



Eftirfylgni:
Fjármálastjórn Landbúnaðarháskóla Íslands

Október 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar	3
Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum	6
1 Inngangur	9
2 Fjármálastjórn Landbúnaðarháskóla Íslands	10
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012	10
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	12
2.2.1 Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis	12
2.2.2 Ábendingar til Landbúnaðarháskóla Íslands	19

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar

Í skýrslunni *Fjármálastjórn Landbúnaðarháskóla Íslands* (mars 2012) kom fram að samkvæmt bráðabirgðauppgjöri skólans fyrir árið 2011 næmi uppsafnaður halli 307 m.kr. og skuld við ríkissjóð um 694 m.kr. Fjárhagsstaða skólans væri því alvarleg og mikilvægt að yfirvöld menntamála gripu til róttækra aðgerða til að stöðva hallarekstur og skuldasöfnun hans við ríkissjóð. Ákvarðanir stjórnenda Landbúnaðarháskóla Íslands hefðu teflt hagsmunum ríkisins í tvísýnu, staða hans væri óljós til framtíðar litið og bókhaldi viðskiptakrafna ábótavant. Ríkisendurskoðun setti fram sex ábendingar um nauðsynlegar úrbætur til mennta- og menningarmálaráðuneytis og tvær til skólans.

Fram kom árið 2011 að fjárhagsstaða skólans væri alvarleg

Ríkisendurskoðun beindi því til bæði mennta- og menningarmálaráðuneytis og Landbúnaðarháskóla Íslands að halda yrði rekstri skólans innan fjárheimilda. Stjórnendur hans yrðu að forgangsraða í starfseminni og sýna aga og fagleg vinnubrögð við fjármálastjórn. Ráðuneytinu bæri að koma að forgangsröðun rekstrarins, hafa öflugt eftirlit með fjármálum og fjármálastjórn skólans og tryggja að rekstrarforsendur væru raunhæfar. Þá yrði að finna varanlega lausn á uppsöfnuðum halla í samstarfi við fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Í viðbrögðum sínum árið 2012 tóku báðir aðilar undir mikilvægi hallalauss rekstrar og lækkunar uppsafnaðs halla.

Forgangsráða yrði í starfsemi skólans

Í svörum mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2015 um hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það vonaðist til að rekstur skólans næði jafnvægi árið 2014. Í reynd nam rekstrarhalli skólans það ár 11 m.kr. og uppsafnaður halli í árslok 433 m.kr. Í svörum Landbúnaðarháskóla Íslands kom m.a. fram að stöðugildum hefði verið fækkað um 10,55 á árinu 2014 og endurskipulagning starfseminnar stæði yfir. Rekstraráætlun skólans fyrir árið 2015 var ekki samþykkt fyrr en í ágúst 2015 en samkvæmt henni er gert ráð fyrir að rúmlega 20 m.kr. verði nýttar til að greiða niður uppsafnaðan halla. Vandi skólans er enn mikill. Rekstur hans er verulega umfram fjárheimildir og skuldir miklar. Ábendingin er því ítrekuð til beggja aðila.

Uppsafnaður halli nam 433 m.kr. í árslok 2014

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun Landbúnaðarháskóla Íslands til að tryggja að bókhald viðskiptakrafna gæfi rétta mynd af fjárhagsstöðu hans en stofnunin taldi að afskrifa þyrfti þær um allt að 50 m.kr. Skólinn var hvattur til að hraða afstemmingu og frágangi krafanna og tryggja bæði markvissa innheimtu og rétta bókfærslu. Lagt var til að hann færði sérstakan reikning fyrir óbeinar afskriftir á þeim kröfum sem ólíklegt væri að innheimtust. Í viðbrögðum sínum árið 2012 taldi skólinn að afskriftapörf næmi 10–15 m.kr. en tók að öðru leyti undir ábendinguna og boðaði breyttar aðferðir við meðhöndlun viðskiptakrafna og auknar afskriftir þeirra.

Bókfært virði viðskiptakrafna yrði að gefa rétta mynd af stöðu þeirra

Í svari skólans árið 2015 við því hvort og þá hvernig hann hefði brugðist við ábendingunni kom fram að umsýsla og innheimta viðskiptakrafna hefðu breyst til batnaðar en kröfur væru þó enn ofmetnar um 25–30 m.kr. Ekki hefði verið stofnaður reikningur fyrir óbeinar afskriftir en það væri fyrirhugað fyrir árslok 2015. Samkvæmt ársreikning-

Viðskiptakröfur skólans ofmetnar um 25–30 m.kr. árið 2015

um skólans var bókfært virði viðskiptakrafna tæpar 69 m.kr. í árslok 2014 í stað 116 m.kr. í árslok 2011. Vegna þessarar þróunar ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína. Skólinn hefur tekið upp markvissari innheimtu og hefur áform um að taka málið fastari tökum. Stofnunin brýnir þó fyrir skólanum að koma viðskiptakröfum sínum í ásættanlegt horf sem allra fyrst.

Skuld skólans við ríkissjóð nam 630 m.kr. í árslok 2014

Í skýrslu sinni árið 2012 beindi Ríkisendurskoðun því til mennta- og menningarmálaráðuneytis að finna yrði varanlega lausn á skuld Landbúnaðarháskóla Íslands við ríkissjóð. Í viðbrögðum sínum tók ráðuneytið undir mikilvægi þessa. Skuld skólans við ríkissjóð nam um 630 m.kr. í árslok 2014, eða um 96% af fjárframlagi til hans það ár. Hún hefur því aðeins lækkað um rúm 9% frá árinu 2011 þegar hún var um 694 m.kr. eins og fyrr segir. Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingunni eftir árið 2015 kvaðst ráðuneytið vona að með auknu jafnvægi í rekstri skólans mætti efla greiðslu skulda. Í þessu sambandi skal þess getið að handbært fé nam 9% af heildarrekstrarfé (heildargjöldum) skólans í árslok 2014 en samkvæmt reglum um láns- og reikningsviðskipti skal það ekki vera yfir 2% á hverjum tíma. Skuldastaða skólans gagnvart ríkissjóði er enn óásættanleg og óljóst hvenær skuldin verður greidd. Ábendingin er því ítrekuð.

Ákvarðanir við stofnun Grímshaga gagnrýniverðar

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að leggja faglegt mat á færslu búrekstrar Landbúnaðarháskóla Íslands í dótturfélagið Grímshaga ehf. árið 2009. Bæði í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2012 og í svörum við eftirfylgni stofnunarinnar árið 2015 var lögð áhersla á að ákvarðanir stjórnenda skólans í þessu máli hefðu ekki verið til eftirbreytni. Í apríl 2015 tilkynnti rektor skólans að félagið stefndi í gjaldprot að óbreyttu og boðaði nauðasamninga við lánardrottna þess og breytingar á rekstrinum. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína enda hefur ráðuneytið tekið skýra afstöðu gegn þeim vinnubrögðum sem voru viðhöfð við stofnun Grímshaga ehf. Stofnunin áréttar þó gagnrýni sína á þeirri tilfærslu á eignum og rekstri ríkisins sem átti sér stað við stofnun fyrirtækisins. Hún fór fram án tilhlýðilegra lagaheimilda og var til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á hagsmuni ríkisins.

Sala á hlutabréfum í Orf líftækni ekki í samræmi við reglur

Í skýrslu sinni árið 2012 vakti Ríkisendurskoðun athygli á að sala Landbúnaðarháskóla Íslands á hlutabréfum í Orf líftækni ehf. árið 2009 hefði ekki verið í samræmi reglur um sölu ríkiseigna. Auk þess væri óvíst hvort salan myndi skila fjárhagslegum ávinningi. Sama ár hefði skólinn selt eignir til félagsins Möðruvalla ehf. gegn útgáfu skuldabréfs sem treglega hefði gengið að innheimta. Ríkisendurskoðun beindi því til mennta- og menningarmálaráðuneytis að fylgjast með gangi þessara mála og tryggja hagsmuni ríkisins. Ráðuneytið tók undir ábendinguna í viðbrögðum sínum árið 2012 en undirstríkaði að rektor skólans bæri ábyrgð á að gæta fjárhagslegra hagsmuna hans.

Í svari ráðuneytisins árið 2015, þegar ábendingunni var fylgt eftir, kom fram að tap skólans vegna viðskiptanna við Möðruvelli ehf. væri óverulegt. Samningnum hefði verið rift árið 2012 eftir vanefndir félagsins og skólinn leyst til sín tæki og lausamuni upp í eftirstöðvar skuldarinnar sem þá var um 12,9 m.kr. Á grundvelli fyrirliggjandi gagna telur Ríkisendurskoðun að endanlegt tap skólans vegna þessa verði ekki undir 1 m.kr. Hvað sölu skólans á hlutabréfum í Orf líftækni ehf. varðaði kom fram að ekki yrði ljóst fyrr en um mitt ár 2015 hvort skólinn myndi innheimta allan bókfærðan söluhagnað. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að sú varð raunin. Þar sem umrædd

viðskipti hafa verið til lykta leidd ítrekar stofnunin ekki ábendingu sína en áréttað að þau voru til þess fallin að skaða hagsmuni ríkisins og ekki í samræmi við reglur um sölu ríkiseigna. Gjalda verði varhug við viðlíka gjörningum.

