

Apríl 2005

Háskóli Íslands

Stjórnsýsluúttekt



Efnisyfirlit

SAMANTEKT	5
1. INNGANGUR.....	9
2. FJÁRHAGSSTAÐA OG FJÁRMÖGNUN.....	11
2.1. Fjárveitingar til háskóla - reiknilíkanið	12
2.2. Fjölgun nemenda - kennslusamningar.....	17
2.3. Fjármögnun rannsókna.....	23
2.4. Úthlutun fjárveitinga innan Háskóla Íslands - deililíkanið	26
2.5. Þróun launakostnaðar	28
2.6. Launa- og framgangskerfi háskólakennara	31
2.7. Viðbrögð Háskóla Íslands við fjárhagsstöðu skólans og mögulegar aðgerðir	34
2.8. Erlendur samanburður á fjármögnun háskóla	39
2.9. Umræða og niðurstöður	43
3. ÁRANGUR OG GÆÐI Í STARFSEMI HÁSKÓLA ÍSLANDS	51
3.1. Árangur á sviði rannsókna	52
3.2. Árangur á sviði kennslu	61
3.3. Ýmsir árangurs- og gæðamælikvarðar	66
3.4. Gæðastarf innan Háskóla Íslands.....	67
3.5. Umræða og niðurstöður	76
4. REKSTRARFORM OG STJÓRNUN.....	79
4.1. Eignarhald og rekstrarform háskóla	79
4.2. Stjórnskipulag (innri stjórnun) háskóla	83
4.3. Stjórnskipulag Háskóla Íslands, viðhorf til þess og samanburður við aðra háskóla.....	88
4.4. Stefnumótun hjá Háskóla Íslands	92
4.5. Umræða og niðurstöður	95
HEIMILDIR	101
VIÐAUKI I. INNLENDIR OG ERLENDIR RANNSÓKNASJÓÐIR.....	107
VIÐAUKI II. LAUNA- OG VINNUMATSKERFI PRÓFESSORA VIÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS	109
VIÐAUKI III. STJÓRNKERFI HÁSKÓLA ÍSLANDS.....	113

Töflur

Tafla 2.1.	Tekjur Háskóla Íslands (2003)	11
Tafla 2.2.	Reikniflokkar háskólanáms skv. frumvarpi til fjárlaga 2005	13
Tafla 2.3.	Kostnaðarliðir reiknilíkansins	14
Tafla 2.4.	Skrásetningar- og skólagjöld við íslenska háskóla (árlegt gjald)	17
Tafla 2.5.	Hámörk nemendafjölda við Háskóla Íslands	22
Tafla 2.6.	Uppgjör kennslusamninga við Háskóla Íslands (ársnemendur)	22
Tafla 2.7.	Skipting opinberra framlaga til Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)	24
Tafla 2.8.	Tekjur Háskóla Íslands vegna framlaga úr rannsóknasjóðum	26
	(á verðlagi 2003)	26
Tafla 2.9.	Greiðslur til deilda skv. kennslusamningi og deililíkani (2002)	27
Tafla 2.10.	Ársverk starfsmanna Háskóla Íslands	29
Tafla 2.11.	Launakostnaður og laun hjá Háskóla Íslands eftir starfsstétt (2003) ..	33
Tafla 2.12.	Samanburður á háskólum (2003)	39
Tafla 2.13.	Samanburður á háskólum, tekjur á nemanda	40
Tafla 2.14.	Samanburður á háskólum, nokkrar kennitölur	41
Tafla 3.1.	Samanburður á alþjóðlegri rannsóknavirkni nokkurra háskóla	53
Tafla 3.2.	Fjöldi greina eftir íslenska aðila í ISI-gagnagrunnum árið 2003	54
Tafla 3.3.	Fjöldi greina í alþjóðlegum, ritrýndum fræðitímaritum 1998–2002	55
Tafla 3.4.	Fjöldi tilvitnana í vísindagreinum 1998–2002	56
Tafla 3.5.	Fjöldi birtra fræðigreina í ISI gagnagrunnum á vegum HÍ árið 2003 ..	57
Tafla 3.6.	Hlutfallslegur birtingafjöldi vísindagreina 1998-2002	58
Tafla 3.7.	Meðalfjöldi tilvitnana í vísindagreinum 1998-2002	58
Tafla 3.8.	Niðurstöður spurningakönnunar meðal akademískra starfsmanna HÍ um rannsóknir (hluti)	59
Tafla 3.9.	Fjöldi veittra doktorsgráða á Norðurlöndum	64
Tafla 3.10.	Fjöldi doktorsnema á Norðurlöndum	65
Tafla 3.11.	Niðurstöður spurningakönnunar meðal akademískra starfsmanna HÍ um kennslu	66

Myndir

Mynd 2.1.	Tekjur Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)	12
Mynd 2.2.	Fjöldi nemenda við Háskóla Íslands og virkni þeirra	18
Mynd 2.3.	Útgjöld Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)	29
Mynd 2.4.	Launakostnaður á ársverk hjá Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)	30
Mynd 2.5.	Þróun launa háskólakennara í samanburði við aðra ríkisstarfsmenn ..	31
Mynd 2.6.	Útgjöld til háskóla sem hlutfall af vergri landsframlagsleiðslu (2001)	42

Samantekt

Á undanförunum árum hefur hlaupið mikill vöxtur í starfsemi Háskóla Íslands. Nemendum hefur fjölgað verulega og mikil áhersla hefur verið lögð á að efla framhaldsnám og rannsóknir. Allt þetta hefur leitt til umtalsverðs kostnaðarauka í rekstri skólans. Að stærstum hluta hefur vextinum verið mætt með síauknum framlögum ríkisins til kennslu á síðustu árum. Skólinn hefur þó einnig mætt þessum vexti með hagræðingu í starfseminni, t.d. með stækkun nemendahópa og fjölgun stundakennara. Fé til rannsókna hefur hins vegar nánast staðið í stað að raunvirði sem kann að hafa áhrif á möguleika skólans til að þróast áfram sem öflugur rannsóknarháskóli sem stenst alþjóðlegan samanburð. Reyndar er staða deilda allmismunandi í þessu efni. Á meðan sumar deildar hafa t.d. fjárhagslegt svigrúm til að bjóða upp á ýmsar nýjar námsbrautir á framhaldsstigi er staða annarra meira áhyggjuefni.

Útgjöld Háskóla Íslands til launa hafa aukist talsvert að undanförunu vegna kjarasamninga, úrskurða kjaranefndar og afkastahvetjandi launakerfis. Engu að síður er ljóst að skólinn verður að teljast ódýr í rekstri miðað við sambærilega háskóla í nágrennalöndum okkar. Þetta kemur bæði í ljós þegar bornar eru saman tekjur skólanna á hvern skráðan eða virkan nemanda og fjöldi skráðra eða virkra nemenda á hvern starfsmann. Þessa niðurstöðu má m.a. skýra með skilvirku starfi, því að framhaldsnám við skólann er ennþá tiltölulega smátt í sniðum og mörgum stundakennurum. Reyndar liggur líka fyrir að Íslendingar hafa varið hlutfallslega minna fé til háskóla sinna en hin Norðurlöndin. Bilið þar á milli er þó óðum að minnka vegna mikils vaxtar háskólastigsins hér á landi.

Háskóli Íslands hefur engu að síður náð ágætum árangri á mörgum sviðum, t.d. þegar horft er til fjölda útskrifaðra nemenda í grunn- og meistaranámi. Þá sýnir alþjóðlegur samanburður að akademískir starfsmenn skólans, og þá einkum í raun- og heilbrigðisvísindum, eru iðnir við að birtra greinar í ritryndum, erlendum tímaritum. Að lokum má nefna að doktorsnemum hefur fjölgað verulega eða úr 36 árið 2000 í 107 árið 2004. Sem vænta má er þó langt í að slíkt nám beri sýnilegan ávöxt sem eftir er tekið. Árið 2003 útskrifaði skólinn 9 doktora en til að ná meðaltali norrænna háskóla hefði hann þurft að útskrifa 64.

Forráðamenn Háskóla Íslands ræða gjarnan um hann sem „þjóðskóla“, skóla sem allir með stúdentspróf eiga aðgang að, skóla sem kennir margar og mismunandi greinar og sem leggur mikla áherslu á séríslensk viðfangsefni. Ætla má að þessi staða skólans stafi af því að hann var lengi eini háskóli landsmanna. Þetta hefur nú breyst og er hann farinn að keppa við aðra innlenda háskóla um fjármagn, nemendur og kennara. Þá veldur ört stækkandi nemendahópur vissum áhyggjum enda þrengir hann verulega að fjárhagsstöðu skólans á sama tíma og

metnaðarfullar hugmyndir um framhaldsnám og rannsóknir kalla á aukið fé og fleira starfsfólk. Nauðsynlegt virðist að huga að því hvernig skólinn eigi að bregðast við þessum nýju aðstæðum.

Í þessari stöðu á Háskóli Íslands nokkurra kosta völ og þurfa þeir ekki að útiloka hver annan heldur geta eftir atvikum átt við einn eða fleiri saman. Í fyrsta lagi getur skólinn reynt að laga starfsemi sína að núverandi fjárhagsstöðu, t.d. með því að takmarka fjölda nemenda við það fé sem hann fær greitt fyrir og fara sér hægar við að byggja upp framhaldsnám og rannsóknarstarfsemi. Sé haldið áfram að fjölga nemendum að óbreyttum fjárveitingum er hætt við að það geti haft áhrif á gæði námsins, bæði í grunn- og framhaldsnámi, og þar með á orðspor skólans.

Annar möguleiki er að reyna enn frekar að hemja kostnað og hagræða í rekstri. Meðal annars mætti hugsa sér að skólinn dragi úr kennslu tiltekinna námsgreina eða leggi þær hreinlega af, ekki síst ef tekjur hans lækka ekki hlutfallslega við það og aðrir skólar hér á landi geta sinnt þeim sómasamlega. Með slíkum aðgerðum gæti skólinn væntanlega hlúð betur að öðrum greinum og eftt framhaldsnám og rannsóknir í þeim. Einnig kæmi til álita að takmarka aðgangsheimildir stúdenta að greinum enn meir en orðið er og auka jafnframt kröfur til þeirra um námsframvindu. Á þann hátt mætti gera kennsluna markvissari og skilvirkari en nú er, en ljóst er að dregið hefur nokkuð úr virkni stúdenta á undanförunum árum.

Í þriðja lagi þarf að skoða hvort unnt sé að auka tekjur Háskólans, annaðhvort með meiri fjárveitingum úr ríkissjóði eða með skólagjöldum og auknum styrkjum, og halda áfram uppbyggingarstarfi síðustu ára. Þar hafa löggjafar- og framkvæmdarvaldið vitaskuld úrslitaáhrif. Af þeim sökum er brýnt að þessir aðilar móti sem fyrst í samvinnu við Háskólann skýra stefnu um framtíðarþróun skólans, verkefni og markmið í núverandi og komandi samkeppnisumhverfi.

Í því samhengi þurfa stjórnvöld m.a. að taka afstöðu til eftirfarandi spurninga: Hvert á rekstrarform Háskóla Íslands að vera og hvernig á að haga ráðningu rektors og vali fulltrúa í háskólaráð? Hversu mikla fjármuni á skólinn að fá til kennslu og rannsókna á komandi árum? Hvert verður vægi samkeppnissjóða og beinna framlaga til rannsókna? Mun Háskólinn fá heimild til að innheimta skólagjöld vegna framhaldsnáms, en fyrir liggur að ekki verður heimilað að innheimta þau vegna grunnnáms? Er ástæða til að koma á verkaskiptingu milli íslenskra háskóla, hvað varðar einstaka námsgreinar, framhaldsnám og rannsóknir? Hvernig á Háskóli Íslands að sinna kennslu í litlum og tiltölulega dýrum námsgreinum? Er ráðgert að skilgreina nánar og birta kröfur til háskóla og auka kerfisbundið eftirlit með gæðum þess starfs sem þar fer fram?

Þegar hugað er að gæðamálum Háskóla Íslands, hagkvæmni og skilvirkni rekstrarins og möguleikum skólans til að ná heildarmarkmiðum sínum er mikilvægt að hugað sé vel að stjórnunarháttum skólans. Stjórnsýsla skólans hefur breyst mikið á síðustu árum, vaxið, eflst og tekist á við ný verkefni. Á sama tíma hefur

umfang rekstrar orðið meira og viðfangsefni flóknari. Ljóst er að virk þátttaka starfsmanna og nemenda í stjórnun skólans hefur marga kosti en slíkt stjórnskipulag getur einnig búið yfir göllum. Nauðsynlegt virðist að skerpa á ýmsum þáttum þess og skýra betur. Meðal annars þyrfti að skýra betur ábyrgð deildarforseta og stöðu rektors gagnvart þeim. Þá þyrfti að kveða á um úrræði sinni deildarforsetar ekki skyldum sínum, t.d. við gæðæftirlit eða fjármálastjórnun. Í því samhengi mætti hugsa sér að rektor hafi bein áhrif á val deildarforseta. Vel virðist koma til greina að breyta samsetningu háskólaráðs með því að fjölga utanaðkomandi aðilum og að fela ráðinu að ákveða hvernig staðið skuli að ráðningu rektors.

Að lokum virðist mikilvægt að farið verði yfir verkaskiptingu miðlægrar stjórnsýslu Háskólans og einstakra deilda og skilgreina hvaða þjónustu stjórnsýslan eigi að veita deildunum. Í því samhengi er afar mikilvægt að skólinn taki sjálfur meiri ábyrgð á launamálum starfsmanna í stað þess að hlíta ákvörðun þriðja aðila, þ.e. kjaranefndar. Einnig þyrfti að kanna þann möguleika að sameina deildir eða auka samstarf milli þeirra og mynda þannig sterkari og hagkvæmari einingar. Þannig mætti m.a. tryggja deildunum nauðsynlega fjármála- og rekstrarþekkingu sem sumar þeirra skortir nú tilfinnanlega. Styrkja þarf fjármálastýringu Háskólans og auka eftirlit með rekstri deilda og annarra starfseininga.

1. Inngangur

Fyrir um ári óskaði menntamálaráðherra eftir því við Ríkisendurskoðun að stofnunin gerði stjórnáætlun- og fjárhagsúttekt á Háskóla Íslands. Í bréfi ráðuneytisins frá 12. febrúar 2004 kemur fram að ástæðan fyrir beiðninni sé að á undanförunum árum hafi átt sér stað mikil uppbygging háskólastarfsemi í landinu. Æ fleiri leiti sér háskólamenntunar og námsframboð hafi aukist og orðið mun fjölþættara en áður. Fjárframlög úr ríkissjóði til rannsóknar- og kennslustofnana á háskólastigi hafi farið hækkandi í takt við hlutfallslega fjölgun nemenda og jafnvel umfram það. Þrátt fyrir þetta sé nú svo komið að Háskóli Íslands telji fjárhagsstöðu sína óviðunandi og að þrengt hafi að skólanum í fjárhagslegu tilliti á síðustu árum. Gefi þetta tilefni til þess að Ríkisendurskoðun kanni meðferð og nýtingu ríkisfjár og hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri skólans.

Ríkisendurskoðun féllst á beiðni menntamálaráðherra og hefur unnið nokkuð samfellt að þessari úttekt síðan þá. Fljótlega var ákveðið að úttektin beindist að þremur meginþáttum í starfsemi skólans: fjármögnun kennslu og rannsókna, árangri og gæði í starfsemi og skipulagi og stjórnun. Uppbygging þeirrar skýrslu sem hér liggur fyrir tekur mið af þessu.

Í meginatriðum var gagnaöflun vegna úttektarinnar háttað þannig að tekin voru formleg viðtöl við 29 starfsmenn Háskóla Íslands, fulltrúa háskólaráðs, Stúdentaráðs, menntamálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Einnig var gerð spurningakönnun dagana 22. september til 11. október 2004 um viðhorf starfsmanna skólans til ýmissa atriða sem m.a. varða stjórnun og skipulag, fjármál, kennslu og rannsóknir.¹ Þá var starfshópur á vegum stjórnáætlun Háskólans skýrsluhöfundum innan handar við öflun gagna og upplýsinga. Loks var A.J. Nijssen hjá H. E. E. Consulting Group Sprl. falið að bera Háskóla Íslands saman við nokkra háskóla annars staðar á Norðurlöndum og í Evrópu. Einnig var að nokkru leyti stuðst við ýmsar ritaðar heimildir um starfsemi háskóla og er þeirra getið þar sem það á við.

Skipaður var ráðgjafahópur sem í eiga sæti aðilar frá Háskóla Íslands, menntamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti og aðrir sérfróðir aðilar. Hlutverk hópsins var m.a. að fjalla um tillögur að verkáætlun og drög að endanlegri skýrslu.

¹ Könnunin var í tveimur hlutum, annars vegar fyrir kennara og aðra akademíska starfsmenn (N=465) og hins vegar fyrir starfsfólk í stjórnáætlun (N=236). Hún var lögð fyrir rafrænt og séð til þess að ekki væri hægt að rekja svör til einstakra starfsmanna. Akademískir starfsmenn voru beðnir um að svara 104 spurningum í fimm meginflokkum: stefnumótun, skipulag og stjórnun; fjármál; kennsla; rannsóknir; annað. Svarhlutfall hópsins var 51,2%. Starfsmenn í stjórnáætlun voru beðnir að svara 44 spurningum í þremur meginflokkum: stefnumótun, skipulag og stjórnun; fjármál; annað. Svarhlutfall hópsins var 61,0%.

2. Fjárhagsstaða og fjármögnun

Undanfarin ár hafa fjármál Háskóla Íslands mikið verið til umræðu. Forsvarsmenn skólans hafa talið að nokkuð skorti á að opinber fjárframlög til hans séu fullnægjandi og hafi það hamlað eðlilegri þróun starfseminnar. Mikil fjölgun nemenda, uppbygging framhaldsnáms í flestum greinum og umtalsverðar launahækkanir starfsfólks hafi leitt til kostnaðarhækkana sem valdi því að núverandi fjárveitingar dugi vart eða ekki. Stjórnvöld hafa aftur á móti bent á að framlög til háskólastigsins hafi verið aukin meira en nemur aukningu ríkisútgjalda í heild og hafi skólinn fengið stóran skerf af þeirri viðbót. Einnig hafi verið staðið við alla samninga um fjárframlög sem gerðir voru við skólann. Svigrúm til að hækka framlög til hans hljóti að ráðast af þeirri stefnu stjórnvalda að halda aftur af vexti ríkisútgjalda auk þess sem ljóst sé að tilkoma nýrra háskóla hafi orðið til þess að fleiri knýi nú á um þá fjármuni sem hið opinbera ráðstafar til æðri menntunar.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir er leitast við að varpa ljósi á fjárhagsstöðu og fjárveitingar til Háskólans og þau álitamál sem uppi eru í því efni. Sérstaklega er horft til þess hvaða áhrif vaxandi nemendafjöldi og launaþróun hafa haft á rekstur skólans. Umfjöllunin byggir einkum á athugun og greiningu á sögulegri þróun í rekstri skólans en einnig er vikið að samanburði við erlenda háskóla.

Tafla 2.1. Tekjur Háskóla Íslands (2003)

m.kr.	Fjárhæð	%
Ríkisframlag:		
Fjárveiting til kennslu	2.586	43%
Fjárveiting til rannsókna	1.365	23%
Háskólasjóður o.fl.	104	2%
Ríkisframlag samtals	4.054	67%
Aðrar tekjur (sértekjur):		
Skrásetningargjöld	238	4%
Happdrætti HÍ	330	5%
Erlendar tekjur (styrkir o.fl.)	357	5%
Innlendir styrkir	411	7%
Endurmenntun	295	5%
Önnur þjónusta	360	6%
Aðrar tekjur samtals	1.990	33%
Tekjur alls	6.044	100%

* Sérstakt 725 m.kr. framlag Happdrættis HÍ til byggingar náttúrufræðahúss, sem tekjufært var á árinu, er ekki sýnt hér.

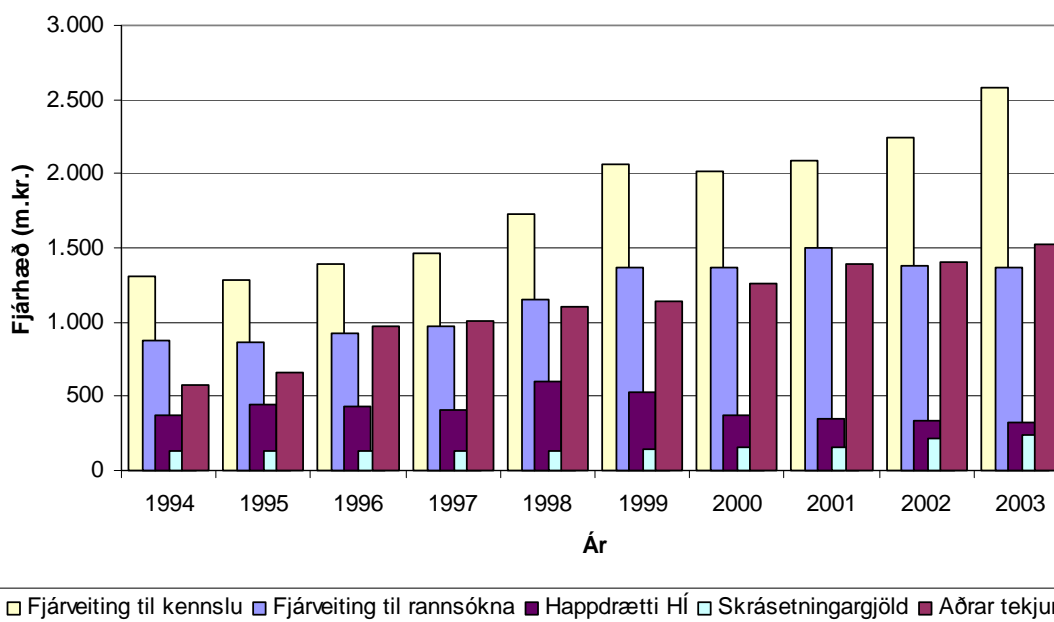
Taflan sýnir tekjur skólans án tengdra en fjárhagslega sjálfstæðra stofnana.

Háskóli Íslands er fjármagnaður samkvæmt sömu meginhugmyndum og algengastar eru í Evrópu þar sem háskólar eru að stærstum hluta reknir fyrir bein opinber

framlög. Bein framlög ríkisins til skólans nema nú um tveimur þriðju af heildartekjum hans. Skráningargjöld nemenda skila óverulegum hluta af tekjum (4%) en skólinn hefur hins vegar í vaxandi mæli aflað tekna með styrkjum úr innlendum og erlendum rannsóknasjóðum, framlögum frá fyrirtækjum, námskeiðahaldi og ýmiss konar annarri útseldri þjónustu (tafla 2.1).¹

Á einum áratug hafa tekjur skólans hátt í tvöfaldast á föstu verðlagi, að stórum hluta vegna meiri ríkisframlaga til að standa undir fjölgun nemenda.² Þá hafa sértekjur skólans einnig aukist nokkuð. Tekjur af Hapdrætti Háskólans hafa hins vegar staðið í stað eða lækkað en þeim hefur verið ætlað að standa undir kostnaði við byggingu og viðhald húsnæðis og til kaupa á rannsóknar- og kennslutækjum (mynd 2.1).

Mynd 2.1. Tekjur Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)



Myndin sýnir þróun tekna af reglulegri starfsemi skólans en óreglulegum liðum er sleppt. Þannig eru tekjur vegna Hapdrættis HÍ árið 2003 án framlags til byggingar náttúrufræðahúss. Aðrar tekjur árin 2000 og 2001 eru án tekna af sölu eigna. Sýndar eru tekjur skólans án tengdra en fjárhagslega sjálfstæðra stofnana.

2.1. Fjárveitingar til háskóla - reiknilíkanið

Opinber framlög til háskólanna eru ákveðin hverju sinni í fjárlögum og lengst af var það gert á grundvelli fyrri framlaga sem voru endurmetin í samræmi við verðlags- og launabreytingar. Skólarnir gátu sótt um viðbótarframlög til að mæta nýjum og breyttum verkefnum, svo sem til að standa undir kostnaði við fjölgun nemenda og koma á laggirnar nýjum námsbrautum. Þessi aðferð við fjárlagagerð fyrir háskóla var helst gagnrýnd fyrir það að ekki lögju fyrir hlutlægar viðmiðanir um hversu mikið þyrfti að hækka fjárframlög til að mæta breytingum á starfsemi, t.d. vegna fjölgunar nemenda. Innan Háskóla Íslands hafði um árabíl verið áhugi á

að taka upp breytt fyrirkomulag við ákvörðun opinberra framlaga til skólans og var í því sambandi einna helst horft til aðferðar sem notuð var í Svíþjóð. Málið var kynnt fyrir stjórnvöldum og eftir nokkurn undirbúning, sem bæði ráðuneyti menntamála og fjármála komu að, var árið 1999 tekin upp ný aðferð við að úthluta fjármunum til kennslu og kom hún í fyrsta skipti til framkvæmda við fjárlagagerð vegna ársins 2000. Menntamálaráðuneytið hafði tveimur árum áður tekið hliðstæða aðferð í notkun við að úthluta fjárveitingum til framhaldsskóla.

Í stuttu máli fólst aðferðin í að námi við háskóla var skipt í sjö misdýra reikniflokka. Þær greinar sem talið var ódýrast að kenna, þ.e. félags- og mannvísindi, guðfræði, lögfræði og annað sambærilegt nám, fékk verðstuðulinn 1,0 en dýrasta námið (tannlækningar) fékk stuðulinn 5,2.³ Þegar kostnaður við námsgreinar var ákveðinn var að miklu leyti stuðst við sænska kostnaðarlíkanið en það aðlagð héraendum forsendum um laun og annan kostnað. Á hverju ári greiðir ríkið skólunum framlag sem svarar til fjölda nemenda í hverjum reikniflokki margfaldað með verði flokksins en verðið breytist milli ára í samræmi við almennar launa- og verðlagsforsendur fjárlaga. Greiðsla til hvers skóla miðast ekki við fjölda skráðra nemenda í skólanum heldur við þann fjölda sem þreytir próf á hverju ári. Fullt nám við skólann er skilgreint sem 30 námseiningar (60 ECTS einingar) og er fjöldi ársnemenda fundinn út með því að deila í fjölda þreyttra eininga með þeirri tölu. Ársnemendur eru einnig kallaðir nemendaigildi eða virkir nemendur.⁴

Tafla 2.2. Reikniflokkar háskólanáms skv. frumvarpi til fjárlaga 2005

Verðflokkar	Verð- hlutfall	Verð (þús. kr.)
Félags- og mannvísindi, guðfræði, lögfræði og annað sambærilegt nám	1,0	395
Stytttra nám á sviði tölvufræða og stærðfræði og annað sambærilegt	1,6	625
Kennaranám og annað hliðstætt nám sem m.a. felst í æfingakennslu	1,7	668
Hjúkrunarnám og hliðstætt nám sem m.a. felst í þjálfun við meðhöndlun sjúklinga	1,8	703
Nám í raunvísindum, verk- og tæknifræði, sem m.a. felst í verklegum æfingum og notkun sérhæfðs búnaðar	2,3	899
Læknisnám sem m.a. felst í verklegum æfingum, notkun sérhæfðs búnaðar og þjálfun	3,2	1.254
Nám í tannlækningum	5,3	2.095

Verðflokkar listnáms á háskólastigi liggja ekki fyrir með sama hætti og vegna annars náms. Áætlað er að framlög á ársnemanda hjá Listaháskóla Íslands (LHI) séu á bilinu 668-2600 þús.kr. og eru framlög til rannsóknna og þróunarstarfs innifalin.

Nemendaframlaginu er ætlað að standa undir öllum venjulegum kostnaði við kennsluþátt háskólanna, m.a. kennslu, þjónustu, húsnæði, búnað og aðra aðstöðu fyrir nemendur og starfsmenn. Skólar þurfa ekki að veita deildum eða námsgreinum framlag samkvæmt þeirri skiptingu sem þeir fá greitt eftir heldur geta notað sína eigin reikniaðferð. Einnig getur skóli aflað viðbótartekna, t.d. með skólagjöldum, til að standa straum af umframkostnaði við kennsluþáttinn í samræmi við þær heimildir sem hann hefur til slíks.

Menntamálaráðuneytið gerði í byrjun samkomulag við Háskóla Íslands og aðra skóla um hámarksfjölda nemenda sem greitt væri fyrir í hverri grein og var þar miðað við spár um fjölgun nemenda en einnig áform um að fjölga nemendum í tilteknu námi eða skólum, m.a. vegna þess að það var talið leiða til hagkvæmari og öflugri starfsemi. Í öðrum tilvikum var beinlínis gert ráð fyrir að takmarka framboð á námi og mæta ekki allri eftirspurn (t.d. í tannlækningar). Hámörkin hafa nokkrum sinnum verið hækkuð, m.a. vegna þess að eftirspurn eftir námi hefur verið meiri en búist var við og stjórnvöld vildu koma til móts við það. Það hefur komið skýrt fram hjá fjármálaráðuneytinu að það hafi vandlega verið rætt á fundum með fulltrúum skólanna að skólarnir gætu ekki vænst þess að fá greitt nema fyrir þann hámarksfjölda nemenda sem tilgreindur væri í samningum.

Tafla 2.3. Kostnaðarliðir reiknilíkansins

A	Laun háskólakennara (fjöldi þeirra er breytilegur eftir námsbrautum)
B	Laun aðstoðarmanna (fjöldi þeirra er breytilegur eftir námsbrautum)
C	Almennur rekstrarkostnaður (breytilegur eftir námsbrautum)
D	Framlag til yfirstjórnar 13,6% af A+B+C
E	Sérstakur rekstrarkostnaður, t.d. kostnaður vegna bókasafna, rannsóknastofa og tölvuvera og stofnkostnaður sem afskrifaður er á 2-5 árum (breytilegur eftir námsbrautum)
F	Innréttingakostnaður (breytilegur eftir námsbrautum)
G	Kostnaður vegna húsnæðis (breytilegur eftir námsbrautum, einkum vegna mismunandi plássparfar)

Ýmis sjónarmið hafa komið fram um þá aðferð sem notuð er til að ákvarða fjárveitingar til háskóla, eins og rakið er hér á eftir. Almenn má samt segja að bæði forráðamenn háskóla og stjórnvöld telja slíkar úthlutunaraðferðir mjög til bóta og vilji ekki snúa aftur til eldra fyrirkomulags.

Meðal þess sem reiknilíkanið hefur verið gagnrýnt fyrir er að ekki sé þar tekið tillit til þess að kostnaður á hvern nemanda er mun meiri í fámennum greinum en fjölmennum. Forsendur líkansins miðist við fullskipaða hópa með 30 nemendum á kennara og eigi þær vel við í fjölmennum greinum en síður í greinum þar sem fáir nemendur eru á hvern kennara. Ekki sé horft til þessa við röðun námsgreina í flokka, þ.e. ef undanskildar eru tannlækningar sem settar eru í hæsta verðflokkinn vegna fárra nemenda og dýrrar aðstöðu. Þá hefur verið bent á að skilgreiningar og röðun greina í flokka séu ekki alls kostar rökrétt og endurspegli ekki kostnaðarlegan mun á þeim. (Þetta gæti t.d. ýtt undir að skólar kenni fremur tölvu- eða hugbúnaðarverkfræði en tölvunarfræði.) Þá sé heldur ekki gerður greinarmunur á grunn- og framhaldsnámi, þrátt fyrir að rannsóknamiðað framhaldsnám kalli oft á betri aðstöðu fyrir nemendur og aðra og dýrari kennsluhætti en fjölmenna fyrirlestra. Forsvarsmenn Háskóla Íslands telja að heildarkostnaður við framhaldsnema sé að meðaltali um 400-500 þús. kr. hærri en nemur greiðslu skv. reiknilíkani.

Á vegum menntamálaráðuneytisins hefur að undanfögnu starfað vinnuhópur við endurskoðun á reikniflokkum og er gert ráð fyrir að hann skili tillögum áður en kemur að endurskoðun samninga við háskólana. Vegna gagnrýni á reiknilíkanið

telur ráðuneytið að hafa þurfi nokkur atriði í huga. Fyrir það fyrsta sé því ekki ætlað að ákvarða nákvæmlega kostnað við að kenna tilteknar greinar innan hvers skóla heldur feli það í sér einfalda og gagnsæja aðferð við að skipta opinberum fjárframlögum milli skólanna út frá nemendafjölda og námsgreinum. Líkaninu sé þannig ekki endilega ætlað að ákveða hvaða fjármunum skuli varið til mála-flokksins.⁵ Þá sé hverjum skóla í sjálfsvald sett hvernig þeir skipti opinberum fjárframlögum milli deilda og megi þeir þá taka meira tillit til mismunandi kostnaðar og annarra þátta en gert er í reiknilíkaninu, t.d. sé hægt að kennt sumar greinar í stórum hópum og vega þannig upp á móti meiri kostnaði við litla hópa í öðrum greinum. Háskóli Íslands hefur notað sérstaka úthlutunaraðferð (deililíkan) við að skipta fjárframlögum innan skólans. Sumar deildir fá því meira en reiknilíkanið gerir ráð fyrir en aðrar minna. Hvað varðar framhaldsnám þá hafi í fyrsta kennslusamningi menntamálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis við Háskóla Íslands ekki verið lögð sérstök áhersla á uppbyggingu þess og þar segi beinlínis að verði samkomulag um að taka upp nýtt nám við skólann sem leiði til aukins kostnaðar skuli gerður um það samningur áður en námið hefst. Loks hafi margt af því sem gagnrýnt er við reiknilíkanið legið fyrir áður og komið til umfjöllunar í starfshópi sem vann að undirbúningi þess áður en það var tekið í notkun. Fulltrúar ráðuneytanna og Háskólans hafi hins vegar komist að ákveðinni niðurstöðu og skrifað undir samkomulag sem auðvitað var ákveðin málamiðlun á milli ólíkra sjónarmiða.

Ríkisháskólarnir hafa einnig bent á að launaforsendur (launastika) reiknilíkansins hafi ekki hækkað í samræmi við launahækkanir háskólakennara. Í úttekt sem gerð var á þessu kemur fram að mánaðarlaun prófessora og fólks í félögum háskólakennara hafi að meðaltali hækkað um 35% frá 1. mars 2000 til 1. mars 2003 en launastikan um tæp 23%. Ef launatengd gjöld eru tekin með er hækkunin 36,5% en hækkun launastiku 23,1%. Munurinn er því 13,4% (Skýrsla um forsendur útreikninga nemendaframlaga, 2004). Ef tekið er tillit til þess að skólarnir tóku að sér að bera hluta af kostnaði við hækkun skv. miðlægum hluta kjarasamninga með hagræðingu og samdrætti í vinnumagni (sjá síðar) stendur eftir um 10,3%. Þetta stafar af launaskriði vegna framgangskerfis háskólakennara (hjá föstum kennurum Háskóla Íslands var það að meðaltali liðlega 2% á ári eða samtals um 6% á þremur árum), hækkun launatengdra gjalda vegna framlags atvinnurekanda á móti viðbótarlífeyrissparnaði starfsmanna (skýrir 1,5%) og breyttri samsetningu starfsmannahópsins og skipulagsbreytingum innan skólanna (skýrir um 3%). Gera má ráð fyrir að kostnaður Háskóla Íslands vegna þessara þátta nemi samtals um 250 m.kr. á ári.

Háskóli Íslands og aðrir ríkisskólar telja að stjórnvöld eigi að bæta þeim þetta með því að hækka launastiku reiknilíkansins. Menntamálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið, sem annast útreikning á launabótum vegna fjárlaga, hafa ekki viljað fallast á þetta sjónarmið. Almenna reglan sé sú að bæta launahækkanir sem samið er um í miðlægum kjarasamningum eða falla til skv. ákvörðunum kjaranefndar. Launabæturnar séu reiknaðar út samkvæmt mati á því hvaða hækkanir felist í kjarasamningum og kjaraúrskurðum, upplýsingum um launagreiðslur hvernar stofnunar

og launagrunni viðkomandi fjárlagaliðar. Ekki sé tekið tillit til mismunandi samsetningar starfsmannahópa, þess að hlutfall launa sé annað en fram komi í fjárlagagrunni eða annarra atriða sem geta valdið því að laun hækki mismikið eftir stofnunum. Þannig tíðkist t.d. ekki að bæta stofnunum kostnað vegna aldurs- og starfsaldurshækkana. Í raun er hér um að ræða þekkt álitamál sem iðulega hefur komið upp í rekstri annarra ríkisstofnana. Þær hafa talið sig eiga rétt á launabótum vegna allra launabreytinga sem stjórnendur þeirra hafa ekki bein áhrif á, svo sem vegna kjarasamninga sem samninganefnd ríkisins gerir við kjarafélög starfsmanna. Einnig hefur oft verið ágreiningur um launabætur vegna stofnanasamninga sem stjórnendur einstakra stofnana gera við eigið starfsfólk en ekki hefur tíðkast að bæta stofnun kostnaðarauka vegna þeirra. Þetta þýðir í raun að skólunum er sjálfum ætlað að bera kostnaðinn, t.d. með því að spara á öðrum sviðum.⁶ Þá ber þess að geta að fjármálaráðuneytið hefur bent á að sumar aðrar stikur í reiknilíkaninu séu skólunum hagstæðar og vegi þannig upp á móti öðrum og knappari. Þetta eigi t.d. við um meðalvægi kennslustunda sem ákveðið var herra en nam reynslutölum Háskóla Íslands auk þess sem í byrjun hafi verið miðað við talsvert hærri laun lektora en þau voru í reynd.

Þá hafa verið settar fram ábendingar um að betur þurfi að huga að árangurstengingu fjárveitinga til háskólanna. Reiknilíkanið hvetji skólana mjög til að fjölga nemendum enda fái þeir greitt í samræmi við nemendafjölda, þ.e. þátttöku nemenda í prófum innan þess hámarks sem kveðið er á um samningum við skólana og fjárlögum. Það sé í sjálfu sér jákvætt og í samræmi við opinbera menntastefnu. Þetta geti þó orðið til þess að meiri áhersla sé lögð á magn en gæði, ekki síst þar sem greitt er fyrir nemendur sem þreyta próf („þreyttar einingar“) en ekki aðeins fyrir þá sem standast prófin eins og tíðkast sums staðar á hinum Norðurlöndunum. Þetta hefur verið rökstutt með því að sami kostnaður sé við að kenna nemendum hvort sem þeir standast próf eða ekki. Auk þess geti sú breyting að greiða eingöngu fyrir loknar einingar ýtt undir hærri einkunnir en efnislegar forsendur séu fyrir. Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku eru greiðslur til háskóla byggðar á fjölda eininga sem nemendur standast próf í, en í Svíþjóð og Danmörku er einnig greitt fyrir skráða nemendur. Í Danmörku fá skólarnir auk þess framlag fyrir brautskráða nemendur.

Forsvarsmenn Háskóla Íslands hafa gagnrýnt að hann fái sömu framlög til kennslu hvers nemanda og einkareknir háskólar sem fjármagna sig að hluta með skólagjöldum. Nemendur skólans og annarra ríkisháskóla greiði rúmlega 32 þúsund krónur í skrásetningargjald á skólaárinu 2003-2004 (tvö misseri) meðan skólagjöld einkarekinna skóla séu a.m.k. fjórum til fimm sinnum hærri (tafla 2.6). Skráningargjöld ríkisskólanna renni heldur ekki nema að hluta til þeirra. Þetta leiði til aðstöðumunar sem t.d. komi niður á möguleikum ríkisskólanna til að keppa um starfsfólk, ýti undir að nemendum sé kennt í stórum hópum, sem geti komið niður á gæðum kennslu, og dragi úr möguleikum á að sjá nemendum og starfsfólki fyrir viðhlítandi vinnuaðstöðu. Annars staðar á Norðurlöndum, t.d. í Noregi, tíðkist að framlög til einkarekinna háskóla séu lækkuð sem nemi skólagjöldum til að veða

upp á móti þessu. Á móti hafa verið færð þau rök að ekki sé tekið tillit til þess í reiknilíkaninu að einkareknu skólarnir séu að jafnaði minni en ríkisreknir skólar og þess vegna sé hlutfallslega dýrara að halda uppi kennslu við þá (líkanið gerir ekki greinarmun á föstum og breytilegum kostnaði), þótt reyndar vegi á móti að kennslugreinar við skólana séu yfirleitt fjölmennar. Forsvarsmenn einkarekinna skóla benda einnig á að ekki megi einblína á kennsluþáttinn. Ýmislegt annað hafi áhrif á samkeppnisstöðu skólanna. Framlög til ríkisháskóla vegna rannsókna séu t.d. hlutfallslega hærri en til einkarekinna skóla. Árið 2005 verði rannsóknaframlag til Háskóla Íslands 46% af framlögum til kennslu, nálægt 37% hjá Kennaraháskóla Íslands og um 30% hjá Háskólanum á Akureyri. Þetta hlutfall sé aftur á móti um 20% hjá Viðskiptaháskólanum á Bifröst, 12% hjá Háskólanum í Reykjavík og 8% hjá Tækniháskóla Íslands (sem á árinu verður sameinaður Háskólanum í Reykjavík). Þá er bent á að jafnvel þótt finna megi einstök dæmi um að kennarar hafi flutt sig milli skóla fari því fjarri að ríkisskólarnir glími við atgervisflotta. Aðstöðumunur skólanna sé ekki þannig að það halli á ríkisskólana nema síður sé.

Tafla 2.4. Skrásetningar- og skólagjöld við íslenska háskóla (árlegt gjald)

Háskólinn á Akureyri	32.500
Háskóli Íslands, annað nám en MBA	32.500
Háskóli Íslands, MBA-nám *	1.675.000
Háskólinn í Reykjavík, diploma-, BSc- og BA-nám	188.000
Háskólinn í Reykjavík, MS-nám	500.000
Háskólinn í Reykjavík, MSIM (Master of Science Investment Management)	600.000
Háskólinn í Reykjavík, MBA-nám *	2.100.000
Háskólinn í Reykjavík, MBA-nám (Global eManagement) *	2.500.000
Hólaskóli	50.000
Kennaraháskóli Íslands	32.500
Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri	32.500
Listaháskóli Íslands	165.000
Tækniháskóli Íslands	32.500
Viðskiptaháskólinn Bifröst	143.000-205.000

Nöfn einkarekinna skóla eru skáletruð.

* Skólagjald fyrir allt námið sem tekur 22 mánuði. Skólarnir fá ekki kennsluframlag frá ríkinu vegna þessa náms.

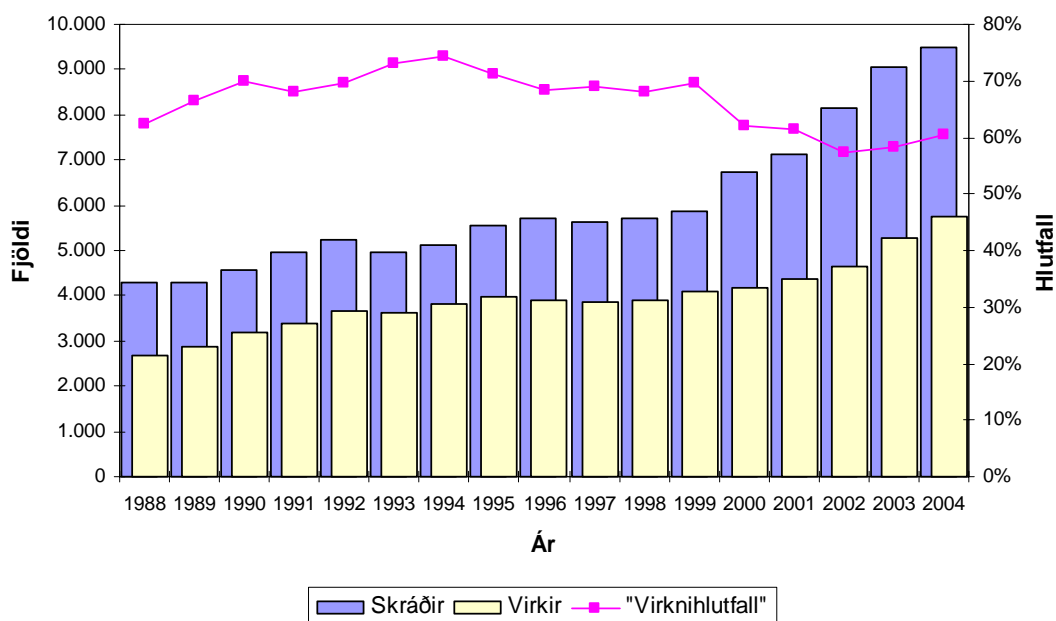
Erlendis eru víða notaðar hliðstæðar aðferðir við úthlutun fjármuna til háskóla en vægi reikniflokka getur verið annað.⁷ Bent hefur verið á að sums staðar leitist stjórnvöld við að hafa meiri áhrif á námsframboð skóla og eftirspurn nemenda með slíku fjárveitingakerfi í samræmi við þær áherslur sem þau leggja í menntamálum. Hér á landi hefur fjárveitingakerfi háskóla ekki verið beitt sérstaklega á þann hátt.

2.2. Fjölgun nemenda - kennslusamningar

Nemendum við Háskóla Íslands, bæði í grunn- og framhaldsnámi, hefur fjölgað jafnt og þétt, ekki sist á allra síðustu árum. Á fimm ára tímabili milli 1999 og 2004 fjölgaði skráðum nemendum við skólann um 3650 eða 62%. Fjölgunin er heldur minni ef aðeins er horft til ársnemenda (virkra nemenda) sem fjölgaði á sama tíma

um tæplega 1700 eða 41%. Framhaldsnemendum við skólann hefur fjölgað gríðarlega undanfarin ár. Þeir voru 16 árið 1990, um 200 árið 1997, tæplega 500 árið 2000 og tæplega 1200 árið 2004, þar af 107 í doktorsnámi.⁸ Nemendasprengingin sem varð frá og með árinu 2000 kemur nokkuð á óvart vegna þess að fimm árin þar á undan (1994-1999) hafði nemendum við skólann aðeins fjölgað um rúm 14%. Þessi þróun er ekki bundin við Háskólann heldur einkennir hún menntakerfið á Íslandi og í öðrum löndum (sjá rammann Menntabyltingin).

Mynd 2.2. Fjöldi nemenda við Háskóla Íslands og virkni þeirra



Virknihlutfall er hlutfallið milli virkra og skráðra nemenda.

