

Janúar 2006

Verkmenntaskóli Austurlands

Fjármál og rekstur 2002–2005



Efnisyfirlit

EFNISYFIRLIT.....	3
NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	5
Ástæður hallarekstrar 2002–2003.....	5
Ástæður bættrar stöðu 2004–2005.....	6
Samanburður við aðra skóla.....	6
Ábendingar Ríkisendurskoðunar.....	7
1. INNGANGUR.....	9
2. ÁKVÖRÐUN FRAMLAGA OG REGLUR UM FJÁRMÁLASTJÓRN.....	11
2.1 REIKNILÍKAN MENNTAMÁLARÁÐUNEYTISINS.....	11
Tvískiptur útreikningur.....	12
2.2 REGLUR UM FJÁRMÁLASTJÓRN SKÓLANNA.....	13
Reglugerð um framkvæmd fjárlaga.....	14
Sérreglur um framhaldsskólana.....	14
3. REKSTUR VA 2002–2005.....	17
3.1. HALLAREKSTUR 2002-2003.....	17
Hversu þungt vega húsnæðismál í hallarekstri skólans?.....	19
3.2 BÆTTUR HAGUR 2004–2005.....	20
4. SAMANBURÐUR VIÐ AÐRA SKÓLA.....	21
4.1 KOSTNAÐUR Á ÁRSNEMANDA.....	21
4.2 FRAMLÖG Á HVERN ÁRSNEMANDA OG UPPBÆTUR.....	21
4.3 NÝTING STARFSFÓLKS.....	22
4.4. HÚSNÆÐISMÁL.....	22
5. BREYTT AÐFERÐ TIL AÐ ÁKVARÐA FRAMLÖG.....	25
HEIMILDIR.....	29
VIÐAUKI I.....	31
VIÐAUKI II.....	32
VIÐAUKI III.....	33
VIÐAUKI IV.....	34
VIÐAUKI V.....	35

Niðurstöður og ábendingar

Um tveir þriðju framhaldsskóla landsins voru reknir með halla á árunum 2002–2003. Fyrri árið var Verkmenntaskóli Austurlands (VA) sá skóli sem var með hlutfallslega mestan halla en síðara árið var hann þriðji í röðinni. Alls nam halli skólans um 31 m.kr. á tímabilinu. Árið 2004 voru útgjöld VA hins vegar í samræmi við fjárheimildir og útlit er fyrir að rekstur ársins 2005 verði nokkurn veginn í jafnvægi.

Úttekt Ríkisendurskoðunar miðaði að því að leita skýringa á hallarekstri skólans 2002–2003 og kanna hvað gera þurfi til að tryggja að sá bati sem orðið hefur í rekstrinum síðustu tvö ár verði varanlegur. Liður í þeirri könnun var að bera skólann saman við aðra framhaldsskóla til að athuga hvort rekstrarumhverfi hans væri að einhverju leyti frábrugðið því sem aðrir skólar búa við.

Ástæður hallarekstrar 2002–2003

Fjöldi og virkni nemenda ákvarða fjárframlög til framhaldsskólanna. Virkni nemenda er metin út frá því hversu stór hluti þeirra gengur til prófs hverju sinni. Nemandi sem stundar fullt nám í eitt ár og gengur til prófs í öllum greinum telst vera einn „ársnemandi“. Árið 2002 voru ársnemendur við VA 141 en hefðu þurft að vera 172 til að rekstur hefði orðið hallalaus það ár. Árið 2003 voru ársnemendur 140 en hefðu þurft að vera 161 til að endar næðu saman. Kennslumagn miðaðist því í raun við mun fleiri nemendur en stunduðu nám við skólann á þessum árum.

Starfsmönnum VA fjölgaði töluvert milli árána 2001 og 2002 og vinnumagn jókst verulega. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu afleysingarskólameistari og skólanefnd þurft að fylgjast betur með þróun kostnaðar á árinu 2002 og grípa til viðeigandi aðgerða vegna fyrirsjáanlegs halla. Stjórnendur gerðu sér grein fyrir hvert stefndi þegar leið á árið en töldu sér þá ekki fært að gera breytingar sem hefðu áhrif á kennslumagn vegna skuldbindinga við nemendur.

Í upphafi árs 2003 töldu stjórnendur ljóst að framlög dygðu ekki til að standa undir kostnaði við starfsemina. Þeir óskuðu því eftir því að menntamálaráðuneytið veitti aukin framlög en fengu þau svör að skólanum bæri að halda sig innan ramma fjárheimilda. Sparnaðaraðgerðir sem gripið var til um haustið dugðu ekki til að koma í veg fyrir hallarekstur en skiluðu nokkrum árangri í að lækka kostnað.

Ákvarðanir um námsframboð, þ.e. fjölda og tegundir námsbrauta sem skóli býður, eru þess eðlis að þær binda oft starfsemi skóla nokkur ár fram í tímann. Stjórnendur hafa yfirleitt takmarkað svigrúm til að draga skyndilega úr kennslumagni án þess að það bitni á möguleikum nemenda til að ljúka fullnáðarprófi á tilsettum tíma.

Engu að síður er ljóst að reglum um framkvæmd fjárlaga var ekki fylgt nægjanlega vel í rekstri VA á tímabilinu. Eftirliti ráðuneytisins með fjárreiðum skólans var einnig ábótavant og sá það ekki til þess að gripið væri til aðgerða sem dugað hefðu til að forða hallarekstri. Meginástæða þess var sú að margir skólar voru reknir með halla á tímabilinu. Athygli ráðuneytisins beindist fyrst og fremst að úrbótum sem tengdust fjármögnun framhaldsskólanna í heild.

Ástæður bættrar stöðu 2004–2005

Breyting á reiknilíkani menntamálaráðuneytisins olli því að VA fékk umtalsvert hærri framlög árið 2004 en árið áður. Auk þess stuðlaði fjölgun ársnemenda að því að aukið fé fékkst til rekstrarins. Í heild hækkuðu fjárheimildir skólans um 15,6 m.kr. milli ára og urðu framlög ársins 2004 þannig jafn há rekstrargjöldum ársins 2003. Þá tókst stjórnendum að halda vinnumagni og kostnaði stöðugum milli ára.

Horfur eru á að rekstur VA verði jafnvægi árið 2005. Það ár var áfram beitt aðgerðum til að stýra kostnaði og virðist sem eftirlit hafi verið haft með þróun hans. Meðal annars var kennslumagn minnkað úr 602 einingum árið 2004 í 456 og kennsla á óhagkvæmum námsbrautum skorin niður. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa stjórnendur með aðgerðum sínum á árunum 2004–2005 náð áfanga í því að stuðla að jafnvægi í rekstri skólans til frambúðar.

Samanburður við aðra skóla

Reiknilíkan menntamálaráðuneytisins hvetur framhaldsskólana til að nýta vinnuafli kennara og húsnæði sem best með því að hafa að jafnaði marga nemendur í hverjum námshópi. Slök nýting skapar hins vegar hættu á að framlög standi ekki undir kostnaði.

Þegar VA er borinn saman við aðra framhaldsskóla kemur í ljós að hann er í hópi þeirra skóla þar sem nýting er hvað slökust. Þetta kemur m.a. fram í því að fjöldi ársnemenda á hvern starfsmann var minni hjá VA en hjá öllum öðrum skólum sem hann var borinn saman við á tímabilinu 2002–2004. Einnig er húsnæði VA með því stærsta sem gerist miðað við ársnemendafjölda og nýting þess því afar slök.

Árin 2002–2003 var VA meðal þeirra þriggja almennu framhaldsskóla landsins sem voru með hlutfallslega mestan rekstrarhalla. Engu að síður var VA sá framhaldsskóli sem fékk hæst framlög á hvern ársnemanda. Innifalið í þeim eru þær uppbætur sem líkanið reiknar fámennum skólum utan höfuðborgarsvæðisins. Þær eru um fimmtungur af framlögum til skólans á tímabilinu og vega upp óhagræði skólans vegna nemendafæðar.

Ábendingar Ríkisendurskoðunar

- **Vönduð áætlanagerð, aðhald og fylgni við reglur**

Til að tryggja að rekstur VA verði áfram innan fjárheimilda þurfa stjórnendur að hafa virkt eftirlit með kostnaði og beita markvissum aðgerðum til að halda aftur af honum, líkt og gert hefur verið síðustu ár. Brýnt er að styrkja áætlanagerð skólans þannig að þær séu ávallt byggðar á ítarlegum útreikningum. Mikilvægt er að stjórnendur geri sér glögga grein fyrir samhengi kennslumagns, nýtingar og rekstrarafkomu. Ríkisendurskoðun telur að VA þurfi um 160 ársnemendur til að standa undir núverandi starfsemi miðað við óbreytt reiknilíkan menntamálaráðuneytisins.

Þá minnir stofnunin á að stjórnendum skóla ber að fara í einu og öllu eftir fyrirmælum reglugerðar um framkvæmd fjárlaga. Þeim er óheimilt að bæta við námsbrautum eða fjölga starfsmönnum ef það leiðir til aukins kostnaðar nema að jafnframt fái aukið fé til rekstrarins.

