

# HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

---

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda v/Sturlugötu

Sími: 525-4500/525-4553

Fax: 525-4096

Heimasíða: [www.ioes.hi.is](http://www.ioes.hi.is)

Tölvufang: [ioes@hag.hi.is](mailto:ioes@hag.hi.is)

Skýrsla nr. C04:10

## **Reiknilíkan og nemendafjöldi framhaldsskóla**

Skýrsla til vinnuhóps um fjárlagagerð  
vegna framhaldsskóla

Desember 2004

## Efnisyfirlit

1	Inngangur .....	3
2	Framhaldsskólar .....	3
2.1	Inntökuskilyrði .....	3
2.2	Fjarnám .....	4
2.3	Nám í öldungadeild .....	5
2.4	Endurmenntun .....	5
2.5	Innritunar-og efnisgjöld .....	6
2.6	Brottfall og próftaka .....	7
3	Fjárlög og reiknilíkan .....	8
3.1	Reiknilíkan .....	9
3.1.1	Almennar forsendur .....	9
3.1.2	Sérstakar forsendur .....	11
3.1.3	Reiknilíkanið Rita II .....	11
3.1.4	Smæðar- og fjarlægðaruppbætur .....	12
3.1.5	Uppgjör .....	13
3.1.6	Hvernig breytast fjárframlögin við breytingu á nemendafjölda? .....	13
3.2	Spálíkön .....	15
3.3	Skólasamningar .....	16
3.4	Tímasetning umsókna .....	16
3.5	Stefna stjórnvalda .....	16
4	Sjónarmið framhaldsskólanna .....	17
4.1	Reiknilíkanið .....	17
4.2	Skipulag kennslu og óvissa .....	19
4.3	Forgangur og samkeppni .....	20
5	Tillögur .....	21
5.1	Skólasamningar .....	21
5.2	Spár .....	21
5.3	Reiknilíkan .....	21
5.4	Stefna stjórnvalda og forgangsröðun .....	22
5.5	Forgangsröðun .....	23
5.6	Hlutverk framhaldsskóla og símenntun og endurmenntun .....	23
5.7	Samkeppni um nemendur .....	23
6	Heimildaskrá .....	25



## 1 Inngangur

Framhaldsskóli nútímans hefur mun víðtækara hlutverk en skóli gærdagsins. Honum er í fyrsta lagi ætlað að veita nemendum sem eru að ganga upp úr grunnskólum viðbótarmenntun og búa þá undir að taka virkan þátt í lýðræðisþjóðfélagi. Í öðru lagi hafa sumir skólar látið æ meira til sín taka á sviði símenntunar og endurmenntunar. Í þriðja lagi hafi tæknibreytingar á sviði fjarskipta gert fólki mögulegt að stunda fjarnám. Þessi þróun gerir það að verkum að mun erfiðara er en áður að líta eingöngu á framhaldsskóla sem eðlilegt framhald grunnskóla.

Í þessari skýrslu er fjallað um þá aðferðafræði sem notuð hefur verið til að ákveða fjárframlög til framhaldsskólanna og bent á leiðir til úrbóta.

## 2 Framhaldsskólar

Í 76. grein stjórnarskrá landsins er kveðið á um að öllum skulu tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Í því hefur verið talið felast að yfirvöldum beri að sjá börnum og unglingum fyrir almennu skyldunámi og gera nemendum síðan kleift að halda áfram námi í framhalds- og háskólum. Haustið 2004 töldust framhaldsskólar landsins vera 32 og má skipta þeim í eftirfarandi flokka: fjölbrautaskólar; iðn- og verkmenntaskólar; menntaskólar; og aðrir skólar sem veita sérhæft nám á framhaldsskólastigi. Áfangakerfi er við lýði í flestum skólanna en bekkjakerfi í sex þeirra.

### 2.1 Inntökuskilyrði

Samkvæmt aðalnámsskrá framhaldsskólanna<sup>1</sup> eiga allir sem lokið hafa námi í grunnskóla eða öðru jafngildu námi kost á að hefja nám í framhaldsskóla, en inntaka nemenda á einstakar námsbrautir ræðst af árangri í grunnskóla eða starfsþjálfun þar sem hennar er krafist. Enda þótt allir nemendur eigi rétt á framhaldsskólanámi geta þeir þurft að sætta sig við að stunda nám á öðrum brautum eða skólum en hugur þeirra stóð til, þar sem nemendur, sem fullnægja inntökuskilyrðum samkvæmt reglugerðinni, hafa forgang að innritun á viðkomandi námsbraut.

---

<sup>1</sup> Einnig er kveðið á þetta í reglugerð nr. 98/2000

Til þess að hefja nám á bóknámsbrautum framhaldsskóla þurfa nemendur að þreyta a.m.k. fjögur samræmd próf og verða tvö af þeim að vera íslenska og stærðfræði. Til þess að innritast á starfsnámsbrautir þurfa nemendur að hafa lokið skyldunámi í samræmi við ákvæði aðalnámskrár grunnskóla ásamt samræmdum lokaprófum í a.m.k. íslensku og stærðfræði. Skólameisturum er einnig heimilt að setja viðbótarskilyrði til inngöngu, sem miðast við mat á frammistöðu nemenda í verk- og listgreinum í grunnskóla og/eða mat á öðrum þáttum sem benda til fullnægjandi inntökuskilyrða. Þeir nemendur sem ekki uppfylla skilyrði reglugerðar til inntöku á einstaka námsbrautir eiga kost á að hefja nám á almennri námsbraut eða í sérdeildum.

## 2.2 Fjarnám

Tæknibylting síðustu ára hefur gert fólki kleift að stunda dreifnám og fjarnám og æ fleiri hafa síðustu ár notfært sér þennan möguleika til að stunda nám. Árið 1997 voru 232 nemendur í fjarnámi í framhaldsskólum landsins eða 1,2% af nemendum, en árið 2003 hafði þessi fjöldi nær nífaldast og stunduðu þá 1940 nemendur fjarnám eða 8,5% nemenda á framhaldsskólastigi. Tíu framhaldsskólar buðu upp á fjarnám haustið 2003 og stunduðu langflestir nám við Fjölbrautaskólann við Ármúla og Verkmenntaskólann á Akureyri.<sup>2</sup>

Fjarnám lítur í öllum meginatriðum sömu grundvallarlögmálum skólastarfs og annað nám, en nemendur sem stunda fjarnám eru vitanlega ekki jafn frekir til plássins í skólum sínum og þeir sem stunda þar hefðbundinn dagskóla. Eigi að síður þurfa skólar að búa yfir ákveðnum búnaði til að hægt sé að bjóða upp á fjarnám, en kostnaður við hvern nemanda í slíku námi er þó lægri en í dagskólum. Allt fram á síðustu ár tíðkaðist að nemendur í fjarnámi kæmu saman til að fylgjast með tímunum, en örur tækni framfarir hafa gert nemendum mögulegt að nota venjulegar heimatölvur til fjarnáms.

---

<sup>2</sup> Heimild: Hagstofa Íslands

### 2.3 *Nám í öldungadeild*

Að undangengnu samþykki menntamálaráðherra er framhaldsskólum heimilt að bjóða upp á öldungaeildarnám. Nám sem boðið er upp á í öldungaeildum skal vera jafngilt námi á einstökum námsleiðum framhaldsskólans. Samkvæmt reglugerð um fullorðinsfræðslu og endurmenntun er nám í öldungaeildum skilgreint sem „almenn og sérhæfð fræðsla fyrir fullorðna sem hentar ekki að sækja reglulega kennslu í dagskóla“.<sup>3</sup> Í ljósi þess að námið er miðað við fullorðna nemendur skulu nemendur samkvæmt reglugerð að jafnaði vera orðnir 18 ára þegar þeir hefja námið. Skólameistarar hafa þó heimild til þess að veita yngri nemendum inngöngu við sérstakar aðstæður. Lögum samkvæmt skulu nemendur í öldungadeild greiða gjald sem nemur sem næst þriðjungi kennslulauna. Kennsla í öldungaeildum fer yfirleitt fram seinni hluta dags eða á kvöldin enda stunda margir nemendur vinnu með námi.