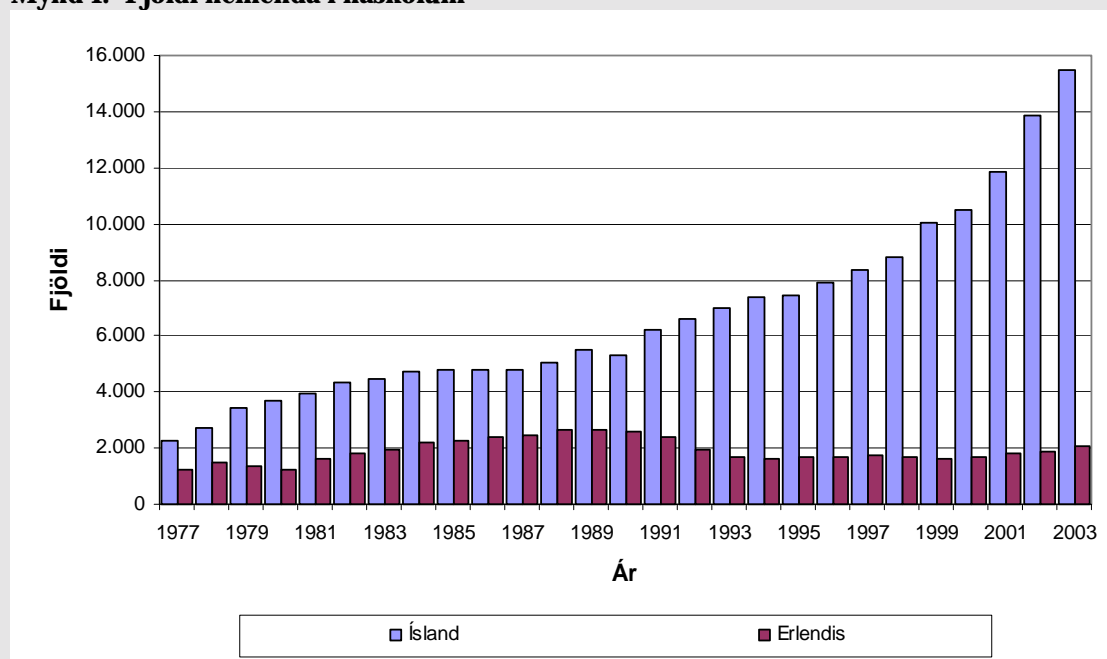
Eftir því sem nemendum Háskólans hefur fjölgað hefur meðalnámsframvinda þeirra lækkað. Virknihlutfall nemenda er skilgreint sem hlutfallið á milli skráðra og virkra nemenda og mælir hvað nemendur skila að meðaltali háu hlutfalli af fullu námi. 100% virknihlutfall þýðir að allir nemendur skila fullu námi á hverju ári. Lækkun þess þýðir að hægt hafi hlutfallslega á námsframvindu, t.d. vegna þess að fleiri nemendur stunda hlutanám (t.d. nám með vinnu) eða að nemendur hafa ekki náð prófum og þurfi að endurtaka þau. Virknihlutfallið er í vissum skilningi mælikvarði á skilvirkni nemenda þar sem lágt virknihlutfall er merki um að námsframvinda sé hæg og það taki nemendur langan tíma að ljúka námi. Fyrir skólann getur það þýtt verri nýtingu á fjármunum sem varið er til kennslu. Eins og rakið er á öðrum stað í skýrslunni er þetta hlutfall svipað eða ívið lægra hjá Háskóla Íslands en hjá skólum sem hann ber sig gjarnan saman við.

Menntabyltingin

Í brautskráningarraðu í október 2004 komst Páll Skúlason rektor Háskóla Íslands m.a. svo að orði: „Um þessar mundir gengur yfir veröldina menntabylting sem á sér engin fordæmi í mannkynssögunni og mun tæplega eiga sér hliðstæðu í framtíðinni. Bylting þessi fer ótrúlega hljótt sé haft í huga hve víðtæk, áhrifamikil og djúpstæð hún er. Hún er að gerast í öllum heimsálfum og snertir allar stéttir þjóðfélagsins, raunar hvert mannsbarn á jörðinni.“ Til marks um þetta nefnir Páll að nú sé í æ ríkari mæli gerð krafa um að fólk afli sér formlegra réttinda með tilteknu námi til þess að vinna störf sín. Lágmarkskrafan sé mjög víða að verða fyrsta háskólagráða. Þá hafi menntunarstig þjóða víða um heim gjörbreyst á skömmum tíma og nefnir Páll að fyrir fáeinum áratugum hafi um 5% atvinnubærra manna verið með háskólamenntun, en óhætt sé að fullyrða að þeir verði að minnsta kosti 50% eftir nokkra áratugi. Loks nefnir hann til marks um þessa þróun að til skamms tíma hafi verið gengið að því sem vísu að háskólanemar væru fyrst og fremst ungt fólk sem komi beint í háskóla að loknu stúdentsprófi, en „[á] þessu er að verða róttæk breyting. Nú fjölgar þeim sífellt sem eldri eru og hafa þegar tekið virkan þátt í atvinnulífinu, en kjósa af ýmsum ástæðum að endurnýja og auka við menntun sína. Á næstu árum mun þessi hópur fara sístækkandi, bæði vegna þess að atvinnulífið krefst þess að starfsfólk sé sífellt að læra og tileinka sér nýja kunnáttu og færni og líka vegna þess að fólk leitar aukinnar menntunar til að þroskast og njóta lífsins.“

Mikið hefur verið rætt og ritað um þá þróun sem rektor Háskóla Íslands gerir hér að umtalsefni. Flestir eru sammála um að herra menntunarstig þjóða ýti undir tæknivæðingu og stuðli með því að aukinni efnahagslegri velsæld, þótt reyndar megi líka segja að hagvöxtur skapi forsendur fyrir því að þjóðfélög geti leyft sér það að sístækkandi hluti íbúanna stundi formlegt nám. Ýmsar aðrar ástæður en eftirsókn eftir hagvexti eru nefndar til að skýra fjölgun háskólanema. Þar má m.a. nefna aukið framboð á háskólanámi og kröfur og stuðning stjórnvalda og atvinnulífs. Þá hefur verið bent á að vægi og virðing háskólanáms aukist stöðugt á kostnað hefðbundins starfs- og verknáms, jafnvel þótt margt háskólanám gefi lægri tekjur en sumt verknám. Virðingarskali náms og starfsstétta sé að breytast og ekki þyki lengur „fint“ að stunda annað nám en í háskóla. Eftirsókn eftir prófgráðum (*credentialism*) og tilhneiging til að gera nám fræðilegra á kostnað hagnýtra þátta (*academic drift*) ýti einnig undir þróunina. Jón Torfi Jónasson (2004) hefur rannsakað þessi mál á Íslandi og sýnt fram á að þróun háskólamenntunar hér er hliðstæð því sem gerist erlendis.

Athyglisvert er að skoða þróun nemendafjölda við íslenska háskóla síðustu þriggja áratuga (mynd I). Fyrri helming þessa tímabils (1977-1993) virtist ár frá ári draga úr fjölgun nemenda en seinni hluta þess (1994-2004) hefur nemendatalan tvöfaldast og má tala þar um hreinan veldisvöxt. Á sama tíma hefur fjöldi Íslendinga sem sækja háskólanám erlendis haldist stöðugur. Þau atriði sem áður eru nefnd skýra þróunina að einhverju leyti en ná varla að skýra allan þann viðsnúning sem varð upp úr 1990. Til skemmi tíma er nærtækara að leita skýringa í atvinnuástandi, tiskustraumum og auknu framboði á námi með tilkomu nýrra skóla og námsbrauta. Þá virðist hugsanlega mega skýra hluta þeirrar miklu fjölgunar sem varð upp úr 2000 sem afleiðingu af þeirri reikniaðferð sem þá var tekin í notkun til að ákveða fjárframlög til háskóla og hvetur mjög skóla til að bæta við nemendum.

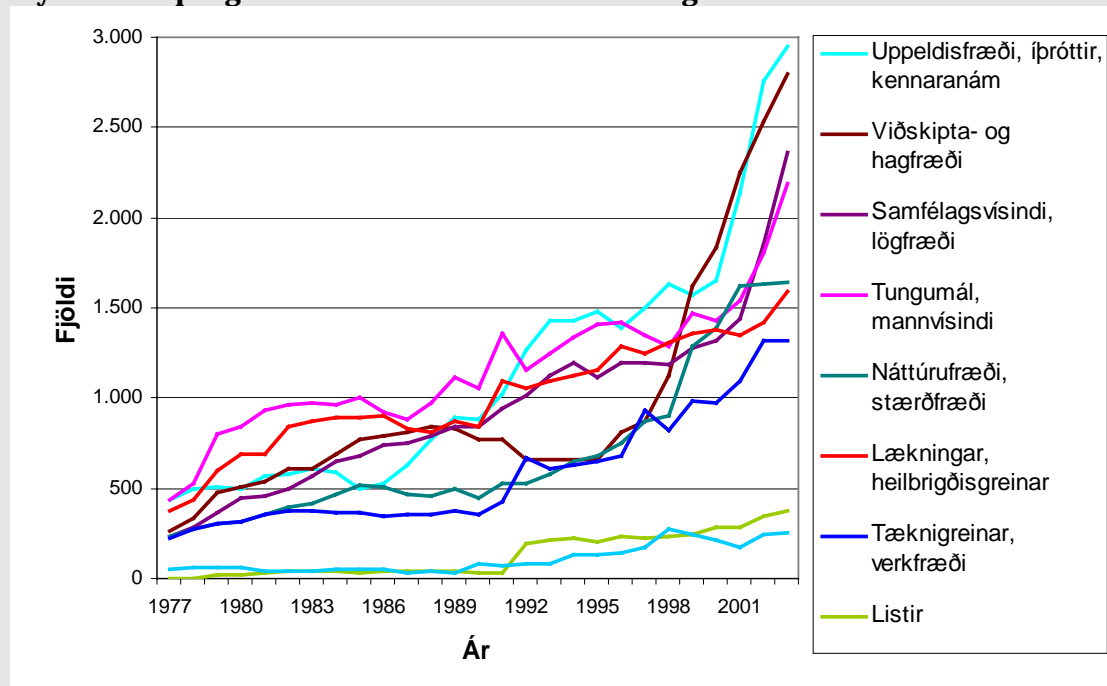
Mynd I. Fjöldi nemenda í háskólum

Myndin sýnir fjölda skráðra nemenda í háskólum á Íslandi og íslenska nemendur í háskólum erlendis. Tölur á milli ára eru ekki alltaf samanburðarhæfar þar sem aðferðafræði og þekja nemendaskrár hefur breyst nokkuð í tímans rás. Þannig var t.a.m. fyrst farið að safna upplýsingum um nemendur í kvöldskólum og fjarnámi árið 1997. Fyrir 1997 er einungis um nemendur í dagskóla og staðbundnu námi að ræða í þessu gagnasafni.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Mikil sókn í framhaldsnám undanfarin ár er að hluta skýrð með því að fólk sem ekki hefur fengið störf við hæfi að námi loknu vilji nýta tímann til að mennta sig enn frekar og auka um leið samkeppnismöguleika sína þegar það sækir um atvinnu. Þeir sem hafa hug á að skipta um starf eru einnig farnir að bæta við menntun sína til að eiga meiri möguleika á vinnumarkaði. Stundum er haft á orði að fyrsta háskólagráða sé að verða eins og stúdentsprófið var en framhaldsnám sé að öðlast þann sess sem fyrsta háskólagráða hafði. Reyndar má velta fyrir sér hvort aukin eftirspurn eftir námi eða aukið framboð náms valdi meiru um þróunina. Það er ljóst að háskólarnir hafa lagt aukna áherslu á að höfða til fjöldans og bjóða aðgengilegra nám en áður, t.d. nám sem hægt er að stunda með vinnu eða í fjarnámi. Í því ljósi væri t.d. áhugavert að skoða hvort hluti framhaldsnáms háskólanna hafi að einhverju leyti tekið við þeirri sí- og endurmenntun sem fólk sótti áður utan háskóla.

Ekki er síður athyglisvert að skoða hvernig skipting háskólanemenda eftir greinum hefur breyst (mynd II).

Mynd II. Skipting nemenda við íslenska háskóla eftir greinum


Heimild: Hagstofa Íslands.

Eins og sjá má virðast ákveðnar tiskusveiflur stýra áhuga nemenda á háskólagreinum og framboði skóla. Þótt allar greinar séu í sókn er vöxturinn mestur í viðskiptafræði, hug- og samfélagsvísindum og kennaranámi en nokkru minni í raunvísindum, heilbrigðis- og tæknigreinum. Þessi þróun er sérstaklega áberandi síðasta áratuginn.

Fyrsti kennslusamningur menntamálaráðuneytis við Háskóla Íslands var gerður í október 1999 til þriggja ára (2000-2002) en samkvæmt honum fékk skólinn greitt fyrir kennslu að hámarki 4300 ársnemenda. Árið 2000 voru ársnemendur skólans undir því hámarki en þó fleiri en forsendur fjárlaga höfðu gert ráð fyrir og fékk skólinn mismuninn að fullu bættan með 166 m.kr. viðbótarframlagi. Árið eftir (2001) hafði ársnemendum fjölgað um rúmlega 200 og voru nú orðnir 65 umfram hámark samningsins. Skólinn óskaði þá eftir 199 m.kr. viðbótarframlagi, þar af var beðið um 124 m.kr. vegna fjölgunar nemenda, 27 m.kr. vegna kjarasamninga og 48 m.kr. vegna leiðréttinga á rannsóknafjárveitingu. Niðurstaðan varð sú að skólinn fékk 101 m.kr. til að mæta fjölgun nemenda, þ.e. þá upphæð sem hann átti rétt á skv. samningnum. Árið 2002 höfðu um 300 ársnemendur bæst við en hámark samningsins var óbreytt. Háskólinn óskaði eftir 176 m.kr. framlagi vegna fjölgunar nemenda en samkvæmt uppgjöri á kennslusamningnum fengust 40 m.kr. frá ráðuneytinu í byrjun árs 2003 sem var það sem skólinn átti rétt á skv. samningnum en ekki var greitt fyrir þá 367 ársnemendur sem voru umfram. Ráðuneytið taldi sig heldur ekki geta orðið við beiðni skólans um leiðréttingu á launaforsendum (launastiku) reiknilíkansins m.a. vegna úrskurðar kjaranefndar um laun og önnur starfskjör prófessora og samnings við Starfsmannafélag ríkisstofnana (SFR) árið 2001.

Tafla 2.5. Hámark nemendafjölda við Háskóla Íslands

	Skólaárið 1997-98 (rauntölur)	Samningur 2000-2002	Viðauki við samning 2003	Frumvarp til fjárlaga 2004	Frumvarp til fjárlaga 2005
Félags- og mannvísindi	2.356	2.800	2.705-2.995	3.195	3.400
Tölvunarfræði og stærðfræði	152	250	200-220	220	185
Kennaranám o.þ.h.	39	60	80-90	90	90
Hjúkrunarfræði	414	475	350-400	400	400
Verk-, tækni-, efnafræði	630	750	770-850	900	1.000
Læknisfræði	259	285	350	350	330
Tannlækningar	38	45	45	45	45
Samtals	3.888	4.300*	4.500-4.950	5.200	5.450

* Sett var þak á heildarfjölda ársnemenda (4300) sem var lægra en samtala hámarka fyrir alla greinar (4665).

Kennslusamningurinn var framlengdur um ár með viðauka í mars 2003. Skólinn skyldi nú kenna að hámarki 4500 ársnemendum en kæmi í ljós að þeir reyndust fleiri myndi menntamálaráðuneytið beita sér fyrir allt að 450 ársnemenda fjölgun svo að greitt yrði fyrir allt að 4950 nemendaígildi. Árið 2003 hafði virkum nemendum við skólann fjölgað í 5255 en forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir að þeir yrðu 4500. Skólinn fékk bætt það sem vantaði upp á nemendafjölda skv. samningi (þ.e. 4995) með 214 m.kr. viðbótarframlagi. Ársnemendur 2003 umfram greiðslu voru 305.

Tafla 2.6. Uppgjör kennslusamninga við Háskóla Íslands (ársnemendur)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Hámark kennslusamnings	4.300	4.300	4.300	4.950	-	-
Forsendur fjárlaga	3.885	4.188	4.289	4.500	5.200	5.450
Virkir nemendur skólans *	4.158	4.365	4.667	5.255	5.697	
Nemendur umfram greiðslu	0	65	367	305	497	

* Án MBA-nemenda, en skólinn á ekki rétt á framlagi vegna þeirra.

Síðasti kennslusamningurinn er frá desember 2003. Í honum er ekki lengur tilgreint fyrir hvað marga nemendur skuli greitt heldur á að ákveða það í fjárlögum hverju sinni. Menntamálaráðuneytið hækkaði hámark nemendafjölda sem greitt var fyrir bæði árið 2004 og 2005. Árið 2004 voru ársnemendur við skólann næstum 500 fleiri en hann átti rétt á greiðslu fyrir sem þýðir að skólinn fær ekki ríkisframlag vegna kennslu rúmlega ellefta hvers virks nemanda. Þessir nemendur skiptast þannig eftir reikniflokkum að 321 nemandi í hug- og félagsvísindagreinum er umfram fjárveitingu, 104 nemendur í uppeldisfræði og táknafræðiskenndu, 103 nemendur í verkfræði og raunvísindum og 63 nemendur í hjúkrunarfræði og sjúkráþjálfun. Aftur á móti eru 50 færri nemendur í stærðfræði og tölvunarfræði en nemur hámarki kennslufjárveitingar, 40 nemendur í læknisfræði og 4 í tannlæknisfræði. Hefði samkomulag verið um að ríkissjóður greiddi fyrir þessa nemendur hefðu tekjur skólans orðið um 200 m.kr. hærri á árinu 2004.

Í gögnum frá Háskólanum kemur fram að reiknað sé með að ársnemum fjölgi um 7-8% á ári fram til 2007 en hins vegar sé gert ráð fyrir helmingi minni (4%) árlegri

hækkun á hámarki nemendafjölda sem menntamálaráðuneytið greiðir fyrir. Ef þetta gengur eftir stefnir í að árið 2007 hafi skólinn ekki tekjur vegna næstum 1300 nemenda. Ólíklegt verður samt að telja að til slíkrar stöðu komi. Takist skólanum ekki að afla meiri framlaga eða annarra tekna mun hann væntanlega takmarka aðgang að námi frekar en núna er gert.

2.3. Fjármögnun rannsókna

Í háskólalögnum frá 1997 kemur fram að opinberar fjárveitingar vegna rannsókna, nýsköpunar og þróunar í þeim háskólum sem hafa rannsóknarhlutverk skuli taka mið af fjölda fastra kennara og sérstökum framlögum til rannsóknarverkefna og þjónustustofnana. Í reglum menntamálaráðuneytisins um fjárveitingar til háskóla segir að árleg fjárveiting vegna rannsókna, nýsköpunar og þróunar og þess húsnæðis sem tengist starfsemi sé ákveðin með samningi ráðuneytisins og þess háskóla sem í hlut á.

Fram til ársins 2000 verður ekki ráðið hve stór hluti fjárveitingar til Háskólans skyldi renna til rannsókna en með tilkomu reiknilíkansins vegna kennslu og samningum um rannsóknir varð á þessu breyting.⁹ Í fjárlögum 2000 var framlaginu þannig skipt annars vegar í framlag vegna kennslu og hins vegar til rannsókna og annarra verkefna, auk framlaga vegna viðhalds og stofnkostnaðar.

Í yfirlýsingu menntamálaráðherra og rektors Háskólans, sem gefin var í tengslum við kennslusamning skólans við ráðuneytið 1999, kom fram að þessir aðilar myndu beita sér fyrir gerð sérstaks samnings um rannsóknir við skólann við undirbúning fjárlaga fyrir árið 2001. Skrifað var undir rannsóknasamning í desember 2001 og var hann til tveggja ára. Skólinn hafði sótt fast að tekin yrði upp aðferð, hliðstæð kennslulíkaninu, sem úthlutaði fjármagni til rannsókna samkvæmt árangursmælikvarða. Í samkomulaginu kom fram að árangurstengja skyldi fjárveitingu til skólans vegna rannsókna samkvæmt reiknilíkani sem tæki mið af þreyttum einingum, rannsóknæiningum, fjölda brautskráðra meistara og doktora og styrkjum til rannsóknarverkefna frá viðurkenndum rannsóknasjóðum. Til þess kom samt ekki að fjárveitingin væri árangurstengd á samningstímanum heldur var hún m.a. byggð á sögulegum forsendum og þeim fjármunum sem runnið höfðu til skólans og höfðu ekki farið til kennslu. Tvær ástæður voru fyrir því. Í fyrsta lagi var á þessum tíma unnið að nýrri stefnumótun um fyrirkomulag opinbers stuðning við rannsóknir á sviði vísinda og tækni. Var vilji til að ljúka þeirri vinnu áður en gengið yrði endanlega frá samningum um rannsóknir við skólann. Í öðru lagi höfðu ráðuneyti mennta- og fjármála áhyggjur af því að slíkt kerfi myndi reynast mjög kostnaðarsamt og þar horft til reynslunnar af kennslusamningnum og að þak á framlög samkvæmt þeim hefði sjaldnast haldið. Þá var það mat ráðuneytanna að frekari vinna væri nauðsynleg til að útfæra nothæfa mælikvarða og ákvarða greiðslur samkvæmt þeim.

Nýr rannsóknasamningur til þriggja ára var gerður í desember 2003 (gildir 2004-2006). Almennar fjárveitingar til rannsókna og annarra verkefna við Háskóla Íslands eru samkvæmt honum 1.269 m.kr. fyrir árið 2004 og skal miðað við að árlegar fjárveitingar á samningstímanum nemi minnst þeirri fjárhæð og taki verðlagsbreytingum eftir almennum viðmiðunum fjárlaga hverju sinni. Fjárveitingunni er m.a. ætlað að fjármagna laun vegna rannsókna, kostnað vegna rannsóknamissera, framlög í vinnumatssjóð og sáttmálasjóð, sameiginlega stjórnsýslu vegna rannsókna, rekstur fasteigna vegna rannsókna, framlög vegna umsjónar með rannsóknarnámi, beinan kostnað vegna rannsókna, þátttöku í samkeppni um rannsóknafé og til að kosta grunnaðstöðu og mæta stofnkostnaði sem almennt fæst ekki fjármagnaður með úthlutunum úr samkeppnissjóðum. Skólinn fékk sérstakt 20 m.kr. viðbótarframlag í Rannsóknasjóð Háskóla Íslands á árinu 2004 og skyldi ráðuneytið jafnframt beita sér fyrir sérmerktu framlagi til hans á árunum 2005-2006.

Í samningnum kemur fram að við ákvörðun um skiptingu fjárveitinga til rannsókna árin 2004-2006 skuli skólinn m.a. taka mið af eftirtöldum þáttum: Rannsóknaeiningum, sbr. rannsóknamatskerfi skólans, fjölda brautskráðra meistaranema, fjölda brautskráðra doktorsnema, fjárhæð erlendra rannsóknarstyrkja og fjölda innlendra rannsóknarstyrkja. Enn fremur er kveðið á um að ráðuneytið muni eftir því sem fjárhagsaðstæður leyfa hafa hliðsjón af ofangreindum þáttum við ákvörðun fjárveitinga til rannsókna við skólann.

Vegna aukinnar áherslu á rannsóknartengt framhaldsnám hafa forsvarsmenn Háskólans talið eðlilegt að stefna að því að fjárveiting til rannsókna verði jafnhá þeirri sem varið er til kennslu. Þeir benda jafnframt á að hlutfall fjárveitingar til rannsókna hafi farið lækandi. Eins og tafla 2.7. sýnir nam það 40,5% heildarframlaga árið 2000 en var komið niður í 33,1% árið 2004. Reyndar hefur fjárhæðin einnig lækkað heldur að raungildi frá árinu 2001.

Tafla 2.7. Skipting opinberra framlaga til Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)

m.kr.	2000	2001	2002	2003	2004*
Kennsla	2.016	2.093	2.243	2.586	2.589,6
Rannsóknir	1.371	1.498	1.384	1.365	1.356,3
Háskólasjóður og óskipt **	0	0	40	104	145,8
Samtals	3.387	3.590	3.667	4.054	4.091,7
Hlutfall framlaga til rannsókna	40,5%	41,7%	37,7%	33,7%	33,1%

* Endanleg fjárveiting liggur ekki fyrir og er hún því að hluta til áætluð sem og skipting milli kennslu og rannsókna.

** Í Háskólasjóð renna sóknargjöld þeirra sem standa utan trúfélaga. Þessi framlög voru ekki tilgreind sérstaklega í fjárlögum fyrr en 2002.

Fjölgun háskóla hér á landi hefur leitt til talsverðrar umræðu um fyrirkomulag opinberra fjárveitinga til rannsókna innan skólanna. Flestir ef ekki allir háskólar hér á landi hafa lýst áhuga á að efla rannsóknir og framhaldsnám. Í stefnu Vísinda- og tækniráðs sem samþykkt var í desember 2003 kemur fram að ákvarðanir um

framlög á fjárlögum til rannsókna í háskólum hafi fremur tekið mið af hefð, sérstökum rannsóknasamningum eða verkefnum einstakra skóla en almennum reglum eða ytra mati á árangri. Rannsóknaframlög til háskóla séu mjög mismunandi eftir skólum; í sumum tilvikum engin en annars staðar allt að þriðjungur af heildarfjárveitingu skólans. Þar segir einnig að menntamálaráðuneytið vinni að breytingum á fyrirkomulagi fjárveitinga til rannsókna á háskólastigi, þar sem háskólum verði tryggt ákveðið grunnframlag til að fjármagna rannsóknir og innra þróunarstarf en að öðru leyti taki þeir þátt í samkeppni um rannsóknafé.¹⁰ Aukin framlög til samkeppnissjóða eigi að skapa háskólunum ný sóknarfæri en veita þeim um leið aðhald af samkeppni þannig að fjármunir nýtist vel og lúti markvissri forgangsriðun innan háskólanna sjálfra og sjóða sem styrkja rannsóknir. Um leið er tekið fram að ekki eigi að raska grundvelli þeirrar vísinda- og rannsóknastarfsemi sem fyrir er í háskólunum og verðskuldar opinberan stuðning. Vísinda- og tækniráð telur að fjárveitingar til rannsókna í háskólum eigi fyrst og fremst að byggja á árangri þeirra og að ekki sé unnt að ganga út frá gefnu sambandi á milli framlaga til kennslu og rannsókna (Vísinda- og tæknistefna, 2004:9-10). Þetta atriði gengur augljóslega þvert á óskir forráðamanna Háskóla Íslands um að fjárveiting til rannsókna sé jafnhá fjárveitingu til kennslu.

Almennt má segja að hlutur samkeppnissjóða sé fremur rýr í fjárveitingum til íslenskra háskóla, t.d. í samanburði við hin Norðurlöndin (FoU-budsjettering i de nordiske landene, 2003: 56). Hins vegar eru talsvert skiptar skoðanir meðal háskólamanna um hvert vægi slíkra sjóða eigi að vera. Meðal annars hefur verið nefnt að miðlæg úthlutun rannsóknarstyrkja dragi úr akademísku frelsi háskólakennara til að ákveða sjálfir hvað þeir rannsaka, sérstaklega ef gerð er krafa um að umsóknir innihaldi nákvæma útlistun á markmiðum rannsókna (sjá t.d. Etzel, 2004; Bennich-Björkman, 2004; Report of the Task Force on Academic Freedom, 2004). Á móti koma þau rök að eðlilegt sé að gera kröfu um að vísindarannsóknir sem fjármagnaðar eru með opinberum framlögum falli að áherslum stjórnvalda og að besta leiðin til að tryggja árangur sé að láta háskóla keppa um framlögin (Vísinda- og tæknistefna, 2004; Inga Dóra Sigfúsdóttir et.al., 2005). Reyndar gildir þetta ekki síður um tekjur sem háskólar afla frá einkaaðilum sem oft er ætlað að renna til ákveðinna verkefna. Hér takast að nokkru leyti á ólík sjónarmið um hlutverk háskóla og forræði á rannsóknum sem þar eru stundaðar. Í sumum löndum, t.d. Bretlandi, hafa stjórnvöld reynt að samræma slík sjónarmið með því að leggja mat á gæði núverandi rannsókna við háskóla og miða rannsóknaframlög næstu ár við útkomu úr slíkum mati. Fjárveitingar til skóla eru eftir sem áður í formi óeyrnamerktra rannsóknaframlaga (*block grants*) en fjárhæð þeirra ákvarðast af fyrri árangri í rannsóknum.¹¹ Almennt virðist þróunin stefna í átt til þess að tekjur háskóla séu í auknum mæli bundnar tilteknum verkefnum og árangri af þeim.

**Tafla 2.8. Tekjur Háskóla Íslands vegna framlaga úr rannsóknasjóðum
(á verðlagi 2003)**

m.kr.	2000	2001	2002	2003
Innlendir sjóðir	93	118	132	137
Erlendir sjóðir	63	101	87	90
Samtals	156	219	218	226

Háskóli Íslands hefur í nokkrum mæli aflað styrkja úr innlendum og erlendum rannsóknasjóðum, aðallega á vegum RANNÍS og Evrópusambandsins (sjá umfjöllun um innlenda og erlenda rannsóknasjóði í viðauka), en þessar tekjur nema samt aðeins 13-14% af rannsóknarfé skólans. Frá 2001 hafa tekjur vegna styrkja því sem næst staðið í stað og þar sem skólinn hefur ekki fengið meiri fjárveitingar til rannsókna úr ríkissjóði hefur það fjármagn sem varið er til rannsókna lítið breyst. Aukin áhersla stjórnvalda á að fjármagna vísindarannsóknir í gegnum samkeppnisjóði hefur því ekki orðið til þess að Háskóli Íslands hafi fengið meira fé til rannsókna.

Ekki liggur fyrir nákvæm skipting á kostnaði Háskólans á milli kennslu, rannsókna og annarrar starfsemi enda í sumum tilvikum óljóst hvar draga eigi mörkin. Flokkast t.d. vinna kennara við að skrifa grein í samstarfi við doktorsnema sem kennsla eða rannsóknir? Engu að síður væri áhugavert að greina kostnað skólans og einstakra deilda eftir kennslu, rannsóknum og annarri starfsemi, m.a. til að leggja mat á framleiðni. Þar sem ekki liggur fyrir vinnutímaskráning kennara og annarra starfsmanna gæti verið rökrétt að skipta kostnaði eftir vinnuskyldu kennara. Þá mætti einnig gera ráð fyrir að tekjur vegna rannsókna endurspegli að mestu kostnað vegna þeirra og rannsóknakostnaður skólans nemi því svipaðri fjárhæð og þær.

2.4. Úthlutun fjárveitinga innan Háskóla Íslands - deililíkanið

Háskóli Íslands hefur á undanförunum árum notað ákveðna aðferð eða deililíkan til að endurúthluta fjármunum innan skólans. Reyndar eru líkönin tvö, eitt til að skipta fjárveitingum til kennslu og annað til að skipta fjárveitingum til rannsókna. Deililíkan vegna kennslu byggir á sama grunni og reiknilíkan menntamálaráðuneytisins en tekur til fleiri þátta og hefur verið lagað að aðstæðum innan skólans. Einn helsti munurinn á því og reiknilíkani ráðuneytisins er að tekið er tillit til stærðar nemendahópa innan deilda Háskólans. Deililíkan vegna rannsókna er notað til að skipta rannsóknafjárveitingu skólans á milli deilda og er það að hluta árangurstengt. Einstakar deildir ráða sjálfar hvernig þær skipta fjármunum milli skora en almennt er leitast við að gera það eftir svipuðum sjónarmiðum og þegar úthlutað er til deilda. Til að draga úr sveiflum milli ára eru dæmi um að sett séu gólf á hvað tekjur skora geta lækkað enda þótt nemendum þeirra fækki.

Í deililíkani vegna kennslu eru notaðir sömu 7 reikniflokkar og hjá menntamála-ráðuneytinu. Breytilegt er eftir reikniflokkum hvað gert er ráð fyrir mikilli kennslu í formi fyrirlestra og dæmatíma, mörgum nemendum í hópi, mörgu aðstoðarfólki og miklu húsnæði á hvern nemanda. Munurinn birtist í því að framlög skv. reikni-aðferð ráðuneytisins eru hlutfallsleg eftir þreyttum einingum (nemendafjölda), þar sem framlög skv. deililíkaninu eru stökkbreytileg og með tilteknu lágmarksframlagi óháð einingum. Námsgreinar með fáum þreyttum einingum (nemendum) fá tiltölulega meira úthlutað skv. deililíkaninu en greinar með fleiri einingum. Því meira sem einingafjöldi í námsgrein vex því meiri verður munurinn. Af þessu leiðir að einstakar deildir fá meira en þær fengju samkvæmt reiknilíkani en aðrar deildir minna. Þannig voru um 190 m.kr. fluttar milli deilda árið 2002 miðað við að fjárveitingum hefði alfarið verið skipt eftir reiknireglum ráðuneytisins (tafla 2.9). Stór hluti af millifærslu fjármagns til raunvísindadeildar stafar af því að deildin heldur námskeið fyrir nemendur annarra deilda, aðallega verkfræðideildar. Aftur á móti stafa millifærslur til guðfræðideildar og heimspekideildar af meiri kennslu-kostnaði en gengið er út frá í kennslusamningi.

Það lá strax fyrir þegar reiknilíkan háskóla var tekið í notkun að einstakir skólar þyrftu að færa framlög milli deilda og námsgreina af ýmsum ástæðum og í reglum um fjárveitingar til háskóla er sérstaklega kveðið á um heimildir stjórnenda háskóla til slíkra millifærslna. Skipting fjármuna milli deilda hefur verið að breytast og er í auknum mæli leitast við að hún sé í samræmi við það sem deildirnar afla skv. reiknilíkani vegna háskólakennslu. Þetta hefur hins vegar leitt til þess að halli safnast upp hjá vissum deildum án þess að endilega liggja fyrir hvernig þær muni bregðast við vandanum.

Tafla 2.9. Greiðslur til deilda skv. kennslusamningi og deililíkani (2002)

Fjárhæðir í þús. kr.	Þreyttar einingar þar sem nemendur eru skráðir	Fjáröflun skv. kennslu-samningi	Þreyttar einingar þar sem námskeið eru tekin	Fjár-veiting skv. deililíkani	Mis-munur	Flutt frá	Flutt til	Hlut-fall
Guðfræðideild	1.879	15.582	1.872	30.867	15.285	0	15.285	98%
Heimspekideild	20.043	166.211	20.324	229.973	63.762	0	63.762	38%
Lagadeild	9.512	78.881	9.452	63.520	-15.361	-15.361	0	-19%
Viðskipta- og hagfr.d.	24.557	203.641	25.138	183.099	-20.542	-20.542	0	-10%
Félagsvísindadeild	21.917	185.872	21.780	202.112	16.240	0	16.240	9%
Læknadeild	12.044	266.660	11.587	218.764	-47.896	-47.896	0	-18%
Lyfjafræðideild	1.979	39.483	1.401	35.628	-3.855	-3.855	0	-10%
Hjúkrunarfræðideild	9.544	148.527	8.006	119.877	-28.650	-28.650	0	-19%
Tannlæknadeild	1.276	58.817	943	55.487	-3.330	-3.330	0	-6%
Raunvísindadeild	14.473	235.947	20.780	331.501	95.554	0	95.554	40%
Verkfræðideild	14.976	268.467	10.886	197.260	-71.207	-71.207	0	-27%
Samtals	132.200	1.668.088	132.169	1.668.088	0	-190.841	190.841	0%

Heimild: Háskóli Íslands.

Við skiptingu á rannsóknafé innan skólans vegur þyngst hlutdeild hvernar deildar í kennslukostnaði og í rannsóknastigum. Greitt er grunnframlag sem nemur 44% af útreiknuðum kennslukostnaði. Því til viðbótar er miðað við að deildir fái sérstakt framlag fyrir hvern brautskráðan meistaranema (500 þús. kr.), brautskráðan námsdoktor (1500 þús. kr.), þ.e. nemanda sem hefur stundað doktorsnám við skólann þótt hann verji ritgerð annars staðar, varinn doktor (750 þús. kr.) og hvert rannsóknastig (21.238 kr.). Greitt er 40% mótframlag vegna innlendra styrkja og 60% vegna erlendra og 5% mótframlag vegna annarra sértekna. Ef samanlögð úthlutun er meiri en nemur heildarrannsóknarfé skólans eru framlög til deilda lækkuð hlutfallslega sem því nemur (hafa farið niður í 80% undanfarin ár).

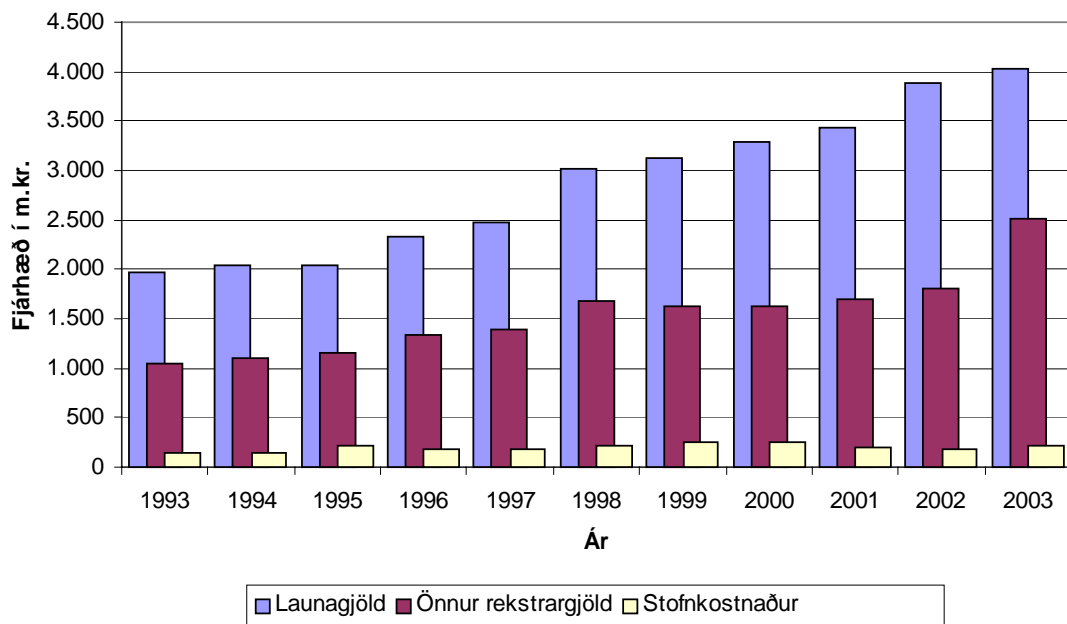
Af óskiptri fjárveitingu til rannsókna eru teknar um 100 m.kr. í Rannsóknasjóð Háskóla Íslands. Einnig rennur í sjóðinn 10% álag sem lagt er á útselda þjónustu. Starfsmenn Háskólans og tengdra aðila geta sótt um styrki úr sjóðnum og ákveður matsnefnd úthlutun á grundvelli umsókna. Innan skólans er einnig starfræktur Tækjakaupasjóður sem styrkir kaup á rannsóknartækjum og áhöldum og Aðstoðarmannasjóður til að kennarar geti ráðir nemendur sem aðstoðarmenn við rannsóknir og/eða kennslu.

Að undanfögnu hefur gagnrýni á útteilingu fjárveitinga orðið æ háværari innan Háskólans. Í könnun sem gerð var í október 2004 meðal starfsmanna hans kom fram veruleg óánægja með þá aðferð sem notuð er við að skipta fjárveitingum milli deilda. Aðeins um 27% þeirra sem tóku þátt í könnuninni sögðust frekar eða mjög sáttir við aðferðina en um 64% voru það ekki (óákveðnir voru 9,2%). Háskóla-deildum er gjarnt að eigna sér fjárveitingar sem skólinn fær skv. reiknilíkani menntamálaráðuneytisins og finnst slæmt ef þeim er ætlað að „niðurgreiða“ fámennnt og kostnaðarsamt nám í öðrum deildum. Deildum sem fá „millifærslu“ finnst sú staða einnig afar óþægileg enda nánast verið að segja að þær séu baggi á starfsemi annarra deilda. Það sjónarmið hefur því heyrst að eðlilegra sé að taka tillit til sérstöðu fámenns og dýrs náms í reiknilíkani menntamálaráðuneytisins í stað þess að skólanum sé látið eftir að leiðrétta skiptingu framlaganna. Millifærslur til fámennra deilda eru vel innan við 100 m.kr. á ári og getur vandi skólans vegna þessa því ekki talist stór miðað við heildarfjárveitingu til hans.

2.5. Þróun launakostnaðar

Eins og gefur að skilja eru laun stærsti kostnaðarliðurinn í rekstri Háskólans (um 60%) og hefur sá kostnaður vaxið hratt á undanfögnu árum og meira en aðrir útgjaldaliðir. Ástæða er til að fjalla sérstaklega um þróun launakostnaðar og ástæðurnar sem valda vexti hans. Á föstu verðlagi nærfellt tvöfaldaðist launakostnaður skólans milli 1994 og 2003. Hann nam rétt liðlega 4 ma.kr. á árinu 2003 meðan önnur rekstrargjöld voru um 2,5 ma.kr. og gjaldfærður stofnkostnaður rúmlega 200 m.kr. Samtals námu útgjöld skólans á því ári 6.758 m.kr., þar af runnu um 1,2 ma.kr. til byggingarframkvæmda.

Mynd 2.3. Útgjöld Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)



Hækkun annarra rekstrargjalda 2003 er aðallega vegna byggingar náttúrufræðihúss (Öskju).

Hækkun launakostnaðar skýrist að nokkru leyti af fjölgun starfsmanna vegna aukinna umsvifa og fjölgunar nemenda en þó ekki síður af bættum kjörum starfsmanna sem ýmist hefur verið samið um við stéttarfélög þeirra eða er niðurstaða af úrskurðum kjaranefndar.

Tafla 2.10. Ársverk starfsmanna Háskóla Íslands

	1994	2003	Breyting	%
Fastráðnir kennarar *	341	381	40	11,7%
Stundakennarar	119	171	52	43,7%
Rannsóknarmenn **	82	148	66	80,5%
Stjórnsýsla	59	88	29	49,2%
Þjónusta ***	65	98	33	50,8%
Iðnaðarmenn (viðhald og rekstur fasteigna)	38	42	4	10,5%
Ræsting	42	51	9	21,4%
Samtals ársverk	746	979	233	31,2%

Sendikennarar (6) eru ekki taldir með.

* Á árinu 1994 voru 18 prófessorar í 100% starfi við HÍ og 50% við LSH. Þeir teljast nú í 50% starfi við HÍ en 100% starfi við LSH. Tölurnar 1994 eru lækkaðar um 9 ársverk til að leiðrétta þetta.

** Til rannsóknarmanna teljast allir sem ráðnir eru til stofnana vegna rannsókna og er a.m.k. helmingur þeirra verkefnaráðið fólk, einkum meistara- og doktorsnemar.

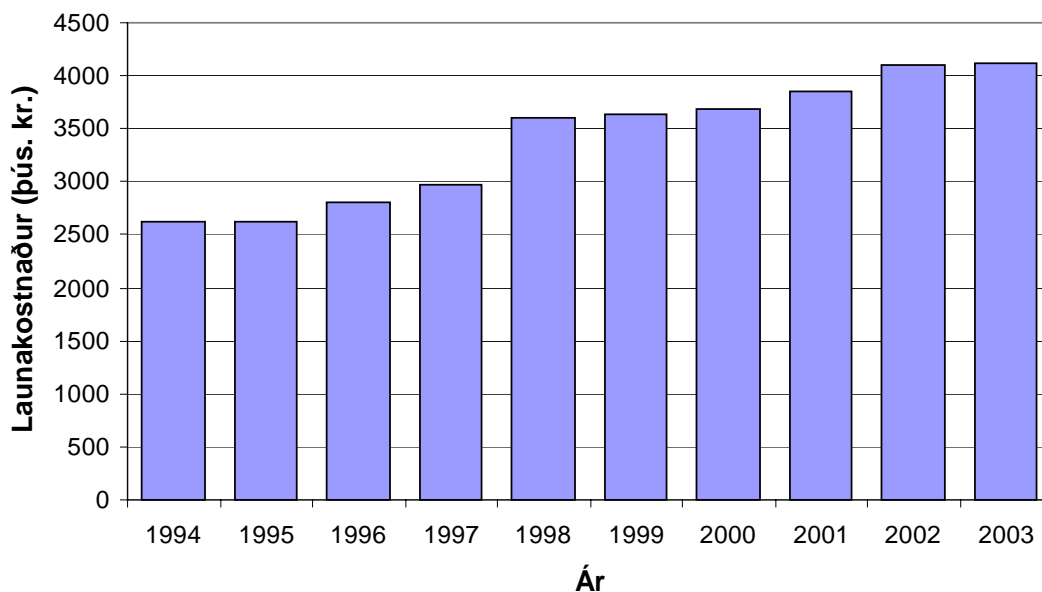
*** Á árinu 1994 voru 20 starfsmenn Landsbókasafns Íslands - Háskólabókasafns skráðir hjá HÍ en engir árið 2003. Tölur fyrir 1994 eru lækkaðar sem nemur þessum starfsmönnum.

Milli 1994 og 2003 fjölgaði ársverkum starfsmanna um 233 eða 31% meðan ársnemendum fjölgaði um 38%. Hlutfall nemenda á starfsmenn hefur þannig orðið heldur óhagstæðara. Þá hefur skólinn að stórum hluta mætt aukinni kennsluþörf með stundakennurum í stað fastráðinna kennara. Þannig fjölgaði ársverkum fastra

kennara skólans um 40 eða tæp 11% á meðan ársverkum stundakennara fjölgaði um 52 eða 44%. Í ársverkum talið eru stundakennarar 31% af kennaraliði skólans og ef miðað er við ársverk sem varið er til kennslu sinna þeir tæplega helmingi (47%) allrar kennslu. Þetta hlutfall hefur vaxið og liggja þar einkum að baki kostnaðarleg rök enda er hvert ársverk fasts kennara (lektors) dýrara en ársverk stundakennara.¹² Ársverkum annarra starfsmanna skólans en kennara fjölgaði á sama tíma um 141 (49%). Rétt innan við helmingur þeirra eru rannsóknarmenn sem starfa við stofnanir skólans en hafa ekki kennsluskyldu. Skólinn aflar m.a. sértekna með útseldri vinnu til að standa straum af kostnaði við þessa starfsmenn.