- **Breytingar á reiknilíkani menntamálaráðuneytisins**

Mikill munur hefur verið á rekstrarafkomu framhaldsskólanna undanfarin ár og endurspeglar hann þá staðreynd að nánast öll framlög til skólanna eru tengd nýtingu. Skólar með bestu nýtinguna skila að jafnaði ríflegum rekstrarafgangi og byggja upp höfuðstól en skólar með slaka nýtingu eiga erfitt með að láta enda ná saman. Að mati Ríkisendurskoðunar er munurinn óeðlilega mikill og bendir til þess að sú aðferð sem notuð er til að ákvarða framlög til skólanna sé að einhverju leyti gölluð.

Hluti af kostnaði skólanna, t.d. vegna húsnæðis, aðstöðu og búnaðar, hreyfist ekki þótt breytingar verði á nemendafjölda og nýtingu. Stjórnendur hafa takmarkað svigrúm til að draga úr honum fækki nemendum skyndilega eða nýting minnkar af öðrum ástæðum. Framlög vegna þessa kostnaðar ættu ekki að taka mið af nýtingu heldur af raunkostnaði. Framlög til kennslu ættu hins vegar áfram að miðast við nýtingu enda hafa stjórnendur að jafnaði betra svigrúm til að breyta kennslumagni en t.d. að stækka eða minnka húsnæði.

Líklegt er að breytt aðferð við að úthluta skólunum fé til að greiða fastan kostnað dragi úr afkomusveiflum og, þegar til lengri tíma er litið, þeim mun

sem er á stöðu þeirra gagnvart ríkissjóði. Samhliða umræddri breytingu væri þó jafnframt nauðsynlegt að endurskoða þær uppbætur sem reiknilíkanið úthlutar fámennum skólum utan höfuðborgarsvæðisins.

Ríkisendurskoðun telur einnig að kanna eigi möguleika á að takmarka framlög fyrir hvern nemanda eftir að fullri nýtingu er náð. Fjármunir sem þannig sparast gætu nýst við að jafna út mismunandi afkomu skóla eftir skýrum reglum.

Loks telur Ríkisendurskoðun brýnt að reiknilíkan menntamálaráðuneytisins verði gert aðgengilegt fyrir stjórnendur skólanna þannig að það nýtist þeim við áætlanagerð og fjármálastjórn.

1. Inngangur

Með bréfi dagsettu 27. október 2004 fór skólanefnd Verkmenntaskóla Austurlands þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún gerði úttekt á fjármálum skólans vegna versnandi fjárhagsstöðu hans undanfarin þrjú ár. Sérstaklega var óskað eftir því að skoðað yrði „samhengi kenndra eininga og fjárframlaga samkvæmt fjárlögum ríkisins og tengsl við leyfilegt magn ársnemenda, samkvæmt reiknilíkani menntamálaráðuneytisins“. Tekið var fram að óskað væri eftir úttektinni svo að unnt væri að leggja fram raunhæfar tillögur til úrbóta.

Ríkisendurskoðun ákvað að gera úttekt á fjárhagsstöðu og rekstri skólans og leita svara við eftirfarandi spurningum:

- Hver er orsök hallarekstrar VA undanfarin ár?
- Er staða skólans sérstök miðað við aðra skóla?
- Hvað þarf að gera til að tryggja að rekstur skólans verði innan fjárheimilda til frambúðar?

Ákveðið var að afmarka úttektina við árin 2002–2005. Afmörkunin helgast af því að afkoma skólans versnaði mjög á árunum 2002–2003 miðað við árin þar á undan en viðsnúningur varð í rekstrinum á árinu 2004. Úttektin miðaði að því að skýra þróunina á þessu tímabili og er einkum byggð á gögnum frá stjórnendum VA og menntamálaráðuneytinu.

2. Ákvörðun framlaga og reglur um fjármálastjórn

2.1 Reiknilíkan menntamálaráðuneytisins

Sérhannað reiknilíkan, RITA, hefur í nokkur ár verið notað til að ákvarða framlög til framhaldsskólanna. Það tengir fjárveitingar með ákveðnum hætti við árangur skólanna og hvetur stjórnendur því til að nýta vinnuafli og aðstöðu sem best. Það ákvarðar langstærstan hluta fjárveitinga til framhaldsskólanna, t.d. um 93% árið 2002 og 92% árið 2003. Aðeins framlög vegna orlofs starfsmanna, forfalla, sérkennslu, nokkurra sérverkefna og launa skólameistara eru ákvörðuð með öðrum hætti.

Í grundvallaratriðum ræðst fjárveiting til hvers skóla af því hve margir nemendur skila sér til prófs yfir veturinn. Árangur skólanna er með öðrum orðum mældur eftir því hversu hátt hlutfall nemenda þreytir próf og taka fjárveitingar mið af því. Líkanið hvetur því stjórnendur einnig til að reyna að halda brottfalli í lágmarki.

Nám í framhaldsskólum er almennt skipulagt samkvæmt svokölluðu áfangakerfi. Hver námsáfangi er metinn til misjafnlega margra námseininga og svarar hver eining að jafnaði til tveggja kennslustunda á viku í eina önn. Algengast er að áfangar séu 2–3 einingar, þ.e. 4–6 kennslustundir á viku, og miðar líkanið við að fullt nám eins nemanda á önn sé 17,5 einingar, samtals 35 einingar á ári. Nemandi sem þreytir próf í áföngum sem svara til 35 eininga er svokallaður „ársnemandi“ í skilningi reiknilíkansins.

Ekki er reiknað út fast framlag á hvern ársnemanda heldur fyrir hvern áfanga fyrir sig. Útreikningurinn er mismunandi eftir námsgreinum. Að minnsta kosti 19 nemendur þurfa að mæta til prófs í bóklegan áfanga til að skóli fái fullt framlag en nóg er að 9 nemendur þreyti próf í verklegum áfanga. Þessar tölur fela í sér svokallaða „nýtingarkröfu“ áfanganna, þ.e. segja til um hvort vinnukraftur kennara, húsnæði og önnur aðstaða sé fullnýtt.

Nýtingarkrafan er að jafnaði um 77,46% af hámarksfjölda nemenda í hverjum námshópi. Hámarksfjöldi í bóklegum áföngum er t.d. 25 en nýtingarkrafan

19. Skili fleiri nemendur sér til prófs en nýtingarkrafa áfangans segir til um fær skólinn ákveðna aukafjárhæð fyrir þá. Skólar geta þannig bætt sér upp slaka nýtingu í tilteknum áföngum með því að vera með umframnýtingu í öðrum. Kerfið felur einnig í sér að verknámsnemendur gefa að jafnaði meira af sér til skólanna en bóknámsnemendur.

Líkanið reiknar sérstakar uppbætur til fámennra skóla og skóla utan höfuðborgarsvæðisins. Skólar með færri en 300 ársnemendur fá viðbótarframlag, þ.e. ákveðið hlutfall af framlögum til kennslu, til að jafna þann mun sem er á stórum skólum og litlum í nýtingu kennara og húsnæðis. Því fleiri sem nemendur skóla eru, þeim mun fleiri nemendur eru að jafnaði í hverjum námsþópi. Framlag vegna fjarlægðar frá höfuðborgarsvæðinu er hins vegar hugsað til að bæta skólum kostnað vegna óhjákvæmilegra ferðalaga starfsmanna og þjónustu sem þarf að sækja til höfuðborgarsvæðisins.

Tvískiptur útreikningur

Líkanið reiknar út framlög til ólíkra rekstrarþátta samkvæmt mismunandi reikniformúlum. Í grundvallaratriðum er útreikningurinn tvískiptur; annars vegar vegna kennslu og hins vegar vegna rekstrar.

Framlag til kennslu er reiknað út með þeim hætti að fyrst er nýtingu umbreytt í ákveðinn stuðul (tímafjöldi) sem síðan er margfaldaður með tíma kaupum kennara. Því betri sem nýting áfanga er, þeim mun hærri verður stuðullinn og þar af leiðandi fær skólinn hærri greiðslu fyrir kennslu áfangans. Sé nýtingarkröfu mætt á framlagið að duga til að greiða laun og launatengd gjöld fyrir einn kennara í samræmi við hlutfall áfangans af kennsluskyldu hans. Þetta þýðir að til að greiða ein árslaun kennara með óskerta kennsluskyldu þarf hann að kenna 24 stundir á viku (12 einingar) í 36 vikur (tvær annir) og skila um 75% af nemendum sínum til prófs.

Framlag til rekstrar er fundið þannig út að fyrst er reiknaður út kostnaður við kennslurými þar sem nýtingu er umbreytt í hlutfall af áætluðum kostnaði við endurbyggingu hvernar kennslustofu. Árið 2005 var t.d. gert ráð fyrir að endurbygging kennslustofu fyrir bóknámsáfanga (60 m²) kostaði um 7,3 m.kr. Með búnaði til kennslunnar nam kostnaðurinn tæplega 8,5 m.kr. Ef nýtingarkröfu í þriggja eininga bóknámsáfanga var mætt (19 nemendur) fékk skóli um 70 þús.kr. til að greiða fyrir kennslurými og því þurfti að kenna um 120 slíka áfanga með fullri nýtingu til að greiða upp byggingarkostnað stofunnar og endurnýjunarkostnað búnaðarins. Samkvæmt þessum útreikningi tæki það skóla rétt rúmlega 10 ár að fá greiddan byggingarkostnað stofunnar miðað við að kenndar séu 36 kennlustundir í stofunni á viku. Framlög til annars húsnæðis en kennslustofa, til annarra starfsmanna en kennara og til alls annars rekstrar eru reiknuð sem hlutfall af framlagi til kennslurýmis.