Viðskiptin til þess fallin að skaða hagsmuni ríkisins

Í skýrslu sinni árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að skera úr um hvort starfrækja ætti Landbúnaðarháskóla Íslands sem sjálfstæðan opinberan háskóla eða sameina hann Háskóla Íslands. Í viðbrögðum sínum áréttaði ráðuneytið að skólinn væri sjálfstæður. Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingunni eftir árið 2015 greindi ráðuneytið frá því að unnið væri að stefnumörkun um „háskóla og vísindastarfsemi“ sem til stæði að leggja til grundvallar tillögum um framtíð skólans. Þá kannaði starfshópur fjárhagslegan og faglegan ávinning af sameiningu Landbúnaðarháskóla Íslands, Háskólans á Hólum og Háskólans á Bifröst. Niðurstöður hans (frá vori 2015) verði lagðar fyrir ráðherra og ríkisstjórn. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína en hvetur ráðuneytið til að ljúka þessu máli sem fyrst. Sameining eða nánara samstarf skólans við aðrar háskólastofnanir hefur lengi verið til umræðu.

Ákveða þyrfti stöðu skólans til framtíðar

Að lokum beindi Ríkisendurskoðun þeirri ábendingu til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2012 að gerður yrði samningur um kennslu og rannsóknir við Landbúnaðarháskóla Íslands og námið fellt að reglum ráðuneytisins um fjárveitingar til framhalds- og háskóla. Með því yrðu verkefni hans betur skilgreind sem og réttindi hans og skyldur gagnvart yfirvöldum mennta- og menningarmála. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2012 kom fram að unnið væri að gerð slíks samnings. Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015 leiddi í ljós að samningur um kennslu og rannsóknir milli skólans og ráðuneytisins var undirritaður árið 2012. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

Gera yrði samning um kennslu og rannsóknir

Ítrekaðar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Tryggja verður að rekstur skólans rúmist innan fjárheimilda

Mennta og menningarmálaráðuneyti verður að hafa öflugt eftirlit með fjármálum Landbúnaðarháskóla Íslands, koma að ákvörðunum um forgangsörðun í rekstri hans þannig að umfang starfseminnar rúmist innan fjárheimilda og tryggja að rekstrarforsendur hans séu raunhæfar. Ráðuneytið verður að leita varanlegra lausna á uppsöfnuðum halla skólans í samstarfi við hann og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

2. Finna verður varanlega lausn á skuld skólans við ríkissjóð

Skuld Landbúnaðarháskóla Íslands við ríkissjóð eru fjármunir sem Alþingi hefur aldrei samþykkt að verja til skólans. Mennta- og menningarmálaráðuneyti verður í samstarfi við skólann og fjármála- og efnahagsráðuneyti að tryggja að skuld skólans við ríkissjóð verði endurgreidd með markvissum hætti, t.d. með því að taka tillit til uppgjör á skuldinni við samþykkt rekstraráætlana skólans.

Ítrekuð ábending til Landbúnaðarháskóla Íslands

1. Tryggja verður að rekstur skólans rúmist innan fjárheimilda

Rektor og aðrir stjórnendur Landbúnaðarháskóla Íslands verða að forgangsraða í rekstri hans í samráði við mennta- og menningarmálaráðuneyti og tryggja að umfang starfseminnar rúmist innan fjárheimilda á hverjum tíma.

Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Tryggja verður að rekstur skólans rúmist innan fjárheimilda

„Í upphaflegu svari ráðuneytisins kom fram að mat þess væri að rekstur skólans yrði í jafnvægi í árslok 2014. Þá var horft til þess að greinilegt var að þær víðtæku aðhaldsaðgerðir sem gripið var til á miðju ári voru farnar að skila sér í lækkuðum rekstrar-kostnaði. Ef heildar rekstrarkostnaður áráanna 2013 og 2014 er borinn saman kemur í ljós að hann lækkar um 16 m.kr. eða um 1,3%. Það gerist þrátt fyrir að launakostnaður hækki á milli ára um 19 m.kr. en sú hækkun skýrist af uppgjör- og starfslokagreiðslum sem bókfærðar voru í árslok 2014 vegna þeirra starfsmanna sem hættu störfum hjá skólanum í kjölfar aðhaldsaðgerðanna.

Segja má að markmið stjórnenda um að ná grunnrekstri skólans í jafnvægi í árslok 2014 hafi náðst. Vissulega var rekstrarhalli ársins tæplega 11 m.kr. en það orsakast af því að skólinn færði niður hlutafé sitt í Grímshaga ehf. (nú Hvanneyrarbúið ehf.) um 11 m.kr. Þar er um uppgjör á ákveðnum fortíðarvanda að ræða. Nú stendur yfir umfangsmikil endurskipulagning á rekstri Grímshaga ehf. með það fyrir augum að félagið verði ekki byrði á skólanum. Rekstur skólans hefur verið í jafnvægi á árinu 2015. Eftir fyrstu átta mánuði ársins er rekstrarafgangur 56 m.kr. Þó ekki sé hægt að ganga að því sem gefnu að sú staða haldist út árið gefur hún vísbendingu um að reksturinn sé að þróast í rétta átt. Aðra vísbendingu um að skólanum hafi tekist að ná jafnvægi í rekstri sínum má fá með því að rýna í rekstrarkostnað hans. Séu fyrstu átta mánuðir áráanna 2014 og 2015 bornir saman kemur í ljós að svo til allir kostnaðarliðir hafa lækkað á milli ára og heildarrekstrarkostnaður skólans hefur lækkað um 68 m.kr. eða um 9%.“

2. Finna verður varanlega lausn á skuld skólans við ríkissjóð

„Ráðuneytið og skólinn vinna nú saman að því að finna lausn á þessu vandamáli. Þær hagræðingaraðgerðir sem ráðist var í á árinu 2014 miðuðu að því að ná rekstri skólans í jafnvægi á því ári og að á árinu 2015 hæfi skólinn að greiða niður uppsafnaðan rekstrarhalla sinn og lækka þar með skuldina við ríkissjóð. Rekstraráætlun ársins 2015 gerir ráð fyrir 20 m.kr. rekstrarafgangi sem verður nýttur í því skyni. Eftir fyrstu átta mánuði ársins er ekkert sem bendir til annars en að þetta markmið náist og jafnvel gott betur. Í ágústlok 2015 er skuld skólans við ríkissjóð 622 m.kr. og hefur lækkað um 8 m.kr. frá áramótum. Ráðuneytið hefur nýverið ítrekað tilmæli sín til skólans um að skila í ríkissjóð handbæru fé sem er umfram þarfir hans og mun skólinn greiða ríkissjóði 150 m.kr. í byrjun október sem fer til lækkunar á skuld skólans. Áætlað er að skuld skólans við ríkissjóð muni þá verða um 470-480 m.kr. Til viðbótar þeim ráðstöfun sem raktar hafa verið hér að framan mun ráðuneytið áfram sækja um hækkun á framlögum til skólans í fjár- og fjárukalögum í því skyni að auðvelda skólanum að lækka skuld skólans við ríkissjóð.“

Viðbrögð Landbúnaðarháskóla Íslands

1. Tryggja verður að rekstur skólans rúmist innan fjárheimilda

„Stjórnendur Lbhí hafa gripið til margháttaðra ráðstafana til þess að koma rekstri skólans inn fyrir ramma fjárheimilda. Telja verður að náðst hafi góður árangur. Árið 2014 var þó með 11 mkr. rekstrarhalla vegna afskriftarkröfu á eign skólans í Grímshaga sem var það seint fram kominn að engin meðul dugðu til að bregðast við. Samkvæmt bókhaldi skólans eru fyrstu átta mánuðir yfirstandandi árs (þar sem gert er ráð fyrir 20 mkr. endurgreiðslu til ríkissjóðs) í jafnvægi miðað við samþykktu fjárhagsáætlun. Hvað skuld skólans við ríkissjóð áhrærir þá hefur skólinn nú nýverið greitt inn 150 mkr. af handbæru fé til fjársýslu ríkisins til lækkunar á þessari skuld. Vonast er til að skólinn geti staðið skil á frekari greiðslum fyrir árslok.

Hluta undirliggjandi vanda skólans og þróun fjárveitinga til hans má rekja til þess að árið 2008 var ríkisframlagi til rekstrar hans deilt upp milli annars vegar Mennta- og menningarmálaráðuneytisins (MMR) og hins vegar Atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytisins (ANR) vegna þess að MMR hafði ekki haft reynslu af málefnum landbúnaðarins í sinni stjórnýslu. Sá alvarlegi hængur var hins vegar á þessari ráðstöfun að framlögin sem tengd voru ANR breyttust ekki í takti við kaupgjald og verðlagsþróun eins og framlagið frá MMR, þótt að í báðum tilvikum séu framlögin nýtt til að reka innviði og greiða laun fastra starfsmanna.

Framlag MMR var árið 2008 um 724 m.kr. á núvirði en á fjárlögum 2015 er fastaframlagið um 649 m.kr. sem er rúmlega 10% samdráttur. Framlag ANR var árið 2008 um 237 m.kr. á núvirði en á fjárlögum 2015 er fastaframlagið hins vegar í raun 151 m.kr. sem jafngildir 63% af framlaginu 2008 eða 36% samdrætti. Sértekjur skólans hafa á sama tíma rýrnað úr 653 m.kr. í 395 m.kr. (árið 2014) eða um 40%. Haustið 2008 voru starfsmenn 134 en eru nú 81 og hefur þeim því fækkað um 40%.

