

# Eftirfylgni: *Rekstrarstaða og reiknilíkan framhaldsskóla*

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki þær þrjár ábendingar sem stofnunin beindi til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2014. Fyrsta ábendingin sneri að því að bregðast þyrfti við rekstrarvanda framhaldsskólanna. Samanlagður höfuðstóll þeirra og rekstrarafgangur var jákvæður í lok árs 2016 auk þess sem gert er ráð fyrir 650 m.kr. hækkun á framlagi til málefnasviðs framhaldsskólastigsins í fjármálaáætlun 2017–21. Í ósamþykktari fjármálaáætlun 2018–22 er aftur á móti áætlað að lækka framlög um 630 m.kr. á tímabilinu vegna styttingu námstíma. Ríkisendurskoðun mun fylgjast með þróun mála og taka málið upp að nýju verði þess þörf.

Seinni tvær ábendingar stofnunarinnar lutu að reiknilíkani framhaldsskólanna, þ.e. að nýta þyrfti það betur við fjárlagagerð og sem virkt stjórn- og samskiptatæki. Ráðuneytið vinnur að endurskoðun reiknilíkansins og stefnir að því að nota það við fjárlagavinnu fyrir árið 2018. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að ljúka endurskoðun reiknilíkansins sem fyrst og nýta það til að bregðast við rekstrarvanda einstakra framhaldsskóla og tryggja jafnræði við útdeilingu fjármuna. Þá hvetur stofnunin ráðuneytið til að hækka launastiku líkansins svo að hún endurspegli raunveruleg meðallaun framhaldsskólakennara.

## Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2014

Í skýrslunni [Rekstrarstaða og reiknilíkan framhaldsskóla](#) (2014) var kannað hvernig rekstur framhaldsskóla hefði þróast á árunum 2008–13. Fram kom að rekstur þeirra stæði höllum fæti en 16 skólar af 28 voru reknir með halla árið 2013. Í lok ársins var samanlögð rekstrarafkoma skólanna neikvæð um 109 m.kr. og eiginfjárstaða þeirra neikvæð um 99 m.kr. Rót rekstrarvandans var talin vera samdráttur í fjárveitingum sem ráðuneytið mætti með lækkuðum viðmiðum vegna launa- og húsnæðiskostnaðar.

Þá var skoðað hvernig reiknilíkan framhaldsskólanna nýttist. Bent var á að vikið hefði verið nokkuð frá því mark-

miði að nota það til að áætla rekstrarkostnað skólanna, m.a. með því að lækka launaviðmið. Reiknilíkanið ætti einnig að vera stjórn- og samskiptatæki en ýmsir annmarkar væru á líkaninu og beitingu þess. Það hefði ekki verið endurskoðað síðan 2003 og væri flókið og ógagnsætt. Þá kom fram að ráðuneytinu væri kunnugt um fjárhagsvanda framhaldsskólanna og ynni að nýju reiknilíkani í samræmi við nýja aðalnámskrá frá 2011. Námskráin hefði opnað fyrir styttingu náms auk þess sem sameining og sveigjanlegra rekstrarform framhaldsskóla hefði verið boðað í frumvarpi til fjárlaga 2014.

## Ábendingar árið 2014

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2014. Í fyrsta lagi þyrfti að bregðast við bágri rekstrarstöðu framhaldsskólanna og stuðla að auknu samræmi milli fjárveitinga og þjónustu þeirra. Stofnunum væri óheimilt að efna til útgjalda umfram fjárheimildir og bæri ráðuneytinu að sjá til þess að eftir því væri farið eða leggja til breytingar á þjónustu skólanna að öðrum kosti.

Í öðru lagi beindi Ríkisendurskoðun því til ráðuneytisins að nýta þyrfti reiknilíkanið betur til að áætla framlög til framhaldsskóla við fjárlagagerð. Launastikan þyrfti að miða við raunverulegan launakostnað skólanna enda væru laun stærsti útgjaldaliður þeirra. Vanmat gæti því valdið skólunum alvarlegum rekstrarvanda. Stofnunin benti í þriðja lagi á að nýta þyrfti líkanið sem virkt stjórn- og samskiptatæki. Kynningar og aðgangur að því þyrftu að vera fullnægjandi og það sjálft gagnsætt og forsendur skýrar. Einnig ætti það að stuðla að jafnræði og sjálfsábyrgð skóla og faglegu starfi þeirra.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunum árið 2014 kom fram að fjárveitingar til framhaldsskóla hefðu lækkað umtalsvert frá 2008. Til að mæta því hefði launastika reiknilíkansins verið lækkuð og

hefðu skólarnir sjálfir lækkað rekstrarkostnað eftir fremsta megni. Dráttur á innleiðingu laga um framhaldsskóla hefði tafið endurskoðun reiknilíkansins. Unnið væri að stefnu-mörkun í menntamálum þar sem ljóst væri að frekari lækkun rekstrarkostnaðar kallaði á kerfisbreytingu.

## Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Í nóvember 2016 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum mennta- og menningarmálaráðuneytis við því hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar og þá með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör á fyrri hluta árs 2017.

Í svörum ráðuneytisins kom fram að rekstrarstaða framhaldsskóla hefði batnað töluvert. Í árslok 2014 hefði sam- anlagður halli þeirra verið um 344 m.kr. sem næmi 2% af heildarfjárheimild. Veittar hefðu verið 600 m.kr. til að styrkja rekstur framhaldsskóla í fjárlögum 2015–16, m.a. með hækkun launastiku reiknilíkansins. Þá hefði hluti upp- safnaðs halla skólanna verið felldur niður í lokafjárlögum 2015. Í nóvember 2016 hefði rekstrarafgangur skólanna verið um 235 m.kr. Í fjármálaáætlun 2017–21 væri gert ráð fyrir 650 m.kr. árlegri hækkun til málefnasviðs framhalds- skólastigsins.

Í lok árs 2016 var eiginfjárstaða framhaldsskólanna jákvæð um alls 83 m.kr. og var rekstrarafgangur 57 m.kr. Ríkisend- urskoðun telur ráðuneytið því hafa brugðist við rekstrar- vanda þeirra á heildina litið. Stofnunin telur ráðuneytið þó þurfa að taka sérstaklega á rekstrarvanda einstakra skóla. Af 27 framhaldsskólum voru 11 reknir með halla í lok árs 2016, þar af voru sjö með neikvæða eiginfjárstöðu eða tæplega fjórðungur skólanna. Hinir fjórir gengu á jákvæða eiginfjárstöðu sína frá fyrra ári til að mæta halla í rekstri. Fjölbrautaskóli Suðurlands var með jákvæðan höfuðstól sem nam 73 m.kr. og 84 m.kr. rekstrarafgang í lok árs 2016. Þannig stendur hann nánast einn undir því að samanlögð eiginfjárstaða framhaldsskólanna er jákvæð. Mikið ójafn- ræði er því milli einstakra skóla og hvetur Ríkisendur- skoðun ráðuneytið til að bæta úr því.

Ráðuneytið greindi frá því að unnið hefði verið að endur- skoðun reiknilíkansins frá hausti 2016 en unnið hefði verið að því með hléum í nokkur ár. Stefnt væri að því að nýtt reiknilíkan yrði notað við fjárlagavinnu fyrir árið 2018. Það myndi gefa skýrari mynd af endanlegri fjárheimild skóla við upphaf hvers árs ásamt því að vera samskipta- og stjórn-

tæki. Þá myndi samsetning líkansins leiða til réttlátrar skiptingar fjármagns milli framhaldsskóla.

Ráðuneytið benti á að launastika líkansins hefði lækkað um 55,5% frá 2014–16. Árið 2016 hefði launastikan verið 5% undir meðaldagvinnulaunum framhaldsskólakennara. Þá sé áætlað að auka framlög til málefnasviðs framhaldsskóla samkvæmt fjármálaáætlun 2017–21. Launastikan gæti því verið komin 1,6% yfir meðaldagvinnulaun framhaldsskóla- kennara árið 2021. Ríkisendurskoðun bendir á að miða skuli við meðalárslaun kennara skv. reglugerð nr. 335/1999 um reiknilíkan, en í þeim felast fleiri þættir en dagvinnu- laun. Þá vekur stofnunin athygli á því að ekki er gert ráð fyrir auknum framlögum til skólanna í ósamþykktari fjár- málaáætlun 2018–22. Þar kemur þvert á móti fram að framlög til framhaldsskólastigsins lækki um 630 m.kr. á tímabilinu vegna sparnaðar sem náist með styttingu náms. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að samræma launastiku og meðalárslaun kennara, enda megi rekja stærstan hluta rekstrarhalla framhaldsskóla til vanáætlaðs launakostnaðar.

Ríkisendurskoðun fagnar því að unnið sé að endurskoðun reiknilíkansins þar sem útteiling fjármuna samkvæmt nú- gildandi reiknilíkani sé hvorki til þess fallin að tryggja jafnræði skólanna né að fjármagna alla rekstrarþætti þeirra. Stofnunin telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingar sínar að svo stöddu en hvetur ráðuneytið til að ljúka vinnu við endurskoðun reiknilíkansins, nýta það til að jafna stöðu skólanna og tryggja þeim fjármögnun samkvæmt raun- hæfum áætlunum og raunverulegum launakostnaði.

## Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnáætlunendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofn- unin þar megináherslu á að kanna hvort þeir anmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti fékk drög að þess- ari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.