessum 20 sveitarfélögum búa um 86% landsmanna. Sé miðað við greiðslu í 11 mánuði og að desembermánuður skeri sig ekki mikið úr hvað varðar kostnað má áætla að kostnaður þessara sömu sveitarfélaga á ársgrundvelli sé um 1 milljarður króna vegna dagforeldra.

Helstu forsendur við útreikninga

Kostnaðaráhrifum mögulegra breytinga má skipta annars vegar í stofnkostnað og hins vegar aukinn rekstrarkostnað. Gera má ráð fyrir því að einhver sveitarfélög geti boðið fleiri ungum börnum leikskólavist án þess að verða fyrir umtalsverðum stofnkostnaði, þ.e. ef núverandi húsnæði leikskóla er vannýtt. Við skoðun málsins var stuðst við kafla sem nefnist „Börn ári fyrr í leikskóla“, í áfangaskýrslu starfshóps Reykjavíkurborgar um kynjaða fjárhags- og starfsáætlunargerð frá 9. nóvember 2012³⁸. Einnig hefur verið stuðst við svör sveitarfélaga í dagforeldrakönnun³⁹. Jafnframt hefur upplýsinga verið aflað frá einstökum sveitarfélögum. Við undirbúning að kynjaðri fjárhags- og starfsáætlun Reykjavíkurborgar haustið 2011 var leitað upplýsinga um kostnað við vistun yngstu barna í leikskóla hjá fjármálþjónustu skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar (SFS), sem veitti upplýsingar um fjölda barna sem fædd eru á tímabilinu janúar til og með júlí 2011. Þegar áætlun um fjölda barna sem tekin yrðu inn í leikskóla á öðru ári lá fyrir var miðað við að börnin væru að jafnaði í 8 tíma vistun á dag og út frá því var reiknað út hversu mörg stöðugildi þyrfti til að annast áætlaðan fjölda barna samkvæmt

³⁶ http://www.samband.is/media/skolaskýrsla/Skolaskýrsla2014_Til-birtingar.pdf

³⁷ Könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra Fylgiskjal 1.

³⁸ http://reykjavik.is/sites/default/files/afangaskýrsla_styrihops_2012.pdf

³⁹ Könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra, fylgiskjal 1

reiknilíkani fjármálaþjónustu SFS. Jafnframt var skoðað hvað greiðslur til dagforeldra gætu lækkað mikið ef öllum börnum á þessum aldri yrði boðin leikskólavist og metið hvað dagforeldrum gæti mögulega fækkað mikið við breytinguna. Framkvæmda- og eignasvið Reykjavíkurborgar áætlaði mögulegan kostnað við byggingu leikskóla, með fyrirvara um breytingar á kostnaði þar sem slíkar framkvæmdir fara í útboð. Áætlunin er byggð á meðaltalsbyggingarkostnaði við leikskóla.

Stofnkostnaður

Aukinn kostnaður getur komið til í sveitarfélögum vegna nýbygginga og breytinga á eldra húsnæði. Það húsnæði sem fyrir er hentar ekki alltaf ungum börnum. Þegar verið er að skipuleggja og hanna leikskólahúsnæði fyrir börn á aldrinum 12 mánaða til 2ja ára þarf að huga sérstaklega að því að ung börn þurfa meira rými en eldri börn þar sem þau þroska ýmsa hreyfifærni sem hin eldri hafa þegar náð valdi á. Hugla þarf sérstaklega að húsgögnum og innanhússhönnun með aldur barna og starfsaðstæður leikskólakennara í huga. Einnig er mikilvægt að hreinlætis- og skiptiaðstaða henti þörfum ungra barna og að hugað sé vel að starfsaðstæðum starfsmanna. Flest börn á þessum aldri eru ennþá með bleyju og þurfa mikla aðstoð við daglegar athafnir. Einnig þarf að skipuleggja útisvæði með þarfir ungra barna að leiðarljósi og getur það haft einhvern auka kostnað í för með sér.

Í þessari vinnu var eins og áður segir ákveðið að styðjast að miklu leyti við gögn frá Reykjavíkurborg úr skýrslu um kynjaða fjárhags- og starfsáætlun. Rétt er að benda á að mjög lítill munur er á kostnaðartölum á hvert barn frá Akureyrarbæ og Reykjavíkurborg. Fundinn var kostnaður á hvert barn í Reykjavík miðað við gefnar forsendur og út frá því fundinn hver mögulegur kostnaður allra sveitarfélaga yrði ef börnum væri almennt boðin leikskóladvöl frá 1 árs aldri.