Á árunum 1997-2002 fækkaði kvöldskólanemendum við framhaldsskóla landsins um nær 600. Þeir voru nálega 2.900 árið 1997 en liðlega 2300 fimm árum síðar. Árið 1997 voru kvöldskólanemendur 14,3% af framhaldsskólanemum, en hlutfallið hafði lækkað í 10,7% árið 1997. Á árinu 2003 fjölgaði þeim aftur í nærri 2.700 og var hlutfall þeirra þá 11,7% af heild. Það árið var boðið upp á kvöldnám við 13 af 31 framhaldsskóla landsins.<sup>4</sup>

Mörkin á milli hefðbundins dagskóla og kvöldskóla hafa orðið óskýrari á síðustu árum og nokkuð mun um að nemendur í dagskóla stundi einnig nám í kvöldskóla.

### 2.4 *Endurmenntun*

Framhaldsskólum er einnig heimilt að undangengnu samþykki menntamálaráðherra að starfrækja endurmenntunarnámskeið. Námskeið af þessu tagi geta verið haldin eingöngu á vegum skólans eða í samvinnu við faggreinafélög, stéttarfélög, atvinnurekendur eða aðra hagsmuna- eða áhugahópa.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Sjá reglugerð nr.279/2000

<sup>4</sup> Heimild: Hagstofa Íslands

<sup>5</sup> Sjá reglugerð nr.279/2000

Menntamálaráðherra getur einnig gefið heimild til þess að starfrækt sé innan veggja framhaldsskólanna fullorðinsfræðslumiðstöð, sem ætluð er að skipuleggja og reka fræðslu og kynningarstarf fyrir fullorðna. Slík miðstöð yrði starfrækt í samvinnu við sveitarfélög, faggreinafélög, stéttarfélög, atvinnurekendur eða aðra hagsmuna- eða áhugahópa. Gera skal samstarfssamning um slíka starfsemi þar sem rekstrargrundvöllur er tryggður og skal starfsemin hafa sjálfstæðan fjárhag og bókhald.

Í þessu samhengi er rétt að minna á að samkvæmt samkeppnislögum verða fyrirtæki, sem starfa að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar, svo sem framhaldsskólar, að skilja fjárhagslega að þann þátt starfseminnar sem nýtur einkaleyfis eða verndar frá þeim þætti rekstrarins sem er í frjálsri samkeppni við einkaaðila. Sumt af þeirri starfsemi sem boðið er upp á í framhaldsskólum landsins má tvímælalaust telja að sé í samkeppni við einkaaðila og því þarf að huga vandlega að þeim fjárhagslega aðskilnaði, sem hér hefur verið nefndur, í starfi skólanna.

### 2.5 *Innritunar-og efnisgjöld*

Menntamálaráðherra skipar sérstaka fimm manna skólanefnd við framhaldsskóla. Samkvæmt lögum ákveður skólanefnd upphæð innritunargjalds og efnisgjalds sem nemendur þurfa að greiða við upphaf skólaárs eða námsannar og er þetta gjald nú að hámarki 8.500 kr á skólaári. Innritunargjaldið skal taka mið af kostnaði vegna sem fellur til vegna ýmis konar kennsluefnis og pappírsvara sem nauðsynlegt er fyrir skólann að láta nemendum í té. Heimilt er að krefja nemendur sem innritast utan skilgreinds innritunartíma um 25% hærra innritunargjald, aukaálagið skal renna í skólasjóð sem ráðstafað er í þágu nemenda. Einnig eru innheimt efnisgjöld af nemendum sem eru í verklegu námi, samkvæmt núgildandi lögum eru þessi gjöld að hámarki 25.000 kr. á önn. Gert er ráð fyrir að öldungadeildarnemar séu krafðir um þriðjung kennslukostnaðar og innritunargjöld eins og aðrir.<sup>6</sup>

Framhaldsskólunum er heimilt að innheimta sérstakt endurinnritunargjald af nemendum sem endurinnritast í bekkjardeild eða áfanga og skal upphæð gjaldsins miðast við 500 kr. fyrir hverja ólokna einingu frá síðustu önn. Ekki er heimilt að taka gjald fyrir endurtöku- og sjúkrapróf. Heimild til kröfu endurinnritunargjalds gildir

---

<sup>6</sup> Lög um framhaldsskóla nr.80/1996

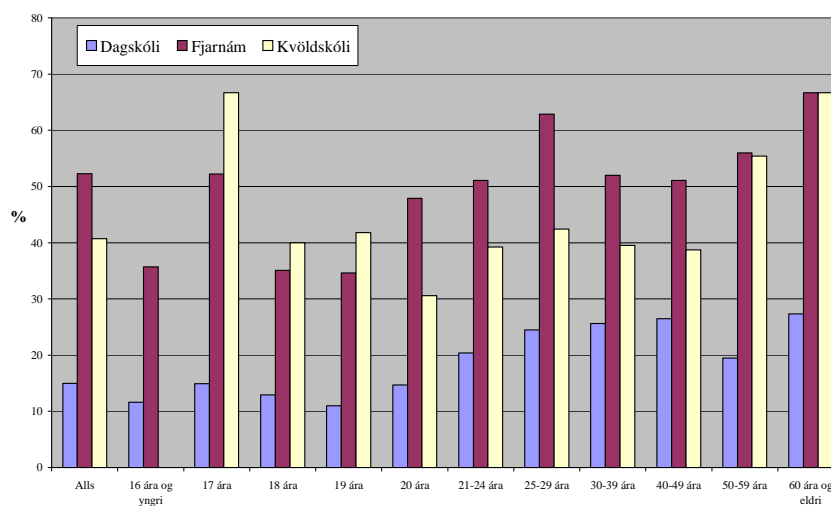
þrátt fyrir að nemandi flytjist milli framhaldsskóla. Geri nemandi hlé á námi, gildir heimild til endurinnritunargjalda í fjögur ár frá lokum síðasta námsáfangs.<sup>7</sup>

Kostnaður við endurmenntunarnámskeið skal vera aðgreindur frá öðrum rekstri skólans og er skólunum óheimilt að veita framlög til námskeiðanna af rekstarfé sínu. Þátttakendur í slíkum námskeiðum og/eða framlög samstarfsaðila að námskeiðinu skulu greiða gjöld sem standa að fullu undir tilfallandi kostnaði við námskeiðahaldið.

