



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:
KEILIR EHF. RÍKISFRAMLÖG OG ÁRANGUR
(2010)**

DESEMBER 2013

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR.....	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
1 INNGANGUR	8
2 KEILIR EHF. RÍKISFRAMLÖG OG ÁRANGUR	9
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2010.....	9
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	10
2.2.1 Ábendingar til Keilis ehf.	10
2.2.2 Ábendingar til Háskóla Íslands.....	13
2.2.3 Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis	16
3 REKSTUR KEILIS EHF.	18
3.1 Kennsluhald Keilis	18
3.2 Fjárveitingar ríkisins til Keilis ehf. 2007–13	19
3.3 Rekstrarstaða Keilis ehf. árin 2007–12	20
3.4 Hlutfé Keilis ehf. í árslok 2012	22
3.5 Háskólabrú – Frumgreinadeild	22

NIÐURSTÖÐUR OG ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR

Í skýrslu sinni *Keilir ehf. Ríkisframlög og árangur* (ágúst 2010) leitaði Ríkisendurskoðun svara við þremur meginspurningum: Í fyrsta lagi hvort fjárveitingar ríkisins til Keilis á árunum 2007–10 hefðu runnið til þeirra verkefna sem um var samið, einkum frumgreina- og háskólakennslu, í öðru lagi hvort framlögin væru í samræmi við framlög ríkisins til annarra einkarekinna skóla sem sinna sambærilegri þjónustu fyrir ríkið og í þriðja lagi hvort framlögin hefðu skilað þeim árangri sem að var stefnt með stofnun Keilis.

Fram kom að á árunum 2007–10 veitti ríkissjóður Keili alls 685,7 m.kr. í beinum og óbeinum framlögum til að byggja upp skóla- og rannsóknarsamfélag á Keflavíkurflugvelli og til kennslu á framhaldsskóla- og háskólastigi. Að mati Ríkisendurskoðunar voru framlög ríkisins til skólans vegna samningsbundinnar kennslu svipuð eða síst minni en framlög þess til annarra aðila sem veittu sambærilega þjónustu. Stofnunin átalði að Keilir hefði varið hluta þeirra til annarra námsgreina en um var samið. Stofnunin taldi einnig óvíst hvort skólinn hefði raunverulegan rekstrargrundvöll. Þá væri erfitt að fullyrða um faglegan árangur hans þar sem hann hefði einungis starfað í þrjú ár. Eins og að var stefnt hefði hann mætt þörf fullorðins fólks sem ekki hefði lokið framhaldsskólanámi og hleypt lífi í vaxandi samfélag á flugvallarsvæðinu. Hann þyrfti engu að síður að efla kennslu sína á vissum sviðum, einkum stærðfræði.

Í skýrslu sinni frá árinu 2010 beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til Keilis. Skólanum bæri að tryggja eigið rekstraröryggi, gæta þess að fjárveitingar ríkisins rynnu til umsaminna verkefna og efla faglegt gæðastarf sitt. Þrátt fyrir að bæði fjárhagslegir og faglegir þættir hafi færst til betri vegar síðustu þrjú ár ítrekar Ríkisendurskoðun allar ábendingarnar, að hluta til með breyttum áherslum.

Ríkisendurskoðun beindi einnig þremur ábendingum til Háskóla Íslands. Taka þyrfti afstöðu til nýs samstarfssamnings um frumgreinanám sem runnið hafði út í árslok 2009. Sömuleiðis þyrfti hann að tryggja að frumgreinanámið uppfyllti faglegar gæðakröfur. Þá væri hæpið að skilgreina háskólakennslu Keilis sem endurmenntun innan Háskóla Íslands. Ríkisendurskoðun telur að háskólinn hafi brugðist við tveimur þessara ábendinga með ásættanlegum hætti en ítrekar þá sem lýtur að faglegum gæðakröfum frumgreinanámsins.

Loks beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis, um að setja þyrfti skýra stefnu um fjárveitingar til skólastarfs, efla eftirlit og aðhald með einkaskólum og móta samræmdar reglur um frumgreinakennslu. Ríkisendur-

ÚTTEKT Á NÝTINGU RÍKISFRAMLAGA

ATHUGASEMDIR UM FJÁRHAGSLEG OG FAGLEG MÁL

ALLAR ÁBENDINGAR ÍTREKAÐAR VIÐ KEILI

EIN ÁBENDING ÍTREK- UÐ VIÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS

EIN ÁBENDING ÍTREK- UÐ VIÐ RÁÐUNEYTIÐ



skoðun telur að ráðuneytið hafi brugðist við síðastnefndu ábendingunni en hvetur til þess að reglurnar verði gefnar út hið fyrsta. Þá hefur Alþingi með fjárveitingum sínum til Keilis undanfarin ár lýst yfir skýrum vilja sínum að styðja við starfsemi Keilis. Af þeim sökum fellur Ríkisendurskoðun frá ábendingu sinni til ráðuneytisins um að framlög til Keilis taki mið af skýrri stefnu um fjárveitingar til skólastarfs. Stofnunin telur aftur á móti rétt að ítreka þá ábendingu að ráðuneytið efli eftirlit sitt og aðhald með einkareknum skólum sem það gerir þjónustusamninga við. Í því samhengi vísar stofnunin m.a. til þess misræmis sem felst í svörum skóla og ráðuneytis um það hvernig samningsbundnum framlögum ríkisins á árunum 2011–12 hafi verið varið.

Í tengslum við eftirfylgniúttekt sína árið 2013 tók Ríkisendurskoðun saman upplýsingar úr ársreikningum Keilis ehf. um þróun rekstrar hans árin 2010–12. Í ljós kom að rekstrargrundvöllur móðurfélagsins sem stendur að skólahaldi Keilis hefur batnað nokkuð undanfarin ár en þó tæpast nógu mikið til að standa undir skuldbindingum komandi ára. Síðastliðin þrjú ár hefur rekstur þess skilað afgangi fyrir fjármagnsliði og afskriftir en að teknu tilliti til þeirra hefur félagið verið rekið með halla tvö undanfarin ár. Á árinu 2012 var 20,3 m.kr. halli, að teknu tilliti til áhrifa dótturfélaga, og í lok þess árs nam uppsafnaður halli árána 2007–12 alls 216 m.kr. Hlutfé í árslok 2012 nam 310,4 m.kr., eigið fé 164,5 m.kr. og heildarskuldir samtals 555 m.kr. Þar af námu heildarskuldir móðurfélagsins um 390 m.kr.

Eigi Keilir að starfa áfram á komandi árum og uppfylla það skilyrði sem krafist er af viðurkenndum einkareknum skólum að rekstur þeirra sé tryggur þarf hann að mati Ríkisendurskoðunar að treysta betur rekstrargrundvöll sinn. Ríkisendurskoðun vekur sérstaka athygli á því að félaginu ber að greiða Þróunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. 257 m.kr. skuld hinn 1. janúar 2018. Slíkt verður ekki gert með áframhaldandi hallarekstri. Keilir telur mögulegt að bregðast við þessu með því að leggja fé til hliðar næstu fimm ár og taka að auki fasteignalán.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL KEILIS EHF.

1. KEILI BER AÐ TRYGGJA EIGIÐ REKSTRARÖRYGGI

Ríkisendurskoðun minnir á að einkaskólum ber sjálfum að tryggja eigið rekstraröryggi og að viðurkenning mennta- og menningarmálaráðuneytis á einkaskólum byggir m.a. á að svo sé gert. Eðlilegt er að Keilir gæti að þessu þegar hann ákveður umfang starfsemi sinnar og áherslur á komandi árum.

2. TRYGGJA ÞARF AÐ FJÁRVEITINGAR RÍKISINS RENNI TIL UMSAMINNA VERKEFNA

Þar sem ríkið styður einungis nokkurn hluta af starfsemi Keilis er mikilvægt að Keilir geti sýnt fram á að fjárveitingar ríkisins renni til umsaminna verkefna. Sömuleiðis þarf félagið að gæta að því að nýta fjárveitingar ríkisins í samræmi við gildandi samninga.

3. EFLA ÞARF FAGLEGT GÆÐASTARF SKÓLANS

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að Keilir efli enn frekar þá faglegu þætti sem standa til bóta, m.a. kennslu frumgreinadeildar í stærðfræði, svo að nemendur hans standi undir þeim faglegu kröfum sem háskólar gera til nemenda sinna. Þá þarf skólinn að huga að brottfalli nemenda eða seinkun þeirra í námi.

ÍTREKUÐ ÁBENDING TIL HÁSKÓLA ÍSLANDS

1. FRUMGREINAKENNSLA KEILIS UPPFYLLI FAGLEGAR GÆÐAKRÖFUR

Þar sem Háskóli Íslands ber faglega ábyrgð á frumgreinakennslu Keilis er mikilvægt að hann sé stöðugt vakandi fyrir hugsanlegum annmörkum á henni, einkum frávikum frá eðlilegum kröfum um inntökuskilyrði nemenda í grunnnám, og grípi til viðeigandi ráðstafana ef þörf krefur. Ríkisendurskoðun vísar í þessu sambandi í eigin kannanir Háskóla Íslands árin 2011 og 2012 á námsvali nemenda skólans árið 2010 og námsgengi þeirra á árunum 2008–11.

ÍTREKUÐ ÁBENDING TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

1. EFLA ÞARF EFTIRLIT OG AÐHALD MEÐ EINKASKÓLUM

Ríkisendurskoðun telur að mennta- og menningarmálaráðuneyti beri að efla fjárhagslegt eftirlit sitt með Keili ehf. og öðrum einkaskólum sem það semur við um tiltekna þjónustu. Mikilvægt er að fjárveitingar ríkisins renni óskiptar til þeirra verkefna sem um er samið og að nemendafjöldi skóla sé í samræmi við þau framlög.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ KEILIS

1. KEILI BER AÐ TRYGGJA EIGIÐ REKSTRARÖRYGGI

„Undir þetta sjónarmið tökum við heils hugar. Drjúgur tími af orku starfsmanna Keilis fer einmitt í þennan þátt. Keili er m.a. ætlað að vinna náð með atvinnulífínu og bregðast við menntaþörf í samfélaginu. Stöðugt leitum við tækifæra sem eiga að svara þessum markmiðum en jafnframt tryggja rekstrargrunn Keilis.