Tafla 3 Áætlaður stofnkostnaður á landsvísu	Fjöldi barna	Stofnkostnaður
12 mán - öll börn heima eða hjá dagforeldri fara í leikskóla	2.864	12.475.822
12 mán - öll börn hjá dagforeldrum fara í leikskóla	1.737	7.566.516
18 mán - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (37% á leikskóla nú þegar)	1.389	6.050.599
18 mán - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (40% á leikskóla nú þegar)	1.323	5.763.098
18 mán - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (45% á leikskóla nú þegar)	1.213	5.283.929
18 mán - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (50% á leikskóla nú þegar)	1.102	4.800.403

Byggt á rauntölum frá Reykjavík og Akureyri er vegið meðaltal stofnkostnaðar per barn 4.356.000 kr.

Áréttað skal að í útreikningum um rekstrarkostnað er einnig gert ráð fyrir stofnkostnaði, þ.e. afskriftum yfir 30 ára tímabil. Tafla 4 sýnir hins vegar hver stofnkostnaðurinn yrði ef byggja þyrfti ungbamaleikskóla vegna allra barna út frá gefnum forsendum.

Stofnkostnaður við byggingu leikskóla er mismikill eftir aðstæðum og því erfitt að áætla raunkostnað fyrir landið allt. Í dagforeldrakönnun voru sveitarfélög spurð hver væri kostnaður sveitarfélagsins við að auka þjónustu og bjóða börnum leikskólavist frá 12 mánaða aldri.

Einungis bærust svör um stofnkostnað frá Akureyri og Reykjavík og því er vegið meðaltal reiknað út frá tölum þeirra. Þessar tölur þarf að taka með þeim fyrirvara að hér er gert ráð fyrir að leggja þurfi til fé í stofnkostnað vegna allra barna á landinu frá 1 árs aldri sem ekki eru nú þegar í leikskóla, en það er örugglega ekki raunin. Til að fá nákvæmari mynd þyrfti að gera mun ítarlegri úttekt meðal sveitarfélaga. Líklegt má telja að tölur í töflu 4 séu hærri en rauntölur

Byggt var á rauntölum frá Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ og var vegið meðaltal stofnkostnaðar á hvert barn um 4,356 m.kr. Í skýrslu Reykjavíkurborgar um kynjaða fjárhagsáætlun kemur fram að gert er ráð fyrir að byggðir séu 6 ungbarnaleikskólar vegna 740 barna þar sem um 120 börn væru í hverjum og kostnaður við hvern skóla væri um 481 milljónir kr. Stærð hvers skóla væri þá um 900 m² (um 7,5 m² á barn) og kostnaður á m² væri um 534.000 kr.

Hér skal því áréttað að um mjög grófa nálgun er að ræða til að fá hugmynd um umfangið á landsvísi og er ein forsendan sú að byggðir séu ungbarnaleikskólar fyrir öll börn á aldrinum 12-24 mánaða sem ekki eru þegar í leikskóla. Telja má hæpið að slíkt yrði gert í veruleikanum eða þörf yrði á því.

Rekstrarkostnaður að meðtöldum stofnkostnaði

Rekstrartölur frá Reykjavíkurborg eru frá árinu 2011. Stofnkostnaður var staðvirtur á verðlagi 2014. Um 75% af rekstrarkostnaði leikskóla er launakostnaður. Því var 75% af rekstrarkostnaði leikskóla staðvirtur með launavísitölu starfsmanna sveitarfélaga og 25% hans með vísitölu neysluverðs. Upplýsingar um dagvistunarkostnað eru fengnar frá Reykjavíkurborg vegna ársins 2014. Þá var rekstrarkostnaður vegna dagforeldra dreginn frá.

Tafla 4 Stofnkostnaður og rekstrarkostnaður vegna leikskóla 1 árs barna.