Það því fagnaðarefni að sá árangur hafi náðst í núverandi fjárlagafrumvarpi að nú fyrst síðan 2008 er gert ráð fyrir að framlag ANR sé verðbætt. Það breytir þó ekki því að á þessum árum sem liðið hafa óverðbætt, hefur framlagið rýrnað sem svarar um 70 m.kr í núkrónum talið. Það er ekki ásættanlegt að fjármögnun stofnunar af hálfu Alþingis sé látin mótast af tilviljanakenndri rýrnun krónunnar og hækkandi kauplagi. Stjórnendur Lbhí hafa ekki verið upplýstir um að þessi þróun sé hluti af yfirlýstri eða meðvitaðri stefnu Alþingis að Landbúnaðarháskólann eigi að skera niður umfram aðra háskóla í landinu - og því er eðlilegt að því sé beint til Alþingis að framlag ANR verði leiðrétt miðað við verðbætt framlagið árið 2008.

Í kafla 2.2.2. (bls. 20) í þessari skýrslu er vitnað í eldri greinargerð frá skólanum þar sem fram kom að mati skólans væri besta leiðin til að leggja grunn að bjartri framtíð og hagkvæmum rekstri skólans væri að leggja niður allar starfsstöðvar hans nema Hvanneyri og byggja upp þar eingöngu. Slík aðgerð fæli vissulega í sér efnahagslega kosti væru tiltækir peningar til að byggja upp á Hvanneyri til að gera þetta gerlegt. Reynslan hefur þó kennt okkur að þessu fylgja ókostir frá sjónarmiði byggðarlegra aðstæðna, fjármála, stjórn mála og mannauðs. Í því samhengi má nefna eftirfarandi þætti:

Um leið og hreyft er við hugmyndum um fækkun starfsstöðva eða háskólasameiningar kemst rót á starfsfrið og jafnframt hefjast pólitísk afskipti af málefnum skólans. Reynslan hefur einnig sýnt nokkrar hindranir á vegi þess að laða nýja sérhæfða starfsmenn til búsetu á Hvanneyri og koma þar til ýmsir samverkandi þættir og skulu hér nokkrir nefndir. Samfélagið er lítið og vinnumarkaður fyrir maka í Borgarbyggð er mjög þröngur. Skólinn hefur ekki lausar starfsmannaíbúðir í boði og leigumarkaður á húsnæði er takmarkaður og ekki ódýr. Þar við bætist að fasteignamat íbúðarhúsnæðis nær sjaldnast 60% byggingarkostnaðar sem dregur mjög úr fjárfestingarþori nýrra starfsmanna á því sviði. Þá hefur Borgarbyggð boðað niðurskurð í samfélagslegum innviðum svæðisins og hefur ákveðið að loka barnaskólanum á staðnum. Þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar til sveitarstjórnar um nauðsyn virkra almenningsgangna við Hvanneyrarstað bólar ekki á neinum umbótum á því sviði og má telja staðinn með öllu ótengdan við almenna þjónustu við íbúa á annan hátt en með einkabílum hvað varðar t.d. verslun, heilbrigðisþjónustu opinbera stjórnýslu o.s.frv. Í ljósi þessara atriða og þeirrar staðreyndar að margir akademískir starfsmenn skólans búa á höfuðborgar-svæðinu verður það að teljast óraunsætt að leggja niður starfstöð stofnunarinnar á Keldnaholti í fyrirsjáanlegri framtíð. Öll umræða um breytingar á starfstöð stofnunarinnar á Reykjum í Ölfusi hefur sömuleiðs fallið í mjög grýttan jarðveg meðal stjórn-málamanna og faggreinarinnar.

Það væri hinn bóginn mjög æskilegt að flytja jarðræktarmiðstöð skólans á Korpu upp að Hvanneyri. Fyrir slíkum flutningi eru góð rök þar sem gera má ráð fyrir að vöxtur þéttbýlisins í kring um Korpu mun sækja að landinu í framtíðinni og jarðræktarmiðstöð myndi styrkja skólastaðinn á Hvanneyri og tengsl búrekstrarins við jarðræktarrann-sóknirnar. Söluheimildir koma fram á t.d. landi við Úlfarsá í frumvarpi til fjárlaga nú og í fyrra fyrir Þormóðsdal og Kvígstaði. Hins vegar fylgdu/fylgja engar eða óljósar heimildir í frumvörpunum varðandi nýtingu söluandvirðis. Það skal þó bent á að skólinn fer með forræði yfir ýmsum öðrum jarðeignum sem hann er ekki að nýta til starfsemi sinnar og væri nærtækara að heimila sölu á þeim fyrst til innviðauppbyggingar áður en viðraðir eru sölumöguleikar á því landi sem er nú í notkun.“

1 Inngangur

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

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

Í þessari úttekt fylgdi Ríkisendurskoðun eftir átta ábendingum í skýrslunni *Fjármála-stjórn Landbúnaðarháskóla Íslands* (mars 2012). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig mennta- og menningarmálaráðuneyti og Landbúnaðarháskóli Íslands hefðu brugðist við þeim ábendingum sem þar var beint til þeirra.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta aflaði stofnunin upplýsinga frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og Landbúnaðar-háskóla Íslands sem einnig fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Jafnframt var óskað eftir viðbrögðum þeirra við þeim ítrekuðu ábendingum sem til þeirra er beint. Þau eru birt í kaflanum hér að framan „Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

**Ríkisendurskoðun
er sjálfstæð
eftirlitsstofnun
Alþingis**

**Eftirfylgni úttektar
á fjármálastjórn
Landbúnaðar-
háskóla Íslands**

2 Fjármálastjórn Landbúnaðarháskóla Íslands

Landbúnaðar-
háskóli Íslands
stofnaður árið
2005

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Fjármálastjórn Landbúnaðarháskóla Íslands](#) (mars 2012) kom fram að Landbúnaðarháskóli Íslands hefði verið stofnaður árið 2005 með sameiningu Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri, Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins í Keldnaholti og Garðyrkjustöðvar ríkisins að Reykjum. Árið 2011 hefði heildarfjöldi nemenda á framhaldsskóla- og háskólastigi verið um 400 (þeir voru 380 veturinn 2014–15). Þá var tekið fram að í ársbyrjun 2008 hefði skólinn færst undir stjórnslulegt forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis frá sjávarútvegs- og landbúnaðaráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti).

Skólinn rekinn
með halla árin
2005–11

Í skýrslunni gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir fjármálastjórn og rekstrarstöðu Landbúnaðarháskóla Íslands á tímabilinu 2005–11. Stofnunin benti á að samkvæmt bráðabirgðauppgjöri skólans fyrir árið 2011 næmi uppsafnaður halli hans 307 m.kr. Á tímabilinu hefði skólinn einungis tvisvar verið rekinn innan árlegra fjárveitinga. Hallinn hefði verið mestur árið 2008 (150 m.kr.) sem rekja mætti til þess að áætluð eignasala hefði ekki gengið eftir en útgjöld ekki lækkað til samræmis við það. Þrátt fyrir að bæði stjórnendur skólans og mennta- og menningarmálaráðuneyti hefðu hert eftirfylgni sína með árlegum áætlunum og fjármálum skólans hefði ekki tekist að halda rekstrinum innan fjárheimilda. Skólanum hefði m.a. gengið illa að innheimta bókfærðar tekjur af sölu eigna. Árið 2011 hefði rekstrarhalli skólans numið 78 m.kr. samkvæmt bráðabirgðauppgjöri.

Starfsemi skólans
ekki í samræmi við
fjárveitingar

Fram kom í skýrslunni að skráðum nemendum Landbúnaðarháskóla Íslands hefði fjölgað um 60% á árunum 2005–11. Kostnaður á hvern nemenda væri hár enda krefðist námið verklegarar þjálfunar og sértækrar kennslu- og rannsóknaraðstöðu. Úttektin leiddi í ljós að mennta- og menningarmálaráðuneyti og skólinn væru sammála um að vanda hans mætti fyrst og fremst rekja til þess að umfang starfseminnar væri ekki í samræmi við fjárframlög. Ríkisendurskoðun áréttaði að ábyrgð á rekstri ríkisstofnana hvíldi á herðum forstöðumanna þeirra, þ. á m. að reksturinn væri í samræmi við fjárheimildir. Jafnframt bæri fagráðuneytum að hafa markvisst eftirlit með rekstri þeirra stofnana sem undir þau heyrðu og tryggja að þau sniðu verkefni sín að fjárheimildum.

Ríkisendurskoðun benti á að Landbúnaðarháskóli Íslands ræki starfsstöðvar víða um land og að fækkun þeirra myndi væntanlega leiða til hagræðingar í rekstri. Þá hefðu fjárveitingar til skólans hvorki fylgt reglum mennta- og menningarmálaráðuneytis um fjárveitingar til framhalds- og háskóla né hefði ráðuneytið gert samning við hann um kennslu og rannsóknir sem ætti þó að vera grundvöllur fyrir ríkisframlagi til skólans.

Fram kom í skýrslunni að skuld Landbúnaðarháskóla Íslands við ríkissjóð væri um 694 m.kr. í árslok 2011 (samkvæmt ríkisreikningi 2011 námu heildarskuldir skólans í lok þess árs um 761 m.kr.). Meginskýringin á skuldinni við ríkissjóð væri sú að Fjárýsla ríkisins greiddi laun og önnur gjöld fyrir skólann og færði á viðskiptareikning hans við ríkissjóð. Þessar greiðslur hefðu á síðustu árum verið langt umfram árlegar fjárveitingar Alþingis til skólans. Í þessu sambandi hefði vegið þungt að þegar skólinn færðist til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2008 hefðu fjárveitingarnar lækkað um 160 m.kr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hefði haldið þessum fjármunum eftir og síðan greitt þá árlega til skólans sem rannsóknarframlag. Skólinn hefði einkum nýtt þá í rekstur sinn, m.a. til að greiða viðskiptaskuldir. Fjárýsla ríkisins hefði hins vegar haldið áfram að greiða allan launakostnað, þ.m.t. vegna rannsókna, eins og árlegar fjárveitingar til skólans hefðu aldrei lækkað. Tekið var fram að skólinn hefði hafið að greiða inn á skuld sína við ríkissjóð árið 2010 að kröfu fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti).

