



Rekstrarstaða og reiknilíkan framhaldsskóla

Febrúar 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur	7
2 Rekstrarstaða framhaldsskóla	8
2.1 Þróun rekstrar 2008–13	8
2.2 Aðgerðir mennta- og menningarmálaráðuneytis	10
2.2.1 Fjárhagslegt eftirlit	10
2.2.2 Aðrar aðgerðir	11
2.3 Fjárlög 2014	13
3 Reiknilíkan framhaldsskóla	15
3.1 Tilgangur og hlutverk reiknilíkans framhaldsskóla	15
3.2 Viðhorf skólastjórnenda til reiknilíkansins	16
3.3 Áform um endurskoðun reiknilíkansins	19
4 Hagræðing náms	21
4.1 Mikil útgjöld til menntamála og mikið brottfall	21
4.2 Stytting námstíma	21

Niðurstöður og ábendingar

Á síðustu árum hefur rekstrarstaða framhaldsskólanna versnað mjög og halli myndast hjá flestum þeirra. Samkvæmt bráðabirgðatölum frá byrjun febrúar 2014 voru alls 16 af 28 opinberum framhaldsskólum reknir með halla árið 2013 og var samanlögð rekstrarafkoma allra 28 skólanna neikvæð um 109 m.kr. í árslok. Að auki voru 15 skólar með uppsafnaðan halla (neikvæðan höfuðstól) í árslok. Samtals var eiginfjárstaða allra 28 skólanna neikvæð um 99 m.kr. Þar sem fjárlög ársins 2014 miða við að heildarfjárveiting til málaflokks framhaldsskóla lækki um 3,1% frá árinu 2013 er fyrir séð að vandi skólanna mun enn aukast það ár verði ekki gripið til viðeigandi ráðstafana.

Samanlögð
rekstrarafkoma
neikvæð um
109 m.kr.

Rekstrarvanda framhaldsskólanna má einkum rekja til þess að árleg framlög ríkissjóðs til þeirra hafa dregist saman undanfarin ár vegna minnkandi tekna ríkissjóðs. Umfang skólastarfs eða áherslur hafa hins vegar ekki breyst til samræmis. Sé sérstaklega horft til þeirra 26 opinberu skóla sem voru starfræktir allt tímabilið 2008–12 sést að samanlögð framlög ríkissjóðs til þeirra voru tæpum 2 ma.kr. lægri árið 2012 en árið 2008 miðað við verðlag ársins 2012. Það jafngildir 12,7% rýrnun. Þó að útgjöld skólanna hafi einnig lækkað verulega dugir það ekki til.

Framlög lækkuðu
um 2 ma.kr. milli
2008 og 2012

Fulltrúar bæði mennta- og menningarmálaráðuneytis og framhaldsskólanna eru á einu máli um að rekstur skólanna sé kominn að þolmörkum. Stjórnendur þeirra telja sig hafa gripið til flestra tiltækra hagræðingaraðgerða, svo sem að segja upp starfsfólki, fækka námsbrautum, fjölga nemendum í námshópum og draga úr stuðningi við þá. Eins hefur ráðuneytið aukið aðhald sitt með skólum og beitt þeim tækjum sem það ræður yfir við að mæta samdrætti í fjárveitingum. Meðal annars hefur það lækkað viðmið sín vegna launakostnaðar og reksturs húsnæðis til að dreifa hagræðingarkröfunni sem jafnast niður á skólana. Vegna þessa hefur myndast mikill munur á launaviðmiði (launastiku) ráðuneytisins og meðallaunum framhaldsskólakennara. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa stjórnvöld að marka nýja og skýra stefnu um málefni framhaldsskóla og forgangsraða verkefnum í samræmi við hana og þá fjármuni sem Alþingi veitir til málaflokksins hverju sinni. Einungis með því móti er unnt að koma á auknu samræmi milli fjárframlaga til skólanna og þjónustunnar sem þeim er ætlað að veita.

Rekstur skólanna
við þolmörk

Samkvæmt lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla skal mennta- og menningarmálaráðherra gera tillögur um árlegar fjárveitingar til hvers skóla í fjárlögum. Tillögurnar byggja á reiknilíkani sem útbúið var árið 1997 og endurskoðað árin 2002–03. Í reglugerð nr. 335/1999 um reiknilíkan framhaldsskóla segir að það skuli stuðla að jafnræði skóla til fjárveitinga í samræmi við stærð, gerð, staðsetningu og samsetningu náms. Einnig skal það tryggja eins og kostur er faglegt starf skólanna og stuðla að aðhaldi í meðferð fjármuna vegna kennslu, rekstrar og stofnkostnaðar. Loks segir að líkanið skuli gera kleift að auka eða draga úr stuðningi við tiltekin markmið skólastarfs á samræmdan hátt en taka um leið tillit til sérstakra aðstæðna einstakra skóla. Auk þess að ætla nauðsynleg rekstrarframlög framhaldsskólanna er reiknilíkanið því hugsað sem

Markmið
reiknilíkansins

nokkurs konar deili- og stjórnunarlíkan. Það ákvarðar þó ekki endanleg framlög til skólanna í fjárlögum hvers árs. Þau taka mið af fjárhagsstöðu ríkissjóðs og ákvörðun Alþingis.

Líkanið flókið og ógagnsætt

Á síðustu árum hafa stjórnvöld að nokkru leyti lagt til hliðar það markmið reiknilíkans framhaldsskólanna að áætla raunverulegan rekstrarkostnað skólanna, eins og breyting á viðmiði um launakostnað skólanna vitnar um. Á líkaninu og beitingu þess eru fleiri annmarkar. Það hefur ekki verið endurskoðað síðan árið 2003 þótt reglugerð kveði á um að slíkt skuli gert á fjögurra ára fresti. Þá er það flókið og ógagnsætt. Vegna þessa er erfitt að heimfæra líkanið upp á veruleika skólanna og nýta það á markvissan hátt sem raunhæft stjórnæki, t.d. til að efla eða draga úr stuðningi við tiltekin markmið skólastarfs.

Almenn óánægja skólastjórnenda með líkanið

Haustið 2013 kannaði Ríkisendurskoðun viðhorf skólastjórnenda framhaldsskólanna til reiknilíkansins, m.a. afstöðu þeirra til líkansins sem samskiptatækis, fjárhagsforsendna þess og hvort það stuðlaði að faglegu starfi. Svörin báru með sér almenna óánægju. Flestir skólastjórnenda töldu forsendur líkansins óskýrar, kynningu á því ábótavant og að það nýttist ekki sem skyldi við að stuðla að faglegu starfi. Þá töldu allir skólastjórnendur að launastika líkansins væri ekki í samræmi við launakostnað. Mikið skortir því á að líkanið nýttist sem samskiptatæki ráðuneytis og skóla.

Endurskoða þarf árangursmælikvarðann

Við fjárveitingu til framhaldsskólanna hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti beitt árangursmælikvarða sem ekki er innbyggður í reiknilíkanið, þ.e. að miða uppgjör sitt við skólana við prófaða nemendur. Ekki er tekið tillit til nemenda sem mæta ekki í próf en njóta að öðru leyti kennslu og þjónustu skólanna. Slíkt brottfall er mismikið eftir skólum en varðar helst þá sem hafa blandaðan nemendahóp og hátt hlutfall eldri nemenda. Bregðast þarf við þessum vanda sem skólarnir geta ekki nema að litlu leyti haft áhrif á en veldur þeim auknum kostnaði. Að mati Ríkisendurskoðunar er einnig rétt að endurskoða þennan mælikvarða til að stuðla betur að gæðum kennslunnar og jafnræði skólanna. Í þessu sambandi ber m.a. að hafa í huga að samkvæmt lögum um framhaldsskóla eiga nemendur rétt á að stunda nám í framhaldsskóla til 18 ára aldurs.

Opnað fyrir styttingu náms

Undanfarin ár hefur ítrekað verið bent á að mikil útgjöld til menntamála hafa ekki leitt til viðunandi árangurs í alþjóðlegum samanburði. Ásamt áður nefndu brottfalli og niðurskurðarkröfum síðustu ára hefur þetta vakið umræðu um nauðsyn þess að breyta námi til framhaldsskólaprófs. Þessa sér merki í nýrri aðalnámskrá framhaldsskóla sem tók gildi haustið 2011. Þar er gert ráð fyrir sveigjanlegum námstíma til lokaprófs og skal t.d. umfang náms til stúdentsprófs vera á bilinu 200–240 framhaldsskólaeiningar. Með þessu er opnað fyrir styttingu náms. Að því sama er vikið í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2014, auk þess sem þar er boðuð sameining framhaldsskóla, sveigjanlegra rekstrarform, markvissari fjármögnun og árangursmat. Ríkisendurskoðun tekur undir það mat sem fram kemur í frumvarpi til fjárlaga að huga þurfi vel að áhrifum slíkra breytinga á einstaka skólastofnanir og raunar menntakerfið í heild sinni. Gera má ráð fyrir að þar muni litlir skólar á landsbyggðinni einkum eiga undir högg að sækja.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti er vel kunnugt um rekstrarstöðu framhaldsskólanna og þær áskoranir sem flestir þeirra standa frammi fyrir. Þá er því einnig kunnugt

um meinta galla reiknilíkansins og viðhorf skólastjórnenda til þess. Innan ráðuneytisins er hafin vinna að nýju reiknilíkani og hafa verið lögð drög að verkáætlun um fyrstu skref fram að vori 2014 til að stuðla að því að líkanið uppfylli hlutverk sitt. Sú endurskoðun verður í samræmi við aðalnámskrána frá árinu 2011 en þegar eru nokkrir framhaldsskólar byrjaðir að vinna samkvæmt henni og miða nú nám til stúdentsprófs við þrjú ár.