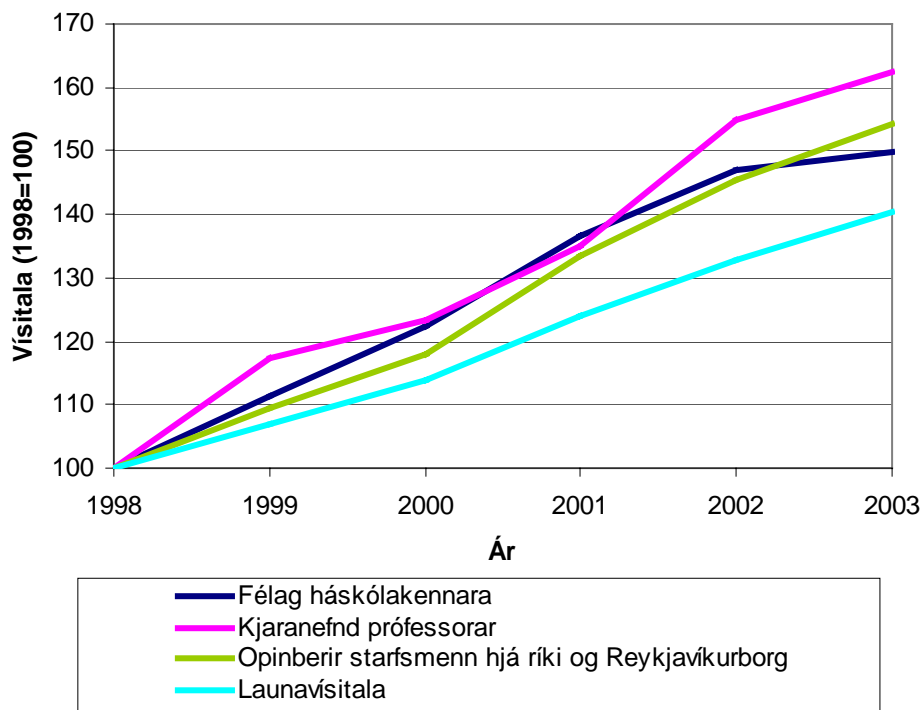
Launakostnaður Háskólans og annarra ríkisháskóla á ársverk háskólakennara hefur hækkað talsvert. Mestar hækkanir urðu eftir úrskurð kjaranefndar og kjarasamninga 1997 og 2001 (mynd 2.4). Heildarlaun háskólakennara hækkuðu um 22-26% milli 2000 og 2003, mismunandi eftir skólum og kjarafélögum (Skýrsla um forsendur útreikninga nemendaframlaga, 2004). Ríkið og skólarnir sömdu um að skipta kostnaði af hækkininni á milli sín og námu launabætur ríkisins um 15-25% ofan á launagrunn fjárlaga. Skólarnir tóku svo að sér að bera það sem upp á vantaði með ýmsum hagræðingaraðgerðum, t.d. með því að draga úr vinnumagni og endurskoða fasta skiptingu vinnutíma milli kennslu og rannsókna. Hlutdeild skóla var mismunandi vegna þess að misjafnt var fyrir hvaða vinnu kennarar höfðu fengið greitt. Hjá Háskóla Íslands er áætlað að þessar ráðstafanir hafi lækkað árlegan launakostnað um 80 m.kr. Þær fólust aðallega í lækkun yfirvinnu með því að hækka kennsluskyldu lektora og dósenta úr 48% í 51% og fella niður afslátt á kennsluskyldu þeirra við 55 og 60 ára aldur, afnema kennsluskylduafslátt nýrra kennara, lækka yfirvinnupak og fella niður 6% stjórnunarlag á yfirvinnu vegna kennslu.

Mynd 2.4. Launakostnaður á ársverk hjá Háskóla Íslands (á verðlagi 2003)



Segja má að laun háskólakennara hafi þróast líkt og laun annarra opinberra starfsmanna sem undanfarin ár hafa almennt hækkað meira en laun á almennum vinnu-markaði. Á meðan launavísitala hækkaði um 40% á fimm ára tímabili, þ.e. frá 1998 til 2003, hækkuðu heildarlaun opinberra starfsmanna hjá ríki og Reykjavíkurborg að meðaltali um 54%. Laun félagsmanna í Félagi háskólakennara hækkuðu á sama tíma um 50% og laun prófessora um 63% (mynd 2.5).

Mynd 2.5. Þróun launa háskólakennara í samanburði við aðra ríkisstarfsmenn



Heimild: Kjararannsóknnefnd opinberra starfsmanna, Hagstofa Íslands.

2.6. Launa- og framgangskerfi háskólakennara

Launakjör kennara við Háskóla Íslands þóttu lengi vel fremur bágborin og ýtti það undir að þeir tækju að sér aukavinnu annars staðar. Algengt var að þeir öfluðu sér viðbótartekna utan skólans með kennslu, atvinnurekstri, ráðgjöf, nefndastörfum, samningu álitserða o.s.frv. Misjafnt var þó eftir deildum hvaða aðstöðu kennarar höfðu til slíkra starfa. Eftirlit með að þeir skiluðu tilskildu vinnuframlagi við skólann var ekki mikið, enda nánast þegjandi samkomulag um að kennarar ættu kost á að bæta kjör sín með þessum hætti. Einnig var kennurum nánast í sjálfsvald sett hvað af slíkum störfum þeir skilgreindu sem vinnuskyldu sína og þá sérstaklega rannsóknir. Á þessu hefur orðið breyting eftir að kjör háskólakennara bötnuðu þótt ennþá megi finna dæmi um kennara sem taka að sér betur launuð aukastörf utan skólans.

Fyrsti vísir að bættum launakjörum háskólakennara var efling vinnumatssjóða skólanna upp úr 1990. Í stað þess að hækka grunnlaun háskólakennara og gefa öðrum

hópum ríkisstarfsmanna þannig ákveðið fordæmi fengust auknir fjármunir í þessa sjóði og gátu kennarar sótt um styrki úr þeim til ýmissa verkefna. Próffessorar áttu á þessum tíma aðild að Félagi háskólakennara en þar sem lítið miðaði við að bæta kjör þeirra fengu þeir því framgengt við stjórnvöld að kjaranefnd ákvæði laun þeirra. Með nýju launakerfi prófessora árið 1998 var gerð grundvallarbreyting á kjörum þeirra, mánaðarlaun hækkuðu verulega en dregið var úr greiðslum fyrir yfirvinnu. Próffessorum var raðað í launaflokka eftir mati á afköstum í rannsóknum, kennslureynslu, stjórnunarstörfum og fleiri þáttum (sjá nánari lýsingu á launa- og vinnumatskerfi prófessora í viðauka). Matsreglur kjaranefndar voru að hluta til byggðar á kerfi sem var fyrir hendi innan Háskólans. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á þessum reglum síðan þær voru teknar upp en í meginatriðum er ennþá notast við sömu viðmið. Þá var settur á fót Ritlauna- og rannsóknasjóður prófessora sem tók til starfa í ársbyrjun 1999. Próffessorar geta sótt um greiðslur úr sjóðnum fyrir nýsköpun og árangur í rannsóknum. Kjaranefnd setur reglur um sjóðinn en ríkissjóður leggur til hans sem svarar til 12,5% af föstum mánaðarlaunum og einingagreiðslum allra prófessora. Um kjör annarra háskólakennara (dósentar, lektora, aðjúnkta, stundakennara) og starfsmanna skólans er samið í viðræðum kjarafélaga þessara hópa við samninganefnd ríkisins og yfirstjórn Háskólans. Þótt kjaranefnd ákveði ekki laun annarra háskólakennara en prófessora hafa ákvarðanir hennar engu að síður mótað launakerfi þeirra. Sömu matsreglur og hjá próffessorum hafa verið teknar upp til að meta störf þeirra og raða þeim í launaflokka. Þeir geta einnig sótt um greiðslur úr vinnumatssjóðum háskólanna sem starfa eins og Ritlauna- og rannsóknasjóður prófessora.

Nýja launa- og vinnumatskerfið hefur bætt launakjör kennara og gert skólann samkeppnisfærari um starfsfólk að mati stjórnenda. Almennt má segja að það sé frekar auðvelt að fá fasta kennara í hugvísindum, raunvísindum og læknisfræði (vegna tengsla við LSH), en erfiðara í viðskiptafræði, lögfræði, verkfræði og öðrum greinum sem keppa um starfsfólk við fyrirtæki á almennum vinnumarkaði, enda gerir launakerfi skólans ekki ráð fyrir að greidd séu mishá laun eftir því hvaða deild á í hlut. Þá er nokkuð misjafn eftir deildum hve auðvelt er að ráða stundakennara en laun og önnur starfskjör þeirra eru mun lakari en fastra kennara. Allir ríkis-háskólarnir bjóða kennurum sömu eða mjög svipuð launa- og starfskjör. Einkareknir háskólar hafa boðið föstum kennurum eitthvað hærri grunnlaun (og reyndar í einstaka tilvikum mun hærri) en til þess að bera þá saman við Háskóla Íslands þarf að taka tillit til allra þátta, svo sem vinnumats, rannsóknamissera, Sáttmálasjóðs og kennsluskyldu. Mat forráðamanna Háskólans er að í flestum tilvikum komi skólinn ágætlega út í þeim samanburði og hann hafi ekki í verulegum mæli misst kennara til annarra háskóla vegna lakari launakjara. Þvert á móti finni hann fyrir áhuga fólks innan háskólageirans að koma til starfa við skólann.

Starfsskyldur háskólakennara eru í meginatriðum þrjár: rannsóknir, kennsla og stjórnun. Almenna reglan er að 48% af vinnutíma prófessora sé vegna kennslu, 40% vegna rannsókna og 12% vegna stjórnunar. Hjá dósentum og lektorum eru hlutföllin 51% kennsla, 43% rannsóknir og 6% stjórnun. Háskólaráð setur reglur

um hvað felst í þessum starfsþáttum og hvert sé lágmarkshlutfall hvers þeirra en deildirnar ákveða hvernig starfsskyldur einstakra kennara eða þeirra sem eingöngu eru ráðnir til vísinda- og fræðistarfa skiptast innan marka almennra reglna. Almennt tíðkast ekki að prófessorar eða aðrir kennarar fái greidd laun af þeim styrkjum sem þeir afla úr rannsóknasjóðum heldur er ætlast til að þeim sé ráðstafað í laun aðstoðarfólks, nemenda, til tækjakaupa o.þ.h.

Tafla 2.11. Launakostnaður og laun hjá Háskóla Íslands eftir starfsstétt (2003)

Starfsheiti	Heildarlaun starfshóps	Ársverk	Meðalárslaun
Prófessorar	877.135	155,0	5.659
Dósentar	481.581	114,0	4.224
Lektorar	227.403	64,8	3.511
Aðjúntar	74.432	23,0	3.239
Stundakennarar	201.217	170,9	1.177
Sérfræðingar	28.681	7,9	3.621
Fræðimenn	81.628	19,4	4.205
Vísindamenn	128.348	25,3	5.067

Meðtaldar eru greiðslur úr Ritlauna- og rannsóknasjóði prófessora og vinnumatsjóði Félags háskólakennara.

Heimild: Háskóli Íslands.

Starfsmatskerfi kennara við Háskóla Íslands á sér ekki beina erlenda fyrirmynd og er líklega meira launatengt en víða hefur tíðkast. Launakerfi í evrópskum ríkis háskólum hafa stundum verið gagnrýnd fyrir að veita starfsmönnum litla sem enga hvatningu til árangurs heldur hækki kennarar í launum eftir starfsaldri en árangur í starfi skipti ekki máli (Alesina og Giavazzi, 2003). Takmarkaðir möguleikar séu á að bjóða betri launakjör til að laða að eða halda í hæft starfsfólk. Afleiðingin sé að góðir kennarar og vísindamenn leiti annað. Í Bandaríkjunum eru kjör háskólakennara oft betri og meiri möguleikar til að verðlauna þá sem standa sig vel. Þar eru aftur á móti gerðar miklar kröfur um árangur og hátt launaðir háskólakennarar þurfa að geta aflað fjár til rannsókna frá fyrirtækjum og sjóðum. Kennarar sem stýra öflugum rannsóknarhópum við góða háskóla hafa með höndum rekstur sem veltir tugum eða hundruðum milljóna kr. og þeir virka í raun eins og framkvæmdastjórnar yfir þeim rekstri, með ábyrgð á ráðningu aðstoðarmanna og kaupum á tækjabúnaði. Reyndar er líkast til of mikil alhæfing að segja að grundvallarmunur sé á launakerfum háskólakennara í Evrópu og Bandaríkjunum enda getur verið talsverður munur milli einstakra landa. Í samanburðarrannsókn sinni á Háskóla Íslands og nokkrum öðrum evrópskum háskólum bendir A.J. Nijssen (2005) reyndar á að árangurstenging rannsóknarframlaga eins og tíðkast við Háskólann sé nýjung í Evrópu sem vert sé að gefa gaum.

Rannsóknavirkni kennara við Háskólann hefur aukist, reyndar mismikið eftir deildum og skorum, og er nærtækt að tengja það vinnumatskerfinu. Könnun á meðal kennara og annarra akademískra starfsmanna skólans sýndi að um og yfir 80% þeirra telja árangurstengt rannsóknamatskerfi skólans hvetja til rannsókna. Það væri samt ekki rétt að álykta að fjárhagslegur hvati launakerfisins ráði þarna einn ferðinni. Aðrir þættir, svo sem hvetjandi vinnumhverfi, persónulegur metnaður

og áhugi á að afla sér og sinni deild eða skóla viðurkenningar innan fræðasamfélagsins, ráða oft miklu um rannsóknavirkni háskólakennara. Breytingin er samt það mikil á stuttum tíma að vinnumatskerfið á þarna sjálfsagt stærstan hlut í aukningunni.

Miðlægar kjaraákvæðanir og það sem kalla mætti „jafningjasjónarmið“ hafa m.a. ráðið því að allir kennarar við ríkisháskóla hafa lengst af notið sömu kjara. Stjórnendur skólanna hafa verið allsáttir við þetta fyrirkomulag og ekki sóst mikið eftir að fá því breytt. Það liggur hins vegar fyrir að launatengd árangursmatskerfi geta verið útgjaldahvetjandi, ekki síst ef starfsmenn fá framgang og launahækkun óháð því hvort skólinn getur mætt meiri útgjöldum með auknum tekjum. Greiðslur skv. vinnumatskerfi prófessora taka þannig ekki mið af fjárhagslegu svigrúmi hvers skóla, ólíkt því sem tíðkaðist áður með vinnumatssjóði háskólakennara. Þar sem launakerfi prófessora er á ábyrgð kjaranefndar má spyrja hvaða svigrúm stjórnendur Háskólans hafa til að setja þök á greiðslur. Þeir (háskólaráð og rektor) hafa reyndar ýmsa möguleika til þess. Þeir gera stofnanasamninga við kennara og annað starfsfólk, ákveða fjölda kennarastarfa og samsetningu þeirra, geta sett þak á yfirvinnu, stöðvað framgang kennara o.fl.

Vinnumatskerfið kemur við sögu þegar kennarar og aðrir akademískir starfsmenn fá framgang og gilda um hann svipaðar reglur og um nýráðningar. Flytja má lektor í starf dósent, dósent í starf prófessors, sérfræðing í starf fræðimanns og fræðimann í starf vísindamanns. Umsækjandi leggur inn umsókn hjá deild sinni sem sendir hana til rektors ásamt greinargerð. Hann skipar svo dómnefnd til að meta hæfi umsækjanda til að flytjast milli starfa. Eftir að álit dómnefndar liggur fyrir sendir deildin tillögu til rektors um hvort veita beri umbeðinn framgang. Meginreglan er að farið er eftir stigagjöf skv. vinnumatskerfi kjaranefndar.¹³ Framgangur getur leitt til meiri launaútgjalda en þarf ekki endilega að gera það. Dæmi eru um að dósentar kjósi að sækja ekki um framgang í starf prófessors vegna þess að þá lækkuðu þeir í launum vegna lægra yfirvinnupaks. Einnig hafa verið nefnd dæmi um að vísinda- eða fræðimenn við skólann hafi ekki sótt um kennarastöður þar sem þeir myndu þá lækka í launum.

2.7. Viðbrögð Háskóla Íslands við fjárhagsstöðu skólans og mögulegar aðgerðir

Ljóst er fjölgun nemenda, launahækkunir kennara og tilkoma nýrra námsbrauta, t.d. á framhaldsstigi, hafa aukið kostnað við rekstur Háskóla Íslands. Forráðamenn skólans hafa ýtt mjög á stjórnvöld að auka fjárveitingar til kennslu en einnig hefur talsvert verið rætt innan hans hvort auka megi tekjur með skólagjöldum, takmarka aðgang að námi og spara í rekstri, t.d. með því að leggja niður fámennar en dýrar kennslugreinar. Viðræður við stjórnvöld hafa skilað því að stöðugt er greitt fyrir fleiri nemendum (hámarkið fyrir árið 2005 er komið í 5450 ársnemendum). Skólinn hefur í lengstu lög viljað forðast að takmarka aðgang að námi umfram það sem

þegar er gert. Það viðhorf ríkir að gefa eigi öllum sem hafa stúdentspróf (af bóknámsbraut) kost á að spreyta sig við nám. Í könnun meðal starfsmanna skólans í október 2004 kom fram mikil andstaða við að takmarka aðgang að skólanum umfram það sem nú er. Einnig er staðhæft að yfirvöld menntamála hafi fremur lagst gegn fjöldatakmörkunum þar sem ljóst sé að þær séu óvinsælar hjá nemendum. Á móti er bent á að það sé ábyrgðarhluti að reka skólann með of mörgum nemendum, enda geti slíkt komið niður á gæðum kennslu. Einnig eigi skólinn sjálfur að setja inntökuskilyrði sem tryggi nægjanlega vel undirbúinn nemendahóp miðað við þær námskröfur sem hann gerir en ekki láta framhaldsskólum eða öðrum það eftir. Skólinn hafi núorðið meira sjálfstæði en áður og geti sjálfur takmarkað nemendafjölda og slíkt hafi þegar verið gert í nokkrum greinum (sjá rammann Inntökuskilyrði við nám í Háskóla Íslands). Það hafi lengi þótt sjálfsagt að sumir aðrir ríkisháskólar takmarki aðgang að námi. Í svörum menntamálaráðherra við fyrirspurnum á Alþingi hefur ítrekað komið fram að Háskóli Íslands ákveði sjálfur á grundvelli fjárframlaga til skólans hversu marga nemendur hann tekur inn í skólann hvert sinn og með hvaða hætti hann bregst við aukinni aðsókn. Ráðuneytið hafi ekki bein afskipti af því ferli en hafi reynt að koma til móts við skólann eins og kostur er með auknum framlögum. Ráðherra tók skýrt fram að skólanum bæri að haga rekstri sínum innan fjárlaga eins og öðrum ríkisstofnunum og taki hann inn fleiri nemendur en fjárlög gera ráð fyrir sé það alfarið á eigin ábyrgð.¹⁴

Inntökuskilyrði í nám við Háskóla Íslands

Inntökuskilyrði í skólann eru að lágmarki stúdentspróf af bóknámsbraut eða annað sambærilegt próf frá erlendum skóla. Heimilt er þó að veita öðrum en þeim sem uppfylla þetta skilyrði rétt til þess að hefja nám við skólann ef þeir að mati viðkomandi deildar búa yfir hliðstæðum þroska og þekkingu og stúdentsprófið veitir.

Frá upphafi hefur almenna reglan verið sú að allir sem sótt hafa um skólavist og uppfylla inntökuskilyrði hafa fengið inngöngu. Forsvarsmenn skólans benda á að eitt þeirra atriða sem geri skólann að „þjóðskóla“ sé að allir fái að spreyta sig við háskólanám. Um leið er ljóst að hópur nemenda fellur strax á fyrsta og öðru námsmisseri þar sem hann stenst ekki námskröfur.

Á þeirri reglu að allir með stúdentspróf af bóknámsbraut eða ígildi þess fái að hefja nám eru undantekningar. Háskólaráð getur sett nánari reglur um inntöku stúdenta í einstakar námsgreinar að fenginni tillögu deildar, t.d. bundið aðgang frekari skilyrðum um undirbúning og takmarkað fjölda stúdenta í grunn- og framhaldsnám. Slíkar takmarkanir eru núna í gildi í grunnnámi í læknisfræði, tannlæknisfræði, hjúkrunarfræði og sjúkráþjálfun þar sem sett er hámark á fjölda nemenda sem geta hafið nám og samkeppnispróf (inntökupróf eða próf í lok fyrsta misseris) ráða hverjir fá skólavist. Rökin fyrir þessu eru m.a. að aðeins sé unnt að koma tilteknum fjölda nemenda að í klínisku námi.

Í sumum greinum er gerð krafa um stúdentspróf af tilteknum brautum. Til að hefja nám við raunvísindadeild (nema til B.S.-prófs í landafræði og ferðamálafræði) þurfa nemendur úr framhaldsskóla að hafa lokið tilteknum fjölda eininga í stærðfræði, eðlisfræði, efnafræði og líffræði til viðbótar almennum inntökuskilyrðum skólans.

Að ljúka grunnnámi er ekki eitt og sér talið nægjanlegt til að nemandi fái að hefja framhaldsnám við skólann. Allar deildir hafa sett skilyrði um aðgang að meistara- og doktorsnámi sem fela í sér að hæfni umsækjenda til að hefja nám er metin, t.d. er almennt gerð krafa um að umsækjendur hafi lokið viðeigandi grunnnámi með 1. einkunn. Tilgangurinn er að tryggja að nemendur standi undir námskröfum sem að jafnaði eru meiri í framhaldsnámi en grunnnámi.

Vegna mikillar fjölgunar nemenda hefur skólinn á allra síðustu árum verið tregari að taka við umsóknum nemenda eftir að skráningarfrestur rennur út. Áður var iðulega tekið við slíkum umsóknum, en skv. ákvörðun háskólaráðs verða ekki veittar neinar undanþágur til nýskrásetninga og greiðslu skrásetningargjalds eftir að umsóknarfresti lýkur. Þá er ekki nýtt heimild til að veita undanþágur frá formlegum inntökuskilyrðum skólaárið 2004-2005. Hins vegar hefur skólinn horfið frá fyrri ákvörðun um að taka ekki við nýjum nemendum á vormisseri 2005.

Sumir ríkisskólar hafa gengið mun lengra en Háskólinn í að takmarka aðgang að námi, t.d. fær aðeins um þriðjungur umsækjenda um grunnnám skólavist í Kennaraháskóla Íslands þrátt fyrir að flestir fullnægi lágmarksskilyrðum. Meginrökin fyrir þessu eru þau að skólinn hafi ekki aðstöðu til að kenna nema þeim fjölda nemenda sem ríkið greiðir fyrir að kenna.

Innan Háskólans hefur lengi verið nokkur umræða um skólagjöld en skiptar skoðanir eru um málið og hefur það ekki verið útkljáð. Nýlega fékk umræðan byr undir vængi eftir að viðskipta- og hagfræðideild skólans óskaði eftir því við háskólaráð að fá heimild til að innheimta skólagjöld vegna meistaranáms. Umræðan er raunar skammt á veg komin og snýst fremur um hvort yfirleitt eigi að taka upp slík gjöld en hvernig útfæra ætti gjaldtöku ef til hennar kæmi, svo sem hvort innheimta ætti skólagjöld bæði fyrir grunn- og framhaldsnám eða aðeins fyrir annað hvort, hvort sumt nám ætti að vera undanþegið skólagjöldum eða hvort innheimta ætti mismunandi skólagjöld eftir því hvort ríkisframlag komi með nemanda eða ekki, eins og tíðkast sums staðar erlendis. Í spurningakönnun meðal starfsmanna skólans kom fram að meirihluti þeirra var frekar eða mjög á móti skólagjöldum bæði í grunnnámi og framhaldsnámi. Þá hefur menntamálaráðherra nýlega lýst því yfir að ekki sé á dagskrá að heimila ríkisháskólum að innheimta skólagjöld vegna grunnnáms.

Skólagjöld - rök með og á móti

Rökin með skólagjöldum hafa helst verið að þannig megi auka tekjur skólans og gera honum fært að bæta námið, t.d. með því að skapa kennurum og nemendum betri aðstöðu. Skólinn eigi í vaxandi samkeppni við aðra skóla á sama tíma og opinber framlög fylgi ekki aukinni eftirspurn eftir námi. Þeim nemendum fjölgi sem vilji greiða skólagjöld til að eiga kost á betri þjónustu og því gangi ekki að höfða bara til þeirra sem kjósa ódýrasta námið. Skólagjöld geri nemendum kleift að krefjast betri og persónulegru þjónustu og setji meiri pressu á þá um námsárangur. Hvort tveggja dragi úr brottfalli frá námi. Þá er nefnt að hófleg skólagjöld vegi ekki þungt, a.m.k. ekki þegar tekið er tillit til

fórnarkostnaðar nemenda við háskólanám, og muni því ekki draga merkjanlega úr eftirspurn eftir námi.

Þau rök hafa einkum komið gegn skólagjöldum að þau gætu komið í veg fyrir að efnalítið fólk stundi háskólanám, jafnvel þótt það sé fjármagnað með námslánnum. Hér á landi sé heldur ekki fyrir hendi nægjanlega öflugt styrkjakerfi til að tryggja námsmönnum fjárstuðning, t.d. meðan á framhaldsnámi stendur. Skólagjöld geti haft áhrif á námsval og ýtt þannig enn frekar undir að nemendur kjósi greinar þar sem einkaarðsemi menntunar sé mest á kostnað hinna sem hafa hugsanlega meiri samfélagslegan ávinning. Ákveðin hætta sé líka á að ríkið lækki framlög sín til skóla í sparnaðarskyni ef þeir hafa aðra möguleika til tekjuöflunar. Þá þurfi skólagjöld ekki að leiða til betri kennslu og meiri námsárangurs heldur þvert á móti. Þrýstingur á að afla meiri tekna geti orðið til þess að slegið sé af námskröfum. Loks nefna ýmsir að þeir líti á ókeypis menntun sem ákveðinn grundvallarrétt hvers einstaklings og einn af hornsteinum velferðarkerfisins. Með skólagjöldum í ríkisskólum væri horfið frá þeirri meginreglu og opnað fyrir frekari einkavæðingu í mennta- og heilbrigðismálum sem þeir séu mótfallnir.

Af þessu sést að mjög skiptar skoðanir eru um ágæti skólagjalda. Í umræðu um þau hefur margt verið staðhæft og þá ekki alltaf með sannfærandi rökum, byggðum á rannsóknnum eða reynslu annarra.

Þar sem Háskólanum hefur ekki tekist að mæta aukinni fjárþörf með meiri tekjum nema að hluta til hefur helst verið horft til hagræðingar í kennslu. Skólinn hefur m.a. brugðist við fjölgun nemenda með því að stækka hópa sem sækja fyrirlestra, fella niður einstök námskeið og notast meira við stundakennara. Þrátt fyrir þessar aðgerðir liggur fyrir að um 178 m.kr. halli var á rekstri skólans á árinu 2004. Áætlanir skólans gera hins vegar ráð fyrir hallalausum rekstri á árinu 2005. Skólinn hefur almennt ekki gripið til þess að draga úr starfsemi heldur má frekar segja að umsvif hafi verið aukin, t.d. er stöðugt bætt við nýjum námsbrautum í framhaldsnámi t.d. meistaranámi í íslenskum miðaldafræðum, í reikningshaldi og endurskoðun, í heilsuhagfræði, í alþjóðasamskiptum og í þróunarfræði.

Stækkun nemendahópa veldur því að viðbótarkostnaður skólans vegna hvers umframmemenda er lægri en meðalkennslukostnaður á nemanda. Þannig hefur skólinn haft nokkurt svigrúm til að fjölga nemendum umfram kennslusamning.¹⁵ Hins vegar er auðvelt að halda því fram að gæði kennslu minnki þegar hundruðum nemenda er kennt saman í fyrirlestrum (Skýrsla ytri matshóps, 1997).¹⁶ Í mörgum greinum er lítið um dæmatíma, seminör og vinnustofur á fyrsta og öðru námsári. Kennarar hafa oft engar forsendur til að kynnast nemendum, mæta ólíkum þörfum þeirra og hvetja þá áfram í námi. Æ stærrí hluta kennslu við skólann er sinnt af stundakennurum (núna um helmingi kennslu) sem hafa mjög takmörkuð tengsl við háskólasamfélagið og eru jafn mismunandi og þeir eru margir enda ekki gerð krafa um sérstakt hæfnismat við ráðningu. Þá hefur verið bent á að rúm inntökuskilyrði í samanburði við marga innlenda og erlenda háskóla, lítil tengsl kennara og nemenda og takmörkuð aðstaða sem nemendum er búin ýti undir brottfall sem þýði bæði soun á tíma nemenda og fjármunum skólans.¹⁷ Nokkrum sinnum hefur komið til

tals að draga saman eða hætta jafnvel kennslu í fámennum og tiltölulega dýrum greinum (t.d. táknafræði). Af ýmsum ástæðum hefur þó ekki orðið af slíku, m.a. hafa stjórnendur skólans talið eitt megineinkenni og styrk rannsóknarháskóla felast í faglegri breidd og þverfaglegum rannsóknum. Slíku væri teflt í tvísýnu með fækkun námsgreina og rannsóknasviða í sparnaðarskyni. Þá geri núverandi fjárveitingakerfi háskóla skólanum óhægt um vik að draga saman námsframboð ef það þýðir hlutfallslega fækkun nemenda og þar með lækkun á fjárveitingu til kennslu.

Hvers vegna kostar MBA-nám við Háskóla Íslands meira en annað nám?

Undantekning frá þeirri reglu að ríkisskólar innheimti ekki skólagjöld vegna grunn- eða framhaldsnáms er MBA-nám (*Master of Business Administration*) við Háskólann. Ástæða þess er m.a. fjárhagsleg. Ekki var talið raunhæft að koma þessu námi á laggirnar nema til kæmu auknar tekjur. Þær hafði skólinn ekki aflögu en álitíð var að væntanlegir nemendur vildu greiða fyrir kennsluna, m.a. af því að þeir gætu átt von á að fá betur launuð störf að námi loknu. Þá væri það alvanalegt við aðra háskóla að tekið væri gjald fyrir slíkt nám hvort sem þeir innheimtu skólagjöld að öðru leyti eða ekki. Námið var skipulagt af kennurum viðskipta- og hagfræðideildar sem bera faglega ábyrgð á því, en Endurmenntunarstofnun skólans annast rekstur þess. Endurmenntun Háskóla Íslands hefur mikið rekstrarlegt sjálfstæði og er t.d. heimilt að selja námskeið á fullu verði og ákveða launagreiðslur til kennara. Málið var afgreitt á fundi háskólaráðs 14. júní 1999 þar sem rektor lagði fram eftirfarandi bókun: „Sú ákvörðun Háskóla Íslands að heimila gjaldtöku fyrir MBA-nám byggist á því að þar er um starfstengt endurmenntunarnám að ræða og sérstakt tilvik. Ákvörðun Háskóla Íslands markar því ekki stefnubreytingu hvað varðar upptöku skólagjalda við Háskólann.“

Frá því að byrjað var með námið árið 2000 hefur eftirspurn verið meiri en unnt hefur verið að sinna. Ekki hefur verið talinn nægur „markaður“ til að fara sömu leið með annað framhaldsnám við skólann og þeirri spurningu er ósvarað hversu langt skólinn megi ganga í að innheimta skólagjöld að óbreyttum lögum. Til að fjármagna framhaldsnám í öðrum greinum voru farnar aðrar leiðir, t.d. þegar ákveðið var að endurskipuleggja MPA-nám (*Master of Public Administration*) við skólann. Þá var leitað til opinberra stofnana og fyrirtækja um stuðning í stað þess að innheimta skólagjöld.

Yfirstjórn Háskólans (fjármálanefnd) þarf að samþykkja nýráðningar og er það almennt ekki gert nema ljóst sé að þær séu innan fjárhagsáætlunar. Í einstaka tilvikum hefur þótt nauðsynlegt að ráða kennara í fámennar greinar án þess að fjármagn sé fyrir hendi, t.d. til að leysa deildarforseta af við kennslu. Þá eru nokkur dæmi um að föstum kennurum hafi verið fækkað vegna fjárskorts deilda og þá þannig að ráða ekki í störf þeirra sem hætta, t.d. vegna aldurs. Almennt má einnig segja að nýtt fólk sé núorðið aðeins ráðið í störf lektora og dósenta en ekki í störf prófessora. Reyndar ráða þar ekki eingöngu sparnaðarsjónarmið heldur einnig sú hugsun að það virki hvetjandi á kennara að þurfa að vinna sig upp í hærri stöðu.

2.8. Erlendur samanburður á fjármögnun háskóla

Hér hefur einkum verið litið til sögulegrar þróunar fjármála Háskóla Íslands. Ekki er síður gagnlegt að skoða fjárhagsstöðu skólans í samanburði við erlenda háskóla, en erfiðara er að bera hann saman við aðra innlenda háskóla vegna stærðarmunar og ólíks námsframboðs. Eftirfarandi umfjöllun byggir á samanburðarrannsókn A.J. Nijssen, sem unnin var fyrir Ríkisendurskoðun, upplýsingum úr ársskýrslum einstakra skóla og á gögnum frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD).

Í rannsókn A.J. Nijssen (2005) voru níu evrópskir háskólar, þar af þrír norrænir, bornir saman við Háskóla Íslands. Einkum var horft til þess að skólarnir væru sambærilegir við Háskólann að rekstrarformi, stærð og námsframboði, en þar sem fáir skólar uppfylla öll skilyrðin voru einnig teknir með fjölmennari skólar (tafla 2.12).

Tafla 2.12. Samanburður á háskólum (2003)

Fjárhæðir í m.kr.	Tekjur	Nemendur (skráðir)	Nemendur (ársverk)	Starfsmenn (ársverk)
Háskóli Íslands *)	6.384	8.986	5.255	1.186
Björgvin (Noregur)	23.473	17.529	11.199	2.751
Tromsø (Noregur)	12.406	5.921	3.945	1.714
Lundur (Svíþjóð)	43.741	36.285	24.486	5.678
Uppsálar (Svíþjóð)	33.728	23.005	18.196	5.245
Álaborg (Danmörk)	14.039	13.480	7.530	1.776
Joensuu (Finnland)	6.242	6.386	-	1.199
Aberdeen (Bretland)	16.041	11.241	-	2.686
Tilburg (Holland)	9.579	9.480	-	1.309
Rijeka (Kroatía)	3.217	17.474	-	1.632

Samanburðartölurnar voru tilgreindar í evrum en hefur hér verið umbreytt í krónur miðað við gengið 78,52.

Heimildir: Nijssen A.J. (2005). Upplýsingar um ársverk nemenda voru fengnar úr ársskýrslum viðkomandi skóla eða af vefsvæðum þeirra.

Hjá Háskóla Íslands var bætt við tekjum og starfsmönnum tengdra aðila með sjálfstæðan fjárhag, þ.e. Raunvísindastofnunar, Tilraunastöð Háskóla Íslands að Keldum, Stofnunar Árna Magnússonar, Orðabókar Háskólans og Stofnunar Sigurðar Nordals. Einnig er hluti útgjalda og ársverka Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns tekinn með. Hins vegar var kennslukostnaður vegna heilbrigðisgreina hjá Landspítala – háskólasjúkrahúsi og öðrum heilbrigðisstofnun ekki talinn með enda var slíkur kostnaður ekki talinn með hjá hinum skólunum.

Rétt er að hafa nokkra fyrirvara á þessum samanburði háskóla þar sem ekki er víst að allir skólarnir tilgreini upplýsingar með fyllilega sambærilegum hætti. Margir háskólar hafa tekið upp að skipta háskólanámi í þrjá áfanga (3+2+3 ár) en stundum nær slík skipting ekki til nema hluta námsgreina. Þannig getur verið mismunandi hvernig greint er á milli grunnnáms (1. námsgráðu) og framhaldsnáms (2.

og 3. námsgráðu), t.d getur kandidateinngangur (oft 4-6 ára) bæði talist til grunnnáms og framhaldsnáms. Ársverk nemenda (ársnemendur) eru reiknuð út eftir því hvað teljast vera full námsafköst (venjulega 60 ECTS einingar) en það getur verið misjafnt eftir skólum hvort miðað er við þreyttar eða staðnar einingar. Þegar um fjárhæðir er að ræða þarf einnig að hafa hugfast að kaupmáttur er breytilegur milli landa. Allar fjárhagslegar upplýsingar fyrir Háskólann í Rijeka í Króatíu eru t.d. alveg sér á báti vegna mjög ólíks kaupmáttar þar í landi.

Samanburður á skólunum bendir til þess að tekjur Háskóla Íslands séu hlutfallslega lágar, jafnvel þegar tekið er mið af fjölda nemenda. Hjá öllum samanburðarskólunum (nema Rijeka) eru tekjur á nemanda hærri en hjá Háskólanum, hvort sem miðað er við skráða nemendur eða ársverk nemenda. Tveir háskólanna, þ.e. í Lundi og Uppsölum, skera sig úr hvað varðar stærð, starfsmannafjölda og hárra tekna vegna rannsókna.

Tafla 2.13. Samanburður á háskólum, tekjur á nemanda

Fjárhæðir í þús.kr.	Tekjur á skráðan nemanda	Tekjur á ársverk nemanda
Háskóli Íslands	710	1.215
Björgvin (Noregur)	1.339	2.096
Tromsø (Noregur)	2.095	3.145
Lundur (Svíþjóð)	1.205	1.786
Uppsálir (Svíþjóð)	1.466	1.854
Álaborg (Danmörk)	1.041	1.864
Joensuu (Finnland)	978	2.092
Aberdeen (Bretland)	1.427	-
Tilburg (Holland)	1.010	-
Rijeka (Króatía)	184	-

Nokkuð misjafnt er eftir skólum og reyndar löndum hvernig samsetningu tekna er háttað. Tekjur vegna kennslu og annarrar starfsemi en rannsókna eru svipaðar hjá Háskólanum og hjá sænsku skólunum, en heldur lægri en hjá þeim danska. Hins vegar virðast kennslutekjur norsku háskólanna á nemanda vera mun hærri en hér þekkist. Reyndar ber að hafa hugfast að annar þessara skóla (í Tromsø) er tiltölulega lítill en hefur notið ríkulegra fjárveitinga, m.a. vegna byggðasjónarmiða. Hlutfall rannsóknartekna af heildartekjum Háskóla Íslands er svipað eða heldur herra en sumra skólanna, en það er engu að síður mun lægra en hjá þeim skólum sem leggja mesta áherslu á framhaldsnám og rannsóknir (Lundur og Uppsálir). Hlutfall annarra tekna en ríkisframlaga er tiltölulega hátt hjá Háskóla Íslands í samanburði við hina skólana og er t.d. það hæsta þegar horft er til norrænna skóla. Eins og annars staðar á Norðurlöndunum skipta skólagjöld litlu eða engu máli um rekstur skólans.

Háskóli Íslands sker sig ekki frá öðrum skólum hvað varðar hlutfall nemenda á hvern starfsmann, hvort sem miðað er við heildarársverk eða ársverk akademískra

starfsmanna. Starfsmannafæð virðist þannig ekki skýra lægri heildartekjur skólans á hvern nemanda. Frekar virðist sem kostnaður skólans við hvert ársverk sé tiltölulega lágur sem væntanlega skýrist aðallega af mikilli stundakennslu. Þá bendir þessi samanburður til að hlutfall starfsfólks við stjórnslu, tæknistörf og aðra þjónustu sé tiltölulega lágt hjá skólanum.

Tafla 2.14. Samanburður á háskólum, nokkrar kennitölur

Fjárhæðir í þús.kr.	Hlutfall rannsóknatekna	Virgni nemenda	Skráðir nemendur / starfsmenn	Ársem. / starfmenn	Hlutfall doktors-nema
Háskóli Íslands	37%	58%	7,6	4,4	0,9%
Björgvin (Noregur)	24%	64%	6,4	4,1	4,3%
Tromsø (Noregur)	49%	67%	3,5	2,3	6,9%
Lundur (Svíþjóð)	66%	67%	6,4	4,3	8,4%
Uppsaliir (Svíþjóð)	65%	79%	4,4	3,5	7,9%
Álaborg (Danmörk)	34%	56%	7,6	4,2	3,5%
Joensuu (Finnland)	-	47%	5,3	2,5	7,9%
Aberdeen (Bretland)	27%	-	4,2	-	4,3%
Tilburg (Holland)	-	-	7,2	-	-
Rijeka (Króatía)	-	-	10,7	-	-

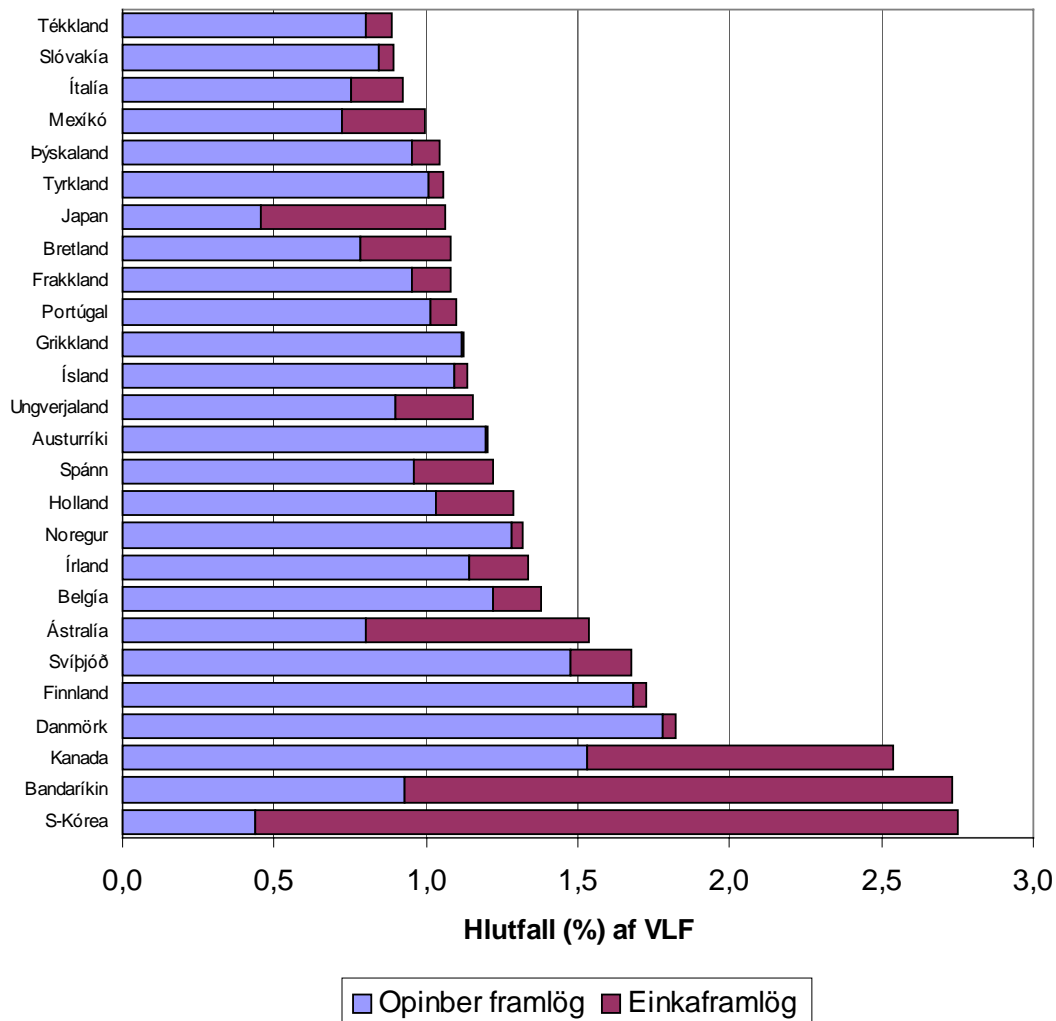
Háskóli Íslands kemur vel út úr samanburði á fjölda útskrifaðra nemenda í grunnnámi og virðist jafnvel ná að útskrifa fleiri nemendur en sumir hinna. Færri stunda samt doktorsnám við Háskóla Íslands (um 1% nemenda) en hina skólana þar sem doktorsnemar eru jafnvel um og yfir 8% nemenda. Meiri kostnaður hinna skólanna á nemanda skýrist sjálfsgagt m.a. einnig af þessari ástæðu.

Framangreindar niðurstöður um tekjur háskóla eiga sér nokkra samsvörun í tölum frá OECD (sjá mynd 2.6). Íslendingar verja um 1,14% af vergri landsframleiðslu til háskólastigsins (OECD, 2004a).¹⁸ Hinar Norðurlandþjóðirnar verja allar hærra hlutfalli til þessara mála, hlutfallið er 1,3% í Noregi, 1,7% í Svíþjóð og Finnlandi og 1,8% í Danmörku. Munurinn verður samt sérstaklega áberandi þegar litið er til útgjalda þeirra ríkja sem mestu verja til sinna háskóla. Bandaríkjamenn verja t.d. 2,7% af vergri landsframleiðslu til háskóla og Kanadamenn 2,5%.¹⁹ Að meðaltali verja ríki OECD 1,4% af vergri þjóðarframleiðslu til háskólastigsins.

Að hluta kann þessi munur að stafa af mismunandi ásókn í háskólanám. Um 26% Íslendinga á aldrinum 25-64 ára hafa háskólamenntun. Þetta er lægra hlutfall en annars staðar á Norðurlöndunum þar sem það er á bilinu 27-33%, en heldur hærra en í Þýskalandi, Frakklandi og Bretlandi. Einnig er þetta hærra hlutfall en að meðaltali í ríkjum OECD (23%). Menntunarstigið er aftur á móti mun hærra í löndum sem verja miklu til háskóla. Í Kanada hafa 43% íbúanna lokið háskólanámi og 38% í Bandaríkjunum sem að einhverju leyti má skýra með meira framboði styttra háskólanáms vestanhafs. Íslendingar hafa sótt í sig veðrið á undanförunum árum og hlutfall fólks með háskólamenntun verið að hækka. Það sama gildir þó

um flest hin ríkin og hlutfallslega helst áfram talsverður munur. Þá er rétt að hafa hugfast að um 12% íslenskra háskólanema stundar nám erlendis sem er líkast til herra hlutfall en í mörgum öðrum löndum. Sjálfsagt má segja að þetta hafi sparað hinu opinbera talsverð útgjöld til háskólastigsins.

Mynd 2.6. Útgjöld til háskóla sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (2001)



Tölur fyrir Ísland hafa verið leiðréttar í samráði við Hagstofu Íslands og menntamálaráðuneytið. Heimild: OECD (2004a).