<i>Upphæðir í þúsundum króna</i>	Akureyri	Reykjavík 2011	Reykjavík - staðvirt 2014
Stofnkostnaður	750.000	3.000.000	3.344.718
Rekstrarkostnaður	500.000	1.500.000	1.738.387
Dagvistunarkostnaður 2014	72.000	179.000	480.000
Dagvistunarkostnaður eins árs barna	63.360	157.520	422.400
Mismunur	436.640.	-	1.315.897
Viðhaldskostnaður 2,5% af stofnkostnaði	18.750	-	83.618
Rekstrarkostnaður á barn	2.277.	-	1.891
Stofn- og rekstrarkostnaður á barn	2.402	-	2.042
Stofnkostnaður á barn, miðað við 30 ára afskriftir	125	-	150

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg (Kynjuð fjárhags- og starfsáætlun).

Árið 2013 eru 88% allra barna hjá dagforeldrum eins árs gömul. Reykjavíkurborg miðar kostnaðartölur við 740 börn en Akureyrarbær miðar við 200 börn. Kostnaður vegna dagforeldra í Reykjavíkurborg er rétt um 480 milljónir kr. Í töflu 6 er fundinn dagvistunarkostnaður eins árs barna sem er síðan dreginn frá rekstrarkostnaði við að hafa þau á leikskóla. Í Reykjavíkurborg er þannig áætlað að rekstrarkostnaður á hvert barn á ári sé tæplega 1,9 milljónir króna þegar búið er að draga dagvistunarkostnað frá. Gert er ráð fyrir viðhaldskostnaði upp á 2,5% af stofnkostnaði ár hvert. Að auki er gert ráð fyrir að stofnkostnaður sé afskrifaður á 30 árum og þannig verður stofnkostnaður á hvert

barn um 150 þús. kr. á ári. Samanlagt er því heildarkostnaður á hvert barn 2.042 þús. kr. á ári. Hafa verður í huga að þessir útreikningar eru byggðir eingöngu á gögnum Reykjavíkurborgar. Kostnaður við slíkt verkefni er misjafn eftir sveitarfélögum enda hafa þau mismikið svigrúm til að bjóða öllum börnum leikskólavist frá 12 mánaða aldri. Gera má ráð fyrir að víða á landsbyggðinni sé meira svigrúm til staðar og kostnaður því lægri.

Tafla 3 Fjöldi barna og hlutfall af árgangi eftir aldri 2013.

Aldur	Leikskóli		Dagforeldrar		Heima/annað		Dagforeldrar + heima		Alls
	Fjöldi	% af árgangi	Fjöldi	% af árgangi	Fjöldi	% af árgangi	Fjöldi	% af árgangi	
Á fyrsta ári	47	0,8%	198	4,6%	4.302	94,6%	4.500	99,2%	4.547
1 árs	1.547	34,0%	1.794	39,4%	1.147	25,6%	2.941	65,0%	4.488
2 ára	4.239	94,0%	25	0,6%	594	12,0%	619	12,8%	4.858

Heimild: Hagstofa Íslands

Nýjustu upplýsingar Hagstofu Íslands um fjölda barna í leikskóla og hjá dagforeldrum eru frá árinu 2013. Tafla 8 sýnir að árið 2013 var ríflega þriðjungur eins árs barna á leikskóla og um 39% þeirra voru hjá dagforeldrum. Þau 26% eins árs barna sem hvorki eru á leikskóla né hjá dagforeldri eru væntanlega heima eða í annarri gæslu. Leiða má að því líkum að kostnaður yrði lægri á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu þar sem alla jafna er hlutfall eins árs barna hjá dagforeldrum lægra þar en á höfuðborgarsvæðinu og hærra hlutfall þeirra nú þegar í leikskóla.

Tafla 4 Aukinn rekstrarkostnaður sveitarfélaga vegna leikskóla að loknu fæðingarorlofi.

	Fjöldi barna	Aukinn rekstrarkostnaður	Greiðslur foreldra (20%)	Rekstrargjöld nettó
12 mán. - öll börn heima eða hjá dagforeldri fara í leikskóla	2.864	5.848.288	1.169.658	4.678.630
12 mán. - öll börn hjá dagforeldrum fara í leikskóla	1.737	3.546.954	709.391	2.837.563
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (37% á leikskóla nú þegar)	1.389	2.836.338	567.268	2.269.070
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (40% á leikskóla nú þegar)	1.323	2.701.566	540.313	2.161.253
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (45% á leikskóla nú þegar)	1.213	2.476.946	495.389	1.981.557
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (50% á leikskóla nú þegar)	1.102	2.250.284	450.057	1.800.227

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, Hagstofa Íslands og Reykjavíkurborg (kynjuð fjárhags- og starfsáætlun)

Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands eru 4.409 eins árs gömul börn á landinu árið 2015. Í töflu 6 er gert ráð fyrir því að hlutfallsleg skipting barna sé hin sama og kemur fram í töflu 5. Þannig er gengið út frá því að þriðjungur eins árs barna sé nú þegar á leikskóla og því 2.864 börn hjá dagforeldrum eða enn í heimahúsum. Af þeim eru 1.737 börn hjá dagforeldri. Útreiknaður rekstrarkostnaður á ársgrundvelli á hvert barn er 2.042 þús. kr. Ef gert er ráð fyrir að öll börn sem eru annaðhvort heima eða hjá dagforeldri fari í leikskóla við 12 mánaða aldur, verður heildarkostnaður sveitarfélaga á ári um 5,8 ma.kr. Ef eingöngu er gert ráð fyrir að þau börn sem nú þegar eru hjá

dagforeldrum nýti sér leikskólavist er heildarkostnaður 3,5 ma.kr. á ári á landsvísu. Hér er gert ráð fyrir að greiðslur foreldra nemi 20% af rekstrarkostnaði.

Einnig var skoðað hver kostnaður gæti orðið á landsvísu ef leikskóladvöl stæði öllum 18 mánaða börnum til boða. Eins og fyrr segir var 34% eins árs barna á leikskóla árið 2013. Ekki eru til miðlægar tölur um leikskólavist 18 mánaða barna, en hér er gert ráð fyrir að hlutfall þeirra sé hærra en 12 mánaða barna. Hér er lagt upp með fjórar sviðsmyndir, þ.e. að hlutfall 18 mánaða barna á leikskóla sé 37%, 40%, 45% og 50%. Miðað við þessar forsendur myndi kostnaður sveitarfélaga aukast um rúmlega 2,8 ma. kr. á ári ef 37% 18 mánaða barna eru nú þegar á leikskóla, um 2,7 ma.kr. á ári þegar miðað er við að nú þegar séu 40% barna á leikskóla en 2,4 ma.kr ef 45% 18 mánaða barna eru nú þegar á leikskóla.

Mannafli

Samkvæmt lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn og framhaldsskóla⁴⁰ skulu að lágmarki $\frac{2}{3}$ hlutar stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna í hverjum leikskóla teljast til stöðugilda leikskólakennara. Leikskólakennarar voru 37% af starfsfólki leikskóla við uppeldi og menntun árið 2013⁴¹. Það er því staðreynd að skortur er á leikskólakennurum í landinu í dag og langur tími mun líða þar til þetta ákvæði laganna verður uppfyllt, samanber skýrslu starfshóps um aðgerðir til eflingar leikskólastigsins⁴². Spá um fjölda barna á leikskólaaldri er nokkuð jöfn næstu þrjú áratugi. Því má gera ráð fyrir að viðvarandi skortur verði á leikskólakennurum og að ekki takist að uppfylla lagaskyldu um $\frac{2}{3}$ stöðugilda leikskólakennara⁴³ nema áttak verði gert í að fjölga nemendum í leikskólakennarafræðum. Ef árangur á að nást í þeim efnum kallar það á umtalsverð útgjöld, bæði af hálfu sveitarfélaga og ríkis en ekki liggur fyrir áætlun um heildarútgjöld til slíks verkefnis.

Allmörg sveitarfélög hafa lagt sig fram um að styðja starfsfólk leikskóla til menntunar með það að leiðarljósi að hækka menntunarstig í leikskólum. Má nefna að viðurkenningin Orðsperið⁴⁴ sem veitt hefur verið á degi leikskólans undanfarin þrjú ár, var árið 2015 veitt til sveitarfélaganna Kópavogsbæjar og Ölfuss fyrir framtak þeirra í þessum málum. Sveitarfélagið Ölfus rekur einn leikskóla og hefur stutt 13 starfsmenn til náms í leikskólakennarafræðum síðan um aldamót. Í Kópavogsbæ eru í dag 25 starfsmenn leikskóla í leikskólakennaranámi með fjárhagslegum og faglegum stuðningi sveitarfélagsins. Vitund sveitarfélaga um gagnsemi slíkra aðgerða til að draga úr starfsmannaveiltu og hækka menntunarstig starfsfólks leikskóla virðist vera að aukast.