Skuld skólans við ríkissjóð var 694 m.kr. í árslok 2011

Þá kom fram í skýrslunni að eignir Landbúnaðarháskóla Íslands hefðu aukist úr 160 m.kr. árið 2005 í 431 m.kr. árið 2011, einkum vegna hærri viðskiptakrafna og eignfærðra viðskiptagjörninga árið 2009. Greint var frá sölu skólans á hlutabréfum í Orf líftækni ehf. árið 2009 fyrir 134 m.kr. Kaupendur bréfanna hefðu verið Valiant fjárfestingar ehf. og Orf líftækni ehf. sem hefðu greitt fyrir kaupin með skuldabréfum með veði í hlutabréfunum. Bókfærður söluhagnaður skólans hefði verið 91 m.kr. Árið 2010 hefði Ríkisendurskoðun bent á að salan hefði hvorki byggt á viðhlítandi lagaheimildum né verið í samræmi við reglur um sölu ríkiseigna. Þar fyrir utan hefðu bréfin verið seld á lágmarksgengi gegn óverðtryggðum skuldabréfum sem skyldu aðeins bera vexti ef gengi hlutabréfanna færi yfir 18. Þau hefðu verið til þriggja ára en með tveggja ára framlengingarákvæði. Þá hefði Ríkisendurskoðun þótt ríkja óvissa um getu kaupendanna til að standa í skilum.

Hagnaður af sölu hlutabréfa bókfærður árið 2009

Ríkisendurskoðun rakti einnig sölu skólans á lausafjármunum og eignum á Möðruvöllum í Hörgárdal fyrir rúmar 19 m.kr. til félagsins Möðruvalla ehf. árið 2009. Í því tilviki hefði einnig verið greitt fyrir með útgáfu skuldabréfs sem Ríkisendurskoðun þótti vafa undirorpið að staðin yrðu skil á, auk þess sem það var bæði óverðtryggt og vaxtalaust og raunvirði þess því lægra en bókfært verð. Stofnunin vakti einnig athygli á að Landbúnaðarháskóli Íslands hefði lagt fram bústofn og lausafjármuni að verðmæti 50 m.kr. sem stofnfé í Grímshaga ehf. árið 2009. Því félagi hefði verið ætlað að sjá um búrekstrareiningu skólans. Lagaheimild fyrir þessu hefði skort og hún ekki fengist fyrr en með samþykkt fjárukalaga ársins 2010. Þótt markmiðið hefði verið að búreksturinn yrði sjálfbær hefði félagið verið rekið með 3–5 m.kr. tapi á hverju ári. Gengið hefði á eigið fé þess og eignir skólans þar með rýrnað.

Eignir að verðmæti 50 m.kr. lagðar til Grímshaga ehf.

Í skýrslunni kom fram að tekjur og aukið virði eigna Landbúnaðarháskóla Íslands vegna fyrrgreindra viðskipta hefðu verið bókfærð árið 2009. Ríkisendurskoðun taldi að innheimta þessara tekna væri ótrygg og bókfært virði eignanna mögulega ofmetið um 160 m.kr. Þar að auki væri mögulegt að virði útistandandi viðskiptakrafna væri ofmetið um allt að 50 m.kr. Í því ljósi taldi Ríkisendurskoðun að raunveruleg fjárhagsstaða skólans kynni að vera mun verri en bráðabrigðauppgjör ársins 2011 gæfi tilefni til að álykta. Var það mat stofnunarinnar að höfuðstóll skólans kynni að vera nei-

Fjárhagsstaða skólans mögulega verri en reikningshald gaf til kynna

kvæður um allt að 500 m.kr. Ríkisendurskoðun hefði ítrekað bent á slæma fjárhagsstöðu skólans í endurskoðunarbréfum og opinberum skýrslum.

Meginniðurstaða stofnunarinnar var að fjárhagsstaða skólans væri alvarleg og að yfirvöld menntamála yrðu að grípa til róttækra aðgerða til að stöðva áframhaldandi hallarekstur og skuldasöfnun skólans við ríkissjóð.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun beindi sex ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2012 og tveimur til Landbúnaðarháskóla Íslands. Báðum var gefinn kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslu stofnunarinnar. Þann 5. desember 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum þessara aðila um hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar, og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör á fyrri hluta ársins 2015.

2.2.1 Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Tryggja verður að rekstur skólans rúmist innan fjárheimilda

Í skýrslu sinni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að mennta- og menningarmálaráðuneyti yrði að hafa öflugt eftirlit með fjármálum Landbúnaðarháskóla Íslands. Ráðuneytið yrði að koma að ákvörðunum um forgangsröðun í rekstri skólans þannig að umfang starfseminnar rúmaðist innan fjárheimilda, tryggja að rekstrarforsendur hans væru raunhæfar og að stjórnendur hans sýndu aga í fjármálastjórn. Bent var á að samkvæmt bráðabirgðauppjöri skólans yrði uppsafnaður halli 307 m.kr. í árslok 2011. Ráðuneytið yrði að leita varanlegra lausna á uppsöfnuðum halla í samstarfi við skólann og fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Tækist það ekki benti Ríkisendurskoðun á viðurlög í fjárreiðulögum nr. 88/1997 og lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hefði óskað eftir hærri fjárveitingum fyrir hönd Landbúnaðarháskóla Íslands án árangurs að árinu 2010 undanskildu þegar fjárhagsrammi skólans var hækkaður um 70 m.kr. Síðan þá hefðu árlegar fjárveitingar farið lækkandi. Ráðuneytið hefði talið óraunhæft að krefjast þess að skólinn endurgreiddi skuld sína við ríkissjóð á sama tíma og hann hagræddi í rekstri. Þá kom fram að unnið væri að gerð verklagsreglna um eftirlit ráðuneytisins svo það fylgdi betur eftir reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga. Ráðuneytið taldi að því bæri hvorki að taka þátt í ákvörðunum um forgangsröðun í rekstri né tryggja að rekstrarforsendur skólans væru raunhæfar. Rektor og háskólaráð skólans bæru ábyrgð á því að finna varanlega lausn á uppsöfnuðum rekstrarhalla. Að mati ráðuneytisins skorti stjórnendur skólans ekki aga í fjármálastjórn. Vandi hans lægi fremur í því ósamræmi sem væri á milli verkefna sem skólanum hefðu verið falin eða hann tekið að sér og fjárheimilda hans. Ráðuneytið hefði unnið að lausn á fjármálum skólans í samráði við stjórnendur hans en hvorki gefið rektor bein fyrirmæli um aðgerðir né hafið ferli sem gæti leitt til beitingar viðurlaga samkvæmt lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis vegna eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015 kom fram að samkvæmt ársreikningum Landbúnaðarháskóla Íslands hefði

Sex ábendingar til ráðuneytisins og tvær til skólans

Finna yrði varanlega lausn á uppsöfnuðum halla

Unnið að lausn á fjármálum skólans í samráði við stjórnendur hans

árlegur rekstrarhalli skólans minnkað á tímabilinu 2011–13 og verið 21,5 m.kr. í lok þess. Um mitt ár 2014 hefði verið gripið til mikilla aðhaldsaðgerða. Stoðþjónusta hefði m.a. verið skert, nemendur ekki verið innritaðir á fámennar námsbrautir og starfsmönnum skólans fækkað. Vegna þessara aðgerða hefðu svo til allir kostnaðarliðir haldist innan rekstraráætlunar fyrstu 11 mánuði ársins 2014 nema kostnaður vegna aðkeyptar þjónustu og launakostnaður. Launakostnaður hefði einkum orðið hærri en áætlanir gerðu ráð fyrir vegna launauppgjörs við starfsmenn sem hefðu látið af störfum. Taldi ráðuneytið að rekstur skólans yrði í jafnvægi í árslok 2014.

Skorið niður í rekstri skólans árið 2014

Ríkisendurskoðun kannaði rekstrarafkomu Landbúnaðarháskóla Íslands eftir að ríkisreikningur ársins 2014 lá fyrir. Samkvæmt honum nam rekstrarhalli skólans á árinu tæpum 11 m.kr. Á tímabilinu 2011–14 hafa heildargjöld skólans ætíð verið umfram heildartekjur og uppsafnaður halli aukist stöðugt (sjá töflu 2.1). Halli hvers árs hefur þó minnkað síðan árið 2011, að árinu 2012 frátöldu en það ár var hlutafé skólans í Grímshaga ehf. fært niður um 32 m.kr.

11 m.kr. rekstrarhalli árið 2014

Eins og tafla 2.1 sýnir var uppsafnaður halli skólans tæpar 433 m.kr. í árslok 2014. Það nemur um 36% af heildargjöldum skólans það ár og um 66% af framlagi ársins úr ríkissjóði. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað bent á alvarlega fjárhagsstöðu skólans í endurskoðunarbréfum og opinberum skýrslum.