## 2.6 Brottfall og próftaka

Haustið 2003 skiluðu sér ekki til prófs 15% þeirra nemenda sem veturinn 2002-2003 höfðu stundað hefðbundið nám við framhaldsskóla. Hlutfall brottfalls var mun hærra í kvöldskólum (41%) og í fjarnámi (53%). Brottfall er mismunandi eftir skólum og tegund náms. Það er mun meiri í starfsnámi en í bóklegu námi, og minna í skólum með bekkjarkerfi en í áfangaskólum. Þá er brottfall ólíkt eftir aldri nemenda. Í dagskóla er brottfall hæst meðal nemenda sem eru 25-50 ára eða yfir sextugu, en í kvöldskóla er það hæst hjá 17 ára nemendum og þeim elstu. Brottfall í fjarnámi er minnst meðal nemenda sem eru 16, 18 eða 19 ára, en mest hjá 17 ára nemendum og þeim sem eru 56 ára og eldri.<sup>8</sup>

**Mynd 2.1 Brottfall í dagskóla, fjarnámi og kvöldskóla í framhaldsskólum veturinn 2002-2003. Allt nám.**



<sup>7</sup> Reglugerð um endurinnritun nr. 333/1997

<sup>8</sup> Heimild: Hagstofa Íslands



Haustið 2000 voru 19.159 nemendur skráðir í framhaldsskóla sem fá framlög með hliðsjón af reiknilíkani menntamálaráðuneytisins. Um 78% þeirra gengu til prófs um jólin, en þremur árum síðar hafði þetta hlutfall hækkað í 83%.

### 3 Fjárlög og reiknilíkan

Frá árinu 1991 hefur fjárlagagerð ríkisins farið fram með svonefndu rammaskipulagi. Með rammaskipulagi er átt við að á hverju fjárlagaári ákveður ríkisstjórn heildarútgjöld ríkissjóðs. Af þessum heildarútgjöldum er hverju ráðuneyti úthlutað ákveðinni fjárhæð, eða fjárhagsramma. Þessi fjárhæð er hámarksfjárhæð sem hvert ráðuneyti fyrir sig hefur til úthlutunar. Fjárveitingum er síðan úthlutað til einstakra stofnana og verkefna. Rammarnir eru lagðir til grundvallar á öllum stigum stjórnsýslunnar og bera einstakir ráðherrar og ráðuneyti fjárhagslega ábyrgð á forgangsörðun og skiptingu útgjalda. Alþingi tekur afstöðu til þessarar skiptingar við afgreiðslu fjárlaga, en eftir að fjárlög hafa verið samþykkt er afskiptum þingsins lokið. Ráðuneytum og forstöðumönnum starfsmanna er síðan ætlað að sjá til þess að útgjöld haldist innan fjárlaga. Rammafjárlagagerð gerir þannig kröfu til þess að allir sem að fjárlagagerð koma – Alþingi, ráðherrar, ráðuneyti og einstakar stofnanir – taki mið af þeirri staðreynd að á hverju ári þarf að skipta takmörkuðum fjármunum á milli ólíkra málaflokka og því er nauðsynlegt að forgangsraða og velja á milli verkefna.

Rammafjárlagagerð gerir kröfu til þess að stjórnvöld móti stefnu í ríkisfjármálum sem nær lengra en til næsta fjárlagaárs. Því er mikilvægt að greina útgjalda- og tekjuhorfur næstu ára og móta ríkisfjármálastefnu sem endurspeglar þau markmið sem sett eru um heildarafkomu ríkissjóðs og áherslur í einstökum málaflokkum.

Forsenda þess að stjórnvöld geti markað sér stefnu í skiptingu útgjalda á milli ráðuneyta, og ráðuneytin síðan ákveðið skiptinguna á milli einstakra málaflokka, er að fyrir liggi traustar upplýsingar um heildarkostnað. Til þess að fjármála- og menntamálaráðuneyti geti áætlað kostnað við framhaldsskóla er því nauðsynlegt að fyrir liggi áreiðanlegar upplýsingar um fjölda nemenda og þann kostnað sem gert er ráð fyrir að hver nemandi hafi í för með sér. Sá nemendafjöldi sem miðað er við í fjárlögum þarf engan veginn að vera sá hinn sami og spár áætla að hafi hug á að sækja nám í framhaldsskólum. Sé hann lægri blasir við að takmarka verður aðgang að

framhaldsskólum og forgangsraða í skólana. Mikilvægt er að full samstaða ríki á milli fjármála- og menntamálaráðuneytis um þann fjölda nemenda sem fjárlög miða við.

### 3.1 *Reiknilíkan*

Á árinu 1993 var hafist handa við gerð reiknilíkans sem hægt væri að nota til að áætla útgjöld framhaldsskólana. Drög að slíku líkani komu fyrst fram árið eftir og á næstu árum var byrjað að nota líkanið til að áætla kostnað við rekstrarhluta skólanna, þ.e. þann hluta sem ekki tengdist beinum kostnaði við kennslu heldur rekstri húsnæðisins og skyldum liðum.<sup>9</sup> Í framhaldi af því var ákveðið að setja ákvæði inn í nýju lögum um framhaldsskóla nr. 80/1996 um að kennslukostnaður við framhaldsskóla skyldi metinn út frá sérstökum reglum eða reiknilíkani. Árið 1998 var reiknilíkanið, sem ber nafnið Rita, notað við fjárlagagerð og einnig látið ná til kennsluhlutans og þannig hefur líkanið verið notað æ síðan. Í reglugerð nr. 335/1999 um líkanið er kveðið á um að líkanið skuli endurskoðað eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti og er ný útgáfa af því, Rita II, nú í notkun.

Hlutverk reiknilíkansins er að tryggja jafnræði skóla til fjárveitinga í samræmi við stærð, gerð, staðsetningu og samsetningu náms. Reiknilíkanið tekur til fjárveitingu til kennslu, kennslutengdra starfa, annarra starfa í skólum og rekstrarþátta sem skólarnir geta óhindrað fært á milli fjárlagaliða. Forsendur líkansins eru hinar sömu fyrir alla skóla, en þeim má skipta í tvennt. Annars vegar forsendur sem hafa sama tölugildi fyrir alla skóla, og hins vegar sérstakar forsendur fyrir hvern skóla.

#### 3.1.1 Almennar forsendur

Almennar forsendur líkansins eru eftirfarandi: kennslustundafjöldi á nemanda á viku; bekkja- eða hópstærð; almenn nýtingarkrafa eða meðalfjöldi nemenda í bekk eða hópi; launatengd gjöld; hlutfallstengingar kennslutengdra starfa við kennslukostnað; og hlutfallsleg skipting útreiknaðs kennslustundafjölda á milli dag- og eftirvinnu. Gert er ráð fyrir að hlutfall kennslustofa af heildarhúsnæði skóla sé 40%, en það samsvarar meðaltalshlutfalli í framhaldsskólum landsins.

---

<sup>9</sup> Drög að handbók, Rita II, ágúst 2003

Í reiknilíkaninu er tekið tillit til virkni nemenda í námi. Gert er ráð fyrir 35 vikustundum á nemanda, og þar með að nemendur ljúki 17,5 einingum á önn og stúdentsprófi á fjórum árum. Þessar tölur liggja að baki hugtakinu ársnemandi. Í endurskoðuðu reiknilíkani, sem nefnist Rita II, er námsgreinum skipt upp í greinaflokkka. Í hverjum flokki er ákveðið hópviðmið og nýtingarkrafa, en margfeldi þeirra tveggja talna gefur þann lágmarksfjölda nemenda sem þarf að vera í hverjum námsgreinaflokki til að skólinn fái greiddan fullan kostnað við kennsluna.

Hópviðmiðin byggjast á hefðum í íslensku skólastarfi. Fæst er gert ráð fyrir 12 nemendum í hópi og er það viðmið í verklegum áföngum, en mest miðað við 25 nemendur í hópi í bóklegum áföngum og hægferðum. Nýtingarkrafan er 77,46% í öllum áföngum nema áföngum á almennri braut eða fornámi, en þar er hún 65,84% og þar eru hópviðmiðin einnig lægri. Þessar hlutfallstölur voru upphaflega ákveðnar út frá meðalnýtingu haustsins 1996 og hefur ekki verið talin ástæða til að breyta þeim síðan.