Nemendafjöldi virðist reyndar ekki skýra nema að hluta til hvers vegna þjóðir verja mismiklu til háskóla. Þetta sést glögggt þegar skoðaður er annar mælikvarði á framlög til háskóla, þ.e. árleg útgjöld á nemanda. Þau námu 9.735 USD á Íslandi árið 2001 sem var rétt undir meðaltalinu fyrir OECD ríkin (10.052 USD).²⁰ Til samanburðar námu framlög annarra Norðurlandþjóða til háskóla á bilinu 11.000 til ríflega 15.000 USD á nemanda. Eins og fram hefur komið eru Bandaríkin í sérflokkum þegar kemur að útgjöldum til háskóla. Árið 2001 voru útgjöld á nemanda þar 22.234 USD, þ.e. ríflega tvisvar sinnum hærri en hér á landi.²¹ Reyndar eru opinber framlög aðeins um þriðjungur af þessari fjárhæð. Ólíkt því sem víðast tíðkast koma um 2/3 tekna bandarískra háskóla frá einkaaðilum með skólagjöldum og margvís-

legum öðrum styrkjum og framlögum. Tekið skal fram að tölur OECD eru kaupmáttarleiðréttar og nemendatölur miðaðar við nemendur í fullu námi (*full-time equivalents*).

2.9. Umræða og niðurstöður

Ljóst er að stjórnendur Háskóla Íslands hafa gætt þess á liðnum árum að haga rekstri skólans í samræmi við fjárveitingar og aðrar tekjur sem hann aflar. Þá sýnist hann koma ágætlega út úr samanburði á hagkvæmni og skilvirkni sem gerður var við nokkra erlenda háskóla. Fjárhagsvandi Háskólans er því ekki fólgin í stöðugum hallarekstri og skuldasöfnun heldur liggur fremur í að skólinn á óhægt um vik að mæta auknum kostnaði vegna fleiri nemenda, nýrra námsbrauta og dýrari starfsmanna án þess að það komi niður á gæðum kennslu og rannsókna. Einnig er hætt við að fjárhagsstaða skólans komi í veg fyrir að hann geti þróast sem öflugur rannsóknarháskóli með framhaldsnámi og rannsóknum sem standast alþjóðlegan samanburð.

Tvennt hefur einkum haft afgerandi áhrif á fjárhag Háskóla Íslands síðari ár: mikil fjölgun nemenda og hækkaður launakostnaður. Nemendum skólans, og reyndar margra annarra háskóla, hefur fjölgað mikið á undanförunum árum og langt umfram áætlanir. Þessi fjölgun hefur verið sérstaklega mikil frá árinu 2000 þegar nýtt fjárveitingakerfi háskóla var tekið í notkun og hafa sumir bent á að eitthvert samband gæti verið þarna á milli. Fjárveitingakerfi sem ákvarðar kennsluframlög eftir fjölda nemenda hvetji án efa skóla til að fjölga nemendum, t.d. með því að bjóða upp á nýjar námsbrautir. Hvort bein tengsl eru þarna á milli verður ekki fullyrt með óyggjandi hætti enda koma fleiri þættir við sögu, eins og atvinnuástand, vaxandi sókn í símenntun og mikil fjölgun nemenda sem ekki eru í fullu námi. Á svipuðum tíma og nýtt fjárveitingakerfi var tekið í notkun var tekin ákvörðun, m.a. í samningum við menntamálaráðuneytið, um að byggja markvisst upp framhaldsnám við skólann. Reyndar var þar sleginn sá varnagli að semja þyrfti um nýtt nám sem hefði í för með sér aukinn kostnað. Segja má að reiknilíkanið hafi skapað ákveðnar forsendur fyrir slíkt nám, þótt forsvarsmenn Háskólans bendi reyndar á að það sé að jafnaði dýrara en grunnnám. Þá hafi framlög til kennslu, en þó einkum til rannsókna, ekki haldist í hendur við fjölgun framhaldsnemenda. Þrátt fyrir að framlög ríkisins til kennslu við skólann hafi aukist verulega á undanförunum árum hafa þau ekki vegið alveg upp á móti fjölgun nemenda. Skólinn er nú kominn í þá stöðu að vera með um 500 ársnemendur umfram þann fjölda sem fjárveiting ríkisins miðast við. Það svarar til rúmlega ellefta hvers virks nemanda skólans.

Kostaður við hvert ársverk innan skólans hækkaði umtalsvert á tímabilinu 1998-2003. Þrátt fyrir að launahækkningar háskólakennara hafi verið meiri en gengur og gerist á almennum vinnumarkaði eru þær ekki úr takt við það sem varð hjá öðrum hópum opinberra starfsmanna, nema helst hjá prófessorum. Þó að laun háskólakennara hafi þannig batnað mikið á undanförunum árum hefur komið fram að nokkrar deildir Háskólans telja sig ekki samkeppnisfærar við ýmsa aðra aðila í laun-

um. Þá hafa launahækkanir umfram tilteknar forsendur ekki fengist bættar með auknum fjárveitingum enda skólanum verið ætlað að bera þann kostnað. Fjármálaráðuneytið lítur svo á að háskólarnir eigi að bera þann hluta launakostnaðar sem er umfram hækkanir skv. miðlægum kjarasamningum og kjaraákvörðunum og er það í samræmi við það sem almennt gildir um rekstur annarra ríkisstofnana.

Til að halda aftur af aukningu útgjalda hefur skólinn gripið til ýmissa aðhaldsaðgerða, svo sem að stækka nemendahópa og fjölga stundakennurum í stað þess að fastráða kennara. Hætt er við að þessar aðgerðir komi að öðru óbreyttu niður á gæðum kennslunnar. Fjárframlög til rannsókna hafa staðið í stað að raungildi. Þessari þróun hefur að nokkru verið mætt með aukinni skilvirkni og má sjá þess merki í afköstum eins og þau mælast í vinnumatskerfi skólans. Skólinn hefur í vaxandi mæli aflað viðbótartekna, t.d. í formi styrkja og útseldrar þjónustu. Þá hefur hann að vissu marki takmarkað aðgang að einstökum deildum og námsbrautum, lagt niður nokkrar námsbrautir, einkum á diplómastigi, og fækkað námskeiðum. Einnig hefur verið gripið til þess að ráða ekki í störf þeirra sem hætta sökum aldurs eða af öðrum ástæðum. Skólinn hefur samt farið varlega í sakirnar við að takmarka fjölda nemenda sem fá skólavist og í að leggja niður litlar og óhagkvæmar námsbrautir. Þá hefur ekki komið til þess að hann segði upp kennurum og öðru starfsfólki í sparnaðarskyni. Skólinn hefur heldur ekki farið þess á leit við stjórnvöld að þau beiti sér fyrir nauðsynlegum lagabreytingum til að hann geti tekið upp skólagjöld til að afla meiri tekna.

Samanburður á Háskóla Íslands og erlendum háskólum er athyglisverður. Tekjur Háskólans eru lægri en samanburðarskóla með svipaðan nemendafjölda. Sams konar munur sést þegar útgjöld ríkja til háskóla eru skoðuð en þar eru Íslendingar fremur neðarlega á blaði. Hvað segir þetta um starfsemi Háskólans? Tvær meginskýringar koma til greina: Annars vegar sú að skilvirkni skólans sé mjög mikil í samanburði við hina skólana, þ.e. að hann skili svipuðum árangri og þeir með mun minni tilkostnaði. Að einhverju leyti virðist þetta vera raunin, t.d. menntar skólinn tiltölulega marga nemendur í grunnnámi. Hins vegar virðast minni fjármunir og mannaflí leiða til minni starfsemi og árangurs. Þetta er einnig raunin, sérstaklega þegar kemur að framhaldsnámi. Telja verður að fjárhagslegt svigrúm Háskóla Íslands takmarki möguleika skólans til að byggja upp öflugt framhaldsnám og rannsóknir í samræmi við þá stefnu hans að vera rannsóknarháskóli og hluti af hinu alþjóðlega vísindasamfélagi. „Metnaður hans er að vera þar í fremstu röð með vönduðum rannsóknum sem standast fræðilegan samanburð á alþjóðlegum vettvangi og hafa einnig mikilvæga þýðingu fyrir íslenskt samfélag.“ (Vísinda- og menntastefna Háskóla Íslands, 2001). Þarna kann metnaður skólans að vera kominn fram úr því sem raunhæft er miðað við núverandi stöðu. Í samanburði við viðurkennda erlenda rannsóknarháskóla vantar talsvert upp á að tekjur skólans, starfsmannafjöldi og fjöldi útskrifaðra doktorsnema jafnist á við þá.

Nefna má eitt dæmi um þetta. Háskólinn í Björgvin er einn þeirra skóla sem teknir voru í samanburðarrannsóknina á Háskóla Íslands og erlendum skólum. Nýlega var birtur listi The Times Higher Education Supplement (THES) um „200 bestu háskóla í heiminum“. Tveir norskir skólar eru á þessum lista, Háskólinn í Osló og Tækniháskólinn (NTNU) í Þrándheimi. Viðbrögð Háskólans í Björgvin voru að skólinn ætti tvímælalaust að komast í hóp þessara skóla og í nýrri rannsóknarstefnu skólans fyrir tímabilið 2005-2010 sem háskólaráðið samþykkti segir: „Et overordnet siktemål for den kommende tiårsperioden er å bringe UiB opp som et av de 200 beste forskningsuniversitetene i verden med internasjonalt attraktive utdanningsprogrammer” (Gjengedal et.al. 2004). Háskólinn í Björgvin hefur hátt í tvöfalt hærri tekjur á hvern nemanda en Háskóli Íslands og útskrifar árlega um 150 doktora á meðan Háskóli Íslands útskrifar um 10.

Spyrja má hvaða möguleika stjórnendur Háskólans og annarra ríkisháskóla hafa að stýra launaútgjöldum þeirra í takt við tekjur. Kjör prófessora eru ákveðin af aðila utan skólans (kjaranefnd). Þrátt fyrir að ábyrgð á rekstri skólanna hvíli á herðum stjórnenda hafa þeir formlega séð aðeins umsagnarrétt um þróun launakostnaðar þessara starfsmanna. Hér er um að ræða veigamikinn þátt í starfsemi skólanna sem hefur ekki bara afgerandi áhrif á fjárhagsstöðu þeirra heldur einnig á áherslur í störfum kennara. Þannig gerir vinnuþáttur ríkisháskólanna ekki ráð fyrir að stjórnendur þeirra, t.d. deildarforsetar eða matsnefndir á þeirra vegum, hafi neitt með matið að gera. Þó er þetta kerfi mjög útgjaldafrekt enda afar afkastahvetjandi. Í háskólum erlendis, þar sem á annað borð eru fyrir hendi matskerfi, er hins vegar algengt að sjónarmið þeirra sem stjórna deildum hafi meira vægi. Sú spurning vaknar því hvort eðlilegra væri að þarna réði fyrst og fremst fjárhagslegt svigrúm hvers skóla og þær áherslur sem yfirstjórn hans leggur hverju sinni og er ábyrg fyrir. Núverandi fyrirkomulag tekur þetta vald að nokkru frá stjórnendum. Ýmis rök eru á hinn bóginn nefnd til varnar þessu kerfi, m.a. að það tryggji meiri jöfnuð á milli einstakra kennara og deilda og auki möguleika háskólakennara til sjálfstæðra kennslu og rannsókna án óhæfilegra afskipta stjórnenda skólanna (akademískt frelsi). Háskólakennarar eigi að geta kennt, rannsakað og tjáð sig án þess að eiga á hættu að vera sagt upp vegna skoðana sinna.

Það liggur aftur á móti skýrt fyrir að stjórnendur ríkisháskólanna taka ákvörðun um fjölda og samsetningu starfsmanna, yfirvinnu og fleiri atriði sem hafa áhrif á launakostnað. Formlega séð gætu háskólaráð og rektor breytt samsetningu kennarahópsins með því að fækka prófessorum og dósentum, t.d. með stívari framgangskröfum. Einnig gætu þeir ákveðið aðra samsetningu á vinnuframlagi starfsmanna á milli kennslu, rannsókna og stjórnunar en núna er.²² Það er samt ósennilegt að þetta sé raunhæf leið til að bregðast við fjárhagsstöðu Háskóla Íslands þar sem skólinn þarf að sjálfsgöðu að geta boðið starfsfólki sínu samkeppnisfær launakjör og góðir möguleikar á framgangi og tækifæri til að sinna rannsóknum geta haft mikið að segja þar um. Eins og staðan er nú eiga sumar deildir skólans þegar í erfiðleikum með að fá hæft starfsfólk til kennslustarfa.

Ýmsir háskólar hér á landi takmarka aðgang að námi og sumir hafna reyndar stórum hluta þeirra sem sækja um námsvist (t.d. KHÍ og LHÍ). Liggja þar oftast að baki fjárhagslegar ástæður, svo sem að skólarnir hafi ekki aðstöðu til að kenna fleiri nemendum en þeir fá greitt fyrir. Þetta hefur ekki sætt teljandi gagnrýni. Bent hefur verið á að erlendir háskólar sem leggja áherslu á að standa framarlega í rannsóknum taka aðeins inn hluta þeirra nemenda sem sækja um skólavist til að halda uppi gæðum nemendahópsins. Reyndar má segja að Háskólinn hafi einnig gert þetta hvað varðar framhaldsnámið. Hins vegar hefur skólinn almennt ekki takmarkað nemendafjölda í samræmi við greiðslur sem hann fær. Skólinn hefur ótvírætt heimildir til að setja reglur um fjöldatakmarkanir en hefur kosið að nýta þær ekki nema í fáum tilvikum. Bæði er það ríkjandi viðhorf innan skólans að ekki sé rétt að takmarka aðgang að honum meira en þegar er gert, og tengist það m.a. frekar óskilgreindu hlutverki hans sem „þjóðskóla“, en einnig má telja víst að stjórnendur skólans vilji forðast að grípa til aðgerða sem líklegar eru til að valda deilum innan og utan hans. Í raun og veru hafa stjórnendur skólans ekki viljað eiga frumkvæði að frekari aðgangstakmörkunum og talið að ákvörðun um slíkt ætti að koma frá menntamálaráðuneytinu. Ráðuneytið bendir hins vegar réttilega á að það sé ekki hlutverk þess að mæla fyrir um slíkar takmarkanir heldur sé það á forræði skólans lögum samkvæmt. Þá má segja að skólinn hafi leitast við að halda uppi kennslu og rannsóknum á breiðu fagsviði í stað þess að forgangsraða eftir áherslusviðum þrátt fyrir að fjármagn væri af skornum skammti. Gera má ráð fyrir að ákvörðun um forgangsöröðun eftir áherslusviðum yrði ekki síður erfið og umdeild en ákvörðun um viðtækari aðgangstakmarkanir.

Mikil umræða hefur verið innan Háskólans um skólagjöld. Ýmsir innan skólans hafa lýst þeirri skoðun að innheimta þurfi skólagjöld til að auka tekjur hans og hafa einstaka deildir óskað eftir auknum heimildum til þess vegna framhaldsnáms. Hins vegar hefur meirihluti starfsmanna og nemenda verið mjög andvígur skólagjöldum. Segja má að niðurstaða þessarar umræðu hafi verið sú að skólinn muni að svo stöddu a.m.k ekki hafa frumkvæði að því að óska eftir heimild til innheimtu skólagjalda en til þess þarf lagabreytingu Alþingis. Menntamálaráðuneytið hefur ekki viljað aðhafast sérstaklega í málinu nema frumkvæði komi frá skólanum sjálfum. Þarna er því í raun um sömu pattstöðuna að ræða og í umræðunni um aðgangstakmarkanir og ákvarðanir þar að lútandi.

Skipting fjármuna milli deilda skólans er eilíft deiluefni og veldur vissum vandkvæðum innan hans. Mikið er rætt um vanda fámennra deilda og námsgreina. Meðan sumar deildir eru þokkalega settar fjárhagslega glíma aðrar við fjárhagsvanda og safna upp halla. Í vaxandi mæli er leitast við að veita deildum það fjármagn sem úthlutað er samkvæmt reiknireglum menntamálaráðuneytisins í stað þess að taka tillit til greina sem vegna fámennis eru tiltölulega dýrar í rekstri. Þetta hefur leitt til þess að minna fjármagn er til að mæta rekstrarvanda þeirra. Meginástæða þessa er þrýstingur frá greinum sem eru í samkeppni um nemendur og kennara við aðra innlenda háskóla og telja sig þurfa á öllu því fjármagni að halda sem úthlutað er skv. reiknilíkani ráðuneytisins. Í sjálfu sér er hér ekki stórt

vandamál þegar skoðað er hvað rekstur deildanna kostar miðað við heildartekjur skólans (innan við 100 m.kr. vandi). Hins vegar ýtir þetta undir „deildarhyggju“ innan skólans. Að sumu leyti væri heppilegra að meira samræmi yrði á milli úthlutunar skv. reiknilíkani og þess sem úthlutað er til deilda. Vilji er fyrir því að tekið sé tillit til þessa við úthlutun menntamálaráðuneytisins.

Að mörgu leyti má segja að Háskóli Íslands standi um þessar mundir frammi fyrir breyttum aðstæðum þar sem hugmyndir forráðamanna hans um „þjóðskólann“ eiga undir högg að sækja; skólann sem allir sem hafa stúdentspróf fá inngöngu í, sem kennir margar greinar og leggur mikla áherslu á séríslensk viðfangsefni. Í stað þess að vera eini háskóli landsins þarf skólinn núna að mæta vaxandi samkeppni frá öðrum innlendum háskólum um fjármagn, nemendur og kennara. Ört vaxandi nemendahópur og kostnaðarhækkningar hafa þrengt að fjárhagsstöðu skólans á sama tíma og metnaðarfull áhersla á framhaldsnám og rannsóknir hlýtur að kalla á aukið fé og að meiri kröfur séu gerðar til kennara og nemenda. Í þessari stöðu blasa einkum þrjú kostir við stjórnendum skólans.

Í fyrsta lagi getur skólinn reynt að laga starfsemi sína að núverandi fjárhagsstöðu sem óhjákvæmilega þýðir að hann verði að fara sér hægur í að byggja upp framhaldsnám og rannsóknir. Ef nemendum heldur áfram að fjölga eykst hættan á að gæði náms minnki í sumum greinum, bæði í grunnnámi en kannski ekki síst í framhaldsnámi. Jafnframt er hætt við að við slíka aðstæður geti úrbætur í starfsemi skólans, sem kosta þarf til, setið á hakanum.²³

Í öðru lagi geta forráðamenn hans freistað þess að sjá hvort auka meggi tekjur skólans, annaðhvort með auknum fjárveitingum úr ríkissjóði eða með skólagjöldum, styrkjum eða seldri þjónustu. Margt hefur vissulega verið gert á undanförunum árum við að afla skólanum meiri tekna en engu að síður kann markvissari vinna á þessu sviði að skila meiri árangri. Erlendis er lögð sívaxandi áherslu á að háskólar njóti fjárhagslegs ávinnings af þeim rannsóknum sem þar eru stundaðar. Enn sem komið eru hefur Háskóli Íslands litlar sem engar tekjur vegna einkaleyfa eða annarrar hagnýtingar á rannsóknum sem þar eru stundaðar.

Þriðji möguleikinn er að grípa til frekari aðgerða til að hemja kostnað og hagræða í rekstri með breyttri forgangsröðun verkefna. Skólinn gæti t.d. dregið saman í rekstri fámennra en hlutfallslega dýrra námsbrauta eða lagt þær jafnvel niður. Slíkar aðgerðir eru líklegar til að tryggja að skólinn geti betur sinnt þeim greinum sem hann vill leggja mesta áherslu á og gæti skapað honum aukið svigrúm til að byggja upp öflugt framhaldsnám á ákveðnum sviðum. Einnig kemur til álita að setja skorður við fjölda nemenda sem fá inngöngu í skólann og auka kröfur um námsframvindu. Skilvirkni nemenda, eins og hún mælist í virknihlutfalli, hefur lækkað með auknum fjölda nemenda og þyrfti að skoða hvaða áhrif þetta hefur á kennslukostnað skólans. Fækkun nemenda niður í þann fjölda sem skólinn fær greitt fyrir ætti að auðvelda honum að hlúa betur að nemendum.

Erfitt er að ætla háskólum að taka grundvallarákvarðanir um starfsemi sína og uppbyggingu til framtíðar fyrr en menntamálaráðuneytið hefur mótað afdráttarlausu stefnu um nokkur mál er varða uppbyggingu háskólastigins. Nauðsynlegt er að svara spurningunni um hvort háskólar geti vænst aukinna fjárveitinga til kennslu og rannsókna á næstu árum (langtímastefna í fjármálum ríkissjóðs), með hvaða hætti þeim er ætlað að byggja upp framhaldsnám og hversu miklar breytingar eigi að gera á fyrirkomulagi rannsóknarframlaga með auknu vægi samkeppnissjóða á kostnað beinna framlaga. Nauðsynlegt er að taka fyrr en seinna af skarið um hvort ríkisháskólar fái heimild til að innheimta skólagjöld vegna framhaldsnáms en fyrir liggur að menntamálaráðherra hefur lýst því yfir að þeir muni ekki fá heimild til að innheimta þau vegna grunnnáms. Stjórnvöld hafa gert auknar kröfur um starfsemi háskóla og kerfisbundið eftirlit með gæðum þess náms sem þeir bjóða, en full ástæða virðist samt til að skilgreina nánar og birta þessar kröfur. Aukin samkeppni á milli skóla, t.d. um að bjóða upp á margvíslegt framhaldsnám, getur vissulega ýtt undir meiri gæði í starfsemi háskóla en kallar um leið á að nemendur séu það vel upplýstir að þeir geti lagt mat á inntak og gæði náms sem þeim stendur til boða.

Stjórnvöld hafa ekki talið rétt að kveða með beinum hætti á um verkaskiptingu milli háskóla, t.d. hvaða greinar eru kenndar og hvort skólar leggi allir jafna áherslu á framhaldsnám og rannsóknir. Hins vegar hefur komið fram að þau ætla Háskóla Íslands ríkara hlutverk á sviði rannsókna en öðrum háskólum, án þess þó að kveða nánar á um hvað í því felst.

Þegar stefna stjórnvalda í ofangreindum málum liggur fyrir geta íslenskir háskólar lagað starfsemi sína og framtíðaruppbyggingu að henni. Ekki síst er mikilvægt að samkomulag eða a.m.k. sameiginlegur skilningur náist um hvernig fjárveitingar til skólanna verði á næstu árum. Einkum er mikilvægt að taka af skarið um hvort og þá hvernig skólagjöld verði notuð sem liður í fjármögnun ríkisskólanna. Standi ekki til að auka opinber framlög til háskólastigsins gætu skólar t.d. þurft að velja milli þess að taka upp skólagjöld til að standa undir framhaldsnámi, leyfi stjórnvöld yfirleitt slíka gjaldtöku, eða sleppa skólagjöldum og leggja megináherslu á grunnnám.

¹ Ýmsar stofnanir tengjast Háskóla Íslands með beinum og óbeinum hætti. Sumar eru innan vébanda skólans, t.d. Endurmenntun, Félagsvísindastofnun og Hagfræðistofnun, en aðrar laustengdari, t.d. Raunvísindastofnun Háskólans, Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi, Tilraunastöð Háskólans að Keldum og Landsbókasafn – Háskólabókasafn. Í sumum tilvikum eru óveruleg stjórnunar- og rekstrarleg tengsl á milli skólans og þessara stofnana og þær jafnvel með sérgreind framlög í fjárlögum, þótt í athugasemdum frumvarpa til fjárlaga sé að jafnaði talað um Háskóla Íslands og stofnanir hans. Við umfjöllun um sögulega þróun starfsemi Háskólans er lítið á hann án tengdra stofnana sem fá sérgreind framlög á fjárlögum. Til þess liggja nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi er ýmsum vandkvæðum bundið að skilgreina nákvæmlega hvaða starfsemi beri að telja til Háskóla Íslands (sbr. t.d. Landsbókasafn - Háskólabókasafn), í öðru lagi er viðtekin hefð innan skólans í umræðu um fjármál að horfa á skólann án stofnana sem fá sérgreind framlög og í þriðja og síðasta lagi einfaldar það upplýsingaöflun og úrvinnslu að vinna aðeins með gögn frá Háskólanum. Ekki er talið að þetta hafi áhrif á niðurstöður. Á öðrum stöðum í skýrslunni þar sem Háskóli Íslands er borinn saman við erlenda háskóla er skólinn og tengdar stofnanir teknar saman í eitt eftir því sem við á.

² Í skýrslunni er alls staðar átt við fast verðlag miðað við vísitölu neysliverðs nema annað sé tekið fram.

³ Verðhlutföll flokka hafa breyst lítillega síðan reikniðferðin var tekin upp.

⁴ Ákvörðun framlagsins er í reynd nokkru flóknari en hér kemur fram. Í fyrsta lagi eru tilteknir liðir dregnir frá, m.a. hluti af skrásetningargjöldum nemenda, reiknuð fjárbinding í húsnæði ríkisins sem er umfram ákveðna fermetraviðmiðun og viðhald á kennsluhúsnæði Háskólans sem fjármagnað er með tekjum af happdrætti. Að loknu árinu eru útreikningar endurteknir með raunverulegum fjölda ársnemenda. Skólinn heldur fjárveitingunni ef sá útreikningur gefur meira en 98% af upphaflegri fjárhæð en ef niðurstaðan er lægri skal skerða fjárveitinguna. Hins vegar á skólinn ekki rétt á viðbótarfjárveitingu þótt útreikningur gefi hærri niðurstöðu en nam framlaginu.

⁵ Í umræðu um fjárveitingakerfi háskóla er hugtakið „reiknilíkan“ oft notað en það getur gefið til kynna að verið sé að líkja eftir raunkostnaði. Það er hins vegar ekki notað í reglum um fjárveitingar til háskóla (nr. 646/1999) enda réttara að tala um úthlutunarreglu, úthlutunarformúlu o.s.frv. þar sem ekki er ætlunin að lýsa raunkostnaði skólanna.

⁶ Hitt er svo annað mál að ýmis dæmi eru um að stofnanir, t.d. í heilbrigðiskerfinu, hafi fengið aukafjárveitingu eða hækkaðan fjárlagagrunn m.a. til að standa undir kostnaði við stofnanasamninga.

⁷ Í Bretlandi er vægið t.d. 4,5 fyrir klínískar greinar, 2,0 fyrir greinar sem kalla á mikla rannsóknarstofuvinnu, 1,5 fyrir greinar með einhverja rannsóknarstofuvinnu og 1,0 fyrir aðrar greinar.

⁸ Hafa verður hugfast að sumt nám við Háskóla Íslands fellur ekki vel að skiptingu í hreint grunn- og framhaldsnám. Núna er það stefna skólans að skipta sem flestum námsbrautum í þrjá áfanga, þ.e. 3 ára grunnnám, 2 ára meistaranám og 3 ára doktorsnám (meistara- og doktorsnámið telst þá til framhaldsnáms). Þetta er m.a. í samræmi við svokallaða Bologna-yfirlýsingu 29 Evrópuríkja um samræmingu á háskólagráðum. Margar eldri námsbrautir Háskólans, t.d. kandidatsgráður í lögfræði, læknisfræði, guðfræði, verkfræði og viðskiptafræði, voru skipulagðar að skandinavískri fyrirmynd sem 4-6 ára nám er veitti embættisgengi eða önnur starfsréttindi. Fræðilegar áherslur námsins voru misjafnar en oftast var samt hægt að tala um blandað grunn- og framhaldsnám. Einnig ber þess að gæta að talsverður munur er á meistaranámi við skólann. Í sumum tilfellum er um að ræða fræðilegt og rannsóknamiðað framhaldsnám sem tekur við af grunnnámi í sömu eða skyldri grein og er forsenda þess að nemandi geti síðar hafið doktorsnám. Í öðrum tilvikum eru starfstengdar áherslur meiri og jafnvel ekki gerð krafa um undanfarandi grunnnám á viðkomandi sviði (t.d. MBA, MPA).

⁹ Fjárveitingu til Háskóla Íslands skv. fjárlögum var til ársins 2000 skipt á fjölmörg rekstrar- og stofn-kostnaðarviðfangsefni sem gátu falið í sér bæði kennslu og rannsóknir.

¹⁰ Til að geta sótt um styrki til innlendra og erlendra rannsóknasjóða þurfa styrkþegar yfirleitt að leggja fram mótframlag.

¹¹ Í Bretlandi fer reglulega fram „Research Assessment Exercise“ (RAE) þar sem lagt er mat á gæði rannsókna innan háskóla á grundvelli jafningjamat (peer review) á rannsóknárangri. Þetta hefur ýtt undir rannsóknavirkni við breska háskóla, en þýðir jafnframt að 75% opinberra rannsóknarframlaga renna til 25% skólanna (OECD, 2004e).

¹² Meginmunurinn felst í því að stundakennarar sinna aðeins kennslu og því losnar skólinn við að kaupa rannsóknartíma sem er um helmingur af vinnuskyldu fastra kennara. Að mati Háskólans sparar það um 2 m.kr. á ári að ráða stundakennara í stað fastráðins kennara. Þannig kemst skólinn af með minni útgjöld en fær á móti minni rannsóknir.

¹³ Í stöðu lektors þarf 200 stig, í stöðu dósent 300 stig og í stöðu prófessor 400 stig. Sama gildir um aðra akademíska starfsmenn en kennara. Í stöðu sérfræðings þarf 200 stig, í stöðu fræðimanns 300 stig og í stöðu vísindamanns 400 stig.

¹⁴ Sjá svar menntamálaráðherra við fyrirspurn frá Katrínu Júlíusdóttur um aðsókn að Háskóla Íslands (þskj. 222 - 219. mál., 130. löggjafarþing 2003–2004 og svar við fyrirspurn frá Össuri Skarphéðinssyni um fjöldatakmörkanir í Háskóla Íslands (þskj. 228 – 215. mál., 130. löggjafarþing 2003–2004).

¹⁵ Það er fjárhagslega hagkvæmt fyrir skólann að fjölga nemendum svo lengi sem jaðarkostnaður við hvern viðbótarnemanda er lægri en jaðartekjur vegna hans. Þegar nemendafjöldinn er kominn umfram það hámark sem ríkið greiðir fyrir hefur skólinn eftir sem áður tekjur af skráningargjaldi sem í sumum námsgreinum dugar hugsanlega til að standa undir jaðarkostnaði. Hins vegar kemur fyrr eða síðar að því að bæta þarf við kennurum og kennslutímum, stækka húsnæði, bæta við tölvubúnað og auka annan fastan kostnað. Skólinn getur ekki endalaust bætt við nemendum án þess að fá hærri greiðslu en skráningargjaldið.

¹⁶ Í skýrslu hópsins segir m.a. „Matshópur skoðaði aðstöðu [viðskiptadeildar] og hafði við hana ýmislegt að athuga. Fyrirlestrar eru haldnir í bíósölum Háskólabíós og í kennslustofum í Odda. Það getur ekki talist vænlegt til árangurs að hópa 200 nemendum saman í einn sal til að hlýða á einhliða miðlun í formi fyrirlestra. Kennslustofur í Odda eru ágætar en aðeins ein þeirra (O-101) hentar þó vel til kennslu með umræðuaðferð (case study method), en sú kennsluaðferð þykir mikilvæg í erlendum viðskiptaháskólum.“ Í lokaskýrslu ytri matshóps sem gerði úttekt á lagadeild árið 2004 segir á einum stað: „The PRG [peer review group] recommends increased emphasis on support for students particularly in the first year. If students are to a

large extent to be left to their own devices in their studies it is suggested that the faculty offer more training for example in research methods and in the use of the faculty library.“ (External Peer Review Group. 2004: 15).

¹⁷ Í skýrslu um úttekt á lagadeild segir m.a. „[...] the PRG recommends that the faculty examine critically if this system of open-access and high drop-out is the best solution taking into account the strain of resources both among staff members and also among the large proportion of students that will have assigned their time and energy in vain. General knowledge tests, such as in the faculty of medicine, with public quotas on student numbers annually could be a consideration for the faculty. [...] Students seem to a considerable extent responsible for their own studies, especially in the first year, which is presumably an explanatory factor in the high drop-out rate. The PRG suggests that this situation can create an unwelcome situation in the first year where there is not enough pressure in faculty staff to deliver teaching of the highest quality as there exists an implicit agenda to cut student numbers. A more service oriented approach is advised which in turn could put strain on the current system of open-access and high drop-out.“ (External Peer Review Group. 2004: 20).

¹⁸ Í útgefnum gögnum OECD kemur fram að hlutfallið fyrir Ísland sé 0,9% af VLF. Í ljós hefur komið að við upplýsingagjöf af hálfu Íslands hefur ekki verið fylgt hagtölustöðlum OECD heldur þjóðhagsreikningastöðlum Sameinuðu þjóðanna (COFAG). Það hefur leitt til þess að útgjöld til menntamála eru vanmetin í samanburði við önnur OECD ríki. Við gerð þessarar skýrslu var leitast við að leiðréttu tölurnar fyrir Ísland í samráði við Hagstofuna og menntamálaráðuneytið.

¹⁹ Í Bandaríkjunum eru opinber framlög til háskóla nokkru lægri, en meiri heildarútgjöld skýrast af framlögum einkaaðila, einkum skólagjöldum og styrkjum.

²⁰ Í tölum OECD kemur fram að útgjöld hér hafi verið 7.674 USD á mann árið 2001. Þessi tala hefur verið leiðrétt til samræmis við leiðréttu tölu um hlutfall háskólaútgjalda af landsframleiðslu.

²¹ Sterk staða Bandaríkjanna kemur m.a. fram í tilraunum sem hafa verið gerðar til að raða háskólum eftir árangri. Í einni slíkri kemur fram að 17 af 20 fremstu háskólum í heiminum séu bandarískir og 51 af þeim 100 bestu. Aðeins 2 evrópskir skólar eru í hópi 20 fremstu skólanna og um þriðjungur þeirra 100 bestu (Academic Ranking of World Universities 2004). Aðrir hafa komist að svipuðum niðurstöðum, sjá t.d. The Times Higher World University Rankings (2004).

²² Fram hefur komið að ákvæði í kjarasamningi sem fjármálaráðuneytið gerði við félög háskólakennara um skiptingu vinnutíma milli kennslu, rannsókna og stjórnsýslu var fellt niður til að skólarnir hefðu meira svigrúm til að skipta verkum milli kennara.

²³ Slíku ástandi er stundum lýst sem „overtrading“. Í skýrslu OECD (2004d:49) um þróun háskóla segir t.d.:

The funding and market pressures described in chapter 2, have led in several countries to institutions trying to sustain a volume of teaching and research, which is too high for the income they receive. This can be described as overtrading. If maintained over a significant period, overtrading will lead to a decline in the financial base of the institution and is hence a direct threat to sustainability.

Symptoms of overtrading which are seen in the participating countries include:

- institutions with decaying physical infrastructure;
- staff working excessive hours or having to supplement their salaries with private teaching and consultancy;
- institutions deferring necessary investment in e.g. teaching innovation or methods.

Overtrading is probably the most serious threat to financial sustainability of institutions. It is possible to ignore it for several years because financial accounts may not highlight the problem and the effect is cumulative and long-term. However, the costs of recovery from a position of long-term overtrading can be very high, possibly prohibitive. Institutions in this position may be forced to merge, or to surrender part of their autonomy – as a condition of being “rescued”.

3. Árangur og gæði í starfsemi Háskóla Íslands

Mikið hefur verið ritað og rætt um stöðu háskólamenntunar, þróun háskóla og framtíðarhorfur þeirra, m.a. á vettvangi Evrópusambandsins, Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og víðar. Af þeirri umræðu má ráða að stjórnvöld í mörgum ríkjum hafi áhyggjur af því að veik staða háskóla valdi því að löndin dragist aftur úr á sviði vísinda og tækni. Dæmi um þetta er m.a. að finna í umræðuskjali frá Evrópusambandinu um stöðu evrópskra háskóla frá árinu 2003: „Europe needs excellence in its universities, to optimise the processes which underpin the knowledge society and meet the target, set out by the European Council in Lisbon, of becoming *the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion*. [...] However, the European university world is not trouble-free, and the European universities are not at present globally competitive with those of our major partners, even though they produce high quality scientific publications.“ (Commission of the European Communities, 2003.)

Umræðan um árangur og gæði háskóla og æðri menntunar snýst bæði um hvað átt sé við með árangri og gæðum á þessu sviði og hvort og þá hvernig hægt sé að meta þessa þætti. Bent hefur verið á að árangur eða gæði háskólamenntunar geti haft ólíka merkingu eftir því hverjir eiga í hlut: hagsmunaaðilar sem tengjast háskólum – þ.e. nemendur, kennarar og aðrir starfsmenn – atvinnurekendur, stjórnvöld eða eftirlits- og matsaðilar. Fagstéttir háskólamanna geti líka haft ólíka sýn á hlutverk háskóla og áherslur í þeirra starfi (Tam, 2001). Felst árangur og gæði háskóla t.d. í að mennta vísindamenn í háum gæðaflokki sem haldið geta áfram að auka við þekkingu mannkyns og miðla henni áfram? Næst hugsanlega meiri árangur með því að mennta þann fjölda verkfræðinga, arkitekta, lækna og fleiri faghópa sem talið er að þjóðfélagið þurfi á að halda? Eða felst árangur og gæði í að verða við kröfum atvinnulífsins um háskólafólk með viðtæka þekkingu sem nýst getur á mörgum sviðum og getu til að laga sig að nýjum og breyttum aðstæðum?

Tilgangur háskóla hlýtur þannig að ráða því hvernig árangur þeirra er metinn. Barnett (1994)¹ talar t.d. um að fjögur viðhorf séu ríkjandi til hlutverks háskóla. Í fyrsta lagi eigi háskólar að mennta hæft vinnuafli og samkvæmt þeirri skoðun séu atvinnutekjur og starfsframi að námi loknu til marks um gæði menntunarinnar. Í öðru lagi sé tilgangur háskóla að mennta vísindamenn til rannsóknarstarfa og þekkingaröflunar og þar sé rannsóknarframlag kennara og nemenda besti mælikvarðinn á árangur og gæði. Í þriðja lagi sé tilgangur háskóla að veita sem hagkvæmasta kennslu og samkvæmt því ætti að skoða árangursmælikvarða eins og brottfall úr námi, kennslukostnað á nemanda og hlutfallið milli nemenda og kenn-

ara. Í fjórða lagi skapi æðri menntun tækifæri til að bæta stöðu ýmissa hópa og því sé ástæða til að skoða atriði eins og hlutfall minnihlutahópa, fatlaðra o.s.frv. meðal háskólanema.² Barnett bendir auk þess á að líta megi á háskólanám sem tækifæri nemenda til að rækta með sér hæfileika til að leita þekkingar, efla sjálfstæði og heiðarleika, horfa á mál út frá fleiri en einni fræðigreini og þroska rök hugsun sína. Ólíkt hinu sé erfitt að búa til tölulega mælikvarða um slíka hluti og því megi draga í efa að árangursmælingar sem aðeins horfi þröngt á samband aðfanga og afurða segi mikið til um gæði háskóla og þeirrar menntunar sem þeir veita.

Ekki þarf síður að huga að tilgangi þess að meta árangur og gæði háskóla. Stundum er það gert til þess að þeir geti lært af reynslu annarra, t.d. skóla sem taldir eru skara fram úr af einhverju leyti. Ýmsir aðilar hafa komið á laggirnar samstarfsvettvangi þar sem stjórnendur háskóla geta miðlað upplýsingum sín á milli um ýmsa þætti í starfsemi sinni (*benchmarking*) eða þar sem reyndir skólastjórnendur aðstoða aðra skóla við að meta og veita ráð um starfsemina (*peer review*).³ Margvíslegar kennitölur um starfsemi, afköst og árangur skóla og aðferðir við úttektir og mat hafa verið þróaðar í þessu skyni (sjá t.d. umfjöllun um þau mál hjá Tavenas, 2003). Í öðrum tilvikum er árangursmælingum ætlað að upplýsa um hvernig opinberar fjárveitingar til skóla hafi verið nýttar þannig að stjórnvöld geti tekið skynsamlegar ákvarðanir um ráðstöfun þeirra (*value for money*). Oft er gæðaúttektum einnig ætlað að sannreyna að nám við háskóla uppfylli tilteknar kröfur eða gæðastaðla. Slíkt mat eða faggilding (*accreditation*) er ýmist á vegum opinberra aðila (t.d. í Evrópu) eða á vegum einkaaðila (t.d. í Bandaríkjunum). Þá tíðkast í sumum löndum að gefa út lista þar sem skólum er raðað eftir árangri og gæðum (*ranking*) eftir einhvers konar árangursmati.⁴ Slíku mati er oft ætlað að auðvelda nemendum að velja skóla við sitt hæfi, en það hefur stundum sætt gagnrýni m.a. fyrir að notast við meira og minna tilbúna mælikvarða og að ýta undir að skólar leggi óhóflega áherslu á þætti sem mælast í slíkum könnunum. Engu að síður er ljóst að margir skólar leggja mikið upp úr þátttöku í slíkum gæðaflokkunarkerfum.⁵

Hafa ber hugfast að umfjöllunin hér á eftir um árangur og gæði í starfsemi Háskóla Íslands takmarkast að mestu við einfalda mælikvarða á árangur af rannsóknum og umfang kennslu við skólann.

3.1. Árangur á sviði rannsókna

Ýmsar aðferðir hafa verið þróaðar til að mæla árangur af rannsóknum. Einna elstar og mest notaðar eru bókræðilegar (*bibliometri*) aðferðir sem mæla m.a. fjölda birtinga og tilvitnana í vísindagreinum og eru notaðar til að meta umfang og árangur af rannsóknum.⁶ Í seinni tíð hefur áhersla á fjárhagslegan ávinning rannsókna og hlutverk háskóla við nýsköpun í atvinnulífinu leitt til þess að þróaðir hafa verið aðrir mælikvarðar (t.d. fjöldi einkaleyfa og sprotafyrirtækja og tekjur af einkaleyfum). Þótt oft sé erfitt að bera saman slíkar upplýsingar er talið að vægi þeirra muni vaxa (Okubo, 1997).

Fjöldi vísindagreina í alþjóðlegum, ritrýndum vísinda- og fræðitímaritum er stundum notaður sem einfaldur mælikvarði á rannsóknvirkni og vinnu vísindamanna, rannsóknarstofnana, háskóla, ríkja eða annarra. Með því að deila í slíkar tölur með fjölda rannsóknarmanna eða upphæð þeirra fjármuna sem var ráðstafað til rannsókna má að einhverju marki meta framleiðni. Gagnlegar upplýsingar geta fengist ef samanburður er gerður yfir tíma eða á milli aðila innan sömu greinar. Sjaldan er þó hægt að bera tölur saman fyrir ólík fagsvið enda misjafnt hversu góða mynd alþjóðleg fræðitímarit gefa af þeim, t.d. eiga verkefni á sviði þjóðlegra greina sjaldnast upp á pallborð þeirra. Þá er einnig erfitt að meta framlag einstakra vísindamanna ef margir höfundar eru að greinum (Okubo, 1997).

Meta má stöðu Háskóla Íslands á sviði rannsókna á ýmsan hátt. Ein leið er að skoða hve margar vísindagreinar kennarar skólans birta og bera útkomuna saman við árangur annarra skóla. Önnur leið er að skoða meðalfjölda birtinga á hvern kennara. Þannig er ljósi varpað á frammistöðu skólans án tillits til stærðar hans, auk þess sem framleiðni hans við rannsóknir er mæld, þ.e. árangurinn er settur í samhengi við þau aðföng (mannafla) sem kostað var til.⁷ Tilraun til slíks samanburðar er gerð í töflu 3.1. Þar sem fram kemur fjöldi birtra greina árið 2003 í þeim alþjóðlegum, ritrýndum tímaritum sem eru skráð í *Science Citation Index* (SCI) og aðra gagnagrunna Institute for Scientific Information í Bandaríkjunum.⁸ Gera verður fyrirvara við þessar niðurstöður þar sem greiningin er mjög einföld, t.d. er óvíst að fjöldi birtra tímaritsgreina sé tæmandi og skilgreining á því hverjir teljist til akademískra starfsmanna og rannsóknarskylda þeirra að vera mismunandi eftir skólum sem og samsetning fræðasviða. Ekki er síður mikilvægt að árétta að aðeins rúmlega fjórðungur (28%) af heildarbirtingum akademískra starfsmanna Háskólans eru í tímaritum sem skráð eru í slíkum gagnagrunnum. Þær gefa því ekki rétta mynd af almennri virkni og árangri rannsókna við skólann. Slíkur samanburður, þótt takmarkaður sé, getur samt gefið hugmynd um stöðu skólans gagnvart öðrum háskólum.

Tafla 3.1. Samanburður á alþjóðlegri rannsóknvirkni nokkurra háskóla (2003)

Leitarskilyrði *	Birtar greinar	Akadem. starfsm.	Meðalt. á starfsm.
Háskóli Íslands ** (OG=Univ Iceland) OR (OG=Iceland Univ)	214	816	0,26/0,33
Björgvin (OG=Univ Bergen) OR (OG=Bergen Univ)	849	1.595	0,53
Tromsø (OG=Univ Tromso) OR (OG=Tromso Univ)	444	923	0,48
Lundur (OG=Univ Lund) OR (OG=Lund Univ)	2395	3.583	0,67
Uppsálar (OG=Univ Uppsala) OR (OG=Uppsala Univ)	2289	3.391	0,68
Álaborg (OG=Univ Aalborg) OR (OG=Aalborg Univ)	391	902	0,43
Joensuu (OG=Univ Joensuu) OR (OG=Joensuu Univ)	256	587	0,44
Aberdeen (OG=Univ Aberdeen) OR (OG=Aberdeen Univ)	916	1.448	0,63
Tilburg (OG=Tilburg Univ) OR (OG=Univ Tilburg)	269	722	0,37
Rijeka (OG=Rijeka Univ) OR (OG=Univ Rijeka)	58	997	0,06

* Önnur leitarskilyrði: DocType=Article; Language=All languages; Databases=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI; Timespan=2003 (leitun var framkvæmd 5.4.2005)

** Ef ársverkum stundakennara (172) er sleppt verður meðaltalið 0,33 birtar greinar á ársverk.

Heimild: ISI Web of Knowledge (<http://webofknowledge.com>); A.J.Nijssen (2005).

