

Greinargerð um framkvæmd fjárlaga árið 2004

Gjöld fjárlagaliða í A-hluta
í samanburði við fjárheimildir

Sérstök úttekt á stöðu nokkurra
stofnana menntamálaráðuneytis
og landbúnaðarráðuneytis

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	5
1 INNGANGUR.....	7
2 FJÁRHEIMILDIR ÁRIÐ 2004	9
3 SAMANBURÐUR GJALDA VIÐ FJÁRHEIMILDIR	11
4 ÞRÓUN Á STÖÐU ÝMISSA FJÁRLAGALÍÐA Á ÁRINU 2004.....	15
5 RÁÐSTÖFUN FJÁRHEIMILDA ÁRSINS 2005	19
6 FRAMKVÆMD FJÁRLAGA HJÁ MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	21
7 FRAMKVÆMD FJÁRLAGA HJÁ LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI	39
8 UMRÆÐA OG NIÐURSTÖÐUR.....	45

Samantekt

Í þessari skýrslu er eingöngu fjallað um gjaldahlið fjármála A-hluta ríkisins árið 2004. Áhersla hefur verið lögð á að reyna að greina á nákvæman hátt ástæður þess að margir fjárlagaliðir fara fram um heimildum án þess að gripið sé til aðgerða sem duga til að halda rekstrinum innan heimilda.

Samanburður á útgjöldum ríkisstofnana á árinu 2004 við fjárheimildir bendir til þess að alvarlegir misbrestir séu við framkvæmd fjárlaga. Margir fjárlagaliðir fara fram úr fjárheimildum, oft langt fram úr, án þess að forstöðumenn og ráðuneyti bregðist við með tilskildum hætti. Um 120 stofnanir og fjárlagaliðir (af nálægt 520 í fjárlögum) stofnuðu til útgjalda umfram 4% en það er það hámark sem reglugerð um framkvæmd fjárlaga miðar við þegar metið er hvort þurfi að grípa til sérstakra aðgerða. Þar af voru meira en 60 fjárlagaliðir með 10% eða meira frávik. Samtals námu uppsöfnuð útgjöld umfram fjárlög og aðrar heimildir 12,7 ma.kr. í árslok 2004.

Forstöðumenn og ráðuneyti bregðast of seint við þegar ljóst er að rekstur stofnana kostar meira en nemur fjárveitingum. Mörg dæmi eru um stofnanir sem fara ár eftir ár umfram heimildir. Þrátt fyrir þetta hafa ráðuneytin í engum tilvikum áminnt forstöðumenn eins og skylt er samkvæmt reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Umframútgjöld stofnana eru sýnd sem neikvæður höfuðstóll í reikningi þeirra og kemur til skerðingar á fjárveitingum í fjárlögum næsta árs. Rekstur stofnana heldur samt ótrauður áfram þrátt fyrir þetta þar sem fjármálaráðuneytið fjármagnar hallann með því að greiða laun og önnur útgjöld stofnana án þess að fjárheimildir séu fyrir hendi. Viðbótarfjárheimildir eru ekki veittar þrátt fyrir að löngu sé búið að stofna til útgjaldanna og einsýnt að stofnanir muni ekki ná að draga saman útgjöld til að jafna hallann.

Flutningur fjárheimilda milli ára á að skapa aukinn sveigjanleika í rekstri stofnana. Nú er hins vegar svo komið að allt of stór hluti af fjárveitingum hvers árs flytjast nánast sjálfkrafa frá einu ári til annars. Þetta á ekki aðeins við um umframútgjöld heldur einnig um ónýttar fjárveitingar. Í árslok 2004 áttu yfir 200 stofnanir og aðrir fjárlagaliðir ónýttar fjárheimildir umfram 4% af fjárheimild ársins, samtals um 18 ma.kr. en alls voru ónýttar heimildir í árslok 2004 19,5 m.kr. Umfang þessara heimilda er orðið það mikið að það dregur úr gagnsæi fjárlaganna og þeirra fjárheimilda sem Alþingi samþykkir

árlega. Fjárlög hvers árs ættu að endurspegla sem næst fjárveitingar sem ráðstafað er til hinna ýmsu stofnana og málaflokka.

Helstu ástæður sem ráðuneytin gefa fyrir erfiðleikum við framkvæmd fjárlaga eru að ekki sé vilji til að hækka útgjöld í fjárlögum þrátt fyrir að sýnt sé að rekstur stofnana rúmist ekki innan heimilda og fyrir liggja að ekki eigi að draga úr starfsemi þeirra í sparnaðarskyni. Þetta á ekki síst við um stofnanir menntamálaráðuneytis og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis sem búa við mikinn þrýsting um meiri þjónustu og útgjöld. Þá hafi kjarasamningar einstakra hópa og stofnana hækkað meira en samþykktur rammi fjárheimilda leyfir. Þá er bent á að áætlanagerð sumra stofnana sé ekki nógu góð og tilhneiging sé til að aðilar ýti á undan sér vandanum án þess að grípa til aðgerða. Þetta eigi ekki síst við um stofnanir í launa- og greiðsluþjónustu Fjársýslu ríkisins enda hallinn fjármagnaður með greiðslum til þeirra hvað sem líður fjárheimildum.

Til að bæta framkvæmd fjárlaga leggur Ríkisendurskoðun mikla áherslu á að farið sé eftir stjórnvaldsfyrirmælum, t.d. reglugerð um framkvæmd fjárlaga, eða þeim að öðrum kosti breytt til samræmis við þá framkvæmd sem æskileg er talin.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneyti og forstöðumenn grípi til aðgerða strax og ljóst er að rekstrarumfang stofnunar er meira en fjárveitingar leyfa. Að mati stofnunarinnar kemur til greina að stöðva greiðslur til stofnana þar til gripið hefur verið til viðeigandi ráðstafana. Þá er enn minnt á 41. grein stjórnarskrárinnar um að „ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáráukalögum“. Þá ber að minna á skyldu ráðuneyta til að áminna forstöðumenn sem ekki fara að lögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga. Ekki virðist síður mikilvægt að tekið sé tillit til fjármálastjórnar þegar fimm ára starfssamningur forstöðumanna er endurnýjaður.

Skoða þarf sérstaklega stöðu stofnana sem hafa farið langt fram úr heimildum og eru þar af leiðandi komnar með verulega neikvæðan höfuðstól. Leggja þarf áherslu á að sú fjárveiting sem samþykkt er í fjárlögum sé sem næst þeirri fjárveitingu sem hverri stofnun er ætlað að starfa eftir á fjárlagaárinu. Dæmi eru um að raunverulegar fjárheimildir stofnana séu miklu lægri en sú fjárveiting sem ákveðin er í fjárlögum. Með sama hætti þarf að skoða flutning ónýttara fjárheimilda milli ára.

Mikilvægt er að Alþingi fylgist nákvæmlega með framkvæmd fjárlaga og taki ákveðið frumkvæði ef það metur stöðuna svo að framkvæmdavaldið sinni ekki skyldum sínum með fullnægjandi hætti.

1 Inngangur

Eitt af hlutverkum Ríkisendurskoðunar er að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Í árlegri skýrslu stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings er gerð grein fyrir framkvæmd fjárlaga á viðkomandi ári. Þá hefur stofnunin á undanförunum árum gefið út eina eða fleiri skýrslur um framkvæmd fjárlaga innan ársins þar sem tekjur og útgjöld ríkissjóðs hafa verið borin saman við fjárheimildir og sama tímabil fyrra árs.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir gjöldum A-hluta ríkisins á árinu 2004. Uppgjörið byggir á bráðabirgðauppgjöri Fjársýslu ríkisins fyrir árið 2004 (frá maí 2005), en endanlegt rekstraruppgjör birtist síðan í ríkisreikningi. Tekið skal fram að tölurverðar breytingar verða að jafnaði á rekstrar- niðurstöðu nokkurra liða í endanlegu uppgjöri. Einnig er fjallað um helstu skýringar á umframútgjöldum stofnana og rakin dæmi um slíkt fyrir tvö ráðuneyti. Til stendur að gera seinna sams konar athugun á umfram- útgjöldum annarra ráðuneyta.

2 Fjárheimildir árið 2004

Útgjöld A-hluta ríkisins skv. fjárlögum ársins 2004 voru áætluð samtals 275,3 ma.kr. sem er 1,9% lægri fjárhæð en endanlega gjöld ársins 2003 skv. ríkisreikningi. Við fjárheimildir vegna gjalda bættust 10,5 ma.kr. vegna yfirfærslu fjárheimilda frá árinu á undan auk þess sem þær voru hækkaðar um 9,3 ma.kr. með fjárukalögum á árinu 2004. Fjárheimildir vegna ársins eru því alls 295 ma.kr.

Tafla 1 Tekjur og gjöld ríkissjóðs skv. fjárlögum og ríkisreikningi

Í ma.kr.	<i>Fjárlög 2003</i>	<i>Ríkis- reikningur 2003</i>	<i>Fjárlög 2004</i>
Tekjur	271,6	274,6	282,0
Gjöld	260,1	280,7	275,3
Tekjujöfnuður	11,5	-6,1	6,7
Hlutfall af tekjum	4,2%	-2,2%	2,4%

Fjárheimild hvers árs samanstendur af fjárlögum, inneignum og skuldum frá árinu á undan og fjárukalögum. Samkvæmt lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins er fjármálaráðherra heimilt, að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra, að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs. Með sama hætti er heimilt að draga skuldir frá fyrra ári frá fjárveitingum ársins. Þá má flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna hvers ríkisaðila í A-hluta, enda séu verkefnin tilgreind í fjárlögum. Hins vegar er ekki heimilt að færa fjárheimildir með þessum hætti milli stofnkostnaðar-, viðhalds-, tilfærslu- og rekstrarviðfangsefna. Undantekning eru fjárheimildir á tilteknum safnliðum í fjárlögum.

Undanfarin ár hafa umtalsverðar fjárheimildir flust með þessum hætti milli ára, t.d. flytjast 16 m.kr. ónýttar fjárheimildir frá árinu 2003 og koma til hækkunar heimilda árið 2004. Stærstu fjárhæðirnar tengjast viðhalds- og stofnkostnaðarverkefnum, t.d. vegna þess að framkvæmdir hafa frestast. Með sama hætti flytjast 5,6 ma.kr. umframheimildir frá árinu 2003 og koma til lækkunar fjárheimilda 2004. Fluttir liðir hafa hækkað jafnt og þétt. Í bráðabirgðauppgjöri fyrir árið 2004 kemur fram að ónýttar heimildir í lok árs nemi 19,6 ma.kr og umframheimildir 12,7 ma.kr. Í frumvarpi til lokafjárlaga hvers árs er gerð tillaga um hvaða inneignir og skuldir ætlunin er að fella niður, en inneignir og skuldir sem ætlunin er að flytja til næsta árs

eru sýndar í sérstöku yfirliti sem fylgir frumvarpinu. Með þessu móti gefst Alþingi kostur á að fjalla um yfirfærsluna og getur eftir atvikum gert breytingar þar á.

Fjárukalög voru samþykkt af Alþingi í desember. Eins og áður segir hækkuðu samkvæmt þeim fjárheimildir vegna gjalda um 9,3 ma.kr. og var tekjuáætlun ríkisins jafnframt hækkuð um sömu fjárhæð. Þessi hækkun var fyrst og fremst skýrð með almennum uppgangi og þenslu í efnahagslífinu.

Tafla 2 Samsetning fjárheimilda árið 2004

Í m.kr.	Fjárheimild
Fjárlög	275.296
Fjárukalög	9.283
Yfirfærð inneign fyrra árs	16.106
Yfirfærð skuld fyrra árs	-5.655
	Fjárheimild samtals 295.030

Ríkisreikningur er lagður fyrir Alþingi til afgreiðslu. Samhliða er gert ráð fyrir að fjármálaráðherra leggi fram frumvarp til lokafjárlaga vegna viðkomandi árs. Æskilegt er að hægt sé að afgreiða lokafjárlögin samhliða ríkisreikningi þannig að þingið geti tekið afstöðu til yfirfærslu fjárheimilda. Undanfarin ár hefur talsverður misbrestur verið á þessari framkvæmd. Fjármálaráðuneytið stefnir að því að frumvarp til lokafjárlaga verði lagt fram sem næst ríkisreikningi.

3 Samanburður gjalda við fjárheimildir

Rekstur um 120 fjárlagaliða af um 520 fóru 4% eða meira umfram fjárheimild á árinu 2004. Þar af fóru um 80 liðir 10% eða meira fram úr og um 50 fóru 20% eða meira fram úr heimild. Í mörgum tilfellum er útilokað að hægt sé að rétta af stöðu stofnana að óbreyttum fjárveitingum nema draga verulega úr starfsemi þeirra. Í skýrslu um endurskoðun ríkisreikning fyrir árið 2003 benti Ríkisendurskoðun á nauðsyn þess að ráðuneytin fylgi því betur eftir að stofnanir haldi sig innan fjárheimilda eða geri að öðrum kosti ráðstafanir til að afla viðbótarfjárheimilda. Ýmislegt bendir til þess að þau mál horfi síður en svo til betri vegar.