Tafla 2.1 Framlög fyrir 3 eininga bóknámsáfanga miðað við mismunandi nýtingu (skv. Ritu II, 2005)

Nemendur sem taka próf	Kennsla	Aðrir starfsmenn	Húsnæði	Eignakaup	Annað	Samtals kr.
15	407.698	53.558	54.401	9.845	54.185	579.687
19	516.418	57.946	58.817	10.700	58.625	702.506
24	652.318	63.431	64.337	11.768	64.174	856.028

Hér sést glögg t hvað misgóð nýting ræður miklu um framlög til skólanna. Þeir fá 276.000 kr. hærra framlag fyrir þriggja eininga bóknámsáfanga ef prófaðir nemendur eru 24 en ef þeir eru 15.

Af öllu þessu leiðir að því betri sem nýting áfanga er því hærra verða framlög til að greiða laun kennara og mæta öðrum kostnaði skólanna. Það gefur jafnframt augaleið að skóli sem ekki nær að vega upp slaka nýtingu í tilteknum áföngum með umframnýtingu í öðrum getur lent í vandræðum með að ná endum saman.

Fjármögnunarkerfið felur í sér að ekki er endanlega ljóst fyrr en í lok árs hve hátt framlag skólinn fær, þ.e. þegar ljóst er hversu margir nemendur hafa þreytt próf á árinu. Framlög geta því hækkað eða lækkað miðað við heimild á fjárlögum þegar endanlegt „nemendauppgjör“ skóla liggur fyrir, enda hafi Alþingi samþykkt fjárheimildir til nemendauppgjörs í fjárlögum. Í samningi hvers skóla við menntamálaráðuneytið er kveðið á um ákveðinn lágmarksfjölda ársnemenda sem ráðuneytið ábyrgist að greitt verði fyrir og einnig ákveðið hámark. Skólarnir hafa þannig visst svigrúm sem áætlanir þeirra þurfa að taka mið af.

2.2 Reglur um fjármálastjórn skólanna

Í grundvallaratriðum gilda sömu reglur um fjármálastjórn framhaldsskóla og annarra ríkisstofnana, skv. lögum um fjárreiður ríkisins (88/1997) og reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta (1061/2004). Einnig eru í gildi lög um framhaldsskóla (80/1996) þar sem fjallað er um stjórnun skólanna, þ.m.t. fjármálastjórn.

Í 49. gr. laga um fjárreiður ríkisins (fjárreiðulaga) er kveðið á um ábyrgð forstöðumanna og stjórnna ríkisstofnana:

„Forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila bera ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Þessir aðilar bera jafnframt ábyrgð á því að ársreikningar séu gerðir í samræmi við lög þessi og staðið sé við skilaskyldu á þeim til ríkisbókhalds.“

Reglugerð um framkvæmd fjárlaga

Samkvæmt 6. og 14. gr. reglugerðar um framkvæmd fjárlaga ber forstöðumaður ekki aðeins ábyrgð á því að útgjöld séu í samræmi við fjárheimildir heldur einnig á því að fjármunir séu nýttir á „árangursríkan hátt“. Þá er ráðuneytum lögð sú skylda á herðar skv. 6. gr. að „gæta þess að í erindisbréfi forstöðumanns og eftir atvikum í skipunarbréfi stjórnar sé kveðið á um skýra verkaskiptingu á milli stjórnar stofnunar og forstöðumanns.“ Í 14. gr. segir að forstöðumenn beri „ábyrgð á því að fjárreiður og rekstur stofnunar sé í samræmi við þær áætlanir sem gerðar hafa verið til lengri og skemmri tíma.“

Samkvæmt 7. gr. ber forstöðumaður ábyrgð á gerð ársáætlunar og ber að skila henni til ráðuneytis í síðasta lagi fyrir lok desember ár hvert. Áætlunin skal rúmast innan ramma fjárheimilda og skal gera grein fyrir dreifingu útgjalda innan ársins. Ráðuneytum er gert að taka afstöðu til og staðfesta ársáætlun stofnana „með eða án breytinga“ fyrir miðjan janúar ár hvert.

Forstöðumanni er skv. 15. gr. skylt að „gæta þess að samræmi sé á milli útgjalda og ársáætlunar“. Í sömu grein segir ennfremur:

„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.“

Ráðuneytum er á svipaðan hátt lögð sú skylda á hendur að fylgjast með útgjöldum stofnana sinna í 17. gr. reglugerðarinnar. Þar segir að þegar ráðuneyti fái vitneskju um að útgjöld stofnunar séu meira en 4% umfram ársáætlun skuli það fara yfir skýringar forstöðumanns og afla viðbótarskýringa hjá honum og stjórn stofnunar ef nauðsyn krefur. Þá segir í 18. gr.

„Ráðuneyti ber ábyrgð á því að forstöðumaður grípi til nauðsynlegra úrræða til þess að ráða bót á rekstrarvandanum. Það getur sett forstöðumanni og eftir atvikum stjórn stofnunar tímafrest til þess að bregðast við fyrirmælum sínum um úrbætur.“

Í 19. og 20. gr. er kveðið á um úrræði ráðuneytis komi í ljós að forstöðumaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar. Eru ákvæðin í samræmi við ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (70/1996).

Sérreglur um framhaldsskólana

Í öllum framhaldsskólum starfa skólanefndir sem menntamálaráðherra skipar til fjögurra ára í senn samkvæmt 6. gr. laga um framhaldsskóla. Samkvæmt 7. gr. laganna hefur skólanefnd það hlutverk að marka áherslur í starfi skólans.

Henni ber árlega að gera starfs- og fjárhagsáætlun fyrir skólann til þriggja ára sem háð er samþykki menntamálaráðherra. Þá ber henni í upphafi hvers árs að gera fjárhagsáætlun „í samræmi við niðurstöður fjárlaga“ og fylgjast með að henni sé framfylgt. Skólanefnd skal gera menntamálaráðuneytinu grein fyrir rekstrarstöðu skólans a.m.k. tvisvar á ári, þ.e. í febrúar og ágúst.

Í 8. gr. er kveðið á um skyldur skólameistara. Þar segir í 1. mgr.:

„Skólameistari veitir skólanum forstöðu. Hann stjórnar daglegum rekstri og starfi framhaldsskóla og gætir þess að skólastarfið sé í samræmi við lög reglugerðir, aðalnámskrá og önnur gildandi fyrirmæli á hverjum tíma. Hann ber ábyrgð á að fylgt sé fjárhagsáætlun skólans og hefur frumkvæði að gerð skólanámskrár og umbótastarfi innan skólans.“

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar um starfslið og skipulag framhaldsskóla (5/2001) skipar menntamálaráðherra skólameistara til fimm ára í senn að fengnum tillögum hlutaðeigandi skólanefndar og setur honum erindisbréf.

Samkvæmt a-lið sömu greinar skal skólameistari bera ábyrgð á „eignum, fjárreiðum og öðrum rekstri skólans“ og samkvæmt b-lið á hann að „vinna með skólanefnd að gerð fjárhags- og starfsáætlana til lengri og skemmri tíma og sjá til þess að þeim sé framfylgt.“

Bent hefur verið á að ekki sé fullt samræmi milli ákvæða framhaldsskólalaga og reglugerðar um framkvæmd fjárlaga að því er varðar ábyrgð skólanefnda. Samkvæmt lögunum beri skólanefnd ábyrgð á fjárreiðum ásamt skólameistara en ekki sé minnst á aðra en forstöðumenn í reglugerðinni. Í þessu samhengi bendir Ríkisendurskoðun á að áðurnefnd 49 gr. laga um fjárreiður ríkisins kveður á um að forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila beri ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Reglugerð um framkvæmd fjárlaga hefur stöð í fjárreiðulögum. Skólanefnd og forstöðumaður bera því sameiginlega ábyrgð á framkvæmd fjárlaga.

3. Rekstur VA 2002–2005

Verkmenntaskóli Austurlands hefur líkt og aðrir framhaldsskólar gert árangursstjórnunarsamning við menntamálaráðuneytið. Á tímabilinu sem hér um ræðir voru í gildi tveir samningar, sá fyrri frá 2002 til 2004 og hinn síðari frá 2004 til 2005.¹ Í þeim er kveðið á um fjölda ársnemenda sem ráðuneytið er reiðubúið að greiða fyrir, samþykki Alþingi fjárlagatillögur þess. Á tímabilinu 2003–2005 var gert ráð fyrir að ársnemendur yrðu fæstir 130 en flestir 190.