Aðrar leiðir koma einnig til greina við að meta árangur Háskóla Íslands, t.d. notar Inga Dóra Sigfúsdóttir og samstarfsfólk (2005) þá aðferð að skoða árangur hans út frá framlagi Íslands til rannsókna í samanburði við önnur lönd. Þetta er gert með því að áætla annars vegar hlutdeild kennara og annarra fræðimanna skólans og tengdra stofnana í heildarfjölda birtra greina hérlendra aðila. Eins og fyrr takmarkast samanburðurinn við birtingu greina í alþjóðlegum, ritrýndum tímaritum sem skráð eru í gagnagrunna Institute for Scientific Information. Niðurstaðan var að Háskólinn og tengdar stofnanir hafi átt um 80% af birtum greinum í slíkum vísindaritum undanfarin ár, en ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um þetta hlutfall fyrir hvert ár. Hins vegar var skoðað hvað Íslendingar birtu margar greinar í samanburði við önnur lönd og þar miðað við fjölda greina á hverja 1000 íbúa.⁹

Reyndar verður að hafa nokkra fyrirvara um hvernig meta eigi framlag skólans til rannsókna. Margir kennarar og aðrir starfsmenn vinna jafnframt hjá stofnunum sem eru í fremur litlum stjórnunar- og fjárhagstengslum við skólann, t.d. Raunvísindastofnun, Norrænu eldfjallastöðinni, Tilraunastöð Háskólans í meinafræði og Landspítala-háskólasjúkrahúsi (LSH). Nokkuð er misjafnt hvaða stofnun höfundar gefa upp þegar þeir senda grein til birtingar. Vel má t.d. hugsa sér að einhver nefni LSH sem vinnustað þótt hann kenni líka við læknadeild. Er þá ljóst að forræði rannsóknarinnar og fjármögnun hafi verið á vegum spítalans en ekki skólans? Talsvert ósamræmi hefur verið á skráningu greina eftir starfsstöð íslenskra höfunda. Þetta á m.a. við um suma kennara í hlutastarfi við Háskólann sem skrá gjarnan aðalvinnustað sinn sem starfsstöð. Forráðamenn skólans vita af þessu vandamáli og hafa leitað leiða til að ráða bug á því. Það er mat þeirra að hlutdeild skólans sé heldur vanmetin í birtingum af þessum sökum.

Tafla 3.2. sýnir niðurstöðu athugunar sem Ríkisendurskoðun gerði á fjölda skráðra greina íslenskra aðila í gagnagrunnum ISI árið 2003. Séu greinar sem aðeins eru skráðar á LSH ekki taldar með framlagi Háskólans minnkar hlutdeild skólans í rannsóknarframlagi Íslands fyrir þetta ár niður fyrir 50%. Hlutdeild LSH í birtingu greina eftir íslenska aðila er um 24% sem er í góðu samræmi við niðurstöður annarra athugana (sjá Sigurlaug Sveinbjörnsdóttir et.al., 2004).

Tafla 3.2. Fjöldi greina eftir íslenska aðila í ISI-gagnagrunnum árið 2003

	Fjöldi greina	Hlutfall
Háskóli Íslands	193	47,5%
Landspítali - háskólasjúkrahús (LSH)	96	23,6%
Aðrir	117	28,8%
Samtals	406	100,0%

Skýring: Til HÍ teljast allar deildir og stofnanir skólans, sem og stofnanir með sjálfstæðan fjárhag sem hafa einhver tengsl við skólann (nema LSH). Greinar sem skráðar er á aðila innan HÍ, jafnvel þó aðrir höfundar starfi annars staðar, eru taldar með HÍ. Leitarskýrði voru: CU=Iceland DocType=Article; Language=All languages; Databases=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI; Timespan=2003. Heimild: ISI Web of Knowledge (<http://webofknowledge.com>).

Af fjölda birtra tímaritsgreina að dæma hefur rannsóknvirkni íslenskra vísindamanna vaxið mjög hratt á síðari árum og bætt stöðu Íslands hvað þetta varðar í samanburði við aðrar þjóðir. Fjöldi birtra vísindagreina í alþjóðlegum, ritrýndum fræðitímaritum óx um 47% á milli tímabilanna 1992-1996 og 1998-2002 sem er meira en hjá flestum öðrum þjóðum (Inga Dóra Sigfúsdóttir, 2005). Seinna tímabilið birtu íslenskir vísindamenn samtals 1616 greinar, þ.e. 5,8 greinar á hverja 1000 íbúa. Þessi afköst eru svipuð og hjá vísindamönnum í Bretlandi og á Nýja-Sjálandi. Íslendingar eru hins vegar talsvert á eftir hinum Norðurlöndunum, að Noregi undanskildum, en Norðurlandþjóðirnar eru flestar mjög ofarlega á þessum mælikvarða. Íslendingar eru einnig talsvert á undan Bandaríkjamönnum, Frökkum og Þjóðverjum (tafla 3.3.). Þessi árangur kemur Íslendingum í 7. sæti af þeim 22 aðildarríkjum OECD sem athugunin náði til.

Tafla 3.3. Fjöldi greina í alþjóðlegum, ritrýndum fræðitímaritum 1998–2002

Land	Fjöldi greina	Fjöldi greina á 1000 íbúa	Hlutfallsleg staða (Ísland = 1,00)
Sviss	67.453	9,4	1,62
Svíþjóð	74.111	8,4	1,45
Danmörk	37.942	7,1	1,22
Finnland	35.550	6,9	1,19
Holland	93.457	5,9	1,02
Bretland	345.466	5,8	1,00
Ísland	1.616	5,8	1,00
Nýja-Sjáland	21.675	5,7	0,98
Ástralía	105.306	5,5	0,95
Noregur	24.375	5,4	0,93
Kanada	166.504	5,4	0,93
Belgía	49.451	4,8	0,83
Bandaríkin	1.267.948	4,6	0,79
Austurríki	34.693	4,3	0,74
Frakkland	233.850	3,9	0,67
Þýskaland	322.969	3,9	0,67
Írland	13.388	3,5	0,60
Japan	344.200	2,7	0,47
Spánn	108.272	2,7	0,47
Ítalía	151.799	2,6	0,45
Grikkland	23.885	2,2	0,38
Portúgal	15.116	1,5	0,26

Heimild: NIFU/National Science Indicators/Institute for Scientific Information.

Aftur á móti virðast birtar greinar íslenskra vísindamanna að jafnaði vekja heldur minni athygli en greinar vísindamanna margra annarra landa. Líta má á fjölda tilvitnana í grein sem einn mælikvarða á mikilvægi þeirrar þekkingar sem komið er á framfæri með greininni, það hversu vel viðfangsefni hennar falla að því sem er efst á baugi á viðkomandi fagsviði og notagildi hennar fyrir rannsóknir annarra vísindamanna. Gert er ráð fyrir að grein þurfi að hafa ákveðin gæði til að hafa áhrif á vísindasamfélagið (Okubo, 1997). Meðalfjöldi tilvitnana í grein er tiltölulega lágur hér á landi (4,11 tilvitnanir). Allar hinar Norðurlandþjóðirnar ná betri árangri skv.

Þessum mælikvarða og margar fleiri þjóðir (tafla 3.4.). Ísland er þarna í 18. sæti af 22 ríkjum í athuguninni. Ýmislegt getur legið þarna að baki. Nærtækt væri að álykta að íslenskir vísindamenn séu „birtingaglaðir“ og sendi stundum frá sér greinar sem ekki eru líklegar til að vekja áhuga margra annarra vísindamanna. Hins vegar getur verið erfitt að slá þessu föstu og ber að taka niðurstöðum sem byggja á þessum mælikvarða með fyrirvörum. Ýmsir þættir aðrir en mikilvægi greina geta haft áhrif á tilvitnanafjölda (Seglen, 1996). Vísindamenn eiga það m.a. til að vitna í verk höfunda sem þeir þekkja og eru „í tísku“ (Okubo, 1997). Smæð (og hugsanlega einangrun) íslensks vísindasamfélags þar sem margir vinna einir eða fáir saman að rannsóknum gætu haft hér einhver áhrif. Á móti þessu kemur að algengt er að íslenskir vísindamenn vinni með útlendum aðilum að rannsóknum og birti með þeim niðurstöður í greinum. Einnig gætu viðfangsefni hérlendra vísindamanna þótt of „séríslensk“ til að vekja áhuga erlendis.

Tafla 3.4. Fjöldi tilvitnana í vísindagreinar 1998–2002

Land	Tilvitnanir pr. grein	Hlutfallsleg staða (Ísland = 1,00)
Sviss	5,99	1,46
Bandaríkin	5,86	1,43
Holland	5,40	1,31
Danmörk	5,30	1,29
Bretland	5,13	1,25
Kanada	5,00	1,22
Svíþjóð	4,81	1,17
Belgía	4,71	1,15
Þýskaland	4,69	1,14
Finnland	4,67	1,14
Frakkland	4,40	1,07
Noregur	4,39	1,07
Ástralía	4,38	1,07
Austurríki	4,34	1,06
Írland	4,32	1,05
Ítalía	4,30	1,05
Nýja-Sjáland	4,12	1,00
Ísland	4,11	1,00
Spánn	3,75	0,91
Japan	3,58	0,87
Portúgal	3,52	0,86
Grikkland	2,95	0,72

Heimild: NIFU/National Science Indicators/Institute for Scientific Information.

Mjög er mismunandi eftir deildum og stofnunum Háskólans hve margar greinar birtast í erlendum fræðitímaritum og er áberandi hvað vísindamenn á sviði raunvísinda og heilbrigðisvísinda mælast háir í fjölda birtinga. Óvarlegt er að fullyrða nema að betur athuguðu máli að ástæðan liggji í mismikilli rannsóknvirkni fræðasviða, enda virðist sama mynstur í birtingum einnig koma fram hjá öðrum háskólum. Heilbrigðisvísindi og raunvísindi skera sig alls staðar úr með mikinn

fjölda greina í fræðitimaritum og af þeirri ástæðu er vafasamt að nota niðurstöður um fjölda birtinga við að bera saman rannsóknvirkni ólíkra fræðasviða.

Tafla 3.5. Fjöldi birtra fræðigreina í ISI gagnagrunnum á vegum HÍ árið 2003

	Fjöldi greina	Hlutfall
Heilbrigðisvísindi	51	27,1%
Raunvísindi	102	54,3%
Verkfræði	17	9,0%
Félagsvísindi	15	8,0%
Hugvísindi	3	1,6%
Fleiri en eitt svið	4	2,1%
Samtals	188	100,0%

Skýring: Greinar sem skráðar eru á aðila innan HÍ og stofnana í tengslum við skólann, nema LSH. Heimild: ISI Web of Knowledge (<http://webofknowledge.com>).

Auðveldara er að bera saman skyld fræðasvið. Talsverður munur er milli landa á birtingum vísindagreina eftir fræðasviðum. Í töflum 3.6. og 3.7. er sýndur fjöldi birtinga og meðaltívitnanafjöldi í greinar á Íslandi og öðrum Norðurlöndum á völdum sviðum náttúruvísinda. Íslenskir vísindamenn hafa áberandi sterka stöðu innan jarðvísinda og það reyndar á heimsvísu, eins og sést af mörgum birtingum og tilvitnunum í greinar. Staða íslenskra vísindamanna er einnig góð þegar kemur að grasfræði, dýrafræði og dýralækningum og sama gildir um Norðmenn. Sömuleiðis hafa Íslendingar og Finnar náð góðum árangri í klínískri læknisfræði og er oft vitnað til greina íslenskra vísindamanna á því sviði. Þá hafa íslenskir vísindamenn forskot í birtingu greina á sviði sameindalíffræði og erfðafræði og er oft vitnað í greinar þeirra en þó sjaldnar en í greinar eftir vísindamenn hinna landanna. Staða Íslendinga er hins vegar tiltölulega veik í samanburði við aðrar Norðurlandþjóðir þegar kemur að líffræði, lífefnafræði, eðlisfræði og efnafræði.

Talsverður munur er á rannsóknvirkni kennara innan Háskóla Íslands og er ekki unnt að skýra hann eingöngu út frá þekktum áhrifavöldum eins og aldri (Inga Dóra Sigfúsdóttir, 2005).¹⁰ Þessi munur, ef hann er þá annar en tíðkast hjá sambærilegum skólum, gæti kallað á frekari athugun af hálfu skólans, enda ræðst orðspor hans á alþjóðlegum vettvangi sem rannsóknarháskóla og möguleikar hans til að laða að hæfileikaríka kennara og áhugasama nemendur ekki síst af rannsóknvirkni. Að einhverju leyti má ætla að þarna sé um að ræða millibilsástand sem eigi rætur að rekja til eldri viðhorfa innan skólans um að kennarar þurfi m.a. af fjárhagsástandum að geta sinnt ýmsum öðrum störfum en kennslu og rannsóknum.

Rétt er að áréttu að ofangreindir árangursmælikvarðar (fjöldi birtra greina og tilvitnanir í þær) segja ekki til um þann mun sem kann að vera á framleiðni rannsókna í hverju landi. Til að skoða það þyrfti að bera saman aðföng (mannafla og fjármuni) sem varið er til rannsóknarstarfa. Nákvæm athugun hefur ekki verið gerð á framleiðni rannsókna við Háskólann og því er erfitt að fullyrða um skilvirkni skólans.

Tafla 3.6. Hlutfallslegur birtingafjöldi vísindagreina 1998-2002

Fræðasvið	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Líffræði og lífefnafræði	1,59	1,14	0,67	0,93	1,32
Grasafræði, dýrafræði og dýralækningar	1,47	1,17	1,95	1,93	1,00
Eðlisfræði	0,82	0,72	0,47	0,51	0,83
Jarðvísindi	1,25	0,80	4,37	2,70	0,94
Efnafræði	0,70	0,67	0,24	0,56	0,72
Klínísk læknisfræði	1,14	1,31	1,29	1,18	1,25
Stærðfræði	0,66	0,62	0,65	0,79	0,62
Sameindalíffræði og erfðafræði	1,01	1,06	1,57	0,87	1,00
Útkoma miðað við Ísland = 1,00					
Líffræði og lífefnafræði	2,38	1,69	1,00	1,39	1,96
Grasafræði, dýrafræði og dýralækningar	0,75	0,60	1,00	0,99	0,51
Eðlisfræði	1,74	1,51	1,00	1,08	1,75
Jarðvísindi	0,29	0,18	1,00	0,62	0,22
Efnafræði	2,91	2,78	1,00	2,35	3,02
Klínísk læknisfræði	0,89	1,01	1,00	0,91	0,96
Stærðfræði	1,02	0,96	1,00	1,22	0,96
Sameindalíffræði og erfðafræði	0,64	0,68	1,00	0,55	0,64

Heimild: National Science Indicators/Institute for Scientific Information/NIFU.

Tafla 3.7. Meðalfjöldi tilvitnana í vísindagreinum 1998-2002

Fræðasvið	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Líffræði og lífefnafræði	7,06	7,46	5,04	5,87	7,67
Grasafræði, dýrafræði og dýralækningar	3,59	2,74	3,11	3,08	3,59
Eðlisfræði	5,91	3,98	1,97	4,17	3,93
Jarðvísindi	4,19	3,55	5,40	3,51	3,95
Efnafræði	5,59	3,43	1,80	3,66	4,70
Klínísk læknisfræði	6,21	6,56	7,53	5,77	5,83
Stærðfræði	1,69	1,54	1,58	1,79	1,76
Sameindalíffræði og erfðafræði	11,38	12,21	9,30	10,52	11,77
Útkoma miðað við Ísland = 1,00					
Líffræði og lífefnafræði	1,40	1,48	1,00	1,16	1,52
Grasafræði, dýrafræði og dýralækningar	1,15	0,88	1,00	0,99	1,15
Eðlisfræði	3,00	2,02	1,00	2,12	1,99
Jarðvísindi	0,78	0,66	1,00	0,65	0,73
Efnafræði	3,11	1,91	1,00	2,03	2,61
Klínísk læknisfræði	0,82	0,87	1,00	0,77	0,77
Stærðfræði	1,07	0,97	1,00	1,13	1,11
Sameindalíffræði og erfðafræði	1,22	1,31	1,00	1,13	1,27

Heimild: National Science Indicators/Institute for Scientific Information/NIFU.

Í viðhorfskönnun meðal akademískra starfsmanna Háskólans kom fram að flestir töldu skólann hafa skýra stefna um rannsóknir og vel skilgreind og mælanleg markmið á því sviði (tafla 3.8).¹¹ Flestir voru einnig þeirrar skoðunar að starfsmenn og stjórnendur skólans hefðu metnað á sviði rannsókna. Góð frammi- staða í rannsóknum væri vel metin, fjármunum væri veitt til þeirra vísindamanna sem stæðu sig best og rannsóknamatkerfi, launakerfi og framgangskerfi skólans

hvettu til rannsókna. Þá töldu starfsmenn að leggja ætti enn meiri áherslu á rannsóknir við skólann. Meirihluti taldi að aðstæður til rannsókna væru almennt ekki góðar innan skólans eða í sinni deild og sömuleiðis að skipting fjármuna milli deilda hvetti ekki til rannsókna.

Tafla 3.8. Niðurstöður spurningakönnunar meðal akademískra starfsmanna HÍ um rannsóknir (hluti)

Spurning	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Veit ekki / á ekki við
Stefna Háskóla Íslands á sviði rannsókna er skýr	14,7	51,7	20,6	8,8	4,2
Háskóli Íslands hefur vel skilgreind markmið á sviði rannsókna	11,3	46,6	23,1	13,0	5,9
Háskóli Íslands hefur mælanleg markmið á sviði rannsókna	17,2	39,1	20,2	8,8	14,7
Markmiðum Háskóla Íslands um rannsóknir er fylgt eftir í framkvæmd	8,8	37,0	26,1	10,9	17,2
Fjármunum Háskóla Íslands til rannsókna er veitt til þeirra vísindamanna sem standa sig best	9,7	44,1	17,2	11,8	17,2
Fjármunum Háskóla Íslands til rannsókna er veitt til bestu rannsóknarverkefnanna	4,6	39,9	22,3	8,4	24,8
Háskóli Íslands ætti að leggja aukna áherslu á að gegna hlutverki rannsóknarháskóla	63,0	30,3	3,4	0,8	2,5
Innan Háskóla Íslands eru aðstæður til rannsókna almennt góðar	2,5	31,1	41,2	16,0	9,2
Innan minnar deildar eru aðstæður til rannsókna góðar	3,8	37,0	39,1	17,2	2,9
Samvinna milli deilda á sviði rannsókna er almennt góð	3,8	26,9	37,8	10,1	21,4
Samvinna starfsmanna á sviði rannsókna í minni deild er góð	10,9	50,0	25,2	7,6	6,3
Faglegur metnaður á sviði rannsókna er í hávegum hafður meðal kennara Háskóla Íslands	32,4	52,9	5,9	2,5	6,3
Faglegur metnaður á sviði rannsókna er í hávegum hafður meðal yfirstjórnar Háskóla Íslands	17,2	44,5	12,2	9,7	16,4
Góð frammistaða í rannsóknum er of lítils metin innan Háskóla Íslands	9,7	25,2	37,4	18,1	9,7
Rannsóknamatkerfi Háskóla Íslands hvetur til rannsókna	38,2	43,3	7,6	4,6	6,3
Árangurstengt launakerfi Háskóla Íslands hvetur til rannsókna	41,2	37,4	10,9	4,2	6,3
Akademískt framgangskerfi Háskóla Íslands hvetur til rannsókna	42,9	43,7	5,0	3,4	5,0
Skipting fjármagns (deililíkan) innan Háskóla Íslands hvetur til rannsókna	3,8	15,5	25,2	31,9	23,5

Fjöldi svara N=238. Þátttökuhlutfall var 51,2%.

Vinnumatkerfi Háskólans er lýst í kafla 2.6. Innan skólans eru flestir sammála um að slíkt matskerfi geti verið gagnleg en skiptar skoðanir eru um útfærsluna. Matskerfið á að tryggja að allir kennarar hafi sömu tækifæri til launa- og stöðuhækkana og koma í veg fyrir handahófskennt mat. Því er notuð sama mælistika fyrir alla kennara, sama hvaða rannsóknir eða fræðigreinin þeir leggja stund á. Það sem helst er gagnrýnt er að ekkert tillit sé tekið til vinnuframlags sem liggur að baki birtum rannsóknarniðurstöðum sem getur verið mjög misjafnt bæði innan einstakra fræðigreina og á milli greina. Sumir fullyrða beinlínis að matskerfið ýti undir lélegar rannsóknir þar sem það einblíni á magntölur, eins og fjölda greina, en horfi að

mestu fram hjá því hversu merkilegar rannsóknarniðurstöður séu. Einn starfsmaður skólans orðaði þetta svo: „Fólk einbeitir sér að léttum smáverkefnum sem skila mörgum og fremur léttvægum greinum.“ Einnig er bent á að mælikvarðar henti misvel þeim fræðigreinum sem kenndar eru við Háskólann. Þær hafi ekki sömu möguleika á að fá birtar greinar í (alþjóðlega) viðurkenndum vísindatímaritum, óháð gæðum rannsóknanna. Í kerfinu sé innbyggð skekkja sem hygli fræðigreinum með alþjóðlega skírskotun, t.d. raunvísindum, heilbrigðisvísindum og félagsvísindum, á kostnað greina sem vegna viðfangsefna sinna vekja minni athygli á alþjóðlegum vettvangi. Til dæmis fáist lagadeild mest við rannsóknir á íslensku réttarkerfi sem vekja litla athygli hjá ritstjórum og lesendum flestra erlendra (og viðurkenndra) fræðitímarita í lögfræði, og svipuðu máli gegni um rannsóknir í íslenski málfræði, bókmenntum og sagnfræði. Engar forsendur séu fyrir því að nota eitt og sama kerfi til að meta árangur ólíkra greina nema ætlast sé til að kennarar við lagadeild eða hugvísindadeild hætti að rannsaka íslensk viðfangsefni innan sinna greina en snúi sér þess í stað að alþjóðlegum viðfangsefnum með meiri birtingarmöguleikum.

Alþjóðleg eða íslensk vísindi?

Í álitni Umboðsmanns Alþingis frá árinu 2001 (álit nr. 2973/2000) er rakin kvörtun prófessors við lagadeild Háskóla Íslands vegna mats kjaranefndar á störfum hans. Prófessorinn kvartaði m.a. yfir mati á vægi bóka og greina í matskerfi nefndarinnar. Sjónarmið prófessorsins var að matsreglurnar beri þess um margt vitni að þær séu samdar af mönnum sem hafa menntun og gegna störfum innan svonefndra alþjóðlegra greina, þ.e. fræðigreina sem hafa alþjóðlega skírskotun, eins og raunvísindi, heilbrigðisvísindi og félagsvísindi. Það birtist t.d. í afar lágu mati á bókum sem ekki sé í neinu samræmi við mat á greinum sem getur orðið 15 stig. Miðað við vinnuframlag og þýðingu ætti mat á bókum að geta hæst orðið 150 stig, en ekki sé óalgengt að vinna sem liggur að baki veigamiklu fræðiriti, t.d. í lögfræði, sé allt að 5000 klst. Fyrirgreint viðhorf birtist einnig í afar ósanngjörnu mati á greinum, þar sem efni þeirra er ekki látið skipta höfuðmáli og þar með ekki vísindagildi þeirra heldur það tímarit þar sem þær birtast. Þannig geti prófessor í lögfræði fengið mest 10 stig (reyndar aðeins 5 samkvæmt vinnureglum matshópa) fyrir grein sem hann birtir í lögfræðitímariti og skiptir þá stærð greinarinnar, vísindagildi hennar og önnur atriði engu máli. Þetta á eins við þótt hann hafi birt grein í norrænu tímariti sem nýtur mikillar viðurkenningar. Hafi prófessor í læknisfræði hins vegar fengið grein birta í ritrýndu alþjóðlegu tímariti fái hann sjálfkrafa 15 stig. Kjaranefnd hafi upplýst hvaða lögfræðirit séu í þeim gagnagrunnum um vísindatímarit sem gefa 15 stig fyrir birtingu. Engin norræn lögfræðitímarit séu á þessum lista heldur séu tímaritin nánast öll bandarísk, nokkur bresk og örfá hollensk og þýsk. Orðrétt segir í kvörtuninni: „Ég leyfi mér að efast um að nokkur íslenskur lögfræðingur hafi nokkurn tíma birt grein í nokkru þessara tímarita og það er afar ólíklegt að slíkt muni nokkurn tíma gerast. Á grein um íslenskan skaðabótarétt eða íslenskan fasteignakauparétt erindi í Buffalo Law Review eða California Law Review? Svarið er nei. Allt öðru máli gegnir um raunvísindi eins og jarðfræði að því er varðar tímarit á því sviði, þótt amerísk séu. Af þessu leiðir að prófessor í lögfræði á þess líklega aldrei kost að fá 15 stig fyrir grein sem hann ritar, hversu merkileg sem hún kann að vera. Samkvæmt vinnureglum matshópa fær hann 0-5 stig (í matsreglunum þó allt að 10) fyrir greinar í Tímariti lögfræðinga og Úlfjótí, og skiptir engu þótt vitnað sé til greinanna í öllum

dómsmálum sem flutt eru um það efni árum saman og fjölda íslenzkra tímaritsgreina.“ Kjaranefnd andmælti því að sjónarmið prófessorsins ættu við rök að styðjast. Engu að síður var það niðurstaða umboðsmanns að beina því til hennar að taka umræddar matsreglur og stigagjöf til endurskoðunar á grundvelli þeirra sjónarmiða sem kæmu fram í álit hans. Umboðsmaður sá hins vegar ekki ástæðu til að gera athugasemd við ákvörðun kjaranefndar að meta ekki sérstaklega umsjón með ritun nemenda í lagadeild á kandidatsritgerðum, en yfir því hafði prófessorinn einnig kvartað. Þá var það álit umboðsmanns að ákvarðanir kjaranefndar um launakjör væru að öðru leyti nægilega rökstuddar.

Til að sannreyna réttmæti matskerfisins mætti hugsanlega bera saman rannsóknastigafjölda hvernig deildar (meðalstig á ársverk kennara) og hvernig hann hefur þróast frá því líkanið var tekið upp. Að því gefnu að rannsóknavirkni sé sú sama hjá öllum deildum ætti aukningin alls staðar að vera eins eða svipuð. Þetta er hins vegar umdeilanleg forsenda þar sem mismunandi rannsóknavirkni getur átt sér margs konar skýringar. Þar má m.a. nefna hefð fyrir rannsóknum, skipulag, nýtingu aðstoðarfólks, aðstöðu, mismunandi aðgang að fjármagni, alþjóðlegar birtingarhefðir, kennsluálag og metnað starfsmanna.

3.2. Árangur á sviði kennslu

Hægt er að meta árangur af kennslu með ýmsum hætti, t.d. er einfalt að afla upplýsinga um fjölda nemenda sem stunda nám og fjölda þeirra sem brautskrást. Flóknara er að kanna gæði þeirrar kennslu sem boðið er upp á. Reyndar má hugsa sér ýmsar aðferðir í því efni, t.d. að meta framfarir nemenda sem yfirleitt er gert með verkefnavinnu og prófum, leggja mat á frammistöðu kennara í tímum (er t.d. auðvelt að gera ef fyrirlestrar hafa verið teknir upp vegna fjarkennslu) eða skoða þætti sem telja má að hafi beint og óbeint áhrif á gæði kennslu, t.d. hlutfall nemenda og kennara, kröfur sem gerðar eru til kennara, gæði námsefnis o.s.frv. Margir gæðamælikvarðar eru samt þeim annmarka háðir að vera ekki staðlaðir og því nýtast þeir ekki til samanburðar yfir tímabil eða á milli skóla. Þannig er vafasamt að þróun einkunna í einstökum greinum gefi endilega til kynna að gæði kennslu hafi breyst. Skýringin gæti allt eins legið í námskröfum eða nemendahópnum. Almennt má segja að oft geti vafi leikið á réttmæti mælitækisins við mat á gæðum kennslu. Hvort mæla t.d. kennslukannanir vinsældir kennarans eða gæði kennslunnar? Kennslukannanir, þar sem nemendur leggja mat á námskeið, hafa lengi verið notaðar hjá Háskóla Íslands. Þær eru nokkuð umdeildar á meðal kennara. Sumir telja þær lítt marktækar en aðrir telja þær mikilvægt tæki fyrir þá og stjórnendur deilda. Hægt er að fá upplýsingar um útkomu úr þessum könnunum fyrir skólann í heild frá árinu 1987 og má þar bera saman deildir eða tímabil.

Það er þannig meiri vandkvæðum bundið að meta árangur Háskólans af kennslu í samburði við aðra skóla en árangur á sviði rannsókna, enda eru almennt ekki til samræmdir, alþjóðlegir mælikvarðar um kennslu. Þá er tilhöggun náms oft ólík frá einu landi til annars, svo sem lengd og inntak einstakra námsgreina. Nokkrum

sinnum hafa verið gerðar úttektir á einstökum deildum skólans, t.d. viðskipta- og hagfræðideild árið 1997 og lagadeild 2004. Í þeim er m.a. minnst á atriði eins og fjölmenna bekkji sem geta komið niður á gæðum kennslu. Hins vegar hefur ekki verið gerður kerfisbundinn samanburður á kennslu við skólann, þar sem t.d. námsefni er borið saman við prófkröfur. Þá hefur Háskólinn nýlega gert könnun á viðhorfum tveggja útskriftarárganga til gildis og gagnsemi náms við skólann (sjá rammann Könnun á viðhorfum útskrifaðra nemenda).

Könnun á viðhorfum útskrifaðra nemenda

Félagsvísindastofnun kannaði fyrir Háskóla Íslands gildi og gagnsemi náms við skólann. Þetta er í fyrsta skipti sem slík könnun hefur verið gerð meðal nemenda sem útskrifast hafa frá skólanum. Markmið könnunarinnar var að afla upplýsinga um undirbúning nemenda fyrir háskólanám, sjálft námið í Háskóla Íslands, umskiptin frá námi til starfs og hvernig námið hefur nýst nemendum í lífi og starfi. Tilgangurinn var að læra af reynslu fyrrverandi nemenda þess að gera Háskóla Íslands að enn betri skóla. Valdir voru tveir útskriftarárgangar, 1993 og 2001. Árgangarnir voru hafðir tveir svo að kanna mætti hvort fólk sem útskrifast hvort á sínum áratug hafi mismunandi viðhorf til skólans. Staða þessara hópa í atvinnulífinu er væntanlega nokkuð ólík.

Spurt var hvernig námið í Háskóla Íslands hefði nýst sem undirbúningur undir verkefni í starfi annars vegar og hins vegar undir þau fjölbreyttu verkefni sem lífið veitir. Fram kom að stúdentar töldu sig alla jafna vel búnir undir verkefni í starfi þegar námi lýkur. Þá voru þeir einnig mjög jákvæðir á gildi námsins fyrir hæfileikana til að takast á við önnur verkefni í lífinu en þau sem tengjast starfi beint. Ekki var munur á viðhorfum eftir útskriftarhópum. Ánægjan var almenn og jöfn hvort sem námi lauk 1993 eða 2001.

Nám og viðhorf til Háskóla Íslands

Flestir (70%) þeirra sem útskrifuðust 1993 og 2001 luku grunnháskólanámi, BA eða BS. Þeim sem ljúka meistaraáráðu hefur fjölgað hlutfallslega en hlutfallsleg fækkun hefur hins vegar orðið í þeim hópi sem lýkur kandidateprófi frá 1993 til 2001. Í árganginum sem útskrifaðist 2001 bættist við fólk með diplóma- og doktorspróf.

Einkunnir

Í skýrslunni er hugað að því hvort verðbólga hafi hlaupið í einkunnir innan Háskóla Íslands. Einkunnir hafa að vísu ekki hækkað en þær hafa heldur ekki lækkað þrátt fyrir mjög aukna vinnu með námi. Til að vega upp á móti neikvæðum áhrifum aukinnar atvinnuþátttöku stúdenta voru einkunnir brotnar upp eftir deildum og árum svo að hægt væri að bera saman þróun þeirra milli deilda. Þá kom í ljós að ekki væri hægt að sjá neitt heildarmynstur í þróun einkunna. Þvert á móti var mjög breytilegt eftir deildum hvort einkunnir höfðu hækkað eða lækkað.

Gæði náms

Hér var hugað að aðstöðu til náms (aðstöðu og aðbúnaði, kennslustofum, lesaðstöðu, framboði námsgagna og gæði bókasafns).

Mesta athygli vekur að einkunn fyrir aðstöðu og aðbúnað hækkaði frá 1993. Þó eru líka neikvæðir þættir. Mat á kennslustofum og lesaðstöðu stendur í stað eða lækkar. Í heildina tekið má skýra niðurstöður þannig að húsnæði skólans sé betur búið 2001 en

1993 en að verulega hafi þrengt að stúdentum.

Spurt var um þætti sem saman varða sjálfstæði í námi: Sjálfstæðar skoðanir, einhliða framlag kennarans, valfrelsi í námi og samskipti við kennara utan kennslustunda.

Þegar svör við þessum spurningum eru bornir saman á milli árganga sést að nemendur útskrifaðir 2001 töldu að meiri áhersla hafi verið lögð á sjálfstæðar skoðanir nemenda og að minna væri um einhliða framlag kennarans. Þeir voru ánægðari með valfrelsi í námi og gáfu samskiptum við kennara utan kennslustunda hærri einkunn.

Gert var sams konar yfirlit vegna spurninga sem mynduðu þáttinn „Fræðilegur hluti náms“: Rannsóknarskýrslur, ritgerðir og verkefni, sjálfsnám og sjálfstæð vinnubrögð, fræðileg þekking á kenningum og hugtökum, gagnrýnin hugsun. Þessi atriði koma betur út árið 2001 en 1993. Mat stúdenta hækkaði verulega á öllum skorum nema fyrir spurninguna um fræðilega þekkingu á kenningum og hugtökum. Það helgast þó líklega af því að þegar árið 1993 var skor fyrir þennan lið mjög há og svigrúm til hækkunar því minna en annars staðar. Mesta einstaka hækkun varðaði vægi gagnrýnnar hugsunar en sú þróun ætti að vera hverjum háskóla „mikið gleðiefni“, eins og segir í téðri skýrslu.

Heildarniðurstaðan er sú að almennt telji kándídatar frá Háskóla Íslands gæði námsins mikil og hlýtur það að vera ánægjuefni fyrir skólann.

Viðmót starfsfólks Háskólans

Almennt virðast nemendur ánægðir með viðmót starfsfólks Háskólans og er bent á að eftir því sem samskipti nemenda við einstaka starfsmenn eða starfsmannahópa eru meiri, því hærri einkunnir fái þeir.

Ýmsar spurningar um afstöðu til og ánægju með nám

Alla jafna virðist fólk hafa lokið því námi frá Háskóla Íslands sem það hefði helst kosið. Aðeins 43 þátttakendur af 734, þ.e. innan við 6%, töldu að þeir hefðu ekki lokið því námi sem þeir hefðu helst kosið. Ekki var að sjá að þetta fólk kæmi frekar úr einni deild en annarri. Heldur fleiri eru ánægðari með námið í Háskóla Íslands nú en þegar þeir útskrifuðust. Ánægja með námsval virðist vera almenn í báðum hópum. Fjöldi þeirra sem sögðu mjög eða frekar líklegt að þeir veldu aftur sömu námsleið eða lengra nám lykju þeir stúdentsprófi var borinn saman við svör frá öðrum Evrópulöndum. Í ljós kom að 72% stúdenta frá Háskóla Íslands sögðust myndu velja sömu námsgrein þar sem Evrópumeðaltalið er 65%. Þá sögðust 46% íslensku svarendanna myndu velja lengra nám nú en Evrópumeðaltalið var 35%.

Miðað við fjölda útskrifaðra nemenda í grunn- og meistaranámi virðist Háskóli Íslands standa sig vel í samanburði við aðra skóla. Framleiðni skólans er mikil þegar horft er til fjölda starfsmanna og þess að tekjur á nemanda eru lægri en hjá flestum samanburðarskólunum.

Við rannsóknarháskóla gegnir framhaldsnám, og þá ekki síst rannsóknartengt framhaldsnám (doktorsnám og sumt meistaranám) mjög veigamiklu hlutverki. Margir aðilar stunda vísindarannsóknir, ekki aðeins háskólar heldur einnig mörg

fyrirtæki og sjálfstæðar rannsóknarstofnanir, en ólíkt þeim hafa háskólar jafnframt það hlutverk að mennta og þjálfa vísinda- og fræðimenn. Undanfarin ár hefur framhaldsnám verið byggt upp í flestum greinum innan Háskóla Íslands. Mest áhersla hefur verið lögð á meistaranám, bæði rannsóknartengt nám og nám sem er starfstengdara, en doktorsnemunum hefur einnig fjölgað og reyndar stefnir skólinn að því að nemendum í framhaldsnámi fjölgi ennþá meira á næstu árum. Árið 2004 stunduðu um 1200 nemendur framhaldsnám við skólann, þar af um 100 doktorsnám. Fjöldi þeirra sem stunda doktorsnám við skólann hefur meira en tífaldast á innan við áratug.

Hægt er að skoða árangur Háskólans á sviði doktorsnáms með svipuðum hætti og fyrir rannsóknir, þ.e. bera frammistöðu Íslands saman við önnur lönd. Upplýsingar um fjölda doktorsnema og útskrifaðra doktora eru til fyrir öll Norðurlöndin. Þá er Háskólinn eini skólinn á Íslandi sem útskrifar doktora enn sem komið er. Niðurstaða af slíkum samanburði gefur til kynna að staða framhaldsnáms við skólann sé enn tiltölulega veik miðað við háskóla í mörgum öðrum löndum, t.d. annars staðar á Norðurlöndum, þrátt fyrir að það hafi eflst. Fleiri Íslendingar ljúka doktorsprófi við erlenda háskóla en við Háskóla Íslands og árið 2002 útskrifuðust að meðaltali tíu sinnum færri doktorar frá Háskólanum en að meðaltali úr háskólum á hinum Norðurlöndunum. Til að ná meðaltali Norðurlanda þyrfti Háskóli Íslands (eða aðrir íslenskir háskólar) árlega að útskrifa 64 doktora og um 500 manns að stunda þar doktorsnám. Hliðstæður samanburður á öðru framhaldsnámi er ekki til fyrir þessi lönd.

Tafla 3.9. Fjöldi veittra doktorsgráða á Norðurlöndum

Land	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Danmörk	765	796	826	958	947	988	1.008	1.020	1.016	..
Finnland	701	758	851	934	988	1.164	1.156	1.206	1.223	1.257
Ísland	-	3	1	4	3	3	5	4	6	9
Noregur	551	602	602	625	685	695	646	677	739	723
Svíþjóð	1.504	1.520	1.682	1.801	1.929	2.148	2.176	2.410	2.476	..
Samtals	3.521	3.679	3.962	4.322	4.552	4.998	4.991	5.317	5.460	..
Á milljón íbúa:										
Danmörk	147	152	157	181	179	186	189	190	189	..
Finnland	138	148	166	182	192	225	223	232	235	241
Ísland	-	11	4	15	11	11	18	14	21	31
Noregur	127	138	137	142	155	156	144	150	163	158
Svíþjóð	171	172	190	204	218	242	245	271	277	..
Samtals	149	155	166	180	190	208	207	219	224	..

Heimild: NORBAL (2004).

Tafla 3.10. Fjöldi doktorsnema á Norðurlöndum

Land	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Danmörk	..	4.473	4.670	4.677	4.725	4.851	4.951	4.927	4.815	..
Finland	4.305	5.396	6.500	7.229	8.179	9.335	10.807	13.492	14.520	16.215
Ísland	..	7	9	14	21	35	52	69	80	114
Noregur	3.575	3.600	3.700	4.224	4.427	4.608	5.160	5.095	4.124	4.476
Svíþjóð	15.492	15.524	16.618	17.688	18.649	18.537	18.336	18.573	18.937	..
Samtals	..	29.000	31.497	33.832	36.001	37.366	39.306	42.156	42.476	..
Á milljón íbúa:										
Danmörk	..	855	887	885	891	912	928	920	896	..
Finland	846	1.056	1.268	1.406	1.587	1.807	2.088	2.601	2.792	3.110
Ísland	..	26	33	52	77	126	185	242	278	393
Noregur	824	826	845	959	999	1.033	1.149	1.129	909	981
Svíþjóð	1.764	1.759	1.880	2.000	2.107	2.093	2.067	2.088	2.122	..
Samtals	..	1.219	1.319	1.413	1.499	1.552	1.627	1.739	1.746	..

Skýringar: Lisensíat-nemendur (lægri rannsóknarnámsgráða en doktorsgráða og oft undanfari hennar) eru meðtaldir fyrir Svíþjóð þar sem ekki liggur fyrir sundurliðun á þeim og doktorsnemunum.
Heimild: NORBAL (2004).

Rannsóknartengt framhaldsnám í háskóla, ekki síst nám til doktorsgráðu, er kostnaðarsamt. Námið kallar á meiri og persónulegri handleiðslu kennara en í grunnnámi. Margir háskólar veita nemendum fjárhagsstuðning vegna framfærslu og leggja þeim til aðstöðu til rannsókna. Námið getur auk þess verið tímafrent. Almennt er viðurkennt að í mörgum tilvikum sé það forsenda árangursríks doktorsnáms að nemendur geti helgað sig náminu og sökkt sér ofan í rannsóknarviðfangs efni sín. Að öðrum kosti sé hætt við að námsframvinda verði hægari en efni standa til. Skammt er síðan Háskóli Íslands fór að gefa kost á skipulögðu framhaldsnámi í flestum greinum og því of snemmt að staðhæfa hverjir möguleikar hans eru til að fjölga þeim sem útskrifast úr slíku námi miðað við þá aðstöðu sem hann getur boðið upp á. Skólinn getur að vissu marki boðið framhaldsnemendum upp á námsstöður en þó er svigrúm einstakra deilda misjafnt.

Annað sem ræður miklu um möguleika skólans til að byggja upp öflugt framhaldsnám er það orðspor sem fer af þessu námi. Margir nemendur sem hyggja á framhaldsnám munu áfram sækja það til erlendra háskóla en fyrir Háskóla Íslands skiptir verulegu máli að góðir nemendur líti á framhaldsnám við skólann sem vænlegan og samkeppnishæfan kost. Áhugi og geta skólans til að laða að erlenda námsmenn skiptir einnig máli ef skólinn á að hafa möguleika til að vega upp á móti neikvæðum afleiðingum af fremur fámennu upptökusvæði.¹²

Starfsmenn Háskólans telja almennt að stefna skólans á sviði kennslu sé skýr og markmið vel skilgreind þótt þau séu ekki vel mælanleg (tafla 3.11.). Talsvert skiptar skoðanir eru um hversu vel markmiðum sé framfylgt og kann það að tengjast mælanleika þeirra. Flestir telja að vísu að aðstæður til kennslu innan skólans og sinna deilda séu góðar en nokkuð stór hópur telur svo ekki vera og gæti það bent til þess að staða deilda sé misjöfn í þessu tilliti. Þá eru flestir á því að faglegur

metnaður á sviði kennslu sé í hávegum hafður meðal kennara og stjórnenda skólans. Skiptar skoðanir eru um ágæti kennslumats (nemendamats) sem mælikvarða á frammistöðu kennara og eru þeir fleiri sem hafa efasemdir um það. Þá telja flestir að góð frammistaða í kennslu sé of lítils metin innan skólans. Líklegasta skýringin er sú að vinnuáhrifum skólans er fyrst og fremst lagað að rannsóknarstarfi kennara. Mun færri mælikvarðar eru notaðir til að meta árangur við kennslu, jafnvel þótt kennsluskylda sé um helmingur af starfsskyldum flestra fastra kennara. Þetta endurspeglar að einhverju leyti áherslu skólans á rannsóknir en tengist sjálfsagt einnig vandkvæðum á að mæla árangur við kennslu. Um 65% akademískra starfsmanna telja góða frammistöðu í kennslu of lítils metna innan skólans, á meðan þetta hlutfall er um 35% fyrir rannsóknir.

Tafla 3.11. Niðurstöður spurningakönnunar meðal akademískra starfsmanna HÍ um kennslu

Spurning	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Veit ekki / á ekki við
Stefna Háskóla Íslands á sviði kennslu er skýr	12,2	54,2	21,0	6,3	6,3
Háskóli Íslands hefur vel skilgreind markmið á sviði kennslu	11,8	53,4	21,0	6,7	7,1
Háskóli Íslands hefur mælanleg markmið á sviði kennslu	8,0	31,1	27,7	15,1	18,1
Markmiðum Háskóla Íslands um kennslu er fylgt eftir í framkvæmd	4,6	42,4	23,5	11,8	17,6
Innan Háskóla Íslands eru aðstæður til kennslu almennt góðar	5,9	49,6	28,2	11,3	5,0
Innan minnar deildar eru aðstæður til kennslu góðar	9,2	44,5	27,7	16,4	2,1
Faglegur metnaður á sviði kennslu er í hávegum hafður meðal kennara Háskóla Íslands	30,7	48,3	11,8	3,4	5,9
Faglegur metnaður á sviði kennslu er í hávegum hafður meðal yfirstjórnar Háskóla Íslands	13,0	41,2	20,2	10,9	14,7
Kennslumat (nemendamat) er góður mælikvarði á frammistöðu kennara í kennslu	5,9	36,1	33,2	21,8	2,9
Góð frammistaða í kennslu er of lítils metin innan Háskóla Íslands	33,6	31,5	20,2	5,5	9,2

Fjöldi svara N=238. Svarhlutfall var 51,2%.

3.3. Ýmsir árangurs- og gæðamælikvarðar

Stefna Háskóla Íslands er að efla starfsemi hans svo að hann verði skilgreindur sem öflugur rannsóknarháskóli sem stenst alþjóðlegar kröfur. Markmið hafa verið sett og gripið hefur verið til ákveðinna aðgerða til þess að færa skólann nær þess markmiði. Innleiðing gæðakerfis er einn liður í þeirri þróun og er því m.a. ætlað að auka árangur í rannsóknum og kennslu. Þá er það markmið skólans að fjölga nemendum í meistara- og doktorsnámi og þrýsta á að fjárveitingar til rannsókna verði sambærilegar við fjárveitingar til kennslu. Til að skólinn geti talist rannsóknarháskóli sem stenst alþjóðlegar kröfur er stefnt að því að bæta aðgang að

fræðilegu efni með rafrænum upplýsingum, fjölga námskeiðum á ensku og stuðla að því að fjórðungur allra nemenda taki hluta náms erlendis. Stefnt er að því að auka sértekjur, m.a. með tekjum af happdrættinu, og fá aukið fé í rannsóknasjóðum og kostaðar (styrktar) kennarastöður.