Eins og betur kemur fram í grein 3.1.4. er skólunum reiknað húsnæði á grundvelli nemendatalna, samsetningar námsins og nýtingar þeirrar aðstöðu sem til þarf samkvæmt stöðlum líkansins. Þetta reiknaða húsnæði er ýmist meira, minna eða jafnt og raunhúsnæði skólanna. Þar sem framlög til ýmissa rekstrarþátta eru bundin stærð hins reiknaða húsnæðis skiptir þessi reikningur verulegu máli fyrir afkomu skólanna. Við endurskoðun á líkaninu 2002 var skerpt á þessari aðferð. Þótti þá strax sem sumum skólanna reiknaðist óhæfileg naumt húsnæðið og var aukið kafla í forritið og fjármunum til skiptanna, sem minnkaði bilið á milli hins reiknaða húsnæðis og raunhúsnæðisins. Þessi aukning var ekki látin ná til bekkjaskóla með ársáfanga, þ.e. skóla sem kenna sama áfangann óslitið allan veturinn. Segja má að með þessu sé gerð ívið hærri nýtingarkrafa til slíkra skóla.

Samspil hópviðmiðs og nýtingarkröfu gefur þann lágmarksfjölda nemenda í hverjum hópi sem talinn er þurfa til að áfanginn beri sig fjárhagslega. Nái skóli betri nýtingarkröfu, þannig að lágmarksfjöldinn í hópi verði hærri, er honum umbunað fyrir það með því að fá að halda þeirri umframfjárhæð. Þannig skapar þetta fyrirkomulag ákveðinn hvata fyrir skólana til að ná nýtingu umfram lágmarkspörf. Framlöggin eru því árangurstengd í þeim skilningi að nýting kennslustunda og húsnæðis umfram

ákveðin mörk skilar skólum rekstarafgangi, sem er þeim mun meiri sem nýtingin er betri.

### 3.1.2 Sérstakar forsendur

Sérstakar forsendur líkansins, skv. drögum að nýrri reglugerð<sup>10</sup>, eru eftirfarandi: fjarlægð skóla frá Reykjavík, mæld sem lengd vega í km. eða á annan sambærilegan hátt; fermetrafjöldi heimavista; fjöldi nemenda sem rúmast í heimavist; áætlaðir ársnemendur næstkomandi fjárlagaárs; launastika kennara í byrjun yfirstandandi árs; árslaun og yfirvinna skólameistara í byrjun yfirstandandi árs; heiti kenndra áfanga; fjöldi skráðra nemenda í áfanga; fjöldi pófaðra nemenda í áfanga; og sérmerking áfanga.<sup>11</sup>

### 3.1.3 Reiknilíkanið Ritu II

Í gagnagrunni reiknilíkansins Ritu II eru varðveittir áfangar framhaldsskóla allt aftur til ársins 1996. Í þessum áfangalista eru allir áfangar sem metnir hafa verið af menntamálaráðuneytinu og þeir flokkaðir eftir eðli sínu. Metið er og ákveðið hvaða kennsluáðstöðu hver áfangi þarf, hópviðmið hans og nýtingarkrafa sem gerð er. Áfangalistar skólanna eru bornir saman við þennan grunn og framlög reiknuð eða áætluð á þeim forsendum

Þegar gögn eru flutt í Ritu reiknar líkanið fjárframlög til framhaldsskólanna. Sjálfkrafa uppreikningur á sér stað við flestar breytingar sem gerðar eru á gögnunum. Sjálfvirknin felst í útreikningum, bæði fyrir dagskóla og öldungadeild, á framlagi vegna eftirfarandi: kennslukostnaðar, viðhalds fasteigna, annarra starfsmanna, endurnýjunar búnaðar og annars rekstrar.

Framlög til kennslu fara eftir nemendafjölda sem gengur til prófs. Ein launastika, sem upphaflega var sett lítið eitt ofan við hæstu meðallaun í skólunum, er í reiknilíkaninu. Í fjárlagafrumvarpi 2005 voru þessi meðallaun 241.350 kr. á mánuði. Launatengd gjöld eru 19,6% og framlag til kennslutengdra starfa er 16,5% ofan á kennslulaun.

---

<sup>10</sup> Þessi reglugerð er í smíðum í stjórnkerfinu og hafa upplýsingar fengist um efni hennar frá starfsmönnum menntamálaráðuneytisins.

<sup>11</sup> Sérmerking getur átt við hægferðir, kvöldskóla eða annað eftir ákvöðrun hverju sinni

Gert er ráð fyrir að hlutfall yfirvinnu sé ekki hærra en 20%. Tekið er beint tillit til rauntalna í launum og yfirvinnu skólameistara hjá skólunum.

Verðmæti skólahúsnæðis er reiknað sem endurbyggingarverð þess húsnæðis sem skólinn notar skv. áætluðum byggingarkostnaði byggingardeildar menntamálaráðuneytisins. Framlög til viðhalds skólanna eru í líkaninu reiknuð út frá verðmæti skólahúsnæðis og hvernig nýting húsnæðisins er.

Framlög til kaupa á tækjum og búnaði og viðhalds hans er byggt á verðmæti þess búnaðar sem fylgir hverri stofugerð og nýtingu búnaðarins. Það viðmiðunarverð sem sett er á búnaðinn í reiknilíkaninu er byggt á rauntölum búnaðar í nýlegum skólum eða skólastofum. Framlag til annars rekstrar er einnig byggt á verðmæti húsnæðis og búnaðar skólanna og nýtingu þessara þátta. Framlög til annarra starfsmanna<sup>12</sup> eru hlutfall af verðmæti skólans og eigna hans og nýtingu þessara þátta.

#### 3.1.4 Smæðar- og fjarlægðaruppbætur

Í líkaninu er gert ráð fyrir tvenns konar uppbótum sem að nokkru leyti má líta á sem byggðastyrk. Annars vegar uppbætur á kennslu vegna smæðar skólar og hins vegar uppbætur á rekstur vegna fjarlægðar frá Reykjavík. Þessir liðir reiknast ekki sjálfkrafa og framkvæma verður sérstaka keyrslu til þess að reikna þessi framlög.

Uppbætur á kennslu eru reiknaðar skólum með færri en 300 ársnemendur sem eru í meira en 50 km. fjarlægð frá Reykjavík. Uppbæturnar reiknast sem hlutfall af kennsluframlögum á grundvelli mismunatölu 300 og rauntölu ársnemenda skólans.

Þá eru einnig reiknaðar sérstakar uppbætur vegna fjarlægðar frá Reykjavík og er þá verið að gera ráð fyrir að ferðakostnaður, flutningagjöld og ýmis sérhæfð þjónusta sem sótt er til Reykjavíkur sé óhjákvæmilega dýrari fyrir skóla úti á landi. Nemendatala skóla er margfölduð með fjarlægð frá Reykjavík í kílómetrum og tiltekinni upphæð sem miðast við að skólarnir þar hafi ekki verri rekstrargrundvöll en Reykjavíkurskólarnir hvort heldur er eftir gildistöku nýs reiknilíkans eða var áður

---

<sup>12</sup> húsvarsla, kaffiumsjón, skrifstofa, fjármálastjóri, bókavörður eða aðrir sem skólar kunna að ráða

### 3.1.5 Uppgjör

Þegar fjárframlög til framhaldsskólanna eru gerð upp hjá menntamálaráðuneytinu þarf eftir hverja önn<sup>13</sup> að afla eftirfarandi upplýsinga frá hverjum skóla:

- i. Fjöldi skráðra nemenda í áfanga.
- ii. Fjöldi prófaðra nemenda í áfanga.
- iii. Fjöldi námshópa / bekkja í áfanga.
- iv. Sérmerking áfanga.