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að bregðast við bágri rekstrarstöðu framhaldsskólanna og hraða endurskipulagningu framhaldsskólakerfisins. Jafnframt því þarf að endurskoða reiknilíkanið og tryggja að það nýtist eins og til er ætlast. Mikilvægt er að vinna að þessum breytingum í góðu samstarfi við hagsmunaaðila og fagfólk innan menntakerfisins. Ríkisendurskoðun beinir eftirfarandi ábendingum til ráðuneytisins.

Breytingar verði gerðar í samstarfi við hagsmunaaðila og fagfólk

Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Bregðast þarf við rekstrarvanda framhaldsskólanna

Mikilvægt er að ráðuneytið bregðist tafarlaust við bágri rekstrarstöðu framhaldsskólanna og stuðli með skýrri stefnu og forgangsröðun að auknu samræmi milli fjárveitinga og þeirrar þjónustu sem skólarnir eiga að veita. Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á að stofnunum er óheimilt að efna til meiri útgjalda en fjárheimildir leyfa og að ráðuneytum ber að sjá til þess að eftir því sé farið eða leggja til breytingar á þjónustu stofnananna.

2. Reiknilíkanið nýtist betur við fjárlagagerð

Mikilvægt er að endurskoða reiknilíkan nýtist sem raunhæft tæki til að áætla nauðsynleg framlög til skólanna. Ráðuneytið þarf sérstaklega að gæta að því að launastika líkansins taki mið af raunverulegum launakostnaði skólanna þar sem laun eru langstærsti útgjaldaliður þeirra og vanmat á honum getur valdið skólunum alvarlegum rekstrarvanda.

3. Reiknilíkanið nýtist sem virkt stjórn- og samskiptatæki

Við endurskoðun reiknilíkans framhaldsskólanna þarf ráðuneytið að tryggja að líkanið nýtist sem virkt stjórn- og samskiptatæki þess og skólanna. Kynning og aðgangur að því þarf að vera fullnægjandi og það sjálft gagnsætt og skiljanlegt og forsendur skýrar. Einnig þarf ráðuneytið að tryggja að endurskoða reiknilíkan stuðli að jafnræði og sjálfsábyrgð skóla og faglegu starfi þeirra.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Bregðast þarf við rekstrarvanda framhaldsskólanna

„Á undanförunum árum hafa fjárveitingar til framhaldsskóla lækkað umtalsvert til að mæta hagræðingarmarkmiðum ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum. Framhaldsskólarnir hafa brugðist við lægri fjárveitingum með því að stækka í kennsluhópum, skera niður ýmsa stoðþjónustu, minnka námsframboð, sameina eða skera niður fámenna hópa og segja upp starfsfólki. Til ýmissa ráðstafana hefur því verið gripið til þess að bregðast við rekstrarvanda skólanna, en eins og bent er á hefur ekki dregið úr umfangi skólastarfsins í því mæli sem vænta mætti. Helgast það fyrst og fremst af því að á sama tíma hefur skólunum verið ætlað hlutverk í viðbrögðum stjórnvalda vegna breyttra aðstæðna á vinnumarkaði. Því verkefni hefur að hluta til verið fylgt eftir með viðbótarfjármagni, eins og með átaksverkefninu Nám er vinnandi vegur. Ljóst er að frekari lækkun á rekstarkostnaði kallar á kerfisbreytingar. Nú er unnið að stefnumörkun í menntamálum þar sem m.a. á að taka á kerfisbreytingu í framhaldsskólum einkum að því er varðar námsframvindu.“

2. Reiknilíkanið nýtist betur við fjárlagagerð

„Ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið að reiknilíkanið nýtist ekki við fjárlagagerð með þeim hætti sem æskilegt væri, en ljóst er að sú hagræðingarkrafa sem ráðuneytið hefur búið við hefur gert það að verkum að meiri áhersla hefur verið lögð á að leita leiða til þess að draga úr útgjöldum en að meta æskileg framlög til einstakra þátta í skólastarfinu. Til að mæta hagræðingarkröfu ríkisstjórnarinnar hefur ráðuneytið m.a. gripið til þess ráðs að lækka launastiku reiknilíkans framhaldsskóla. Litið er svo á að sú aðgerð sé best til þess fallin að dreifa takmörkuðum fjármunum til framhaldsskóla og að uppbygging fjárveitinga haldist að mestu. Aðrar leiðir eru færar en ljóst er að heildarfjárveitingar til framhaldsskóla yrðu þær sömu.“

3. Reiknilíkanið nýtist sem virkt stjórn- og samskiptatæki

„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að reiknilíkan framhaldsskóla á að nýtast sem virkt stjórn- og samskiptatæki milli þess og skólanna. Nú þegar er hafin vinna við endurskoðun líkansins. Ljóst er að reiknilíkan sækir forsendur sínar til skólakerfisins eins og það er á hverjum tíma og hefur sá dráttur sem orðið hefur á innleiðingu breytinga skv. nýjum framhaldsskólalögum haft áhrif á og tafið endurskoðun reiknilíkans framhaldsskóla.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. 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 sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Heimild sótt í 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun

Í ágúst 2013 hóf Ríkisendurskoðun forkönnun á rekstrarstöðu og reiknilíkani opinberra framhaldsskóla til að leggja mat á réttmæti aðalúttektar á þessu efni. Tílefni könnunarinnar var að mikill meirihluti framhaldsskóla var rekinn með halla árið 2012. Ástæða þótti því til að kanna eftirfarandi:

Þrjár megin-spurningar

- ✓ Hvernig hefur rekstur framhaldsskólanna þróast á undanförunum árum?
- ✓ Hvernig nýtist reiknilíkan framhaldsskólanna við að móta tillögur um fjárveitingar til skólanna?
- ✓ Hvernig nýtist líkanið sem stjórn- og eftirlitstæki mennta- og menningarmálaráðuneytis í almennum samskiptum þess við skólana, við að efla faglegt starf þeirra og stuðla að aðhaldi í meðferð fjármuna?

Eftir að forkönnunin hófst kom í ljós að málefni framhaldsskóla eru í mikilli gerjun um þessar mundir, m.a. er unnið að því að endurskipuleggja nám á framhaldsskólastigi í því skyni að stytta námstíma til lokaprófs og að endurskoða reiknilíkan framhaldsskólanna. Vegna þessa taldi Ríkisendurskoðun ekki tímabært að ráðast í aðalúttekt að sinni heldur fylgjast með framvindu mála næstu misseri. Stofnunin taldi engu að síður rétt að gera grein fyrir niðurstöðum forkönnunarinnar í opinberri skýrslu.

Ekki tímabært að ráðast í aðalúttekt

Í þessari skýrslu er annars vegar gefið yfirlit um rekstrarstöðu framhaldsskólanna og þróun hennar síðustu ár. Þar er einkum byggt á ríkisreikningi árána 2008–12 og bráðabirgðaniðurstöðu vegna ársins 2013. Hins vegar er gerð grein fyrir könnun sem Ríkisendurskoðun gerði meðal skólastjórnenda haustið 2013 á viðhorfi þeirra til reiknilíkans framhaldsskólanna. Við skýrslugerð var aflað ýmissa gagna og upplýsinga frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og skólunum sjálfum, stuðst við greinargerðir og skýrslur um framlag ríkissjóðs til framhaldsskóla, reiknilíkan þeirra og skilvirkt og árangursríkt nám. Í því sambandi var einnig horft til laga og reglugerða um framhaldsskóla og reglugerðar um rekstrarlíkan framhaldsskóla.

Ríkisendurskoðun þakkar mennta- og menningarmálaráðuneyti og stjórnendum framhaldsskólanna fyrir gott samstarf og gagnlegar upplýsingar. Ráðuneytið fékk drög að þessari skýrslu til umsagnar og eru viðbrögð þess við ábendingum Ríkisendurskoðunar birt hér að framan.

2 Rekstrarstaða framhaldsskóla

2.1 Þróun rekstrar 2008–13

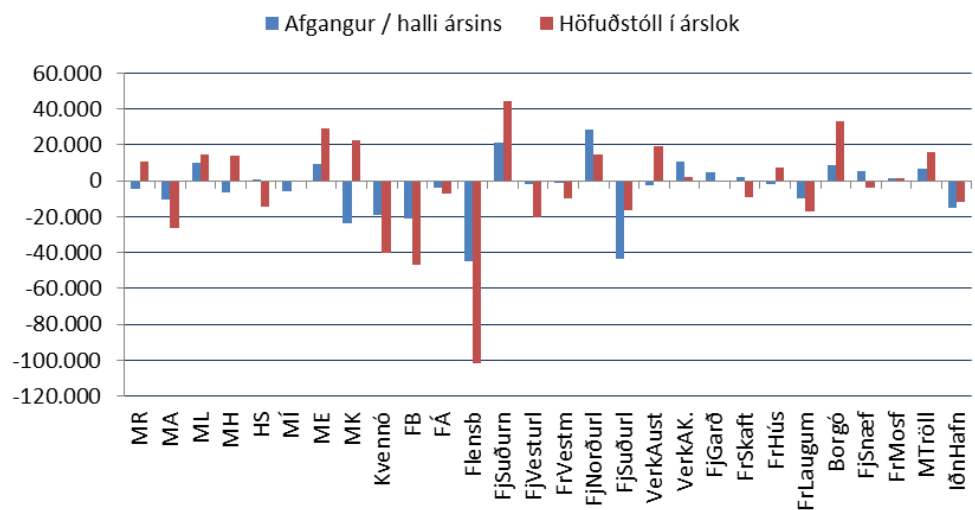
Skráðir nemendur fleiri en „árs-nemendur“

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands voru skráðir nemendur á framhaldsskólastigi á bilinu 25.200–26.400 á árunum 2008–12. Þetta er nokkuð hærri tala en þegar horft er til svokallaðra ársnemenda, þ.e. þeirra nemenda sem þreyta próf í tilteknum fjölda námseininga á ári (35 ein.). Miðað er við þá skilgreiningu í fjárlögum og reiknilíkaninu sem notað er til að deila út fé til framhaldsskóla (um reiknilíkanið sjá nánar kafla 3). Á árunum 2008–12 voru ársnemendur framhaldsskóla á bilinu 20.000–20.700 og gerir frumvarp til fjárlaga vegna ársins 2014 ráð fyrir að ríkissjóður veiti framhaldsskólum það ár framlag vegna um 20.300 ársnemenda. Munurinn á skráðum nemendum og ársnemendum stafar m.a. af brottfalli nemenda og því að ekki stunda allir fullt nám.