Uppsafnaður halli var 433 m.kr. í árslok 2014

2.1 Rekstur Landbúnaðarháskóla Íslands 2011–14 í m.kr. *					
Ár	2011	2012	2013	2014	Breyting
Framlag úr ríkissjóði	547,6	571,6	629,6	655,4	19,7%
Sértekjur og aðrar rekstrartekjur	500,7	519,1	559,9	528,1	5,5%
Tekjur og framlög ríkissjóðs	1.048,3	1.090,7	1.189,5	1.183,6	12,9%
Heildargjöld	1.125,1	1.174,5	1.211,0	1.194,5	6,2%
Hagnaður/tap ársins	-76,8	-83,8	-21,5	-10,9	-
Uppsafnaður halli	-316,5	-400,3	-421,8	-432,8	36,7%

*Heimild: Ríkisreikningur 2011–14. Allar fjárhæðir á verðlagi hvers ár. Eigið fé í árslok 2014 var -422,3 m.kr. Mismunur á uppsöfnuðum halla og eigin fé er annað eigið fé að fjárhæð 10,5 m.kr.

Rekstraráætlun Landbúnaðarháskóla Íslands fyrir árið 2015 var ekki samþykkt af mennta- og menningarmálaráðuneyti fyrir en í ágúst 2015. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að samkvæmt reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta bar ráðuneytinu að staðfesta áætlunina fyrir miðjan janúar 2015, með eða án breytinga. Stofnunin gagnrýnir þessa töf. Áætlunin gerir ráð fyrir að heildargjöld, að frádrögnum sértekjum og öðrum rekstrartekjum, verði um 647,2 m.kr. og framlag ríkissjóðs 667,5 m.kr. Áætlaður afgangur nemur því 20,3 m.kr. Honum á að verja til að greiða niður uppsafnaðan halla. Gangi það eftir mun uppsafnaður halli í árslok 2015 nema 412,5 m.kr., eða 61,8% af framlagi ríkissjóðs árið 2015.

Stefnt að rekstrarafgangi árið 2015

Í ljósi framangreinds ítrekar Ríkisendurskoðun ábendingu sína um að rekstur Landbúnaðarháskóla Íslands verði að rúmast innan fjárheimilda. Þá gerir stofnunin alvarlegar athugasemdir við fullyrðingar mennta- og menningarmálaráðuneytis um að því beri hvorki að taka þátt í ákvörðunum um forgangsröðun í rekstri né tryggja að rekstrarforsendur skólans séu raunhæfar. Nægir að líta til reglugerðar nr. 1061/2004 um fram-

Ábendingin ítrekuð

Uppsafnaður halli skal koma til lækkunar fjárveitinga

kvæmd fjárlaga sem leggur ráðuneytum þær skyldur á herðar að taka afstöðu til og staðfesta ársáætlun þeirra stofnanna sem undir þau heyra. Eitt skilyrði þess að áætlun sé staðfest er að hún rúmist innan ramma fjárheimilda og skal uppsafnaður halli koma til lækkunar á fjárveitingu hvers árs. Reynist útgjöld stofnunarinnar meira en 4% umfram áætlun skal ráðuneytið hafa frumkvæði að því að leita skýringa og beita sér fyrir að forstöðumaður grípi til nauðsynlegra aðgerða.

Að auki skal á það bent að samningur mennta- og menningarmálaráðuneytis við Landbúnaðarháskóla Íslands um kennslu og rannsóknir, sem var undirritaður 4. júlí 2012, byggir á heimild í 1. mgr. 21. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla. Í honum er mörkuð stefna um hvaða þjónustu og verkefni skólanum beri að sinna til ársins 2016 (sjá umfjöllun um ábendingu 6). Ráðuneytið hefur því ótvíræð tækifæri til að hafa áhrif á rekstrarforsendur og forgangsröðun skólans.

2. Finna verður varanlega lausn á skuld skólans við ríkissjóð

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012 kom fram að samkvæmt bráðabirgðauppgjöri næmi skuld Landbúnaðarháskóla Íslands við ríkissjóð um 694 m.kr. í árslok 2011. Þetta væru fjármunir sem Alþingi hefði aldrei samþykkt að verja til skólans. Mennta- og menningarmálaráðuneyti yrði, í samstarfi við skólann og fjármálaráðuneyti, að tryggja að ríkissjóður fengi þessa fjármuni endurgreidda, t.d. með því að halda eftir hluta af árlegum framlögum skólans.

Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2012 sagðist mennta- og menningarmálaráðuneyti lengi hafa unnið að varanlegri lausn á skuld Landbúnaðarháskóla Íslands við ríkissjóð. Hins vegar bæri rektor, lögum samkvæmt, ríkari ábyrgð á fjármálum skólans en ráðuneytið. Ráðuneytið dró í efa að það hefði lagaheimild til að halda eftir fjárveitingum til skólans sem Alþingi hefði ákveðið í fjárlögum. Slíka heimild væri a.m.k. hvorki að finna í fjárreiðulögum né reglugerð um framkvæmd fjárlaga. Ríkisendurskoðun áréttar í þessu samhengi þá ábyrgð sem ráðuneytið hefur gagnvart rekstri þeirra stofnana sem undir það heyra samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015 kom fram að það hefði haldið áfram viðleitni sinni að bæta fjárhagsstöðu Landbúnaðarháskóla Íslands og sótt um hækkun á bæði rekstrargrunni hans og framlögum til greiðslu uppsafnaðs rekstrarhalla. Ráðuneytið hefði beint þeim tilmælum til skólans að halda handbæru fé í samræmi við þarfir rekstrarins og að afgangi þess yrði skilað í ríkissjóð. Samkvæmt bráðabrigðatölum liti út fyrir að skuld skólans við ríkissjóð í árslok 2014 hefði lækkað frá upphafi ársins. Ríkisreikningur 2014 leiðir í ljós að sú varð raunin. Í svari sínu vonaðist ráðuneytið til að aukið jafnvægi í rekstri skólans myndi skapa svigrúm til frekari lækkunar skulda á árinu 2015.

Tryggja þyrfti að skuld skólans við ríkissjóð yrði greidd

Skuld skólans við ríkissjóð var um 630 m.kr. í árslok 2014

Í töflu 2.2 má sjá yfirlit yfir þróun skulda og handbærs fjár skólans árin 2011–14. Þar sést að skuld skólans við ríkissjóð hefur lækkað úr tæpum 694 m.kr. árið 2011 í rúmar 630 m.kr. árið 2014, eða um 9,1%.

2.2 Skuldir og handbært fé Landbúnaðarháskóla Íslands 2011–14 í m.kr.*					
Ár	2011	2012	2013	2014	Breyting
Skuld við ríkissjóð	693,5	763,2	751,1	630,3	-9,1%
Aðrar skammtímaskuldir	66,3	37,7	34,9	42,1	-36,5%
Langtímaskuldir	0,7	0,4	0	0	-
Skuldir samtals	760,5	801,3	785	672,4	-11,6%
Handbært fé	111,9	119,9	121,9	107,1	-4,3%

*Heimild: Ríkisreikningur 2011–14. Allar fjárhæðir á verðlagi hvers ár.

Í ljósi alvarlegrar skuldastöðu Landbúnaðarháskóla Íslands ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna og hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að vinna náið með skólanum að markvissri áætlun um niðurgreiðslu skuldar við ríkissjóð með tímasettum markmiðum og aðgerðaáætlun. Í því sambandi verður að kanna möguleika á að fjármunir verði eyrnamerkir til greiðslu skuldarinnar í rekstraráætlun hvers árs. Þá minnir stofnunin á að samkvæmt reglum fjármála- og efnahagsráðuneytis nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs ber Landbúnaðarháskóla Íslands að endurgreiða ríkissjóði handbært fé sem er umfram 2% af heildarrekstrarfé (heildargjöldum) ársins. Samkvæmt ríkisreikningi 2014 nam handbært fé skólans tæpum 9% af heildarrekstrarfé (heildargjöldum) skólans í lok þess árs.

3. Leggja á mat á færslu búrekstrar á Hvanneyri í einkahlutafélag

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að leggja faglegt mat á hvort eðlilegt væri að stofnun eins og Landbúnaðarháskóli Íslands gæti fært hluta starfsemi sinnar, með tilheyrandi eignum, í sjálfstætt dótturfélag. Almenna reglan væri að hefðbundin starfsemi á vegum ríkisins væri rekin innan A- eða B-hluta ríkisreiknings. Þá væri mikilvægt að ráðuneytið fylgdist vel með því að þessar breytingar skiluðu skólanum ávinningi og að fyrir lægi viðbragðsáætlun ef útlit væri fyrir að svo yrði ekki.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að mál Grímshaga ehf. hefði fyrst komið til kasta þess í apríl 2010. Athugun hefði leitt í ljós að Landbúnaðarháskóli Íslands hefði haft lagaheimild til að stofna félagið en láðst að afla heimilda fyrir framsali eigna sinna. Fyrirséð hefði verið að rekstrarkostnaður skólans myndi lækka með þessum aðgerðum og því hefði ráðuneytið leitað til fjármálaráðuneytis um að slík heimild fengist í fjáráukalögum ársins 2010. Þótt fjármálaráðuneyti hefði haft efasemdir um að skólinn hefði staðið rétt að málum fékkst heimildin samþykkt. Fjármálaráðuneyti hefði á hinn bóginn hvatt mennta- og menningarmálaráðuneyti til að taka afstöðu til þess hvort það væri eðlileg stefnumörkun að stofnanir á þess vegum gætu fært tiltekna þætti rekstrar og jafnvel eignir ríkisins til sjálfstæðra félaga og undanskilja hluta af starfsemi þeirra regluverki ríkisins. Sú spurning hefði þótt sérstaklega áleitun ef sýnt þætti að viðkomandi félög yrðu varla fjármögnuð með öðrum hætti en með þjónustusamningi við hlutaðeigandi stofnanir án auglýsingar og útboðs, líkt og í tilfelli Grímshaga ehf.