Tafla 3 Gjöld, fjárheimildir og staða ráðuneyta í árslok 2004

Í m.kr.	Útkoma *)	Fjárheimild án yfirfærslu heimilda	Frávik	Yfirfærð fjárheimild	Frávik frá heimild	Samtals liðir með umfram heimild	Samtals liðir með ónýtta heimild
Æðsta stjórn ríkisins	2.626	2.593	-33	36	3	-91	94
Forsætisráðuneytið	1.378	1.339	-39	434	395	-14	409
Menntamálaráðuneytið	34.367	34.269	-98	1.147	1.049	-1.446	2.495
Utanríkisráðuneyti	5.924	5.802	-122	508	386	-466	852
Landbúnaðarráðuneyti	11.987	11.924	-63	260	197	-442	639
Sjávarútvegsráðuneyti	2.631	2.667	36	650	686	-1	687
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	15.222	15.274	52	694	746	-239	986
Félagsmálaráðuneyti	30.060	26.997	-3.063	107	-2.956	-3.329	374
Heilbrigðis og tryggingamálaráðuneyti	112.696	113.226	530	-882	-352	-3.384	3.032
Fjármálaráðuneyti	29.760	27.056	-2.704	899	-1.805	-2.938	1.133
Samgönguráðuneyti	18.358	18.805	447	5.080	5.527	-188	5.714
Iðnaðarráðuneyti	3.321	3.500	179	675	854	-3	858
Viðskiptaráðuneyti	1.370	1.390	20	72	92	0	73
Hagstofa Íslands	571	573	2	-23	-21	-21	0
Umhverfissráðuneyti	3.901	4.022	121	795	916	-173	1.090
Fjármagnskostnaður	14.060	15.140	1.080	0	1.080	0	1.080
Samtals	288.232	284.577	-3.655	10.452	6.797	-12.735	19.516

*) Útkoma skv. bráðabirgðauppgjöri í maí 2005.

Af þeim 120 fjárlagaliðum sem fara 4% eða meira umfram heimild eru 70 hjá tveimur útgjaldafrækustu ráðuneytum, þ.e. menntamálaráðuneytinu og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Stjórnendur hafa látið undan kröfum um sífellt meiri þjónustu á þessum sviðum á sama tíma og laun og annar kostnaður hefur vaxið án þess að Alþingi hafi fyrst veitt heimild fyrir fjárveitingum.

Til þess að fá betri skilning á raunverulegri framkvæmd fjárlaga var leitað skýringa á því hvernig forstöðumenn og ráðuneyti bregðast við þegar reksturinn er kominn fram úr 4% viðmiðunarmörkunum sem sett eru í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Að þessu sinni er einnig sérstaklega rakið hvernig tekið er á málum innan tveggja ráðuneyta, menntamálaráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti, en til stendur að fara síðar yfir framkvæmd fjárlaga innan annarra ráðuneyta.

Rammafjárlagagerð hefur verið stunduð hér á landi samfelld í meira en tíu ár. Fjárlagagerðin felur í sér að hvert ráðuneyti ber ábyrgð á að forgangsraða verkefnum innan síns fjárlagaramma og hefur fjármálaráðuneytið bent ráðuneytum á að láta úrlausn á rekstrarvanda stofnana eða verkefna sitja í fyrirrúmi við útfærsluna fremur en ný eða aukin verkefni. Ríkisstjórnin ákveður fyrst heildarmarkmið í efnahags- og ríkisfjármálum, það er heildarútgjöld og afkomu miðað við tekjur. Útgjöldum er skipt á hvert ráðuneyti sem aftur skipta útgjöldunum á einstök verkefni. Fjármálaráðuneytið fjallar ekki um tillögur stofnana til ráðuneyta heldur eingöngu útfærslu ráðuneytanna á rammanum og gerir eftir atvikum athugasemdir. Fjárlaganefnd boðar fulltrúa ráðuneyta á fundi sína til að fara yfir fjármál stofnana og verkefna hvers ráðuneytis. Fjárlaganefnd getur kallað hvaða stofnun sem er á sinn fund og leitað frekari skýringa á fjármálum hennar. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjárlaganefnd fylgi eftir við ráðuneytin og stofnanir að fjárlög séu virt.

Þrátt fyrir að ráðherrar samþykki umfang fjárlaganna, þá telja starfsmenn ráðuneyta að ekki sé nægilegur skilningur á fjárþörf til ýmissa lögboðinna verkefna og að ekki sé tekið á fjárhagsvanda stofnana í fjárlögum eins og nauðsynlegt væri. Með þessari framkvæmd fjármálaráðuneytisins telja sumir fjármálastjórar ráðuneytanna að skorið hafi verið á eðlilega umræðu fagráðuneyta og stofnana við löggjafarvaldið sem pólitískt á að leggja línurnar um það til hvaða verkefna fjármunum er veitt. Nefna má að bæði í mennta- og heilbrigðismálum hefur aukinni eftirspurn eftir þjónustu verið mætt með því að fara fram úr heimildum í stað þess að sníða reksturinn eftir fjárveitingum, svo sem með meiri hagræðingu, aðgangstakmörkunum og forgangsröðun.

Ýmis ráðuneyti kvörtuðu yfir því að ekki væri tekið nægjanlegt tillit til kostnaðarhækkana og þær bættar með auknum fjárveitingum. Dæmi um slíkt væru t.d. viðbótarlífeyrissparnaður og kostnaður vegna kaupa á eldsneyti. Fjármálaráðuneyti bendir hins vegar á að önnur gjöld hafi verið hækkuð skv. vísitölu neysliverðs. Í vísitölunni vegur hækkun húsnæðis mest á síðustu árum þannig að bæturnar hafi í raun verið hærri en kostnaðaraukning á almennum rekstrarvörum. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á nauðsyn þess að stjórnendur ráðuneyta og stofnana forgangsraði

verkefnum í samræmi við fjárveitingar.. Ekki sé sjálfsagt að allar kostnaðarhækkningar fái bætta heldur þarf að mæta þeim með sparnaði á öðrum sviðum, hvort sem hann felst í hagræðingu eða minni starfsemi.

Bent var á að þegar kjarasamningar eru gerðir liggja ekki alltaf ljóst fyrir hvað þeir kosti og oft liði langur tími þar til búið er að ákvarða stofnunum launabætur. Þá hefur oft orðið misskilningur milli aðila um það hvernig slíkar launabætur eru ákvarðaðar. Margir forstöðumenn ætlast til þess að fá allar slíkar kostnaðarhækkningar bætta þrátt fyrir að þeim eigi að vera ljóst að þeirra er ábyrgðin að hækka launin ekki meira en rammi fjárheimildanna leyfir. Hækkningar umfram rammann á ekki að bæta skv. reglum rammafjárlaganna.

Þá hefur komið fram að nokkur misbrestur sé á að stofnanir skili inn fullnægjandi rekstraráætlunum í upphafi árs, ekki síst stofnanir sem fyrir-sjáanlegt er að þurfi að draga saman kostnað.

Loks má nefna að mikil tregða virðist vera á að kalla stjórnendur stofnana til ábyrgðar um rekstur. Mikið sé talað um ábyrgð þeirra en í verki tíðkist ekki að beita þá agaviðurlögum. Fáheyrt er að forstöðumenn stofnana séu áminntir eða þeim vikið úr starfi vegna brota á þeim laga- og reglugerðar-ákvæðum sem gilda um framkvæmd fjárlaga. Mikilvægt er að ráðuneytin beiti þeim löglegu úrræðum sem þau hafa til að koma meiri aga á fjárstýringu þeirra stofnana sem eru árum saman í fjárhagsvanda.

Forstöðumenn ríkisstofnana sem hafa glímt við fjárhagsvanda, þ.e. gjöld umfram heimilaðar fjárveitingar, bentu á að þeir hefðu hvað eftir annað rætt við fulltrúa ráðuneyta sinna til að fara yfir málin. Stundum hefðu þeir lagt til sparnaðaraðgerðir en ráðuneytin þá beðið þá um að staldra aðeins við. Þetta eigi sérstaklega við þegar um sé að ræða skerðingu á þjónustu sem geti verið pólitískt séð erfitt að réttlæta. Enda þótt slíkar óskir ráðuneyta séu sjaldnast settar fram skriflega telji forstöðumennirnir sig vera í góðri trú um að ráðuneytið sjái til þess að viðbótarfjárheimild fái í næstu fjárlögum. Gangi það ekki eftir geti stofnunin á endanum setið uppi með óviðráðanlegan halla. Sama geti átt við þegar samþykkt er að auka umsvif eða taka við nýjum verkefnum, t.d. vegna fjölgunar framhaldsskólanema. Ekki sé um leið gengið formlega frá því hversu háar fjárheimildir muni fylgja aukinni þjónustu og það komi jafnvel ekki í ljós fyrir en í lok árs eða við uppgjör eftir að fjárhagsárið er liðið. Ríkisendurskoðun áréttar að ábyrgðin á hallarekstri stofnana er hjá forstöðumanni og hann hefur ekki heimild til að auka útgjöldin nema formleg heimild sé fyrst fengin.

4 Þróun á stöðu ýmissa fjárlagaliða á árinu 2004

Ríkisendurskoðun kannað hvernig fjárhagsstaða tiltekinna fjárlagaliða þróaðist á árinu 2004. Athuguð var staðan í ársbyrjun að teknu tilliti til lokafjárlaga ársins 2003 sem samþykkt voru nú í vor. Af þeirri ástæðu er upphafstaða stofnana hér ekki alltaf í samræmi við lokastöðu skv. ríkisreikningi ársins 2003. Fjárheimild ársins miðast við samþykkt fjárlög og fjáráukalög. Í þessu sambandi var horft til eftirfarandi þátta í þróun stöðunnar á árinu:

- Fjárlagaliðir sem voru með meira en 4% halla í ársbyrjun og voru reknir með halla á árinu 2004.

Í þessum flokki eru 62 fjárlagaliðir. Í ársbyrjun nam halli þeirra samtals 1,9 ma.kr. Rekstrarhalli þeirra nam 1,1 ma.kr. á árinu 2004 og skulduðu þeir því í árslok 3,0 m.kr. Eftirfarandi stofnanir eru verst settar:

Ra	Sto Nafn	1. jan	Fjárheimild	Afkoma	31. des.
03	300 Sendiráð Íslands	-107,5	1.565,9	-228,1	-335,6
02	210 Háskólinn á Akureyri	-126,8	754,0	-107,8	-234,6
08	402 Framkvæmdasjóður aldraðra	-133,0	904,0	-60,6	-193,6
08	791 Heilbrigðisstofnunin Suðurnesjum	-76,4	1.046,3	-86,8	-163,2
04	261 Landbún.hásk.á Hvanneyri í Borgarf.	-37,2	193,3	-98,1	-135,3
14	281 Styrkir til fráveitna sveitarfélaga	-75,3	220,0	-31,0	-106,3
08	795 St. Jósefsspítali, Hafnarfirði	-50,9	550,3	-47,4	-98,3
08	781 Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum	-62,6	470,0	-31,0	-93,6
00	101 Embætti forseta Íslands	-36,8	128,7	-48,6	-85,4
04	233 Yfirdýralæknir	-54,9	377,6	-25,4	-80,3
08	408 Sunnuhlíð, Kópavogi	-40,0	346,0	-40,2	-80,2
02	564 Listdansskólinn	-72,8	56,6	-6,2	-79,0
02	360 Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	-50,5	354,9	-14,6	-65,1
02	239 Rannsóknarnámssjóður	-54,5	50,0	-2,1	-56,6

- Fjárlagaliðir sem voru innan 4% halla í ársbyrjun en fóru það mikið fram úr fjárheimildum á árinu 2004 að halli þeirra var umfram 4% í árslok.

Hér er um að ræða 44 fjárlagaliði sem fóru um 6,7 ma.kr. fram úr fjárheimild ársins og nam skuld þeirra 7,4 ma.kr. í árslok 2004. Í þennan flokk falla m.a. eftirtaldir fjárlagaliðir:

Ra	Sto Nafn	1. jan	Fjárheimild	Afkoma	31. des.
07	989 Fæðingarorlof	0,0	6.741,0	-2.141,9	-2.141,9
09	721 Fjármagnstekjuskattur	0,0	500,0	-1.552,6	-1.552,6
08	373 Landspítali - háskólasjúkrahús	-757,0	25.611,8	-289,1	-1.046,1
07	984 Atvinnuleysistryggingasjóður	-103,7	4.365,0	-478,2	-581,9
07	982 Ábyrgðasjóður launa	0,0	677,0	-401,9	-401,9
09	821 Vaxtabætur	0,0	5.105,0	-358,3	-358,3
09	381 Lífeyrisskuldbindingar, eftirlaun	0,0	4.704,0	-220,8	-220,8
10	251 Umferðarstofa	97,5	305,4	-276,9	-179,4
04	805 Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu	-34,6	2.745,6	-106,6	-141,2
06	231 Málskostnaður í opinberum málum	0,0	281,5	-76,7	-76,7
09	250 Innheimtukostnaður	0,0	217,6	-66,9	-66,9
07	795 Framkvæmdasjóður fatlaðra	-2,0	297,9	-63,9	-65,9
06	232 Opinber réttaraðstoð	0,0	104,8	-63,5	-63,5
07	400 Barnaverndarstofa	58,4	640,4	-108,4	-50,0
04	271 Hólaskóli á Hólum í Hjaltadal	21,2	174,4	-71,2	-50,0

- Fjárlagaliðir sem áttu inneign í ársbyrjun, voru innan fjárheimildar á árinu og juku þar með inneign sína.