Rekstrarstaða skólanna versnað undanfarið ár

Undanfarið ár hefur rekstrarstaða framhaldsskóla versnað talsvert og halli myndast hjá flestum þeirra. Samkvæmt bráðabirgðatölum frá byrjun febrúar 2014 voru alls 16 af 28 opinberum framhaldsskólum reknir með 1,4–45 m.kr. halla árið 2013 (sbr. mynd 2.1). Mestur var hann hjá Flensborgarskóla (45 m.kr.) og Fjölbrautaskóla Suðurlands (44 m.kr.). Að auki var rúmur helmingur skólanna, þ.e. 15 þeirra, með uppsafnaðan halla (neikvæðan höfuðstól) í árslok 2013. Verst var staðan hjá Flensborgarskóla (102 m.kr. uppsafnaður halli) og Fjölbrautaskólanum í Breiðholti (47 m.kr. uppsafnaður halli). Af þeim 12 skólum sem skiluðu afgangi var hann mestur hjá Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra (28 m.kr.) og Fjölbrautaskóla Suðurnesja (22 m.kr.). Fjölbrautaskóli Suðurnesja var einnig með sterkustu eiginfjárstöðu (44 m.kr.). Samanlögð rekstrarafkoma allra 28 skólanna var neikvæð um 109 m.kr. í árslok 2013 og samanlagt eigið fé þeirra neikvætt um 99 m.kr.

2.1 Rekstrarafkoma 28 opinberra framhaldsskóla árið 2013 í m.kr.*



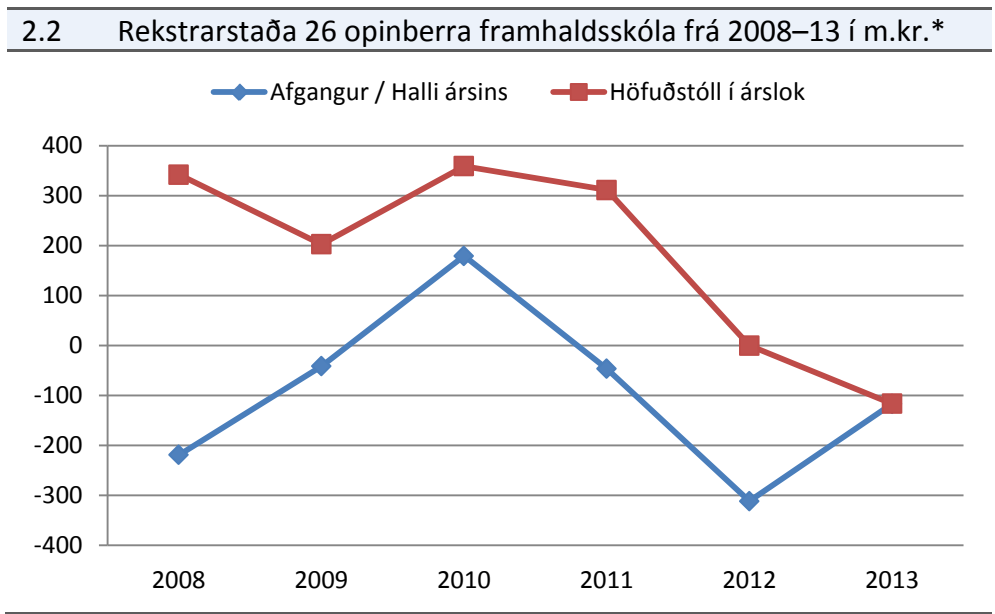
*Skv. upplýsingum úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) 4. febrúar 2014.

Þrátt fyrir erfiða stöðu kom árið 2013 heldur betur út en árið 2012. Þá voru alls 23 af 28 opinberum framhaldsskólum reknir með halla á bilinu 1–35 m.kr. og var samanlögð rekstrarafkoma allra 28 skólanna neikvæð um 315 m.kr. Eins og árið 2013 var einnig helmingur skólanna, þ.e. 14 þeirra, með neikvæðan höfuðstól í árslok 2012. Í heild var höfuðstóll þeirra samt jákvæður um tæpar 10 m.kr.

Þegar litið er á þróun rekstrargjalda þeirra 26 framhaldsskóla sem starfræktir voru öll árin 2008–13¹ sést að staða flestra þeirra var ásættanleg við upphaf tímabilsins. Í janúar 2009 taldi mennta- og menningarmálaráðuneyti að afkoma einungis fjögurra skóla væri með þeim hætti að huga þyrfti sérstaklega að henni. Eins og mynd 2.2 sýnir var samanlögð rekstrarafkoma þessara 26 framhaldsskóla engu að síður neikvæð um 219 m.kr. árið 2008. Flestir þeirra höfðu þó borð fyrir báru og nam samanlagt eigið fé þeirra 342 m.kr. í árslok. Af þeim voru tæpar 100 m.kr. síðan felldar niður í loka-fjárlögum 2009. Það skýrir hvers vegna höfuðstóll skólanna dróst saman milli árana 2008 og 2009 þrátt fyrir batnandi stöðu þeirra. Staðan batnaði enn árið 2010 en eftir það hefur sigið á ógæfuhliðina hjá flestum þeirra og halli myndast að nýju.

Eins og mynd 2.2 sýnir var samanlögð rekstrarafkoma allra 26 skólanna neikvæð um 312 m.kr. í árslok 2012. Þá nam samanlagt eigið fé þeirra einungis 88 þús.kr. Höfuðstóll þeirra var því nánast uppurinn og höfðu skólarnir ekki lengur neinn varasjóð tiltækan. Þrátt fyrir heldur batnandi stöðu árið 2013, þ.e. samanlagðan halla upp á 116,5 m.kr. í árslok, var samanlögð eiginfjárstaða þeirra (höfuðstóll) því orðin neikvæð um 116,5 m.kr. í árslok.

Sigið hefur á ógæfuhliðina frá 2010



*Sbr. ríkisreikning árunum 2008–12. Bráðabirgðaniðurstöður frá 04.02.2014 vegna ársins 2013

¹ Til að einfalda samanburð eru ekki teknir með tveir opinberir framhaldsskólar sem stofnaðir voru eftir 2008, þ.e. Fjölbrautaskólinn í Mosfellsbæ og Menntaskólinn á Tröllaskaga, og einn skóli sem breyttist í sjálfseignarstofnun, þ.e. Iðnskólinn í Reykjavík / Tækniskóli Íslands.

Tafla 2.3 sýnir fjölda opinberra framhaldsskóla með rekstrarhalla og/eða neikvæðan höfuðstól á árunum 2008–13. Eins og sjá má hefur almenn staða skólanna aldrei verið verri en árin 2012 og 2013.

2.3 Opínberir framhaldsskólar með rekstrarhalla eða neikvæðan höfuðstól árin 2008–13*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fjöldi skóla	26	28	28	28	28	28
Skólar með rekstrarhalla	18	12	8	16	23	16
Skólar með neikvæðan höfuðstól	10	6	6	6	14	15

*Sbr. ríkisreikning áráanna 2008–12. Bráðabirgðatölur frá 04.02.2014 fyrir árið 2013

Framlög drógust saman um 2 ma.kr. 2008–12

Ljóst er að almennur samdráttur ríkisframlaga undanfarin ár er ein helsta ástæða þess hve illa er komið fyrir framhaldsskólunum. Þetta sést vel þegar borin eru saman árleg framlög ríkisins til þeirra 26 opinberu framhaldsskóla sem reknir voru öll ár tímabilsins 2008–12 á verðlagi ársins 2012. Sá samanburður leiðir í ljós tæplega 2 ma.kr. samdrátt (12,7%) á framlögum milli áráanna 2008 og 2012. Ekki var þó gert ráð fyrir minni umsvifum skólanna í lok tímabilsins en í upphafi þess. Raunar lækkuðu útgjöld skólanna enn meir í krónum talið milli áráanna 2008–12 eða um 2,1 ma.kr. á verðlagi ársins 2012. Það hefur þó ekki dugað til að mæta minni framlögum.

Samdráttur framlaga breytilegur eftir skólum

Vert er að geta þess að samdráttur fjárveitinga var mjög breytilegur eftir skólum á áðurnefndu tímabili. Hjá sumum nam hann allt að 15–20% milli áráanna 2008 og 2012 en hjá öðrum var hann innan við 8%. Athygli vekur einnig að rýrnunin var mest á árunum 2009–10 en þá fór hagar skólanna almennt batnandi (sbr. mynd 2.2). Það bendir til þess að þau ár hafi aðhaldsaðgerðir bæði skóla og ráðuneytis skilað raunverulegum árangri. Þær aðgerðir fólust m.a. í því að fækka starfsfólki, skera niður litlar og dýrar námsbrautir, fjölga nemendum í hópum og draga úr stoðþjónustu við þá nemendur sem stóðu höllum fæti. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að tryggja að slíkar aðgerðir bitni ekki á grunnþjónustu framhaldsskólanna eða gæðum námsins.