Sé haft í huga að Keilir hefur aðeins starfað í rúm sex ár má ljóst vera að töluvert hefur áunnist á þeim tíma. Sé horft fimm ár fram í tímann trúum við að þá hafi fjölbreytileiki fyrirtækisins vaxið enn frekar og reksturinn jafnframt enn tryggari. Svo sem fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar þá hafa ríkisframlög til Keilis ekki numið nema 34-35% af heildartekjum. Sést e.t.v. best á því að starfsfólk Keilis leitar á fleiri mið en bara ríkisvaldið. Ýmislegt er í þápunum sem við trúum að muni skila góðum árangri.“

2. TRYGGJA ÞARF AÐ FJÁRMUNIR RÍKISINS RENNI TIL UMSAMINNA VERKEFNA

„Frá úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2010 hefur markvisst verið unnið að því að endurbæta starfsemi Keilis enda sú úttekt gerð eftir aðeins þriggja ára starf á fyrirtæki sem var og er í mótnun. Í því skyni hafa fulltrúar Keilis átt fjölmarga fundi og samskipti við fulltrúa menntamálaráðuneytis. Hafa þeir fundir verið á vinsamlegum nótum enda sameiginlegt markmið beggja aðila að láta samstarfið ganga vel og eðlilega fyrir sig.

Liður í þeirri endurskoðun hefur verið að greina vel á milli þeirra atriða sem ríkið styrkir og annarra þátta í starfinu. Þróunin hefur verið sú að bókhaldslegur aðskilnaður þessara þátta var gerður sýnilegur og augljós en rekstur flugvéla færður í sérstak félag Keilir Aviation Academy (KAA).¹ Frá og með 1. janúar 2013 er öll flugtengd starfsemi, jafnt verkleg sem bóklek, undir KAA og þar með aðskilnaðurinn orðinn algjör. Fram að því var bókhaldslegur aðskilnaður látinn duga í samræmi við fundi okkar með ráðuneyti en flugrekstur í sér félagi frá 1. janúar 2012. Við teljum Keili hafa brugðist að öllu leyti við tilmælum Ríkisendurskoðunar og kappkostum að hafa láta opinbert fé renna til þeirra verkefna sem því er ætlað. Samstarf okkar við menntamálaráðuneytið og ábendingar Ríkisendurskoðunar hafa leitt til þess að nú er öll flugtengd starfsemi höfð í sérstöku félagi – aðskildu frá almennum rekstri Keilis.“

¹ Áður Keilir Air Operation Center (KAOC), sbr. umræðu bls. 12 og 21.

3. EFLA ÞARF FAGLEGT GÆÐASTARF SKÓLANS

„Um gæðamál Keilis má margt segja. Í sem stystu máli þá hefur Keilir lagt mikla áherslu á að innleiða gæðakerfi. Höfum við m.a. nýtt okkur þætti úr hinu stranga gæðakerfi flugsins og yfirfært á aðra starfsemi okkar í því skyni að efla gæðaferla. Of langt mál yrði að telja allt upp hér en gæðaráð Keilis hefur tekið þetta saman í *Handbók fyrir kennara Keilis*. Kennarar fá að auki sérstaka *Handbók gæðamála* og er ætlast til að fylgt sé.

Gæðaráð Keilis er mjög starfsamt og er stöðugt vakandi yfir gæðaferlum enda þarf gæðakerfi að vera lifandi ferli svo það þjóni markmiðum sínum. Í sem stystu máli má segja að gæðamálum sé skipt í:

1. Gæðaráð
2. Almenna Gæðahandbók
3. Gæðahandbók nemenda
4. Gæðahandbók kennara

Við trúum því að gæðamálin séu ein meginundirstaða starfs okkar.“

VIÐBRÖGÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS

1. FRUMGREINAKENNSLA KEILIS UPPFYLLI FAGLEGAR GÆÐAKRÖFUR

„Háskólinn tekur undir þessi sjónarmið og gerir ekki athugasemd við þau.“

VIÐBRÖGÐ MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI

1. EFLA ÞARF EFTIRLIT OG AÐHALD MEÐ EINKASKÓLUM

Engin viðbrögð bárust frá mennta- og menningarmálaráðuneyti.

1 INNGANGUR

KÖNNUN Á MEÐFERÐ OG NÝTINGU RÍKIS- FJÁR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sam-bandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sín-um, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

EFTIRFYLGNI ÞREMUR ÁRUM EFTIR ÚTTEKT

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendur-skoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri at-hugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sam-bandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

ÚTTEKT AÐ BEIÐNI MENNTA- OG MENN- INGARMÁLARÁÐU- NEYTIS

Um miðjan apríl 2010 óskaði mennta- og menningarmálaráðuneyti eftir því að Ríkis-endurskoðun gerði sérstaka úttekt á Keili, miðstöð vísinda, fræða og atvinnulífs ehf. Einkum var óskað eftir því að horft yrði til þess hvernig félagið hefði varið ríkisfram-lögum sem það hafði þá fengið í þrjú ár til skólastarfs samkvæmt sérstökum samning-um þar um. Í þessari úttekt er fylgt eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar *Keilir ehf. Ríkis-framlög og árangur* (ágúst 2010). Einnig tók Ríkisendurskoðun saman upplýsingar um nokkra þætti sem lúta að rekstri Keilis til að varpa ljósi á þróunina eftir að skýrslan frá árinu 2010 kom út (kafli 3).

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var m.a. aflað upplýsinga hjá Keili, Háskóla Íslands og mennta- og menningarmálaráðu-neyti. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf. Þessir aðilar fengu einnig drög að skýrslunni til umsagnar. Jafnframt var óskað eftir viðbrögðum þeirra við ítrekuðum ábendingum og eru viðbrögð Keilis (frá 10. desember) og Háskóla Íslands (frá 6. desem-ber) birt hér að framan. Mennta- og menningarmálaráðuneyti sendi hvorki athuga-semdir né viðbrögð við þeirri ábendingu sem beint var til þess innan tilskilins tímafrests (11. desember).

2 KEILIR EHF. RÍKISFRAMLÖG OG ÁRANGUR

2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR FRÁ 2010

Í skýrslu sinni *Keilir ehf. Ríkisframlög og árangur* (ágúst 2010) benti Ríkisendurskoðun á óvenjulega stöðu Keilis í íslensku skólakerfi sem sambræðings einkarekins framhaldsskóla, háskóla- og sáttmálastofnunar og nýsköpunarmiðstöðvar. Einungis hluti þessarar starfsemi nýtur ríkisstuðnings. Til félagsins var stofnað í maí 2007 að frumkvæði Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf., sem er að fullu í eigu íslenska ríkisins, með það að markmiði að koma á fót öflugum háskóla- og þekkingarsamfélagi á þeim hluta Keflavíkurflugvallar sem áður var á forræði bandaríska hersins.

Við stofnun Keilis ehf. eignuðust stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins um þriðjungshlut í félaginu. Þar af var Háskóli Íslands stærsti einstaki hluthafinn með 29% eignarhluta. Þegar starfsemi skólans hófst haustið 2007 höfðu Háskóli Íslands og Keilir einnig gert með sér samstarfssamning um uppbyggingu náms og rannsókna á vegum hans. Samkvæmt þessum og öðrum samningum þessara aðila hefur Háskóli Íslands borið faglega ábyrgð á frumgreinakenndu Keilis (Háskólabró) og kenndu hans á háskólastigi (Orku- og tækniskóli). Hvort tveggja námið fellur einnig undir lög nr. 63/2006 um háskóla þótt frumgreinanámið sem undirbúningur fyrir háskólanám sé í eðli sínu á framhaldsskólastigi. Í maí 2008 veitti mennta- og menningarmálaráðherra Keili síðan viðurkenningu sem einkaskóli á framhaldsskólastigi og heimilaði honum að starfrækja tiltekið nám á því stigi.

Samkvæmt lögum nr. 63/2006 um háskóla og nr. 92/2008 um framhaldsskóla felur viðurkenning náms hvorki í sér skuldbindingu stjórnvalda um fjárframlög til starfseminnar né fjárhagslega eða rekstrarlega ábyrgð á henni. Viðurkenning ráðherra er aftur á móti forsenda fjárframlaga ríkisins sem endanlega ráðast af ákvörðun Alþingis við gerð fjárlaga hverju sinni. Viðurkenningin er einnig forsenda þess að Lánasjóður íslenskra námsmanna veiti nemendum lán til framfærslu og skólagjalda.

Í skýrslu sinni árið 2010 gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir beinum og óbeinum framlögum ríkisins til uppbyggingar og reksturs Keilis ehf. á árunum 2007–10. Alls námu þau um 686 m.kr. Þar af voru um 310 m.kr. stofnframlög, um 344 m.kr. vegna frumgreinakenndu skólans og um 32 m.kr. vegna Orku- og tækniskóla hans. Að mati Ríkisendurskoðunar höfðu framlög ríkisins til skólans vegna samningsbundinnar kenndu verið svipuð eða síst minni en framlög þess til annarra aðila sem veittu sambærilega þjónustu. Engu að síður nam uppsafnaður halli af rekstri Keilis ehf. um 136 m.kr. í

**RÍKID STYRKIR HLUTA
STARFSEMINNAR**

**HÁSKÓLI ÍSLANDS BER
FAGLEGA ÁBYRGÐ Á
FRUMGREINANÁMI
OG KENNSLU Á HÁ-
SKÓLASTIGI**

**VIÐURKENNING EKKI
SKULDBINDING UM
FRAMLÖG**

árslok 2009 en heildarskuldir hans um 463 m.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar var því óljóst hvort skólinn hefði raunverulegan rekstrargrundvöll þegar til lengri tíma væri litið.