Í þennan flokk fellur 121 fjárlagaliður sem í ársbyrjun átti ónotaðar fjárheimildir að fjárhæð tæpa 5,2 ma.kr. Rekstur þeirra var tæpa 3,0 ma.kr. innan fjárheimildar og jákvæður höfuðstóll í árslok nam því 8,2 ma.kr. Eftirtaldir fjárlagaliðir, sem falla í þennan flokk, áttu meira en 50 m.kr. í ónotaðri fjárheimild í árslok 2004:

Ra	Sto Nafn	1. jan	Fjárheimild	Afkoma	31. des.
10	336 Hafnabótasjóður	710,8	1.081,8	69,8	780,7
03	401 Alþjóðastofnanir	391,8	1.074,0	212,3	604,1
14	287 Úrvinnslusjóður	97,7	715,0	307,1	404,8
08	381 Sjúkrahús og læknisbústaðir	247,4	330,9	153,2	400,6
11	401 Byggðaaætlun	220,1	285,2	103,4	323,5
10	471 Rekstur Flugmálastjórnar	1,6	1.235,1	231,4	233,0
02	318 Framhaldsskólar, stofnkostnaður	215,9	422,0	12,4	228,3
14	303 Skipulagsmál sveitarfélaga	95,8	82,0	131,5	227,3
11	301 Orkustofnun	157,2	394,7	51,6	208,8
08	500 Heilsugæslustöðvar, almennt	191,8	48,6	9,7	201,5
09	402 Fasteignamat ríkisins	113,2	453,2	77,5	190,7
14	321 Brunamálastofnun ríkisins	98,5	117,2	39,3	137,8
09	999 Ýmislegt	112,2	681,5	22,7	134,9
05	204 Fiskistofa	110,6	642,2	16,3	126,9
08	379 Sjúkrahús, óskipt	91,8	107,5	31,5	123,3
09	212 Skatta- og tollamál, ýmis útgjöld	111,2	42,2	7,2	118,4
05	274 Húsbyggingarsjóður	86,3	0,0	10,0	96,3
06	395 Landhelgisgæsla Íslands	29,5	1.172,5	64,5	94,0
06	491 Húsnæði og búnaður sýslumanna	74,7	37,7	18,6	93,3

05	273	Sjávarútvegshús, undirbúningur	81,1	0,0	9,5	90,6
08	501	Sjúkraflutningar	79,6	548,6	8,9	88,5
08	305	Lýðheilsustöð	45,3	213,6	38,9	84,2
02	884	Jöfnun á námskostnaði	30,4	496,6	46,6	77,0
06	303	Ríkislögreglustjóri	73,6	796,6	2,0	75,6
08	397	Lyfjastofnun	39,1	144,0	27,4	66,5
01	101	Forsætisráðuneyti, aðalskrifstofa	40,2	238,6	22,6	62,8
11	102	Einkaleyfastofan	44,1	104,7	17,6	61,7
01	303	Kristnihátíðarsjóður	57,5	100,0	3,8	61,3

Niðurstaða greiningar Ríkisendurskoðunar er sú að vissir veikleikar hafa myndast í fjármálastjórn hjá hinu opinbera. Staða þeirra stofnana, sem átt hafa við rekstrarerfiðleika að etja á undanförunum árum, versnar enn á meðan fjölmargar stofnanir bæta sífellt fjárheimildarstöðu sína.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að Alþingi verði að taka þessi mál til rækilegrar skoðunar. Ábyrgð á framkvæmd fjárlaga hvílir annars vegar á stofnun og hins vegar á fagráðuneyti og fjármálaráðuneytinu. Þessir aðilar verða að gera Alþingi grein fyrir ástæðum þessara veikleika í fjármálastjórninni. Á grundvelli þeirra upplýsinga verður Alþingi að taka ákvörðun um aðgerðir til að jafna stöðu þeirra fjárlagaliða sem eru lengst frá því meginmarkmiði að stofnanir séu reknar með þeim hætti að útgjöld þeirra séu í samræmi við fjárheimildir hverju sinni. Öll umtalsverð frávik frá þessu markmiði ber framkvæmdavaldinu að skýra Alþingi frá og jafnframt greina frá því til hvaða ráðstafana hefur verið gripið.

5 Ráðstöfun fjárheimilda ársins 2005

Skv. bráðabirgðauppgjöri Fjársýslu ríkisins, að teknu tillit til samþykktra lokafjárlaga 2003, nam halli 114 fjárlagaliða í ársbyrjun 2005 4% eða meira af fjárheimildum þeirra skv. fjárlögum þess árs. Samtals nam halli þessara fjárlagaliða 11,4 ma.kr., þ.e. 13,8% af fjárheimildinni sem nemur 82,9 ma.kr. Halli eftirfarandi fjárlagaliða í ársbyrjun nemur meira en 25% af fjárlögum ársins 2005.

Ra	Sto Nafn	Staða 1/1	Fjárlög 2005	Notað
09	721 Fjármagnstekjuskattur	-1.552,6	500,0	-310,5%
02	804 Kvikmyndaskoðun	-23,7	9,1	-260,8%
02	223 Námsmatsstofnun	-27,7	20,7	-133,8%
02	564 Listdansskólinn	-79,0	59,2	-133,5%
00	205 Framkvæmdir á Alþingisreit	-5,6	5,0	-111,0%
02	239 Rannsóknarnámssjóður	-56,6	60,0	-94,3%
02	976 Menningarsjóður	-10,0	13,0	-76,6%
02	984 Norræn samvinna	-8,4	13,0	-64,3%
10	251 Umferðarstofa	-179,4	284,5	-63,0%
09	481 Útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum	-115,0	190,0	-60,5%
14	202 Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn	-5,9	10,1	-58,7%
06	232 Opinber réttaraðstoð	-63,5	110,6	-57,4%
00	101 Embætti forseta Íslands	-85,4	154,4	-55,3%
08	475 Múlabær, Reykjavík	-26,0	49,9	-52,1%
07	982 Ábyrgðasjóður launa	-401,9	797,7	-50,4%
14	281 Styrkir til fráveitna sveitarfélaga	-106,3	220,0	-48,3%
08	326 Sjónstöð Íslands	-29,4	75,9	-38,8%
08	472 Hlíðabær, Reykjavík	-12,2	35,4	-34,3%
07	989 Fæðingarorlof	-2.141,9	6.468,0	-33,1%
02	507 Stýrimannaskólinn í Reykjavík	-19,9	64,1	-31,1%
08	476 Friðuhús, Reykjavík	-8,3	26,7	-30,9%
04	271 Hólaskóli á Hólum í Hjaltadal	-50,0	170,3	-29,4%
14	407 Stofnun Vilhjálms Stefánssonar	-6,8	23,1	-29,3%
02	210 Háskólinn á Akureyri	-234,6	819,0	-28,6%
02	303 Menntaskólinn að Laugarvatni	-31,5	115,9	-27,2%
06	231 Málskostnaður í opinberum málum	-76,7	284,9	-26,9%
04	261 Landbúnaðarhásk. á Hvanneyri	-135,3	509,3	-26,6%
08	474 MS-félag Íslands, Reykjavík	-16,3	64,2	-25,3%
09	250 Innheimtukostnaður	-66,9	266,6	-25,1%
08	439 Hjallatún, Vík	-16,0	64,0	-25,1%

Á þessum lista eru fjárlagaliðir sem venjulega hafa ekki flutt með sér halla eða inneign yfir á næsta fjárlagaár. Má þar nefna gjaldaliði eins og fjármagnstekjuskatt, útgjöld skv. heimildarákvæðum, fæðingarorlof og málskostnað í opinberum málum.

Ljóst er að enginn ofangreindra fjárlagaliða getur unnið á uppsöfnuðum halla á árinu 2005. Samþykkt Alþingis á fjárveitingum til þessara verkefna á árinu 2005 er því að mörgu leyti óraunhæf nema því sé fylgt eftir með umtalsverðum niðurskurði á starfseminni. Veikleikar í fjármálastjórninni hafa leitt til þess að útgjaldaþróun fjölmargra fjárlagaliða er með þeim hætti að ekki verður við unað lengur. Fjárlaganefnd hefur við afgreiðslu fjárlaga og fjáraukalaga óskað eftir því að ráðuneyti upplýsi um stöðu þeirra fjárlagaliða sem undir þau heyra ásamt áætlaðri stöðu í árslok. Nánast undantekningarlaust hafa ráðuneytin ekki getað orðið við þessari beiðni. Oft hafa þau ekki þessar upplýsingar handbærar, þ.e. þau eru ekki meðvituð um stöðu einstakra stofnana. Í öðrum tilfellum er staðan innan ársins ekki marktæk þar sem eftir er að úthluta af safniðum til einstakra fjárlagaliða í samræmi við tilteknar forsendur og má nefna úthlutun menntamálaráðuneytisins til framhaldsskóla skv. reiknilíkani sem dæmi um þetta en sú úthlutun fer yfirleitt fram eftir að fjárhagsárinu er lokið.

Gagnsæi í fjármálastjórn ríkisins er mjög mikilvæg. Nauðsynlegt er að upplýsingar liggi fyrir tímanlega þannig að hægt sé að grípa til ráðstafana. Framkvæmdavaldið verður að tryggja að á hverjum tíma séu fyrirbyggjandi upplýsingar um stöðu ríkisfjármála og ekki síst hvernig fjármál einstakra fjárlagaliða þróast.

Þrátt fyrir setningu laga um fjárreiður ríkisins og reglugerðar um framkvæmd fjárlaga hefur ekki tekist að stýra fjármálastjórn hins opinbera með þeim hætti sem þar er tilgreint.

6 Framkvæmd fjárlaga hjá menntamálaráðuneyti

Menntamálaráðuneytið hefur reglulega gert úttektir á rekstri framhaldsskólanna. Skólarnir fá fjárveitingu skv. reiknilíkani sem reiknar ákveðið framlag á nemanda, m.a. tengt tegund náms, stærð og staðsetningu skóla. Reiknilíkanið hefur verið í notkun frá 1998 og var endurbætt árið 2003. Í febrúar 2003 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að fara yfir stöðu þeirra framhaldsskóla sem safnað höfðu upp halla undanfarin ár. Verkefni nefndarinnar var að greina ástæður vandans, meta möguleika skólanna á að standa skil á hallanum með núverandi rekstri og meta hvort gripa þyrfti til sérstakra aðgerða. Meginniðurstöður nefndarinnar voru eftirfarandi:

- Skólarnir ná ekki að bregðast nægjanlega hratt við fækkun nemenda.
- Ýmsar forsendur höfðu breyst frá því að reiknilíkanið var tekið í notkun 1998.
- Þrýstingur er í heimabyggð á að skólar bjóði viðtækara nám en fjárhagsforsendur leyfa og kostnaðargreining er ófullnægjandi.
- Þá er tekið fram að ekki sé næg eftirfylgni ráðuneytis með skóla-samningum, rekstraráætlun og ársskýrslum skólanna.

Nefnd ráðuneytisins telur að í flestum tilfellum geti skólarnir unnið sig út úr vandanum miðað við breytt reiknilíkan. Þá leggur nefndin áherslu á að skólar með hallarekstur geti ekki vænst sérstakra aðgerða að hálfu ríkisvaldsins fyrir en þeir hafi að minnsta kosti sýnt hallalausan rekstur í eitt ár. Nefndin telur einnig að ekki sé ástæða til að grípa til sérstakra úrræða í málefnum skólanna eða stjórnenda þeirra umfram það sem gert var með fundarhöldum og tillögum skýrslunnar. Lögð er áhersla á að ráðuneytið fylgist stöðugt með rekstri skólanna og á ábyrgð forsvarsmanna skólanna um hallalausan rekstur.

Ráðuneytið reynir að vinna með forstöðumönnum stofnana sinna að lausn vandamála. Ákvarðanir um breytingar á námsframboði koma oftast ekki fram í rekstrarkostnaði fyrir en síðar. Sem dæmi má nefna ákvörðun um að stofna deild sem útskrifar nemendur eftir 4 ár. Sama gerist ef ákveðið er að hætta rekstri deildar sem þegar hefur tekið inn nemendur. Þá er almennt ekki hægt að loka henni fyrir en nemendur eru útskrifaðir. Eftir að skóla-kerfið varð opnara hefur eftirspurn eftir námi í skólum í heimabyggð ekki verið eins fyrirséð og áður var. Það tekur því oft tölvuverðan tíma að leysa

úr vandamálum sem koma vegna fækkunar eða fjölgunar nemenda miðað við þær forsendur sem fjárlög byggja á.

Ráðuneytið hefur ekki viljað beita áminningum skv. reglugerð um framkvæmd fjárlaga fyrr en búið væri að reyna á samvinnu við forstöðumenn stofnanir um breytingar til aðlögunar breytingum í rekstrarumhverfinu. Ráðuneytið hefur ekki beitt hinum formlegu áminningum um nokkurra ára skeið, en telur samt að vel geti komið til áminninga ef forstöðumenn láta sér ekki segjast og sýna árangur í því að breyta rekstri stofnunar þannig að hann rúmist innan fjárheimilda fjárlaga. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið verði að beita fyrr ákvæðum reglugerðarinnar um áminningu og eigi að fara yfir fjármálastjórn forstöðumanna áður en ráðningarsamningur er endurnýjaður.