2.2 Aðgerðir mennta- og menningarmálaráðuneytis

2.2.1 Fjárhagslegt eftirlit

Eins og fram kemur í 49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta bera forstöðumenn ábyrgð á að útgjöld stofnana séu í samræmi við fjárheimildir. Einstök ráðuneyti skulu jafnframt hafa eftirlit með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra. Þau skulu m.a. kynna þeim þær fjárveitingar sem áætlað er að séu til ráðstöfunar á komandi ári, taka afstöðu til og staðfesta ársáætlanir þeirra með eða án breytinga og bera reglubundið og ekki sjaldnar en þriðja hvern mánuð saman áætlun og útgjöld.

Nokkuð um að áætlanir væru samþykktar með fyrirvara

Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega hvernig mennta- og menningarmálaráðuneyti sinni fjárhagslegu eftirliti sínu með framhaldsskólunum vegna áráanna 2011–13. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins frá október 2013 samþykkti það allar rekstraráætlanir skólanna fyrir þessi ár með tveimur undantekningum. Öll árin var hins vegar nokkuð um að áætlanir væru samþykktar með fyrirvara, athugasemdum eða beiðni um nánari upplýsingar.

Vegna ársins 2011 samþykkti ráðuneytið rekstraráætlanir fimm framhaldsskóla sem voru með neikvæðan höfuðstól árið 2010 með fyrirvara um að þeir skiluðu rekstrinum í jafnvægi. Í fjórum tilvikum var skólunum einnig gert að greiða niður uppsafnaðan halla fyrri ára. Öllum tókst þeim í meginatriðum að standa við þessi tilmæli ráðuneytisins.

Vegna ársins 2012 samþykkti ráðuneytið með fyrirvara rekstraráætlanir sex framhaldsskóla sem áformuðu í rekstraráætlun sinni að nota alla uppsafnaða fjárheimild sína, þ.e. bæði árlega fjárveitingu og uppsafnaðan rekstrarafgang, í rekstur þess árs. Fyrirvarinn laut að því að skólarnir gerðu grein fyrir því hvernig þeir hygðust bregðast við vegna ársins 2013 þegar uppsöfnuðum fjárheimildum yrði ekki lengur til að dreifa. Í fimm tilvikum brugðust skólarnir við þessu með því að nýta einungis hluta fjárheimildar sinnar. Að auki samþykkti ráðuneytið áætlun eins skóla með fyrirvara um að hann greiddi uppsafnaðan halla niður á þremur árum. Ekki tókst þó að minnka þann halla árið 2012.

Vegna ársins 2013 sendi ráðuneytið fjórum skólum beiðni um langtímaáætlun um það hvernig þeir ráðgerðu að greiða niður uppsafnaðan halla sinn á tveimur til þremur árum. Þessir skólar voru með neikvæðan höfuðstól árið 2012 en rekstraráætlun fyrir árið 2013 var innan fjárheimildar. Enginn skólanna hafði í lok október 2013 treyst sér til að senda inn slíka langtímaáætlun sem hann gæti staðið við en vonir stóðu til að úr því rættist fljótlega. Þá stóð til að veita einum skóla sérstaka aðstoð við að laga rekstur sinn að fækkandi nemendum.

Margt bendir til þess að árið 2014 muni reynast mörgum skólum þungt í skauti og að þeir muni þá að óbreyttum nemendafjölda og þjónustu hafa fá ónotuð ráð til að draga úr rekstrarkostnaði sínum. Langstærsta hluta framlaga til þeirra er fyrirfram ráðstafað í föst gjöld. Hér má nefna að launakostnaður þeirra er á bilinu 66–82%. Við hann bætist síðan húsnæðiskostnaður og annar fastur rekstrarkostnaður. Eftir eru þá um eða innan við 10% sem skólastjórnendur geta sjálfir haft einhver áhrif á án þess að minnka kennslumagn og skerða þannig þjónustu.

2.2.2 Aðrar aðgerðir

Auk hins almenna aðhalds sem felst í fjárhagslegu eftirliti mennta- og menningarmála-ráðuneytis með framhaldsskólunum hefur það undanfarin ár gripið til ýmissa aðgerða til að bregðast við erfiðri rekstrarstöðu skólanna. Vegna fyrirsjáanlegrar niðurskurðarkröfu í fjárlögum ársins 2012 ákvað það t.d. að lækka enn frekar en þegar hafði verið gert launastiku reiknilíkans framhaldsskólanna, þ.e. það launaviðmið sem þar er notað. Tilgangur þessa var sá að niðurskurðurinn dreifðist sem jafnast á skólana.

Þetta veldur því að miklu munar á launastikunni og raunverulegum meðallaunum kennara og nam munurinn um 24% árið 2012 miðað við 11,5% árið 2011. Þess ber að geta að upphaflegt markmið var að launastikan tæki mið af raunverulegum meðallaunum kennara. Til sömu aðgerðar var gripið við útreikning á fermetraverði skólahúsnæðis. Sú breyting hefur áhrif á framlag til annars kostnaðar við húsnæði en leigu. Að mati Ríkisendurskoðunar er flatur niðurskurður af þessum toga vafasamur. Ekki aðeins

Áformuðu að klára uppsafnaðan afgang árið 2012

Treystu sér ekki til að greiða niður halla á 2–3 árum

Launastikan lækkuð enn frekar í fjárlögum 2012

Munur á launastiku og meðallaunum 24% árið 2012

leggst hann misþungt á einstaka skóla og mest á bóknámsskóla þar sem laun vega hlutfallslega þyngst heldur vinnur hann einnig gegn þeirri viðleitni að forgangsraða í skólakerfinu og taka á vandamálum einstakra skóla.

Skólunum ekki alltaf bætt að fullu fjölgun nemenda

Þegar litið er til nemendauppgjörs ráðuneytisins við skólana á árunum 2008–12, sem fram fer í lok hverrar annar eða hvers skólaárs, má einnig sjá að ekki hefur alltaf verið hægt að bæta skólunum að fullu fjölgun nemenda umfram það sem gert var ráð fyrir í fjárlögum. Vegna skólaársins 2010 fengu skólar með umframmendur þá einungis bættu að þriðjungi. Þetta hefur þó verið breytilegt eftir árum. Skólunum var bætt að helmingi fjölgun nemenda vegna ársins 2011 en að fullu og öllu vegna ársins 2012. Á móti kemur að skólar sem ná ekki þeim ársnemendafjölda sem fjárlög gera ráð fyrir hafa ekki ævinlega verið látnir gjalda þess að öllu leyti. Þá hafa sumir af fámennustu skólunum verið á svokölluðu nemendagólfi, þ.e. þeir fá greitt fyrir tiltekinn fjölda ársnemenda óháð því hversu margir gangast undir próf.

Þörf nemenda fyrir sérþjónustu mismunandi eftir skólum

Ráðuneytið hefur bent á að kostnaður skólanna vegna sérkennslu hefur hækkað mjög á tímabilinu. Þetta hefur reyndar mjög misjöfn áhrif á skólana. Sumir þeirra taka á móti afar blönduðum hópi nemenda sem margir hverjir þarfnast mikillar sérþjónustu vegna námserfiðleika eða fötlunar. Aðrir skólar taka nánast eingöngu á móti nemendum sem þurfa lítið á slíkri þjónustu að halda. Til að gefa örlitla mynd af þessum mun má t.d. geta nýlegrar greiningar á meðaleinkunn nýnema í framhaldsskólum miðað við lokaeinkunnir þeirra í íslensku, ensku og stærðfræði í 10. bekk grunnskóla. Hjá sumum framhaldsskólum reyndist meðaleinkunn nýnema yfir 9,0 í þessum greinum en hjá öðrum um eða jafnvel undir 6,0.² Með tilliti til almennrar fræðsluskyldu til 18 ára aldurs er mikilvægt að bregðast við þessum mun.

Deila má um jöfnun rekstrarstöðu

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur reynt að koma til móts við þá skóla sem standa fjárhagslega verst að vígi en veitt minna fé til hinna sem hafa skilað hallalausum rekstri. Þeim skólum sem hafa skilað afgangi umfram 10% af rekstrarfjárheimild hefur t.d. ekki verið bætt fjölgun nemenda. Árið 2011 voru allmargir skólar reknir með halla vegna hagræðingarkröfu áranna þar á undan. Þá var ákveðið að nýta óráðstafað fé af safnliðum til að minnka halla allra skóla með neikvæða afkomu um 50% með það að markmiði að enginn skóli hefði meira en 4% neikvæða afkomu við árslok. Ríkisendurskoðun setur spurningarmerki við þá aðferð að mismuna skólum með þessum hætti í því skyni að jafna rekstrarstöðu þeirra. Hún verður tæpast talin sanngjörn gagnvart þeim skólastjórnendum sem ná með árangursríkum hætti að hagræða og spara í rekstri sínum og halda honum innan fjárheimilda. Um leið frestar hún því að tekið sé með raunhæfum hætti á vandamálum þeirra skóla sem í hlut eiga.

Allra síðustu ár hafa millifærslur mennta- og menningarmálaráðuneytis til framhaldsskólanna aðallega komið af tveimur safnliðum: „02-319 Framhaldsskólar, almennt“ og „02-320 Nám á framhaldsstigi vegna aðstæðna á vinnumarkaði“.³ Fyrri safnliðinn skal

² Sbr. skýrsluna *Brottfall úr framhaldsskólum: Vor 2013*. Mennta- og menningarmálaráðuneyti ágúst 2013, bls. 7.