Þessir liðir eru grundvöllur útreiknaðs fjárframlags fyrir hvern áfanga fyrir sig hjá framhaldsskólunum. Komi upp sú staða að ársnemendafjöldi hafa verið meiri en sem nemur fjárframlagi, fær viðkomandi framhaldsskóli viðbótargreiðslu sem nemur þessum aukna fjölda. Ef fjöldi ársnemenda er á hinn bóginn lægri en sem nemur áætluðum fjölda eru viðkomandi skólar krafðir endurgreiðslu á framlögum.

### 3.1.6 Hvernig breytast fjárframlögin við breytingu á nemendafjölda?

Hver nýr nemandi hefur áhrif á fjárframlög til þess framhaldsskóla sem hann sækir. Til að átta sig betur á þeim áhrifum sem skólasókn þessa eina nemenda hefur á framlög skóla kann að vera gagnlegt að líta nánar á þá þætti. Hér er miðað við svokallaðan ársnemanda, sem stendur skil á 17,5 einingum á önn. Allir sex áfangarnir sem nemandinn tekur eru þrjár einingar og í heild tekur hann því 18 einingar á önn. Gert er ráð fyrir að vikuleg kennsla samsvari tveimur stundum á hverja einingu og nemandinn sæki því alls skóla í 36 stundir á viku. Í reiknilíkaninu er einingafjöldi fundinn út frá áfanganúmerinu og þar sem gert er ráð fyrir tveimur kennslustundum á einingu er 3 eininga áföngum ætlaðar 6 kennslustundir á viku, 2 eininga aföngum ætlaðar 4 kennslustundir o.s.frv. Þeir áfangar sem kenndir eru í hægferðum fá 6 kennslustundir á viku en gefa nemandanum aðeins 2 einingar.

Nemandinn hefur áhrif á rekstrarframlög til allra þessara sex áfanga sem hann tekur próf í og mun auka kennsluframlög til skólans um sem svarar nýtingarkröfunni. Tökum sem dæmi áfanga sem hefur hópmið 15 og nýtingarkröfuna 77,46. Í þessum áfanga verða nemendur að vera 11,6 til að framlag til 6 stunda kennslulauna og

---

<sup>13</sup> Eigi sjaldnar en árlega

tilheyrandi rekstrar fáist. Ef nemendur eru aðeins sjö fást eingöngu greidd 46,67% af fullu framlagi, og ef nemandinn er fleiri en 15, t.d. 22, fást greidd 146,67% af fullu framlagi, þ.e. 46,67 meira en nemur framlaginu að fullu. Ef einn nemandi bætist í hópinn hækka greiðslurnar um 6,67% af fullu framlagi. Greiðslur til skólans með fámenna hópinn munu því nema 53,3% af fullu framlagi, og greiðslur til skólans með fjölmenna hópinn 53,3% umfram fullt framlag.

**Tafla 1 Nemandafjöldi og greiðslur.**

	Hóp- viðmið	Nýtingar- krafa	Fjöldi skv. nýtingar- kröfu	Hlutfall af fjölda	Viðbótar- framlag
Full nýting	15	77,46%	11,619		
Undir nýtingarkröfu					
Var	7	77,46%	5,4222	46,67%	
Verður	8	77,46%	6,1968	53,33%	6,67%
Yfir nýtingarkröfu					
Var	22	77,46%	17,0412	146,67%	
Verður	23	77,46%	17,8158	153,33%	6,67%

Hver viðbótarnemandi sem gengur til prófs og bætir þar með nýtingu þeirra áfanga sem hann sækir, hefur einnig áhrif á þau framlög sem líkanið reiknar skólunum til rekstrar og viðhalds.

Hvert áfangaheiti aðalnámskrár er í reiknilíkaninu tengt tiltekinni stofustærð og tilteknum búnaði í gegnum svokallaðan stofulykil.

Þeir stofulyklar sem fylgja áföngum nemandans, segja til um endurbyggingarverð stofunnar og verðmæti þess búnaðar sem fylgir stofunni. Í handbók menntamálaráðuneytisins um reiknilíkanið (Ritu II) frá ágúst 2003, kemur fram að byggingarkostnaður á hvern fermetra skólastofu er á þeim tíma talinn vera 114,5 þúsund krónur. Áætlaður kostnaður búnaðar er mismunandi eftir stofulyklum, t.d. var verðmæti búnaðar við 60 fm. kennslustofu<sup>14</sup> 1,2 milljón kr. á árinu 2003<sup>15</sup> og 3,0 milljónir kr. við 65 fm. kennslustofu í tölvu- og raungreinum.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> stofulykill 1A

<sup>15</sup> sjá handbók um Ritu II

<sup>16</sup> stofulykill 2B

Nemandi sem gengur til prófa bætir nýtingu áfanga og þannig hækkar fjárveiting til þeirra þátta sem eru beintengdir við nýtingu skólastofa og búnaðar. Þessir þættir eru framlög til viðhalds fasteigna, endurnýjun búnaðar, annarra starfsmanna og annars rekstrar. Þeir fjármunir sem ætlaðir eru til viðhalds fara að jafnaði ekki um hendur skólustjórnenda heldur renna þeir til fasteigna ríkisins í formi húsaleigu. Þrátt fyrir það sést á þessu að hver viðbótarnemandi sem gengur til prófa hefur mikil áhrif á fjárframlög til þess framhaldsskóla sem hann stundar nám í. Samkvæmt reikningi fjárlagafrumvarps 2005 leikur framlag á ársnemanda í reglulegum íslenskum framhaldsskólum á bilinu 444 -856 þús, að vegnu meðaltali 599 þús.

### 3.2 Spálíkön

Á vegum fjármálaráðuneytisins eru ekki unnar nákvæmar spár um fjölda nemenda í framhaldsskólum en stuðst við upplýsingar frá Hagstofu Íslands um stærð árganga og skólasókn þeirra. Hagstofan vinnur síðan ýmsar sérstakar úttektir fyrir fjármálaráðuneytið á grundvelli þessara gagna. Fjármálaráðuneytið hefur ekki beinan aðgang að upplýsingum um fjölda nemenda sem lýkur prófi. Fjármálaráðuneytið hefur þó haft aðgang að þessum upplýsingum í gengum menntamálaráðuneytið og hefur óskað eftir þessum upplýsingum nú í nokkur ár og birt í fjárlagafrumvarpi.

Menntamálaráðuneytið hefur nýverið tekið að vinna spár sem byggjast á upplýsingum um stærð árganga, skólasókn<sup>17</sup> og virkni nemenda í námi, þ.e. hversu mörgum einingum þeir skila að meðaltali á ári. Spám þessum vex fiskur um hrygg eftir því sem reynsla af reiknilíkani og hugtökum þess vex en ekki síst vegna þess að áfangalistar mismunandi kennsluforma eru komnir í sama farveg, þ.e. dagskóli, dreifnám, fjarnám, kvöldskóli, öldungadeildir. Þannig er unnt að kanna hversu vel spár fara saman við raunveruleikann og nýta þær upplýsingar til að bæta spálíkön.

Brýnt er að bæði fjármála- og menntamálaráðuneyti komi sér saman um hvernig staðið skuli að spám um nemendafjölda, og hvernig kannað skuli samræmið á milli áætlana og raunveruleika. Í sjálfu sér er ekki nauðsynlegt að fjármálaráðuneytið hafi möguleika á að kanna með beinum hætti þetta samræmi, en hins vegar þarf að vera ljóst hvernig þetta eftirlit á sér stað og hver tilgangurinn með því er.