Fram kom að mennta- og menningarmálaráðuneyti teldi ákvarðanir stjórnenda Landbúnaðarháskóla Íslands í þessu máli ekki til eftirbreytni. Í desember 2011 hefði það

Ábendingin
ítrekuð

Leggja þyrfti
faglegt mat á
stofnun dóttur-
félags og eigna-
tilfærslu

Ekki heimild fyrir
framsali eigna

Ákvarðanir
skólans ekki til
eftirbreytni

óskað eftir upplýsingum frá skólanum um hvort og þá hvernig leitast yrði við að gæta sambærilegra reglna í rekstri Grímshaga ehf. og giltu um opinber hlutafélög o.fl. Þegar svör skólans bærust myndi ráðuneytið meta hvort ástæða væri til frekari aðgerða. Ráðuneytið ætlaðist til þess að stjórnendur skólans gerðu því reglulega grein fyrir hvort breytingarnar skiluðu skólanum ávinningi og settu saman viðbragðsáætlun sem hrinda mætti í framkvæmd ef svo væri ekki.

**Grímshagi ehf.
varð fjárhagslegur
baggi á skólanum**

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2015 við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar kom fram að á árunum fyrir stofnun Grímshaga ehf. hefði búrekstrareining Landbúnaðarháskóla Íslands að jafnaði verið rekin með 20–30 m.kr. tapi á ári. Stjórnendur skólans hefðu talið að bæta mætti rekstur hans með stofnun einkahlutafélags um búreksturinn sem myndi starfa á grundvelli þjónustusamnings. Tap hefði verið á rekstri félagsins á árunum 2010–13 og það orðið fjárhagslegur baggi á skólanum. Taldi ráðuneytið að svo yrði áfram við óbreytt ástand. Ekki yrði við það unað og hefði nýrri stjórn félagsins verið falið að bæta þar úr. Að mati ráðuneytisins yrðu líklega gerðar breytingar á rekstrarfyrirkomulaginu og myndi það fylgjast náið með framvindu mála.

**Ábendingin ekki
ítrekuð**

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að tilfærsla á eignum, starfsemi eða rekstri frá hendi ríkisaðila fari ekki fram nema á grundvelli tilhlýðilegra lagaheimilda og í samræmi við vandaða stjórnsluhætti. Stofnunin ítrekar ábendinguna þó ekki, að svo stöddu, þar sem ráðuneytið hefur tekið skýra afstöðu gegn þeim vinnubrögðum sem viðhöfð voru við stofnun Grímshaga ehf. Í þessu sambandi skal þess getið að í opinberri tilkynningu rektors Landbúnaðarháskóla Íslands um endurskipulagningu Grímshaga ehf., frá 7. apríl 2015, kom fram að félagið stefndi að óbreyttu hraðbyri í gjaldþrot. Að auki hefði það ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart skólanum. Samkvæmt ársreikningi félagsins fyrir árið 2014 væru skammtímaskuldir þess 26,9 m.kr. hærri en veltufjármunir, að frádregnum bústofni. Stjórn félagsins og yfirstjórn skólans hefðu ákveðið að leita nauðasamninga við lánardrottna félagsins.

**Breytingar á
rekstri Grímshaga
ehf.**

Öllum fimm starfsmönnum Grímshaga ehf. var sagt upp 1. apríl 2015. Þrír nýir starfsmenn hófu störf í júní sama ár en samstarfssamningi félagsins við Landbúnaðarháskóla Íslands var slitið 1. júlí 2015. Þá var einnig skipt um nafn á félaginu sem heitir nú Hvanneyrabúið ehf. Unnið er að gerð nýs samnings við það um rekstur kúabúsins á Hvanneyri, ásamt tilheyrandi kennsluáðstöðu. Rekstur fjárbúsins á Hesti, sem einnig heyrði undir Grímshaga ehf., hefur verið leigður út með ákvæðum um aðgengi skólans að kennslu- og rannsóknaraðstöðu. Samningur þar um tók gildi 1. júní 2015. Áætlanir gera ráð fyrir að rekstur hvorrar einingar, þ.e. kúabúsins og fjárbúsins, verði sjálfbær.

Samkvæmt upplýsingum frá rektor Landbúnaðarháskóla Íslands gæti kostnaður vegna uppgjörs skulda Grímshaga ehf. numið um 20 m.kr. árið 2015. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að fylgjast grannt með þróun þeirra mála enda um háa fjárhæð að ræða, ekki síst í ljósi bágrar fjárhagsstöðu skólans.

4. Tryggja á hagsmuni ríkisins við eignasölu skólans

Í skýrslu sinni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að árið 2009 hefði Landbúnaðarháskóli Íslands selt hlutabréf sín í Orf líftækni ehf. Bréfin hefðu verið seld til tveggja félaga á genginu 11 og bókfærður söluhagnaður verið 134 m.kr. Bæði félögin hefðu

**Hlutabréf í Orf
líftækni ehf. seld
árið 2009**

greitt skólanum með útgáfu óverðtryggðra skuldabréfa með veði í hlutabréfunum sjálfum. Skuldabréfin hefðu verið til þriggja ára en með framlengingarheimild til tveggja ára eftir það. Auk þess skyldu bréfin einungis bera vexti færi gengi hlutabréfanna yfir 18. Óvissa ríkti um innheimtu bókfærðs söluhagnaðar þessara viðskipta vegna erfiðrar fjárhagsstöðu kaupendanna. Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytis til skólans frá febrúar 2008 hefði það heimilað að hlutabréfin yrðu seld og söluhagnaði varið til reksturs skólans. Þá hefði skólinn gert samning við Möðruvelli ehf. árið 2009 um sölu gripa, véla, tækja og alls búrekstrar skólans á Möðruvöllum í Hörgárdal fyrir 19 m.kr. Félagið hefði greitt kaupverðið með útgáfu óverðtryggðs og vaxtalaus skuldabréfs sem treglega hefði gengið að innheimta. Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að fylgjast vel með gangi mála og tryggja hagsmuni ríkisins. Skilaði þessi gjörningur ekki tekjum í raun þyrfti að rifta kaupsamningi vegna vanefnda eða afskrifa eignirnar.

**Eignir og lausafé
selt til Möðruvalla
ehf. árið 2009**

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að tilefni framangreinds bréfs til skólans í febrúar 2008 hefði verið að samþykka rekstraráætlun Landbúnaðarháskóla Íslands fyrir árið 2008. Í því hefði ekki verið fólgin heimild til eignasölu eða fjármögnunar rekstrarins með sölu fasteigna. Það hefði þó fallist á að tekjum af innleystum framvirkum samningi yrði ráðstafað og samþykkt rekstraráætlun ársins 2009 með sömu athugasemdum. Stjórnendur skólans hefðu selt eignarhlut skólans í Orf líftækni ehf., sem og tæki og lausafjármuni á grundvelli heimildar í 31. gr. laga nr. 64/1965 um rannsóknir í þágu atvinnuveganna. Ráðuneytið taldi að rektor Landbúnaðarháskóla Íslands bæri lagalega ábyrgð á innheimtunni og að honum bæri að gæta fjárhagslegra hagsmuna skólans. Hlutverk ráðuneytisins væri að annast eftirlit í samræmi við lagaákvæði þar að lútandi.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015 greindi mennta- og menningarmálaráðuneyti frá því að eftir vanefndir Möðruvalla ehf. árið 2012 hefði Landbúnaðarháskóli Íslands rift samningi þeirra. Skólinn leysti til sín tæki og lausamuni frá félaginu sem gengu upp í eftirstöðvar skuldar þess við skólann sem þá var 12,9 m.kr. Í framhaldinu hefði hluti tækjanna verið seldur fyrir tæpar 6 m.kr. Samkvæmt gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað frá skólanum voru tæki og lausamunir að verðmæti rúmra 5 m.kr. tekin í notkun á hans vegum á Möðruvöllum og Hvanneyri. Endanlegt tap skólans vegna viðskipta hans við Möðruvelli ehf. er umdeilanlegt en að mati Ríkisendurskoðunar er það ekki undir 1 m.kr.

**Samningi við
Möðruvelli ehf. rift
árið 2012 vegna
vanefnda**

Samkvæmt svari mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2015 höfðu kaupendur hlutabréfa Landbúnaðarháskóla Íslands í Orf líftækni ehf., þ.e. Valiant fjárfestingar ehf. og Orf líftækni ehf., nýtt sér framlengingarákvæði þeirra skuldabréfa sem gefin voru út við kaupin. Það hefði seinkað gjalddaga þeirra fram í september 2014. Þá hefði verið gengið frá fullnaðargreiðslu Orfs líftækni ehf. til skólans sem nam 71,2 m.kr. Valiant ehf. hefði aftur á móti verið tekið til gjaldþrotaskipta og skólinn þurft að lýsa 73 m.kr. kröfu sinni í protabúið. Af þeirri fjárhæð hefðu 28 m.kr. innheimst árið 2014 og taldi lögmaður skólans að líkur væru á fullum heimtum um mitt ár 2015. Færi svo myndi enginn fjárhagslegur skaði hljóta af viðskiptunum. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað árið 2015 varð bæði um að ræða vaxtatap og tap vegna óverðtryggðra eigna í verðbólgu af þessum viðskiptum. Þessir þættir koma hins

**Sala hlutabréfa
leiddi til vaxtataps
og taps vegna óverð-
tryggðra eigna**

vegar ekki fram í bókhaldi og því þurfti ekki að bakfæra áður bókfærðan söluhagnað frá árinu 2009.