³ Auk þess má nefna safnliðina „02-316 Fasteignir framhaldsskóla“ og „02-318 Framhaldsskólar, stofnkostnaður“.

einkum nýta til ýmissa verkefna, m.a. sameiginlegrar þjónustu, sérkennslu, prófkostnaðar, námskrár- og námsefnisgerðar, framkvæmdar á nýrri skólastefnu og almenns nemendauppgjörs skólanna í lok hverrar annar. Síðarnefndi liðurinn, sem verið hefur við lýði á árunum 2011–14, hefur á hinn bóginn verið hugsaður til að mæta kostnaði þeirra skóla, einkum verknáms- og fjölbrautaskóla, sem tekið hafa við atvinnuleitendum sem vilja með starfstengdu námi auka möguleika sína á að komast út á vinnumarkaðinn. Í þessu sambandi hefur átaksverkefnið *Nám er vinnandi vegur* vegið þungt en með því hefur einkum verið leitast við að styðja ungt atvinnulaust fólk til náms.

Greining Ríkisendurskoðunar á millifærslum til framhaldsskólanna á árunum 2010–13 sýnir að samtals hafa þær numið milli 1,0–1,4 ma.kr. á ári á verðlagi hvers árs. Þær eru því umtalsverður hluti af árlegum heildarfjárheimildum skólanna, þ.e. að meðaltali milli 5–8%. Þær hafa þó dreifst mjög misjafnt milli skólanna, numið allt frá nokkur hundruð þúsund króna á ári til 150–250 m.kr. Þar sem þær eru mestar hafa þær numið allt að 15–18% af heildarfjárheimild skólanna. Þetta hlutfall getur þó sveiflast verulega milli ára. Sem dæmi má geta þess að millifærslur námu 6,9% af heildarfjárheimild Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra árið 2012 en 13,1% árið 2013. Eins námu þær 8% af heildarfjárheimild Menntaskólans í Reykjavík árið 2012 en 2,8% árið 2013. Loks námu þær 0,9% af heildarfjárheimild Menntaskólans á Tröllaskaga árið 2012 en 7,1% árið 2013.

Millifærslur
umtalsverður
hluti af heildar-
fjárheimild

Að mati Ríkisendurskoðunar eru jafnháar og jafnsveiflukenndar greiðslur óheppilegar þar sem þær gera kerfið ógagnsætt og valda því að skólastjórnendur hafa við upphaf hvers árs óljósa hugmynd um endanlega fjárheimild skólanna. Hún ræðst fyrst af nemendauppgjöri við lok annar eða skólaárs og því fjármagni sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur þá úr að spila. Eins og fram hefur komið hefur það ekki alltaf dugað til að bæta skólunum að fullu þann viðbótarkostnað sem t.d. hlýst af fleiri nemendum en fjárlög gera ráð fyrir.

Gera kerfið
ógagnsætt

2.3 Fjárlög 2014

Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis var mörkum hagræðingar í rekstri framhaldsskólanna þegar náð árið 2011. Frekari niðurskurður væri því erfiður. Eins og fram hefur komið varð samtals um 315 m.kr. halli á rekstri allra 28 opinberra framhaldsskóla landsins árið 2012 og bráðabirgðatölur benda til þess að samanlögð rekstrarafkoma þeirra verði neikvæð um 109 m.kr. árið 2013. Í heild verða skólarnir einnig með um 99 m.kr. neikvæðan höfuðstól í árslok 2013. Samkvæmt fjárlögum ársins 2014 mun heildarfjárveiting til málaflokks framhaldsskóla engu að síður lækka um 1.349 m.kr. frá fjárlögum ársins 2013 þegar tekið er tillit til almennra launa- og verðlagsbreytinga sem nema samtals 645,5 m.kr. Þetta samsvarar um 3,1% lækkun milli ára.

Mörkum hagræðingar náð árið 2011

Niðurskurðurinn felst í fyrsta lagi í samtals 305 m.kr. almennri rekstrarhagræðingu skólanna til að mæta markmiðum ríkisstjórnar um samdrátt í ríkisútgjöldum. Á móti þessu aukast framlög vegna ýmissa útgjalda um 46,5 m.kr. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að stofnframlög til skólanna lækki um 141 m.kr. Í þriðja og síðasta lagi falla niður samtals 948,6 m.kr. af framlögum sem veitt voru vegna tímabundinna verkefna sem áttu að greiða fyrir auknum aðgangi fólks að framhaldsskólum og til að þróa fjölbreytt-

ara námsframboð. Hér vegur átaksverkefnið *Nám er vinnandi vegur* þungt. Eins og fram hefur komið hafa margir skólar fengið millifærslur af þessum lið undanfarin ár. Af þessu má ljóst vera að rekstur skólanna verður afar erfiður.

Áfram unnið að endurskipulagningu

Í fjárlögum ársins 2014 er ekki stefnt að því að dregið verði úr umsvifum framhaldsskólakerfisins og er gert ráð fyrir svipuðum fjölda bæði skráðra nemenda og ársnemenda og árið 2013. Ekki verður því séð að kostnaður einstakra skóla muni dragast saman af þessum sökum einum. Í fjárlögunum er þess þó sérstaklega getið að áfram verði unnið að endurskipulagningu náms á framhaldsskólastigi í samræmi við lög nr. 92/2008 um framhaldsskóla með það að markmiði að stytta námstíma og auka skilvirkni (sjá nánar kafla 4). Í þessu sambandi er tekið fram að gert sé ráð fyrir að þessar aðgerðir geti falið í sér breytingar á skipulagi og rekstrarfyrirkomulagi einstakra skólafstofnana. Að mati ráðuneytisins munu þessar breytingar hafa áhrif á fjárveitingar til skólanna. Vegna ársins 2014 er fjárveitingum til framhaldsskóla þó að mestu skipt á grundvelli ársnemendafjölda og samsetningar náms í hverjum skóla.

3 Reiknilíkan framhaldsskóla

3.1 Tilgangur og hlutverk reiknilíkans framhaldsskóla

Í 43. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla segir að mennta- og menningarmálaráðherra skuli gera tillögur um fjárveitingar í fjárlögum til einstakra skóla. Tillögurnar skulu unnar á grundvelli reiknireglna sem ráðherra setur með reglugerð og skulu ná til kennslu og eftir atvikum annarra verkefna. Þær skulu m.a. styðjast við áætlun um fjölda nemenda, áætlaðan fjölda kennslustunda, námsframboð, kostnað sem leiðir af kjarasamningum við kennara og annars starfsfólks, húsnæði og annað sem ráðherra metur að máli skipti.

Reiknilíkani framhaldsskóla er með öðrum orðum ætlað að nýtast til að meta raunverulegan kostnað skólanna við þá starfsemi sem talin er nauðsynleg og gera tillögur um fjárveitingar eins hlutlægar og kostur er. Tillögur ráðherra samsvara þó ekki endanlegum fjárveitingum í fjárlögum. Í 44. gr. laga um framhaldsskóla kemur skýrt fram að Alþingi ákveður í fjárlögum umfang starfsemi framhaldsskóla, að svo miklu leyti sem starfsemin er fjármögnuð með framlögum úr ríkissjóði. Þetta getur valdið bæði hækkun og lækkun frá niðurstöðum reiknilíkansins. Það er síðan skólanna, í samráði við mennta- og menningarmálaráðuneyti, að laga rekstur þeirra að árlegu framlagi hverju sinni.

Um reiknilíkan framhaldsskóla er nánar kveðið í reglugerð nr. 335/1999 um reiknilíkan til að reikna út kennslukostnað framhaldsskóla. Sé sú reglugerð lesin saman við 43. gr. laga um framhaldsskóla kemur skýrt fram að líkaninu er ætlað að gegna fleiri hlutverkum en að meta raunkostnað við rekstur framhaldsskólanna og vera þar með grundvöllur fjárveitinga til þeirra. Því er einnig ætlað að skipta á sem réttlátastan hátt því fé sem fjárveitingarvaldið veitir framhaldsskólum hverju sinni og tryggja þar með jafnræði þeirra. Loks er það hugsað sem stjórnæði til að efla eða draga úr stuðningi við tiltekin fagleg, fjárhagsleg eða pólitísk markmið, bæði almenn (samræmd) og sér-tæk. Þannig á líkanið að nokkru leyti að þjóna hagsmunum stjórnvalda hverju sinni. Um hlutverk þess er sérstaklega kveðið í 1. gr. áðurnefndrar reglugerðar:

Hlutverk reiknilíkansins er að tryggja jafnræði skóla til fjárveitinga í samræmi við stærð, gerð, staðsetningu og samsetningu náms. Líkanið skal tryggja eftir því sem frekast er unnt faglegt starf skólanna um leið og það stuðlar að aðhaldi í meðferð fjármuna vegna kennslu, rekstrar og stofnkostnaðar. Í gerð líkansins skulu felast möguleikar til þess að auka eða draga úr stuðningi við tiltekin markmið skólastarfs með samræmdum hætti um leið og unnt verði með hliðstæðum hætti að taka tillit til sérstakra aðstæðna.

Í 5. og 6. gr. reglugerðarinnar eru annars vegar tilgreindar almennar forsendur reiknilíkansins og hins vegar sérstakar forsendur fyrir hvern skóla. Meðal hinna fyrrnefndu má nefna kennslustundafjölda á hvern nemenda á viku, almennar bekkja- og hópa-stærðir og launatengd gjöld. Meðal hinna síðarnefndu eru aftur á móti fjöldi skráðra nemenda næstliðins almanaksárs eftir önnum, áætlaður nemendafjöldi næsta fjár-

Skal nýtast til að meta raunkostnað skólanna

Skal skipta fé á sem réttlátastan hátt og nýtast sem stjórnæði

Forsendur bæði almennar og sér-tækur

lagaárs, fermetrar húsnæðis skólans, hlutfall kennslustunda nemenda í fornámi eða hægferðum af heildarnemendastundum skólans og fjarlægð frá Reykjavík.