NÝTING FJÁR GAGNRÝND

Ríkisendurskoðun kannaði einnig hvort fjárveitingar ríkisins til Keilis hefðu runnið til þeirra verkefna sem um var samið, einkum frumgreina- og háskólakennslu, og gagnrýndi að svo hefði ekki verið að öllu leyti. Jafnframt var félagið hvatt til að halda sérstaklega utan um fjárveitingar ríkisins í bókhaldi sínu og að greina vel milli ríkisstyrktrar starfsemi og starfsemi sem væri eða gæti verið rekin á samkeppnisgrundvelli og nyti ekki ríkisstuðnings, t.d. flugrekstrar.

TÆKIFÆRI TIL FAGLEGRA ÚRBÓTA

Loks leitaðist Ríkisendurskoðun við að meta hvort framlög ríkisins hefðu skilað þeim faglega árangri sem að var stefnt með stofnun skólans. Að mati stofnunarinnar var slíkt bundið vissum vandkvæðum vegna þess hve starfstími Keilis var stuttur. Margt benti þó til að skólinn hefði mætt þörf fullorðins fólks sem hefði ekki lokið framhaldsskólanámi en hygði á háskólanám og hleypt lífi í vaxandi samfélag á flugvallarsvæðinu og menntamál Suðurnesja. Keilir var engu að síður hvattur til að styrkja sig faglega á nokkrum sviðum, svo sem í stærðfræðikennslu frumgreinanámsins, og leitast við að draga úr brottfalli nemenda.

SAMSTARFSSAMN- INGUR, FAGLEG ÁBYRGÐ, SKIL- GREINING NÁMS

Auk þess sem Ríkisendurskoðun beindi framangreindum ábendingum til Keilis hvatti stofnunin Háskóla Íslands til að taka afstöðu til þess hvort hann endurnýjaði samstarfssamning sinn við Keili um frumgreinanám sem runnið hafði út í árslok 2009. Einnig þyrfti háskólinn sem faglegur ábyrgðaraðili frumgreinakennslunnar að vera stöðugt vakandi fyrir hugsanlegum annmörkum á henni, sérstaklega frávikum frá eðlilegum kröfum um inntökuskilyrði nemenda í grunnám á háskólastigi, og grípa til viðeigandi ráðstafana ef þörf kræfi. Loks taldi Ríkisendurskoðun orka tvímælis að skilgreina háskólakennslu Keilis sem endurmenntun innan verkfræðideildar Háskóla Íslands og innheimta skólagjöld á þeirri forsendu. Slíkt færi á skjön við þá nýsamþykkt lög nr. 50/2010 um breytingu á lögum nr. 85/2008 um opinbera háskóla.

SKÝR STEFNA, AUKIÐ EFTIRLIT, SAM- RÆMDAR REGLUR

Loks hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að setja skýra stefnu um fjárveitingar til skólastarfs, efla eftirlit og aðhald sitt með einkaskólum sem það semdi við um tiltekna þjónustu og móta samræmdar reglur um frumgreinakennslu.

2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM

Alls voru settar fram níu ábendingar í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2010, þrjár til Keilis, þrjár til Háskóla Íslands og þrjár til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

2.2.1 ÁBENDINGAR TIL KEILIS EHF.

1. KEILI BER AÐ TRYGGJA EIGIÐ REKSTRARÖRYGGI

Ríkisendurskoðun benti á að nýsköpun og byggðasjónarmið hefðu til þessa ráðið miklu um framlög ríkisins til Keilis. Þá minnti hún á að um leið og stuðlað væri að jafnræði skóla í fjárveitingum væri mikilvægt að hafa í huga að lögum samkvæmt væru stjórnvöld ekki skuldbundin til að veita einkaskólum framlög af almannafé nema samið hefði verið sérstaklega við þá um tiltekna þjónustu. Þeim bæri sjálfum að tryggja eigið

rekstraröryggi. Eðlilegt væri að Keilir gætti að þessu þegar hann ákvæði umfang starfsemi sinnar og áherslur á komandi árum.

Í viðbrögðum Keilis við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að þau þrjú ár sem skólinn hafði þá starfað hefðu einkennst af uppbyggingu og því ekki óeðlilegt að reksturinn hefði verið erfiður. Stjórnendur Keilis hefðu sett sér það markmið að skila rekstrarafgangi á árinu 2010 og virtist það ætla að ganga eftir. Gætt hefði verið hagræðis í rekstri, s.s. ekki ráðið í störf sem losnuðu og námshópar stækkaðir. Þá hefði ekki verið hafin kennsla á nýjum námsbrautum þó að þær hefðu verið tilbúnar til kennslu. Loks kom fram að í undirbúningi væri samstarf við fyrirtæki um starfsemi sem myndi auka tekjur til skólans og þar með rekstraröryggi.

Samkvæmt upplýsingum Keilis til Ríkisendurskoðunar árið 2013 er rekstraröryggi meginþátturinn í öllu starfi skólans enda lítil von að starfið haldi áfram sé reksturinn ekki í lagi. Rekstrarreikningar árána 2010–12 sýni ótvírætt að skólinn hafi verið rekinn með rekstrarafgangi. Skólinn bendir á að starfið byggi að hluta á framlögum ríkisins. Það gildi um Keili eins og aðra einkaskóla að hann sé háður samþykktum fjárveitingavalds og samningum sem gerðir eru við mennta- og menningarmálaráðuneyti hverju sinni. Þá sé fyllsta aðhalds gætt á öllum sviðum og um leið sé unnið að undirbúningi nýrra námsbrauta sem gætu skapað auknar tekjur og treyst stöðir rekstrar enn frekar.

Eins og fram hefur komið stóð rekstur Keilis ehf. í jánnum fyrstu þrjú starfsár hans þrátt fyrir beinan og óbeinan fjárstuðning ríkisins. Þetta hefur í grunninn ekki breyst þó að reksturinn hafi skilað hagnaði fyrir afskriftir og fjármagnsliði frá árinu 2010. Að teknu tilliti til þeirra hefur skólinn verið rekinn með halla öll starfsár sín nema árin 2008 og 2010 (sjá nánar 3. kafla). Ríkisendurskoðun telur því að rekstur Keilis sé enn háður óvissu þegar til lengri tíma er litið og minnir í því sambandi á 257 m.kr. skuld hans við Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar sem greiða skal 1. janúar 2018. Stofnunin ítrekar af þessum sökum ábendingu sína um að Keilir þurfi að treysta rekstrargrundvöll sinn eigi hann að tryggja eigið rekstraröryggi og standa undir skuldbindingum sínum gagnvart nemendum og ríkissjóði. Keilir vinnur nú að gerð fimm ára rekstraráætlunar en hún liggur enn ekki fyrir.

2. TRYGGJA ÞARF AÐ FJÁRVEITINGAR RÍKISINS RENNI TIL UMSAMINNA VERKEFNA

Ríkisendurskoðun benti á að Keilir væri að því leyti frábrugðinn flestum skólum að ríkið styddi aðeins nokkurn hluta starfsemi hans. Mikilvægt væri að fjárveitingar ríkisins rynnu til þeirra verkefna sem um væri samið og að félagið héldi sérstaklega utan um þær í bókhaldi sínu. Einnig þyrfti að greina vel milli ríkisstyrktrar starfsemi og starfsemi sem væri eða gæti verið rekin á samkeppnisgrundvelli og nyti ekki ríkisstuðnings. Ríkisendurskoðun átalði að Keilir hefði nýtt hluta þess fjár sem var ætlað til frumgreinakenndu til annarra námsgreina.

Tilfni þessarar ábendingar var sú yfirlýsing forsvarsmanna Keilis að hluti þess fjár sem á árunum 2008–09 skyldi samkvæmt samningi Keilis og mennta- og menningarmálaráðuneytis einungis renna til frumgreinakenndu skólans hefði verið notaður í almennt starf hans, þ.m.t. aðrar viðurkenndar námsbrautir sem nutu þó ekki ríkisframlags.

LÖGÐ ER ÁHERSLA Á
REKSTRARÖRYGGI OG
AÐHALD

REKSTURINN ENN
HÁÐUR ÓVISSU

FJÁRVEITINGAR
RENNI TIL UMSAM-
INNA VERKEFNA

Í viðbrögðum Keilis við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að starfsfólk Keilis hefði reynt eftir megni að verja fjármunum hins opinbera eins og til væri ætlast og í ágætu samstarfi við m.a. ráðuneyti menntamála.

UNNIÐ AÐ BÓKHALDS- OG REKSTRARLEGUM AÐSKILNAÐI

Samkvæmt upplýsingum Keilis til Ríkisendurskoðunar árið 2013 hefur skólinn átt fjölmarga fundi með fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis um ýmsar útfærslur á þessum þætti, bæði um bókhalds- og rekstrarlegan aðskilnað. Fram kemur hjá skólanum að í upphafi árs 2012 hefði verið ákveðið að láta ekki bókhaldslegan aðskilnað duga heldur ákveðið að flytja allan flugrekstur og kennslu í einkaflugi í sérstakt félag, Keilir Air Operation Center (KAOC),² m.a. til að skilja að þá þætti sem stjórnvöld fjármagna ekki. Stjórn Keilis sé með til afgreiðslu að ganga lengra og flytja allt flugtengt nám yfir í KAOOC og þar með væri aðskilnaður þessara þátta algjör.