Áhrif reiknilíkansins eru veruleg á rekstur framhaldsskólanna. Forstöðumenn eru nú meira meðvitaðir um nauðsyn þess að sýna hagkvæmni í stærð bekkjadeilda. Nýting verður að vera umfram ákveðin mörk til að greiðslur dugi fyrir rekstrinum. Á síðustu árum hefur framhaldsskólanemum fjölgað um 2000 en kennurum hefur fækkað. Reiknilíkan háskólanna hefur m.a. leitt til þess að skólarnir reyna að hafa fleiri stundakennara til að hafa meiri sveigjanleika í starfsemi sinni. Skólarnir verða að ná ákveðnum fjölda nemenda í námskeið til að fjárveiting dugi fyrir kostnaði við þau. Þrátt fyrir reiknilíkanið geta skólar ekki aukið kostnað með fjölgun nemenda án þess að fá fyrst formlega fjárheimild fyrir aukningunni.

Þrátt fyrir að verulega hafi verið aukið við fjárveitingar til framhaldsskólana á undanförunum árum hefur ekki tekist að vinna á hallanum. Í árslok 2003 var uppsafnaður halli fjárlagaliða menntamálaráðuneytis alls um 1,4 m.kr. og í bráðabirgðauppgjöri fyrir árið 2004 er staðan sú saman. Menntamálaráðuneytið á hins vegar ónýttar fjárheimildir alls um 2,5 m.kr. í árslok 2004, aðallega vegna fjárheimilda sem ekki er búið að nýta vegna viðhalds og stofnkostnaðar, þar af nemur inneign „02-969 Menningarstofnanir, viðhald og stofnkostnaður” um 964 m.kr.

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun getur tekið undir sjónarmið ráðuneytisins að sú staða geti komið upp að besta leiðin sé að rétta af halla yfir lengra tímabil en eitt ár. Rík áhersla er lögð á að brugðist sé strax við vandanum þegar ljóst er að rekstrarumfangið er meira en fjárheimildir leyfa. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneytið og stofnanir gangi frá skriflegu samkomulagi um það með hvað hætti á að vinna á halla sem safnast hefur upp árum saman. Fjármálaráðuneytið þarf að koma að því samkomulagi og það þarf að kynna fjárlaganefnd. Ef stjórnendum tekst ekki að draga úr hallanum skv. samkomulaginu verður að vera til skýr vinnuregla um hvernig skuli standa að framhaldinu, t.d. með áminningu eða öðrum aðgerðum eins og gert er

ráð fyrir í reglugerð fjármálaráðuneytis (1024/2004) um framkvæmd fjárlaga.

Rétt er að benda á að í mörgum tilfellum er of mikill munur á þeim nemendafjölda sem fjárlög heimila og þeim nemendafjölda sem skólinn tekur til náms. Dæmi eru um allt að 50% frávik. Mikilvægt er að heimilaður fjöldi nemenda í fjárlögum sé sem næstur þeim nemendafjölda sem stundar nám við skólann. Þegar fleiri nemendur sækja um skólavist en fjárlög gera ráð fyrir þarf að semja við menntamálaráðuneytið um hversu marga nemendur á að taka inn. Þá þarf líka að liggja fyrir hversu mikil viðbótarfjárveiting verður vegna þeirra. Endanleg niðurstaða viðbótarheimilda hefur oft ekki legið fyrir fyrr en eftir að rekstrarári lýkur. Skólarnir hafa þá ekki nægjanlega góða yfirsýn um raunverulega fjárhagsstöðu innan ársins.

Reiknilíkanið er grunnur að uppgjöri allra fjárveitinga til framhaldsskólana. Nauðsynlegt er að öllum sé ljóst hvernig það virkar. Of mikið er um að stjórnendur telji sig ekki hafa fengið að fullu uppgert fyrir þá nemendur sem taka próf hjá þeim meðan ráðuneytið heldur fram hinu gagnstæða. Öllum verður að vera ljóst að það er fjárheimildin í fjárlögum sem afmarkar reksturinn og stjórnendur geta ekki bætt við nemendum og gert ráð fyrir því að fá greiðslur vegna þeirra. Skólarnir verða að tryggja auknar fjárheimildir áður en þeir bjóða meiri þjónustu.

Háskólinn á Akureyri

Háskólinn á Akureyri hefur verið rekinn með halla frá árinu 2002. Hallinn það ár var 36 m.kr. Síðan hefur bæst við yfir 100 m.kr. halli árlega. Hann var því alls kominn í 235 m.kr. í árslok 2004 sem er rúmlega 30% af framlögum ríkisins skv. fjárlögum ársins 2005 til skólans.

Tafla 4. Háskólinn á Akureyri, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br.uppgj. 2004	Alls árin 2002-2004
	2002	2003		
Fjárlög	460	595	657	1.712
Framlag úr ríkissjóði	531	596	727	1.854
Rekstur	567	730	835	2.132
Afgangur / - halli ársins	-36	-134	-108	-278
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	7	-127	-235	

Fjárheimildir

Hækkun fjárheimilda frá fjárlögum á árunum 2002 til 2004 var alls 142 m.kr. sem kemur að stærstum hluta vegna uppgjörs og er millifært frá safnlið menntamálaráðuneytis, „Háskóla- og rannsóknarstarfsemi“. Í janúar árið 2001 gerði ráðuneytið samning um kennslu og rannsóknir við Háskólann á Akureyri. Vegna samningsins fékk skólinn 75 m.kr.

viðbótarheimild á árinu 2002, en þar af voru 15 m.kr. vegna uppgjors á samningum frá árinu 2001. Á árinu 2004 fékk skólinn 25 m.kr. viðbótarheimild vegna nýs og aukins húsnæðis en viðbótarkostnaður vegna húsnæðisins er um 80 m.kr. á ári.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Fjölgun nemenda við skólann árin 2002 til 2004 hefur verið mun meiri en fjárlög gerðu ráð fyrir eða nálægt 20% yfir heimildum fjárlaga. Viðbótarheimildir, alls um 142 m.kr. á árunum 2002 til 2004, hafa ekki bætt nemendafjölgunina að fullu, eins og rakið er hér að ofan. Það skýrir þó ekki nema hluta af 278 m.kr. rekstrarhalla á árunum 2002 til 2004.

Hlutfallslegur kostnaður á hvern nemenda hefur verið of mikill miðað við forsendur fjárveitinganna. Helstu skýringarnar eru að teknir eru inn fleiri nemendur en fjárlög leyfa, skólinn er með hlutfallslega háan launakostnað miðað við aðra háskóla vegna rekstur á fámennum deildum, hlutfallslega marga fastráðna kennara og mikla greidda yfirvinnu, m.a. vegna fjarkennslu. Nemendum hefur fjölgað og kostnaður við rannsóknir og fleira hefur hækkað umfram fjárveitingu. Skólinn opnaði félags- og lagadeild án þess að fyrir lægi nægjanlegar fjárheimildir. Hann fékk þó að hluta viðbótarfjárveitingu á árinu 2002 en síðan ekki í takt við fjölgun nemenda við deildina þar sem námið tekur nokkur ár. Of fáir nemendur hafa stundað nám við upplýsingatæknideild skólans.

Rekstrarkostnaður við nýtt húsnæði skólans er mun hærri en fjárveitingar sem skólinn fær í þann lið. Flutt var í húsnæðið í október 2004 en rekstur þess kemur að fullum þunga inn á árinu 2005. Áætlað er að það kosti skólann um 80 m.kr. að reka húsnæðið en fjárveiting vegna þess er 35 m.kr.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Á undanförunum árum hefur skólinn kynnt vandann fyrir menntaráðuneytinu, sem síðan hefur kynnt stöðuna fyrir fjármálaráðuneyti. Í júní 2003 var lagt til í rekstraráætlun skólans að farið yrði í verulegar aðhaldsaðgerðir þar sem ljóst var að rekstur skólans var verulega kominn fram úr heimildum. Ekki var gengið eins langt og nauðsynlegt var til að reksturinn væri innan heimilda en m.a. var gripið til eftirfarandi ráðstafanna:

1. Settar voru reglur um fjöldatakmarkanir í deildir.
2. Deildum og námsbrautum hefur verið gert að samkenna námskeið.
3. Valnámskeið hafa verið felld niður.
4. Námskeið á fámennum brautum hafa verið kennd í tveim árgöngum annað hvort ár.
5. Sett hefur verið lágmarkstala á námskeið og brautir og því hafa námskeið fallið niður hafi nemendatala farið niður fyrir sett lágmark.
6. Sett hefur verið yfirvinnuþak á kennara og annað starfsfólk.

Starfhópur hefur undanfarna mánuði unnið að tillögum að frekari hagræðingu og niðurskurði á þjónustu. Skólinn hefur lagt tillögur fyrir menntamálaráðherra um niðurskurð og ósk um auknar fjárheimildir. Í byrjun júní 2005 er ekki komin formleg niðurstaða í málið.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Skólinn hefur skert þjónustu við nemendur, m.a. fellt niður námskeið ef ekki er nægileg þátttaka. Skólinn hefur ekki tekið sérstaklega saman hversu háum upphæðum aðgerðirnar hafa skilað í hagræðingu.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Eins og rakið hefur verið hér að framan hefur fjölgun nemenda við skólann verið meiri en fjárlög hafa heimilað og ýmsir þættir í rekstrinum verið óhagkvæmir. Það lá fyrir í lok árs 2002 að rekstrarumfang skólans var komið fram úr fjárheimildum. Forráðamenn skólans hafa brugðist allt of seint við vandanum. Ekki voru tryggðar fjárheimildir áður en rekstrarumfang var aukið. Umfang rekstrarins er enn umfram heimildir. Þegar ekki voru framkvæmdar nauðsynlegar aðgerðir hjá skólanum á árinu 2003 bar menntamálaráðuneytinu að grípa til ráðstafana.

Menntaskólinn á Akureyri

Menntaskólinn á Akureyri hefur verið rekinn með halla árin 2003 og 2004. Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri var uppsafnaður halli kominn í 30 m.kr. í árslok 2004, sem eru um 9% af fjárlögum ársins 2005.

Tafla 5. Menntaskólinn á Akureyri, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br.uppgj. 2004	Alls árin 2002-2004
	2002	2003		
Fjárlög	289	301	303	893
Framlag úr ríkissjóði	296	309	331	936
Rekstur	287	337	342	966
Afgangur / - halli ársins	9	-28	-11	-30
Höfuðstóll – uppsafnaður halli	-11	-39	-50	

Fjárheimildir

Á árunum 2002 til 2004 hefur skólinn fengið bætt við fjárheimildir fjárlaga alls um 43 m.kr. vegna nemendauppgjors skv. reiknilíkani.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Eftir að skólinn tók nýtt og stærra húsnæði í notkun hefur húsnæðis-kostnaður verið hærri en framlög skv. reiknilíkani. Nokkrir skólar með heimavist og húsnæði sem er umfram meðaltal í reiknilíkani eiga við þennan vanda að stríða. Kostnaður vegna annarra launa en þeirra sem tengjast kennslunni er einnig hærri en gert er ráð fyrir í reiknilíkaninu. Skólinn sér

um sitt fjárhagsbókhald sem kostar hann um 2,5 m.kr. á ári. Margir skólar eru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins og þurfa ekki að greiða neitt fyrir þá þjónustu. Reiknilíkanið bætir engu við fjárveitingar til þeirra skóla sem sjá sjálfir um bókhaldið. Þá er skólinn skuldbundinn til að greiða um 4-5 m.kr. á ári í afnotagjöld af upplýsingakerfum Innu og Oracle.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Reynt er að gæta aðhalds og hagkvæmni í rekstri á öllum sviðum. Rekstraráætlun ársins 2005 gerir ráð fyrir 6 m.kr. afgangi sem fer þá til að greiða niður hallann. Skólinn átti einnig um 15 m.kr. í heimavistarsjóði sem til stendur að nota til að minnka uppsafnaðan halla.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Með hagræðingaraðgerðum hefur skólinn getað veitt nemendum sínum óbreytta þjónustu. Ráðuneytið hefur samþykkt rekstraráætlun ársins 2005. Í lok þess árs verður staðan endurmetin.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Skólinn er í rekstrarvanda vegna þess að hluti af rekstrarkostnaði hans er fyrir utan reiknilíkanið, s.s. of stórt húsnæði og hluti af launakostnaði. Þegar samþykkt er að byggja nýtt og stærra húsnæði þarf einnig að taka afstöðu til áframhaldandi kostnaðar við rekstur húsnæðisins. Stjórnendur skólans verða að stilla reksturinn af innan fjárheimilda og fá niðurstöðu um uppgjör á hallanum hjá ráðuneytinu.

Menntaskólinn á Laugarvatni

Menntaskólinn á Laugarvatni hefur verið rekinn með halla mörg undanfarin ár. Á árinu 2002 var hallinn tæpar 7 m.kr. og 2003 14 m.kr. Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri var 2 m.kr. í afgang á árinu 2004. Uppsafnaður halli er um 32 m.kr. í árslok 2004, sem er um 35% af fjárframlagi ríkissjóðs í fjárlögum ársins 2005 til skólans.