Ekki endurskoðað
síðan 2002–03

Reiknilíkan framhaldsskólanna var útbúið árið 1997 og fyrst notað árið 1998 við að ákvarða skiptingu heildarfrjárveitingar til skólanna. Það var endurskoðað á árunum 2002–03 en hefur síðan verið að mestu óbreytt þótt áskilið sé í reglugerð nr. 335/1999 að það skuli endurskoðað á fjögurra ára fresti. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur þetta dregið úr gildi líkansins.

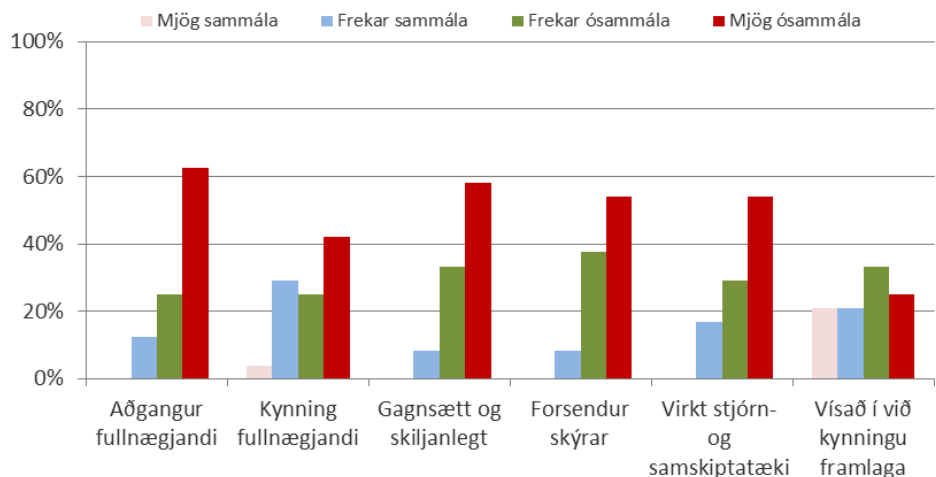
Aðeins einn
árangursmæli-
kvarði

Aðeins einn árangursmælikvarði hefur verið settur fram í tengslum við líkanið, þ.e. hversu margir nemendur þreyta lokapróf á hverri önn (fjöldi ársnemenda), óháð því hvort þeir standast prófin eða ekki eða hvaða einkunnir þeir fá. Þessi mælikvarði er þó ekki innbyggður í sjálft líkanið heldur byggist á samkomulagi mennta- og menningarmálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis.⁴

3.2 Viðhorf skólastjórnenda til reiknilíkansins

Dagana 12.–20. september 2013 kannaði Ríkisendurskoðun viðhorf skólastjórnenda til reiknilíkans framhaldsskólanna. Alls 30 framhaldsskólum var sendur listi með 16 spurningum og luku 24 þeirra könnuninni sem er um 80% svarhlutfall. Spurt var um viðhorf stjórnenda til reiknilíkansins sem samskiptatækis, til fjárhagsforsendna þess og til þess hvort líkanið stuðli að faglegu starfi skólanna. Svörin báru með sér almenna óánægju með reiknilíkanið. Skólastjórnendur töldu flestir að aðgangur að því væri ófullnægjandi, forsendur þess óskýrar og það sjálft ógagnsætt. Auk þess töldu flestir að líkaninu væri ekki beitt með virkum hætti sem stjórn- og samskiptatæki.

3.1 Viðhorf skólastjórnenda til reiknilíkansins sem samskiptatækis



Mynd 3.1 sýnir svör við spurningum um það hvernig mennta- og menningarmálaráðuneyti beitir reiknilíkaninu í samskiptum sínum við skólana. Í fyrstu spurningunni var

⁴ Nánar um líkanið sjá: Ólaf Sigurðsson. *Reiknilíkan framhaldsskólanna*. [Lokaverkefni til meistara-prófs í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands.] Október 2008.

spurt hvort aðgangur skólanna að reiknilíkaninu væri fullnægjandi og voru 88% frekar eða mjög ósammála því. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að 3. gr. reglugerðar nr. 335/1999 um reiknilíkan til að reikna út kennslukostnað framhaldsskóla kveður á um að reiknilíkanið skuli „vera í formi tölvuforrits, aðgengilegt öllum skólum og opið þeim sem vilja kynna sér hvernig það vinnur“. Af svörum skólastjórnenda má ráða að hér sé úrbóta þörf.

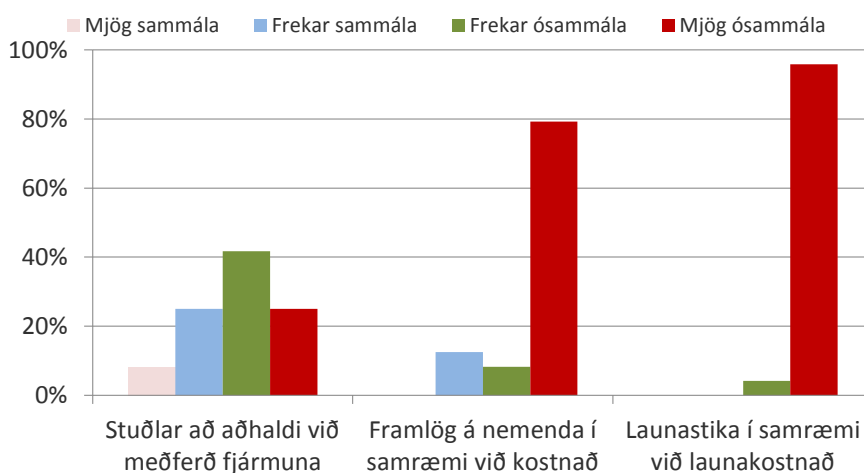
Tæplega 70% skólastjórnenda voru frekar eða mjög ósammála því að kynning á reiknilíkaninu væri fullnægjandi, ríflega helmingur þeirra taldi að ekki væri vísað í það þegar árleg framlög eru kynnt og rúm 83% töldu að það nýttist ekki sem virkt stjórn- og samskiptatæki ráðuneytis og skóla. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu var reiknilíkanið síðast kynnt fyrir skólastjórnendum árið 2010 og fékk þá hver skóli sína útreikninga senda í skjali. Þá bauð ráðuneytið hverjum skóla fyrir sig sérstaka kynningu á reiknilíkaninu en fékk dræmar undirtektir. Þetta bendir til þess að efla megi samskipti ráðuneytis og skóla. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að kynna líkanið reglulega, ekki aðeins til að koma til móts við nýja stjórnendur heldur einnig til að auka gagnkvæman skilning stjórnvalda og skólastjórnenda og upplýsa stjórnendur um breyttar forsendur eða ný og breytt markmið stjórnvalda í skólastarfi.

Mikilvægt að kynna líkanið reglulega

Mikilli meirihluti skólastjórnenda (tæp 92%) taldi líkanið ekki gagnsætt og skiljanlegt og álíka margir töldu forsendur þess óskýrar. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að reglugerð nr. 335/1999 tilgreinir bæði almennar forsendur líkansins og sérstakar forsendur hvers skóla. Almennu forsendurnar miða m.a. við kennslufjölda á hvern nemanda á viku, bekkja- og hópastærðir og launatengd gjöld. Sérstakar forsendur miða á hinn bóginn við skráða nemendur, húsnæðiskostnað o.s.frv. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti hafa forsendur reikniverks líkansins lítið breyst síðastliðin ár. Eftirfarandi breytur breytast þó milli ára: Framlag til húsnæðis sem ráðuneytið fær upplýsingar um frá Fasteignum ríkissjóðs og skólunum sjálfum, laun skólameistara og spá um nemendafjölda. Þá hefur launastikan og fermetraverð (sem hefur áhrif á rekstrarþátt húsnæðis) verið stillt af til að fjárveitingar til framhaldsskóla verði á pari við fjárhagsgramma ríkisstjórnarinnar hverju sinni.

Líkanið ekki gagnsætt og skiljanlegt

3.2 Viðhorf skólastjórnenda til fjárhagsforsendna reiknilíkansins



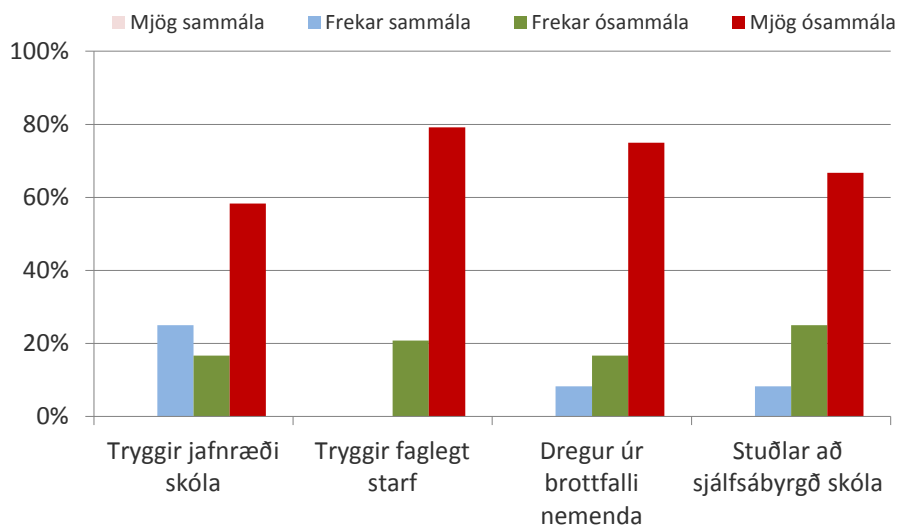
Nemendaframlög ekki í samræmi við kostnað

Launastika ekki í samræmi við launakostnað

Mynd 3.2 sýnir svör skólastjórnenda við spurningum um fjárhagsforsendur reiknilíkansins. Þar kemur fram að tæplega 70% þeirra voru frekar eða mjög ósammála því að reiknilíkanið stuðli að aðhaldi við meðferð fjármuna vegna kennslu, rekstrar og stofn-
kostnaðar, eins og reglugerð um reiknilíkan framhaldsskólanna kveður á um að það skuli gera. Svörin dreifðust þó talsvert. Yfirgnæfandi meirihluti, eða 90%, taldi einnig að framlög á hvern nemanda væru ekki í samræmi við kostnað. Í athugasemdum skólastjórnenda við þessari spurningu var sérstaklega bent á þann vanda sem felst í því að ekki er tekinn með kostnaður vegna nemenda sem hefja nám en mæta ekki í próf (þ.e. brottfallsnemendur).