3.1. Hallarekstur 2002-2003

Tæplega 16 m.kr. halli varð á rekstri VA árið 2002. Launagjöld fóru 12,6 m.kr. fram úr heimildum, önnur rekstrargjöld 7 m.kr., húsaleiga 4,7 m.kr. og eignakaup 2 m.kr. Á móti kom að sértekjur voru 10,4 m.kr. umfram áætlun.

Tafla 3.1 Afkoma VA 2001–2003 í þús.kr.

Ár	Fjárlög	Önnur framlög	Fjárheimildir alls	Raun- kostnaður	Afkoma	Eigið fé í árslok
2001	84.300	23.712	108.012	106.983	1.029	5.663
2002	107.500	12.640	120.140	136.081	-15.941	-10.278
2003	106.500	15.715	122.215	137.604	-15.389	-25.667

Fjárheimild skólans í fjárlögum 2002 nam 107,5 m kr. sem er sama fjárhæð og allur rekstrarkostnaður skólans árið á undan. Ársáætlun skólans gerði ráð fyrir að gjöld næmu framlagi skv. fjárlagafrumvarpi og öllu eigin fé skólans að auki, samtals 114,5 m.kr. Ekki kemur fram í áætluninni hvernig niðurstöðutölur voru fengnar né verður séð að hún hafi stuðst við ítarlegt kostnaðarmat. Þess má geta að ársáætlanir margra annarra framhaldsskóla voru mun ítarlegri og var þar m.a. gerð grein fyrir forsendum kostnaðarmats.

Umfang starfseminnar jókst mjög á árinu og fjölgaði stöðugildum um 5. Ráðinn var áfangastjóri í fullt starf og tölvumaður í 50% starf en samhliða því var samningi við tölvufyrirtæki sagt upp. Námsframboð var aukið og bætt við nýrri námsbraut, svonefndri almennri braut. Þessi viðbót fól í sér umtalsverðan kostnað vegna undirbúnings og kennslu. Að auki tvöfaldaðist ferðarkostnaður milli ára, nam samtals 1,3 m.kr., og keyptur var tölvubúnaður fyrir 3 m.kr. Stjórnendur VA benda á að menntamálaráðuneytið hafi hvatt fram-

¹ Fram til 2003 voru samningarnir endurnýjaðir árlega en eftir það eru gerðir samningar til þriggja ára en talnaefni þeirra endurskoðað árlega.

haldsskóla til að setja á fót hina nýju almennu braut. Skólinn hafi tekið þeirri áskorun en ekki fengið viðbótarfé til að ráða kennara að námsbrautinni.

Ljóst er að ekki var gerður reglulegur samanburður milli áætlunar og raunkostnaðar yfir árið. Um haustið gerðu stjórnendur skólans sér grein fyrir því að í hallarekstur stefndi. Miðað við að tekjur og gjöld hafi fallið til með jöfnum hætti yfir rekstrarárið má reikna með að halli í lok ágúst, þ.e. um það leyti sem stjórnendur gerðu sér grein fyrir stöðu mála, hafi verið nálægt 11 m.kr. Þá töldu stjórnendur sér ekki fært að minnka kennslu því þeir töldu sig skuldbundna til að bjóða þá áfanga sem nemendur höfðu skráð sig í.

Engin gögn eru til um samskipti skólans og ráðuneytisins um rekstrarstöðuna þetta ár en hún var þó rædd á árlegum haustfundi skólans og ráðuneytisins. Ljóst er þó að ráðuneytið krafði skólann ekki um sérstakar aðgerðir til að taka á erfiðri fjárhagsstöðu.

Ársmemendur skólans árið 2002 voru 141. Þetta er sami fjöldi og gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga. Til að endar næðu saman hefðu ársnemendur þurft að vera 172 eða 31 fleiri en raun varð á.

Árið 2003 nam rekstrarhalli skólans 15,4 m.kr. Laun fóru 18 m.kr. umfram fjárheimildir, önnur rekstrargjöld 12 m.kr. og húsaleiga 2,5 m.kr. Sértekjur voru hins vegar 17 m.kr. meiri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Samkvæmt ársáætlun skólans var gert ráð fyrir að gjöld næmu alls 125,4 m.kr. árið 2003. Voru gjöld áætluð 6,5 m.kr. hærri en fjárheimild skólans var á þeim tíma þegar áætlunin var gerð. Ekki kemur fram í áætluninni hvernig niðurstöðutölur hennar eru fengnar né verður séð að bak við hana hafi legið ítarlegt kostnaðarmat.

Í lok mars greindu stjórnendur menntamálaráðuneytinu frá því að ársáætlun væri umfram fjárheimildir. Ráðuneytið benti þeim þá á lögbundnar skyldur þeirra gagnvart fjárheimildum en sá þó ekki til þess að ráðstafanir væru gerðar til að mæta vandanum eins og reglur um framkvæmd fjárlaga kveða á um.

Umfang rekstrarins jókst töluvert árið 2003 miðað við fyrra ár, vinnumagn um 6% og launakostnaður um 8%. Önnur útgjöld jukust ekki mikið í heild en þó jókst kostnaður verulega vegna einstakra liða. Ferðakostnaður jókst t.d. um 900 þús.kr. frá fyrra ári og varð alls 2,2 m.kr. Þá voru keypt húsgögn fyrir 1,4 m.kr. og sérfræðiþjónusta undir ýmsum liðum hækkaði talsvert. Stjórnendur VA benda á að ný bókhalds- og upplýsingakerfi hafi falið í sér aukinn námskeiðs- og ferðakostnað, enda hafi ráðuneytið ætlast til þess að skólarnir kynntu sér þessa nýbreytni. Fé til að vega upp á móti þeim aukna kostnaði hafi aftur á móti vantað.

Ekki var beitt virkri fjármálastjórn framan af árinu 2003 með reglulegum sam-
anburði áætlunar og fjárheimilda og aðgerðum til að laga starfsemi að fjár-
veitingum. Miðað við að tekjur og gjöld hafi fallið til með jöfnum hætti yfir
rekstrarárið var halli orðinn rúmar 10 m.kr. í lok ágúst, þ.e. um það leyti sem
haustönn hófst. Þá kynnti skólameistari aðgerðir í 7 liðum til að draga úr
kostnaði. Þær náðu ekki að afstýra hallarekstri en skiluðu nokkrum sparnaði á
síðasta fjórðungi ársins.

Ráðuneytið fylgdist með rekstri skólans reglubundið allt árið vegna slæmrar
rekstrarafkomu árið á undan. Ekki var þó gripið til aðgerða í samræmi við
fyrirmæli reglna um framkvæmd fjárlaga. Skýring ráðuneytisins er sú að flestir
skólar hafi átt við rekstrarvanda að stríða á sama tíma og því hafi ekki verið
talin ástæða til sérstakra aðgerða gagnvart VA. Athygli þess hafi aðallega
beinst að úrbótum sem tengdust fjármögnun framhaldsskóla í heild sinni.

Ársmemendur skólans voru 140 árið 2003 en hefðu þurft að vera 21 fleiri eða
161 til að endar næðu saman.

Svo virðist sem mannráðningar á árinu 2002 séu ein meginorsök þess fjár-
hagsvanda sem VA glímdi við á tímabilinu 2002–2003. Skólinn fékk ekki
sérstakar fjárveitingar til að standa undir auknu umfangi starfseminnar. Ekki
var gripið til nægilega róttækra aðgerða, svo sem uppsagna eða niðurskurðar á
kennslu, til að forða hallarekstri.

Verkmenntaskóli Austurlands vill benda á að í reiknilíkani framhaldsskólanna
sé ekki tekið mið af þeirri staðreynd að kjarasamningur veitir kennurum af-
slátt af kennsluskyldu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þennan sveigjan-
leika skorti í líkanið sem miðar framlög við fulla kennsluskyldu eða 24 tíma á
viku. Verkmenntaskólinn hafi aftur á móti, líkt og fleiri skólar, marga kennara
með aðeins 17 stunda kennsluskyldu á viku.

Samkvæmt upplýsingum frá menntamálaráðuneytinu var sérstöku 16,5% álagi
vegna kennslutengdra starfa m.a. ætlað að mæta kostnaði skólanna vegna
minni kennsluskyldu eldri kennara. Einnig hafi það launaviðmið sem framlög
til kennslu byggjast á verið afar hagstætt skólunum þegar nýtt reiknilíkan tók
gildi árið 2003.

Hversu þungt vega húsnæðismál í hallarekstri skólans?

VA greiðir Fasteignum ríkissjóðs leigu fyrir húsnæði skólans. Samanburður á
framlögum til húsaleigu og leigukostnaði skólans sýnir samtals 7 m.kr. halla á
tímabilinu 2002–2003.² Á sama tíma fékk skólinn samtals 35,4 m.kr. uppót-

² Hér er miðað við að ofreiknuðum sértekjum hafi verið skipt milli rekstrarliða.

argreiðslur vegna nemendafæðar og fjarlægðar frá Reykjavík. Þessar greiðslur vega upp slaka nýtingu húsnæðis og kennslu og eru riflegar miðað við óhagræði skólans vegna nemendafæðar. Verður því ekki séð að húsnæðiskostnaður skýri hallarekstur skólans umfram annan kostnað.