NÝTA BER FRAMLÖG EINS OG SAMNINGAR KVEÐA Á UM

Ríkisendurskoðun fagnar þessari viðleitni Keilis. Þar sem ríkið styður einungis nokkurn hluta af starfsemi félagsins er mikilvægt að það geti sýnt fram á að fjárveitingar ríkisins renni til umsaminnna verkefna. Sömuleiðis þarf félagið að gæta að því að nýta fjárveitingar ríkisins í samræmi við gildandi samninga. Miðað við upplýsingar mennta- og menningarmálaráðuneytis og Keilis hafa þessir aðilar ekki að öllu leyti sama skilning á því hvernig Keilir skyldi nýta samningabundin ríkisframlög til kennslu árin 2011–12 (sjá kafla 3.2). Ríkisendurskoðun telur því rétt að ítreka ábendingu sína.

3. EFLA ÞARF FAGLEGT GÆÐASTARF SKÓLANS

Ríkisendurskoðun benti á að þar sem starfstími Keilis væri skammur væri erfitt að meta raunverulegan árangur af störfum hans eða hverju fjárveitingar ríkisins hefðu skilað. Þótt margt væri augljóslega vel gert hlyti Ríkisendurskoðun að leggja ríka áherslu á að skólinn eflði enn frekar þá faglegu þætti sem stæðu til bóta, m.a. kennslu í stærðfræði. Einnig væri mikilvægt að Keilir líkt og aðrir framhaldsskólar leituðust við að draga úr brottfalli nemenda.

Í viðbrögðum Keilis við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að starfsfólk Keilis tæki undir þetta almenna viðhorf. Í upphafi hefði verið fenginn utanaðkomandi ráðgjafi til að aðstoða Keili við uppbyggingu starfsins. Innra og ytra mat færi fram reglulega, álitsgjafar væru fengnir úr röðum nemenda og kennara og fylgt væri eftir hvað yrði um brautskráða nemendur. Loks kom fram að gæðamat hefði verið frá upphafi einn af áhersluþáttum skólans.

GÆÐASTARF HEFUR VERIÐ EFLT

Samkvæmt upplýsingum Keilis til Ríkisendurskoðunar árið 2013 hefur sérstakt gæðaráð starfað hjá skólanum frá árinu 2011 auk þess sem unnið hefur verið að gerð gæðaferla og gæðahandbók gefin út. Skólinn reyni einnig að fylgjast með nemendum sínum eftir útskrift og haldi langflestir nemenda af Háskólabróú Keilis áfram í námi og hefji nám við ýmsa háskóla. Þá bendir skólinn á könnun á árinu 2010 meðal stúdenta í Háskóla Íslands þar sem þeir áttu að meta undirbúning sinn fyrir háskólanám. Skólinn hafi lent í fjórða sæti. Þá kemur fram hjá Keili að nemendur úr fyrstu hópum Háskólabróúar hafi þegar verið útskrifaðir úr ýmsum háskólum.

² Nú Keilir Aviation Academy (KAA):

Hvað varðar stærðfræðina bendir Keilir á að veikleikar hafi komið fram í þessari grein á árinu 2010. Stærðfræðikennslan hafi hins vegar verið bætt með ráðningu nýrra kennara, breyttum kennsluháttum og samstarfi við Háskóla Íslands. Þá kemur fram hjá skólanum að nemendur í félagsvísinda- og lagadeild útskrifist frá skólanum með a.m.k. 21 einingu í stærðfræði meðan nemendur á félagsfræðibraut framhaldsskóla þurfi sex einingar í stærðfræði til stúdentsprófs. Þá útskrifist nemendur á verk- og raunvísindadeild Keilis með a.m.k. 26 einingar í stærðfræði. Jafnframt kemur fram hjá Keili að tekin hafi verið upp ný kennsluaðferð á Háskólabrúnni, svonefnd spegluð kennsla, þar sem fyrirlestrar eru teknir upp og settir á skólavefinn og séu allir kennslutímar einnig verkefnatímar.

Loks kemur fram hjá Keili að dregið hafi úr brottfalli á Háskólabrú skólans, m.a. með endurskoðun á nemendakerfinu INNU. Í ljós hafi komið að nemendur sem höfðu innritast í skólann en ekki hafið nám eða hætt í upphafi annar voru skráðir í kerfið. Þessir nemendur hefðu því skekkt brottfallstölur skólans. Brottfall í staðarnámi og fjarnámi hafi verið svipað undanfarin misseri eða um 15%.

Ríkisendurskoðun fagnar þeim aðgerðum sem Keilir hefur gripið til undanfarin ár til að efla faglegt starf sitt. Um leið minnir stofnunin á kannanir Háskóla Íslands frá árunum 2011 og 2012, annars vegar á námsvali grunnnemenda háskólans árið 2010 eftir því úr hvaða framhaldsskóla þeir komu og hins vegar á námsgengi nemenda í einstökum deildum skólans á árunum 2008–11 eftir því úr hvaða framhaldsskóla þeir komu. Fyrri könnunin leiddi m.a. í ljós að nemendur frumgreinadeildar Keilis leituðu aðallega (77%) í nám á félagsvísinda- og menntavísindasviði Háskóla Íslands. Síðarnefnda könnunin leiddi á hinn bóginn í ljós að nemendur Keilis voru ævinlega undir veginni meðal-einkunn allra skóla í þeim greinum Háskóla Íslands þar sem þeir stunduðu nám og í flestum tilvikum meðal fjögurra neðstu skóla.

KANNANIR Á
NÁMSVALI OG
NÁMSGENGI

Ríkisendurskoðun vakti athygli á þessum niðurstöðum í skýrslu sinni *Frumgreinakennsla íslenskra skóla* (maí 2012) og taldi þær gefa vísbendingar annars vegar um að breidd frumgreinanámsins væri minna en dæmigerðra framhaldsskóla og hins vegar að þeir nemendur frumgreinadeildar Keilis sem stunduðu nám við Háskóla Íslands á árunum 2008–11 hefðu almennt ekki haft jafn góðar forsendur eða aðstæður til þess og nemendur hefðbundinna framhaldsskóla. Meðan aðrar niðurstöður nýrri kannana Háskóla Íslands liggja ekki fyrir telur Ríkisendurskoðun að Keilir þurfi að efla enn frekar gæði kennslunnar og gera ríkari kröfur til nemenda svo að árangur þeirra í háskólanámi verði sambærilegur við árangur nemenda annarra framhaldsskóla. Við þetta er því að bæta að miðað við upplýsingar frá Keili um fjölda skráðra og útskrifaðra nemenda frumgreinadeildar á árunum 2010–13 hefur brottfall nemenda eða seinkun þeirra í námi verið mun meiri en 15% (sbr. tafla 3.5). Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína.

ENN MÁ EFLA
FAGLEGT STARF

2.2.2 ÁBENDINGAR TIL HÁSKÓLA ÍSLANDS

1. TAKA ÞARF AFSTÖÐU TIL NÝS SAMSTARFSSAMNINGIS UM FRUMGREINANÁM

Ríkisendurskoðun benti á að eðlilegt væri að Háskóli Íslands tæki sem fyrst afstöðu til þess hvort hann endurnýjaði samstarfssamning sinn við Keili um frumgreinanám sem rann út í árslok 2009 og hafði enn ekki verið endurnýjaður í ágúst 2010.

SAMSTARFSSAMN-
INGUR HÁSKÓLA
ÍSLANDS OG KEILIS



Í viðbrögðum Háskóla Íslands við þessari ábendingu árið 2010 kom fram að hann hefði beðið með að framlengja samstarfssamninginn uns fyrir lægi að fjárveiting fengist til að standa straum af kostnaði við starfsemi Háskólabrúar á árinu 2010. Háskólinn hefði þó þegar ákveðið að framlengja samninginn til ársloka 2010. Þá kom fram að enn lægi ekki fyrir hvort samningur Keilis við mennta- og menningarmálaráðuneyti um fjármögnun námsins yrði framlengdur en hann gildi til ársloka 2010. Loks var þess getið að háskólinn hefði ekki ákveðið með frekari framlengingu samstarfssamningsins, þ.m.t. um framtíðarfyrirkomulag Háskólabrúar.

SAMSTARFSSAMNINGUR FRAM Á MITT ÁR 2014

Skrifað var undir nýjan samstarfssamning Háskóla Íslands og Keilis um frumgreinanám 5. febrúar 2013 og gildir hann til 30. júní 2014. Ríkisendurskoðun telur því ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína. Engu að síður má velta fyrir sér hvort æskilegt sé að samstarf Háskóla Íslands og Keilis sé jafnan innsiglað með skammtímasamningum sem segja má upp með þriggja mánaða fyrirvara, eins og nú er raunin. Slíkt hlýtur að valda Keili vanda við að skipuleggja starf sitt til lengri tíma.

2. FRUMGREINAKENNSLA KEILIS UPPFYLLI FAGLEGAR GÆÐAKRÖFUR

HUGA ÞURFI AÐ FRÁVIKUM FRÁ EÐLILEGUM KRÖFUM

Ríkisendurskoðun benti á að þar sem Háskóli Íslands bæri faglega ábyrgð á frumgreinakennslu Keilis væri mikilvægt að hann væri stöðugt vakandi fyrir hugsanlegum annmörkum á henni, einkum frávikum frá eðlilegum kröfum um inntökuskilyrði nemenda í grunnnám, og gripi til viðeigandi ráðstafana ef þörf kræfi.

Í viðbrögðum Háskóla Íslands við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að hann hefði frá upphafi haft eftirlit með uppbyggingu náms í Háskólabrú Keilis. Rammi námsins hefði verið skilgreindur með samstarfssamningi háskólans og Keilis frá nóvember 2009. Jafnframt hefði verið sett á fót fagráð til að hafa eftirlit með framkvæmd námsins og gæðum þess. Í framkvæmd hefði eftirlitið í meginráttum verið tvenns konar. Annars vegar hefðu einstakar deildir háskólans komið á framfæri athugasemdum um uppbyggingu námsleiða hjá Keili í samráði við fulltrúa háskólans í fagráði. Hins vegar hefði fagráð Háskólabrúarinnar lagt ríka áherslu á að fylgst væri með námsframvindu nemenda af Háskólabrú.