Nær allir skólastjórnendur töldu launastiku skólanna, þ.e. launaviðmið kennara, ekki vera í samræmi við launakostnað skólanna. Eins og fram hefur komið hefur launastikan nánast verið tekin úr sambandi síðustu ár, þ.e. hún tekur ekki lengur mið af raunverulegum launum og launatengdum gjöldum. Þetta var gert til að dreifa skertum fjárframlögum sem jafnast á skólana. Launaliður skólanna er á milli 66–82% allra útgjaldaliða og sá útgjaldaliður sem munar mestu á í fjárhagsáætlun og rauntölum. Niðurstaða viðhorfskönnunarinnar endurspeglar þennan veruleika.

3.3 Viðhorf skólastjórnenda til þess hvort líkanið stuðli að faglegu starfi



Eitt meginmarkmið reiknilíkansins er að tryggja jafnræði skóla til þeirra fjárveitinga sem eru til úthlutunar í samræmi við stærð, gerð, staðsetningu og samsetningu náms. Eins og mynd 3.3 sýnir voru alls 75% skólastjórnenda frekar eða mjög ósammála því að sú væri raunin. Þessi niðurstaða bendir til ákveðinnar tortryggni um það hvernig reiknilíkaninu er beitt og gæti m.a. stafað af ófullnægjandi aðgangi skólastjórnenda að því, ómarkvissri kynningu og ógagnsæi þess. Þá voru allir skólastjórnendur mjög eða frekar ósammála því að reiknilíkanið tryggði faglegt starf og einn skólastjórnandi tók sérstaklega fram að líkanið umbunaði einungis fyrir magn en ekki fyrir gæði. Það græfi því undan faglegu starfi. Rúm 90% töldu líkanið ekki heldur draga úr brottfalli nemenda, sem eins og komið hefur fram er eini árangursmælikvarðinn sem tengist líkaninu, eða stuðla að sjálfsábyrgð skóla.

Niðurstaðan bendir til tortryggni

Ríkisendurskoðun hafði ekki tök á að staðfesta með óbyggjandi hætti einstakar niðurstöður viðhorfskönnunarinnar eða hrinda þeim. Þær sýna hins vegar skýrt óánægju skólastjórnenda með reiknilíkanið og beitingu þess. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að mennta- og menningarmálaráðuneyti vinni hratt og vel að endurskoðun þess.

Hafa ber í huga að sú gagnrýni sem felst í svörum skólastjórnenda er ekki ný af nálinni. Í meistaraprófsritgerð Ólafs Sigurðssonar, *Reiknilíkan framhaldsskólanna* (2008), kom t.d. fram að þá töldu skólastjórnendur gagnsæi líkansins hafa minnkað frá upphaflegri gerð þess, m.a. við að forsendum þess var breytt án samráðs við þá. Einnig voru skiptar skoðanir um hvort launastikan ætti að virka sem almenn forsenda eða hvort taka ætti mið af launum á hverjum stað. Þá væri mat líkansins á ýmiss konar kostnaði skóla, t.d. vegna launatengdra gjalda, of lágt. Loks gagnrýndu margir árangurskröfuna sem sett er samhliða líkaninu, þ.e. að einungis prófaðir nemendur væru teknir gildir inn í líkanið og bentu á að skólarnir beri margir hverjir töluverðan kostnað af þeim fjölda nemenda sem ekki gengur til prófs. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ráðuneyti taki afstöðu til þessara álitamála.

Gagnrýnin ekki ný af nálinni

3.3 Áform um endurskoðun reiknilíkansins

Í 8. gr. reglugerðar um reiknilíkan framhaldsskólanna kemur fram að líkanið skuli endurskoðað í heild eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Eins og fram hefur komið var það síðast gert á árunum 2002–03 og þá gerðar ýmsar veigamiklar breytingar á því. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis kom líkanið að góðum notum næstu ár þar á eftir við að laga rekstrarstöðu framhaldsskólanna og draga úr skuldum þeirra. Næst átti svo að endurskoða líkanið á árunum 2007–08 en ekkert varð úr þeim áformum. Síðan þá hefur þurft að skera mikið niður og ýmist frysta forsendur líkansins, herða á þeim eða taka þær úr sambandi. Þetta á t.d. við um nemendaverð og launastiku kennara. Megináherslan hefur verið lögð á að halda formgerð líkansins óbreyttri, þ.e. hlutfallinu milli lítilla skóla og stórra, landsbyggðar og þéttbýlis, bóknámsskóla og verknámsskóla.

Megináhersla lögð á að halda formgerðinni óbreyttri

Í stuttri greinargerð sem unnin var innan mennta- og menningarmálaráðuneytis í apríl 2013⁵ kemur fram að margt í núverandi reiknilíkani hafi sætt gagnrýni sem að hluta til eigi fullan rétt á sér. Líkanið sé að margra mati flókið, umsýsla tímafrek og villuhætta hafi aukist með sífellt flóknara umhverfi. Margt bendi einnig til að framlög til starfsbrauta/sérdeilda séu vanmetin og að vaxandi fjölbreytni náms og krafa um aukna einstaklingsmiðun kalli á endurskoðun forsendna. Í nýrri aðalnámskrá framhaldsskóla frá 2011 sé miðað við nýjar framhaldsskólaeiningar (f-einingar) sem segja til um námsmagn nemenda en ekki kennslumagn (kennslustundafjölda) eins og áður var. Þá hafi mælikvarðinn um hversu mörgum nemendum skólinn skilar til prófs verið gagnrýndur þar sem ekki sé tekið tillit til kostnaðar þeirra skóla sem taka á móti nemendum sem ekki skila sér til prófs. Til greina komi að endurskoða þá tengingu með tilliti til

⁵ Sbr. *Vinna við endurskoðun reiknilíkans – stutt greinargerð. Lagt fyrir fund menntaskrifstofu og fjármálasviðs 17. apríl [2013].*

nemenda innan 18 ára aldurs vegna fræðsluskylduákvæðis í lögum um framhaldsskóla frá 2008.

Í sömu greinargerð kemur einnig fram að þörf sé á að endurskoða forsendur fjárveitinga og að leggja sem fyrst drög að nýju reiknilíkani. Við endurskoðun líkansins þurfi að gæta að tilteknum atriðum sem þau lönd sem þykja standa sig vel að þessu leyti eiga sameiginleg. Byggja þurfi á rökstuddum þörfum skólakerfisins fyrir tiltekin framlög, þar sem jafnt sé hugað að almennum grunnþörfum skólanna og sérstökum þörfum þeirra. Einnig þurfi að tryggja jafnræði, innleiða árangurshvatningu og stuðla að skilvirkni og góðri nýtingu á opinberu fé. Þá þurfi líkanið að hafa leiðbeinandi hlutverk og hvetja skólana til að vinna í samræmi við menntastefnu yfirvalda. Loks þurfi það að vera gagnsætt og skiljanlegt helstu hagsmunaaðilum. Ríkisendurskoðun tekur undir þau sjónarmið sem hér koma fram.

Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti þarf að vinna að frekari rannsóknum og taka ákvörðun um hversu róttækar breytingar skal gera á núverandi reiknireglum. Gerð verður framkvæmdaáætlun sem miðast við að sami háttur verði hafður á nemendauppgjöri vegna ársins 2013 og var vegna ársins 2012 en nemendatölur árið 2013 verði endurskoðaðar fyrir fjárlagaárið 2014. Litið verður til þróunar nemendatalna og námsframboðs skólanna en breytingar á hlutfalli hvers skóla í heildarframlögum verði sem minnstar. Tekin verður afstaða til þess að hve miklu leyti líkanið verður notað til útreikninga og hvaða aðferðir eru vænlegar til að vega og meta hugsanlegar breytingar á framlögum til einstakra skóla.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að ráðuneytið hefjist handa við að endurskoða reiknilíkanið og vinni hratt og vel að því að það uppfylli hlutverk sitt og samræmist þeim breytingum sem gerðar verða á framhaldsskólakerfinu. Þá er ekki síður mikilvægt að ráðuneytið styðji skólana við að starfa samkvæmt nýrri aðalnámsskrá framhaldsskóla og nýju skipulagi og lagi reiknilíkanið að því kerfi.

Mikilvægt að
hraða
endurskoðun
líkansins

4 Hagræðing náms

4.1 Mikil útgjöld til menntamála og mikið brottfall

Í alþjóðlegum samanburði eru Íslendingar meðal þeirra þjóða sem verja hvað mestu fé í framhaldsskóla þegar miðað er við hlutfall þjóðartekna. Þetta má m.a. skýra með óvenju miklum rekstrarkostnaði vegna dreifbýlis sem leitt hefur til fleiri og fámennari skóla en á þéttbýlum svæðum Evrópu. Aðrir þættir hafa einnig áhrif. Þar má m.a. nefna að á Íslandi er framhaldsskólanám lengra en í mörgum nágrannalöndum, skólaárið styttra og námsúrval meira. Loks hefja hlutfallslega margir í hverjum árgangi framhaldsskólanám, auk þess sem skólarnir eru einnig opnir fullorðnu fólki sem ekki lauk námi þaðan á unglingsaldri. Meðal annars af þessum ástæðum er brottfall íslenskra nemenda úr framhaldsskólum hlutfallslega mikið og útskriftaraldur hár. Þar koma þó ýmis fleiri atriði einnig við sögu, svo sem mikil atvinnuþátttaka unglinga. Þá hefur verið bent á að hefðbundnar kennsluáðferðir henti ekki þörfum allra nemenda.