Notaðir hafa verið margvíslegir gæðavísar og kennitölur til að bera háskóla saman. Mismunandi er hvaða viðmið eru notuð en ákveðnar kennitölur gefa vísbendingar um starfsemi skólanna. Markmið Háskóla Íslands að verða rannsóknarháskóli gefur t.d. ákveðnum kennitölum aukið vægi. Rúnar Vilhjálmsson prófessor við hjúkrunarfræðideild hefur tekið saman gæðavísar og kennitölur fyrir Háskóla Íslands og aðra háskóla. Gæðavísarnir taka til nemenda og námsframvindu og kemur þar m.a. fram að skilvirkni nemenda Háskólans er 65,4% miðað við 90-95% í opinberum bandarískum rannsóknarháskólum.¹³ Skilvirkni nemenda Háskólans er einnig lægri en annarra háskóla hér á landi en inntökuhlutfall aftur á móti hæst þar.¹⁴ Þegar virkni nemenda á hvert starf fastra kennara við íslenska háskóla er skoðuð kemur í ljós að aðeins Háskólinn á Akureyri er með lægra hlutfall en Háskóli Íslands. Þegar starfsmannatengdir gæðavísar¹⁵ eru skoðaðir sést að Háskólinn hefur talsverða yfirburði miðað við aðra íslenska háskóla, sérstaklega ef tekið er tillit til kennara með doktorspróf (66%) og kennara með ritsmíðar á alþjóðlega viðurkenndum vettvangi (69,4%).

Með því að skoða þessa gæðavísar kemst Rúnar Vilhjálmsson að því að Háskóli Íslands sé eini skólinn á háskólastigi hér á landi sem hefur forsendur til þess að geta talist rannsóknarháskóli. Þegar skólinn er borinn saman við erlenda rannsóknarháskóla kemur þó í ljós að ákveðin gæðaviðmið víkja frá kjörmyndinni um slíka skóla. Þetta á sérstaklega við um þætti eins og lágmarkskröfur við ráðningar og framgang kennara, inntökukröfur til stúdenta, umfang framhaldsnáms og rannsóknavirkni kennara á alþjóðlegum vettvangi. Rúnar kemst því að þeirri niðurstöðu að íslenskir háskólar séu of margir, smáir, einangraðir og faglega veikburða, og að skörun námsframboðs milli skóla sé mikil og sennilega vaxandi á kostnað gæða. Hann telur sérstöðu Háskóla Íslands vera mikla í samanburði við aðra íslenska háskóla og þurfi að viðurkenna hann sem rannsóknarháskóla allrar þjóðarinnar. Til að gegna því hlutverki telur hann að skólinn þurfi að endurskoða og herða kröfur um ráðningar og framgang kennara og um inntöku og námsframvindu nemenda.

3.4. Gæðastarf innan Háskóla Íslands

Í lögum um háskóla nr. 41/1999 segir að menntamálaráðherra skuli hafa eftirlit með gæðum þeirrar menntunar sem háskólar veita. Ráðherra skuli setja almennar reglur um með hvaða hætti hver háskóli uppfylli skyldur sínar um eftirlit með gæðum kennslunnar, hæfni kennara og hvernig ytra gæðaeftirliti sé háttað, og með hvaða hætti háskóli með rannsóknarhlutverk uppfylli skyldur sínar um eftirlit með gæðum rannsókna og nýtingu þeirra fjármuna sem fara til þeirra.

Menntamálaráðuneytið hefur gefið út reglur um gæðaeftirlit með háskólakennslu (núverandi reglur eru nr. 666/2003) og segir þar að markmið þeirra sé „að viðhalda og auka gæði kennslu í háskólum, bæta skipulag í starfsemi háskóla, stuðla að aukinni ábyrgð háskólastofnana á eigin starfsemi og tryggja samkeppnishæfni þeirra á alþjóðavettvangi.“ Reglurnar mæla fyrir um tvenns konar aðgerðir til að ná þessu markmiði, annars vegar ytra gæðaeftirlit og hins vegar gæðakerfi háskóla.

Ytra gæðaeftirlit með háskólakennslu getur náð til háskólastofnunar í heild, einstakra greina, skora, námsbrauta, deilda eða annarra skilgreindra eininga innan háskóla. Jafnframt getur það náð til nokkurra háskóla og eininga í senn. Ytra gæðaeftirlit nær til allra þeirra þátta sem snerta kennslu, þ. á m. stjórnunar, starfsmannamála, námsmats, málefna nemenda og aðbúnaðar. Menntamálaráðherra ákveður hvenær ytra mat fer fram og skipar ytri matshóp sem ber ábyrgð á framkvæmd þess og starfar samkvæmt leiðbeiningum og erindisbréfi sem menntamálaráðuneyti setur. Í tengslum við úttektina vinnur viðkomandi háskóli sjálfsmat sem ytri matshópurinn yfirfer og metur. Ætlast er til að háskóli birti opinberlega greinargerð um hvernig hann muni bregðast við niðurstöðum matsins innan þriggja mánaða frá birtingu þess og menntamálaráðuneytið skal ganga úr skugga um hvort og hvernig brugðist hefur verið við niðurstöðum þess innan tveggja ára þaðan í frá.

Frá því að reglur um ytra gæðaeftirlit voru fyrst settar hafa tvisvar verið unnar eftir þeim matsskýrslur um Háskóla Íslands; mat á námi í hjúkrunarfræði árið 2001 og mat á námi í lögfræði 2004. Í kennslusamningi við skólann skuldbindur menntamálaráðuneytið sig til þess að gera áætlanir um ytri úttektir til þriggja ára í senn og hefur það nýlega birt slíka áætlun. Háskólinn hefur óskað eftir að úttekt fari fram á hverri deild skólans á 5-6 ára fresti.

Í reglunum segir að háskóli skuli uppfylla skyldur sínar um eftirlit með gæðum kennslunnar með því að hafa formlegt gæðakerfi. Einn þáttur í því er kerfisbundið sjálfsmat skólans eða eininga innan hans og formleg umfjöllun hans um matið í þeim tilgangi að bæta kennsluna. Einnig skuli fara fram kerfisbundið mat á störfum kennara. Reglurnar mæla fyrir um að háskóli birti opinberlega lýsingu á gæðakerfi sínu og að menntamálaráðuneytið geti á hverjum tíma kallað eftir upplýsingum er varða það. Nýlega hefur Háskólinn falið European University Association (EUA) að gera úttekt (*peer review*) á skólanum þar sem sérstök áhersla er lögð á gæðamál.

Formlegt gæðakerfi Háskóla Íslands var samþykkt í háskólaráði í júní 2002 en undirbúningur hófst árið áður. Fyrir þann tíma hafði reyndar ýmislegt verið gert til að bæta árangur og gæði en þarna var í fyrsta sinn tekið upp formlegt gæðakerfi innan skólans sem nær til flestra þátta starfseminnar og uppfyllir kröfur laga um háskóla. Gæðakerfið er enn í þróun en því er ætlað að tryggja gæði og stuðla að úrbótum innan skólans. Það tekur til kennslu, rannsókna, fræðslu og þjónustu á vegum skólans, hvort sem er deilda, stofnana eða sameiginlegrar stjórnsýslu. Markmið gæðakerfisins eru:

- að sjálfstæði Háskólans sé tryggt og að forsendur séu fyrir aðlögun skólans að sibreytilegum kröfum samfélagsins,
- að deildir sinni öflun, varðveislu og miðlun þekkingar, með kennslu, rannsóknnum, fræðslu og þjónustu,
- að kennsla og rannsóknir standist alþjóðlegar kröfur,
- að Háskólinn njóti trausts, prófgráður séu viðurkenndar og nemendur og kennarar séu eftirsóttir,
- að deildir móti sér stefnu um fjarkennslu,
- að deildir hafi gagnsæ inntökuskilyrði,
- að allt starfsfólk sé verkefnum sínum vaxið,
- að tryggja viðbrögð við tillögum og gagnrýni nemenda,
- að tryggja sveigjanlega sameiginlega stjórnsýslu og stjórnsýslu í deildum,
- að Háskólinn taki þátt í opinberri umræðu, hafi jákvæð áhrif á menningu og listir og sé gefandi og virkur þátttakandi í lýðræðislegu samfélagi (Gæðakerfi Háskóla Íslands, 2003: 5).

Til að útfæra þessi almennu markmið um gæðamál Háskóla Íslands eiga einstaka deildir að setja sér markmið til viðbótar og er þeim í sjálfsvald sett hvernig þær standa að þeim og fylgja þeim eftir.

Ráðgjafanefnd, skipuð af rektor, hefur það hlutverk að fylgja gæðakerfinu úr hlaði, fylgjast með framkvæmd þess, móta tillögur um framkvæmd kerfisins og þróun þess, eftirfylgni og úrbætur (Erindisbréf ráðgjafanefndar rektors um gæðamál, 2004).

Gæðakerfi skólans er gert úr sex þáttum (sjá rammann Gæðakerfi Háskóla Íslands) og er þeim ætlað að fullnægja lágmarkskröfum sem lög, reglur og samningar um fjármögnun kennslu og rannsókna gera. Hér á eftir er fjallað nánar um nokkur atriði gæðakerfisins og lagt mat á hvernig til hafi tekist við framkvæmd þeirra.

Gæðakerfi Háskóla Íslands

Almennt

Vandað ráðningarferli, námskeið fyrir starfsmenn, sáttmálasjóðsstyrkir og rannsóknahvetjandi launakerfi stuðla að því að hæfi og reynsla starfsmanna aukist á starfstíma þeirra. Deildarforsetar, forstöðumenn og framkvæmdastjórar eru gæðastjórar þeirrar rekstrareiningar sem þeir stýra. Erlendir aðilar skulu gera reglulegar úttektir á skorum, deildum, stofnunum og stjórnsýslu Háskólans.

Kennsla/nám

Kennslumiðstöð, námskeið í kennslutækni. Nýir kennarar sækja námskeið í kennslutækni við upphaf starfsferils og eldri kennarar sækja slík námskeið eftir þörfum.

Kennslukannanir eru framkvæmdar fyrir öll námskeið einu sinni á önn. Þessar kannanir eru á netinu og fá kennarar niðurstöður úr sínu námskeiði ásamt meðaltali deildar. Í

starfsmannasamtölum er farið yfir þessar niðurstöður ásamt sjálfsmati viðkomandi kennara. Notuð verði stöðluð námskeiðsskýrsla, þar sem fram koma upplýsingar um námskeið (fjöldi skráðra nemenda, fjöldi nemenda í prófi, fjöldi staðinna nemenda, upplýsingar um kennsluform, vægi prófa og meðaltal mats nemenda miðað við meðaltal deilda. Kennari bætir athugasemdum sínum við námskeiðsskýrsluna svo og skorarformaður eða deildarforseti. Stefnunni um lærdóm alla ævi verður fylgt eftir með reglbundnum sérhæfðum námskeiðum fyrir brautskráða nemendur til þess að viðhalda fyrri prófgráðum.

Rannsóknir

Kennarar skili ár hvert rannsóknarskýrslu. Deildarforsetar fylgist með rannsóknavirkni með samtölum við kennara og sérfræðinga. Deildarforseti og framkvæmdastjóri rannsóknarsviðs fari a.m.k. einu sinni á ári yfir rannsóknavirkni kennara og sérfræðinga. Deildir safni saman óskum kennara og sérfræðinga um bættu aðstöðu til rannsókna, bregðist við þeim og skili skýrslu um úrbætur einu sinni á ári til rektors.

Nemendur

Erindi nemenda verði almennt afgreidd á innan við tveimur vikum og ef frestir eru ekki virtir er hægt að kvarta til næsta yfirmanns. Nemendur hafi greiðan aðgang að kennurum og stjórnendum annaðhvort á föstum viðtalstímum eða á skipulögðum fundum. Boðleiðir verði nemendum skýrar og þeim verði gert auðvelt að koma hugmyndum á framfæri.

Deildir

Starfsfólk skrifstofu, skorarformenn, fulltrúar stúdenta og fulltrúar Stúdentaráðs hafi greiðan aðgang að deildarforseta. Deildarforseti taki árlega starfsmannasamtal við alla starfsmenn deildar. Kynningarfundir verði haldnir reglulega fyrir nýja kennara og þeim veittar nauðsynlegar upplýsingar. Deildir gefi út ársskýrslur á netinu. Þar komi fram upplýsingar um störf kennara, réttindi og skyldur nemenda, fjölda nýnema, árangur í prófum, þreyttar einingar, fjölda starfsmanna skipt eftir störfum, rannsóknarstig, meðaltal rannsóknastiga, fjármál og nýjungar innan deildar. Þessi skýrsla verði grundvöllur sjálfsmats innan deildar.

Sameiginleg stjórnsýsla

Samkvæmt gæðakerfinu er lagt til að árlega séu haldin námskeið um stjórnun fyrir deildarforseta, varadeildarforseta, skorarformenn, forstöðumenn stofnana og aðra starfsmenn Háskólans sem vinna við stjórnsýslu. Erindi á að afgreiða innan viku nema sérstaklega sé kveðið á um lengri frest í reglum Háskólans. Séu frestir ekki virtir er unnt að kvarta til næsta yfirmanns. Deildir hafi sérstaka tengiliði í sameiginlegri stjórnsýslu, t.d. á starfsmannasviði, fjárreiðusviði og í námsráðgjöf. Starfsmenn deilda og stofnana hafi greiðan aðgang að starfsmönnum í sameiginlegri stjórnsýslu. Rektor skuli sitja deildarfundi ásamt helstu samstarfsmönnum sínum a.m.k. einu sinni á ári.

Rannsóknir

Rannsóknarmatskerfið er þannig uppbyggt að háskólakennarar og sérfræðingar skila árlega skýrslu um rannsóknastörf sín og birt rit. Eins og fram hefur komið er ritvirkni metin til rannsóknastiga samkvæmt vinnu- og birtu-kerfi háskólakennara. Deild-

arforseti fylgist með rannsóknavirkni með árlegum starfsmannasamtölum við kennara og sérfræðinga og á samkvæmt gæðakerfi að gera rektor grein fyrir niðurstöðum og tillögum að úrbótum. Deildarforseti og framkvæmdastjóri rannsóknarsviðs fara a.m.k. einu sinni á ári yfir rannsóknavirkni kennara og sérfræðinga. Fram hefur komið í viðhorfskönnun meðal akademískra starfsmanna að almenn ánægja er með rannsóknarmatskerfið. Deildarforsetar hafa tekið undir það sjónarmið og segja kerfið hvetjandi þar sem rannsóknavirkni hafi aukist innan skólans eftir að kerfið var tekið í notkun. Það sem helst hefur verið gagnrýnt við kerfið er að matið byggist á magni fremur en gæðum.

Kennsla

Þeir þættir sem lúta að gæðamati á kennslu varða einkum kennslumiðstöðina, kennslukannanir og endurmenntun. Meginmarkmiðið með stofnun Kennslumiðstöðvar var að stuðla að þróun kennsluhátta við Háskóla Íslands. Hlutverk hennar er að veita deildum, skorum og einstökum kennurum faglega ráðgjöf og leiðbeiningar um þróun kennslu og kennsluhátta. Þjónustan er fyrst og fremst í formi margs konar fræðslu. Kennslumiðstöð veitir ráð, heldur námskeið, stendur að könnunum og gefur ábendingar um kennsluhætti.

Með stofnun Kennslumiðstöðvar var án efa stigið mikilvægt skref til að bæta kennslu og kennsluhætti innan skólans. Flestir deildarforsetar eru ánægðir með þessa þjónustu en þó virðist misjafnt eftir deildum hvernig hún er kynnt kennurum og þá í hve miklum mæli þeir nýta sér hana. Í viðtölum við deildarforseta hafa komið fram ólík sjónarmið, allt frá því að þessi þjónusta sé ekki notuð í það að vera klæðskerasamuð eftir óskum deilda.

Eini formlegi mælikvarðinn á gæði kennslu eru kennslukannanir sem nemendur taka rafrænt á netinu í lok hvers áfanga. Þó nokkur reynsla er komin á þær enda hafa þær verið gerðar í hartnær áratug. Í viðtölum við akademíska starfsmenn komu fram ólík sjónarmið um notagildi slíkra kannana. Sumir telja að hægt sé að misnota kerfið, það gefi ekki rétta mynd af kennslunni og jafnvel sé hægt að klekkja á kennara. Aðrir eru þeirrar skoðunar að athugasemdir nemenda séu afskaplega mikilvægur þáttur í að skipuleggja og þróa kennsluna.

Eftir að könnunin varð netvædd liggja niðurstöður fyrir mun fyrr en áður og hefur svarhlutfall hækkað lítillega. Áður gátu liðið margir mánuðir þar til niðurstöður fengust. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir annmörkum þessara kannana og líta á þær sem leiðbeinandi mat en ekki sem alhæfingar um einstök atriði. Kennslukannanir eru vettvangur nemenda til að meta ákveðna þætti kennslunnar og innihald námskeiða. Deildarforsetar hafa nefnt að þeir hafi fá úrræði ef kennari kemur ítrekað illa út úr kennslumati önnur en að gefa honum tiltal. Kennslumatið er samt sem áður nauðsynlegur þáttur í skólastarfinu og gegnir mikilvægu hlutverki því að það er í raun eina formlega gæðamat kennslunnar. Ljóst er að bæði nemendur og kennarar eru almennt hlynntir því að slíkar kannanir séu gerðar.

Kennslumatið er meðal þeirra þátta sem horft er til þegar kennari óskar framgangs. Reglan er sú að farið er yfir kennslureynslu og gögn úr kennslumati. Í tilraunaskyni hafa kennarar í viðskipta- og hagfræðideild fyllt út staðlaða námskeiðsskýrslu þar sem fram koma upplýsingar um námskeið, uppbyggingu þeirra, skipulag og kennsluefni. Skorarformaður eða deildarforseti hafa þannig tækifæri til að koma athugasemdum sínum á framfæri um námskeiðið. Þetta hefur enn ekki komist í gagnið í öðrum deildum.

Fram hefur komið í viðtölum við akademíska starfsmenn að margir telja kennsluþáttinn ekki nægjanlega metinn í skólastarfinu. Ýmsar breytingar hafa orðið á kennslunni sem sumir telja áhyggjuefni. Má þar nefna mikla fjölgun stundakennara og gríðarlega stækkun nemendahópa við skólann. Vegna fjárskorts sjá deildir sér hag í að ráða stundakennara í stað þess að fastráða starfsfólk og sú fjárhagslega árangurstenging sem er við fjölda nemenda verður til þess að nemendahópar stækka ár frá ári og skiptir fjöldi nemenda jafnvel hundruðum í vissum námskeiðum. Í viðhorfskönnun meðal akademískra starfsmanna kom berlega fram það sjónarmið að of lítið væri lagt upp úr árangri við kennslu, t.d. sagði einn svarenda að það „skiptir engu máli hvað kemur út úr kennslukönnunum og nýir starfsmenn fá hratt og örugglega þau skilaboð að kerfið er letjandi til kennslu. Kennsla og rannsóknir kallast á og geta ekki án annars verið“.

Fram hefur komið að akademískir starfsmenn telja lítinn sveigjanleika til að breyta hlutföllum milli kennslu og rannsókna. Starfshlutfall er niðurnjörvað og skýrt er tekið fram hvernig skiptingu milli kennslu og rannsókna skuli háttað. Þannig getur sá sem hefur áhuga og elju til að kenna ekki aukið við sig kennslu og minnkað rannsóknarhlutann og sama er um þann sem hefur áhuga á að einbeita sér að rannsóknnum og minnka kennsluhlutfallið. Með því að hafa starfshlutfallið sveigjanlegra væri hægt að taka tillit til áhugasviðs og hæfni starfsmanna og þannig gæti skólinn væntanlega nýtt starfskrafta á markvissari og skilvirkari hátt en nú er. Á móti þessu mælir að margir telja æskilegt að sem flestir kennarar sinni jöfnum höndum kennslu og rannsóknnum. Þess vegna þarf að gaumgæfa vel kosti og galla þess að breyta núverandi fyrirkomulagi í grundvallaratriðum.

Starfsmannaviðtöl

Samkvæmt gæðakerfi Háskóla Íslands eiga deildarforsetar að hafa starfsmannaviðtöl innan deilda sinna. Þá á rektor að taka starfsmannaviðtöl við deildarforseta og yfirmenn sameiginlegrar stjórnsýslu sem síðan taka viðtöl við sína starfsmenn. Starfsmannaviðtöl innan deildanna eru mislangt á veg komin enda hafa deildarforsetar mismikla trú og áhuga á þeim. Þeir sem hafa tekið starfsmannaviðtöl eru ánægðir með útkomuna og telja þau árangursrík. Sambærilegt kerfi er fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar en þar er frammistöðumat ásamt starfsmannaviðtölum lagt til grundvallar.

Viðmið og kröfur um gæði doktorsnáms

Á háskólafundi í maí 2004 voru samþykkt viðmið og kröfur um gæði doktorsnáms við skólann. Eins og fram hefur komið hefur framhaldsnámið vaxið mjög. Á þetta bæði við um meistara- og doktorsnám. Í stefnumótun skólans er það eitt af markmiðum að hlutfall stúdenta í framhaldsnámi af heildarfjölda stúdenta við skólann verði að jafnaði um 20%. Markmið gæðaeftirlitsins með doktorsnámi er m.a. að viðhalda og auka gæði námsins og tryggja viðurkenningu og samkeppnishæfni þess á alþjóðavettvangi. Þremur árum eftir gildistöku samþykktarinnar á að fara fram ytra gæðamat á öllu doktorsnámi við skólann á grundvelli þeirra viðmiða og krafna sem sett hafa verið fram. Þannig er leitast við að skilgreina sérstaklega hvaða almenn viðmið um gæði námsins Háskólinn vill halda í heiðri og hvaða kröfur leiðbeinendur, greinar, skorir og deildir þurfa að uppfylla í þessu skyni. Vinna við gerð sams konar viðmiðana og krafna fyrir meistaranámið er langt komin auk þess sem hafin er undirbúningsvinna að hliðstæðum viðmiðunum fyrir grunnnámið.

Ráðning kennara og annarra starfsmanna

Innan Háskóla Íslands hefur stundum komið upp ágreiningur vegna ráðningar kennara. Ráðningarferli akademískra starfsmanna er mjög formbundið innan skólans, t.d. hafa dómnefndir það hlutverk að meta hæfni umsækjenda um kennarastöður. Áþekkt fyrirkomulag er notað í háskólum annars staðar á Norðurlöndum og víða annars staðar til að velja til starfa hæfustu umsækjendurna. Í þessu ráðningarferli er byrjað á því að skilgreina starfið innan deildar og m.a. lítið þar til þróunaráætlana deilda. Samkvæmt lögum ber að auglýsa laus störf. Dómnefnd, skipuð fulltrúum tilnefndum af deild, háskólaráði og menntamálaráðuneytinu, fær síðan umsóknirnar til umsagnar og fer yfir hverjir uppfylla skilyrði starfsins. Eftir að hún hefur veitt umsagnir ráða deildir hvernig þær stana síðan að málum og eru einkum viðhafðar þrjár leiðir. Í fyrsta lagi að ráðningin sé lögð fyrir deildarfund, í öðru lagi að deildin tilnefni valnefnd og í þriðja lagi að deildarforseti feli skor að gera eiginlega tillögu um ráðningu. Í viðhorfskönnun meðal akademískra starfsmanna voru flestir mjög eða frekar sammála því að þetta kerfi tryggði að sá sem hafi mesta rannsóknarreynslu sé ráðinn. Einnig kom fram í viðtölum við deildarforseta almenn ánægja með ráðningarkerfið nema þá helst að það tæki oft of langan tíma.

Reyndar beinist gagnrýni á ráðningarferli skólans aðallega að tvennu. Annars vegar hvað það sé tímafrekt sem geti leitt til þess að skólinn missi af hæfum umsækjendum. Einn deildarforseti fullyrti t.d. að hann gæti sjálfur komist að jafngóðir niðurstöðu um hæfni umsækjenda á einu eftirmiðdegi og það tæki dómnefnd og deild marga mánuði að gera. Hins vegar hefur því verið haldið fram að það fyrirbyggji ekki alfarið að kunnings- og klíkuskapur geti ráðið ferðinni við val á umsækjendum. Sérstaklega er bent á að „klæðskerasauma“ megi starfsauglýsingar að tilteknum einstaklingum ef áhugi er innan deildar á að tryggja þeim starfið.

Yfirstjórn Háskólans hefur leitað leiða til þess að stytta ráðningarferlið án þess að slá af gæðakröfum við ráðningar, t.d. með því að gera mögulegt að setja eina

dómnefnd fyrir hvern flokk fræðasviða í stað þess að hvert fræðasvið hafi sér nefnd. Ráðningartíminn frá því að starf er auglýst og þar til starfsmaður hefur verið ráðinn getur minnst orðið um 6 vikur, en staðreyndin er að meðaltími við ráðningar hefur verið um 190 dagar eða um hálf ár. Dæmi eru um ennþá lengri tíma.

Yfirstjórn Háskólans hefur brugðist við gagnrýni á klíkuskap við ráðningar með að benda umsækjendum á þann möguleika að skjóta málum sínum til rekstors eða háskólaráðs, að þeir njóti andmælaréttar og geti óskað rökstuðnings fyrir vali í stöðu. Með þessum atriðum og skýrum málsmeðferðarreglum sé reynt að koma í veg fyrir ómálefnalegar ráðningar í störf. Reynsla nokkurra umsækjenda um störf við Háskóla Íslands er önnur og hefur einkum verið bent á tvö atriði sem þyrfti að lagfæra. Fyrst ber að nefna rökstuðning fyrir ráðningu sem ákveðin er í leynilegri kosningu. Samkvæmt reglum skólans ber að rökstyðja val á umsækjendum á mál-efnalegan hátt og að því dugi ekki að vísa eingöngu í niðurstöður leynilegra kosninga á deildarfundi sem rökstuðnings fyrir niðurstöðunni. Þetta eigi ekki síst við ef sá aðili sem dómnefnd metur hæfastan til að gegna starfinu fær ekki meirihluta í kosningunni enda þurfi þá að rökstyðja hvers vegna vikið var frá álitni hennar. Það sjónarmið hefur jafnvel komið fram að ef niðurstaða úr leynilegri kosningu á deildarfundi ráði hver umsækjenda hljóti stöðu dragi það úr trúverðugleika þess að kalla saman dómnefnd. Er þar m.a. vísað til þess að þess eru dæmi að dómnefndarmenn hafi af þessu sökum lýst því yfir að þeir taki ekki framar þátt í dómnefndarstarfi sem tengist skólanum. Hitt gagnrýnisatriðið beinist að því að umsækjendur sem telja á ser brotið geti ekki skotið málum sínum til neins óháðs - aðila. Þeir geti að vísu kvartað til umboðsmanns Alþingis eða höfðað mál fyrir dómstólum til að láta reyna á hvort réttum málsmeðferðarreglum hafi verið fylgt við ráðningu. Þetta sé hins vegar bæði tímafrekt og kostnaðsamt (vegna lögfræðiaðstoðar) fyrir utan að ávinningur geti verið lítill þótt staðfest sé að brotið hafi verið á rétti umsækjenda þar sem staðan sé ekki auglýst á ný til umsóknar.

Ráðning annarra starfsmanna fer eftir kerfisbundnu starfs- og hæfnismati sem kallað er SKREF. Markmiðið með slíku mati var m.a. að koma á kynhlutlausu launakerfi og tryggja að starfsmenn fái laun í samræmi við menntun, sérhæfni, ábyrgð og álag. Á vefsíðu Háskólans er ítarleg handbók um útfærslu og framkvæmd starfsmatsins.

Framkvæmd og eftirfylgni með gæðamálum

Samkvæmt gæðakerfinu eru deildarforsetar gæðastjórar þeirra deilda sem þeir stýra. Í viðtölum við deildarforseta kom fram að sumir eru mjög meðvitaðir um gæðakerfið og vinna markvisst að því að efla og stýra deild sinni samkvæmt því. Aðrir hafa litla sem enga vitund um tilvist þess og takmarkaðan áhuga á því sviði. Einn deildarforseti orðaði þetta svo að „það er algerlega undir þeirri persónu og því áhugasviði deildarforseta komið hvort unnið er eftir þessu kerfi eða ekki.”

Samkvæmt skipulagi um framkvæmd gæðakerfis er rektor ábyrgur fyrir því en gæðastjóri annast framkvæmd þess í umboði hans. Eins og fram hefur komið eru deildarforsetar, forstöðumenn og framkvæmdastjórar gæðastjórar þeirra rekstrar- eininga sem þeir stýra. Framkvæmd gæðakerfisins í deildum er til umfjöllunar á mánaðarlegum fundum rektors með deildarforsetum. Þegar akademískir starfsmenn voru spurðir um útfærslu og framkvæmd gæðakerfisins kom fram að þeir töldu eftirfylgni með framkvæmd þess ekki nógu virka. Á hinn bóginn hefur verið bent á að tiltölulega skammt sé síðan formlegt gæðastarf hófst innan skólans, ýmsir þættir gæðakerfisins séu ennþá í þróun og því sé of snemmt að álykta um hvernig eftirfylgni með því komi til með að verða.

Hver á að hafa eftirlit með gæðum náms?

Í háskólum um allan heim eru ytri úttektir notaðar til að meta gæði og árangur. Misjafnt er hvort mælt er fyrir um slíkar úttektir í lögum eða reglugerðum eða þær gerðar að frumkvæði háskólanna sjálfra. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2004) um námsframboð og nemendafjölda í háskólum var kannað hvernig eftirliti með gæðum menntunar væri háttað erlendis. Sérstaklega var athugað skipulag og framkvæmd slíkra stofnana í Noregi, Hollandi og Bretlandi. Í þessum löndum eru starfræktar óháðar stofnanir sem hafa eftirlit með gæðum háskólanáms. Þær meta, votta og samþykkja gæðakerfi skólanna, háskólastofnanirnar sjálfar og í sumum tilvikum námsframboðið. Háskólar í þessum löndum eiga að hafa gæðaeftirlitskerfi sem metin eru á nokkurra ára fresti. Eftirlitsstofnanirnar eiga það sameiginlegt að geta afturkallað starfsleyfi háskóla ef sýnt þykir að þeir standist ekki þær kröfur sem gerðar eru. Hér á landi er engin sjálfstæð matsstofnun sem fylgist með árangri eða gæðum háskólanáms. Í skýrslunni var lagt til að skoðað verði hvort koma ætti á fót slíkri stofnun sem hefði það hlutverk að gera reglubundnar úttektir á starfsemi skóla, gæðum námsbrauta og prófgráða.

Talsmenn Háskóla Íslands hafa bent á að lög eða reglur kveði ekki á um þær faglegu kröfur sem stofnun þarf að uppfylla til að fá viðurkenningu sem háskóli. Ekki sé heldur skilgreindur formlegur farvegur fyrir slíka viðurkenningu, t.d. hver eigi að gera slíkt mat. Árangurssamningar ráðuneytisins við háskóla snúast fyrst og fremst um fjármögnun en í litlum mæli um faglegt mat á innihaldi námskeiða eða rannsókna. Samninganefnd menntamálaráðuneytis sé enda ekki skilgreind sem faglegur úttektaraðili á sviði gæðamats. Ekki sé því formlegur farvegur fyrir viðmið um það hvaða gæðakröfur nýtt nám þurfi að uppfylla. Í samtölum við akademíska starfsmenn Háskólans og fulltrúa háskólaráðsfundar hefur komið fram mikill áhugi á að Háskólinn leiti eftir formlegu samstarfi við erlenda matsstofnun, t.d. annars staðar á Norðurlöndum eða á vegum Samtaka evrópskra háskóla (EUA).

Menntamálaráðuneytið hefur talið að ekki séu efni til að setja á laggirnar sérstaka matsstofnun fyrir háskólastigið heldur sé komin góð reynsla af núverandi fyrir- komulagi að leita til erlendra sérfræðinga við gerð úttekta á gæðamati kennslu. Einnig hafi ráðuneytið látið sjálfstæðar ráðgjafastofur gera rekstrar- og stjórnsýslu-

úttektir á háskólum. Loks séu möguleikar á að leita til erlendra matsstofnana verði í einstöku tilfellum talin þörf á slíku.

3.5. Umræða og niðurstöður

Eins og fram hefur komið hefur starfsemi Háskóla Íslands tekið stakkaskiptum í seinni tíð. Nemendum hefur fjölgað hratt, framhaldsnám eflst á ýmsan hátt og rannsóknavirkni kennara aukist mikið. Innan skólans hefur margt verið gert til að setja starfseminni markmið og bæta árangur og gæði. Stjórnendur og aðrir starfsmenn skólans hafa mikinn metnað fyrir hans hönd og eru mjög áhugasamir um að efla hann enn frekar og þá einkum á sviði rannsókna og framhaldsnáms.

Háskóli Íslands hefur um langt skeið gegnt mjög veigamiklu hlutverk í íslensku menntakerfi. Hann hefur lengi menntað þorra háskólamanna og gegnt lykilhlutverki á flestum sviðum íslensks vísinda- og fræðasamfélags. Skólinn er bæði mun stærri og fjölþættari en aðrir íslenskir háskólar. Hann getur þó ekki talist ýkja stór í alþjóðlegu samhengi þegar litið er til nemendafjölda, starfslíðs eða fjármuna sem varið er til reksturs skólans. Erlendir háskólar sem bjóða upp á jafn breitt nám eru yfirleitt mun stærri og hafa yfir meiri mannafla og fjármunum að ráða. Af þessari ástæðu er óraunhæft að bera frammistöðu skólans saman við aðra háskóla nema taka tillit til nemendafjölda, mannafla og fjármuna sem varið er til reksturs.

Óhætt er að fullyrða að skólinn standi sig vel á mörgum sviðum og að hann hafi víða náð góðum árangri. Grunn nám virðist öflugt og fjöldi nemenda sem úrskrifast jafnast á við mun stærri skóla, hvort sem miðað er við nemendur, starfslíð eða fjármuni. Ekki er sérstök ástæða til að ætla að gæði grunnnáms séu almennt lakari en gerist og gengur annars staðar. Í sumum greinum er hlutfallið milli nemenda og starfsfólks reyndar fremur óhagstætt og miðað við viðurkennda erlenda rannsóknarháskóla á skólinn enn nokkuð í land með að kennaraliðið uppfylli sömu menntunarkröfur og þar eru gerðar. Þá má líka spyrja um gæði nemendahópsins og hvort kröfur um námsframvindu séu nægjanlega miklar.

Framhaldsnám við skólann er tiltölulega veikburða og þá sérstaklega doktorsnám. Háskóli Íslands er eini skólinn hér á landi sem útskrifað hefur fólk með doktorsgráður en miðað við hin Norðurlöndin útskrifast hlutfallslega fáir með slíka gráðu á Íslandi og fáir stunda það nám. Ástæðan er sennilega sú að stutt er síðan markvisst var hafist handa um uppbyggingu framhaldsnáms við skólann. Önnur skýring gæti legið í að skólinn hefur ekki haft burði til að búa nógu vel fjárhagslega að slíku námi og kröftunum verið dreift of víða miðað við þá fjármuni sem eru til ráðstöfunar. Árið 2003 útskrifaði skólinn 9 doktora og um 100 manns stunduðu þar doktorsnám en til að ná meðaltali Norðurlanda þyrftu hann og aðrir íslenskir háskólar að útskrifa árlega 64 doktora og um 500 manns að stunda doktorsnám.

Rannsóknavirkni íslenskra vísindamanna eins og hún mælist í fjölda birtra greina í alþjóðlegum, ritrýndum tímaritum hefur vaxið mikið og er tiltölulega há í alþjóð-

legum samanburði. Hún er samt talsvert lægri en á hinum Norðurlöndunum, að Noregi undanskildum. Ekki liggur alveg ljóst fyrir hver hlutdeild Háskóla Íslands er í þessu framlagi en hún gæti legið á bilinu 50-80% eftir því hvort LSH er talið með skólanum eða ekki. Á hinn bóginn gæti tiltölulega lítill fjöldi tilvitnana í greinar íslenskra vísindamanna bent til þess að alþjóðleg þýðing margra rannsókna sem stundaðar eru hér á landi sé ekki ýkja mikil.

Háskólinn hefur lagt mikla vinnu í að innleiða og skilgreina formleg gæðakerfi sem ná til mikilvægra þátta í starfsemi skólans. Rektor er yfirmaður gæðamála og á að sjá til þess að eftir gæðaaætlun sé farið. Samkvæmt gæðakerfinu eru deildarforsetar gæðastjórar þeirra deilda sem þeir stýra. Ljóst er að sumir þeirra eru mjög meðvitaðir um gæðakerfið og vinna markvisst að því að efla og stýra deild sinni samkvæmt því, en aðrir hafa minni áhuga á þeim málum. Að einhverju leyti kemur hér til ólíkur skilningur á því hvað átt sé við með gæðakerfi skólans. Allir deildarforsetar láta sig t.d. varða ráðningarmál og vinnuáætlingu kennara en líta hugsanlega ekki á þau sem hluta af gæðakerfi skólans. Frekar má segja að áhugaleysið beinist að öðrum þáttum og þá sérstaklega atriðum eins og sameiginlegri markmiðssetningu skólans og þróunaráætlunum einstakra deilda. Reyndar virðist einnig skína hér í gegn ákveðin togsteypa á milli yfirstjórnar skólans og deilda um sjálfstæði, völd og ábyrgð sem nánar er vikið að í 4. kafla skýrslunnar. Viðhorf deildarforseta til gæðakerfisins endurspeglar með öðrum orðum fleira eins og stjórnun fjármála, upplýsingastreymi og afstöðu til stjórnskipulags skólans.

Einstakir þættir gæðakerfisins, sérstaklega ráðningarmál, hafa oft valdið gagnrýni. Stjórnendur skólans eru vel meðvitaðir um þá gagnrýni og hafa brugðist við henni. Engu að síður virðist ástæða til að kanna ennfrekar hvernig stytta megi ráðningarferilinn um leið og tryggt er að málefnaleg sjónarmið stjórnari ætíð ráðningum fólks í störf hjá skólanum.

¹ Vitnað til í Tam (2001).

² Hér á landi mætti bæta við að nokkur umræða hefur verið um hvort stofna eigi nýja háskóla á landsbygðinni til að styrkja þar búsetu.

³ Innan Evrópu má m.a. nefna ýmis verkefni á vegum European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU) og European University Association (EUA).

⁴ Tímaritin US. World and News Report í Bandaríkjunum og The Times Higher Education Supplement í Bretlandi eru einna þekktust fyrir að raða skólum með þessum hætti.

⁵ Sjá m.a. efni á Education and Social Science Library á vefsíðu University of Illinois at Urbana - Champaign <<http://gateway.library.uiuc.edu/edx/rankoversy.htm>>.

⁶ Auðvelt er að taka saman bókfræðilegar upplýsingar um greinar sem birtar eru í tímaritum sem skráð eru í alþjóðlega gagnagrunna, t.d. Web of Science sem inniheldur greinar úr um 8700 vísindatímaritum á sviði náttúruvísinda, félagsvísinda og hugvísinda.

⁷ Einnig mætti reikna framleiðni út frá kostnaði við öll aðföng sem notuð voru við rannsóknir en það kallar á að slíkar kostnaðartölur séu fyrir hendi.

⁸ Hægt er að fletta upp í þessum gagnagrunnum á vefsetri ISI Web of Knowledge (<http://isiknowledge.com>).

⁹ Slík viðmiðun í höfðatölu er oft notuð í samanburði milli landa til að leiðrétta fyrir áhrifum mismunandi mannfjölda. Önnur viðmiðun gæti verið að bera fjölda birtinga saman við fjölda ársverka eða fjármagn sem varið er til rannsóknastarfa og fá þannig út framleiðni rannsókna.

¹⁰ Þekkt er að rannsóknavirkni háskólakennara er einna mest á aldrinum 30-50 ára.

¹¹ Niðurstöður könnunarinnar í heild eru í viðauka.

¹² Rannsóknarháskólar í fjölmennari löndum hafa mun stærra markaðssvæði og sumir skólarnir líta reyndar þannig á heiminn allan.

¹³ Rúnar Vilhjálmsson hefur notað eftirfarandi skilgreiningu á skilvirkni nemenda: virkir nemendur/fjöldi*100. Þeir bandarísku háskólar sem hér er vísað til eru t.d. UC Berkley, University of Wisconsin-Madison og Univ. of Michigan-Ann Arbor.

¹⁴ Aðeins Háskólinn á Akureyri er með lægra hlutfall en Háskóli Íslands. Listaháskóli Íslands og Tækniháskólinn eru með mesta skilvirkni nemenda.

¹⁵ Starfsmannatengdir gæðavísar eru t.d. hlutfall prófessora, kennarar með doktorspróf, umsóknir í vísindasjóð er fengu styrk og kennarar með ritsmíðar á alþjóðlegum vettvangi.

4. Rekstrarform og stjórnun

Bæði hér á landi og víða erlendis hefur verið rætt talsvert um það hvernig best sé að reka og stjórna háskólum. Margt hefur orðið til þess að ýta undir áhuga á þessu efni. Stjórnvöld hafa víða einkavætt starfsemi sem áður var á hendi hins opinbera og einkaaðilar í auknum mæli haslað sér völl á hefðbundnum sviðum ríkisrekstrarins. Í mörgum Evrópulöndum hefur umræðan um stöðu æðri menntunar ekki síst snúist um leiðir til að auka tekjur háskóla til að gera þá samkeppnisfærari við háskóla í öðrum löndum, en opinber fjárframlög til háskóla hafa víða staðið í stað eða jafnvel lækkað að raungildi. Fjölgun ríkis- og einkarekinna háskóla hefur ýtt undir samkeppni þeirra um nemendur, kennara og fjármagn sem varið er til æðri menntunar. Stjórnvöld eru tregari en áður að standa undir sívaxandi kröfum um opinbera þjónustu með aukinni skattheimtu og því þurfa háskólar, eins og aðrar stofnanir sem fjármagnaðar eru með opinberu fé, að sýna fram á að fjárframlög hafi skilað árangri og reyna að gera reksturinn hagkvæmari.

Spyrja má hvaða áhrif breytt umhverfi háskóla hafi á rekstur Háskóla Íslands og hvernig æskilegt sé að stjórna honum. Að hvaða marki eru rekstrarskilyrði skólans frábrugðin þeim sem aðrir háskólar búa við og hvaða áhrif hefur það á starfsemi hans? Hefur krafan um árangur og hagkvæmni stuðlað að því að í stað hefðbundinnar jafningjastjórnunar ætti að taka upp stjórnarhætti sem einkenna frekar atvinnufyrirtæki? Hefur mikill vöxtur skólans haft áhrif á samskipti miðlægrar stjórnsýslu og deilda skólans, t.d. gert hlutverk og ábyrgð aðila óljósa og ýtt undir að háskóladeildir sækist eftir meira sjálfstæði? Öll þessi atriði hefur margsinnis borið á góma í umræðu um þessi mál innan og utan skólans, en hér verður leitast við að varpa nokkru ljósi á ýmis álitamál í þessu sambandi, m.a. með því að skoða þróun mála í öðrum löndum.

4.1. Eignarhald og rekstrarform háskóla

Í nýlegri skýrslu OECD (2004d) um stöðu og framtíðarhorfur háskóla, sem m.a. er byggð á reynslu átta landa, er samband háskóla og stjórnvalda gert að umtalsefni. Í skýrslunni kemur fram að hlutverk stjórnvalda gagnvart háskólum sé víða að breytast og þá yfirleitt þannig að skólar fái meira sjálfstæði. Staða stjórnvalda gagnvart háskólum sé með ýmsum hætti eftir löndum en taki oft til eins eða fleiri eftirtalinna hlutverka:

- „Owner“ – Stjórnvöld eiga og reka skólana, ráða starfsfólk og bera alfarið ábyrgð á fjárfestingum og áhættu.
- „Core funder“ – Stjórnvöld leggja fram megnið af tekjum og taka mikla ábyrgð á fjárfestingum og áhættu.

- „Planner“ – Stjórnvöld þurfa að samþykkja meginstefnu skólanna og bera að hluta ábyrgð á fjárfestingum og áhættu.
- „Partner“ – Stjórnvöld og háskólarnir deila í sameiningu stjórnun og áhættu.
- „Customer“ – Stjórnvöld kaupa þjónustu af skólunum og geta borið tiltekna ábyrgð vegna fjárfestinga og áhættu.
- „Regulator“ – Stjórnvöld setja reglur um gæði og frammistöðu háskóla.