Árið 2014 var farið af stað með kynningarátak til að fjölga nemum í leikskólakennarafræðum⁴⁵. Átakið var fjármagnað af framlögum úr ríkissjóði, frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagi leikskólakennara og Félagi stjórnenda leikskóla. Til ráðstöfunar í þetta kynningarátak voru tæpar 10 m.kr. og var afgangur af því sem mun duga til að endurtaka átakið að einhverju leyti vorið 2015. Átakið 2014 leiddi til fjölgunar umsókna í báða háskólana sem mennta leikskólakennara. Það er hins vegar ljóst að stutt áttak af þessu tagi skilar ekki nægjanlegum fjölda leikskólakennara til framtíðar. Með því að bjóða leikskóla að loknu fæðingarorlofi yrði enn meiri þörf fyrir leikskólakennara og því mikilvægt að tryggja fjármagn í áframhaldandi vinnu við fjölgun leikskólakennara.

⁴⁰ Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 87/2008 <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2008087.html>

⁴¹ <http://hagstofan.is/Hagtolar/Skolamal/Leikskolar>

⁴² <http://www.menntamalaraduneyti.is/media/forsidumyndir/Adgerdaaetlun-vegna-leikskola.pdf>

⁴³ *Aðgerðir til eflingar leikskólastigsins* (skýrsla unnin fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið 2012)

⁴⁴ <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/nr/8237>

⁴⁵ <http://framtidarstarfid.is/>

9. Leiðir til fjármögnunar

Ef tekin verður ákvörðun um að bjóða öllum börnum leikskólavist að loknu fæðingarorlofi eða frá 12 mánaða aldri felur það í sér auknar skyldur fyrir sveitarfélög. Áætla má að þessi þjónustuaukning geti kostað sveitarfélögin í heild allt að 5,8 milljarða brúttó árlega. Vert er að hafa í huga að fjárhagsstaða og svigrúm sveitarfélaga til þess að auka þá þjónustu sem þau veita íbúum sínum er ákaflega misjöfn. Árið 2013 var heildarafkoma sveitarfélaga jákvæð um 9,7 ma. kr. en áætlanir ársins 2014 gera ráð fyrir lakari rekstrarniðurstöðu eða að rekstrarhagnaður verði hjá A-hluta um 2,9 milljarðar kóna⁴⁶. Þá er ljóst að nýgerðir kjarasamningar, m.a. við leik- og grunnskólakennara, munu fela í sér aukinn rekstrarkostnað fyrir sveitarfélög.

Starfshópurinn minnir á að með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 voru lögfestar fjármálareglur sem sveitarfélögum ber að uppfylla. Þannig ber þeim sveitarfélögum sem nú skulda meira en 150% af árlegum reglulegum tekjum að lækka skuldir sínar í áföngum þannig að þær verði orðnar undir því viðmiði í síðasta lagi í lok ársins 2022. Ljóst er að skuldsettustu sveitarfélögin hafa mjög lítið svigrúm til þess að ráðast í fjárfestingar eða auka þjónustu við núverandi aðstæður.

Ákvörðun um leiðir til fjármögnunar kallar á formlegar viðræður milli ríkis og sveitarfélaga. Áður en hægt er að leggja fram lagafrumvarp um að lögfesta leikskóla sem úrræði fyrir öll börn frá 12 mánaða aldri þyrfti niðurstæða þeirra viðræðna að liggja fyrir. Það er því ekki á færi starfshópsins að koma með einhlíta lausn á því. Starfshópurinn bendir þó hér að neðan á nokkur atriði sem hafa má í huga við frekari skoðun málsins.

Tafla 5 Áætluð hækkun útsvars vegna fjölgunar barna í leikskóla að loknu fæðingarorlofi.

	Aukinn rekstrarkostnaður	Greiðslur foreldra (20%)	Rekstrargjöld nettó	Hækkun útsvars í prósentustigum
12 mán. - öll börn heima eða hjá dagforeldri fara í leikskóla	5.848.288	1.169.658	4.678.630	0,46
12 mán. - öll börn hjá dagforeldrum fara í leikskóla	3.546.954	709.391	2.837.563	0,28
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (37% á leikskóla nú þegar)	2.836.338	535.876	2.143.505	0,21
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (40% á leikskóla nú þegar)	2.701.566	540.313	2.161.253	0,21
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (45% á leikskóla nú þegar)	2.476.946	495.389	1.981.557	0,20
18 mán. - öll börn hjá dagforeldrum eða heima fara í leikskóla (50% á leikskóla nú þegar)	2.250.284	450.057	1.800.227	0,18