Tafla 6. Menntaskólinn á Laugarvatni, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br. uppgj. 2004	Alls árin 2002-2004
	2002	2003		
Fjárlög	98	109	89	296
Framlag úr ríkissjóði	105	115	111	331
Rekstur	112	129	109	350
Afgangur / - halli ársins	-7	-14	2	-19
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	-20	-34	-32	

Fjárheimildir

Við fjárlög Menntaskólans á Laugarvatni var bætt fjárheimildum af safnliðum menntamálaráðuneytis, aðallega vegna forfallakennslu og

nemendauppgjörs á árunum 2002 til 2004, alls um 30 m.kr. Auk þess fékk skólinn á árinu 2003 6 m.kr. viðbótarheimild af sameiginlegum stofnkostnaðarlið menntamálaráðuneytis. Þessir fjármunir fóru í tækjakaup, uppbyggingu upplýsingakerfa og nettengingu í skóla og heimavist.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Þrátt fyrir viðbótarheimildir var skólinn rekinn með halla árin 2002 og 2003. Reksturinn var hins vegar í samræmi við fjárveitingar ársins 2004. Helsta ástæða hallarekstursins er hversu fáir nemendur hafa verið við skólann undanfarin ár. Rekstur heimavistar og skólahúsnæðis er einnig hlutfallslega hærri en reiknilíkanið gerir ráð fyrir. Á árinu 2000 hófst rekstur á sérstakri íþróttabraut við skólann sem hefur reynst skólanum mjög erfið.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Nýr skólastjóri tók við rekstri skólans árið 2001. Ákveðið hefur verið að leggja niður íþróttabrautina. Skólanum hefur tekist að lækka meðalkostnað á nemanda og reksturinn fyrir árið 2004 er kominn í jafnvægi. Þó er skólinn rekinn með töluvert herra framlagi að meðaltali á nemanda en stærri framhaldsskólarnir. Sérstaklega hefur verið unnið að því að laða fleiri nemendur að skólanum og vinna gegn brottfalli. Árangur af því starfi er þegar marktækur.

Vandamál skólans hafa verið í skoðun og rædd í menntamálaráðuneytinu. Starfandi er samstarfshópur um málefni skólans vegna viðvarandi rekstrarvanda hans. Rekstraráætlun ársins 2005 gerir ráð fyrir 2,0 milljónum í rekstrarafgang. Að meðaltali hafa um 130 nemendur verið í skólanum á ári undanfarin 4 ár. Áætlað er að þeir verði um 155 á næsta skólaári. Samþykkt hefur verið að skólinn fái greitt fyrir 161 nemanda í fjárlögum ársins 2005. Stefnt er að því að skólinn fái greitt fyrir 160 nemendur að lágmarki árin 2005 til 2007. Það á að duga til að tryggja rekstur og uppbyggingu hans, en fjárveitingin dugir ekki til að gera upp halla undanfarinna ára.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Þegar íþróttabrautin leggst af mun það spara skólanum um 2 m.kr. á ári. Skólinn þarf að fá fleiri nemendur sem ljúka námi til að tryggja greiðslur skv. reiknilíkani og auka hagræðingu í rekstri. Skólinn hafði dregist aftur úr í upplýsingatækni og þjónustu við nemendur á því sviði. Úr því hefur nú verið bætt að hluta.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Of seint hefur verið brugðist við vandanum. Halli skólans hefur verið yfir 4% frá árinu 2000. Greinilegur viðsnúningur hefur verið í rekstri skólans á árinu 2004. Skólinn þarf að hafa að lágmarki 160 nemendur í fullu námi til að standa undir rekstrinum. Núverandi fjárheimildir duga aðeins fyrir rekstrinum. Á Laugarvatni hefur lengi verið öflugt skólastarf og talið hefur

verið að framhaldsskólinn veitti ákveðinn stuðning við annað skólastarf á staðnum. Ef rekstrarstaða skólans versnar enn hlýtur að koma til greina að vísa nemendum á aðrar framhaldsskóla, s.s. Fjölbrautaskóla Selfoss. Skólinn þarf að semja um núverandi halla við ráðuneytið.

Menntaskólinn í Kópavogi

Fjárhagsvanda skólans má rekja allt aftur til ársins 1996 þegar skólinn tók fyrsta hluta verknámshúss í notkun og yfirtók starfsemi Hótel- og veitingaskóla Íslands. Staðan hefur batnað á síðustu tveimur árum en þó er skólinn enn vel yfir 4% fráviksmörkum reglugerðarinnar um framkvæmd fjárlaga. Uppsafnaður halli var 89 m.kr. í árslok 2004 sem er rúmlega 15% af fjárframlagi ríkissjóðs í fjárlögum ársins 2005.

Tafla 7. Menntaskólinn í Kópavogi, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br.uppgj. 2004	Alls árin 2002-2004
	2002	2003		
Fjárlög	435	459	460	1.354
Framlag úr ríkissjóði	482	545	552	1.579
Rekstur	500	497	508	1.505
Afgangur / - halli ársins	-18	48	44	74
Höfuðstóll – uppsafnaður halli	-181	-133	-89	

Fjárheimildir

Á árunum 2002 til 2004 hefur verið bætt við fjárheimildir skólans alls um 225 m.kr. eða um 17% umfram fjárheimildir fjárlaga að meðaltali. Meginhluti viðbótarheimilda er vegna nemendauppgjörs, en af safnlið ráðuneytisins „Framhaldsskólar, almennt“ var skólanum veitt 70 m.kr. viðbótarheimild á árunum 2002 og 2003 til að greiða niður uppsafnaðan halla.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Skólinn hefur vaxið mun hraðar en fjárlög gerðu ráð fyrir. Nemendur í dagskóla voru um 450 árið 1998 en eru núna rúmlega 1000. Húsnæði skólans stækkaði einnig úr u.þ.b. 4.700 fm. í 9.300 fm. Þegar á árinu 1999 var uppsafnaður halli kominn í 79 m.kr. og verður mestur árið 2002, 181 m.kr.

Upphaf uppsafnaðs fjárhagsvanda skólans má rekja aftur til haustanna 1996. Þá tók skólinn í notkun fyrsta hluta verknámshúss og yfirtók starfsemi Hótel- og veitingaskóla Íslands. Húsnæðið og búnaðurinn var allt of kostnaðarsamur miðað við fjölda nemenda. Enn jókst hallinn eftir að skólinn tók verknámshúsið að fullu í notkun árið 1998 og yfirtók tvær deildir úr Iðnskólanum í Reykjavík og matvælasvið Fjölbrautaskólans í Breiðholti.

Í samræmi við reynslu árána 1998 til 2002 var reiknilíkanið endurbætt árið 2003. Þar var hlutfall kostnaðar við búnað og húsnæði í verknámi aukið en á móti lækkað í bóknáminu. Tölvunet skólans hefur stækkað verulega á undanförunum árum og hefur nú yfir 1000 samtímanotendur. Kostnaður jókst verulega þegar skólinn varð að fara inn í FS-netið.

Eins og sést á töflunni hér að framan er rekstur skólans töluvert dýrari en fjárheimildir fjárlaga gera ráð fyrir. Þegar tillit er tekið til viðbótarfjárheimilda hefur staða skólans þó batnað um 92 m.kr. á árunum 2003 og 2004.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Auk 70 m.kr. viðbótarheimilda vegna hallareksturs 2002 og 2003, hefur stjórnendum skólans, með aðhaldi í öllum rekstri, tekist að vinna hallann niður að hluta. Breytingar hafa verið gerðar á skipulagi náms í ferðamálum og safnað hefur verið í fámenna áfanga og þeir ekki kenndir fyrr en nægur fjöldi hefur skráð sig í áfangann, nema mjög brýn og sérstök ástæða sé til þess. Hagræðið hefur m.a. komið fram í lægri meðalkostnaði á hvern nemanda.

Forsvarsmenn skólans hafa ítrekað leitað til ráðuneytisins frá því fjárhagsvandinn fór að myndast. Haustið 2000 var unnin ítarleg greinargerð af hálfu skólans um fjárhagsstöðuna og ástæður vandans greindar í smáatriðum og farið yfir stöðu mála í samanburði við reiknilíkan ráðuneytisins. Framlag til skólans hækkaði í reiknilíkaninu sem tekið var í notkun árið 2003.

Hvaða áhrif hafa aðgerðir haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Eftir ítarlega úttekt á rekstrarvanda skólans, sem fór fram 2002, var lagt til að annaðhvort yrði deildum lokað eða dregið saman í rekstri verklegra greina. Síðari kosturinn var valinn. Áfangar eru ekki alltaf kenndir og það getur tafið einstaka nemendur í námi. Rekstrarhagræðing skilaði skólanum rúmlega 40 m.kr. í afgang af rekstrinum árin 2003 og 2004.

Í áætlunum skólans er gert ráð fyrir 7 m.kr. afgangi á árinu 2005. Ekki liggja fyrir nein formleg loforð frá ráðuneytinu um frekari fjárframlög vegna uppsafnaða hallans.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Skólinn hefur undanfarin tvö ár verið að vinna á uppsöfnuðum rekstrarhalla. Haggræðing í rekstri og breytt reiknilíkan hafa bætt stöðu skólans verulega undanfarin ár. Breytingar sem gerðar voru á reiknilíkaninu árið 2003 skila verknámsskólunum að meðaltali um 2-7% hækkun á framlag með hverjum nemanda, en um 2% lækkun varð á greiðslum með bóknámsnemum. Það er ekki fyrr en eftir þessar breytingar sem verulegur viðsnúningur verður á rekstri skólans.

Of seint var brugðist við vandanum. Miðað við stöðuna í dag hafa stjórnendur náð tókum á rekstrinum. Nauðsynlegt er að stjórnendur skólans og ráðuneytið komist að samkomulagi um úrlausn á núverandi halla.

Fjölbrautaskólinn Ármúla, árin 2002 til 2004

Hallarekstur skólans nær aftur til ársins 1997 þegar aðeins var greitt með 658 ársnemendum en þeir hafa aldrei verið færri en 760. Skólinn tók inn fleiri nemendur en heimild var fyrir á fjárlögum, en nú er búið að lagfæra það. Uppsafnaður halli var kominn í 74 m.kr. í árslok 2002. Með miklu aðhaldi í rekstri og viðbótarfjárveitingum hefur skólanum tekist að vinna hallann niður í 20 m.kr.

Í ársbyrjun var búið að samþykkja 1300 nemendur inn í skólann en heimild í fjárlögum var fyrir 905 nemendum. Miðað við þann fjölda nemenda sem skólinn hefur tekið inn á árinu 2005 stefnir í 60 m.kr. halla á árinu.

Tafla 8. Fjölbrautaskólinn Ármúla, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Gr.uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög	303	314	394	1.011
Framlag úr ríkissjóði	405	430	506	1.341
Rekstur	410	425	457	1.292
Afgangur / - halli ársins	-5	5	49	49
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	-74	-69	-20	

Fjárheimildir

Á árunum 2002 til 2004 var bætt við fjárheimildum alls um 330 m.kr., sem er um 33% herra framlag en fjárlög gerðu ráð fyrir. Meginhluti viðbótarheimilda er vegna nemendauppgjörs, en þó hefur skólinn fengið viðbótarfjárveitingu til að greiða niður hluta af halla undangenginna ára af safnlið ráðuneytisins „Framhaldsskólar, almennt“, 20 m.kr. árið 2002 og 15 m.kr. árið 2003. Frávik fjárlaga og raunverulegs nemendafjölda var yfir 40% árin 2002 og 2003. Í fjárlögum ársins 2004 var heimild fyrir 850 nemendum en 1006 voru teknir inn í skólann. Menntamálaráðuneytið hefur ekki náð að bæta skólanum upp alla umframmemendur, sérstaklega vegna fjölgunar í fjarnámi umfram heimildir fjárlaga. Nauðsynlegt er að meira samræmis gæti í heimildum fjárlaga og raunverulegs nemendafjölda skólans.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Skólinn hefur á undanförunum árum tekið inn í skólann mun fleiri nemendur en fjárlög heimila, sérstaklega í fjarnám. Fjárhagsvandinn hefur síðan skapast við það að skólinn hefur ekki að fullu fengið framlög vegna umframmemenda.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Stjórnendur hafa hagrætt í rekstrinum eins og kostur er og náðu að vinna hallann verulega niður á síðasta ári eða um 49 m.kr. og var þá hallinn kominn niður í 20 m.kr. Vegna mikils nemendafjölda er skólinn með einn lágsta meðalkostnað á hvern nemanda í samanburði við aðra framhaldsskóla. Við skólann stunda ennþá fleiri nemendur nám en heimild er fyrir í fjárlögum. Rekstraráætlun gerir ráð fyrir halla á rekstri ársins 2005. Nýr skólameistari hefur ákveðið að fækka nemendum þannig að fjöldi þeirra verði í takt við fjárheimildir.

Niðurstaða

Helsta orsök fjárhagsvanda skólans er að stjórnendur hans hafa tekið inn miklu fleiri nemendur en heimildir hafa verið fyrir. Enn er þetta vandamál óleyst og stefnir í hallarekstur á árinu 2005 ef ekki fást aukafjárveitingar. Stjórnendum skólans var ljóst að ekki voru formlegar heimildir fyrir öllum nemendum sem teknir voru í skólann. Mikilvægt er að forstöðumaður geri strax ráðstafanir þegar ljóst er að umfang rekstrar er meira en fjárheimildir leyfa. Færa ber reksturinn að fjárheimildum og gera samkomulag við ráðuneytið um uppgjör á hallanum.