---

<sup>17</sup> hlutfalli hvers fæðingarárgangs sem innritast í framhaldsskóla



### 3.3 Skólasamningar

Menntamálaráðuneyti gerir samning við hvern framhaldsskóla þar sem kveðið er á um samskipti skóla og ráðuneytis vegna fjárframlaga, námsframboðs, markmiða í starfi og upplýsingagjafar. Þessir samningar eru gerðir til þriggja ára í senn, og í þeim er kveðið á um hversu mörgum nemendum hver skóli á að geta þjónað. Forsendur fjárheimilda eru endurskoðaðar á hverju ári með tilliti til samþykktra fjálaga.. Samningarnir gefa ráðuneytinu tækifæri til að fylgjast með framkvæmd aðalnámskrár í einstökum skólum, og ákveða hvernig staðið skuli að uppgjöri við skólana.

### 3.4 Tímasetning umsókna

Að vori velja nemendur í framhaldsskólum þá leið sem þeir hyggjast feta í skólunum næsta skólaárið. Grunnskólum landsins lýkur í júní og í lok þess mánaðar er yfirleitt ljóst hversu margir þeirra hafa hug á að sækja um framhaldsskólavist. Í júnílok hafa skólarnir þannig allgóða yfirsýn yfir þann nemendafjölda sem hyggst stunda nám í þeim að hausti. Innritun í fjarnám og kvöldnám stendur aftur á móti fram á haust og getur það skapað ákveðin vandamál við skipulag skólastarfsins. Rétt væri því að færa innritun þessa fram á sumarið og láta alla nýja nemendur skólans innrita sig í júní, eða fyrr. Stjórnendur skólanna ættu þá að hafa allgóða mynd af nemendafjöldanum í júlíbyrjun og geta þá gengið frá undirbúningi starfs næsta skólaárs.

### 3.5 Stefna stjórnvalda

Stjórnvöld móta á hverjum tíma þá stefnu í menntamálum sem fylgt skal. Sú stefnumótun tekur eðlilega mið af gildandi lögum og reglugerðum um skólastarfið og þeim fjármunum sem til ráðstöfunar eru. Ljóst má vera að sú staða getur hæglega komið upp að fjármunir séu ekki fyrir hendi til að hægt sé að framfylgja stefnu stjórnvalda út í ystu æsar. Þetta á jafnt við um framhaldsskólana sem aðra útgjaldaliði. Í þeim tilvikum er því nauðsynlegt að forgangsraða og sú forgangsroðun getur hæglega haft í för með sér að gripið sé til takmarkana á því hversu margir geti sótt framhaldsskólana hverju sinni.

Nokkur umræða hefur skapast um samspil reiknilíkansins og rammafjárlagagerðar. Tvenn meginsjónarmið hafa komið fram. Í fyrsta lagi að líkanið feli í sér áætlun sem endurspegli sem nákvæmast væntanlegan raunkostnað skóla í samræmi við aðstæður og forsendur hvers og eins. Hins vegar að það skipti heildarfjárveitingu á fjárlögum

milli skóla samkvæmt almennum forsendum og verðleggi þar með á sanngjarnan hátt þá þjónustu sem ríkið vill kaupa óháð tilkostnaði einstakra skóla. Hér er í raun um að ræða tvær hliðar á sömu mynt og því þurfa þessi tvö sjónarmið ekki að stangast á. Sá fjöldi sem reiknað er með í fjárlögum að muni stunda nám á að samsvara þeim fjölda sem reiknilíkanið gefur til kynna að hægt sé að veita aðgang að skólunum miðað við þau framlög sem miðað er við á fjárlögum. Að því gefnu að full samstaða sé um það hjá fjármála- og menntamálaráðuneyti hvaða heildarfjölda ársnemenda skuli miðað við á að vera fullt samræmi á milli notkunar reiknilíkansins og rammafjárlagagerðar. Ef eitthvað, á reiknilíkanið að renna styrkari stoðum undir fjárlagagerðina þar sem það tekur tillit til allra helstu kostnaðarliða framhaldsskólanna og er því handhægt tæki til að áætla þær breytingar á kostnaði sem eiga sér stað þegar forsendur líkansins – og þar með rekstrar framhaldsskólanna – breytast.

## 4 Sjónarmið framhaldsskólanna

Að mati skólastjórnenda skipta tvö atriði höfuðmáli fyrir framlög ríkisins til framhaldsskólanna. Annars vegar að reiknilíkanið mæli raunverulegan kostnað, og hins vegar að staðið sé við áætlanir um fjölda nemenda.

### 4.1 Reiknilíkanið

Ágætis sátt virðist ríkja meðal skólastjórnenda um notkun reiknilíkansins, að því gefnu að ákveðnir gallar á útreikningi þess og forsendum verði leiðréttir. Líkanið er yfirleitt talið sanngjarnt, en vegna þess að það endurspeglir ekki raunverulegan kostnað við skólahaldið sé það ekki nothæft til að meta þörfin fyrir fjárframlög, heldur eingöngu hvernig skipta eigi ríkisframlögum á milli framhaldsskóla landsins. Þar sem líkanið vanmeti kostnað sé ekki heldur hægt að byggja kröfur um ákveðna hagræðingu á niðurstöðum þess, og ekki heldur til að meta kostnað við að áætla tiltekið þjónustustig, þ.e. kennslugæði.

Svo sem lýst var hér að framan má skipta útreikningum reiknilíkans menntamálaráðuneytisins á kostnaði við framhaldsskóla í tvennt: Kostnað við kennslu og kostnað við aðra þætti. Skólastjórnendur telja að í meginatriðum endurspeglir líkanið raunverulegan kennslukostnað, þótt upp á vanti að nægt tillit sé tekið til atriða svo sem viðbótarframlag vinnuveitenda í lífeyrissjóð og innbyggðar launahækkningar samkvæmt kjarasamningum. Aftur á móti sé útreikningur á kostnaði vegna ýmissa

annarra þátta vanmetinn, og voru þar nefnd atriði svo sem kostnaður við endurnýjun á skólastofum, of lágt afskriftarhlutfall tækja og búnaðar og kostnaður vegna annarra starfsmanna. Fyrir vikið geti skólarnir ekki staðið undir kostnaði við skólahaldið þótt svo viðmiðunarmörkum ráðuneytisins um nýtingu og prófþátttöku sé mætt. Hér ber þó að hafa í huga að reiknilíkaninu er ekki ætlað að ná utan um kostnað sem tengist stofnanasamningum.

Einnig var bent á að ekki væri nægjanlegt tillit tekið til þeirra mismunandi aðstæðna sem skólarnir búi við. Slíkt þurfi þó vart að koma á óvart, þar sem líkanið sé almennt og þurfi því ekki endilega að lýsa kostnaði einhvers ákveðins skóla. Við gerð reiknilíkana af þessu tagi standi valið ætíð á milli þess að smíða líkan sem taki til tiltölulega fárra þátta eða að smíða líkan sem taki tillit til séraðstæðna ýmissa skóla. Enda þótt síðarnefnda líkanið væri hugsanlega það líkan sem sérhverjum skólastjórnenda þætti fýsilegast geta verið ýmis konar vandamál fylgjandi því að beita svo nákvæmu líkani.