Tveir utanaðkomandi aðilar nýta húsnæði skólans: Rannsóknarstofa fiskiðnaðarins og Náttúrustofa Austurlands. Skólinn greiðir húsaleigu til Fasteigna ríkissjóðs fyrir þann síðarnefnda því fermetrafjöldi sá sem Náttúrustofan nýtir er ekki dreginn frá fermetrafjölda þeim sem VA greiðir Fasteignum ríkissjóðs húsaleigu fyrir. Ástæðan er sú að samkvæmt samningi skólans við Náttúrustofuna frá 1999 hefur hún greitt skólanum að fullu leigu fyrir húsnæðið til ársins 2011 með því að innrétta það sem rannsóknarstofur. Samningurinn var gerður áður en Fasteignir ríkissjóðs tóku yfir húsnæði framhaldsskólanna (2001) og skólarnir hófu að greiða leigu miðað við fermetrafjölda. Brýnt er að þessu fyrirkomulagi verði breytt því að það er til óhagræðis fyrir skólann.

3.2 Bættur hagur 2004–2005

Afkoma VA varð jákvæð um 700 þús.kr. árið 2004 enda jukust framlög úr ríkissjóði um 15,6 m.kr. frá árinu 2003. Að stærstum hluta skýrist aukningin af því að ársnemendum fjölgaði um 17 milli ára (úr 140 í 157). Einnig olli breyting á reiknilíkani menntamálaráðuneytisins því að framlög til skólans jukust frá fyrra ári. Þá tókst stjórnendum skólans að halda rekstrarkostnaði óbreyttum frá 2003 þótt heildarvinnu magn skólans stæði nokkurn veginn í stað.

Tafla 3.2 Afkoma VA 2004–2005 í þús.kr.

VA	Fjárlög	Önnur framlög	Framlög alls	Raun-kostnaður	Rekstrarhalli	Eigið fé í árslok
2004	116.700	21.152	137.852	137.080	772	-24.895
2005	132.900	4.437	137.337	138.371	-1.034	-25.929

Tölur fyrir 2005 eru bráðabirgðatölur miðaðar við að gjöld í desember verði svipuð og árið á undan. Þrátt fyrir um 1 m.kr. rekstrarhalla eru líkur á að reksturinn verði í jafnvægi eða jafnvel jákvæður ef menntamálaráðuneytið greiðir fyrir þá 16 ársnemendur sem trúlega verða umfram áætlun fjárlaga. Til að sníða starfseminu að fjárheimildum drógu stjórnendur verulega úr kennslumagni árið 2005 miðað við árið á undan, þ.e. úr 602 einingum í 456, eða um tæplega fjórðung.

4. Samanburður við aðra skóla

Á árunum 2002–2003 var Verkmenntaskóli Austurlands í hópi 16 framhaldsskóla af 26 (62%) sem reknir voru með halla (sjá Viðauka I). Árið 2002 var skólinn með hlutfallslega mestan halla þessara skóla (13,3%) og árið 2003 var hann í þriðja sæti yfir þá skóla sem reknir voru með halla (12,6%). Árið 2004 var rekstur skólans hins vegar jákvæður, líkt og rekstur flestra annarra skóla.

4.1 Kostnaður á ársnemanda

Mikill munur er á kostnaði einstakra framhaldsskóla vegna hvers ársnemanda. Á árinu 2002–2004 skáru þrír fámennir landsbyggðarskólar sig úr öðrum skólum með meðalkostnað á hvern ársnemanda á bilinu 929–837 þús.kr. á ári. Efstur var Verkmenntaskóli Austurlands, þá kom Menntaskólinn að Laugarvatni og síðan Framhaldsskólinn á Laugum. Meðalkostnaður þess skóla sem næstur kom í röðinni, Framhaldsskólans á Húsavík, var 674 þús.kr. Hjá sjö skólum á Suðvesturhorninu var kostnaður á ársnemanda undir 500 þús.kr., þ.e. um helmingur af kostnaði þriggja efstu skólanna. Lægstur var hann hjá Menntaskólanum í Reykjavík, 430 þús.kr. Sjá nánar töflu í Viðauka IV.

4.2 Framlög á hvern ársnemanda og uppbætur

Ljóst er að stjórnvöld hafa í grundvallaratriðum viðurkennt þann mun sem er á skólum vegna aðstöðu og kostnaðar og tekið mið af honum þegar fjárframlög til þeirra eru ákveðin hverju sinni. Á tímabilinu 2002–2004 fékk VA að meðaltali hæst framlag á hvern ársnemanda af öllum almennum framhaldsskólum landsins, þ.e. á milli 840 og 875 þús.kr. á ári. Menntaskólinn að Laugarvatni og Framhaldsskólinn á Laugum fylgdu fast á eftir. Sjá annars yfirlit yfir meðalframlög í Viðauka II.

Í þessum framlögum til skólanna eru innifaldar uppbætur til þeirra vegna nemendafæðar og fjarlægðar frá Reykjavík. Á árunum 2002–2004 fékk VA samtals um 57 m.kr. af þessum sökum og er það mun meira en aðrir skólar fengu (sjá Viðauka III). Þrír fjórðu hlutar þeirrar fjárhæðar voru vegna smæðar skólans en einn þriðji vegna fjarlægðar frá Reykjavík. Það verður því ekki sagt að VA hafi borið skarðan hlut frá borði miðað við aðra skóla eða að stjórnvöld hafi ekki reynt að jafna þann mun sem er á skólum vegna ólíkrar aðstöðu þeirra.

4.3 Nýting starfsfólks

Þegar rekstur stofnana er metinn er eðlilegt að taka mið af afköstum starfsfólks eða hvernig það er nýtt. Hlutfall ársnemenda á hvert ársverk starfsmanna framskólanna segir til um slíka nýtingu. Í Viðauka V eru skólarnir bornir saman í því ljósi og er þar innifalin öll vinna starfsmanna, bæði dag- og eftirvinna. Sem sjá má var VA með verstu nýtingu starfsmanna öll árin 2002–2004, þ.e. á bilinu 4,2–5,2 ársnemanda á hvern starfsmann. Næstir komu Framhaldsskólinn að Laugarvatni og Framhaldsskólinn á Húsavík. Verulegur munur er á flestum landsbyggðarskólum og skólum á Reykjavíkursvæðinu þar sem 8,7–10,6 ársnemendur eru á hvern starfsmann, þ.e. um helmingi fleiri en hjá VA. Almennt batnaði nýting starfsfólks framhaldsskólanna nokkuð frá 2002 til 2004.

Ljóst er að nýting starfsfólks ræðst í meginatriðum af tveimur þáttum, þ.e. annars vegar af fjölda ársnemenda og hins vegar af fjölda ársverka starfsmanna. Í Viðauka V kemur fram að ársnemendum fjölgaði í alls 18 skólum af 26 milli 2002 og 2004, þ. á m. í VA þar sem nemendum fjölgaði um 23. Einnig sést að ársverkum starfsmanna VA fækkaði um 1,5 milli 2003 og 2004 og fór í sama horf og verið hafði árið 2002. Líta má á þetta sem jákvæða viðleitni skólans til að sníða starfsemi sína að fjárlögum og bæta nýtingu starfsmanna sinna. Í þessu samhengi má þó geta þess að í Framhaldsskólanum í Austur-Skaftafells-sýslu var ársverkum fækkað um rúm 3 frá 2002 til 2004 þó að ársnemendum hafi fjölgað um 8. Með þeim aðgerðum hefur sá skóli líka komið sér úr 5 sæti yfir verst nýttu framhaldsskóla landsins í hóp best nýttu skóla landsins. Með svipuðum aðgerðum hefur Menntaskólinn í Kópavogi einnig náð að bæta stöðu sína verulega.

4.4. Húsnæðismál

Nýting kennsluhúsnæðis er mun lakari hjá Verkmenntaskóla Austurlands en öðrum framhaldsskólum. Hver ársnemandi skólans hafði að meðaltali 22 m² skv. upplýsingum fjárlaga 2005.³ Til samanburðar má nefna að Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum hafði 15 m² á hvern ársnemanda, Framhaldsskólann á Húsavík 12 m² og Borgarholtsskóli 11 m². Ljóst er að þetta á sinn hlut í háum kostnaði skólans á hvern ársnemanda.

Ástæða þótti að skoða sérstaklega rekstur heimavistar VA vegna ábendinga um að slíkur rekstur væri framhaldsskólum almennt erfiður. Til samanburðar voru valdir þrjú skólar sem hafa heimavistir vel afmarkaðar frá öðrum húsakynnum, Menntaskólinn á Egilsstöðum, Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra og Fjölbrautaskóli Vesturlands.⁴

³ Gert er ráð fyrir 145 ársnemendum í fjárlögum 2005 en kennsluhúsnæði skólans er alls 3.273 m².

⁴ Aðrir skólar sem reka heimavistir eru Framhaldsskólinn á Laugum, Menntaskólinn á Ísafirði og Menntaskólinn að Laugarvatni. Auk þess er ráðuneytið með þjónustusamninga við einkafyrirtæki um rekstur heimavista fyrir Menntaskólann á Akureyri, Verkmenntaskólann á Akureyri og Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi.

