

Minnisblað, dags. 25. janúar 2018

Ábyrgð og greiðsluskylda Reykjavíkurborgar vegna framlaga einkarekinna leik-, grunn- og tónlistarskólum til Brú

Að beiðni fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar hefur undirritaður tekið saman minnisblað þetta f.h. borgarlögmans um ábyrgð og greiðsluskyldu Reykjavíkurborgar gagnvart einkareknum leik-, grunn-, og tónlistarskólum vegna væntanlegra fjárframlaga þeirra til Brú lífeyrirssjóðs starfsmanna sveitarfélaga (hér eftir Brú).

Almenn atriði og álitæfni

Með setningu laga nr. 127/2016 var gerð grundvallarbreyting á Lífeyrirssjóði starfsmanna ríkisins (hér eftir LSR), þar sem réttindaávinnslu var breytt úr jafnri ávinnslu yfir í aldurstengda ávinnslu réttinda og lífeyristökualdur hækkaður úr 65 árum í 67. Til þess að mæta kostnaði breytinganna, ásamt áfallinni neikvæðri stöðu sjóðsins var færð í lög tiltekin fjárframlög ríkissjóðs til LSR. Í bráðabirgðaákvæði IX., X. og XIII. er mælt fyrir um greiðslu þrennskonar framlaga til LSR, bæði af hálfu launagreiðenda og ríkissjóðs.

Um er að ræða framlag í lífeyrisaukasjóð, framlag í jafnvæggissjóð og framlag í varúðarsjóð. Í sömu lögum er mælt fyrir um að Brú skuli aðlaga samþykktir sínar að framangreindum lagaákvæðum sem taka til LSR, sbr. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XVIII við lög nr. 129/1997.

Á grundvelli laganna gerði Brú með sér samþykktir dags. 8. maí 2017. Í samþykktunum er m.a. fjallað um greiðsluskyldu launagreiðenda á framangreindum fjárframlögum til Brú.

Einkareknir leik-, grunn-, og tónlistarskólar er Reykjavíkurborg hefur gert þjónustusamninga við og hafa haft starfsfólk er aðild hefur eða hafði að Brú hafa fengið send frá Brú sérstök samkomulög um uppgjör á framlögunum. Skv. samkomulögunum eiga einkareknir skólar að greiða ætlaða hlutdeild sína í heildarframlögum til framangreindra sjóða. Ljóst er að framlög einkarekinna skóla munu fela í sér veruleg fjárútlát þeirra og því mikilvægt að skoða ábyrgð Reykjavíkurborgar í þeim efnum.

Hér að neðan verður fjallað um ákvæði laga og samninga varðandi framlög í áðurnefnda sjóði Brú. Að lokinni umfjöllun um framlögin þá verður fjallað um ábyrgð og greiðsluskyldu Reykjavíkurborgar gagnvart Brú vegna hinna einkareknu skóla og greiðsluskyldu til hinna einkareknu skóla er varðar framlögin. Ábyrgð og greiðsluskylda er skoðuð bæði út frá laga- og samningsskyldu.

I.

Framlag í lífeyrisaukasjóð

Á grundvelli 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XVIII við lög nr. 129/1997 sem byggt er á ákvæði til bráðabirgða við IX. lög nr. 1/1997 er launagreiðendum gert að greiða til A-deildar Brú sérstakt framlag til lífeyrisaukasjóðs. Framlaginu er ætlað að mæta kostnaði Brú við breytingu yfir í jafna ávinnslu réttinda aðila sjóðsins.

Um framlagið er fjallað í 7. gr. samþykktu Brú frá 8. maí 2017. Skv. 7.3. gr. samþykktanna skal framlag launagreiðanda í lífeyrisaukasjóð vera greitt í einu lagi með peningum eða verðtryggðu skuldabréfi með 3,5% vöxtum til 30 ára. Hinsvegar geta aðrir launagreiðendur en sveitarfélög og stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga óskað eftir því að greiða framlagið með sérstöku iðgjaldi, sbr. 7.4. gr. samþykktanna. Í drögum að samkomulagi sem undirritaður hefur séð er hinsvegar miðað við að greitt sé sérstakt iðgjald til A-deildar, nú 4,5%, frá 1. júní 2017. Í minnisblaði þessu er gengið útfrá því að einkareknir skólar greiði framlag í lífeyrisaukasjóð sem sérstakt iðgjald en ekki eingreiðslu.

Framlag í jafnvægisjóð

Launagreiðendur eiga auk þess að greiða framlag til Brú í sérstakan jafnvægisjóð, sbr. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XVIII við lög nr. 129/1997 sem byggt er á ákvæði til bráðabirgða XIII. við lög nr. 1/1997. Framlaginu er ætlað að koma jafnvægi á áfallna tryggingafræðilega stöðu Brú miðað við 31. maí 2017.