Fram kemur að hingað til hafi verið algengast að stjórnvöld væru í hlutverki eigna- og þess sem fjármagnar reksturinn (*owner/core funder*) en það sé að breytast. Stjórnvöld vilji að ríkisstofnanir taki meiri ábyrgð á rekstri sínum og að fundnar séu fleiri leiðir til að fjármagna hann. Þá ýti aukin markaðsvæðing háskólastarfsemi undir þessa þróun. Afleiðingin sé sú að víða hafi hlutverk stjórnvalda gagnvart háskólum breyst í að vera samherji eða viðskiptavinur (*partner/customer*). Stjórnvöld stýri ekki lengur háskólum með beinum hætti heldur vinni með þeim og þar skipti traust meginmáli. Stjórnvöld geti keypt þjónustu af skólunum og notað slík kaup til að hafa áhrif á starfsemi þeirra en þá byggi samskiptin á samningssambandi eins og um verksamning sé að ræða. Ein niðurstaða skýrsluhöfunda er að stjórnvöld þurfi m.a. að huga sérstaklega að því hvernig þau geti tryggt að sjálfstæðir skólar vinni samkvæmt opinberri stefnu á sviði mennta- og félagsmála og að annarra opinberra hagsmuna sé gætt. Þeir treysta sér samt ekki til að kveða upp úr um hvaða leiðir séu heppilegastar í þessu efni: „There is no single right way to address these complex interactions of policy and practice in the higher education sector. The eight participating countries demonstrate that different approaches can work in different cultural and policy contexts, and that some policy challenges still remain to be resolved. It also appears that methods which worked in the past now need to be adapted to a new policy environment.“ (OECD, 2004d: 31)

Það er allmisjafnt eftir löndum hvernig eignarhaldi og rekstrarformi háskóla og annarra æðri menntastofnana er háttað. Víðast hafa opinberir aðila þó mikil áhrif á rekstur háskóla, ýmis með því að eiga og reka þá eða með því að veita fé til reksturs skóla í einkaeigu. Ákveðið samhengi er á milli fjármögnunar skóla og rekstrarforms þeirra. Eðli málsins samkvæmt eru ríkisreknir háskólar aðallega fjármagnaðir með beinum ríkisframlögum þótt þeir afli reyndar oft einnig tekna með ýmsum öðrum hætti, svo sem styrkjum og skólagjöldum. Í sumum ríkjum eru einkareknir skólar fjármagnaðir að mestu leyti með styrkjum úr rannsóknasjóðum, framlögum frá einkaaðilum og skólagjöldum. Sjálfstæði skólanna gagnvart hinu opinbera er því mjög mikið. Víða eru línur þó ekki jafn skýrar. Margir einkareknir skólar í Evrópu eru t.d. fjármagnaðir að stórum hluta með beinum ríkisframlögum. Þetta á t.d. við um breska háskóla og einkareknu háskólana hér á landi.¹

Taka má sem dæmi að í Bandaríkjunum starfa rúmlega 4000 háskólar og aðrar æðri menntastofnanir af margvíslegu tagi. Flestir eru einkaskólar (59%) og þar stundar um fjórðungur (24%) nemenda bandarískra háskóla nám. Ríkisreknir skólar annast menntun 76% háskólanema sem samtals eru um 14,8 milljónir. Ríkin 50 starfrækja

Þessa skóla en ekki alríkisstjórnin (OECD, 2004b). Fæstir einkaskólanna eru reknir í hagnaðarskyni og reyndar er fátítt að háskólum sé ætlað að skila eigendum sínum fjárhagslegum arði.² Skólagjöld eru almennt hærri í einkaskólum en ríkisskólum þar sem þau tíðkast þó. Einkaskólar í Bandaríkjunum fá ekki opinber framlög með beinum hætti en geta sótt um styrki úr opinberum rannsóknarsjóðum í samkeppni við aðra. Ekkert opinbert gæðaeftirlit er með háskólum, hvorki ríkisskólum né einkaskólum, heldur er þeim í sjálfsvald sett að sækja um viðurkenningu (*accreditation*) sem ýmsir aðilar og samtök veita, enda er litið svo á að samkeppni milli skóla stuðli að gæðum í starfsemi þeirri.³ Fjárhagslegt og stjórnunarlegt sjálfstæði bandarískra einkaskóla er mikið en sama á reyndar við um marga ríkisháskóla. Stjórnendur þeirra hafa mikið sjálfstæði og geta að flestu hagað sér eins og stjórnendur einkaskóla. Vera kann að þetta skýri það m.a. að litið er rætt um nauðsyn á einkavæðingu ríkisháskóla vestanhafs, þ.e. auknu sjálfstæði þeirra gagnvart stjórnvöldum. Engu að síður er oft rætt um hvernig bæta megi árangur skólanna og gera rekstur þeirra skilvirkari. Almennt má segja að mikil fjölbreynti einkenni bandaríska háskólageirann, hvort sem litið er til hlutverks háskóla, stærðar þeirra, virðingar, gæða, rekstrarforms, fjármögnunar og stjórnunar.

Í Bretlandi eru um 180 háskólar (*universities, colleges*) og eru þeir reknir sem eins konar sjálfseignarstofnanir. Háskólarnir hafa mikið stjórnunarlegt sjálfstæði, geta átt eignir og tekið lán og stjórnað námsframboði og aðgangi nemenda. Fjárhagslega eru þeir þó mjög háðir opinberum framlögum sem nema að meðaltali um 60% af tekjum þeirra.⁴ Samskipti stjórnvalda við háskólana eru að mestu í gegnum opinbera stofnun, „Higher Education Funding Council for England“ (HEFCE) sem ætlað er að halda ákveðinni fjarlægð á milli hinna pólitísku stjórnvalda á hverjum tíma og háskólanna.⁵ Stofnunin nýtur sjálfstæðis gagnvart menntamálaráðuneytinu og ákveður hún skiptingu opinberra framlaga á milli háskóla samkvæmt áherslum stjórnvalda í æðri menntun og fjárfrahlögum til þeirra mála. Einnig ráðleggur hún stjórnvöldum um fjárhagsleg málefni háskóla og ber ábyrgð á að fylgst sé með gæðum þeirrar menntunar sem þeir veita. Slíkt eftirlit hefur verið falið annarri stofnun, „Quality Assurance Agency for Higher Education“ (QAA). Í Bretlandi hefur talsvert verið rætt um hvaða skilyrðum rétt sé að binda opinber framlög til háskóla og hafa þar vegist á sjónarmið um hvernig eðlilegt sé að gæta hagsmuna stjórnvalda án þess að hefta um of sjálfstæði háskólanna (OECD, 2004e).

Sænskir háskólar (*universiteter, högskolar*) eru 49, þar af 36 ríkisreknir en 13 einka-reknir og flestir litlir. Bæði ríkisreknir og einkareknir skólar fá stærstan hluta tekna með opinberum framlögum. Ríkisskólarnir teljast til ríkisstofnana og þurfa að hlíta sömu reglum og þær, t.d. hafa þeir takmarkaðar heimildir til að efna til fjárskuldbindinga og stofna fyrirtæki án samþykkis stjórnvalda. Þá verða þeir að taka mið af stefnu stjórnvalda í menntamálum. Um þá gilda engu að síður að hluta sérstakar reglur sem eiga að tryggja þeim aukinn sveigjanleika og sjálfstæði. Sjálfstæði háskóla í Svíþjóð var aukið með lagabreytingum árið 1993. Einkareknir háskólar hafa gert samninga við stjórnvöld um kennslu og rannsóknir. Þeir leggja skólunum

á herðar að starfa í meginatriðum eftir sömu reglum og aðrir háskólar og veita stjórnvöldum sömu upplýsingar um starfsemina (OECD, 2004c).

Í Noregi er verið að breyta lögum um háskóla sem ná bæði til ríkisskóla og einkaskóla. Til stendur að breyta rekstrarformi ríkisskólanna í sjálfseignarform til að auka fjárhagslegt og stjórnunarlegt frelsi þeirra. Þeim verður í sjálfsveld sett hvernig þeir útfæra faglegt starf sitt og hvað þeir leggja áherslu á. Þá er ætlast til að allir háskólar, bæði ríkis- og einkareknir, starfi innan sama regluverks. Í Danmörku hefur stöðu ríkisháskólanna verið breytt í „sjálfseignarstofnanir innan opinberrar stjórnarsýslu“ (*selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning*) sem þrátt fyrir aukið sjálfstæði á ýmsum sviðum eru bundnar af margvíslegum reglum sem gilda um ríkisstofnanir, svo sem um kjaraákvæðanir.

Eins og annars staðar hafa íslenskir háskólar fengið aukið sjálfstæði á síðustu árum. Þetta var eitt af meginmarkmiðum laga um Háskóla Íslands frá 1999 sem þá fékk aukið vald til að setja sjálfur reglur um ýmis framkvæmda- og útfærsluatriði án atbeina menntamálaráðherra. Ýmsir málaflokkar sem áður heyrðu undir menntamálaráðuneytið færðust til skólans, m.a. ræður rektor núna kennara og aðra starfsmenn. Háskólaráð fékk það hlutverk að setja ýmsar sameiginlegar reglur um starfsemi skólans og einstakra deilda að fenginni umsögn háskólafundar, en samkvæmt eldri lögum var slíkum málum skipað með reglugerð sem menntamálaráðherra setti. Eftir sem áður eru ýmsar reglur um inntökuskilyrði í skólann, gjaldtöku, próf, kærsmål stúdenta, agaviðurlög o.fl. bundnar í lögum um hann. Enn fremur er skólinn háður ýmsum lagaákvæðum, reglugerðum og öðrum fyrirmælum sem gilda um rekstur opinberra stofnana, t.d. um fjármál og starfsmannamál.

Dæmi um sérreglur um rekstur opinberra stofnana

Lög um fjárreiður ríkisins (88/1997)
 Reglur um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins (39/1992)
 Reglugerð um bifreiðamál ríkisins (580/1991)
 Reglugerð um húsaleigumál ríkisins (203/1970)
 Lög um opinber innkaup (94/2001)
 Lög um skipan opinberra framkvæmda (84/2001)
 Reglugerð um ráðstöfun eigna ríkisins (651/1994)
 Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (70/1996)
 Lög um Kjaradóm og kjaranefnd (120/1992)
 Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna (94/1986)
 Stjórnarsýslulög (37/1993)
 Upplýsingalög (50/1996)

Einkareknir skólar, hvort sem þeir eru reknir sem sjálfseignarstofnanir eða með öðrum hætt, eru að sjálfsögðu bundnir af almennum lögum og reglum um viðkomandi félagiform. Svigrúm stjórnenda er engu að síður um margt mun rýmra en stjórnenda opinberra stofnana, t.d. þegar kemur að ýmsum fjárhagslegum ráðstöfunum og starfsmannamálum.

Innan Háskólans eru skiptar skoðanir á því hvort breyta eigi rekstrarformi hans. Í viðhorfskönnun meðal starfsmanna skólans haustið 2004 kom fram að meirihluti þeirra var sáttur við núverandi rekstrarform, 31% akademískra starfsmanna var mjög eða frekar sammála því að breyta ætti rekstrarformi skólans en 50,7% voru frekar eða mjög ósammála. Um 25,7% starfsmanna stjórnslu voru frekar eða mjög sammála en um 44,4% mjög eða frekar ósammála. Þeir sem vilja breyta rekstrarforminu benda einkum á að það geri skólanum hugsanlega kleift að afla aukins fjár um leið og það myndi leysa hann undan ýmsum opinberum reglum sem þeir telja íþyngja rekstri hans. Afstaða meirihluta starfsmanna skólans er í samræmi við vilja rektors sem talað hefur fyrir því að vel megi reka skólann sem ríkisstofnun þótt æskilegt gæti verið að endurskoða einhverjar reglur um starfsemi hans. Stjórnendur annarra ríkisháskóla hafa sýnt meiri áhuga á að ríkisreknir háskólar fái meira sjálfstæði, sbr. ummæli Ólafs Proppé (2004) rektors Kennaraháskóla Íslands:

Það er bráðnaðsynlegt að efla sjálfsforræði og samkeppnisaðstöðu opinberra háskóla til jafns við einkaháskóla ef við viljum aðlaga háskólastarf í landinu að nýjum og breyttum aðstæðum og standast samkeppni við aðrar þjóðir. Ég tel að skynsamlegast væri að breyta opinberum háskólum hér á landi í sjálfseignarstofnanir eða efla sjálfstæði þeirra á annan sambærilegan hátt, eins og gert hefur verið t.d. í Danmörku og rætt er um í Noregi, og treysta með því sjálfstæði þeirra og starfsgrundvöll.

Ólafur leggur til að ríkisháskólar fái meira ráðstöfunarvald og ábyrgð á eigin tekjum og gjöldum, t.d. að þeir geti í eigin nafni gert lögformlega samninga, tekið lán til framkvæmda og uppbyggingar, stofnað fyrirtæki eða átt hluti í fyrirtækjum og gert sjálfstæða kjarasamninga. Hann hefur jafnframt vakið máls á að tímabært sé að sameina alla ríkisháskólana undir merki Háskóla Íslands, þar sem skólar og deildir héldu þó verulegu sjálfstæði (Morgunblaðið, 2003).

4.2. Stjórnskipulag (innri stjórnun) háskóla

Fleira hefur breyst á síðustu árum en staða háskóla gagnvart ríkisvaldinu. Sama gildir um viðhorf manna til þess hvernig stýra eigi innra starfi skólanna. Stjórnunarfyrrkomulag þeirra hefur enda tekið breytingum frá einum tíma til annars. Nútímaháskólar eiga rætur að rekja til evrópsku miðaldaháskólanna (*universitas*) sem einkenndust af jafningjasamfélagi (*collegial governance*) kennara og nemenda. Síðar voru stofnaðir skólar, t.d. í Englandi og Bandaríkjunum, þar sem kennararnir voru ráðnir til starfa og höfðu lítið að segja um stjórnun skólanna (*corporate governance*). Í byrjun síðustu aldar var háskólum ýmist stjórnað með þessum hætti eða með meira jafningjasniði. Eftir því sem leið á öldina fóru áhrif kennara smám saman vaxandi í stjórnun margra háskóla og um miðja síðustu öld má segja að jafningjastjórnun hafi verið viðtekið stjórnarfyrirkomulag í enskumælandi löndum, á Norðurlöndunum, í Þýskalandi og víðar. Á sjöunda áratugnum, í kjölfar „stúdentauppreisna“, fengu nemendur og annað starfsfólk en

kennarar einnig meiri ítök í stjórnun margra háskóla (Ingjaldur Hannibalsson, 2004a).

Rekstrarform háskóla hefur ýmis áhrif á stjórnskipulag þeirra. Ríkisreknir skólar einkennast oftast af jafningjastjórnun og miklu sjálfstæði deilda en einkareknir skólar taka ef til vill meira mið af fyrirtækjastjórnun þar sem rektor og deildarforsetar gegna svipuðu hlutverki og forstjóri og framkvæmdastjórar fyrirtækis. Þetta er þó alls ekki einhlítt, t.d. bera stórir og þekktir háskólar í Bandaríkjunum, hvort heldur einkareknir eða ríkisreknir, oft sterk einkenni jafningjastjórnunar.

Jafningjastjórnun háskóla byggir á því að ákvarðanir eru teknar af fjölskipuðu stjórnvaldi sem menn tilheyra stöðu sinnar vegna eða í umboði hópa innan háskólasamfélagsins. Við suma háskóla eru stjórnendur deilda og rektor kosnir af kennurum, og stundum einnig öðru starfsfólki og nemendum, og úr þeirra hópi. Við aðra er notað blandað stjórnunarform. Aðilar utan skólans skipa í stjórnina og ræður hún rektor og deildarforseta sem þurfa ekki endilega að vera úr hópi kennara. Stjórnin fer þá yfirleitt einnig með rekstrarleg og fjárhagsleg málefni skólans. Til að tryggja áhrif kennara hafa stjórnarsýslunefndir (*senöt*) tilnefndar af þeim úrslitavald þegar kemur að ráðningu kennara og framgangi, námsframboði, prófgráðum, rannsóknnum og öðrum akademískum málefnum háskólans. Jafningjastjórnun er ekki bundin við háskóla heldur líkist hún því fyrirkomulagi sem lengi hefur tíðkast hjá sumum fagstéttum, t.d. lögfræðingum og endurskoðendum sem reka stofur í félagi (*partnership*). Mörg félagasamtök eru einnig skipulögð á svipaðan hátt.

Stundum er sagt að jafningjastjórnun henti best í skólum sem leggja megináherslu á rannsóknir. Háskóla sem eingöngu sinni kennslu megi vel reka með fyrirtækjasniði. Engu að síður sinna margar stofnanir og fyrirtæki rannsóknum og þróunarstarfi án þess að vera háskólar og eru sum rekin af leiðtogum, t.d. stofnendum, sem hafa mikla rekstrarþekkingu og skýrt mótaða framtíðarsýn. Innan slíkra fyrirtækja er oft reynt að skapa akademískt andrúmsloft, eins konar „háskólakúltúr“.

Jafningjastjórnun er oft gagnrýnd fyrir að vera tímafrek og óskilvirk. Á síðari árum hefur því sums staðar verið horfið til meira stigveldis (*top-down management*) og stjórnunarháttá sem tíðkast almennt innan fyrirtækja og stofnana. Þetta hefur stundum leitt til árekstra við stjórnun háskóla. Í áðurnefndri skýrslu OECD um stöðu og þróun háskóla kemur fram að víða sé þróun í þessa átt, en þar segir m.a.:

The increased complexity of the environment and the increasing autonomy of institutions have been to a large degree matched (and facilitated) by improvements in the independence and professional quality of governing bodies. In some countries, governing bodies were until recently relatively weak mechanisms composed of interested parties and retired “worthies”. However, significant reforms have taken place in a number of participating countries and governance is now much stronger. A key element in such reforms is the achievement of a more genuinely independent and external representation on smaller and more effective

governing bodies, which play a correspondingly more significant role in institutional strategy, accountability, and sustainability. (OECD, 2004d: 63)

Ýmsir líta reyndar svo á að stjórnun háskóla eigi beinlínis að lúta sömu lögmálum og rekstur fyrirtækja eða stofnana. Dæmi um þessi viðhorf koma m.a. fram í grein Stefaníu Katrínar Karlsdóttur, rektors Tækniháskóla Íslands, sem segir að háskólar séu að breytast úr „hefðbundnum íhaldssömum ríkisrekstri yfir í starfsemi sem fylgir lögmálum viðskiptalífsins“:

Ef litið er á stjórnun opinberu háskólanna hér á landi þá má segja að ótrúlega margir aðilar koma að stjórnun þeirra, með einum eða öðrum hætti. Háskólaráð, stjórn stofnunarinnar og æðsti ákvörðunaraðili innan skólans, er yfirleitt samsett af rektor, sem er formaður, fulltrúum menntamálaráðherra, starfsmanna, nemenda og jafnvel fulltrúum þjóðlífs eða atvinnulífs. Þannig er stjórn stofnunar sem á m.a. að fjalla um og taka ákvarðanir um starfsáherslur, rekstur, fjárhagsáætlanir, ráðningu æðstu stjórnenda og kjarasamninga samsett af mörgum hagsmunaaðilum. Starfsmenn stofnunar geta myndað meirihluta í stjórn og áhugavert er að velta fyrir sér atriðum sem upp kunna að koma. Er það ekki óvenjuleg staða að formaður stjórnar er rektor? Hvernig getur eigandi háskólanna, ríkið, tryggt að stefna stjórnvalda nái fram að ganga ef það er í minnihluta? Er eðlilegt að starfsmenn geti myndað meirihluta í stjórn? Hvað ef illa fer í rekstri eða starfsemi háskóla, hver ber ábyrgðina? Á að draga stjórnina í heild sinni til ábyrgðar? Eða rektor? Á e.t.v. að draga fulltrúa starfsmanna eða nemenda til ábyrgðar? (Stefanía Katrín Karlsdóttir, 2004)

Stefanía bendir einnig á að rektor og deildarforsetar gegni mikilvægustu stöðum við skólana og velta megi fyrir sér í hvaða umboði stjórnendur starfa sem valdir eru af undirmönnum sínum, hver sé ábyrgð þeirra, hvort líklegt sé að stjórnendur sem valdir eru af samstarfsfólki sínu taki á erfiðum málum og hvað það þýði fyrir stjórnandann að verða aftur almennur starfsmaður. Hún telur ekkert benda til þess að akademískt frelsi til kennslu og rannsókna rýrni þó að yfirstjórn háskóla sé hagað með öðrum hætti en nú er og ábyrgð stjórnar og stjórnenda gerð skýrari og skilvirkari.

Þeir sem eru ósammála þessu hafa áhyggjur af þróuninni og telja hana draga úr gæðum menntunar, bjóða heim hættu á of miklum utanaðkomandi þrýstingi á starfsemi skólanna og tryggja ekki að gagnrýnin hugsun fái þrífist innan þeirra, eins og eftirfarandi tilvitnun í formann kanadískra samtaka háskólakennara sýnir:⁶

Senates employ, depend on, and embody shared governance and collegial decision-making. Where and when these principles are devalued senates are diminished, moving our universities ever closer to a corporate management model. Top-down governance structures have long been recognized to be harmful in academic settings. Structures allowing faculty members and other academic staff to control educational decisions are vital to maintenance of the integrity and quality of the university. Top-down governance structures also serve outside interests that would turn universities into academic enterprise providers for the private sector. To continue to insist on top-down management and suppression of shared governance and collegial decision-making is to run the risk of serious

damage to the structure and function of the university and to diminish the quality of higher education. (Coe, 2003)

Aðrir telja óhjákvæmilegt að stjórnskipulag háskóla þróist áfram í sömu átt sem afleiðing minnkandi opinberra fjárframlaga til háskóla, krafna um sýnilegan árangur í starfsemi þeirra, aukinnar samkeppni og þátttöku einkaaðila í rekstrinum. Starfsfólk háskóla megi þó ekki missa sjónar á því hvert eigi að vera hlutverk skólanna og þeim gildum sem þeir hafi byggt starfsemi sína á (Fitzsimons, 2004). Þá vilja sumir draga úr muninum sem er á stjórnkerfunum tveimur og telja að hann sé stundum ýktur, sbr. eftirfarandi ummæli rektors bandaríks háskóla:

In my experience, academic governance is typically far less mushy, inefficient, and indecisive than some business critics believe. In fact, much day-to-day decision making in academia isn't all that different from corporate decision making, and where substantive differences exist, there are compelling reasons for them.

And on the other side, the corporate governance model is far more collaborative than many academics acknowledge. Every complex business has numerous committees, consults widely with its employees, and works hard to engender a sense of ownership and participation in its work force. The supposed "top-down" management style is not nearly the monolithic dictatorial structure that is sometimes portrayed by academia.

Thus, in the debate about university governance, the real issue is not about imagined "either-or" choices of governance extremes, but rather of appropriate balance. On a line that stretches from unilateral decision making at one end, to total egalitarian democracy at the other, where should universities ideally be situated? And more fundamentally, what are the guiding principles that determine this point on the continuum? (Garland, 2004)

Ætla má að svipað viðhorf komi t.d. fram hjá rektor Kennaraháskóla Íslands þegar hann staðhæfir: „Þessi „lýðræðislega stjórnun jafningja“ [...] stenst ekki, að mínu mati, við breyttar aðstæður. Finna þarf form sem brúar bil milli „jafningjastjórnunar“ og nútímalegri stjórnunarháttanna. Mikilvægt er að stjórnsýsla háskóla verði skipulögð á grundvelli sérstöðu háskóla sem fræðasamfélags háskólakennara, annarra sérfræðinga og stúdenta, en sé jafnframt í takt við tengsl ákvarðana og ábyrgðar sem einkennir nútímalega stjórnunarhætti stofnana og fyrirtækja.“ (Ólafur Proppé, 2004).

Ýmsir hafa reynt að skilgreina þau grundvallargildi sem þurfi að halda í heiðri í starfi háskóla. Nefna má yfirlýsingu samtaka bandaríkra háskólakennara frá árinu 1940 um akademískt frelsi og fastráðningu kennara (1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure). Hér á landi hefur m.a. rektor Viðskipta-háskólans á Bifröst bent á mikilvægi þess að háskólasamfélagið setji sér sam-eiginlegar grundvallarreglur til að tryggja akademískt frelsi, gæði í háskólastarfi og sjálfstæði háskóla, hvernig svo sem eignarhaldi og rekstrarformi þeirra er háttað. „Slíkri „stjórnarskrá“ íslenskra háskóla ættu allir þeir skólar að lúta sem vilja bera sæmdarheitið háskóli. Samstarfsnefnd háskólastigsins og ráðuneyti menntamála eiga að hafa frumkvæði að þessari mikilvægu vinnu.“ (Runólfur Ágústsson, 2004)

Ljóst er að víða eiga sér stað breytingar á stjórnun háskóla. Þær ganga þó mislangt og oft er reynt að laga „nútimalega“ stjórnarhætti að hefðbundnu stjórnskipulagi skólanna. Í Svíþjóð voru gerðar breytingar 1993 í þá átt að auka sjálfstæði háskóla. Háskólaráðin eru skipuð 15 mönnum og er meirihlutinn (8) skipaður af stjórnvöldum. Þrír eru kosnir af kennurum og þrír af nemendum. Að auki á rektor sæti í háskólaráðinu, áður sem formaður en frá 1997 er formaður ráðsins skipaður af stjórnvöldum og má ekki starfa hjá skólanum. Stjórnvöld skipa rektor til sex ára með möguleika á framlengingu í tvö þriggja ára tímabil. Bæði í Noregi og Danmörku hafa verið gerðar breytingar á stjórnun háskóla á undanförunum árum. Fjárhagslegt sjálfstæði þeirra hefur verið aukið og stjórnskipulag endurskoðað svo eitthvað sé nefnt. Í lögum um háskóla í Noregi var t.d. kveðið á um að stjórnun háskólanna skuli vera tvíþætt. Rektor var ábyrgur fyrir akademísku starfi og aðstoðarrektor (*prorektor*) fyrir rekstrar- og stjórnsýsluþættinum. Eftir breytingar á háskólaögunum 2002 gátu skólarnir hins vegar sjálfir ákveðið hvort þeir skiptu ábyrgð milli tveggja stjórnenda eða fælu hana einum. Í tillögum að lagabreytingum sem liggja fyrir norska stórþinginu er rektorum háskóla færð aukin ábyrgð og skýrt tekið fram að þeir einir beri ábyrgð á faglegri og rekstrarlegri stjórnun skólans. Háskólaráð (*universitetsstyret*) fær aukin völd með lagabreytingunni og ræður því t.d. hvort rektor er kosinn innan skólans eða ráðinn af því. Heimilt er að velja utanaðkomandi aðila í starfið. Háskólaráðið setur rektor erindisbréf eða starfsreglur. Að mörgu leyti verður hlutverk rektors líkara starfi framkvæmdastjóra fyrirtækis. Rektor og aðstoðarrektor víkja úr ráðinu en í stað þeirra koma tveir fulltrúar kennara. Háskólaráð norskra háskóla verða því þannig skipuð að menntamálaráðuneytið skipar formann og þrjá aðra utanaðkomandi aðila, 4 eru valdir af kennurum, 1 af öðrum starfsmönnum og 2 af nemendum. Aðilar innan háskólans munu eftir sem áður skipa meirihluta háskólaráðsins og reyndar hefur verið gerð tillaga um að skólarnir tilnefni sjálfir hina utanaðkomandi fulltrúa. Með þessum breytingum á stjórnun háskóla er talið að háskólaráðin styrkist og hlutverk þeirra verði skýrara gagnvart skólunum og stjórnvöldum.

Úttekt á stjórnskipulagi norskra háskóla

Með auknu sjálfstæði norskra háskóla hefur verið gerð meiri krafa um skilvirka innri stjórnun. Norska ríkisendurskoðunin hefur gert margvíslegar úttektir á stjórnkerfi háskólanna og hin síðari ár hefur sérstaklega verið bent á veikleika í fjármálastýringu þeirra. Í nýlegri úttekt var metið hvort þær aðferðir (*verktøy og prosedyrer*) sem beitt er við stjórnun háskóla henti starfsemi þeirra. Þær spurningar sem leitað var svara við lútu að ábyrgð stjórnenda og hvernig stjórnunarlegar leiðbeiningar nýttust við stjórnun skólanna. Úttektin sýndi að ábyrgð stjórnenda í norskum háskólum var ekki nægjanlega skýr. Starfslýsingar voru ófullnægjandi og verkferlar sem skólarnir eiga að vinna eftir óljósir. Mikill munur reyndist vera á milli háskóla hvernig staðið var að starfslýsingum og stjórnunarlegum leiðbeiningum. Í skýrslunni kemur fram að lítið var um skriflega verkferla og leiðbeiningar en að flestir stjórnendur teldu hlutverk sitt vel skilgreint. Hin eiginlega stjórnun fer fram á jafningjagrundvelli með óformlegum samtölum og fundum. Starfsreynsla, hefðir og stofnanamenning á hverjum stað hefur mikil áhrif á hvernig stjórnendahlutverkið hefur þróast og með hvaða hætti ábyrgð og samskipti eiga sér stað milli stjórnenda á mismunandi stjórnunarstigum. Ein af niðurstöðum um ábyrgðar- og

stjórnunarþáttinn er sú að ekki sé nóg að breyta stjórnskipulagi skólanna til að bæta árangurs- og gæðastýringu heldur þurfi að taka upp markvissa vinnuferla og skýrar starfslýsingar til að ljóst sé hvert hlutverk og ábyrgðarsvið stjórnenda er. Heimild: Ríkisrevisjónen (2004).

Stjórnskipulag breskra háskóla er skilgreint í stofnskrám þeirra og er yfirleitt í meginatriðum svipað. Háskólaráð (*council, board of governors*) leggur meginlinur um starfsemi skólans; akademískt ráð (*senate, academic board*) hefur umsjón með málum er varða innri starfsemi skólans, t.d. kennslu, rannsóknir og önnur akademísk málefni; auk þess hafa ýmsar nefndir hver með sinn málaflokk að gera. Rektor er æðsti stjórnandi skólans (skólarnir hafa mismunandi heiti á þessu embætti, t.d. „rector“ eða „vice chancellor“) og fer ásamt öðrum stjórnendum með daglegan rekstur, en hlutverk stjórnendahópsins getur verið misjafnt frá einum skóla til annars. Almennt má segja að í gamalgrónum háskólum gegni kennarar tímabundið hluta af þessum störfum en í nýrri skólunum (skólum sem breytt var í háskóla árið 1992) er oftast um að ræða fastar stjórnunarstöður. Í auknum mæli tíðkast að utanaðkomandi aðilar, t.d. úr atvinnulífinu, séu ráðnir til stjórnunarstarfa við breska háskóla (OECD, 2004e). Sama hefur átt sér stað t.d. í Bandaríkjunum þar sem í vaxandi mæli tíðkast að ráða stjórnendur háskóla (rektora og deildarforseta) utan þeirra, en að jafnaði er um að ræða einstaklinga sem sameina góðan akademískan bakgrunn og stjórnunarreynslu, oft vegna fyrri starfa við aðra háskóla. Athyglisvert er að stórir og þekktir einkaskólar, t.d. Stanford-háskóli, hafa kosið að halda í mörg einkenni jafningjafyrirkomulags þrátt fyrir að hafa innleitt ýmsar breytingar á stjórnarháttum (Ingjaldur Hannibalsson, 2004a).

4.3. Stjórnskipulag Háskóla Íslands, viðhorf til þess og samanburður við aðra háskóla

Í lögum um háskóla frá árinu 1997 eru almenn ákvæði um stjórnun og skipulag háskóla en nánari ákvæði um Háskóla Íslands koma fram í sérlægum um hann frá árinu 1999. Báðum þessum lögum er ætlað að setja einfaldar meginreglur um starfsemi háskóla, hvort sem þeir eru ríkis- eða einkareknir. Löginn ganga út frá því að ríkisreknir háskólar séu sjálfstæðar ríkisstofnanir og að yfirstjórnir þeirra taki ákvörðun um fyrirkomulag kennslu, námskeiða, námsmats og rannsókna. Háskólinn fékk aukið vald til þess að setja sjálfur reglur um ýmis atriði er varða skólann án atbeina menntamálaráðherra og nokkrir málaflokkar sem áður heyrðu undir ráðuneytið færðust til skólans, t.d. ráðning kennara.⁷

Við breytingarnar var að mestu haldið í það stjórnskipulag sem lengi hafði verið innan skólans og einkennist af valddreifingu og jafningjastjórnun. Í greinargerð með frumvarpi til laga um skólann kemur fram að styrkja eigi háskóladeildir sem grunneiningar skólans, bæði fjárhagslega og faglega, m.a. með því að færa ákvörðunarvaldið sem næst vettvangi þannig að sem flestum málum sem varða daglega starfsemi sé ráðið þar til lykta. Enn fremur segir þar að áhersla á sjálfstæði deilda og deildir sem grunneiningar í starfsemi Háskólans sé eðlileg því að þar fari

fram kjarni þess starfs sem er meginhlutverk Háskólans, þ.e. rannsóknir og kennsla. Á sama hátt sé í frumvarpinu lögð áhersla á aukið fjárhagslegt sjálfstæði deilda en þeim og rannsóknastofnunum sé heimilt að stunda þjónusturannsóknir og standa fyrir endurmenntun og fræðslu fyrir almenning gegn endurgjaldi.

Jafnframt voru gerðar breytingar til að styrkja yfirstjórn skólans og „þjóna þeim markmiðum að auka lýðræði í stefnumótun og skilvirkni í daglegum rekstri“, eins og það er orðað í greinargerð með frumvarpinu. Meðal annarra nýmæla var ný stofnun, háskólafundur, sem hefur það hlutverk að móta stefnu í sameiginlegum málefnum Háskólans og veita umsagnir um meginreglur er varða stjórnskipulag hans. Háskólafundinum er ætlað að vera eins konar þing háskólamanna þar sem saman koma fulltrúar einstakra deilda og stofnana Háskólans, auk fulltrúa starfsmanna stjórnsýslunnar, stúdenta og þjófólífs.

Fækkað var í háskólaráði og samsetningu þess breytt. Rökin voru m.a. þau að með fámennara háskólaráði mætti stuðla betur að skilvirkni í starfi þess. Deildarforsetar allra deilda eiga ekki lengur sæti í ráðinu heldur kjósa deildirnar fjóra fulltrúa í það og menntamálaráðherra skipar tvo fulltrúa „þjófólífs“, þ.e. einstaklinga utan skólans. Samkvæmt eldri lögum um skólann var rektor kjörinn til starfa af kennurum, öðrum starfsmönnum og nemendum, en með nýjum lögum fékk menntamálaráðherra það hlutverk að staðfesta slíkt kjör með því að skipa rektor til fimm ára samkvæmt tilnefningu háskólaráðs og að undangengnum almennum kosningum í Háskólanum. Háskólaráðið setur reglur um hvernig staðið skuli að kosningu, tilnefningu og embættisgengi rektors, eftir umsögn háskólafundar. Breytingin felur ekki í sér að ráðherra og háskólaráð geti haft meiri áhrif á hver gegnir rektors-embætti við skólann enda segir í greinargerð með frumvarpinu að það sé „ótvírætt, samkvæmt lagagreininni, að tilnefning í embætti rektors ræðst af almennum kosningum í Háskólanum“.

Margir aðilar koma að stjórn skólans, háskólaráð, háskólafundur, rektor og sameiginleg stjórnsýsla, deildarfundir, deildarráð, deildarforsetar, skorarfundir og skorarformenn, auk stjórnar og forstöðumanna stofnana (sjá lýsingu á stjórnkerfi Háskóla Íslands í viðauka). Hér á eftir er stiklað á stóru um skipulag skólans, kynnt sjónarmið sem fram hafa komið um það og það borið saman við stjórnskipulag nokkurra erlendra háskóla.

Þó háskólaráð gegni yfirleitt mikilvægu hlutverki innan háskóla getur það verið með nokkuð ólíkum hætti eftir skólum. Hlutverk háskólaráða í norrænum háskólum virðist mjög sambærilegt við það sem tíðkast hjá Háskóla Íslands. Nokkur munur er samt á því hvernig háskólaráðin eru samsett, t.d. er þróun í átt til þess að fjölga utanaðkomandi aðilum í ráðunum. Eins og fram hefur komið var skipun háskólaráðs við Háskóla Íslands breytt með því að fækka í ráðinu og auka hlut utanaðkomandi aðila. Engu að síður er ráðið að stærstum hluta skipað fulltrúum sem valdir eru innan skólans. Fjöldmenn ráð hafa stundum þótt þung í vöfum og hafa sams konar breytingar víða verið gerðar og háskólaráð jafnvel að stærstum

hluta eða eingöngu skipuð utanaðkomandi aðilum. Rök fyrir því að velja aðila utan skóla til setu í háskólaráði eru m.a. að þeir séu síður bundnir af ýmiss konar hagsmunagæslu innanhúss og að fleiri sjónarmið komist að í rekstri skólanna. Rök á móti gætu verið að slíkir aðilar þekki síður til starfsemi skólanna og oft geti verið óljóst með hvaða hætti þeir líta á hlutverk sitt, t.d. hvort þeir eigi að sitja sem fulltrúar tiltekinna hagsmunahópa og gæta hagsmuna þeirra. Ein leið sem sums staðar hefur verið farin, t.d. í Noregi, til að reyna að samræma slík sjónarmið er að háskólaráðið sjálft velji utanaðkomandi fulltrúa til setu í ráðinu. Þá hafa verið nokkuð skiptar skoðanir á því hvort æskilegt sé að rektor eigi sæti í háskólaráði og stjórn jafnvel störfum þess. Ýmsir hafa talið slíkt fyrirkomulag óheppilegt þar sem ráðinu er m.a. ætlað að hafa eftirlit með störfum rektors og annarra stjórnenda. Í nýjum norskum háskólalögum er ekki lengur gert ráð fyrir að rektor og aðstoðarrektor eigi sæti í háskólaráði.

Í könnun meðal starfsmanna kom fram að um 46% akademískra starfsmanna skólans voru mjög eða frekar sammála því að hlutverk háskólaráðs væri skýrt en 56,3% starfsmanna stjórnsýslu. Ætla hefði mátt að hlutföllin væru hærri þar sem t.d. lög kveða skýrt á um hlutverk ráðsins. Ljóst er hins vegar að mörgum deildarforsetum finnst þeir hafa fjarlægst háskólaráðið eftir þær breytingar sem gerðar voru á skipun þess 1999 og að æskilegt sé að hver deild öðlist þar aftur fast sæti. Sama kann að gegna um ýmsa aðra starfsmenn skólans og hugsanlegt er að minni aðkoma deilda að starfi ráðsins skýri að einhverju leyti svör við spurningunni. Þá kom fram í viðtölum við suma starfsmenn að þeir teldu háskólaráð stundum taka ákvarðanir sem gögnuðust deildum misvel, en ljóst er að aðstæður deilda geta verið mjög mismunandi og ekki víst að almennar reglur sem ætlað er að gilda um starfsemi allra deilda henti öllum jafn vel.

Þótt sumum þætti hlutverk háskólaráðs ekki nægjanlega skýrt voru fleiri á því að hlutverk háskólafundar væri óljóst og það viðhorf heyrðist að fundurinn væri „þunglamaleg samkoma þar sem lítið gerist“. Aðrir töldu að þetta væri góður umræðuvettvangur þar sem mikilvæg skoðanaskipti færu fram. Fremur lítil reynsla er komin á störf háskólafundar og kann það að skýra þessa niðurstöðu. Jafnframt hefur verið á það bent að efla þyrfti stöðu háskólafundar, fella margvísleg nefndarstörf undir hann og endurskoða verkaskiptingu hans gagnvart háskólaráði (Ingjaldur Hannibalsson, 2004b).

Hlutverk æðsta stjórnanda háskóla getur verið mismunandi eftir skólum, ekki síst aðkoma hans að fjármálum og rekstrarlegri stjórnsýslu. Sums staðar er gerður greinarmunur á annars vegar akademískri og hins vegar fjárhags- og rekstrarlegri stjórnsýslu. Við Háskóla Íslands er rektor yfirmaður beggja en annars staðar eru dæmi um að aðstoðarrektor (*universitetsdirektør, prorektor, provost*) eða aðrir stjórnendur gegni veigamiklu hlutverki í sameiginlegri stjórnsýslu. Við suma háskóla er rektorsstarfið fremur heiðursembætti. Hann veitir gráður og nafnbætur fremur en að gegna eiginlegu stjórnunarhlutverki. Annars staðar á Norðurlöndum hefur tíðkast að aðstoðarrektor annist að mestu fjárhags- og rekstrarleg málefni háskóla en

rektor sinni frekar málefnum er varða kennslu, rannsóknir og aðra faglega þætti, stefnumótun og samskipti út á við. Þessi tvískipting á æðstu stjórn háskólanna virðist samt heldur á undanhaldi, t.d. er ekki lengur mælt fyrir um hana í Noregi heldur beinlínis tekið fram að rektor einn beri ábyrgð á faglegri og rekstrarlegri stjórnun. Eins og áður segir er rektor Háskóla Íslands valinn í almennum kosningum í skólanum en skipaður af menntamálaráðherra eftir tilnefningu frá háskólaráði. Við ýmsa aðra háskóla er ekki kosið um rektor heldur er hann skipaður af stjórnvöldum. Ýmsir hafa orðið til þess að benda á að kosningafyrirkomulagið tryggji ekki alltaf að hæfasti einstaklingurinn, sem oft er lýst sem samblandi akademísks leiðtoga og faglegs stjórnanda, veljist í embætti rektors, ekki síst ef kennarar skólans eru einir kjörgengir. Þá sé niðurstaða slíks vals oft málamiðlun milli ólíkra afla og hagsmuna innan skólanna sem geti veikt stjórnunarhlutverk þess sem gegnir embættinu. Í vaxandi mæli tíðkast að stjórnendur háskóla séu valdir af háskólaráðum í stað þess að kosið sé um þá. Innan Háskólans er meirihluti starfsmanna ánægður með fyrirkomulagið á vali rektors. Akademískir starfsmenn eru reyndar hlynntari því (75,7%) en aðrir starfsmenn skólans (60,5%). Þá telja flestir hlutverk rektors vera skýrt.

Staða háskóladeilda og hlutverk deildarforseta er ekki síður mikilvægt. Því meir sem háskólar stækka og fjölbreytni starfseminnar eykst, því erfiðara er fyrir einn einstakan stjórnanda að hafa yfirsýn um starfsemina. Stærri háskólum er reyndar oft stjórnað sem mörgum mjög sjálfstæðum undirskólum eða deildum. Við evrópska háskóla eru deildarforsetar oft kosnir til ákveðins tíma innan deildar en annars staðar eru þeir skipaðir af yfirstjórn skólans. Síðarnefnda fyrirkomulagið er t.d. nokkuð algengt í Bandaríkjunum. Stundum fást deildarforsetar aðallega við akademísk málefni en í öðrum tilfellum eru þeir einnig ábyrgir fyrir stjórnun og stefnumótun deilda. Telja verður að innan Háskóla Íslands sé sjálfstæði háskóladeilda mikið, ekki síst í faglegum málum en einnig í vaxandi mæli hvað varðar fjármál og rekstur. Engu að síður er mjög almennt viðhorf innan skólans, einkum hjá kennurum og öðrum akademískum starfsmönnum, að auka ætti stjórnunar- og fjárhagslegt sjálfstæði deilda. Ýmsar ástæður eru tilgreindar sem rök fyrir þessu en margir telja að með auknu sjálfstæði fengju deildirnar hluta þeirra fjármuna og mannafla sem núna er varið til sameiginlegrar stjórnsýslu skólans. Þá telja sumar deildir sig „niðurgreiða“ rekstur annarra deilda ef miðað er við reiknilíkan vegna kennslufjárveitinga til háskóla. Þessa togstreitu og „deildarhyggju“ má sjálfsagt skýra með stækkun skólans og því að á meðan sumar deildir hafa eflst er staða annarra veikari.

Ólík viðhorf til sameiginlegrar stjórnsýslu skólans komu greinilega fram í könnun meðal starfsmanna. Um helmingur (49,8%) akademískra starfsmanna taldi umfangið of mikið meðan aðeins 28,5% starfsmanna stjórnsýslu (deilda og sameiginlegrar) voru þessarar skoðunar. Annað sem kom fram í viðtölum er mismunandi skilningur manna á hlutverki miðlegrar stjórnsýslu. Sumir líta svo á að hún sé og eigi bara að vera stoðdeild sem sinni þjónustu við aðrar deildir skólans meðan aðrir viðurkenna hana líka sem yfirstjórn skólans.

Áberandi var hve mikil gagnrýni kom fram á fjármálastjórn og reikningshald skólans en mikið var kvartað yfir skorti á tímanlegum og réttum upplýsingum um fjárhagsstöðu deilda og einstakra verkefna á þeirra vegum. Einn starfsmaður orðaði þetta svo: „Þegar leitað er upplýsinga um stöðu deildarinnar koma þær þær upplýsingar bæði seint og illa, og loks þegar þær koma er ekkert að marka þær því þá á eftir að færa tekjur/gjöld marga mánuði aftur í tímann.“ Ýmsar skýringar hafa verið gefnar á þessu ástandi, t.d. erfiðleikar við að taka í notkun nýtt bókhaldskerfi sem hefur tafið mjög alla vinnu við bókhald skólans og færsla þess um langt skeið verið mjög á eftir þótt það horfi reyndar til betri vegar. Einnig liggur fyrir að afstemmingum og innheimtu á viðskiptakröfum skólans, sem námu 329 m.kr. í árslok 2003, hefur alls ekki verið sinnt nægjanlega vel. Einnig þarf að huga betur að afstemmingum á bankareikningum og skráningu lausafjármuna í eignaskrá.

Vart þarf að taka fram að fyrir stofnun eins og Háskóla Íslands, sem hefur með höndum mjög umfangsmikinn rekstur þar sem halda þarf utan um fjárhag margra deilda, stofnana og verkefna, skiptir miklu máli að fjárhagsupplýsingar séu bæði réttar og að þær séu uppfærðar með viðunandi hætti. Að öðrum kosti er ekki hægt að ætlast til að aðilar innan skólans geti framfylgt fjárhagsáætlunum og haldið utan um fjármál vegna verkefna sem þeir bera ábyrgð á. Það er mat Ríkisendurskoðunar að nokkuð hafi skort á að yfirstjórn skólans væri nógu vakandi yfir þeim vandamálum sem finna má í reikningshaldi skólans. Ríkisendurskoðun vinnur nú í samráði við yfirstjórn skólans og fjárreiðudeild hans að úrbótum og tillögugerð til lausnar þessa vanda og tekur sú skoðun m.a. til skipulags- og stjórnunarlegra þátta.

Stjórnun deilda er í höndum deildarfundar, deildarráðs og deildarforseta, en staða þeirra hefur verið að styrkjast sem stjórnenda. Fram hefur komið að langflestir starfsmenn telja hlutverk deildarforseta skýrt. Hins vegar kom vel fram að deildarforsetar hafa nokkuð mismunandi skoðanir á hlutverki sínu. Dæmi voru um að þeir teldu sig fyrst og fremst vera í fyrirsvari deildarinnar út á við meðan aðrir litu ekki síður á sig sem yfirmann og stjórnanda hennar. Síðara viðhorfið er reyndar í betra samræmi við áherslur innan skólans um að styrkja deildarforseta sem stjórnendur. Misjöfn afstaða manna ræðst sjálfsagt nokkuð af hefðum innan hverrar deildar en jafnframt virðist ljóst að bakgrunnur manna og áhugi á starfinu, t.d. hvort þeir hafi beinlínis sóst eftir því, ræður þarna miklu um. Innan skólans er almenn ánægja með að starfsmenn deilda kjósi deildarforseta. Sama máli gegnir um val á skorarformönnum, en margt af því sem segir um stöðu deildarforseta á allt eins við um þá.

4.4. Stefnumótun hjá Háskóla Íslands

Hér hefur aðallega verið rætt um stjórnun skólans út frá rekstrarformi og skipulagsmálum. Slikir þættir skipta vissulega miklu máli en ekki er síður ástæða til að fjalla um stjórnun skólans eins og hún birtist í stefnumótun og markmiðssetningu.

Háskólafundur er m.a. ætlað að móta og setja fram sameiginlega vísinda- og menntastefnu Háskólans. Slík stefna var fyrst samþykkt á háskólafundum í apríl 2001 en síðan hafa einu sinni verið gerðar breytingar á henni. Stefnan er eins konar yfirlýsing um það hvað Háskólinn er og vill vera. Ætlunin er að stefnan verði endurskoðuð á að minnsta kosti tveggja ára fresti.

Vísinda og menntastefna Háskóla Íslands

Vísinda- og menntastefna Háskólans er greind í þrjú meginkafla sem fjalla um kennslu, rannsóknir og fræðslu og þjónustu. Þessir kaflar greinast síðan í þrjú þætti: Stefnu, framkvæmd og útfærslu og umsjón og ábyrgð.