Tafla. 4.3 Afkoma heimavista fjögurra skóla 2003 og 2004 í m.kr.

	2002	2003	2004
Verkmenntaskóli Austurlands	3,0	-0,5	-0,2
Menntaskólinn á Egilsstöðum	3,0	-3,1	3,1
Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra	4,7	3,4	0,7
Fjölbrautaskóli Vesturlands	-0,2	0,4	0,3

Eins og sjá má var heimavist VA rekin með samtals 700 þús.kr. halla á tímabilinu 2003–2004. Þetta er lakari afkoma en hjá hinum skólunum. Engu að síður skilaði skólinn 2,3 ma.kr. rekstrarafgangi af heimavistinni þegar árið 2002 er tekið með. Rekstur hennar virðist því ekki skýra hallarekstur skólans.

Fram kemur að rekstrarafkoma heimavista versnaði hjá skólunum nema FVA milli 2002 og 2003. Ástæðan er m.a. sú að þeir hófu ekki að greiða húsaleigu fyrir heimavistir fyrr en árið 2003. Þeir skólar sem höfðu rekstrarafgang árið 2002 spöruðu viðhald á húsnaði heimavista og létu féð renna inn í rekstur skólans.

Framlag ríkisins til heimavista á að standa undir launum starfsmanna og rekstrarkostnaði í þá 9 mánuði sem skólarnir starfa. Gert er ráð fyrir því að tekjur skólanna af rekstri hótela á heimavistunum ásamt leigutekjum af nemendum standi undir húsaleigu til Fasteigna ríkisins allt árið og öðrum kostnaði þeirra á sumrin.

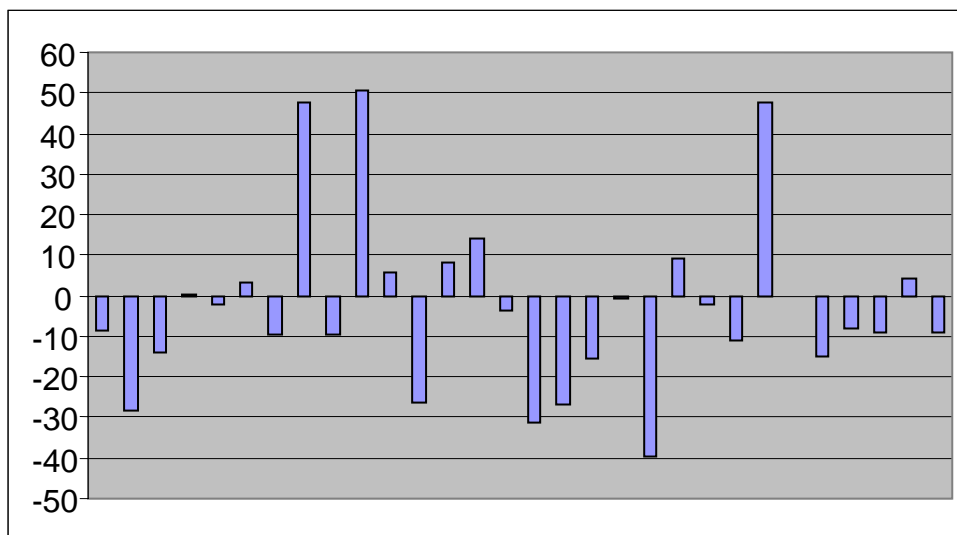
Ástæða þess að munur er á afkomu heimavistar VA og hinna skólanna árin 2003 og 2004 er sú að hinir skólarnir hafa allir mun betri nýtingu yfir vetrartímann og hjá tveimur þeirra voru tekjur af sumarhóтели hærri en kostnaður (ME og FNV). Skóli sem ekki nær að nýta heimavist vel yfir vetrartímann eða hefur litlar tekjum af sumarhóтели þarf um síðir að greiða niður hallarekstur heimavistar með öðrum tekjum. Færa má rök fyrir því að skólar séu í misgóðri aðstöðu vegna staðsetningar til að afla tekna af sumarhótelum og því sé vart hægt að gera þá kröfu til allra þeirra að leigutekjur af sumarhóтели standi undir stórum hluta rekstrarkostnaðar.

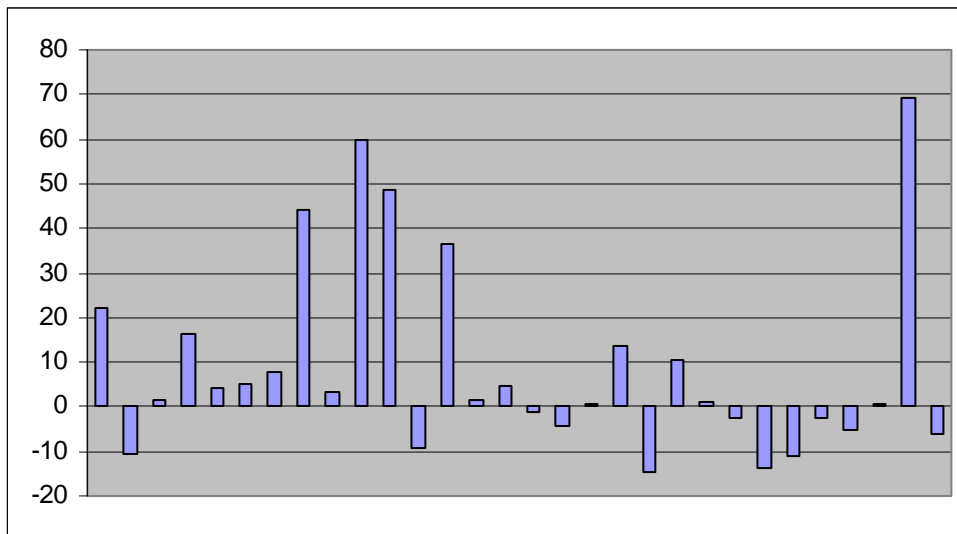
5. Breytt aðferð til að ákvarða framlög

Milli árunna 2002 og 2004 hækkuðu heildarframlög til framhaldsskólanna um 19,4%. Til að framlögin héldu í við sammingsbundnar hækkanir launa, hækkun vísitölu neysluverðs og fjölgun nemenda hefðu þau aðeins þurft að hækka um 13%. Framlög jukust því talsvert að raungildi á tímabilinu.

Árið 2003 voru heildarframlög til framhaldsskólanna aðeins um 1% minni en samanlagður rekstrarkostnaður þeirra. Það ár voru þó um tveir þriðju skólanna reknir með halla sem nam samtals um 3,1% af heildarframlögum. Árið 2004 voru heildarframlög nærri 3% umfram kostnað en samt sem áður var um þriðjungur þeirra rekinn með halla. Bætta afkomu skólanna almennt á árinu 2004 má rekja til þess að það ár var líkaninu breytt þannig að auknu fé var veitt til verknámsskóla. Alls nam hækkun heildarframlaga til framhaldsskólanna 9% árið 2004 miðað við árið á undan.

Mynd 5.1 Rekstrarafkoma allra skóla (29) árið 2003 í m.kr.



Mynd 5.2 Rekstrarafkoma allra skóla (30) árið 2004 í m.kr.

Mikill munur var á afkomu skólanna á tímabilinu 2003–2004 eins og myndirnar sýna og sveiflaðist hún verulega milli ára, bæði vegna aukinna framlaga og betri eða verri nýtingar. Árið 2004 var að meðaltali 9 m.kr. afgangur af rekstri skólanna en árið 2003 var að meðaltali 2,7 m.kr. halli á rekstrinum. Þeir skólar sem höfðu bestu nýtingu skiluðu að jafnaði rekstrarafgangi og byggðu upp höfuðstól en skólar með slaka nýtingu lentu oftast í erfiðleikum með að láta enda ná saman og eru flestir í skuld við ríkissjóð (sjá einnig Viðauka I).

Ekki er óeðlilegt að einhver munur sé á afkomu framhaldsskólanna enda er rekstur þeirra háður töliverðri óvissu. Munurinn ætti þó alla jafna að vera óverulegur. Aðferðir við að úthluta þeim fjármunum eiga að tryggja að framlög séu almennt í samræmi við kostnað og að ekki skeiki þar miklu. Erfitt er að segja nákvæmlega til um hvað eigi að telja eðlilega skekkju í þessu sambandi. Sá mikli munur milli skóla sem fram kemur á myndum 5.1 og 5.2 getur þó ekki talist innan eðlilegra marka.

Æskilegt er að sem best jafnvægi sé milli tekna og gjalda ríkisstofnana á hverju ári. Aðferðir við að ákvarða framlög til stofnana eiga að laga sig að því markmiði. Ekki er einungis gagnrýnivert ef stofnanir eru reknar með halla ár eftir ár, heldur er jafnframt óeðlilegt ef mikill afgangur er á rekstrinum ár frá ári. Sá mikli munur sem er á afkomu framhaldsskólanna og stöðu þeirra gagnvart ríkissjóði bendir til þess að sú aðferð sem notuð er til að ákvarða þeim framlög sé að einhverju leyti gölluð.