Um framlagið er fjallað í 8. gr. samþykktanna frá 8. maí 2017. Skv. 8.1. gr. samþykktanna skulu launagreiðendur greiða í einu lagi annað hvort með peningum eða verðtryggðu skuldabréfi með 3,5% vöxtum að hámarki til 30 ára.

Framlag í varúðarsjóð

Þá eiga launagreiðendur að greiða framlag til Brú í varúðarsjóð, sbr. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XVIII við lög nr. 129/1997 sem byggt er á ákvæði til bráðabirgða X. við lög nr. 1/1997. Varúðarsjóðnum er ætlað að standa til vara að baki lífeyrisaukasjóðnum ef eignir hans duga ekki til rækslu hlutverks lífeyrisaukasjóðsins.

Um framlagið er fjallað í 9. gr. samþykktanna frá 8. maí 2017. Skv. 9.3. gr. samþykktanna skulu launagreiðendur greiða framlagið í einu lagi annað hvort með peningum eða verðtryggðu skuldabréfi með 3,5% vöxtum að hámarki til 30 ára.

II.

Almennt um einkarekna skóla

Einkareknir leik-, grunn-, og tónlistarskólar eða sjálfstætt starfandi skólar eru skólar sem eru starfræktir af og í eigu einkaaðila í stað þess að vera í eigu og starfræktir af hinu opinbera. Rekstrarform skólanna er misjafnt og er í lögum ekki að finna sérstakar takmarkanir á eða tilmæli um rekstrarform.

Einkareknir skólar í Reykjavíkurborg teljast því ekki til stofnanna Reykjavíkurborgar eða eru í eigu borgarinnar. Einkareknir skólar eru sjálfstæðir lögaðilar og bera almennt ábyrgð á eigin skuldbindingum hvort sem þær eru opinberar eða einkaréttarlegar. Þannig ef gjöld eru lögð á hina einkareknu skóla eða þeir stofna til sérstakra skuldbindinga er almennt ekki um að ræða ábyrgð eða skyldu Reykjavíkurborgar til efnda þeirra.

Tengsl Reykjavíkurborgar við einkarekna skóla er fyrst og fremst í gegnum þjónustusamninga, þar sem mælt er fyrir um gagnkvæmar skyldur aðila og fjárframlög Reykjavíkurborgar. Hér að neðan verður fjallað um framlög Reykjavíkurborgar til einkarekinna skóla og í því sambandi ábyrgð Reykjavíkurborgar vegna framlaga til Brú.

Framlög einkarekinna grunnskóla

Um framlög sveitarfélaga til einkarekinna grunnskóla er fjallað í X. kafla laga um grunnskóla nr. 91/2008. Skv. 43. gr. b. laganna skal framlag sveitarfélaga nema að lágmarki 75% af vegnu meðaltali heildarrekstrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum í landinu á hvern nemanda samkvæmt útreikningi Hagstofu Íslands. Gildir þetta hlutfall fyrir skóla með allt að 200 nemendur, en framlagið skal vera að lágmarki 70% fyrir hvern nemanda umfram þann fjölda. Í lögnum er ekki mælt fyrir um greiðsluskyldu eða ábyrgð sveitarfélaga vegna sérstakra framlaga eða iðgjalda einkarekinna grunnskóla til lífeyrirssjóða.

Þjónustusamningar þeir er undirritaður hefur séð endurspeгла lagaákvæðið að öllu leyti. Í samningnum er gerð sú afmörkun að framlögin eru miðuð við þá nemendur er eiga lögheimili í Reykjavík og undanskilja mánuðina júní, júlí og ágúst. Að sama skapi er ekki mælt fyrir um í þjónustusamningum greiðsluskyldu eða ábyrgð Reykjavíkurborgar vegna sérstakra framlaga eða iðgjalda til lífeyrirssjóða.

Í samþykktum Brú frá 8. maí 2017 er skylda til greiðslu framlaganna alfarið bundin við launagreiðendur sem eru í þessu tilfelli hinir einkareknu grunnskólar.

Að mati undirritaðs hvílir greiðsluskylda framlaganna ávallt á hinum einkareknu grunnskólum sem launagreiðendum. Reykjavíkurborg ber ekki ábyrgð á greiðslu framlaganna heldur hvílir sú ábyrgð á hinum einkarekna grunnskóla. Hinir einkareknu grunnskólar eru sjálfstæðir lögaðilar og bera sem launagreiðendur ábyrgð á greiðslu framlaganna.