Í reiknilíkaninu er ekki gert ráð fyrir að neinn fastur kostnaður sé algerlega fastur, heldur er hann yfirleitt reiknaður út frá fjölda nemanda í hverjum hópi og prófþátttöku. Til greina kæmi að breyta þessu, þannig að hluti fasta kostnaðarins yrði ætíð sá sami – óháð nemendafjölda – en hluti breyttist í samræmi við stærð skólans. Til að leysa vanda smærri skóla utan höfuðborgarsvæðisins væri hugsanlegt að afgreiða sérstök byggðaframlög til þeirra með öðrum hætti en gegnum líkanið, og jafnvel að færa afgreiðslu þeirra framlaga til annarra ráðuneyta sem láta byggðamál meira til sín taka. Með þessum hætti væri hægt að greina betur á milli almennra framlaga til skólanna og hreinna byggðaframlaga og gera stjórnsýsluna gagnsærri. Þessi leið væri þó aðeins fær að full pólitísk samstaða væri um þessi byggðaframlög og engin óvissa ríkti um afgreiðslu þeirra.

Í reiknilíkaninu er miðað við fjölda þeirra nemenda sem fer í próf en forsvarsmenn framhaldsskólanna telja að heppilegra væri að telja nemendur í skólunum um það bil mánuði eftir að misserið er hafið og miða uppgjör við skólanna við þann fjölda. Flestir nemendur heltist úr lestinni á upphafsvikum námsins og með því að telja þá eftir mánuð fáist áreiðanleg tala um umfang skólastarfsins.

Enda þótt notkun reiknilíkansins geti valdið því að skólastjórnendur þrýsti á nemendur að fara í próf, telja fæstir stjórnendur að þessi innbyggði hvati sé ástæða fyrir því að prófþátttaka hefur farið vaxandi á síðustu árum. Skýringanna sé öllu fremur að leita til þess að stuðningur við nemendur í námi er meiri en áður, auk þess sem aðstæður á vinnumarkaði og almennt í þjóðfélaginu geti haft áhrif á vilja nemenda til að fara í próf. Stjórnendur stefni ætíð að því að halda uppi góðum aga í skólum sínum og það gangi gegn þeirri stefnu að sýna linkind þegar kemur að nemendum sem eru við það að detta út úr námi og leyfa þeim að fara í próf. Árangursríkara sé að opna augu nemenda fyrir því að pláss þeirra í skólunum sé dýrmætt og því sé mikilvægt fyrir þá að stunda nám sitt vel og fara í próf. Ella geti þeir átt á hættu að geta ekki haldið áfram námi í skólanum.

#### *4.2 Skipulag kennslu og óvissa*

Þegar fjárlög hafa verið samþykkt liggur ljóst fyrir hversu margir ársnemendur gert er ráð fyrir að stundi nám við framhaldsskóla tiltekið fjálagaár. Mikilvægt er að þær forsendur haldi og að engin óvissa ríki um fjölda nemenda.

Innritun nemenda sem koma upp úr 10. bekk grunnskóla í framhaldsskóla landsins er alla jafna lokið í júnílok, og þá liggur einnig fyrir hvernig eldri nemendur skólanna hyggjast haga námi sínu. Nemendur sem leggja stund á fjarnám eða kvöldskóla geta aftur á móti innritað sig í nám allt fram á síðustu stundu. Þegar þessir höfuðdrættir liggja fyrir og ljóst er hversu margir nemendur gert er ráð fyrir að muni stunda nám við skólann að hausti geta skólastjórnendur gengið frá ráðningu nýrra kennara og lokið öðrum nauðsynlegum undirbúningi.

Hugsanlegt er að ásókn í framhaldsskóla reynist meiri en gert er ráð fyrir fjárlögum og að þrýstingur myndist á yfirvöld að hleypa fleirum inn í skólana en áætlanir miðast við. Við þær aðstæður er nauðsynlegt að stjórnvöld bregðist við í tæka tíð, annað hvort með því að hafna þessum óskum og standa fast við fyrri ákvarðanir um takmarkaðan aðgang, eða með því að óska eftir því við framhaldsskólana að þeir taki á móti fleiri nemendum en um var samið. Erfitt getur verið fyrir skólastjórnendur að endurskipuleggja skólastarf sitt þegar stutt er til haustsins. Torvelt getur reynst að ráða hæfa kennara og gæði námsins geta rýrnað ef fleiri nemendur eru hafðir í hópi eða

þekk en æskilegt þykir. Þá eru miklar sveiflur í inntöku nýrra nemenda óheppilegar. Skólastjórnendur hafa einnig bent á að yfirvöld telji oft að kostnaður við þessa viðbótarnemendur, jaðarkostnaður, sé minni en sá meðalkostnaður sem reiknilíkanið miðar við. Því geti komið upp sú staða að skóli sem tekur á síðustu stund við fleiri nemendum en ráð er fyrir gert fái lægri framlög en skóla af samsvarandi stærð er úthlutað samkvæmt reiknilíkaninu.

Farsælast sé að þær forsendur sem gengið er út frá í skólasamningunum haldi og að hvorki ráðuneyti né skólarnir hafi frumkvæði um að innrita fleiri nemendur í skóla en þar er kveðið á um.

#### *4.3 Forgangur og samkeppni*

Eftir að ný aðalnámsskrá framhaldsskólanna tók gildi árið 1999 hafa nýnemar sótt í auknum mæli í bóknámsbrautir sem veita inngöngu í háskólanám. Á þann hátt geta nemendur haldið valmöguleikum sínum á áframhaldandi námi sem mest opnum. Þá hefur það fyrirkomulag að hafa allt landið eitt framhaldsskólasvæði, þ.e. að þjónustusvæði framhaldsskólanna sé ekki hverfa- eða byggðarlagsskipt, leitt til aukinnar samkeppni á milli skólanna um nemendur. Þessi samkeppni getur leitt til þess, ef aðgangur að skólum er takmarkaður, að sumir skólar verði undir og lendi í vandræðum með að laða að sér nemendur. Skiptar skoðanir eru um ágæti þessarar þróunar, en sumir telja eðlilegt að þeir skólar sem ekki njóta vinsælda verði lagðir niður, líkt og gerðist með gömlu héraðsskólana. Aðrir telja brýnt að standa vörð um þessa skóla. Það séu yfirleitt skólar utan höfuðborgarsvæðisins sem standi stundum höllum fæti fyrir og þeir þurfi því að njóta sérstaks stuðnings, t.d. í formi byggðastyrkja, til að þeir fái áfram haldið velli.

Skoðanir eru einnig ólíkar um ágæti þess að takmarka aðgang. Að mati sumra stjórnenda er það skylda framhaldsskólanna að taka við öllum nemendum sem vilja sækja þangað nám. Góð menntun sé hluti af hinu almenna velferðarkerfi landsins og um það verði að standa vörð. Aðrir telja eðlilegt að takmarka aðgang í skólana, en þá verði að vera til einhverjar reglur um hvernig forgagnsröðunin skuli eiga sér stað.

## 5 Tillögur

Til að bæta samræmi á milli stefnu stjórnvalda, rammafjárlaga og þeirra fjárveitinga sem renna á hverju ári til hvers skóla er gerð tillaga um eftirfarandi verklag.

### 5.1 Skólasamningar

Menntamálaráðuneytið gerir samning við hvern skóla um hversu mörgum ársnemendum hann megi taka við. Eðlilegt er að miða samninginn við ákveðið þjónustustig þannig að nemendur og yfirvöld geti gengið að tilteknum kennslu- og námsgæðum sem vísun. Þess vegna er nauðsynlegt að í hverjum samningi sé tiltekið hversu mörgum nemendum hver skóli megi taka á móti og að fullur skilningur ríki bæði hjá stjórnendum ráðuneytis og skóla að þetta hámark beri að virða. Við ákvörðun á því hver sé hámarksfjöldi nemenda við skólann ber að taka tillit til þátta á borð við stærð húsnæðis, námsvals og skiptingu nemenda í hefðbundna dagskólanemendur, fjarnámsnemendur og nemendur í kvöldskólum, að svo miklu leyti sem skólarnir greiða hluta kostnaðar við þetta nám.