Flensborgarskóli, árin 2002 til 2004

Skólinn hefur mörg undanfarin ár verið rekin með halla og er hann orðinn 65 m.kr. í árslok 2004 eða um 26% af fjárframlögum ríkisins til skólans í fjárlögum 2005.

Tafla 9. Flensborgarskóli, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br.uppgj. 2004	Alls árin 2002-2004
	2002	2003		
Fjárlög	243	236	243	722
Framlag úr ríkissjóði	258	260	301	819
Rekstur	276	286	310	872
Afgangur / - halli ársins	-18	-26	-9	-53
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	-30	-56	-65	

Fjárheimildir

Á árunum 2002 til 2004 hefur verið bætt við tæpum 100 m.kr. við fjárheimildir fjárlaga eða rúmum 14%. Þessar viðbótarheimildir eru vegna nemendauppgjörs, en skólinn hefur ekki fengið sérstakar fjárveitingar til að greiða niður uppsafnaðan halla.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Umfang starfseminnar hefur verið annað en samþykkt var í fjárlögum. Breyting varð á rekstri skólans þegar Fiskvinnsluskólinn hætti rekstri árið 2002. Hlutfall hægfara nemenda jókst verulega árið 2003. Vinsælu skólarnir

Í Reykjavík fá fleiri umsóknir og velja inn stærra hlutfall nemenda með góðar einkunnir. Skólar í heimabyggð hafa þá þurft að taka hlutfallslega fleiri slaka nemendur inn til náms. Samsetning nemendahópsins hefur ekki komið vel út í reiknilíkaninu og skólinn hefur m.a. ekki fengið að fullu greiddan kostnað við sérdeild. Samsetning nemendahópsins er því óhagstæð hjá skólanum. Upplýsingatækni hefur verið skólanum dýr. Húsnæði er komið til ára sinna og er ekki í samræmi við kröfurnar í dag.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Stjórnendur hafa reynt að draga úr kostnaði án þess að skerða þá þjónustu sem skólinn hefur skuldbundið sig til að veita. Á árinu 2004 voru fámennir áfangar felldir niður og stoðþjónusta við lakari nemendur skert eins og mögulegt var. Taka þarf tillit til þess að ef sú þjónusta er skert of mikið þá eykst brottfallið. Skólarnir fá aðeins greitt fyrir nemendur sem fara í próf. Hallinn á árinu 2004 var töluvert minni en árið 2003. Rekstraráætlun fyrir árið 2005 gerir ráð fyrir að rekstur skólans verði í jafnvægi. Áætlað er að taka viðbótarhúsnæði í notkun haustið 2006 og gera stjórnendur sér vonir um að ná með því hagkvæmari rekstri.

Stjórnendur skólans hafa á undanförunum árum farið yfir stöðuna með starfsmönnum ráðuneytisins. Gert er ráð fyrir að skólanum verði að einhverju leyti bætt upp umframkostnaður við sérdeildina á árinu 2005.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Stjórnendur skólans hafa fellt niður áfanga sem of fáir nemendur hafa verið skráðir í. Þrátt fyrir að hallinn hafi verið 9 m.kr. á árinu 2004 er hann 18 m.kr. minni en ársins 2003. Stjórnendur áætla að reksturinn verði í samræmi við fjárheimildir ársins 2005 og gera þá ráð fyrir að fá aukagreiðslur vegna sérdeildar. Uppsafnaður halli fyrri ára verði óbreyttur.

Niðurstöður

Enn hefur skólinn ekki náð tókum á hallarekstrinum. Nauðsynlegt er að forstöðumaður sjái til þess að rekstrarumfangið, þjónustan sem veitt er, sé innan marka fjárheimilda. Áður en teknar eru ákvarðanir um rekstur sérdeildar og viðbótarþjónustu verða að liggja fyrir formlegar fjárheimildir. Þegar í stað þarf að gera ráðstafanir til að semja um uppgjör á uppsöfnuðum halla.

Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra, árin 2002 til 2004

Vandi skólans hefur vaxið undanfarin ár og var hallinn kominn í 54 m.kr. í árslok 2004 eða um 23% af framlagi fjárlaga 2005 til skólans.

Tafla 10. Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br.úppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög	195	195	180	570
Framlag úr ríkissjóði	205	186	219	610
Rekstur	207	217	220	644
Afgangur / - halli ársins	-2	-31	-1	-34
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	-22	-53	-54	

Fjárheimildir

Alls hefur skólinn fengið 40 m.kr. í viðbótarheimildir frá fjárlögum árin 2002 til 2004. Fjárhæðin skiptist til helminga á milli nemendaúppgjöra skv. reiknilíkani og viðbótarframlags árið 2002 af safnlið ráðuneytisins „Framhaldsskólar, almennt“ til að greiða niður uppsafnaðan halla. Á árinu 2003 lækkaði heimildin vegna færri nemenda en fjárlög gerðu ráð fyrir.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Eftir að búið var að byggja skólann upp hefur aðsókn nemenda að skólanum minnkað. Skólinn var lengi með um 400 nemendur en er nú kominn niður í um 330. Fastur kostnaður við rekstur skólans, s.s. húsnæðis og fastar stöður sem ekki tengjast beint kennslunni, er því óhagkvæmari en áður var. Skólanum hefur ekki tekist að breyta rekstrarumhverfi sínu í samræmi við minnkandi aðsókn að skólanum.

Hvemig hefur verið brugðist við vandanum?

Stjórnendur skólans hafa fækkað námskeiðum og nú er verið að loka sjúkraliðabraut við skólann.

Til þess að gefa skólanum svigrúm til að bæta reksturinn og koma rekstrargrundvellingnum í lag hefur skólinn í fjárlögum 2005 351 nemendaígildi. Stefnt er að því að skólinn hafi um 350 nemendaígildi til að vinna út frá næstu 3 árin. Stjórnendum skólans þarf þá að takast að breyta rekstrinum í samræmi við þann nemendafjölda sem raunhæft er að skólinn fái til sín.

Hvaða áhrif hafa aðgerðir haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Eins og fram kemur hér að framan hefur skólinn fækkað námskeiðum og er nú að loka sjúkraliðabraut skólans. Þessar aðgerðir gefa nemendum ekki eins mikla valmöguleika og geta í einhverjum tilfellum tafið þá í námi. Hagræðið af þessum aðgerðum kemur fram í rekstraráætlun fyrir árið 2005 þar sem gert er ráð fyrir 14 m.kr. afgangi til lækkunar á núverandi halla.

Niðurstaða

Nemendum hefur fækkað við skólann á undanförunum árum. Skólanum hefur ekki tekist að bregðast nægjanlega fljótt við breyttum rekstrarforsendum. Skólanum eru reiknaðir 350 nemendur í fjárlögum 2005 og stefnt er að því sama fyrir næstu tvö ár. Á þessum tíma þurfa stjórnendur skólans að endurskipuleggja og skilgreina reksturinn þannig að hann geti staðið undir sér miðað við forsendur reiknilíkans. Nauðsynlegt er að gengið verði frá samningi milli skólans og ráðuneytisins um hvernig skuli staðið að breytingum á rekstrargrunni skólans. Semja þarf um uppgjör á núverandi halla.

Verkmenntaskóli Austurlands, árin 2002 til 2004

Skólinn hefur verið rekinn með halla frá 2002, en var þó í jafnvægi árið 2004. Skólinn býr við óhagkvæmt rekstrarumhverfi þar sem nemendur hafa undanfarin ár verið á bilinu 120 til 140. Skólinn hefur safnað upp 25 m.kr. halla sem er um 19% af fjárframlagi fjárlaga 2005 til skólans.

Tafla 11. Verkmenntaskóli Austurlands, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br.uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög	109	108	117	334
Framlag úr ríkissjóði	120	122	138	380
Rekstur	136	138	137	411
Afgangur / - halli ársins	-16	-16	1	-31
Höfuðstóll – uppsafnaður halli	-10	-26	-25	

Fjárheimildir

Á árunum 2002 til 2004 hefur skólinn fengið alls 46 m.kr. hærri framlög en fjárlög gerðu ráð fyrir. Stærsti hlutinn er vegna uppgjors skv. reiknilíkani, en til viðbótar 4 m.kr. fjárheimild frá ráðuneytinu af safnliðnum „Framhaldsskólar, almennt“ árið 2002 til að greiða upp í hallarekstur.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Rekstur skólans var erfiður á árinu 2002 og 2003 vegna fárra nemenda. Uppgerð nemendaígildi 2002 voru 131 en eru komin í 164 2004. Með fjölgun nemenda og fækkun námskeiða hefur skólanum tekist að lækka kostnað á nemanda. Rekstur ársins 2004 er í jafnvægi. Skólinn greiðir of mikið í rekstur húsnæðis miðað við nemendafjöldann. Áætlanir fyrir árið 2005 gera ráð fyrir um 3 m.kr. tekjuafgangi.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Reynt er að bjóða aðeins upp á áfanga sem eru með nægilega marga nemendur í samræmi við lágmark reiknilíkansins. Skólinn hefur skorið niður fámenna áfanga, allir valáfangar hafa verið felldir niður og verið er að

skoða hvort grundvöllur sé fyrir kennslu á rafiðnaðar- og sjúkraliðabraut. Endanlegar ákvarðanir verða teknar um breytingar þegar umsóknir um námskeiðin liggja fyrir.

Skólinn hefur óskað eftir því við ráðuneytið að úttekt verði gerð á rekstrinum. Úttekt hefur ekki verið gerð en margt bendir til þess að skólinn standist ekki til lengdar sem rekstrareining að öllu óbreyttu. Ef fjölgun verður ekki í vissum iðnbrautum þarf að leggja þær niður miðað við núverandi fjárveitingar.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Lögð er áhersla á að spara á öllum sviðum rekstursins, fámenn námskeið eru felld niður og ekki boðið upp á valgreinar. Nemendur eiga þá ekki alltaf kost á því að taka þá áfanga sem henta þeim best. Þetta getur bæði leitt til seinkunnar á námi einstakra nemenda og aukið líkur á brotfalli.

Þessar breytingar leiddu til þess að reksturinn var innan marka fjárheimilda á árinu 2004 og kostnaður á hvern nemanda lækkaði verulega. Meðalkostnaður á nemanda hefur lækkað. Gert er ráð fyrir að afgangur til að greiða niður hallann á árinu 2005 verði um 3 m.kr.

Niðurstaða

Nauðsynlegt er að farið verði vel yfir rekstrarumhverfi og möguleika skólans til að stækka og ná meiri rekstrarhagkvæmni þannig að hann geti starfað miðað við forsendur reiknilíkansins. Ljóst þarf að vera hver lágmarksfjöldi nemenda og hvers konar þjónustu skólinn getur boðið upp á miðað við framlög sem hann fær skv. reiknilíkaninu. Mikilvægt er að skólinn nái góðu samstarfi við fyrirtækin sem standa nú að atvinnu-uppbyggingu á Austurlandi. Finna þarf lausn á uppsöfnuðum halla.

Verkmenntaskólinn á Akureyri, árin 2002 til 2004

Skólinn jók við uppsafnaðan halla frá árinu 2000. Hann var kominn í 97 m.kr. í árslok 2003 en lækkaði um 17 m.kr. á árinu 2004. Hallinn í lok árs 2004 er því 80 m.kr. sem er um 12% af fjárlögum 2005.

Tafla 12. Verkmenntaskólinn á Akureyri, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br. uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög	517	540	618	1.675
Framlag úr ríkissjóði	517	625	689	1.831
Rekstur	560	626	672	1.858
Afgangur / - halli ársins	-43	-1	17	-27
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	-96	-97	-80	

Fjárheimildir

Nemendum hefur fjölgað verulega við skólann undanfarin ár og verið töluvert fleiri en fjárlög gera ráð fyrir. Á árinu 2004 heimiluðu fjárlög 1025 nemendur en þeir urðu 1126. Skólinn fær á árunum 2002 til 2004 alls um 136 m.kr. í viðbótarheimildir í tengslum við nemendauppgjör og til viðbótar fjárheimild frá ráðuneytinu af safnliðnum „Framhaldsskólar, almennt“ 20 m.kr. árið 2002 og 2003 til að greiða niður hallann.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Helsta ástæða hallareksturs er að skólinn hefur tekið inn fleiri nemendur en heimild var fyrir í fjárlög. Reiknilíkanið var óhagstætt verkmenntaskólum en það var lagfært þegar reiknilíkanið var endurbætt árið 2003. Rekstrarumhverfi skólans er því betra nú en það hefur verið undanfarin ár. Rekstraráætlun fyrir árið 2005 gerir aðeins ráð fyrir að skólinn verði rekinn á sléttu.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Skólinn hefur náð að hagræða rekstrinum með fjölgun nemenda og meiri fjölda nemenda að meðaltali á námskeiðum. Óhagkvæmar námsbrautir voru lagðar niður, s.s. tölvunarfræðibraut og rafeindavirkjun, þegar breytingar voru gerðar á námsbrautakerfinu. Markvisst hefur verið unnið að því að minnka brottfall í skólanum. Þessar breytingar hafa skilað sér í verulegri lækkun á kostnaði á hvern nemanda frá árinu 2001.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Meginhagræðing skólans hefur náðst með fjölgun nemenda og þannig hefur verið hægt að bjóða flesta áfanga með nægum nemendafjölda. Í einhverjum tilfellum hafa nemendur ekki geta sótt námskeið sem þeir óskuðu eftir vegna þess að þau voru felld niður vegna fámennis. Hagræðingaraðgerðir hafa snúið hallarekstrinum við og skólinn skilaði 17 m.kr. afgangi árið 2004. Rekstraráætlun ársins 2005 gerir ráð fyrir hallalausum rekstri, sem dugir þó ekki til að greiða enn frekar niður uppsafnaðan halla.