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg (kynjuð fjárhags- og starfsáætlun)

Ein leið til fjármögnunar verkefnisins er að hækka hámarksútsvarshlutfall sveitarfélaganna. Árið 2013 voru heildarútsvarstekjur sveitarfélaga um 129 ma.kr. miðað við meðalútsvar. Eins og áður segir eru ekki til opinberar tölur um leikskólasókn 18 mánaða barna. Í töflu 11 eru því dregnar upp nokkrar

⁴⁶ Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. Ársskýrsla 2013 – 2014. (<http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Arsskyrsla-2013-2014---EFS--leidrett-utgafa-.pdf>)

mismunandi forsendur til útreiknings. Í töflu 7 hefur þörf fyrir hækkun útsvarshlutfalls verið reiknuð miðað við nokkrar mismunandi forsendur⁴⁷.

Árið 2013 voru þjónustutekjur að meðaltali um 18% af rekstrarkostnaði leikskóla. Rétt er að geta þess að þetta hlutfall er mjög breytilegt milli sveitarfélaga. Hér er gert ráð fyrir að foreldrar greiði um 20% af þessum aukna rekstrarkostnaði. Miðað við að öll 12 mánaða börn sem nú eru heima eða hjá dagforeldri fari í leikskóla er aukinn kostnaður sveitarfélaga á ári um 5,8 ma. kr. eða um 4,6 ma.kr. nettó þegar foreldragreiðslur hafa verið dregnar frá. Slíkum kostnaðarauka væri hægt að mæta með hækkun útsvarsprósentu upp á 0,46 prósentustig. Ef eingöngu 12 mánaða börn sem nú eru hjá dagforeldrum færu í leikskóla myndi það kosta um 3,5 ma.kr. eða ríflega 2,8 ma.kr. að frádregnum greiðslum foreldra. Það kallar á hækkun útsvars um 0,28 prósentustig.

Ef gert er ráð fyrir að um 37% 18 mánaða barna séu nú þegar á leikskóla verður kostnaðaraukinn um 2,8 ma.kr. eða 2,1 ma.kr. nettó sem kallar á útsvarshækkun um 0,21 prósentustig. Sé miðað við að 45% þeirra séu nú þegar á leikskóla, er aukinn kostnaður nettó tæpir 2 ma.kr sem kallar á hækkun útsvarsprósentu um 0,20 prósentustig. Rétt er að benda á að útsvarshækkun ein og sér myndi ekki duga fyrir raunkostnaði allra sveitarfélaga vegna þessarar þjónustuaukningar. Að meðaltali eru útsvarstekjur um 68-69% af heildarskatttekjum sveitarfélaga, en þær eru misjafnlega hátt hlutfall af heildarskatttekjum sveitarfélaga og því eðlilegt að horft verði til jöfnunarkerfisins þó að ekki verði farið í nánari útfærslur á því hér.

Ákvörðun um gjaldskrár leikskóla er tekin af sveitarstjórnunum. Þróunin á undanförunum árum hefur verið í þá átt að lækka álögur á barnafjölskyldur meðal annars með því að lækka hlutfall foreldra í raunkostnaði við rekstur leikskóla. Foreldrar greiða í dag um 18% af raunkostnaði við rekstur leikskóla en greiddu 29% árið 2004. Kostnaður fyrir hvert barn í leikskóla er mismikill eftir aldri barna en sveitarfélög hafa almennt ekki verið með mismunandi gjaldskrár eftir aldri barna. Hugsanlegt er að einhver sveitarfélög myndu horfa til þess að hækka greiðsluhlutfall foreldra til þess að fjármagna að hluta þann kostnaðarauka sem þau yrðu fyrir ef ákveðið verður að öll börn frá 12 mánaða aldri eigi kost á leikskólavist.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur veigamiklu hlutverki að gegna til að jafna aðstöðumun sveitarfélaga bæði hvað varðar tekjuöflun og útgjöld. Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga og reglugerðum sem settar hafa verið um starfsemi sjóðsins eru veitt framlög til sveitarfélaga til að fjármagna rekstur grunnskóla. Á árinu 2013 námu heildarframlög til sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla tæplega 7,5 milljörðum króna. Ekki eru veitt sambærileg framlög til þess að fjármagna rekstur leikskóla. Almennu regluverki sjóðsins er á hinn bóginn ætlað að taka tillit til lýðfræðilegra aðstæðna, s.s. fjölda barna á leikskólaaldri í viðkomandi sveitarfélagi.