Ábendingin ekki ítrekuð

Ríkisendurskoðun sér ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína að svo stöddu enda fyrrgreind viðskipti um garð gengin og afleiðingar þeirra að mestu ljósar. Stofnunin telur þó vera fullt tilefni til að ítreka gagnrýni sína á þau vinnubrögð sem voru viðhöfð við sölu umræddra ríkiseigna. Ekki er hægt að deila um að sala skólans á eignum sínum og lausafé til Möðruvalla ehf. leiddi til taps og salan á hlutabréfum skólans í Orf líftækni ehf. var skólanum bæði óhagstæð og fór ekki fram í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 206/2003 um ráðstöfun eigna ríkisins.

5. Ákveða þarf stöðu Landbúnaðarháskóla Íslands til framtíðar

Í skýrslu sinni árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að ákveða sem fyrst hvort Landbúnaðarháskóli Íslands skyldi starfa áfram sem sjálfstæður opinber háskóli eða sameinast Háskóla Íslands. Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði nefnd árið 2009 til að skoða fýsileika þess að sameina skólana. Niðurstaða hennar var að sameining Landbúnaðarháskóla Íslands og Háskóla Íslands fæli í sér tækifæri til að efla háskóla- og vísindastarf á Íslandi en gæti leitt til útgjaldaaukningar fyrir ríkið. Nefndin lagði til að sameiningin færi fram 1. júlí 2010.

Ákveða þurfti hvort skólinn yrði sameinaður Háskóla Íslands

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að skólinn félli undir lög nr. 63/2006 um háskóla og lög nr. 57/1999 um búnaðarfræðslu. Mennta- og menningarmálaráðherra hygðist leggja fram frumvarp um breytingu á lögum nr. 85/2008 um opinbera háskóla sem færa myndi skólann undir gildissvið laganna. Þær breytingar urðu að veruleika með lögum nr. 56/2013.

Fallið frá sameiningu árið 2014

Árið 2013 lá fyrir að sameining Landbúnaðarháskóla Íslands og Háskóla Íslands naut stuðnings Háskóla Íslands, mennta- og menningarmálaráðuneytis og hluta starfsfólks Landbúnaðarháskóla Íslands. Málið mætti hins vegar andstöðu þingmanna Norð-vesturkjördæmis, sveitarstjórnarmanna í Borgarbyggð, Bændasamtaka Íslands og fleiri félagasamtaka, ásamt hluta starfsfólks Landbúnaðarháskóla Íslands. Vorið 2014 ákvað mennta- og menningarmálaráðherra að ekki yrði unnið frekar að sameiningu skólanna.

Möguleiki á sameiningu við aðra háskóla hefur verið könnuð

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2015 var þess getið að unnið væri að stefnumörkun fyrir málefnasviðið „háskólar og vísindastarfsemi“ og taldi ráðuneytið líklegt að á grundvelli hennar yrðu mótaðar tillögur um framtíð Landbúnaðarháskóla Íslands. Þá kom fram í svari mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi, 20. apríl 2015, að starfshópi á vegum ráðuneytisins hefði verið falið að kanna fjárhagslegan og faglegan ávinning af sameiningu Landbúnaðarháskóla Íslands, Háskólans á Hólum og Háskólans á Bifröst. Í hópnum sátu fulltrúar frá skólunum þremur, sveitarfélögunum Skagafirði og Borgarbyggð og Bændasamtökum Íslands, ásamt fjórum fulltrúum skipuðum af ráðherra án tilnefningar. Hópurinn átti að ljúka störfum fyrir 1. júní 2015 og liggja niðurstöður hans fyrir í drögum. Tillögur hópsins hafa hvorki verið kynntar fyrir ráðherra né ríkisstjórn (september 2015) og næstu skref hafa ekki verið ákveðin. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur þó lagt áherslu á að tillögur og áherslur starfshópsins verði að nýtast við áðurnefnda stefnumörkun á málefnasviði „háskóla og vísindastarfsemi“.

Í ljósi framangreinds ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína en hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að hafa hliðsjón af þeim þáttum sem vitað er að þarfnast úrbóta í starfsemi Landbúnaðarháskóla Íslands við stefnumörkun sína. Þar er átt við ábendingar Ríkisendurskoðunar en einnig niðurstöður annarra úttekta á starfsemi skólans, t.d. þá sem fór fram á vegum [Gæðaráðs íslenskra háskóla](#) árið 2013.

Ábendingin ekki ítrekuð

6. Gera þarf samning um kennslu og rannsóknir

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að hvort sem Landbúnaðarháskóli Íslands starfaði áfram sem sjálfstæður opinber háskóli eða sameinaðist Háskóla Íslands væri mikilvægt að mennta- og menningarmálaráðuneyti verðlegði og flokkaði nám við skólann. Með því móti mætti fella námið að reglum um fjárveitingar til framhalds- og háskóla. Yrði skólinn áfram sjálfstæður væri mikilvægt að ráðuneytið gengi frá samningi við hann um kennslu og rannsóknir. Þar yrði m.a. mörkuð stefna um þau verkefni sem skólinn ætti að sinna og umfang þeirra.

Ganga yrði frá samningi um kennslu og rannsóknir

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hefði unnið að því að flokka og verðleggja nám við Landbúnaðarháskóla Íslands með það að markmiði að hann yrði felldur undir reglur um fjárveitingar til háskóla samkvæmt 22. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla. Ráðuneytið hefði hafið undirbúning að gerð samnings um kennslu og rannsóknir sem ljúka ætti fyrir sumarið.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti veitti engar upplýsingar um hvort brugðist hefði verið við ábendingunni við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015. [Samningur](#) um kennslu og rannsóknir Landbúnaðarháskóla Íslands milli ráðuneytisins og skólans var þó undirritaður í júlí 2012 og gildir til ársins 2016. Honum fylgir [viðauki](#) þar sem starfsemi skólans er skilgreind nánar. Lítur Ríkisendurskoðun svo á að með þessu hafi verið komið til móts við ábendinguna og hún því ekki ítrekuð.

Ábendingin ekki ítrekuð

2.2.2 Ábendingar til Landbúnaðarháskóla Íslands

1. Tryggja verður að rekstur skólans rúmist innan fjárheimilda

Í skýrslu sinni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að rektor Landbúnaðarháskóla Íslands bæri ábyrgð á rekstri og starfsemi skólans. Stjórnendur skólans yrðu í samráði við mennta- og menningarmálaráðuneyti að forgangsraða í rekstri hans og tryggja að umfang starfseminnar rúmaðist innan fjárheimilda á hverjum tíma. Þeir yrðu jafnframt að sýna aga og fagleg vinnubrögð við fjármálastjórn skólans og tryggja að bókhald gæfi ávallt rétta mynd af fjárhagsstöðu hans. Samkvæmt bráðabirgðauppjöri skólans hefði halli hans numið 78 m.kr. í árslok 2011 og uppsafnaður halli 307 m.kr. Yfirstjórn skólans yrði í samstarfi við mennta- og menningarmálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) að leita varanlegra lausna á þessum mikla vanda.

Forgangsraða þyrfti í rekstri og tryggja að starfsemin rúmaðist innan fjárheimilda

Í viðbrögðum Landbúnaðarháskóla Íslands við ábendingunni árið 2012 kom fram að við stofnun skólans árið 2005 hefði hann tekið við 115 m.kr. halla frá fyrirrennrum sínum (sjá kafla 2.1). Vegna hvatningar stjórnvalda hefði verið ráðist í viðhaldsframkvæmdir á fasteignum skólans með samningi við Fasteigir ríkissjóðs. Þær framkvæmdir hefðu tekið til sín vaxandi hluta af árlegum fjárveitingum skólans. Stjórnvöld hefðu gefið fyrirheit um auknar fjárveitingar til skólans og að rekstur hans yrði gerður

sjálfbær áður en hann yrði fluttur frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Af því varð ekki fyrr en árið 2009 þegar Alþingi hækkaði fjárhagsramma skólans um 70 m.kr. Sú hækkun hefði verið dregin til baka með lægri framlögum árin 2010 og 2011. Þá sýndi þróun framlaga til háskólastigsins á tímabilinu 2005–11 að hallað hefði á skólann í samanburði við aðra háskóla. Hefðu framlögin fylgt meðaltalshækkun íslenskra háskóla hefði halli skólans ekki komið til að hans mati. Þá hefði nemendum fjölgað meira en hjá flestum öðrum háskólum á sama tímabili.

Fækkun starfsstöðva var talin álitleg

Fram kom að gripið hefði verið til ýmissa aðhaldsaðgerða í rekstri Landbúnaðarháskóla Íslands. Búið væri að breyta rekstri tilrauna- og kennslubúa, fækka starfsfólki, skera niður stoðþjónustu o.fl. Á sama tíma hefði nemendafjöldi tvöfaldast og námskeiðsgestum í endurmenntum fjölgað tífalt. Nýjum verkefnum með tryggja fjármögnun hefði auk þess verið hleypt af stokkunum. Engu að síður væri reksturinn flókinn og starfsstöðvar margar. Að mati skólans væri besta leiðin til að leggja grunn að bjartri framtíð og hagkvæmum rekstri að byggja starfsemina upp á Hvanneyri og leggja aðrar starfsstöðvar niður að mestu eða öllu leyti. Til þess yrði að gera skólanum kleift að losa eignir og fjárfesta í aðstöðu sem nýttist til framtíðar. Þá kom fram að vinna yrði á uppsöfnuðum rekstrarhalla í samræmi við skýrt ferli. Kæmi þá til álita aukafjárveiting líkt og gert hefði verið fyrir aðra háskóla árið 2009 eða með sérstökum samningi um lækkun hluta hans. Samhliða því þyrfti að auka fjárveitingar til skólans. Ef ekkert af þessu væri fært þyrfti, í samráði við stjórnvöld, að leggja niður starfsstöðvar, hætta að taka inn nemendur og segja upp starfsfólki.