Niðurstaða

Helsta ástæða fjárhagsvanda skólans er að hann hefur tekið fleiri nemendur til náms í skólanum en heimildir voru fyrir í fjárlögum. Forstöðumaður er ábyrgur fyrir rekstri skólans og hefur því ekki heimild til að auka rekstrarumfangið umfram fjárlög nema sérstakar heimildir liggi fyrir vegna þess. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að gengið sé frá skriflegu samkomulagi milli stofnunar og ráðuneytis áður en nemendum er fjölgað umfram heimildir fjárlaga. Nú er ljóst að breytingar á reiknilíkani framhaldsskólanna árið 2003 hafa bætt rekstrargrunn verkmenntaskóla. Skólinn skilar 17 m.kr. í afgang til lækkunar á uppsöfnuðum halla á árinu 2004. Uppsafnaður halli er þó 80 m.kr. um áramótin 2004. Mikilvægt er að formlega verði samið um uppgjör á uppsöfnuðum halla skólans.

Fjölbrautaskólinn í Garðabæ, árin 2002 til 2004

Fjölbrautaskólinn í Garðabæ var rekinn án halla frá stofnun skólans árið 1987 til ársins 2002. Á árinu 2001 var gengið frá stækkun skólahúsnæðisins og skólinn tók inn fleiri nemendur en heimild var fyrir á fjárlögum. Skólinn hefur frá þeim tíma verið með rekstrarkostnað umfram heimildir og uppsafnaður halli skólans er kominn í 65 m.kr. í árslok 2004 sem er um 19% af fjárframlagi fjárlaga 2005 til skólans.

Tafla 13. Fjölbrautaskólinn í Garðabæ, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br. uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög	222	220	284	726
Framlag úr ríkissjóði	296	310	350	956
Rekstur	300	349	365	1.014
Afgangur / - halli ársins	-4	-39	-15	-58
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	-11	-50	-65	

Fjárheimildir

Fjárheimildir skólans eru auknar frá fjárlögum um alls 230 m.kr. á árunum 2002 til 2004, sem er um 32% hækkun frá fjárheimildum fjárlaga. Hækkunin er vegna nemendauppgjörs á þessum árum. Eftir að nýtt skólahúsnæði var tekið í notkun 2001 voru skráðir fleiri nemendur til náms en heimild var fyrir í fjárlög.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Rekstrarkostnaður á hvern nemanda hefur aukist eftir að nýtt húsnæði var tekið í notkun 2001. Skólameistari tók fleiri nemendur inn í skólann en fjárlög heimiluðu og taldi sig gera það í samræmi við óskir ráðuneytisins. Eftir stækkun skólans árið 2001 getur skólinn tekið allt að 700 nemendur. Í skólasamningi skólans við ráðuneytið frá janúar 2003 er miðað við að nemendafjöldi geti verið frá 600 til 750. Þar er skýrt tekið fram að fjárhagsrammi skólans komi fram í fjárlögum. Fjárlög heimiluðu 489 nemendur fyrir árið 2003 en ráðuneytið greiddi með 642 og fyrir árið 2004 var heimild fyrir 610 nemum í fjárlögum en ráðuneytið greiddi með 666 nemendum. Ráðuneytið hefur gert upp umframnemendur skv. þeim reglum sem gilda um það hjá framhaldsskólunum.

Reynsla stjórnenda skólans hefur verið sú að viðbótarnemendur með slakar einkunnir reynast skólanum dýrari en þeir nemendur sem eru betur settir í náminu. Stjórnendur skólans hafa því talið að greiðslurnar fyrir viðbótarnemendur hafi ekki dugað fyrir kostnaði við þá.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Stjórnendur skólans hafa ákveðið að taka ekki inn fleiri nemendur en fjárlög heimila og draga saman í rekstrarkostnaði eins og hægt er. Stefnt er að því að mötuneytið verði rekið af öðrum en skólanum. Kennsla verður dregin saman á listabraut, áætlað er að yfirvinna minnki um 20% og endurbótum á tölvubúnaði verður frestað.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Rekstraráætlun ársins 2005 gerir ráð fyrir tæplega 26 m.kr. afgangi sem fer þá til að greiða niður hallann. Þjónusta skólans minnkar vegna listnáms, en ekki er vitað hvernig rekstur mötuneytis muni koma út gagnvart nemendum og kennurum. Að öðru leyti mun skólinn reyna að bjóða nemendum áfram góða þjónustu.

Niðurstaða

Hlutfallslegur rekstrarkostnaður á hvern nemanda skólans jókst umfram heimildir eftir að nýtt skólahúsnæði var tekið í notkun 2001. Þannig hefur kostnaður farið upp fyrir þau mörk sem reiknilíkanið gerir ráð fyrir. Á árinu 2005 er unnið að rekstrarhagræðingu sem á að tryggja skólanum afgangi af rekstri ársins. Stjórnendur skólans þurfa að ganga frá skriflegu samkomulagi við ráðuneytið um viðbótarnemendur og framlög með þeim, áður en nemendum er fjölgað við skólann. Forstöðumaður er ábyrgur fyrir rekstrinum og hefur ekki heimild til að stofna til rekstrar umfram fjárheimildir.

7 Framkvæmd fjárlaga hjá landbúnaðarráðuneyti

Yfirdýralæknir, árin 2002 til 2004

Yfirdýralæknir starfar skv. lögum nr. 66/1998 þar sem kveðið er á um hlutverk embættisins. Í lögnum eru fjórtán embætti héraðsdýralækna skilgreind. Með nýjum lögum verður til Landbúnaðarstofnun sem tekur til starfa í janúar 2006. Embætti yfirdýralæknis og fleiri stjórnsýslu- og eftirlitsverkefni landbúnaðarins færast undir nýju stofnunina. Halli var á rekstri embættis Yfirdýralæknis á árunum 2000 og 2001. Frá þeim tíma var uppsafnaður halli um 50 m.kr. Á árinu 2004 bættist verulega við hallann þannig að hann er alls orðinn 80 m.kr. í lok árs 2004, sem er um 21% af fjárlögum ársins 2005.

Tafla 14. Yfirdýralæknir, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br. uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög - greitt úr ríkissjóði	253	254	263	770
Framlag úr ríkissjóði	253	261	278	792
Rekstur	253	265	303	821
Afgangur / - halli ársins	0	-4	-25	-29
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	-51	-55	-80	

Fjárheimildir

Fjárheimildir hafa verið í takt við fjárheimildir fjárlaga (sbr. töfluna hér að ofan). Til viðbótar hafa komið fjárveitingar vegna launabóta. Í fjáruka-lögum 2002 og 2003 voru embættinu veittar 2 m.kr. vegna embættis eftirlitsdýralæknis í Svalbarðs- og Þórshafnarhreppi. Einnig var í fjáruka-lögum 2004 veitt 5 m.kr. framlag til rannsókna á heilnæmi fóðurs og landbúnaðar-afurða.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Kjarasamningar voru gerðir við dýralækna sem voru hærri en heimildir voru fyrir í fjárlögum.

Til viðbótar núverandi halla á eftir að afskrifa og gjaldfæra um 90 m.kr. vegna tapaðra krafna embættisins, aðallega vegna gjaldþrota hjá sláturhúsum. Sótt verður um aukafjárveitingu á árinu 2005 vegna þess máls.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Rekstraráætlun vegna ársins 2005 gerir ráð fyrir að reksturinn verði í jafnvægi, sem þýðir að hallinn verður óbreyttur áfram.

Niðurstaða

Helsta skýringin á vanda embættisins er sögð sú að laun hafi hækkað meira en fjárlög gerðu ráð fyrir. Forstöðumenn eru ábyrgir fyrir stofnanasamningum og verða að gæta þess að laun hækki ekki meira en það sem fæst bætt í fjárveitingum vegna launa frá fjármálaráðuneyti. Að öðrum kosti verða þeir að mæta auknum launakostnaði með hagræðingar- aðgerðum. Það er óviðunandi að ekki skuli vera gripið til aðgerða til lausnar hallanum miklu fyrr af hálfu forstöðumanns og ráðuneytis.

Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri, árin 2002 til 2004

Bændaskóli á Hvanneyri starfaði frá árinu 1889 til 1999 þegar ný lög (57/1999) tóku gildi um Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri (LBH). Landbúnaðarháskóli Íslands var formlega stofnaður 7. júní 2004, með breytingu á lögum um búnaðarfræðslu nr. 57/1999. Skólinn tók til starfa þann 1. janúar 2005 og yfirtók öll verkefni og skyldur Garðyrkjuháskólans ríkisins, Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri og Rannsóknastofnunar landbúnaðarins. Við sameininguna tók nýja stofnunin við uppsöfnuðum halla alls að fjárhæð 105 m.kr. sem er um 21% af fjárlögum ársins 2005. Halli bændaskólans var 135 m.kr. sbr. töflu hér að neðan, Garðyrkjuháskólans 13 m.kr. en ónýttar heimildir voru 43 m.kr. hjá Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

Hér á eftir verður fjallað um rekstur Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri árin 2002 til 2004. Aðgerðir til að bæta reksturinn 2005 hafa áhrif á rekstur Landbúnaðarháskólans Íslands.

Tafla 15. Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri, árin 2002 til 2004.

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br. uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög	149	190	193	532
Framlag úr ríkissjóði	149	205	193	547
Rekstur	175	225	291	691
Afgangur / - halli ársins	-26	-20	-98	-144
Höfuðstóll – uppsafnaður halli	-18	-37	-135	

Fjárheimildir

Á árinu 2003 fékk skólinn 15 m.kr. fjárveitingu í aukafjárlögum vegna uppbyggingar á nýrri námsbraut við skólann. Að öðru leyti hafa fjárheimildir verið í takt við fjárlög árunna 2002 til 2004.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Helstu ástæður uppsafnaða hallans í árslok 2004 voru vegna framkvæmda-kostnaðar við fjósbyggingu, um 53 m.kr. umfram heimild, auk þess sem launakostnaður var verulega hærri en ráð var fyrir gert. Almennt rekstrar-umfang vegna nýrra námsbrauta og fjölgun nemenda hefur verið meiri en heimildir fjárlaga.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Ekki hefur verið brugðist við vandanum með öðrum hætti en almennum aðhaldsaðgerðum, ekki hafa verið lagðar niður námsbrautir eða deildir. Búrekstur hefur verið dreginn saman, dregið úr ferða- og kennslukostnaði, viðhald húsnæðis er í algeru lágmarki og ítrasta aðhalds gætt í mannahaldi. Við sameiningu stofnana voru allir starfsmenn sem þess óskuðu endurráðnir hjá nýju stofnuninni. Nú er unnið að stefnumótun fyrir hana. Stefnt er að því að endurráða ekki í stöður ef mögulegt er og endurskipuleggja verkefni til að ná fram hagræðingu eftir sameininguna. Unnið er að nýjum stofnanasamningi þar sem m.a. er gert ráð fyrir fastlaunasamningum þannig að yfirvinnugreiðslur heyri til undantekninga.

Á árunum 2001 og 2002 var leitað eftir ráðgjöf hjá Price Waterhouse Coopers þar sem sérstaklega var farið fyrir stjórnskipulag stofnunarinnar, kostnaðarhagræðingu og mótað árangursstjórnunarkerfi.

Sótt verður um aukafjárveitingu vegna þess halla sem nýja stofnunin tekur við.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Ekki hefur verið dregið úr námsframboði. Unnið er að hagræðingu í nýju stofnuninni. Ekki liggur þó fyrir hvaða hagræðingu verður hægt að ná fram á árinu 2005. Eftir stefnumótun og endurskipulagningu verkefna í haust kemur betur í ljós hvernig rekstrargrundvöllur stofnunarinnar er miðað við núverandi fjárveitingar.

Niðurstaða

Ljóst er að rekstrarumfang Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri var langt út fyrir fjárheimildir árið 2004. Yfir 50 m.kr. halli myndaðist vegna fjósbyggingar. Það er ekki hægt í fljótu bragði að sjá að Landbúnaðarháskóli Íslands hafi nægjanlega traustan fjárhagsgrundvöll miðað við núverandi stöðu. Skólinn er með rekstur á mörgum stöðum. Nauðsynlegt er að fara vel yfir stöðu beggja háskólanna. Kostnaður við hvern nemanda í bændaháskólunum er margfalt hærri en í öðrum háskólum.

Það er óviðunandi að hinn nýi skóli sé rekinn með halla á árinu 2005. Stjórnendur verða að tryggja að umfang rekstrarins sé í samræmi við fjárheimildir. Ráðuneytið verður að fylgjast vel með framgangi mála hjá skólanum eins og reglur gera ráð fyrir.