Þá kom fram hjá háskólanum að umtalsverður hluti þeirra háskólanema sem komið hefðu frá Háskólabrú Keilis og lagt stund á nám við Háskóla Íslands hefðu lýst ánægju með undirbúning sinn fyrir háskólanám. Þótt reynslan af starfsemi Háskólabrúarinnar væri ekki löng og enn ekki komin heildarmynd af árangri nemendanna í Háskóla Íslands væri ljóst að efla þyrfti undirbúning nemenda Háskólabrúar í stærðfræði og tengdum greinum. Háskólinn myndi á næstu misserum efla eftirlit með námsframvindu og brottfalli háskólanema og greina eftir framhaldsskólum, þ.m.t. nemenda Háskólabrúar. Þá muni gefast betra tækifæri til að meta stöðu Háskólabrúar Keilis.

AUKIÐ EFTIRLIT FAGRÁÐS

Samkvæmt upplýsingum Háskóla Íslands til Ríkisendurskoðunar árið 2013 hefur hann brugðist við ábendingunni með auknu eftirliti fagráðs frumgreinanámsins sem skipað sé fulltrúum háskólans. Ekki kom þó fram í hverju aukið eftirlit skólans felst.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf háskólinn að efla enn frekar eftirlit sitt með frumgreinadeildar Keilis og gerðar eru til nemenda annarra framhaldsskóla. Miðað við áðurnefndar kannanir Háskóla Íslands á árunum 2011 og 2012 á námsvali grunnnemenda skólans árið 2010 og námsgengi nemenda í einstökum deildum hans á árunum 2008–11 vantar enn nokkuð upp á að nemendur Keilis hafi almennt jafn góðan grunn og nemendur annarra framhaldsskóla til að takast á við allar þær námsgreinar sem Háskóli Íslands býður. Vert er einnig að geta þess að enn uppfyllir frumgreinadeild Keilis ekki almenn inntökuskilyrði hjúkrunarfræðideildar Háskóla Íslands. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína.

**ENN ÞARF AÐ EFLA
EFTIRLIT**

3. HÆPIÐ ER AÐ SKILGREINA HÁSKÓLAKENNSLU KEILIS SEM ENDURMENNTUN INNAN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Ríkisendurskoðun taldi orka tvímælis að skilgreina háskólanám Keilis í orku- og umhverfistæknifræði og mekatróník tæknifræði sem endurmenntun innan verkfræðideildar Háskóla Íslands. Slíkt virtist á skjön við þá nýsamþykkt lög nr. 50/2010 um breytingu á lögum nr. 85/2008 um opinbera háskóla.

**HÁSKÓLAKENNSLA
KEILIS EKKI ENDUR-
MENNTUN INNAN
HÁSKÓLA ÍSLANDS**

Í viðbrögðum Háskóla Íslands við þessari ábendingu árið 2010 kom fram að í samningi háskólans og Keilis um háskólanám væri nám í orku- og umhverfistæknifræði og mekatróník tæknifræði á vettvangi Keilis skipulagt sem endurmenntun á vegum einstakra deilda Háskóla Íslands. Skilgreiningu á hugtakinu endurmenntun hefði síðan verið breytt með lögum og heimildir háskólans til að bjóða upp á nám undir formerkjum endurmenntunar þar með þrengdar. Háskólinn tók undir með Ríkisendurskoðun að lagabreytingin kallaði á uppsögn samningsins við Keili og yrðu viðræður teknar upp milli samningsaðila. Þá benti háskólinn á að eftir lagabreytinguna væri Keili ekki heimilt að innheimta skólagjöld fyrir háskólanám. Loks sagði háskólinn að endurskoða yrði fyrirkomulag samstarfs Háskóla Íslands og Keilis, bæði hvað varðaði Háskólabrú og háskólanám í orku- og umhverfistæknifræði og mekatróník tæknifræði.

Samkvæmt upplýsingum Háskóla Íslands til Ríkisendurskoðunar árið 2013 var hugtakið endurmenntun skilgreint í lögum vorið 2010 með öðrum hætti en áður. Í framhaldi af því hafi stjórnvöld veitt fé til Háskóla Íslands til þess að standa undir kostnaði við námið sem nú sé rekið með sama hætti og annað nám við háskólann án skólagjalda og á faglegru ábyrgð rafmagns- og tölvuverkfræðideildar Háskóla Íslands. Námið fari þó fram á vettvangi Keilis og hafi verið gerður samningur um það fyrirkomulag sem gildi til 30. júní 2014. Unnið sé að framtíðarfyrirkomulagi námsins og skipan þess innan háskólans. Þannig sé í gangi vinna við að fella námið inn í kerfi háskólans, þ.e. færa færslu nemendabókhalds tæknifræðinema frá Keili inn í nemendakerfi háskólans og aðlaga námsleiðirnar og námskeiðsnúmer að kerfi háskólans, enda litið svo á að nemendur í tæknifræðináminu séu nemendur háskólans. Þá segir háskólinn að gert sé ráð fyrir að þessu verði lokið fyrir miðjan febrúar 2014 er kennsluskrá skólans 2014–15 verði birt. Einnig sé til athugunar hvar og með hvaða hætti námið verði vistað til frambúðar, þ.e. sem námsbraut innan tiltekinnar deildar eða í samvinnu deilda. Loks kemur fram hjá háskólanum að síðan verði skoðað með hvaða hætti samstarf hans og Keilis verði háttað.

**BREYTINGAR HAFA
VERIÐ GERÐAR**

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna þar sem bætt hefur verið úr þeim annmörkum sem athygli var vakin á.

2.2.3 ÁBENDINGAR TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

1. SETJA BER SKÝRA STEFNU UM FJÁRVEITINGAR TIL SKÓLASTARFS

Ríkisendurskoðun benti á að á tímum endurskipulagningar og aðhalds í ríkisfjármálum væri mikilvægt að nýta vel takmarkaða fjármuni sem rynnu til skólastarfs. Þar hlytu yfirvöld menntamála að ráða ferðinni og móta tillögur um það hvernig fjárveitingum skyldi varið. Eðlilegt væri að þær tækju mið af faglegri greiningu á þörf samfélagsins fyrir mismunandi menntun. Ekki yrði fallist á að ríkisstyrktir einkaskólar yxu óhindrað og án samráðs við menntayfirvöld. Einnig þyrfti að huga vel að því hvort réttara væri að efla nýja skóla eða stuðla að sameiningu þeirra og eldri skóla. Að mati Ríkisendurskoðunar bæri mennta- og menningarmálaráðuneyti að taka afstöðu til slíkra mála þegar tekin væri ákvörðun um áframhaldandi ríkisstuðning við Keili.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við þessari ábendingu árið 2010 kom fram að það tæki undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar að nýta þyrfti vel takmarkaða fjármuni sem veitt væri til skólastarfs og að þar hlytu yfirvöld menntamála að ráða ferðinni og setja ramma um fjárveitingar. Fram kom líka að fjárframlög til Keilis hefðu verið ákveðin með öðrum hætti en tíðkast um framhaldsskóla. Á fjárlögum ársins 2010 hefði Alþingi ákveðið að veita 108 m.kr. til reksturs Keilis og gerði ráðuneytið samning við félagið um ráðstöfun þess fjár. Þá kom fram að stefna ráðuneytisins hefði verið sú að leitast við að tryggja fjölbreytt námsframboð á framhaldsskólastigi þar sem hagsmuna allra væri gætt bæði að því er varðar gæði og skilvirkni. Loks sagði ráðuneytið að á sama tíma og samdráttur væri í ríkisbúskapnum hefði eftirspurn eftir námi á framhaldsskólastigi aukist og við hefðu bæst sérstök menntaúrræði fyrir fólk í atvinnuleit. Ljóst væri að þetta myndi kalla á frekari hagræðingu í útgjöldum.

Í svörum sínum árið 2013 bendir ráðuneytið sérstaklega á að Alþingi fari með fjárveitingarvaldið. Vilji þess að styðja við starfsemi Keilis hafi verið skýr og hafi það aukið fjárveitingar til skólans. Ráðuneytið hafi ekki talið fært að sameina Keili öðrum menntastofnunum bæði vegna skýrs vilja fjárveitingarvaldsins og einnig væri hér um einkaskóla að ræða sem ráðuneytið hefði takmarkað forræði yfir.

Miðað við svör mennta- og menningarmálaráðuneytis telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu sína. Engu að síður áréttar stofnunin það sjónarmið að fjárveitingar ríkisins jafnt til einkarekinna sem opinberra skóla taki mið af almennri skólastefnu stjórnvalda og samræmdum reglum ráðuneytisins um fjármögnun skóla. Einnig sé eðlilegt að einkareknir skólar falli undir fyrirhugaða endurskipulagningu náms á framhaldsskóla- og háskólastigi.

2. EFLA ÞARF EFTIRLIT OG AÐHALD MEÐ EINKASKÓLUM

Ríkisendurskoðun taldi að mennta- og menningarmálaráðuneyti bæri að efla bæði fjárhagslegt og faglegt eftirlit sitt með þeim einkaskólum sem það semdi við um tiltekna þjónustu. Þetta gilti jafnt um Keili sem aðra skóla. Mikilvægt væri að rekstur þeirra væri tryggur jafnframt því sem hagsmunir nemenda væru hafðir í heiðri.