Samkomulag þetta er bindandi og getur hvorugur aðilinn farið fram á að skólinn taki við fleiri nemendum. Samningur er gerður til þriggja ára en skal endurskoðaður á hverju ári eitt ár fram í tímann. Með bindandi samkomulagi af þessu tagi væri útilokað að skólar og/eða ráðuneyti færu fram á það á miðju sumri að skólar tækju að hausti við fleiri nemendum en ráð væri fyrir gert. Skólastjórnendum er eftirlátið að skipuleggja nám og ákveða námsframboð.

### 5.2 Spár

Menntamálaráðuneyti gerir annað hvort eitt og sér eða í samvinnu við fjármálaráðuneyti spá um fjölda nemenda. Spáin skal fyrst og fremst ná til nemenda á aldrinum 16-20 ára, en einnig til eldri nemenda, og þeirra sem stunda fjar- eða kvöldnám. Þessi spá getur gert ráð fyrir meiri fjölda en talið er að pláss séu fyrir í skólum landsins.

### 5.3 Reiknilíkan

Haldið verði áfram að nota það reiknilíkan sem menntamálaráðuneytið hefur þróað og miða greiðslur við þann fjölda ársnemenda sem lýkur námi í hverjum skóla. Fullur

skilningur þarf að ríkja á milli ráðuneytis og skólastjórnenda á því hvaða kostnaður falli undir reiknilíkanið og hvaða kostnaði skólarnir sjálfir bera ábyrgð á. Þessvegna er brýnt að tryggja að líkanið taki mið af tilteknum þekktum og í aðalatriðum viðurkenndum normum í rekstri. Stjórnvöld geta gert kröfu um að skólar skili vissri hagræðingu og þannig skert greiðslur sínar um tiltekið hlutfall. Sú skerðing missir þó marks ef kostnaðargrunnur er rangur.

#### *5.4 Stefna stjórnvalda og forgangsröðun*

Fjármálaráðuneytið og menntamálaráðuneytið ákveða í samræmi við stefnu stjórnvalda og þann útgjaldaramma, sem miðað er við hverju sinni, hversu margir nemendur fá að stunda nám í framhaldsskólum næsta fjárlagaár. Sá fjöldi getur hæst orðið jafn fjölda þeirra plássu sem skólar hafa samtals fyrir nemendur. Þessi fjöldi skal ákveðinn í fjárlögum hvers árs og miðast skólastarf að hausti þess árs sem fjárlögin ná til við þann fjölda. Frá þessari reglu á ekki að leyfa frávik.

Stefna stjórnvalda verður að taka mið af tvennu. Annars vegar þeim fjölda sem spáð er að muni leggja stund á framhaldsnám, og hins vegar þeim fjölda sem rammi fjárlaga miðar við að greitt skuli fyrir.

Ef það er stefna stjórnvalda að allir sem gert er ráð fyrir að muni stunda nám, fá aðgang að framhaldsskólum landsins, verða þau að miða útgjöld sín við þá stefnu. Í þeim tilvikum verður þá að taka fullt tillit til áætlana menntamálaráðuneytisins um fjölda námsmanna. Ef þessi fjöldi er umfram þann fjölda sem rúmast með góðu móti í skólum landsins er eingöngu hægt að mæta því vandamáli með tvennum hætti. Annars vegar með því að vísa fólki frá, eða með því að byggja nýja skóla. Óráðlegt er að fjölga nemendum í hverjum skóla umfram það sem skólasamningar gera ráð fyrir.

Stjórnvöld geta einnig kosið að takmarka aðgang að framhaldsskólum landsins við færri nemendur en spár gera ráð fyrir að sækja muni skóla landsins. Ef sá fjöldi er jafnframt lægri en nemur samanlögðum fjölda plássu í framhaldsskólum landsins er eingöngu hægt að mæta þessum takmörkunum með því að forgangsráða nemendum.

### 5.5 *Forgangsröðun*

Stjórnvöld verða að móta ákveðna reglu um hvaða nemendur skuli hafa forgang ef aðgangur að framhaldsskólum landsins er takmarkaður. Ef stefnan væri t.d. sú að láta þá sem stunda starfsnám hafa forgang fram yfir aðra mætti útfæra hana á eftirfarandi hátt:

- i. Nemendur sem eru í framhaldsskólum og færast upp á efri ár.
- ii. Nemendur sem eru að koma upp úr 10. bekk grunnskóla.
- iii. Nemendur á aldrinum 17-20 ára sem hafa sótt framhaldsskóla en hætt námi og vilja nú hefja aftur nám.
- iv. Eldri nemendur sem eru í starfsnámi.
- v. Eldri nemendur sem eru í bóklegu námi.

### 5.6 *Hlutverk framhaldsskóla og símenntun og endurmenntun*

Brýnt er að greina betur á milli þess náms sem telst eiginlegt framhaldsskólanám og stjórnvöld greiða að fullu fyrir, og annarrar starfsemi sem fram fer í framhaldsskólum landsins. Hlutverk framhaldsskóla er að mennta ungmenni sem hafa lokið grunnskólanámi, en ekki að sinna sí- eða endurmenntun. Enda þótt örðugt geti á stundum reynst að aðgreina slíkt nám frá „venjulegu“ framhaldsskólanámi er eðlilegt að reyna eftir föngum að greina þarna á milli. Nemendur sem sækja sér sí- og endurmenntun í framhaldsskóla eiga að greiða fyrir nám sitt, að minnsta kosti að hluta. Í sumum tilfellum hlýtur að teljast fyllilega eðlilegt að nemendur greiði þetta nám að fullu. Sem dæmi má nefna að nemendur sem lokið hafa stúdentsprófi en sækja sér viðbótarmenntun í framhaldsskólanna seinna á ævinni.

### 5.7 *Samkeppni um nemendur*

Stjórnvöld verða einnig að gera sér grein fyrir því að sú samkeppni, sem í dag er á milli framhaldsskóla um nemendur, getur í óheftri mynd leitt til þess að sumir skólar verði undir í baráttunni og leggist hreinlega af. Sé vilji til þess að haldi starfsemi þessara skóla áfram, ekki síst ef þeir eru utan höfuðborgarsvæðisins, gæti því þurft að grípa til sértækra aðgerða, t.d. beinna byggðastyrkja, sem ekki væru greiddir í gegnum reiknilíkanið.





## 6 Heimildaskrá

1. Aðalnámsskrá framhaldsskólanna, Almennur hluti. 2004.  
<http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/Mmal.pdf>
2. Alþingisvefur, lagasafn: [www.althingi.is/lagasafn](http://www.althingi.is/lagasafn).
3. Drög að handbók, RITA II. Reiknilíkan fyrir skiptingu fjár til framhaldsskóla. Ágúst 2003. Menntamálaráðuneytið.
4. Fjárlagafrumvarp 2005, <http://hamar.stjr.is/>
5. Hagstofa Íslands. Ýmis gögn á heimasíðu stofnunarinnar, [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)
6. Reglugerð nr. 279, 1997: [www.menntamalaraduneyti.is](http://www.menntamalaraduneyti.is)
7. Reglugerð nr.98, 2000: [www.menntamalaraduneyti.is](http://www.menntamalaraduneyti.is)
8. Reglugerð nr. 333, 1997: [www.menntamalaraduneyti.is](http://www.menntamalaraduneyti.is)
9. Skýrsla samstarfshóps um reiknilíkan fyrir framhaldsskóla. Nokkur lykilatriði, 2000-2001. Menntamálaráðuneytið, september 2001.