Meðal þjóða sem verja mestu fé til framhaldsskóla

Í svari mennta- og menningarmálaráðherra á Alþingi 11. nóvember 2013 um lengd námstíma í framhaldsskólum er vísað í gögn OECD um Ísland í samanburði við önnur lönd. Þar kemur fram að um 44% þeirra sem innritast í íslenska framhaldsskóla ljúka námi innan skilgreinds námstíma sem í flestum tilvikum er fjögur ár. Tveimur árum síðar, þ.e. sex árum eftir að nám hófst, hafa síðan 58% lokið námi. Til samanburðar má geta þess að í Noregi ljúka um 57% nemenda framhaldsskólanámi innan skilgreinds námstíma, sem er þrjú ár, og í Danmörku er þetta hlutfall 61%.⁶

44% ljúka námi innan skilgreinds námstíma

Miðað við þessar tölur má líta svo á að rúmlega 40% nemenda hverfi frá námi eða tefjist a.m.k. verulega við að ljúka því. Í svari ráðherra kemur einnig fram að brottfall var alla jafna meira í verknamsskólum en bóknámsskólum og þar var meðalnámstími útskrifaðra nemenda sömuleiðis lengri, þ.e. 4,5 ár miðað við 4,2 ár í bóknámsskólum (sjá nánar þingskjal 188 á 143. löggjafarþingi).

Núverandi mennta- og menningarmálaráðherra hefur lýst yfir þeirri skoðun sinni að nauðsynlegt sé að stytta framhaldsskólanám um a.m.k. eitt ár og muni hann beita sér fyrir því að svo verði gert. Um leið sé mikilvægt að efla skólann og bæta árangur nemenda.

4.2 Styttning námstíma

Ný lög um framhaldsskóla voru sett árið 2008 með það að markmiði að færa aukna ábyrgð til skólanna sjálfra og veita þeim aukið svigrúm til að bæta skólastarf, menntun og auka hagræði fyrir nemendur. Þá var ný námskrá sett haustið 2011. Markmið hennar er að auka virkni og þátttöku nemenda, breyta kennsluháttum, gera framhaldsskólakerfið skilvirkara og efla starfsnám og samstarf atvinnulífs og skóla.

⁶ Sbr. skýrsluna *Brottfall úr framhaldsskólum: Vor 2013*. Mennta- og menningarmálaráðuneyti ágúst 2013, bls. 3.

Nýtt einingakerfi

Kennt verður eftir nýju einingakerfi sem kallast framhaldsskólaeiningar (f-einingar) og miða við vinnuframlag nemenda í stað kennslumagns kennara. Til þessa hafa nemendur þurft að lágmarki 140 einingar til stúdentsprófs sem umreiknast í 240 f-einingar. Samkvæmt nýrri aðalnámskrá framhaldsskóla sem kom til framkvæmda skólaárið 2011–12 þurfa nemendur til stúdentsprófs að ljúka á bilinu 200–240 f-einingum og getur námið því styst nokkuð. Þrjú skólar, Kvennaskólinn í Reykjavík, Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ og Menntaskólinn á Tröllaskaga, hafa þegar innleitt þetta nýja kerfi og er þar miðað við að nemendur ljúki almennu stúdentsprófi á þremur árum í stað fjögurra. Samkvæmt auglýsingu nr. 674/2011 um gildistöku aðalnámskrár framhaldsskóla frá 2011 skal hún að fullu vera komin til framkvæmda eigi síðar en 1. ágúst 2015.

Í Kvennaskólanum í Reykjavík hafa nú tveir árgangar verið útskrifaðir til stúdentsprófs á þremur árum. Skólinn starfar samkvæmt nýrri aðalnámskrá þar sem miðað er við nýjar framhaldsskólaeiningar, kennsludögum á ári hefur verið fjölgað úr 175 í 180 daga og prófdögum fækkað. Kvennaskólinn hefur fengið 14 m.kr. í þróunarstyrk á ári frá 2009 og 5,3% álag á hvern ársnemanda frá 2009–11 sem var hækkað í 10,5% fyrir 2012 og 2013. Engu að síður er stefnt að því að Kvennaskólinn nái fram 6–8% sparnaði á hvern nemanda samkvæmt nýju kerfi og 17% heildarsparnaði.

Í frumvarpi til fjárlaga ársins 2014 kemur fram að á því fjárlagaári sé áformað að vinna áfram að endurskipulagningu náms á framhaldsskólastigi í samræmi við lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 með það að markmiði að stytta námstíma til lokaprófa og auka skilvirkni. Jafnframt er bent á að huga þurfi að áhrifum slíkra breytinga á einstaka skólastofnanir og hvernig megi aðstoða þær til að takast á við þær.

Óljóst hve mikil hagræðing næst

Óljóst er hvort og þá hversu mikil hagræðing verður hjá einstökum skólum með styttingu náms til stúdentsprófs. Hér verður að hafa í huga að ekki er að óbreyttu hægt að gera sömu hagræðingarkröfu til allra skóla. Þar þarf m.a. að taka tillit til stærðar þeirra og staðsetningar, hvort þeir sinna bók- eða verknámi og hvort þeir byggja á bekkjarakerfi eða áfangakerfi. Skólar með áfangakerfi munu væntanlega eiga auðveldara en bekkjaskólar með að auka sveigjanleika í námi og taka á móti fjölbreyttum hópi nemenda sem þurfa á ýmiss konar sérþjónustu að halda.

Vert er einnig að hafa í huga að aðsókn er mjög breytileg eftir skólum og að sumir þeirra eiga mun auðveldara en aðrir með að velja úr hópi nemenda sem fá háar einkunnir á lokaprófum í grunnskóla, þurfa litla sérþjónustu og eru líklegir til að skila sér til prófs. Kostnaður þessara skóla verður þar af leiðandi minni en þeirra skóla þar sem nemendahópurinn er fjölbreyttari, margir þurfa sérstakan stuðning og margir mæta ekki til prófs.

Stytting kallar á róttæka uppstokkun

Síðustu ár hefur framhaldsskólum fjölgað nokkuð þrátt fyrir að framhaldsskólanemum hafi ekki fjölgað að sama skapi. Þetta hefur leitt til fækkunar nemenda í sumum skólum og þar með aukinnar óhagkvæmni í rekstri. Óvíst er hvernig litlum skólum á landsbyggðinni gengur að bregðast við styttingu náms og þar með enn meiri fækkun nemenda. Ljóst er að eins árs stytting náms og allt að fjórðungs fækkun nemenda mun óhjákvæmilega hafa áhrif á skólakerfið í heild sinni og kalla á róttæka uppstokkun þess.

Eðlilegt virðist t.d. að gera ráð fyrir því að kennurum muni fækka við það og skólahúsnæði minnka.

Í frumvarpi til fjárlaga 2014 kemur fram að stefnt sé að því að sameina framhaldsskóla. Margt bendir til þess að þá muni minnstu skólarnir renna saman við nærliggjandi skóla. Verði þetta niðurstaðan er mikilvægt að gera framhaldsskólum kleift að nýta nýsköpun og tækni við kennslu til að koma til móts við þarfir nemenda. Meðal þess sem tæknin býður upp á er fjarnám og hafa þegar nokkur bæjarfélög nýtt sér slíkt fyrirkomulag svo að nemendur geti búið lengur í heimabæ sínum.

Um leið og unnið er að styttingu náms og sameiningu framhaldsskóla þarf að mati Ríkisendurskoðunar að bregðast við miklu brottfalli á framhaldsskólastigi sem skólarnir virðast við núverandi fyrirkomulag hafa takmörkuð áhrif á eða möguleika að bregðast við. Brottfallið sýnir að margir nemendur hafa vilja til að sækja sér framhaldsskólamenntun en velja ekki nám við hæfi, eiga við ýmiss konar líkamlega, andlega, félagslega eða fjárhagslega örðugleika að stríða eða mæta einhvers konar hindrunum.⁷ Stytting námstíma í framhaldsskóla, aukinn stuðningur við sérþarfir og ráðgjöf eru leiðir sem gætu stuðlað að minna brottfalli nemenda, auk þess sem nemendur þurfa augljóslega mun betri námsráðgjöf á grunnskólastigi, sérstaklega hvað varðar starfsnám og kynningu á því.

Bregðast þarf við miklu brottfalli

Í tengslum við hagræðingu náms þarf einnig að efla tengsl milli skólastiga og vekur Ríkisendurskoðun athygli á því að samkvæmt *Hagtíðindum* Hagstofunnar hefur grunnskólanemendum í framhaldsskólum, þ.e. nemendum sem taka einn eða fleiri framhaldsskólaáfangi, fækkað stöðugt frá 2009–10. Ef styrkja á tengsl milli skólastiga og stytta nám til stúdentsprófs er mikilvægt að hvetja og styðja framhaldsskólana til að taka á móti grunnskólanemendum sem hafa tök á og getu til að hefja nám á framhaldsskólastigi. Tryggja þarf að þessi markmið nái fram að ganga í samvinnu við fagfólk skólanna og aðra hagsmunaaðila.

Efla þarf tengsl milli skólastiga

⁷ Helstu ástæður þess að framhaldsskólanemendur hættu námi á vorönn 2013 án þess að ljúka prófum koma í skýrslunni *Brottfall úr framhaldsskólum: Vor 2013*. Mennta- og menningarmálaráðuneyti ágúst 2013, bls. 4.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is