FRAMLÖG TAKI MIÐ
AF SKÝRRI STEFNU
STJÓRNVALDA

VILJI ALÞINGIS SKÝR

EFLA BERI FJÁRHAGS-
LEGT OG FAGLEGT
EFTIRLIT

Í viðbrögðum ráðuneytisins við þessari ábendingu árið 2010 kom fram að það væri sammála að efla bæri fjárhagslegt og faglegt eftirlit með einkaskólum sem það semdi við. Þá sagði ráðuneytið að á sama tíma og það vildi gjarnan standa betur að eftirlitinu og verja til þess meira fé, tæki það þátt í því að lækka ríkisútgjöld til að ná markmiðum í ríkisfjármálum og væri því þröngur stakkur sniðinn að þessu leyti.

Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins árið 2013 hefur það aukið eftirlit sitt með einkaskólum með því að taka upp sérstakt samningskerfi í málaskrá. Þar eru fjárhagsleg og fagleg atriði skráð og vöktuð. Jafnframt er þeim fylgt eftir með því að kalla eftir gögnum, greina þau og funda með skólum tvisvar á ári.

Miðað við upplýsingar mennta- og menningarmálaráðuneytis og Keilis hafa þessir aðilar ekki að öllu leyti sama skilning á því hvernig Keilir skyldi nýta samningabundin ríkisframlög til kennslu árin 2011–12 (sjá kafla 3.2). Ríkisendurskoðun telur því rétt að ítreka ábendingu sína. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að fylgjast grannt með því að framlög ríkisins til Keilis renni til þess náms sem samningar kveða á um hverju sinni og að fjöldi nemenda sé sá sem framlögin byggja á. Komi í ljós frávik við uppgjörber ráðuneytinu að grípa til viðeigandi ráðstafana.

3. MÓTA ÞARF SAMRÆMDAR REGLUR UM FRUMGREINAKENNSLU

Ríkisendurskoðun taldi að mennta- og menningarmálaráðuneyti bæri að gera sérstaka úttekt á frumgreinakennslu í landinu og móta um hana samræmdar reglur til að tryggja gæði námsins og hagsmuni nemenda. Óeðlilegt væri að einstakir háskólar og samstarfsaðilar þeirra stjórnuðu ferðinni í þeim efnum.

Ríkisendurskoðun fylgdi þessari ábendingu eftir árið 2012 með sérstakri úttekt, *Frumgreinakennsla íslenskra skóla*, og ítrekaði þar athugasemdir sínar um að setja þyrfti frumgreinanáminu skýra og afmarkaða lagaumgjörð eða fella það að almennu framhaldsskólanámi.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við þessari ábendingu árið 2010 kom fram að í ljósi þess hversu umfangsmikið það aðfaranám væri orðið sem fjallað er um í 3. mgr. 19. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla mætti fallast á það með Ríkisendurskoðun að tímabært væri að gera á því sérstaka úttekt og ef til vill að setja um þetta nám samræmdar reglur.

Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins árið 2013 hefur það í kjölfar ábendinga Ríkisendurskoðunar kallað eftir upplýsingum frá skólum sem bjóða upp á frumgreinanám um kostnað vegna þess náms. Í framhaldinu hafi ráðuneytið beitt sér fyrir breytingu á lögum um háskóla nr. 63/2006 sem Alþingi samþykkti árið 2012. Í 19. gr. þeirra sé veitt heimild til að setja reglur um aðfaranám að háskólanámi. Reglurnar voru undirritaðar 15. júní 2013 en hafa enn ekki verið gefnar út.

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu en hvetur ráðuneytið til að gefa reglurnar út hið fyrsta.

MISMUNANDI SKILNINGUR

MÓTA ÞARF REGLUR UM FRUMGREINANÁM

REGLUR UM AÐFARANÁM TILBÚNAR

3 REKSTUR KEILIS EHF.

3.1 KENNSLUHALD KEILIS

Undanfarin ár hefur Keilir boðið nám á fjórum megin sviðum: Í fyrsta lagi Háskólabró sem í samstarfi við Háskóla Íslands býður frumgreinanám fyrir fullorðna einstaklinga sem ekki hafa lokið stúdentsprófi en hyggja á háskólanám. Í öðru lagi Íþróttakademíu sem býður m.a. nám í ÍAK einkaþjálfun. Í þriðja lagi Flugakademíu sem auk einka- og atvinnuflugmannsnáms býður nám í flugþjónustu og flugumferðarstjórn. Í fjórða lagi Tækni-fræði sem í samstarfi við Háskóla Íslands býður nám í orku- og umhverfis-tækni-fræði og mekatróník hátækni-fræði.

Eins og fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2010 er frumgreina- og tækni-fræðinám Keilis starfrækt samkvæmt samningum félagsins við Háskóla Íslands og með til-vísun í lög um háskóla. Annað nám skólans sem ríkið styður með fjárframlögum hefur byggt á viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðuneytis á Keili sem einkaskóla á framhaldsskólastigi og með vísun í nánar tiltekna námsbrautir. Sú viðurkenning ræðst einkum af því hvort rekstrargrundvöllur sé tryggur og námsbrautir falli að ákvæðum aðal-námskrár framhaldsskóla. Frá 8. maí 2008 til 7. maí 2011 náði slík viðurkenning Keilis til námsbrauta fyrir verðandi flugþjóna, flugumferðarstjóra og ÍAK einkaþjálfara. Síðan þá hefur nám Keilis í flugþjónustu og flugumferðarstjórn ekki notið viðurkenningar. Hinn 16. september 2011 var skólanum aftur á móti veitt tímabundin viðurkenning til kennslu á námsbraut í ÍAK einkaþjálfun og gildi hún til 31. júlí 2013. Ný viðurkenning um kennslu á námsbraut í ÍAK einkaþjálfun bíður undirritunar í ráðuneytinu og mun gilda til 31. júlí 2015.

Í lögum nr. 63/2006 um háskóla, lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla og reglugerð nr. 426/2010 um viðurkenningu einkaskóla á framhaldsskólastigi er sérstaklega tekið fram að viðurkenning mennta- og menningarmálaráðuneytis á slíkri skólastarfsemi feli hvorki í sér skuldbindingu stjórnvalda um fjárframlög til starfseminnar né fjárhagslega eða rekstrarlega ábyrgð á henni. Viðurkenning ráðuneytisins sé aftur á móti forsenda fjár-framlaga ríkisins sem endanlega ráðast af ákvörðun Alþingis við gerð fjárlaga hverju sinni. Viðurkenningin er sömuleiðis forsenda þess að Lánasjóður íslenskra námsmanna veiti nemendum lán til framfærslu og skólagjalda.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur reglulega gert samninga við Keili um ráð-stöfun rekstrarframlags í fjárlögum. Hinn 7. maí 2010 var gerður samningur um ráð-stöfun á framlagi þess árs til frumgreinanáms og námsbrauta fyrir flugþjóna, flugum-ferðarstjóra og ÍAK einkaþjálfara. Hinn 9. desember 2011 var einnig gerður samningur um ráðstöfun framlaga til frumgreinanáms og ÍAK einkaþjálfaranáms á árunum 2011–12 og vegna flugþjóna- og flugumferðarstjóranáms á vormisseri 2011. Ekki hefur enn

NÁM Á FJÓRUM
MEGINSVIÐUM

MISMUNANDI
FORSENDUR EFTIR
GREINUM

VIÐURKENNING
FORSENDA FRAM-
LAGA

SAMNINGAR UM
RÁÐSTÖFUN FJÁR

verið gerður samningur um ráðstöfun framlaga ársins 2013 þótt árið sé nú nær liðið og gerir Ríkisendurskoðun athugasemd við það.

3.2 FJÁRVEITINGAR RÍKISINS TIL KEILIS EHF. 2007–13

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2010 kom fram að íslenska ríkið og félög og stofnanir í eigu þess hefðu allt frá upphafi lagt nokkurt fé til Keilis. Háskóli Íslands, Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. (Kadeco) og Flugstoðir ohf. lögðu félaginu til samtals 110,1 m.kr. í stofnframlög á árinu 2007 og samsvaraði það um þriðjungshlut í því. Alþingi veitti skólanum alls 343,6 m.kr. í fjárlögum 2007–10 og átti það fé einkum að renna til frumgreinakennslu skólans. Þá veitti Alþingi Orku- og tækniskóla Keilis 32 m.kr. Loks veitti Þróunarfélagið Keili 150 m.kr. árið 2009 vegna stofnkostnaðar og tækjakaupa og 50 m.kr. vegna húsnæðismála á árunum 2009–10. Bein og óbein framlög ríkisins til uppbyggingar og reksturs Keilis ehf. árin 2007–10 námu því alls 685,7 m.kr. Þá kemur fram í skýrslunni að samskipti Keilis og íslenska ríkisins hefðu verið Keili hagfelld um margt, t.d. vegna hagstæðra fasteignakaupa árið 2007.

Könnun Ríkisendurskoðunar árið 2013 leiddi í ljós að ríkissjóður veitti Keili að jafnaði 223–236 m.kr. árleg framlög í fjárlögum og fjáráukalögum vegna kennslu á árunum 2011–13.

MARGVÍSLEG FRAMLÖG RÍKISINS

3.1 Framlög ríkisins til Keilis ehf. árin 2007–13 í m.kr.	2007–10	2011	2012	2013	SAMTALS
STOFNFRAMLÖG					
RÍKISSTOFNANIR	110,1				110,1
ÞRÓUNARFÉLAG KEFLAVÍKUR	200,0				200,0
FRAMLÖG VEGNA ÞJÓNUSTU TIL FRUMGREINANÁMS OG NÁMS Á FRAMHALDSSKÓLASTIGI	343,6	152,1*	155,2	159,3	810,2
TIL ORKU- OG TÆKNISKÓLA	32,0	50,0	70,0	76,4	228,4
VEGNA „NÁM ER VINNANDI VEGUR“		20,4			20,4
SAMTALS	685,7	222,5	225,2	235,7	1.369,1
*ÞAR AF 50 M.KR. Í FJÁRAUKALÖGUM					

Eins og tafla 3.1 sýnir hafa framlög ríkissjóðs til Keilis verið af þrennum toga. Í fyrsta lagi bein framlög vegna frumgreinanáms og annars viðurkennds náms á framhaldsskólastigi sem samið hefur verið um að styðja. Í öðru lagi framlög til orku- og tæknifræðikennslu skólans. Þau framlög renna um Háskóla Íslands og greiðir Keilir háskólanum 4% þeirra sem umsýslugjald. Í þriðja lagi framlög vegna tímabundna átaksverkefnisins *Nám er vinnandi vegur* sem laut að vinnumarkaðsaðgerðum og eflingu menntunar. Það framlag sem Keilir fékk árið 2011 vegna þessa tengist eingöngu frumgreinanáminu.