Að mati undirritaðs skiptir eðli hvers framlags um sig ekki máli og telur undirritaður jafnframt það ekki vera skyldu Reykjavíkurborgar að greiða til einkarekinna grunnskóla þau framlög er þau greiða til Brú. Í lögnum um grunnskóla nr. 91/2008 og í þjónustusamningum eru fjárframlög Reykjavíkurborgar skýrlega afmörkuð við meðaltal rekstrarkostnaðar.

Rétt er þó að geta þess að hugsanlega gætu framlögin leitt til þess að meðaltal heildarrekstrarkostnaðar allra grunnskóla hækki og það leiði til hærri rekstrarframlaga.

Framlög einkarekinna leikskóla

Í 25. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008 er fjallað um heimild sveitarstjórna til leyfisveitingar til reksturs einkarekinna leikskóla. Í lögnum er ekki fjallað um framlög sveitarfélaga til einkarekinna leikskóla en gert er ráð fyrir því í 25. gr. laganna að sveitarfélag geti gert þjónustusamning við einkarekinn leikskóla og lagt til fjárframlög. Hinsvegar er Reykjavíkurborg ekki skylt að lögnum að leggja einkareknum leikskólum til fjárframlög, líkt og grunnskólum. Í lögnum er jafnframt ekki mælt fyrir um greiðsluskyldu eða ábyrgð sveitarfélaga vegna sérstakra framlaga eða iðgjalda einkarekinna leikskóla til lífeyrirssjóða.

Undirritaður hefur skoðað samninga Reykjavíkurborgar við einkarekna leikskóla og er

rekstrarframlag Reykjavíkurborgar til einkarekinna leikskóla miðað við fjölda barna, auk þess sem greitt er sérstakt húsnæðisframlag og framlag vegna barna með sérþarfir.

Rekstrarframlagið miðar við fjölda barna og er byggt á áætluðum heildarkostnaði (án húsaleigu) við börn í borgarreknum leikskólum, skv. fjárhagsáætlun ársins, þ.e. áætluðum rekstrarkostnaði borgarekinna leikskóla, á ársgrundvelli, þ.e. fyrir 12 mánaða tímabil að viðbætti fjárhæð vegna sameiginlegs kostnaðar borgarekinna leikskóla sem ekki er áætlaður á borgarrekna leikskóla og að frádreginni húsaleigu og kostnaði vegna þjónustu og umsýslu vegna sjálfstætt starfandi leikskóla.

Heildarkostnaður (án húsaleigu) við hvert barn er tvískiptur, annars vegar kostnaður pr. barn í heildagsvistun og hins vegar kostnaður pr. dvalargildi, þ.e. vistunartími margfaldaður með barngildisstuðli. Rekstrarframlag á hvert barn er því reiknað út í tvennu lagi, fjárhæð pr. barn í heildagsvistun og fjárhæð pr. dvalargildi.

Ekki er mælt fyrir um greiðsluskyldu eða ábyrgð Reykjavíkurborgar í þjónustusamningum við leikskóla vegna sérstakra framlaga eða iðgjalda til lífeyrirssjóða.

Í samþykktum Brú frá 8. maí 2017 er skylda til greiðslu framlaganna alfarið bundin við launagreiðendur sem eru í þessu tilfelli hinir einkareknu leikskólar.

Að mati undirritaðs hvílir greiðsluskylda framlaganna ávallt á hinum einkareknu leikskólum sem launagreiðendum. Reykjavíkurborg ber ekki ábyrgð á greiðslu framlaganna heldur hvílir sú ábyrgð á hinum einkarekna leikskóla. Hinir einkareknu leikskólar eru sjálfstæðir lögaðilar og bera sem launagreiðendur ábyrgð á greiðslu framlaganna.

Að mati undirritaðs skiptir eðli hvers framlags um sig ekki máli og telur undirritaður jafnframt það ekki vera skyldu Reykjavíkurborgar að greiða til einkarekinna leikskóla þau framlög er þau greiða til Brú. Í lögum um leikskóla nr. 90/2008 er ekki mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til fjárframlaga. Þá er í þjónustusamningum ekki að finna slíka skyldu.

Rétt er þó að geta þess að hugsanlega gætu framlögin leitt til þess að áætlaður rekstrarkostnaður hækki og það leiði óbeint til hærri rekstrarframlaga.

Framlög einkarekinna tónlistarskóla

Um einkarekna tónlistarskóla er fjallað í 9. gr. og 10. gr. laga nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Í 9. gr. segir að starfsmenn tónlistarskóla, sem eigi eru reknir af sveitarfélögum, en njóta styrks skv. lögnum skuli njóta launa í samræmi við kjarasamninga. Þá segir í 10. gr. að einkareknir tónlistarskólar skuli fá greiddan launakostnað kennara og skólastjóra mánaðarlega úr sveitarsjóði í samræmi við rekstraráætlun og þær breytingar sem verða á launatöxtum í samræmi við kjarasamninga.