Stöðugildum fækkað árið 2014 og starfsemin endurskipulögð

Í svari Landbúnaðarháskóla Íslands við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015 var greint frá fækkun starfsfólks árið 2014. Um sársaukafullar en óhjákvæmilegar aðgerðir hefði verið að ræða í þeirri viðleitni að halda stofnuninni innan fjárveitinga ársins en stærsti útgjaldaliður hennar væri laun. Starfsmönnum hefði fækkað um tólf en stöðugildum um 10,55. Samhliða væri unnið að því að endurskipuleggja starfsemi skólans.

Í töflu 2.3 má sjá þróun nemendafjölda á árunum 2011–14. Heildarfjöldi nemenda hefur haldist stöðugur þennan tíma og þeir að meðaltali verið um 389. Nemum á háskólastigi hefur fækkað en nemum í starfsnámi fjölgað. Veturinn 2014–15 voru nemendur 380, þar af voru 203 háskólanemar en 177 lögðu stund á starfsmenntanám.

2.3 Þróun nemendafjölda Landbúnaðarháskóla Íslands 2011–15*

Skólaár	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	Meðaltal
Heildarfjöldi nemenda	381	420	373	380	388,5
þar af háskólanemar	241	206	193	203	210,75
þar af nemar í starfsnámi	140	214	180	177	177,75
Heildarfjöldi nýnema	164	239	155	183	185,25
þar af nýnemar í háskólanámi	112	72	80	56	80
þar af nýnemar í starfsnámi	52	167	75	127	105,25
Heildarfjöldi brautskráðra nema	93	91	127	76	96,75
þar af háskólanemar	56	38	37	30	40,25
þar af nemar í starfsnámi	37	53	90	46	56,5

*Heimild: Landbúnaðarháskóli Íslands.

Samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) hefur rekstur Landbúnaðarháskóla Íslands verið innan rekstraráætlunar fyrstu átta mánuði ársins 2015 (sjá nánari umfjöllun um rekstraráætlun skólans í kafla 2.2.1).

Þrátt fyrir að skorið hafi verið niður í rekstri Landbúnaðarháskóla Íslands er fjárhagsstaða hans erfið og skólinn varla í stakk búinn til að takast á við ófyrirséð áföll í rekstri eða nýta þau sóknarfæri sem kunna að skapast. Rekstraraðhald síðustu ára birtist m.a. í því að lykilstöður eru ómannaðar, t.d. starfa hvorki gæðastjóri né mannauðsstjóri við skólann og að sögn rektors er ekki mannskapur til að sinna brýnum verkefnum á stoðsviðum skólans. Ríkisendurskoðun vill þó benda á að ekki verður séð að skólinn hafi beitt sér markvisst fyrir fækkun starfsstöðva og eflingu starfseminnar á Hvanneyri líkt og talið var mikilvægt í viðbrögðum hans árið 2012.

Í ljósi svara mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingu fimm um að unnið sé að stefnumörkun fyrir málefnasviðið „háskólar og vísindastarfsemi“ hvetur Ríkisendurskoðun til þess að skólinn og ráðuneytið vinni saman að því marki að starfsemi og rekstur skólans verði í samræmi við fjárheimildir. Hlýtur þá m.a. að koma til greina að vinna að hugmyndum stjórnenda skólans um fækkun starfsstöðva. Þar sem Landbúnaðarháskóli Íslands hefur verið rekinn með halla á hverju ári frá 2011, uppsafnaður halli hans var orðinn tæpar 433 m.kr. í árslok 2014 (sjá töflu 2.1), og engar aðgerðaáætlanir liggja fyrir um hvernig ráðin verði bót á þessari stöðu ítrekar Ríkisendurskoðun ábendingu sína.

2. Viðskiptakröfur gefi rétta mynd af stöðu skólans

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að stjórnendur Landbúnaðarháskóla Íslands yrðu að hraða afstemmingu og frágangi viðskiptakrafna og tryggja að þær væru innheimtar með markvissum hætti og réttilega bókfærðar og metnar. Samkvæmt bráðabrigða-uppgjöri fyrir árið 2011 námu þær 108 m.kr. og taldi Ríkisendurskoðun að hugsanlega þyrfti að afskrifa allt að 50 m.kr. af heildarvirði þeirra. Aldursgreining stofnunarinnar, miðað við árslok 2010, hefði sýnt að rúmar 50 m.kr. væru óhreyfðar og eldri en eins árs, auk þess sem leiðréttu þyrfti þær sem hefðu þegar verið greiddar eða tvíbókaðar. Stofnunin lagði til að færður yrði sérstakur reikningur fyrir óbeinar afskriftir vegna krafna sem ólíklegt væri að innheimtust. Skólinn yrði að tryggja, í samstarfi við Fjársýslu ríkisins og Ríkisendurskoðun, að nauðsynlegar afskriftir ættu sér stað fyrir árið 2011. Þá taldi stofnunin að skólinn ætti að breyta innheimtuaðferðum sínum, t.d. þannig að greiðsla námskeiðsgjalda væri skilyrði fyrir þátttöku í námskeiði og að standa þyrfti skil á ógreiddum gjöldum við skólann áður en nemendur gætu útskrifast.

Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2012 tók Landbúnaðarháskóli Íslands undir mikilvægi þess að bókfært virði viðskiptakrafna gæfi rétta mynd af stöðu þeirra en benti jafnframt á að almennt væru slíkar kröfur ekki afskrifaðar fyrr en í fulla hnefana. Þá myndi skólinn þegar stofna reikning fyrir óbeinar afskriftir í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Aðferðir við innheimtu yrðu endurskoðaðar og væri undirbúningur þess hafinn. Námskeiðsgjöld yrðu í ríkari mæli en áður innheimt fyrirfram og greiðslufyrirkomulag einfaldað. Gerðir yrðu nýir samningar við innheimtufyrirtæki og eftirfylgni með innheimtu hert. Skólinn benti þó á að varla væri hægt að tala um raunhækkun viðskiptakrafna milli árana 2005–11. Þær hefðu hækkað um 11,3% á þessu

Ábendingin
ítrekuð

Viðskiptakröfur
voru ofmetnar og
innheimta þeirra
ómarkviss

Innheimtu aðferðir
teknar til
endurskoðunar

árabili en vísitala neysluverðs hefði hækkað um 55% á sama tíma. Þá hefðu viðskiptakröfur sem hlutfall af veltu ekki heldur hækkað. Engu að síður viðurkenndi skólinn að afskrifa þyrfti hluta krafanna, e.t.v. 10–15 m.kr.

Verðlausar viðskiptakröfur hafa verið færðar niður

Í svari Landbúnaðarháskóla Íslands við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015 kom fram að reynt hefði verið að færa niður verðlausar viðskiptakröfur á hverju ári til að koma bókhaldi þeirra í viðunandi horf. Tafla 2.4 sýnir þróun viðskiptakrafna skólans á árunum 2011–14. Þær hafa dregist saman um tæpar 48 m.kr., eða um 41%.

2.4 Viðskiptakröfur Landbúnaðarháskóla Íslands 2011–14 í m.kr.*

Ár	2011	2012	2013	2014	Breyting
Viðskiptakröfur*	116,3	127,4	90,9	68,6	-41%

* Heimild: Ársreikningar Landbúnaðarháskóla Íslands 2011–14. Allar fjárhæðir á verðlagi hvers ár.

Skilvirkari innheimta og hert eftirlit

Samkvæmt svari Landbúnaðarháskóla Íslands hefur umsýsla og innheimta viðskiptakrafna breyst til batnaðar. Samið hefur verið við innheimtufyrirtæki um innheimtu þeirra krafna sem ekki fást greiddar og námskeiðsgjöld nemenda eru að stórum hluta innheimt fyrirfram. Eftirlit með greiðslum hefur verið hert, einungis skuldlausir nemendur útskrifaðir og tekið á þeim vandamálum sem upp koma jafnóðum.

Verðmæti viðskiptakrafna þó enn ofmetið

Fram kom að heildarverðmæti viðskiptakrafna Landbúnaðarháskóla Íslands væri þó enn ofmetið og mætti áætla að afskrifa þyrfti um 25–30 m.kr. til viðbótar. Þrátt fyrir það hefði ekki verið stofnað til sérstaks reiknings fyrir óbeinar afskriftir vegna þeirra krafna sem ólíklegt væri að innheimtust eins og Ríkisendurskoðun lagði til árið 2012. Af svari skólans mátti þó ráða að því eigi að koma til leiðar fyrir árslok 2015 í samráði við Fjársýslu ríkisins.

Ábendingin ekki ítrekuð

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína að svo stöddu því miðað hefur í rétta átt. Skólinn hefur tekið upp markvissari innheimtu en áður og hefur áform um að taka málið fastari tókum. Stofnunin brýnir þó fyrir skólanum að koma viðskiptakröfum sínum í ásættanlegt horf sem allra fyrst. Mikilvægt er að hafa í huga að uppsafnaður halli skólans er vanmetinn um sem nemur óinnheimtanlegum kröfum en að mati skólans geta þær numið allt að 30 m.kr. eins og fyrr segir. Fjárhagsstaða skólans er því verri en bókhald hans gefur til kynna.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is