Samtals hafa framlög ríkisins til Keilis numið 1.369,1 m.kr. á árunum 2007–13. Þar eru þó ekki taldir með ýmiss konar styrkir sem Keilir hefur fengið undanfarin ár, t.d. vegna *Sumarátaks námsmanna*, hefðbundinna starfsþjálfunarsamninga og sérstakra styrkja sem atvinnulausir námsmenn hafa getað sótt um. Að jafnaði hafa framlög ríkisins undanfarin ár numið milli 34–35% af heildartekjum Keilis. Þá hefur hlutfé ríkisfyrirtækja og stofnana í Keili aukist úr rúmlega 30% í rúmlega 40%.

RÍKISFRAMLÖG 34- 35% AF HEILDAR- TEKJUM

Eins og komið hefur fram renna fjárframlög ríkisins til tæknifræðináms Keilis um Háskóla Íslands í samræmi við fjölda nemendaígilda. Samkvæmt upplýsingum frá Keili skipti skólinn samningsbundnum framlögum ríkissjóðs vegna frumgreinanáms og annars náms á framhaldsskólastigi með eftirfarandi hætti árin 2010–12.

3.2 Skipting Keilis á samningsbundnu ríkisframlagi árin 2010–12 í m.kr.*				
	2010	2011	2012	SAMTALS
FRUMGREINANÁM	68,7 (63,6%)	96,8 (63,4%)	111,6 (71,9%)	277,1 (66,7%)
ÍAK EINKAÞJÁLFUN	26,3 (24,4%)	44,3 (29,1%)	43,6 (28,1%)	114,2 (27,5%)
NÁM TENGT FLUGI	13,0 (12,0%)	11,0 (7,2%)		24,0 (5,8%)
SAMTALS	108,0 (100%)	152,1 (100%)	155,2 (100%)	415,3 (100%)

* SKV. UPPLÝSINGUM KEILIS 10.12.13.

MISRÆMI Í SKIPTINGU FRAMLAGA

Athygli vekur að skipting Keilis á ríkisframlaginu á árunum 2011–12 samræmist ekki að öllu leyti áætlaðri skiptingu mennta- og menningarmálaráðuneytis á sama framlagi miðað við upplýsingar þess um nemendafjölda (tafla 3.3), sbr. bréf ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar frá 7. nóvember 2013. Samkvæmt þeirri áætlun skyldi Keilir einungis verja þessu framlagi til annars vegar frumgreinanáms og hins vegar til ÍAK einkaþjálfunar. Engu fé skyldi varið til flugtengds náms. Með því að bera saman töflur 3.2 og 3.3 sést einnig að Keilir og ráðuneytið skipta framlögum hlutfallslega mismunandi, einnig árið 2012 þegar báðir aðilar horfa einungis til tveggja greina.³

3.3 Skipting ráðuneytis á reiknuðu ríkisframlagi árin 2011–12 í m.kr.*				
	2011		2012	
FRUMGREINANÁM	91,9	59,5%	99,7	62,9%
ÍAK EINKAÞJÁLFUN	61,9	40,2%	58,9	37,1%
NÁM TENGT FLUGI	0	0%	0	0%
SAMTALS	153,8**	100%	158,6***	100%

* SKV. UPPLÝSINGUM MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS 7.11.13
 **GREITT SAMKV. FJÁRLÖGUM OG FJÁRAUKALÖGUM 152,1 M.KR.
 ***GREITT SAMKVÆMT FJÁRLÖGUM 155,2 M.KR.

SAMEIGINLEGUR SKILNINGUR NAUÐSYNLEGUR

Ríkisendurskoðun telur afar mikilvægt að mennta- og menningarmálaráðuneyti og forsvarsmenn Keilis hafi sama skilning á því hvernig beri að nýta samningabundin ríkisframlög til kennslu. Sá munur sem hér kemur fram bendir einnig til þess að upplýsingaflæði milli þessara aðila sé tæpast nógu gott og að bæta þurfi reglulegt eftirlit ráðuneytisins með nýtingu framlaga.

3.3 REKSTRARSTAÐA KEILIS EHF. ÁRIN 2007–12

Þrátt fyrir beinan og óbeinan fjárstuðning ríkisins hefur verið halli á rekstri Keilis ehf. öll árin sem hann hefur starfað nema árin 2008 og 2010. Árið 2008 var 172,9 m.kr. hagnaður sem einkum kom til af 191 m.kr. hagnaði af fasteignasölu. Sú sala gekk að stærstum hluta til baka árið 2009 og átti drýgstan þátt í því að það ár varð 272,7 m.kr. halli á rekstrinum. Árin 2007–09 nam hallarekstur skólans samtals 136 m.kr. Árið 2010 var 2,1 m.kr. hagnaður á rekstrinum, einkum vegna þess að í fyrsta skipti frá stofnun

HALLAREKSTUR FLEST ÁR

³ Ríkisendurskoðun leitaði skýringa ráðuneytisins á þessum mun en fékk engin svör.

skólans árið 2007 voru tekjur hærrí en gjöld og vegna jákvæðs gengismunar. Árið 2011 var 61,8 m.kr. halli og árið 2012 20,3 m.kr. halli. Samtals var því 216 m.kr. halli á rekstrinum árin 2007–12. Eigið fé nam 208 m.kr. í árslok 2009, 210,2 m.kr. í árslok 2010, 148,3 m.kr. í árslok 2011 og 164,5 m.kr. í árslok 2012. Þrátt fyrir 20,3 m.kr. halla árið 2012 jókst eigið fé skólans milli ára vegna þess að hann seldi Þróunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. eigin hlutabréf það ár fyrir 36,5 m.kr. Þau bréf hafði hann þetta sama ár fengið endurgjaldslaut frá öðrum hluthafa (Samtökum sveitarfélaga á Suðurlandi).

Eins og tafla 3.4 sýnir hefur að sumu leyti orðið jákvæður viðsnúningur í rekstri Keilis ehf. undanfarin ár. Á tímabilinu 2010–12 urðu reglubundnar tekjur félagsins af þjónustusamningum við mennta- og menningarmálaráðuneyti og Háskóla Íslands og af skólagjöldum vegna kennslu, rannsókna og húsnæðis jafnan hærrí en reglubundinn kostnaður félagsins vegna launa og almenns reksturs. Einn og sér skilaði þessi rekstur 41,1 m.kr. afgangi árið 2010, 40 m.kr. afgangi árið 2011 og 71,7 m.kr. afgangi árið 2012 eða samtals 152,8 m.kr. afgangi á tímabilinu. Árin 2007–09 voru reglubundnar tekjur hins vegar 172,7 m.kr. lægri en reglubundinn kostnaður.

JÁKVÆÐUR VIÐSNÚNINGUR

3.4 Rekstrarreikningur Keilis ehf. árin 2007–12 í m.kr.*					
	2007–09	2010	2011	2012	SAMTALS
REKSTRARTEKJUR	877,5	557,4	639,9	650,5	2.725,3
REKSTRARGJÖLD	-1.050,2	-516,3	-599,9	-578,8	-2.745,2
MISMUNUR	-172,7	41,1	40,0	71,7	-19,9
AFSKRIFTIR–SÖLUHAGN/TAP	-43,9	-37,6	-44,6	-45,9	-172,0
FJÁRMUNATEKJUR OG GJÖLD	80,6	-1,4	-57,2	-46,1	-24,1
HAGNAÐUR/TAP	-136,0	2,1	-61,8	-20,3	-216,0
EIGIÐ FÉ Í ÁRSLOK	208,0	210,2	148,3	164,5**	

*SBR. ÁRSREIKNINGA KEILIS EHF. 2007–12 (SAMSTÆÐA)
**SELD EIGIN BRÉF INNIFALIN

Til að Keilir ehf. geti staðið undir afborgunum af lánum þarf regluleg starfsemi hans engu að síður að skila meiri afgangi en verið hefur undanfarin ár. Samkvæmt ársreikningi Keilis ehf. fyrir árið 2012 námu heildarskuldir samstæðufélagsins 555 m.kr. í lok þess árs. Þar af námu heildarskuldir móðurfélagsins, sem stendur fyrir skólahaldi, 389,8 m.kr. Langstærsta skuld þess, 256,8 m.kr., var við Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. Þá skuld átti Keilir að greiða 1. janúar 2013. Eftir viðræður félagsins og fjármála- og efnahagsráðuneytis samþykkti stjórn Þróunarfélagsins í apríl 2013 að skuldin, sem er verðtryggð með byggingavísitölu, skyldi greidd eigi síðar en 1. janúar 2018. Sömuleiðis voru vextir af láninu felldir niður. Einnig var samþykkt að breyta lóðarsamningum vegna kaupa Keilis á tilteknum fasteignum og lækka lóðarleigu. Loks var gefin heimild til að fella niður lóðarleigu næstu sex árin frá 1. janúar 2013.