Ef til álita kemur að gera breytingar á reglum Jöfnunarsjóðs í þeim tilgangi að rekstur leikskóla fái meira vægi í reglum hans verður það ekki gert nema að undangengnum viðræðum milli ríkis og sveitarfélaga um nánari útfærslu.

Með lengingu fæðingarorlofs í 12 mánuði samtals myndi þörfin fyrir leikskólavist strax að loknu fæðingarorlofi minna um rúmlega 1000 á landsvísu. Lenging fæðingarorlofs um einn mánuð fækkar heildarþörf fyrir leikskólavist um allt að 350. Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins vegna breytinga á lögum um fæðingarorlof var áætlað að kostnaður við lögfestingu 12 mánaða orlofs yrðu rúmlega 3,7 ma.kr. Innifalið í þeirri tölu var einnig hækkun þaksins úr 300 í 350 þús.kr.⁴⁸.

⁴⁷ Skýring: $\text{Nettó hámarksútsvar } 14,52 - (0,99 + 0,77) = 12,76\%$. Rekstrartölur í þús. kr

⁴⁸ <http://www.althingi.is/alttext/141/s/0638.html>

10. Mat og ábendingar starfshóps

Niðurstöður starfshópsins og kostnaðarútreikingar miða við leikskóla frá 12 mánaða aldri í samræmi við þingsályktunina. Fæðingarorlofið er 9 mánuðir í dag og því skapast enn gap milli fæðingarorlofs og leikskóla frá 12 mánaða aldri verði það að veruleika. Á vegum velferðarráðuneytis er starfshópur að skoða framtíðarfyrirkomulag fæðingarorlofs.

Starfshópurinn telur að stefna ætti að því að bjóða öllum börnum dvöl á leikskóla frá 12 mánaða aldri. Þróunin undanfarin 20 ár sýnir glögglega mikla þörf fyrir leikskóla strax að fæðingarorlofi loknu með kröfum bæði frá foreldrum og atvinnulífi. Fagleg rök eru einnig fyrir því að bjóða frekar leikskóla en daggæslu í heimahúsum. Ljóst er að þetta er kostnaðarsamt og að möguleikar sveitarfélaga til að standa undir slíkri uppbyggingu á næstu árum eru mjög misjafnir. Benda má á að á vegum Reykjavíkurborgar er starfshópur að skoða möguleika á að bjóða leikskóla frá 12 mánaða aldri.

Starfshópurinn bendir jafnframt á að gera þarf átak til að fjölga leikskólakennurum til að hægt verði að manna leikskólana með fagfólki. Gera má ráð fyrir að það feli í sér aukinn kostnað bæði fyrir ríki og sveitarfélög.

Mögulega verður það niðurstaða af frekari rýni á málefnið að heppilegra þyki að takast á við þetta verkefni í áföngum og miða í upphafi við að öllum börnum standi til boða leikskólavist frá 18 mánaða aldri. Í allmörgum sveitarfélögum myndi það leiða til betri þjónustu fyrir barnafjölskyldur en jafnframt þyrfti þá að áliti starfshópsins að huga að starfsumhverfi dagforeldra. Í því sambandi vísar starfshópurinn til ábendinga í viðauka um hvernig hægt væri að styrkja daggæslu í heimahúsum meðal annars með endurskoðun reglugerðar.

Ein af þeim hugmyndum sem reifaðar voru á fundum starfshópsins og fundum með gestum var sveigjanleg innritun í leik- og grunnskóla. Starfshópurinn leggur ekki til beinar tillögur um fyrirkomulag þar sem það er flókið í útfærslu og mismunandi aðstæður milli sveitarfélaga og skóla. Í skýrslunni er þó bent á mögulegar leiðir, svo sem innritun tvisvar á ári eða oftar.

11. Fylgiskjöl

1. Könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra
2. Punktur af fundi með fulltrúa velferðarráðuneytis 3. febrúar 2015
3. Punktur af fundi með sjálfstætt starfandi leikskólum 3. febrúar 2015
4. Punktur af fundi með fulltrúum dagforeldra
5. Fundur með fulltrúum Félags leikskólakennara og kennurum í leikskólafræðum við Menntavísindasvið HÍ og kennaradeild HA
6. Álit Félags leikskólakennara