Undirritaður hefur einnig skoðað þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við einkarekna tónlistarskóla með tilliti til framlaga og ábyrgð á rekstri. Í þjónustusamningum er greidd ákveðið heildarframlag til tónlistarskóla í krónum og þá í áföngum. Í samningunum er þó

sérstaklega tekið fram að framlag eigi ekki að nema hærri fjárhæð en heildarlaunakostnaðar.

Ekki er mælt fyrir um greiðsluskyldu eða ábyrgð Reykjavíkurborgar vegna sérstakra framlaga eða iðgjalda til lífeyrirssjóða í þjónustusamningum eða lögum.

Að mati undirritaðs hvílir greiðsluskylda framlaganna ávallt á hinum einkareknu tónlistarskólum sem launagreiðendum. Reykjavík ber ekki ábyrgð á greiðslu framlaganna heldur hvílir sú ábyrgð á hinum einkareknum tónlistarskólum. Hinir einkareknu tónlistarskólar eru sjálfstæðir lögaðilar og bera sem launagreiðendur ábyrgð á greiðslu framlaganna.

Hinsvegar telur undirritaður að framlög í lífeyrisaukasjóð í formi iðgjalda leiði til hærri launakostnaðar. Ljóst er skv. þeim drögum að samkomulögum sem Brú hefur sent einkareknum skólum ber þeim að greiða sérstakt iðgjald sem framlag í lífeyrisaukasjóð. Eins og áður hefur komið fram ber sveitarfélögum að greiða launakostnað kennara og skólastjóra tónlistarskóla, sbr. 10. gr. laga nr. 75/1985. Hugtakið launakostnaður er að vísu ekki skilgreint í lögnum sjálfum en af lestri greinargerðar með frumvarpi laganna er ljóst að ekki er eingöngu um nettó laun til starfsmanns að ræða heldur einnig laun ásamt öllum gjöldum, sbr. orðalag í athugasemdum við 10. gr. en þar er mælt fyrir um „allan launakostnað“. Einnig hefur það verið framkvæmdin, skv. bestu vitund undirritaðs, að við ákvörðun fjárhæðar framlaga sé tekið tillit til iðgjalda.

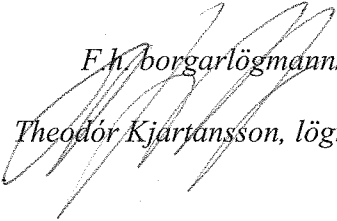
Ber því Reykjavíkurborg að gera ráð fyrir þeim aukna launakostnaði sem felst í greiðslu iðgjalda vegna lífeyrisaukasjóðs í framlögum sínum til einkarekinna tónlistarskóla sem annaðhvort leiðir til tilsvarenda hækkunar á framlögum eða tilsvarenda lækkunar á umfangi kennslu. Hinsvegar er Reykjavíkurborg ekki skylt að greiða til einkarekinna tónlistarskóla framlög þeirra í varúðarsjóð og jafnvægisaukasjóð. Að mati undirritaðs geta þau framlög ekki talist til launakostnaðar, þar sem um mjög sértæk framlög eru að ræða í formi eingreiðslu og er ætlað afmarkað hlutverk við að rétta af og tryggja rekstur Brú til framtíðar. Undirritaður getur ekki fallist á að þau framlög teljist til launakostnaðar í skilningi 10. gr. laga nr. 75/1985.

III.

Samandregnar niðurstöður

Niðurstöður undirritaðs eru eftirfarandi:

- a) Reykjavíkurborg er ekki skylt að greiða framlög einkarekinna grunnskóla til Brú eða greiða til einkarekinna grunnskóla fjárhæð framlaganna.
- b) Reykjavíkurborg er ekki skylt að greiða framlög einkarekinna leikskóla til Brú eða greiða til einkarekinna leikskóla fjárhæð framlaganna.
- c) Reykjavíkurborg er ekki skylt að greiða framlög einkarekinna tónlistarskóla til Brú.
- d) Reykjavíkurborg þarf að gera ráð fyrir auknum framlögum eða tilsvareandi minna umfangi kennslu vegna kostnaðar einkarekinna tónlistarskóla við greiðslu iðgjalda til lífeyrisaukasjóðs.
- e) Reykjavíkurborg er ekki skylt að greiða til einkarekinna tónlistarskóla kostnað vegna framlaga í varúðar- og jafnvægisjóð.



F.h. borgarlögmanns
Theodór Kjartansson, lögmaður