MARGVÍSLEGAR ÍVILNANIR

Breytingar þessar voru gerðar til að styrkja stoðir og rekstur Keilis næstu sex árin og efla grundvöll menntunar og rannsókna á Ásbrú. Samkvæmt ársreikningi Keilis ehf. fyrir árið 2012 nema afborganir af langtímaskuldum móðurfélagsins árin 2013–17 engu að síður 52 m.kr. eða að jafnaði 10,4 m.kr. á ári og hefur þá verið tekið tillit til að skuld skólans við Þróunarfélagið verður ekki greidd fyrr en 1. janúar 2018. Að auki var móðurfélagið í ábyrgð fyrir skuldbindingum dótturfélagsins KAOC vegna flugvélakaupa,

AFBORGANIR OG ÁBYRGÐ Á SKULDBINDINGUM



samtals að eftirstöðvum 104 m.kr. í árslok 2012. Þá hefur rekstrar- og eignarstaða dótturfélaga Keilis ehf. bein áhrif á afkomu áðurnefnds móðurfélags.

ÁSTÆÐA TIL AÐ HAFA ÁHYGGJUR

Þó að Keilir hafi verið rekinn með afgangi fyrir afskriftir og fjármagnsliði síðastliðin þrjú ár er tap á rekstrinum í heild. Nái félagið ekki að snúa við þessari þróun er hætt við að eigið fé þess verði nánast uppurið eftir nokkur ár. Vandséð er hvernig það eigi þá að greiða skuld sína við Þróunarfélagið. Þá þarf Keilir ehf. á komandi árum fjármagn til að standa undir viðhaldi og endurnýjun á t.d. flugvélum og flugvélahlutum. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að viðurkenning einkaskóla til kennslu byggir m.a. á að fjárhagslegur rekstur þeirra sé tryggur. Að mati Ríkisendurskoðunar er því full ástæða til að hafa áhyggjur af framtíð Keilis á komandi árum. Keilir vinnur nú að gerð fimm ára rekstraráætlunar en hún liggur enn ekki fyrir. Í þeirri áætlun mun gert ráð fyrir því að unnt verði að leggja fé til hliðar næstu fimm ár og taka að auki fasteignalán til að mæta skuldinni við Þróunarfélagið sem stafar af fasteignaviðskiptum.

3.4 HLUTAFÉ KEILIS EHF. Í ÁRSLOK 2012

HLUTAFÉ RÝRNAÐ UM TÆPAN HELMING

Hlutafé Keilis ehf. að nafnverði nam 344 m.kr. í ársbyrjun 2012 en 310,4 m.kr. í lok þess árs. Fimm hluthafar eiga hver yfir 10% eignarhluta og er Háskóli Íslands stærstur þeirra með 25,8% hlut. Samkvæmt ársreikningi Keilis fyrir árið 2012 er innra virði hlutafjár félagsins 0,53% (þ.e. hlutfallið milli eigin fjár og nafnverðs hlutafjár). Hlutafé Keilis hefur því rýrnað um tæplega helming. Vegna þessa taldi Fjársýsla ríkisins rétt að færa niður hlutafé Háskóla Íslands í Keili um tæpar 58 m.kr. í ríkisreikningi 2012. Þessi rýrnun rennir enn frekari stoðum undir þá skoðun Ríkisendurskoðunar að Keilir þurfi að grípa til frekari aðgerða svo að félagið gangi ekki um of á eigið fé sitt.

3.5 HÁSKÓLABRÚ – FRUMGREINAEILD

FRUMGREINANÁMIÐ FULLNÆGIR AL- MENNUM KRÖFUM HÁSKÓLA

Þar sem stór hluti framlags ríkissjóðs til Keilis fer til kennslu í frumgreinadeild verður hér fjallað í stuttu máli um fjölda nemenda í henni árin 2010–13, framlög ríkisins til hennar og skólagjöld. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar 2010 er einn kafli um frumgreinadeild skólans. Fram kom að Keilir hóf strax haustið 2007 að bjóða frumgreinanám á eigin vegum undir nafninu Háskólabrú. Háskóli Íslands ber þó faglega ábyrgð á náminu sem styðst við heimild í 19. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla um aðfaranám. Almennt mun frumgreinanám frá Keili metið nægjanlegt til inngöngu í innlenda háskóla, að undangengnu einstaklingsbundnu mati. Frumgreinanám Keilis uppfyllir þó ekki inntökukröfur hjúkrunardeildar Háskóla Íslands nema með sérstökum undantekningum. Dæmi munu einnig um að nemendur frá Keili hafi fengið inngöngu í erlenda háskóla.

Frumgreinanám Keilis er heilsársnám og er við skipulag kennslu bæði tekið mið af aðalnámsskrá framhaldsskóla og þeim kröfum sem einstakar deildir Háskóla Íslands gera um lágmarksfjölda eininga til að hljóta inntöku. Þá hefur skólinn miðað einingar sínar við einingar framhaldsskóla. Lokapróf er því talið sambærilegt stúdentsprófi þótt það veiti ekki þá námsgráðu. Auk staðarnáms á Ásbrú hefur Keilir haslað sér völl annars staðar á landinu sem fjarnámsskóli. Frá hausti 2010 hefur einnig verið boðið upp á staðarnám Háskólabrúar á Akureyri í samvinnu við Símenntunarmiðstöð Eyjafjarðar.

Af töflu 3.5 má ráða að árlegir frumgreinanemendur Keilis hafi að jafnaði verið á bilinu 252–298 á árunum 2010–13. Þetta er nokkur fjölgun frá fyrri árum og samfara því hafa reglubundnar tekjur Keilis af náminu aukist talsvert eftir 2010. Sé miðað við að námið taki að jafnaði tvær annir má einnig ráða af töflunni að á bilinu 52–73% allra skráðra nemenda hafi lokið námi ár hvert og hefur það hlutfall hækkað jafnt og þétt með hverju ári. Engu að síður virðist enn talsvert um brottfall nemenda eða seinkun í námi og er ástæða til að hvetja skólann til að vinna gegn því.

Forsvarsmenn Keilis hafa upplýst Ríkisendurskoðun um ýmsar aðgerðir sínar til að draga úr brottfalli og er vert að fagna þeim. Sömuleiðis hafa þeir bent á að sumir frumgreinanemenda skólans þurfi lengri tíma en tvær annir til að ljúka námi eða kjósi af ýmsum ástæðum að breyta námi sínu, s.s. að fara í fjarnám í stað staðarnáms. Þeir teljist því ekki brottfallsnemendur að mati skólans þó að þeir hafi breytt takti sínum frá upphaflegum áætlunum. Flestir nemendur á Háskólabrú ljúki námi eða um 85%.

AÐGERÐIR TIL AÐ DRAGA ÚR BROTTFALLI

3.5 Nemendur í frumgreinanámi 2010–13 (V: Vor; H: Haust)*								
SKRÁÐIR	V/2010	H/2010	V/2011	H/2011	V/2012	H/2012	V/2013	H/2013
STAÐARNÁM	99	135	116	170	156	140	134	129
FJARNÁM	156	113	146	119	155	144	147	128
SAMTALS	255	248	262	289	311	284	281	257
ÚTSKRIFAÐIR		2010		2011		2012		2013
STAÐARNÁM		82		93		123		98
FJARNÁM		49		80		90		98
SAMTALS		131		173		213		196

*SKV. UPPLÝSINGUM FRÁ KEILI

Í töflu 3.6 kemur fram að á árunum 2010–12 var samtals 1,6 m.kr. halli af frumgreinanáminu sem stafaði eingöngu af halla ársins 2011.⁴ Þetta er talsverð breyting frá fyrstu þremur starfsárum félagsins (2007–09) þegar 95,8 m.kr. tap varð af frumgreinanáminu. Taflan sýnir einnig að á árunum 2010–12 námu skólagjöld 62,8% af tekjum vegna frumgreinanámsins en ríkisstyrkur 37,2%. Einnig þetta er breyting frá fyrstu þremur starfsárum Keilis þegar skólagjöld námu 44,5% af tekjum en ríkisstyrkur 55,5%.

SKÓLAGJÖLD GREIDD MEÐ NÁMSLÁNUM

3.6 Tekjur og gjöld vegna frumgreinanáms 2010–12 í m.kr.*						
ÁR	SKÓLAGJÖLD	RÍKISSTYRKUR	TEKJUR ALLS	GJÖLD ALLS	HAGN./TAP	
2010	140,2	68,7	208,9	203,3	5,6	
2011	147,3	90,3	237,6	245,5	-7,9	
2012	150,9	100,2	251,1	250,4	0,7	
SAMTALS	438,4	259,2	697,6	699,2	-1,6	
HLUTFALL	62,8%	37,2%	100%			

*SKV. UPPLÝSINGUM FRÁ KEILI

⁴ Vert er að geta þess að í gjöldum er ekki gert ráð fyrir afskriftum á eignum félagsins.

Vert er að geta þess að skólagjöld nemenda Keilis eru að stórum hluta greidd með námslánnum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Keili frá 2010 kom fram að lauslega áætluð hafi þau staðið undir um 86% allra skólagjalda á tímabilinu 2007–09.

Í samningum mennta- og menningarmálaráðuneytis við Keili um ráðstöfun rekstrarframlags í fjárlögum er framlögum ekki skipt nákvæmlega milli greina. Miðað hefur verið við fjölda nemenda í fullu námi sem ganga til prófs (ársnemendur) í hverri viðurkenndri grein sem samningar kveða á um og nettóframlag til sambærilegs náms í öðrum skólum. Vegna frumgreinanámsins er miðað við sambærilegt nám hjá Háskólanum í Reykjavík og Háskólanum á Bifröst. Af þessu má ljóst vera að Keilir hefur notið jafnræðis við aðra skóla í fjárveitingum til frumgreinanáms. Endanlegt framlag verður þó aldrei hærra en fjárlög gera ráð fyrir. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti áætlað að árlega hafi verið greitt fyrir 202–204 ársnemendur í frumgreinanámi á tímabilinu 2011–12.