Að mati Ríkisendurskoðunar er óheppilegt að framlög til skólanna séu nær alfarið tengd árangri þeirra þar sem stór hluti kostnaðar er í raun fastur og hreyfist ekki í takt við breytingar á nemendafjölda. Er þar einkum átt við kostnað vegna húsnæðis, aðstöðu og búnaðar. Framlög til þessa ættu að

miðast við raunkostnað hvers skóla. Samhliða slíkum breytingum væri nauðsynlegt að endurskoða þær uppþætur sem reiknilíkanið úthlutar fámennum skólum utan höfuðborgarsvæðisins. Með þessu er ekki sagt að óæskilegt sé að tengja fjárveitingar til skólanna við árangur enda hefur Ríkisendurskoðun látið í ljós þá skoðun að almennt beri að leitast við að árangurstengja fjárveitingar að einhverju leyti.⁵ Áfram ætti að miða framlög til kennslu við nýtingu enda hafa stjórnendur meira svigrúm til að stýra kennslumagni en að stækka eða minnka húsnæði. Stofnunin telur hins vegar að of langt hafi verið gengið í að árangurstengja framlög til framhaldsskólanna.

Rétt þykir einnig að breyta þeirri aðferð sem notuð er til að ákvarða framlög vegna fasts kostnaðar af þeirri ástæðu að hún byggist á hæpnum forsendum að mati Ríkisendurskoðunar. Framlög til að greiða húsnæðiskostnað eru reiknuð út frá áætluðum byggingarkostnaði (sjá 2.1). Framhaldsskólarnir eiga þó yfirleitt ekki það húsnæði sem þeir starfa í heldur leigja það af Fasteignum ríkisins. Leigugjaldið tekur ekki mið af byggingarkostnaði heldur er ákvarðað út frá öðrum viðmiðum. Ekki er því röklegt samhengi milli þeirrar aðferðar sem reiknilíkanið notar til að skammta skólunum fé til að greiða húsnæðiskostnað og þess hvernig sá kostnaður myndast.

Líklegt er að breytt aðferð við að úthluta skólunum fé til að greiða fastan kostnað dragi úr afkomusveiflum og, þegar til lengri tíma er litið, þeim mun sem er á stöðu þeirra gagnvart ríkissjóði. Önnur hugsanleg leið til að ná þessu markmiði er að framlög á hvern nemanda lækki eftir að nýtingarkröfu er náð. Spyrja má hvort „umbunin“ fyrir góða nýtingu nái ekki tilgangi sínum þótt skólar fengju t.d. einungis helminginn af reiknuðum framlögum vegna nemenda umfram nýtingarkröfu. Hinn helmingurinn gæti hugsanlega runnið í eins konar jöfnunarsjóð sem veitt yrðu framlög úr til að mæta hallarekstri skóla samkvæmt ákveðnum skilyrðum. Með þessu móti mætti stuðla að betra jafnvægi milli heildarframlaga ríkisins til framhaldsskólanna og kostnaðar þeirra.

Framlög til framhaldsskólanna taka mið af útreikningum sem eru í sjálfum sér einfaldir og ættu að vera auðskiljanlegir stjórnendum skólanna. Það þarf þó umtalsverða sérkunnáttu til að geta virkjað líkanið og látið það reikna út framlög miðað við mismunandi forsendur. Til að styrkja áætlanagerð skólanna og fjármálastjórn þeirra almennt er mjög æskilegt að menntamálaráðuneytið láti gera notendavæna útgáfu af líkaninu, jafnvel „líkan“ af líkaninu, sem stjórnendur skólanna fái í hendur. Þannig geti þeir prófað sig áfram og sett inn ólíkar forsendur til að glöggva sig betur á samhengi kennslumagns, nýtingar og afkomu.

⁵ Sjá *Fjárlagaferlið. Um útgjaldastýringu ríkisins*. Ríkisendurskoðun 2001.

Heimildir

Skýrsla til vinnuhóps um fjárlagagerð vegna framhaldsskóla (drög). Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2004.

Gögn til ófullgerðrar skýrslu um afkomu 7 framhaldsskóla 2003 (óútgefið). Menntamálaráðuneytið, 2005.

Reiknilíkan fyrir skiptingu fjárframlaga til framhaldsskóla. Um störf endurskoðunarhóps 2000–2002. Menntamálaráðuneytið, 2002.

Rekstur framhaldsskóla 2002. Sérúttekt á sjö skólum. Skýrsla starfshóps. Menntamálaráðuneytið, 2003.

Viðauki I

Afkoma framhaldsskóla 2001-2004

Raðað eftir samanlögðum halla 02-04 í %.	2001	2002	% '02	2003	%'03	2004	% '04	Höfuðstóll í árslok 2004
Snæfellsskóli						-11	-28	-11
Verkm.sk. Austurl.	1	-15,9	-13,3	-15,4	-12,6	0,8	0,6	-24,9
Flensborg	10,6	-17,7	-6,9	-26,2	-10,1	-9,4	-3,1	-65,5
Fjölbr.sk. í Garðabæ	-3,3	-4,5	-1,5	-39,5	-12,8	-14,6	-4,2	-64,8
Fjölbr.sk. Norðurl.v.	17,3	-1,4	-0,7	-31	-16,6	-1,3	-0,6	-54,3
Menntask. Laugavatni	-9,1	-6,6	-6,3	-14,1	-12,3	1,7	1,5	-32
Iðnskólinn í Rvk.	41,8	-81,6	-9,8	-9,3	-1	0,6	0,1	-46,7
Menntask. á Akureyri	-18,7	9	3	-28,4	-9,2	-10,7	-3,3	-49,8
Fjölbr.sk. Suðurlands	27,6	3,1	0,8	-26,7	-6,9	-4,5	-1	23,3
Verkmenntask. á Ak.	-24	-43,6	-8,4	-0,4	-0,1	13,7	2	-82,8
Kvennaskólinn	8,2	-6,7	-3	-9,7	-4,3	3,5	1,4	0,1
Framh.sk. Húsav.	-1,3	-3,7	-4,9	-2	-2,2	1,3	1,3	-5,6
Menntask. á Ísafirði	14,7	-7,7	-5	3,5	2,1	5,1	2,7	3,5
Framh.sk. í Vestm.	5,1	0,1	0,1	-3,7	-2,9	4,7	3,5	18,8
Menntask. Rvk	-14,9	-0,4	-0,1	-8,6	-2,6	22,3	5,7	40,9
Menntask. Hamrahlíð	-4,6	1,5	0,3	0,2	0	16,1	3,1	49,9
Framh.sk. Laugum	4,2	18,3	18,2	-11	-12,1	-2,3	-2,2	5
Menntask. v. Sund	18,2	14,4	4,6	-2,1	-0,7	4,2	1,3	13,1
Fjölbr.sk. í Breiðh.	23,6	-50,4	-9	50,7	7,5	59,8	8,8	-14,5
Fjölbr.sk. Suðurn.	-12,6	-9,3	-3	8,4	2,2	36,6	8,4	45,8
Fjölbr.sk. á Vesturl.	-22,7	11,9	3,6	14,3	4,3	1,4	0,4	-29,6
Fjölbr.sk. Ármúla.	-33,1	-5,1	-1,3	5,6	1,3	48,8	9,7	-19,9
Borgarholtsskóli	3,3	26,5	5,8	47,7	8,4	-13,7	-2,4	27,9
Menntask. í Kópavogi	-40,5	-18,2	-3,8	47,6	8,7	44,1	8	-89,2
Menntask. á Egilsst.	-14,3	29,1	16	-9,7	-6	7,8	4,3	16,5
Iðnskólinn í Hf.	-0,2	-3,6	-1,2	4	1,2	69,3	16,1	67,9
Framh.sk. A-Skaft.	1,8	0,1	0,1	9,3	13,9	10,5	14,2	20
Halli/afgangur alls	-21,9	-162,4		-46,5		284,8		-257,9
Hlutf. skóla með halla	50%	62%		62%		30%		57%

Viðauki II

Framlög til framhaldsskólanna 2002-2004 (í þús. kr.)