Háskólinn á Hólum í Hjaltadal, árin 2002 til 2004

Hólaskóli – Hólum í Hjaltadal, sem áður hét Bændaskólinn á Hólum, var stofnaður árið 1882. Skólinn starfar eftir lögum um búnaðarfræðslu nr. 57/1999. Í reglugerð um skólann, nr. 244/2003, er svið hans skilgreint nánar en þar segir að hann bjóði upp á nám á sviði hrossaræktar, hestamennsku, fiskeldis og ferðaþjónustu í dreifbýli.

Skólinn hefur á undanförunum árum fengið viðbótarheimildir í fjárlögum til að standa undir rekstrinum. Á árinu 2004 komu ekki til neinar aukafjárveitingar og skólinn var þá rekinn með verulegum halla og endar árið með 50 m.kr. í uppsafnaðan halla, sem er um 29% af fjárveitingu fjárlaga ársins 2005 til skólans.

Tafla 16. Háskólinn á Hólum í Hjaltadal, árin 2002 til 2004

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br.uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2002-2004
Fjárlög	143	177	174	494
Framlag úr ríkissjóði	169	198	174	541
Rekstur	166	183	245	594
Afgangur / - halli ársins	3	15	-71	-53
Höfuðstóll - uppsafnaður halli	6	21	-50	

Fjárheimildir

Rekstur háskólans hefur undanfarin ár verið nokkuð fram úr fjárlagaheimildum, en árin 2002 og 2003 fær skólinn viðbótarheimildir. Á árinu 2002 af fjárlagalið „Iðja og iðnaður“, framlög af lið í aukafjárlögum til átaks í atvinnusköpum 20 m.kr. og einnig 6 m.kr. af fjárlagalið ráðuneytisins „Íslenska upplýsingasamfélagið“. Á árinu 2003 fær stofnunin 15 m.kr. viðbótarfjárveitingu í fjáraukalögum vegna aukinna umsvifa skólans, einkum í fiskeldisdeild og þá millifærir ráðuneytið aftur af fjárlagaliðnum „Íslenska upplýsingasamfélagið“ 5,5 m.kr. Engar sérstakar aukafjárveitingar hafa verið veittar til skólans á árinu 2004. Skólinn fer tæp 41% fram úr fjárlögum ársins 2004 eða um 71 m.kr.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Helstu ástæður vandans má m.a. rekja til tapreksturs á fiskeldisbraut, uppbyggingu á sjávarfræðasetri, fleiri verkefna og fjölgun nemenda. Núverandi umfang á rekstri skólans er verulega umfram heimildir ársins 2005. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2004 eru stjórnendur skólans gagnrýndir fyrir að auglýsa nám í fiskeldisbraut án þess að fyrir lægi fullnægjandi heimildir fyrir rekstrinum og nauðsynlegri uppbyggingu. Þá er bent á að starfsmannahald og launakostnaður hafi aukist umfram það sem fjárheimildir gerðu ráð fyrir.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Skólinn hefur unnið að hagræðingu á verkefnum á árinu 2005. Má þar nefna að ekki verður ráðið í 2,5 stöðugildi sem hafa losnað í stjórnsýslu, framkvæmdum hefur verið frestað eða er haldið í lágmarki. Ýmis rekstur á Hólum sem greiddur hefur verið af skólanum tengist beint eða óbeint sveitarfélaginu. Stjórnendur eru í viðræðum við sveitarfélagið Skagafjörð um aukna aðkomu þess að opinberri þjónustu á Hólum.

Hjá ráðherra liggja fyrir tillögur um rekstur og fjármögnun skólans. Í áætlunum skólans er miðað er við að allt að 40 m.kr. lækkun verði á rekstrinum frá árinu 2004. Þegar ljóst er hvaða tillögur til úrbóta verða formlega samþykktar ætla stjórnendur að grípa til viðeigandi ráðstafana og laga reksturinn að þeim niðurstöðum.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu skólans?

Aðgerðirnar hafa þegar lækkað kostnað við viðhald og framkvæmdir á árinu 2005. Áhrif af breytingum í mannhaldi eiga að fara að skila sér á síðari hluta ársins. Þjónustan hefur verið skert, en ekki verður tekin endanleg niðurstaða um rekstrarumfangið fyrr en ráðherra hefur afgreitt fyrirbyggjandi hugmyndir um rekstur skólans.

Niðurstaða

Miðað við reglur um aukafjárveitingar, sem eiga að einskorðast við ófyrirséð verkefni, hafa aukafjárveitingar til skólans á árunum 2002 og 2003 verið óeðlilega háar. Fjárheimildir í fjárlögum hafa ekki leyft núverandi rekstrarumfang skólans. Hann er því í verulegum fjárhagsvandræðum á árinu 2004 þegar hann nýtur aðeins fjárveitinga skv. fjárlögum.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að forstöðumaður og ráðuneyti hafi brugðist allt of seint við vandanum. Minnka þarf rekstrarumfangið þannig að það sé innan fjárheimilda. Síðan þyrfti að skoða hvort það er raunhæft að reka fleiri en einn landbúnaðarháskóla. Árlegur kostnaður í þessum skólum er 2-3 m.kr. meiri á hvern nemanda en í öðrum háskólum.

Það er verulega ámælisvert að stjórnendur stofni nýja deild við skólann án þess að fullnægjandi heimildir liggja fyrir.

Ríkisendurskoðun leggur til að rekstrinum verði strax breytt til samræmis við fjárheimildir. Ráðuneytið verður að taka af skarið í þeim málum sem hafa verið lögð fyrir ráðuneytið.

8 Umræða og niðurstöður

Í reglugerð fjármálaráðuneytisins nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta segir orðrétt í 15. gr.:

Forstöðumaður skal gæta þess að samræmi sé á milli útgjalda og ársáætlunar. Komi í ljós að heildarútgjöld að frádregnum tekjum eru meira en 4% umfram áætlun stofnunar skal forstöðumaður tafarlaust skýra stjórn hennar og ráðuneyti frá því, hverjar séu ástæður þess og hvernig hann hyggst bregðast við þeim. Það leysir forstöðumann stofnunar ekki undan skyldum sínum, að hafa tilkynnt um veruleg umframútgjöld stofnunar til ráðuneytis. Honum ber jafnt sem áður skylda til þess að leita allra mögulegra úrræða til þess að bregðast við þeim vanda sem upp er kominn.

Ennfremur kemur þar fram að ráðuneyti beri ábyrgð á því að forstöðumaður grípi til nauðsynlegra úrræða til þess að ráða bót á rekstrarvandannum. Það getur sett forstöðumanni og eftir atvikum stjórn stofnunar tímafrest til þess að bregðast við fyrirmælum sínum um úrbætur. Beinlínis er tekið fram í 19. gr. að komi í ljós að forstöðumaður hefur gerst brotlegur við starfsskyldur sínar að þessu leyti skuli hlutaðeigandi stjórnvald veita honum áminningu eða lausn um stundarsakir skv. laga nr. 70/1996.

Mörg undanfarin ár hefur Ríkisendurskoðun bent á alvarlega veikleika í framkvæmd fjárlaga. Það hefur lengi verið látið að mestu óátalið að útgjöld margra stofnana fari ítrekað langt fram úr þeim tekjum sem þeim eru ætlaðar skv. fjárlögum eða öðrum lögmætum heimildum. Rekstrarhalli stofnana hefur verið fjármagnaður af ríkissjóði með greiðslu launa og annars kostnaðar án þess að nauðsynlegar heimildir til slíkra útgjalda væru til staðar. Forstöðumenn hafa ýmist verið lattir til þess að grípa til sparnaðarráðstafana, sérstaklega ef sýnt þykir að þeim fylgi óþægilegur samdráttur í starfsemi eða þeir ekki verið áminntir með þeim hætti sem lög og reglugerðir gera ráð fyrir hlíti þeir ekki fjárlögum. Í raun og veru virðist liggja fyrir að stjórnvöld hafi samþykkt í verki (ef ekki í orði) að útgjöld viðkomandi stofnana séu aukin með þessum hætti. Með öðrum orðum er fyrst stofnað til útgjalda en heimilda til þeirra aflað síðar, stundum mörgum árum eftir að til útgjaldanna var stofnað.

Að mati Ríkisendurskoðunar er slíkt fyrirkomulag óásættanlegt og leiðir til ómarkvissrar fjármálastjórnar hins opinbera. Samkvæmt viðurkenndum stjórnskipunarkenningum hér á landi liggur fjárveitingavaldið hjá Alþingi,

ekki hjá ráðherrum eða forstöðumönnum einstakra stofnana. Þegar hins vegar horft er í gegnum fingur við að fjárlögum sé ekki fylgt grefur það undan þeirri virðingu og þeim aga sem þarf að ríkja gagnvart Alþingi og fjárlögum sem það setur. Slíkt ástand tíðkast hvergi í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við. Í reynd hlýtur meginábyrgð á þessu ástandi að liggja hjá Alþingi sem ekki gengur eftir því að fyrirmælum þess sé hlýtt.

Leggja verður ríka áherslu á bættu fjármálastýringunni gagnvart þeim stofnunum sem fara meira en 4% fram úr heimildum. Forstöðumönnum ber að reka stofnanir sem þeir stjórna með eins hagkvæmum hætti og mögulegt er á hverjum tíma. Ef fjárheimildir duga ekki fyrir rekstrinum er þeim skylt að draga saman útgjöld, jafnvel þótt það leiði til skertrar þjónustu á einhverjum sviðum. Mjög rík eftirlitsskylda hvílir einnig að þessu leyti á ráðherrum sem ber að sjá til þess að stofnanir sem undir þeirra ráðuneyti heyra haldi sig innan fjárheimilda og farið sé að lögum og reglum sem gilda um framkvæmd fjárlaga. Telji ráðherrar ekki æskilegt að draga saman útgjöld ber þeim að leita til Alþingis eftir viðbótarfjárveitingum, áður en til umframútgjalda er stofnað eða að öðrum kosti eins fljótt og verða má.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að hugað verði betur að eftirtöldum atriðum:

1. Það ætti að heyra til algerra undantekninga að stofnað sé til skuldbindinga nema lögmæt fjárheimild sé til staðar sbr. ákvæði í stjórnskipunarlögum. Telji ráðuneytin sig ekki geta unnið eftir einhverjum stjórnvaldsfyrirmælum, t.d. reglugerð um framkvæmd fjárlaga, þegar kemur að því að veita áminningar, þá ætti frekar að breyta ákvæðum hennar í það horf sem æskilegt er talið.
2. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneyti og forstöðumenn grípi til aðgerða strax og ljóst er að rekstrarumfang stofnunar er meira en fjárveitingar leyfa.
3. Ríkisendurskoðun leggur til að ef stofnanir fara umfram 4% mörkin þá stöðvi fjármálaráðuneytið greiðslur til þeirra þar til gripið hefur verið til viðeigandi ráðstafana, svo sem niðurskurðar í rekstri eða viðbótarheimild samþykkt af Alþingi. Hugsanlega þarf að breyta ákvæðum í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins svo frysta megi launagreiðslur.
4. Mikilvægt er að ráðuneyti áminni forstöðumenn sem ekki fara að lögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga og lagt er til að tekið verði tillit til fjármálastjórnar þegar fimm ára starfssamningur forstöðumanna er endurnýjaður.

5. Við afgreiðslu Alþingis á frumvarpi til fjárlaga þarf að skoða sérstaklega stöðu stofnana sem hafa farið langt fram úr heimildum og eru þar af leiðandi komnar með mjög neikvæðan höfuðstól. Dæmi eru um að fjárveitingar sem Alþingi samþykkir til handa slíkum stofnunum skerðist strax um tugi prósentu vegna uppsafnaðs halla frá fyrri árum. Leggja þarf áherslu á að sú fjárveiting sem samþykkt er í fjárlögum sé sem næst þeirri fjárveitingu sem hverri stofnun er ætlað að starfa eftir á fjárlagaárinu.
6. Svipuðu máli gegnir um flutning ónýtttra fjárheimilda, ekki síst fjárheimilda vegna rekstrar. Stofnun sem ekki nýtir að fullu fjárveitingar sínar ár eftir ár, annaðhvort veitir ekki eins mikla þjónustu og unnt er, eða þá að hún býr við óþarflega rúma fjárveitingu.
7. Alþingi þarf að fylgjast með framkvæmd fjárlaga og taka frumkvæði, meti það stöðuna svo að framkvæmdavaldið sinni ekki skyldum sínum með fullnægjandi hætti. Eftirlit Alþingis gæti falist í að kalla eftir skýringum frá ráðuneytum og stofnunum. Sérstaklega þarf að skoða hvort fjárlaganefnd þingsins geti komið með beinni hætti að framkvæmd fjárlaga. Fjárlög hvers árs þurfa að endurspegla hinn raunverulega vilja stjórnvalda til útgjalda.
8. Til að ná fram meiri festu á fjárreiðum ríkisins leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að ársáætlanir stofnana liggja fyrir í desember eins og reglugerð um framkvæmd fjárlaga gerir ráð fyrir. Mikilvægt er að umfang rekstrarins liggja fyrir þegar í byrjun árs.