Raðað eftir meðatali framлага árið 2002- 2004.	Framlag úr ríkissjóði			Reiknaðir ársnemendur dag og kvöldskóla			Meðalframlag (viðfanga 101 og 109) á nemanda		
	Fjárheimildir ársins skv. ríkisreikningi (viðföng 101 og 109)			2002	2003	2004	2002	2003	2004
Menntask.Rvk	321.315	335.952	390.023	760	806	835	422,8	416,7	466,9
Kvennask. í Rvk	220.074	223.449	245.241	500	512	538	440,1	436,6	455,9
Menntask. Hamrahlíð	458.121	473.944	511.813	1.084	1.051	1.083	422,6	451,1	472,5
Fjölbrautask. Ármúla	404.728	430.264	505.611	920	1.008	1.006	439,9	427,0	502,5
Menntask. við Sund	312.895	313.382	336.294	687	695	721	455,5	450,8	466,5
Flensborgarskóli	258.275	259.893	301.083	543	561	597	475,6	463,5	504,6
Menntask. á Akureyri	295.911	309.038	325.693	630	630	641	469,7	490,6	508,5
Fjölbr.sk. í Garðabæ	295.918	309.588	349.847	592	642	666	499,9	481,9	525,0
Fjölbr.sk. Suðurn.	314.385	377.070	438.141	678	766	785	463,7	492,2	558,4
Fjölbrautask. í Breiðh	560.680	676.988	677.223	1.291	1.261	1.180	434,3	537,0	573,8
Fjölbr.sk. Suðurl.	383.469	388.103	428.056	756	728	744	507,2	532,8	575,2
Menntask. á Egilsst	181.614	161.227	183.545	353	303	315	514,5	532,7	582,8
Menntask. í Kópav.	481.653	544.187	552.351	928	976	987	519,0	557,6	559,4
Verkm.sk á Akureyri	516.656	616.772	688.210	1.010	1.083	1.126	511,5	569,7	611,1
Fjölbr.sk. Vesturl.	326.922	332.032	337.429	552	565	558	592,3	587,4	605,2
Fjölbr.sk. Nl. vestra	205.263	186.253	219.372	354	326	335	579,8	571,5	655,3
Menntask. á Ísafirði	152.623	170.287	189.866	245	283	321	623,0	601,7	590,9
Borgarholtsskóli	458.408	564.744	567.582	764	896	927	600,0	630,2	612,0
Framhaldssk. í V.m.	129.206	127.437	135.045	208	206	204	621,2	617,5	662,1
Iðnskólinn í Rvk	831.673	953.761	959.418	1.409	1.463	1.374	590,3	652,0	698,4
Framh.sk. á Húsavík	75.030	88.652	98.332	121	134	139	620,1	659,5	705,8
Iðnskólinn í Hafnarf.	294.890	342.159	431.076	447	493	544	659,7	694,1	792,5
Framh.sk. A-Sk.fellss.	61.700	66.576	73.940	90	93	98	685,6	717,1	756,3
Menntask. að Laug.v.	105.482	114.615	111.283	137	129	132	769,9	890,1	842,9
Framh.sk á Laugum	100.400	90.860	104.137	114	108	125	880,7	840,1	831,9
Verkm.sk. Austurl.	120.140	122.215	137.852	141	140	164	852,1	875,5	840,5
Samtals	7.546.116	8.243.496	8.908.440	14.554	15.052	15.310			

Viðauki III

Uppbætur til framhaldsskólanna 2002-2004

Raðað eftir samtals til hvers skóla.	2002	2003	2004	Samtals
Verkmenntaskóli Austurlands	15.186	20.226	21.649	57.061
Verkmenntaskólinn á Akureyri	9.736	19.151	20.131	49.018
Iðnskólinn í Reykjavík	47.958		67	48.025
Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum	11.528	15.770	17.961	45.260
Framhaldsskólinn á Húsavík	12.771	15.208	15.970	43.949
Framhaldsskólinn Laugum	11.122	13.078	17.196	41.396
Menntaskólinn Laugavatni	11.476	12.969	14.640	39.085
Menntaskólinn á Ísafirði	8.787	15.432	13.452	37.671
Framhaldsskólinn í A-Skaftafellssýslu	11.410	10.635	14.343	36.388
Menntaskólinn á Egilsstöðum	6.295	13.729	10.267	30.290
Menntaskólinn á Akureyri	-3.177	11.612	13.938	22.373
Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra	3.522	5.725	5.854	15.102
Borgarholtsskóli	11.015		745	11.760
Iðnskólinn í Hafnarfirði	10.051			10.051
Fjölbrautaskólinn á Vesturlandi	3.799	2.906	2.982	9.686
Fjölbrautaskóli Suðurnesja	3.452	1.365	1.621	6.438
Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	6.426			6.426
Fjölbrautaskóli Suðurlands	2.775	1.690		4.465
Menntaskólinn í Kópavogi	1.951		2.058	4.008
Fjölbrautaskólinn v. Ármúla.	3.123			3.123
Stýrimannaskólinn	2.518			2.518
Flensborg	1.547			1.547
Vélskóli Íslands	1.413			1.413
Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	919		89	1.008
Kvennaskólinn	-1.935			-1.935
Menntaskólinn v. Sund	-4.125		1.277	-2.848
Menntaskólinn í Reykjavík	-4.642			-4.642
Menntaskólinn Hamrahlíð	-5.373			-5.373
Heildargreiðslur	179.526	159.495	174.241	513.262
Þar af dreifbýlisskólar	108.682	159.495	170.005	438.182

Viðauki IV

Kostnaður á hvern ársnemanda í þúsundum króna

Raðað eftir meðaltali.	2002	2003	2004	Meðatal '02-04
Verkmenntaskóli Austurlands	965	986	836	929
Menntaskólinn að Laugarvatni	818	999	830	883
Framhaldsskólinn á Laugum	720	942	850	837
Framhaldsskólinn á Húsavík	650	674	697	674
Iðnskólinn í Hafnarfirði	668	686	665	673
Iðnskólinn í Reykjavík	648	658	698	668
Framhaldsskólinn A-Skaftafellssýslu	685	617	649	650
Fjölbautaskóli Norðurlands vestra	584	667	659	637
Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum	621	635	639	632
Menntaskólinn á Ísafirði	654	589	575	606
Borgarholtsskóli	565	577	627	590
Fjölbautaskóli Vesturlands	571	562	603	579
Verkmenntaskólinn á Akureyri	555	570	599	575
Fjölbautaskóli Suðurlands	503	569	581	551
Fjölbautaskólinn í Garðabæ	507	543	547	533
Menntaskólinn í Kópavogi	539	509	515	521
Menntaskólinn á Egilsstöðum	432	565	558	518
Flensborgarskóli	508	510	520	513
Menntaskólinn á Akureyri	455	536	525	505
Fjölbautaskólinn í Breiðholti	473	497	523	498
Fjölbautaskóli Suðurnesja	477	481	512	490
Kvennaskólinn í Reykjavík	454	456	449	453
Menntaskólinn við Sund	434	454	461	450
Menntaskólinn við Hamrahlið	421	451	458	443
Fjölbautaskólinn við Ármúla	445	421	454	440
Menntaskólinn í Reykjavík	423	427	440	430

Viðauki V

Fjöldi nemenda á ársverk

Raðað eftir fjölda nem. á ársverk 2004	Ársverk allra starfsmanna			Ársmemendur			Nemendur á ársverk		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Verkmenntaskóli Austurlands	31,7	33,1	31,6	141	140	164	4,5	4,2	5,2
Menntaskólinn að Laugarvatni	27,7	28,0	23,7	137	129	132	4,9	4,6	5,6
Framhaldsskólinn á Húsavík	21,3	23,0	22,4	121	134	139	5,7	5,8	6,2
Iðnskólinn í Reykjavík	216,5	220,5	207,9	1.409	1.463	1.374	6,5	6,6	6,6
Fjölbrautaskóli Norðurl. V.	51,7	50,0	49,9	354	326	335	6,9	6,5	6,7
Framhaldssk. í Vestm.	31,5	30,3	29,7	208	206	204	6,6	6,8	6,9
Framhaldsskólinn á Laugum	20,7	21,6	18,1	114	108	125	5,5	5,0	6,9
Fjölbrautaskóli Suðurlands	90,3	96,8	100,6	756	728	744	8,4	7,5	7,4
Menntaskólinn á Ísafirði	38,3	37,7	42,9	245	283	321	6,4	7,5	7,5
Fjölbrautaskóli Vesturlands	76,6	75,1	74,6	552	565	558	7,2	7,5	7,5
Borgarholtsskóli	103,0	114,2	122,4	764	896	927	7,4	7,8	7,6
Verkmenntaskólinn á Akureyri	139,5	142,1	145,5	1.010	1.083	1.126	7,2	7,6	7,7
Iðnskólinn í Hafnarfirði	60,0	65,8	67,4	447	493	544	7,4	7,5	8,1
Menntaskólinn á Egilsstöðum	38,0	38,2	38,9	353	303	315	9,3	7,9	8,1
Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	156,7	153,9	143,2	1.291	1.261	1.180	8,2	8,2	8,2
Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	75,1	81,7	80,7	592	642	666	7,9	7,9	8,3
Flensborgarskóli	66,2	68,6	71,5	543	561	597	8,2	8,2	8,3
Menntaskólinn í Kópavogi	127,5	120,7	116,7	928	976	987	7,3	8,1	8,5
Framhaldssk. A-Skaftafellss.	14,7	12,8	11,4	90	93	98	6,1	7,3	8,6
Fjölbrautaskólinn við Ármúla	104,8	108,4	115,6	920	1.008	1.006	8,8	9,3	8,7
Fjölbrautaskóli Suðurnesja	78,2	84,1	86,6	678	766	785	8,7	9,1	9,1
Menntaskólinn á Akureyri	73,6	71,5	69,5	630	630	641	8,6	8,8	9,2
Kvennaskólinn í Reykjavík	54,9	54,7	54,7	500	512	538	9,1	9,4	9,8
Menntaskólinn við Hamrahlíð	112,9	110,6	108,8	1.084	1.051	1.083	9,6	9,5	10,0
Menntaskólinn við Sund	72,7	72,4	71,9	687	695	721	9,5	9,6	10,0
Menntaskólinn í Reykjavík	72,7	76,3	79,5	760	806	835	10,5	10,6	10,5