Kennsla

Þegar lítið er til kennslu kemur m.a. fram að metnaður Háskólans sé að vera í fremstu röð með vandaðri kennslu sem stenst fræðilegan samanburð á alþjóðlegum vettvangi. Meginmarkmið kennslu er að þjálfa nemendur til að sinna sjálfstætt vísindalegum verkefnum og takast á við margvísleg störf í þjóðfélaginu. Þá segir að meginmarkmið náms við Háskóla Íslands sé að nemendur öðlist þroska og temji sér ögun í vinnubrögðum, tileinki sér þekkingu og geti beitt henni og hagnýtt á sjálfstæðan, skapandi og gagnrýninn hátt og til öflunar nýrrar þekkingar. Jafnframt er kveðið á um að efla eigi framhaldsnám á sem flestum fræðasviðum, bjóða upp á nýjar greinar í grunnámi og efla samstarf Háskólans við erlenda háskóla. Þá er kveðið á um hvernig útfæra skuli þessa stefnu, m.a. að einstakar deildir skuli skilgreina markmið námskeiða og námsins í heild.

Rannsóknir

Stefnan er m.a. sú að Háskólinn skipi sér í fremstu röð með vönduðum rannsóknnum. Kennarar og sérfræðingar hafa rannsóknafrelsi en í því felst að þeir velji sér sjálfir viðfangsefni. Þá er stefnan að bjóða upp á öflugt rannsóknánám á sem flestum fræðasviðum. Þá er kveðið á um framkvæmd og útfærslu stefnunnar þar sem skýrt er hvað skólinn ætlar að gera til að vinna að stefnunni, t.d. skal starfsfólk Háskólans leitast við að sækja um styrki úr rannsóknasjóðum. Þá mun Háskólinn leitast við að tryggja aðgang að upplýsingum, bókum og öðrum ritum.

Fræðsla og þjónusta

Þar er stefnan m.a. sú að háskólakennarar og sérfræðingar skuli eftir því sem unnt er stuðla að því að fræðigreinar þeirra komi að gagni fyrir samfélagið. Í því sambandi eiga þeir að upplýsa almenning um fræðigreini sína. Þá er kveðið nánar á um framkvæmd og útfærslu þar sem skylda er lögð á háskólafolk að veita bæði íslensku þjóðfélagi sem og hinu alþjóðlega vísindasamfélagi þjónustu. Það skuli þeir m.a. gera með því að sinna nefndarstörfum og ráðgjöf.

Alls staðar er kveðið á um hver beri ábyrgð á framkvæmd og endurskoðun stefnunnar.

Háskólafundur hefur jafnframt samþykkt stefnu í einstökum málaflokkum, svo sem á sviði gæðamála (sbr. umfjöllun í 3. kafla skýrslunnar), starfsmannahalds, jafnréttis og alþjóðasamskipta.⁸ Margir aðilar innan skólans koma að þessari vinnu, rektor og sameiginleg stjórnarsýsla, einstakar nefndir og vinnuhópar, deildir, stofnanir og háskólafundur. Ábyrgð á framkvæmd stefnu í einstökum málaflokkum ræðst

af því um hvaða málaflokk er að ræða, t.d. ber siðanefnd að hafa eftirlit með framkvæmd siðareglna og koma með tillögur til breytinga ef hún telur þörf á.

Hlutverk Háskóla Íslands er að mati langflestra starfsmanna (90%) mjög skýrt en heldur færri (70%) telja að hann hafi skýra framtíðarsýn. Það virðist því sem starfsmenn séu tiltölulega ánægðir með hvernig staðið hefur verið að stefnumótun innan skólans, að stefnan hafi verið vel kynnt fyrir starfsmönnum og þeir séu meðvitaðir um hana. Mikill stuðningur er við þá stefnu skólans að leggja ríka áherslu á rannsóknir, ekki síst meðal kennara og annarra akademískra starfsmanna (93%).

Nánari útfærsla á vísinda- og menntastefnu skólans kemur fram í markmiða- og aðgerðaáætlun fyrir árin 2002-2005. Þar eru sett fram þrjú meginmarkmið og tilgreint til hvaða aðgerða verði gripið á tímabilinu til að ná þeim. Markmiðin eru: 1) að gera Háskólann að enn öflugri rannsóknarháskóla en nú, 2) að auka fjölbreytni námsins og efla alþjóðleg samskipti, 3) að bæta starfsskilyrði í háskóla-samfélaginu. Að gerð markmiða- og aðgerðaáætlunarinnar kom stór hópur manna innan skólans, m.a. rektor, deildarforsetar, háskólaráð og háskólafundur. Nú liggur fyrir að huga þarf að gerð nýrrar áætlunar en í nýjum samningi við menntamálaráðuneytið er kveðið á um gerð fimm ára áætlunar. Skólinn hefur einnig gert áætlun um framhaldsnám til ársins 2005 sem kynnt var á háskólafundum og í háskólaráði haustið 2000. Þar eru jafnframt sett fram vel skilgreind markmið sem skólinn hefur sett sér að ná á þessu sviði. Nefna má t.d. að Háskólinn setti sér það markmið að stækka hóp þeirra sem stunda framhaldsnám í 1000 manns þannig að hann verði 15-20% af heildarnemendafjölda.

Skólinn hefur sett þann fyrirvara við ofangreind markmið að aðgerðir til að ná þeim komi til með að auka kostnað skólans og þörf sé á hærri fjárveitingum, t.d. að fjárveitingar til rannsókna verði jafnháar fjárveitingum til kennslu, framlag fáist til að standa undir rekstri fámennra deilda og að einkaleyfisgjald Happpdrættis Háskóla Íslands lækki.

Til viðbótar við stefnu og áætlanir skólans alls er ætlast til að einstakar deildir og stofnanir setji fram þróunaráætlanir sem nái til allra meginverkefna þeirra, þ.e. kennslu, rannsókna, fræðslu og þjónustu. Við það var miðað að þróunaráætlun fjalli um helstu þætti í starfi deilda og stofnana, núverandi stöðu þeirra og áætlun til fimm ára. Í vísinda- og menntastefnu kemur einnig fram að hver háskóladeild skuli móta sína eigin stefnu og áherslur á vettvangi deildarfunda að frumkvæði deildarforseta. Til að auðvelda deildunum þessa vinnu var þeim sent leiðbeiningarrit þar sem fram kom hvað ætti að koma fram í þessum áætlunum. Þetta leiðbeiningarrit eða efnisyfirlit byggði á gátlista sem tekinn var saman samkvæmt reglum menntamálaráðuneytis um sjálfsmat deilda Háskólans og með hliðsjón af lögum um Háskóla Íslands, reglugerð fyrir Háskóla Íslands, drögum að vísinda- og menntastefnu Háskóla Íslands, starfsmannastefnu hans, jafnréttisáætlun og stefnu í alþjóðasamskiptum.

Í framhaldinu unnu allar deildir skólans og stofnanir slíkar áætlanir, ýmist deildarforseti eða sérstakur starfshópur, og voru drög síðan lögð fyrir deildarfund. Allir deildarforsetar kynntu svo áætlanir sínar á háskólafundi og jafnframt skoðuðu nefndir skólans þá þætti þeirra sem eru á þeirra sviði. Langflestar áætlanirnar eru vel unnar og hafa skilgreind markmið um hverju stefna beri að. Þær einkennast samt mjög af óskum sem kalla á frekara fjármagn. Þá hafa fáar deildir gert aðgerða-áætlanir um það hvernig þær skuli ná markmiðunum og í mörgum deildum er ekki unnið eftir áætlununum. Í öðrum deildum eru menn mjög meðvitaðar um áætlanir og vinna eftir þeim, endurskoða þær og taka stöðuna á hverju ári. Yfirstjórn skólans hefur einu sinni kallað eftir upplýsingum um hvernig deildum gangi að ná markmiðum sínum, en svo virðist sem það hafi ekki hreyft nægjanlega við öllum. Einn deildarforseti orðaði þetta svo að „ef menn vilji vinna eftir þessu þá gera þeir það, annars ekki“. Aðrir kvörtuðu yfir að þeim fyndist yfirstjórn skólans ekki fylgjast nógu vel með framkvæmd áætlana og meðan svo sé „hafi þeir nóg annað að gera“. Samkvæmt þessu virðist það ráðast mjög af afstöðu einstakra deildarforseta hversu vel unnið er eftir þessu kerfi. Hafi þeir ekki áhuga fylgja þeir ekki áætlununum eftir. Hér þarf sýnilega betri tengingu á milli yfirstjórnar og deilda. Mikil vinna hefur verið lögð í stefnumótun skólans og þróunaráætlanir einstakra deilda. Ef þetta stjórnþæki á að virka sem skyldi og gagnast þarf meiri áhuga og hvatningu en jafnframt þurfa þeir sem ábyrgir eru fyrir framkvæmdinni að hafa þá tilfinningu að yfirstjórnin sýni málinu áhuga og fylgist með.

4.5. Umræða og niðurstöður

Eignarhald og rekstrarform æðri menntastofnana eru með ýmsum hætti. Algengast er að háskólar séu reknir sem ríkisstofnanir eða sjálfseignarstofnanir í einhverri mynd. Sjaldgæft er að háskólar séu í formi einkafyrirtækja sem rekin eru með hagnaðarmarkmið eigenda að leiðarljósi Þetta á eins við í ríkjum þar sem einkaskólar eru algengir og hið opinbera gegnir minna hlutverki í velferðarþjónustu en t.d. hér á landi.

Staða ríkisrekinnar og einkarekinnar háskóla á Íslandi er að sumu leyti áþekk en á öðrum sviðum talsvert ólík. Allir háskólar njóta beinna opinberra framlaga, hvort sem þeir eru ríkisreknir eða einkareknir, en framlögin eru nokkuð mismunandi. Fjárveitingar til kennslu eru ákvarðaðar með sama hætti fyrir alla skólana en ríkisreknir skólar fá hærri framlög til rannsókna. Þó að sjálfstæði ríkisrekinnar háskóla hafi verið aukið hafa stjórnendur þeirra áfram minna svigrúm til að taka ákvörðun um ýmis mál en stjórnendur/eigendur einkareknu skólanna. Ríkisskólarnir eru bundnir af stjórnsýslureglum hins opinbera sem gilda almennt fyrir ríkisstofnanir og mæla m.a. fyrir um starfsmannamál, kjaraákvæðanir, upplýsingagjöf, innkaup, lántökuheimildir og fjárfestingar. Reyndar hafa stjórnvöld gert kröfur til allra háskóla, bæði einkaskóla og ríkisskóla, sem eiga að tryggja ákveðin gæði í starfsemi þeirra, sbr. 4. og 5. gr. laga um háskóla nr. 136/1997. Þá má vekja athygli á ákvæðum 30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 sem eftir atvikum

geta átt við um einkareknu skólana, enda eiga samningarnir sem við þá eru gerðir m.a. rætur að rekja til þessa lagaákvæðis.

Mismunandi rekstrarfyrirkomulag háskóla hér á landi hefur stundum orðið uppspretta gagnrýni, t.d. er bent á að einkareknir skólar hafi meiri möguleika til tekjuöflunar þar sem þeir megi innheimta skólagjöld og geti frekar en ríkisháskólar (sérstaklega Háskóla Íslands) lagt áherslu á að kenna vinsælar og tiltölulega ódýrar greinar. Á móti er bent á að ríkisreknir skólar hafi ekki óskað eftir almennri heimild til að innheimta skólagjöld og að þeir fái að jafnaði mun hærri framlög til rannsóknna. Jafnframt hefur talsverð umræða verið um hvort breyta ætti stjórnunarlegu fyrirkomulagi innan ríkisskólanna og jafnvel að gera þá að sjálfseignarstofnunum. Stjórnendur sumra ríkisskóla eða deilda innan þeirra hafa óskað eftir meira sjálfstæði og talið sig með því móti betur geta keppt við einkarekna skóla.

Að baki liggur meðal annars það sjónarmið að almennar reglur ríkisrekstrarins og fyrirkomulag ákvarðanatöku á milli stofnana og ráðuneyta henti illa starfsemi háskóla, ekki síst þegar þeim er ætlað að starfa á samkeppnismarkaði. Aðrir hafa talið nærtækara að reka skólana áfram sem ríkisstofnanir en breyta fremur reglum sem taldar eru íþyngjandi fyrir rekstur þeirra. Reyndar er stundum á það bent að slíkar reglur þjóni oft réttmætum tilgangi, þótt þær virki einnig þunglamalegar í samanburði við frjálst mat stjórnenda. Reglum um dómnefndir háskóla sé t.d. ætlað að tryggja að faglega sé staðið að ráðningum og reglur um uppsagnir starfsmanna eigi m.a. að fyrirbyggja geðþóttaákvæðanir, ómálefnaleg sjónarmið og að sjálfstæði kennara sé ógnað. Það tíðkist líka við háskóla í öðrum löndum, ekkert síður við einkarekna skóla, að nákvæmar og stundum „íþyngjandi“ reglur séu settar um starfsemina eins og að bjóða kennurum möguleika á æviráðningu.

Þrátt fyrir nokkuð ólík sjónarmið um æskilegt rekstrarform ríkisháskóla hefur þróunin engu að síður verið í átt til þess að auka sjálfstæði þeirra og gera stöðu þeirra líkari einkareknum skólum, t.d. með breytingum á lögum um háskóla árið 1999. Í Danmörku hefur rekstrarformi ríkisrekinnna háskóla verið breytt í „sjálfseignarstofnanir innan opinberrar stjórnarsýslu“ og í Noregi eru áform um að ganga enn lengra í að auka sjálfstæði ríkisrekinnna háskóla. Allir háskólar í Bretlandi eru sjálfseignarstofnanir frá fornu fari og njóta stjórnunarlegs sjálfstæðis um innri málefni en þeir eru engu að síður mjög háðir opinberum fjárframlögum. Umræðan þar í landi hefur því frekar snúist um hvernig styrkja mætti fjárhagsstöðu skólanna og gera þá óháðari ríkisframlögum.

Þegar rekstrarform og stjórnunarfyrirkomulag Háskóla Íslands er skoðað kallar einkum tvennt á nánari athugun. Annars vegar sýnist þurfa að huga að stöðu skólans gagnvart stjórnvöldum og samskiptum við þau (ytra stjórnskipulag). Ljóst er að sjálfstæði skólans hefur aukist og að með lagabreytingu árið 1999 var margt sem áður var á forræði menntamálaráðuneytis falið rektor og háskólaráði. Engu að síður eru margvísleg málefni er varða skólann jafnframt á forræði ráðuneytisins og annarra stjórnvalda. Fjölgun nemenda og hækkun launakostnaðar, á sama tíma og

skólinn hefur aukið námframboð, ekki síst á framhaldsstigi, og ýtt undir rannsóknir, hefur t.d. haft áhrif á fjárhagsstöðuna. Við þessu þurfa bæði skólinn og stjórnvöld að bregðast. Getur skólinn aflað meiri ríkisframlaga eða ætti hann að auka tekjur sínar með skólagjöldum? Á hann að grípa til ráðstafana til að takmarka fjölda nýrra nemenda eða endurmeta áherslur í starfseminni og draga saman fjárframlög til sumra deilda og námsgreina til að geta aukið framlög til annarra? Hvorki skólinn né stjórnvöld geta vikist undan að taka af skarið um svo þýðingarmikil mál í starfsemi skólans. Í málum af þessu tagi hlýtur frumkvæðis-skyldan að hvíla á báðum aðilum.

Annað sem gefa þarf gaum í umræðu um rekstrarform háskóla er hvaða hlutverk stjórnvöld ætla annars vegar ríkisháskólum og hins vegar einkaháskólum. Á að gera sömu kröfur til beggja um námsframboð, kennslu og rannsóknir? Eiga allir háskólar að leggja jafna áherslu á að auka námsframboð sitt og efla framhaldsnám? Ætla má að eftir því sem líkari kröfur eru gerðar til háskóla, því meiri verði bein samkeppni milli þeirra og því sterkari krafa komi frá þeim um að rekstrar-umhverfið sé sem líkast, t.d. hvað varðar skólagjöld og framlög til rannsókna.

Hitt atriðið sem sérstök ástæða er til að fjalla um eru stjórnun og samskipti innan skólans, þ.e. innra stjórnskipulag. Það einkennist af miklu sjálfstæði einstakra deilda og sjálfstæði kennara innan deildanna, t.d. við að skipuleggja námskeið og rannsóknir. Kennarar eru jafningjar og við ákvarðanatöku er reynt að ná samstöðu um mál í stað þess að beita valdboði. Aðhald og hvatning ræðst af fræðilegum metnaði einstakra kennara þar sem markmiðið er að öðlast viðurkenningu innan síns fræðasamfélags og oft er ýtt frekar undir það með afkastahvetjandi launakerfi. Þetta fyrirkomulag er vel þekkt í erlendum háskólum, bæði ríkis- og einkareknum, og á m.a. rætur að rekja til hugmynda um sjálfstæði háskólakennara til að kenna og rannsaka það sem þeir telja sannast og réttast (akademískt frelsi). Slíkt stjórnskipulag getur þó stundum verið veikt og þunglamalegt í samanburði við skipulagsheildir sem búa við meiri miðstýringu og hreinna stigveldi.

Háskólinn hefur stækkað mjög mikið á undanförunum árum, umsvifin aukist, starfsemin orðið margþættari og skólinn þurft að mæta aukinni samkeppni. Allt þetta kallar á sífellt meiri kröfur um fagmennsku, þekkingu og reynslu í stjórnun. Stjórnsýsla skólans hefur eflst og tekið við nýjum verkefnum í kjölfar nýrra laga um skólann árið 1999. Skólinn hefur sett sér stefnu á öllum helstu sviðum og innleitt gæðakerfi við að bæta árangur. Að vissu leyti má samt segja að stjórnkerfi skólans hafi ekki ennþá náð að þróast nægjanlega í takt við þetta og ákveðinna vandamála sé tekið að gæta innan þess. Þegar hlutirnir eru í lagi getur jafningjastjórnun virkað vel en hún hentar síður þegar stjórnendur þurfa að taka erfiðar og óvinsælar ákvarðanir. Því fleiri sem koma að ákvörðunum því erfiðara og tímafrekara er að jafnaði að ná samstöðu um aðgerðir, t.d. niðurskurð í starfsemi, samdrátt yfirvinnu, að ráða ekki í störf sem losna eða að segja upp starfsfólki. Þá tryggir þetta fyrirkomulag heldur ekki að alltaf fáist hæfir stjórnendur, sérstaklega ekki ef aðeins innandeildarmenn eru kjörgengir. Góðir fræðimenn eða kennarar eru ekki

endilega hæfustu stjórnendurnir. Staða einstakra deilda innan skólans er nokkuð ólík hvað þetta varðar. Þróunin er ótvírætt í þá átt að einstaklingar sækist eftir að verða deildarforsetar og gegni því sem aðalstarfi lengur en eitt kjörtímabil. Að vissu marki á þetta einnig við um skorarformennsku. Hins vegar eru enn dæmi um að litið sé á þessi stjórnunarstörf sem kvöð sem kennarar skiptast á um að gegna.

Hugsanlega má að einhverju leyti sameina kosti jafningjastjórnunar og fyrirtækjastjórnunar innan skólans, líkt og dæmi eru um hjá erlendum háskólum. Skólinn gæti samkvæmt því haft tvíþætt stjórnkerfi. Annars vegar sameiginlega, miðlæga stjórnarsýslu sem skipulögð væri með svipuðum hætti og hjá fyrirtæki þar sem stjórnin (háskólaráð), að meirihluta skipuð utanaðkomandi aðilum, ræður forstjóra (rektor). Jafnvel mætti fela háskólaráði að ákveða hvernig staðið skuli að ráðningu rektors, t.d. hvort hann skuli kosinn eða ráðinn til starfa. Hins vegar mætti halda í núverandi stjórnkerfi háskóladeilda, ekki síst vegna þess að staða deildarforseta sem stjórnenda deilda er að styrkjast. Til að slíkt stjórnskipulag virki eðlilega þarf að skilgreina vel vald og ábyrgð hvers aðila um sig og tryggja samstöðu þeirra til að forðast ágreining og togstreitu. Ef til vill er nauðsynlegt að rektor geti við tiltekna aðstæður hlutast til um innri málefni deilda, t.d. ef ekki næst samstaða um val á hæfum deildarforseta. Jafnvel virðist koma til greina að hann staðfesti val á deildarforsetum. Samhliða þessu þarf að skilgreina betur stöðu og ábyrgð stjórnenda, rektors, deildarforseta og skorarformanna sem allir gegna lykilhlutverki við stjórnun skólans.

Annað en skylt álitamál í stjórnskipulagi skólans snertir valddreifingu og auknið sjálfstæði háskóladeilda. Margar deildir skólans hafa stækkað og hafa nú fulla burði til þess að taka að sér fleiri verkefni á sviði stjórnarsýslu og þjónustu. Staða deilda er um margt mjög ólík hvað varðar vaxtarmöguleika og samkeppni um nemendur og kennara við aðra skóla. Innan sumra deilda er mikill áhugi á að fá meira stjórnunarlegt og fjárhagslegt sjálfstæði og því telja þær að halda eigi sameiginlegri þjónustu og ákvarðanatöku í lágmarki. Hugmyndir hafa jafnvel komið fram um að skólinn verði eins konar „regnhlíf“ yfir sjálfstæðar deildir og stofnanir, eins og þekkt við ýmsa erlenda háskóla. Jafnvel hefur verið bent á að sameina mætti alla ríkisháskólana í einni stofnun. Segja má að þarna komi fram ólík viðhorf til sameiginlegrar stjórnarsýslu skólans eftir því hvort litið er á hana sem miðlæga yfirstjórn eða þjónustu. Á hinn bóginn hafa margir innan skólans áhyggjur af slíkri „deildarhyggju“ og vilja draga úr henni. Bent er á að skólinn sé þrátt fyrir allt litill í alþjóðlegum samanburði og gæti hugsanlega veikt ef honum yrði í reynd skipt í marga sjálfstæða skóla. Nær sé að huga að auknu samstarfi eða jafnvel sameiningu deilda til að stuðla að meiri samstöðu og búa til sterkari rekstrareiningar. Margir hafa einnig bent á að uppbygging háskólasvæðisins, þar sem starfsemin er dreifð í margar og mjög aðskildar byggingar, sé ekki til þess fallin að ýta undir samskipti og samstöðu innan skólans. Ljóst er að þörf er á frekari umræðu um þessi mál innan skólans og að taka þarf skýra afstöðu til þess hvaða verkefni eigi að fela deildum og hvert sé hlutverk sameiginlegrar stjórnarsýslu skólans. Nauðsynlegt er að fara yfir þá

gagnrýni sem komið hefur fram á samskipti og upplýsingagjöf milli stjórnsýslu og deilda með það í huga að bæta ágalla.

¹ Þar sem áhugavert getur verið að skoða ólíka stöðu einkaskóla eftir opinberri fjármögnun er t.d. í gögnum OECD greint á milli háðra einkaskóla (*government-dependent private institution*) sem að fá meira en 50% af tekjum sínum frá opinberum aðilum eða þar sem laun kennara eru greidd af hinu opinbera, og óháðra einkaskóla (*independent private institution*) sem afla minna en 50% tekna frá hinu opinbera og laun kennara eru ekki greidd af opinberum aðilum.

² Undantekningar eru aðallega háskólar sem sinna kennslu á grunnstigi en leggja litla eða enga áherslu á framhaldsnám og rannsóknir. Ýmsir telja að reka megi slíka háskóla sem einkafyrirtæki með góðum árangri og nefna til dæmis um það University of Phoenix í Arizona.

³ Slík viðurkenning getur hins vegar verið forsenda þess að skóli geti sótt um framlög í opinbera rannsóknarsjóði.

⁴ „All universities are autonomous in the UK, and as such are responsible for their own internal organisation. They arrange their own administration and recruit staff, as they consider appropriate.“ (Theisens, 2003: 46).

⁵ „The existence of an intermediary or buffer body helps to ensure that academic freedom is safeguarded and that HEIs [higher education institutions] are not subject to direct political influence.“ (OECD, 2004e: 7)

⁶ Frekari umfjöllun um þessi sjónarmið er m.a. að finna hjá Downey (1995) og Booth (2001a).

⁷ Nánar er fjallað um tilefni og efnisákvæði laganna í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Háskólamenntun: Námsframboð og nemendafjöldi“ (2004).

⁸ Stefna í einstökum málaflökkum: Starfsmannastefna Háskóla Íslands, Jafnréttisáætlun Háskóla Íslands 2000-2004, Stefna Háskóla Íslands í málefnum fatlaðra, Umhverfisstefna Háskóla Íslands, Stefna Háskóla Íslands í alþjóðasamskiptum, Formlegt gæðakerfi Háskóla Íslands, Siðareglur Háskóla Íslands og starfsreglur siðanefndar Háskólans, Viðmið og kröfur um gæði doktorsnáms við Háskóla Íslands og Málstefna Háskóla Íslands.

Heimildir

Academic Ranking of World Universities (2004). Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University.

Sótt 16. nóvember 2004.

<<http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2004/Statistics.htm>>

Alesina, A. og Giavazzi, F. (2003). Europe's University Challenge.

Sótt 16. nóvember 2004 á Project Syndicate.

<http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php4?id=1093&lang=1>

Bennich-Björkman, L. (2004). Has academic freedom survived? – an interview study of the conditions for researchers in an era of paradigmatic change. Höskoleverket.

Sótt 27. desember 2004.

<<http://www.hsv.se/sv/FileServlet/doc/1822/0422R.pdf>>

Booth, T. (2001a). Slow Death of Tenure Promises Quick Burial for Academic Freedom.

Sótt 13. janúar 2005.

<http://www.caut.ca/en/bulletin/issues/2001_jan/pres_message.asp>

Booth, T. (2001b). The Evolution of University Governance.

Sótt 13. janúar 2005.

<http://www.caut.ca/en/bulletin/issues/2001_feb/presmessage.asp>

Coe, R. (2003a). Collegial Governance -- Who Cares?

Sótt 13. janúar 2005.

<<http://cufabc.harbour.sfu.ca/dispart.php?artid=a1118&subm=issues>>

Commission of the European Communities (2003). Communication from the Commission: The role of the universities in the Europe of knowledge.

Sótt 18. nóvember 2004.

<http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0058en01.pdf>

Downey, J. (1995). The University as Trinity: Balancing Corporation, Collegium, and Community. Louise McBee Lecture. The University of Georgia. Institute of Higher Education.

Sótt 13. janúar 2005.

<<http://www.uga.edu/ihe/lectures/Downey.pdf>>

Etzel, M. P. (2004). More Money, More Problems: Government research funding limits academic freedom. The Harvard Political Review Online. Sótt 27. desember 2004.

<<http://www.hpronline.org/news/2003/06/08/Cover/More-Money.More.Problems-437670.shtml>>

External Peer Review Group (2004). Final Report: Faculty of Law, University of Iceland.

Fitzsimons, M. (2004). Managerialism and the University. New Zealand Journal of Tertiary Education Policy, Volume 1.

Sótt 13. janúar 2005

<<http://www.aus.ac.nz/publications/Ejournal/Vol1No1/No1%20-%20Fitzsimons.pdf>>

FoU-budsjettering i de nordiske landene (2003). TemaNord 2003:555. Nordisk Ministerråd.

Sótt 28. desember 2004.

<<http://www.norden.org/pub/uddannelse/uddannelse/sk/TN2003555.pdf>>

Garland, J. C. (2004). 2004 State of the University Address.

Sótt 13. janúar 2005.

<http://www.miami.muohio.edu/president/stateofuniv/stateofuniv2004_2.cfm>

Gjengedal, K. og Svendsen, N. V. (2004). Vil inn på topp 200.

Sótt 13. desember 2004 á Þá Høyden - Nettavis for UiB.

<<http://www.uib.no/elin/php/phpnyhet2.php3?xmlfil=071204155946.xml>>

Hagsýsla ríkisins (1996). Stjórnsýsla Háskóla Íslands.

Inga Dóra Sigfúsdóttir, Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Allyson Macdonald, Irwin Feller (2005). An Evaluation of Scholarly Work at the University of Iceland. A study carried out for the Ministry of Education, Science and Culture in Iceland.

Ingjaldur Hannibalsson (2004a). University Organization in different cultures. *Rannsóknir í félagsvísindum V*. Háskólaútgáfan.

Ingjaldur Hannibalsson (2004b). Erindi á málþingi Kennaraháskóla Íslands um stjórnun háskóla, 8. desember 2004.

Sótt 20. janúar 2005.

<http://www.khi.is/sidur/umskolann/ректор/malthing2004/ingjaldur_hannibalsson.htm>

Jón Torfi Jónasson (2004). What determines the expansion of higher education?

Rannsóknir í félagsvísindum V. Háskólaútgáfan.

Morgunblaðið (2003). Rektor vill sameina alla ríkisháskóla. Mbl. 16. júní 2003.
Sótt 20. janúar 2005.

<<http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?radnr=700338>>

Nijssen, A.J. (2005). An Audit of the University of Iceland: Work document: broad description and analysis of basic facts about comparable universities in Europe.

NORBAL (2004). Statistikk om avlagte doktorgrader og doktorgradsstudenter i Norden og Baltikum.

Sótt 17. desember 2004.

<<http://www.nifu.no/norbal/nb/nor/startside.html>>

Norges forskningsråd (2003). Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2003.

Sótt 17. desember 2004.

<http://forskingsradet.ravn.no/bibliotek/statistikk/indikator_2003/index.html>

OECD (2004a). Education at a Glance 2004.

OECD (2004b). Financial Management and Governance HEIs: United States. IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education.

Sótt 21. janúar 2005.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/11/0/33642738.pdf>>

OECD (2004c). Financial Management and Governance HEIs: Sweden. IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education.

Sótt 21. janúar 2005.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/21/1/33643714.pdf>>

OECD (2004d). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education.

Sótt 21. janúar 2005.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/10/63/33642717.pdf>>

OECD (2004e). Financial Management and Governance HEIs: England. IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education.

Sótt 21. janúar 2005.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/21/5/33643920.PDF>>

Okubo, Y. (1997). Bibliometric Indicators and Analysis of Research Systems: Methods and Examples. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

Ólafur Proppé (2004). Erindi á málþingi Kennaraháskóla Íslands um stjórnun háskóla, 8. desember 2004.

Sótt 20. janúar 2005.

<<http://www.khi.is/sidur/umskolann/rektor/malthing2004/proppe.htm>>

Report of the Task Force on Academic Freedom (2004). University of Minnesota.

Riksrevisjonen (2004). Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene. Dokument nr.3:3 (2004-2005).

Sótt 14. janúar 2005.

<<http://www.riksrevisjonen.no/PDF/99578493.pdf>>

Ríkisendurskoðun (2004). Háskólamenntun: Námsframboð og nemendafjöldi.

Runólfur Ágústsson (2004). Um frelsi háskóla, stjórnun og rekstrarform.

Sótt 14. janúar 2005.

<http://www.bifrost.is/Default.asp?sid_id=908&tId=2&fre_id=18727&meira=1>

Seglen, P. O. (1996). Kritisk søkelys på forskningsevaluering og forskningsstyring. Forskningspolitikk Nr. 2, 1996, 19. árgangur. (Umfjöllun um bók Hanne Foss Hansen og Birte Holst Jørgensen (1995). „Styring af forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes?“. Forlaget Samfundslitteratur, Fredriksberg, Danmörk.

Sótt 20. desember 2004.

<<http://www.nifu.no/Fpol/2-96/art13.html>>

Sigurlaug Sveinbjörnsdóttir, Anna Sigríður Guðnadóttir og Bjarni Þjóðleifsson (2004). Vísindastörf á Landspítala: Alþjóðlegur og íslenskur samanburður. Læknablaðið 12. tbl 90. árg. 2004.

Sótt 27. desember 2004.

<<http://www.laeknabladid.is/2004/12/nr/1771>>

Skýrsla um forsendur útreikninga nemendaframlaga í reiknilíkani um kennslu við háskóla (2004). Menntamálaráðuneytið.

Skýrsla ytri matshóps (1997). Úttekt á viðskipta- og rekstrarfræðimenntun í Háskóla Íslands, Háskólanum á Akureyri, Samvinnuháskólanum á Bifröst og Tækniskóla Íslands. Menntamálaráðuneytið.

Stefanía Katrín Karlsdóttir (2004). Stjórnun háskóla - hvar liggur ábyrgðin? Morgunblaðið, 28. desember, 2004.

Tam, M. (2001). Measuring Quality and Performance in Higher Education. Quality in Higher Education, Vol. 7, No. 1, 2001.

Tavenas, F. (2003). Quality Assurance: A Reference System for Indicators and Evaluation Procedures. European University Association (EUA).

The Times Higher World University Rankings (2004). The Times Higher Education Supplement.

Sótt 13. desember 2004.

<<http://www.thes.co.uk/worldrankings/>>

Theisens, H. (2003). Higher Education in The United Kingdom. Center for Higher Education Policy Studies.

Vísinda- og menntastefna Háskóla Íslands (2001). Samþykkt á háskólafundi 6. apríl 2001.

Vísinda- og tæknistefna (2004). Forsætisráðuneytið.

Viðauki I. Innlendir og erlendir rannsóknasjóðir

Rannsóknamiðstöð Íslands (RANNÍS) tengjast nokkrir rannsóknasjóðir auk markáætlunar um rannsóknir og þróunarstarf á sviði upplýsingatækni og umhverfismála.

Rannsóknasjóður starfar skv. lögum nr. 3/2003 um opinberan stuðning við vísindarannsóknir. Hlutverk hans er að styrkja vísindarannsóknir á Íslandi. Í þeim tilgangi styrkir sjóðurinn skilgreind rannsóknarverkefni einstaklinga, rannsóknarhópa, háskóla, rannsóknastofnana og fyrirtækja. Rannsóknasjóður veitir styrki samkvæmt almennum áherslum Vísinda- og tækniráðs og samkvæmt faglegu mati á gæðum rannsóknarverkefna, færni þeirra einstaklinga sem stunda rannsóknirnar og aðstöðu þeirra til að sinna verkefninu. Stjórn Rannsóknasjóðs metur umsóknir um styrk úr Rannsóknasjóði að fengnum umsögnum fagraða. Ákvörðun um styrkveitingu skal bundin hinu faglega mati. Stjórn Rannsóknasjóðs er heimilt, að tillögu vísindanefndar Vísinda- og tækniráðs, að veita viðurkenningar fyrir framúrskarandi árangur í vísindarannsóknum af ráðstöfunarfé Rannsóknasjóðs. Stjórn Rannsóknasjóðs fer jafnframt með stjórn Tækjasjóðs. Rannsóknasjóður tók við hlutverki Vísindasjóðs og Tæknisjóðs sem störfuðu skv. eldri lögum. Árið 2004 var úthlutað úr sjóðnum samtals 318,4 m.kr. vegna verkefnis- og rannsóknastöðu-styrkja og 59,5 m.kr. vegna öndvegissstyrkja.

Tækjasjóður - Hlutverk Tækjasjóðs er að veita rannsóknastofnunum styrki til kaupa á dýrum tækjum og búnaði til rannsókna. Við úthlutun úr Tækjasjóði skal taka mið af úthlutunarstefnu Rannsóknasjóðs á hverjum tíma. Tækjasjóður tók við hlutverki Bygginga- og tækjasjóðs sem starfaði skv. eldri lögum. Árið 2004 var úthlutað úr sjóðnum samtals 166,5 m.kr.

Rannsóknánámssjóður - Hlutverk sjóðsins er að veita styrki til rannsóknatengds framhaldsnáms. Sjóðurinn veitir efnilegum nemum sem lokið hafa tilskildu grunnnámi í háskóla styrki til meistara- eða doktorsnáms. Við úthlutun er höfð hliðsjón af frammistöðu nemenda og virkni leiðbeinenda. Auk þessa er byggt á faglegu mati á verkefninu. Árið 2004 var úthlutað úr sjóðnum samtals 48 m.kr.

Launasjóður fræðiritahöfunda - Meginhlutverk sjóðsins er að auðvelda samningu bóka og verka í stafrænu formi til eflingar íslenskrar menningu. Rétt til að sækja um starfslaun úr sjóðnum hafa höfundar alþýðlegra fræðirita, handbóka, orðabóka og viðamikils upplýsingaefnis á íslensku í ýmsu formi. Árið 2004 var úthlutað 9,8 m.kr.

Nokkrir aðrir opinberir sjóðir styrkja vísindarannsóknir og má þar nefna **Tækniþróunarsjóð, Nýsköpunarsjóð námsmanna og Kristnihátíðarsjóð.**

Markáætlanir - Markáætlunin er nýmæli í starfsemi RANNÍS, þar sem áherslusvið eru afmörkuð með skýrum markmiðum og þurfa verkefni að falla að þeim til að koma til greina við styrkveitingu. Gert er ráð fyrir að opinberar fjárveitingar til þessa verkefnis raski ekki fjárveitingum til annarra verkefna á vegum RANNÍS. Sérstök áhersla er lögð á að auka þátttöku ungs vísindafólks í þessu starfi og þverfaglega samvinnu vísindamanna. Starfshópar úr atvinnulífi og rannsóknarsamfélaginu vinna hverju sinni drög að skilgreiningu á markáætlun sem síðan er lögð fyrir Vísinda- og tækniráð sem í eiga sæti ráðherrar, vísindamenn og fulltrúar atvinnulífs. Árin 1999-2004 var ráðstafað 580 m.kr. til markáætlunar um upplýsingatækni og umhverfismál, þar af samtals 200 m.kr. fyrstu tvö árin (1999-2000) og síðan 95 m.kr á ári í fjögur ár (2001-2004). Árið 2004 var úthlutað 75,2 m.kr.

Rannsóknáætlunir Evrópusambandsins

Ísland er aðili að 6. rannsóknáætlun Evrópusambandsins sem hófst 2002 og stendur til 2006. Áætlunin felur í sér samvinnu um rannsóknir og tækniþróun og litið er á hana sem lið í að byggja upp Evrópu sem eitt vísindasvæði. Samvinnan tekur til aðildarlanda Evrópusambandsins, þeirra ríkja sem sótt hafa um aðild að Evrópusambandinu, EES/EFTA ríkjanna og þeirra ríkja sem gera tvíhliða samninga um aðild, s.s. Ísrael og Sviss. Áætlunin veitir styrki til verkefna á afmörkuðum forgangssviðum rannsókna, m.a. erfðafræði og líftækni, upplýsingatækni, efnis-, framleiðslu- og örtækni. Áhersla er lögð á fá og stór verkefni sem mótað geti rannsóknir í Evrópu, aukið netsamstarf og aukinn stuðning við vistaskipti vísindamanna. Fjármagn til 6. rannsóknáætlunarinnar eru rúmir 17 milljarðar evra. Þátttakendur geta verið einstaklingar, fyrirtæki, stofnanir og háskólar.

Heimild: Rannsóknþjónusta Háskóla Íslands og RANNÍS.

Viðauki II. Launa- og vinnumatskerfi prófessora við Háskóla Íslands

Launakjör prófessora við Háskóla Íslands og aðra ríkisháskóla eru ákveðin af opinberri stjórnáskilunefnd, kjaranefnd, sem starfar samkvæmt lögum um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992 og hefur það meginverkefni að ákveða laun og önnur starfskjör embættismanna, m.a. úrskurða um hvaða aukastörf tilheyri aðalstarfi og hver beri að launa sérstaklega.

Prófessorum er raðað í 7 launaflokka. Rannsóknir, kennsla, stjórnun og starfsreynsla og þjónusta eru metin til stiga og ræður fjöldi stiga sem prófessor hefur unnið sér inn því í hvaða launaflokk hann raðast. Tiltekinn stigafjöldi fyrir kennslu og rannsóknir, auk heildarstigafjölda, er skilyrði fyrir röðun í launaflokk, eins og fram kemur í eftirfarandi töflu. Heimilt er að flytja allt að 10% heildarstiga á kennslu- og/eða rannsóknastig uppfylli prófessor skilyrði um heildarstigafjölda í viðkomandi launaflokki.

	Rannsóknastig	Kennslustig	Heildarstig
Flokkur I	<270	<100	<400
Flokkur II	270	100	400
Flokkur III	400	120	600
Flokkur IV	550	150	900
Flokkur V	750	180	1200
Flokkur VI	1000	180	1600
Flokkur VII	1500	180	2000

Prófessorar leggja árlega fram skýrslu um störf sín. Greitt er úr ritlauna- og rannsóknasjóði prófessora 1. september ár hvert og ræður fjöldi rannsóknastiga hvernig greiðslur úr sjóðnum skiptast. Um leið er röðun prófessora í launaflokka endurskoðuð. Kennarar við Háskóla Íslands ávinna sér að meðaltali um 10 kennslustig og 20 rannsóknastig á ári.

A.	RANNSÓKNIR	
1.	Prófritgerðir	
1.1.	Kandidats- eða meistaraþrófsritgerð	15 stig
1.2.	Doktorsritgerð	30 stig
2.	Bækur	
2.1.	Bók, fræðirit	10-60 stig
2.2.	Endurútgáfur fræðirita	0-10 stig
3.	Greinar í fræðiritum	
3.1.	Grein birt í ISI-tímariti eða sambærilegu riti	15 stig
3.2.	Ritrynd grein birt í öðru fræðiriti	10 stig
3.3.	Annað efni í ritryndu fræðiriti	0-5 stig
3.4.	Grein birt í óritryndu tímariti	0-5 stig
4.	Bókarkafli/grein í ráðstefnuriti	

4.1.	Grein í ráðstefnuriti	5-10 stig
4.2.	Bókarkafli	5-10 stig
5.	Annað	
5.1.	Fræðileg skýrsla eða álitserð	0-5 stig
5.2.	Ritdómur	1-2 stig
5.3.	Erindi	
5.3.1.	Erindi á vísindaráðstefnu	3 stig
5.3.2.	Fræðilegt erindi	1 stig
5.3.3.	Plenum fyrirlestur eða inngangsfyrirlestur á ráðstefnu	5 stig
5.4.	Veggspjöld	
5.4.1.	Veggspjald á vísindaráðstefnu	2 stig
5.4.2.	Veggspjald á fræðafundi	1 stig
5.5.	Þýðingar	0-10 stig
5.6.	Annað (t.d. hugbúnaður, einkaleyfi, sálfræðipróf, lagafrumvörp, hönnunarverkefni. o.fl.)	0-10 stig
6.	Tilvitnanir (í ISI gagnagrunnum)	
	Fyrstu 10 tilvitnanir	1 stig/tilv.
	Næstu 20 tilvitnanir	0,5 stig/tilv.
	Tilvitnanir umfram 30	0,1 stig/tilv.
7.	Störf í ritstjórn vísindatímarita eða bóka	
7.1.	Ritstjóri tímarits	2-5 stig/ári
7.3.	Ritstjóri fræðibókar	2-5 stig/bók
7.4.	Seta í ritstjórn fræðibókar	1-2 stig/bók
B.	KENNSLA	
1.	Kennslureynsla	
1.1.	Lektor, dósent eða prófessor, fullt starf	10 stig/ári
1.2.	Stundakennari sem hefur umsjón með námskeiðum	2 stig/ári
2.	Kennslurit	
2.1.	Smárit eða kennsluefni á vefnum	0-3 stig
2.2.	Kennslurit, kennslubækur	5-60 stig
3.	Leiðbeining nemenda	
3.1.	Við meistaraverkefni	2-4 stig
3.2.	Við doktorsverkefni	10 stig
4.	Nýsköpun í kennslu	2-10 stig
C.	STJÓRNUN	
1.	Formaður skorar/námsbrautar	10 stig/ári
2.	Formaður í starfsnefndum háskólaráðs	10 stig/ári
3.	Forstöðumaður rannsóknastofnunar	5-15 stig/ári
4.	Deildarforseti	50 stig/ári
5.	Varadeildarforseti	10 stig/ári
6.	Rektor	75 stig/ári
7.	Seta í háskólaráði/háskólanefnd	5 stig/ári
8.	Seta í nefnd á vegum háskólaráðs eða rektors	2 stig/ári
9.	Formaður í nefnd á vegum háskólaráðs eða rektors	3 stig/ári
D.	ÞJÓNUSTA	
1.	Skipulagning alþjóðlegrar vísindaráðstefnu	2-5 stig
2.	Seta í doktorsnefnd	3 stig
3.	Seta í dómnefnd	2 stig
4.	Formaður dómnefndar	3 stig
5.	Andmælandi við doktorsvörn	3 stig
6.	Fræðsluefni fyrir almenning	0-10 stig
7.	Seta í nefndum eða stjórnnum	0-2 stig/ári
E.	FYRRI STÖRF	
	Starfsreynsla	10 stig/ári
F.	ALMENNT	
	Kjaranefnd getur ákveðið stig fyrir verkefni sem ekki rúmast innan ramma þessara reglna enda liggja fyrir um það rökstudd beiðni eða tillaga. Einkum er hér átt við vinnu prófessora innan eða utan háskóla í þágu vísindasamfélagsins í viðum skilningi og umfangsmikla kynningu eða fræðslu fyrir almenning. Kjaranefnd getur vikið frá þessum reglum ef sérstaklega stendur á að hennar mati.	

Kjaranefnd ákveður einnig greiðslur fyrir fasta yfirvinnu sem ýmist eru 6 eða 12 einingar á mánuði eftir launaflokki. Þá ákveður nefndin þak á tímamælda yfirvinnu sem heimilt er að greiða prófessorum umfram fasta yfirvinnu, vegna kennslu, rannsókna eða stjórnunar, á bilinu 288-540 klukkustundir á ári.

Viðauki III. Stjórnkerfi Háskóla Íslands

Háskólaráð

Háskólaráð er æðsti ákvörðunaraðili innan skólans og eru helstu verkefni þess að setja reglur og úrskurða í ýmsum málum, hafa eftirlit með starfsemi skólans, skipta fjármunum milli deilda og kjósa og tilnefna í ýmsar starfsnefndir og stjórnir. Tíu manns eiga sæti í háskólaráði. Rektor er sjálfkjörinn í það og er forseti þess, fjórir fulltrúar eru kosnir til tveggja ára í senn úr hópi kennara í fullu starfi, einn frá hverju eftirtalinna fræðasviða: Hugvísindasviði, heilbrigðisvísindasviði, samfélagsvísindasviði og verkfræði- og raunvísindasviði. Þá er einn fulltrúi samtaka kennara kjörinn til tveggja ára, tveir fulltrúar stúdenta sem stúdentar velja til tveggja ára og loks skipar menntamálaráðherra tvo fulltrúa.

Fyrir lagabreytinguna árið 1999 áttu allir deildarforsetar fast sæti í ráðinu, auk þess sem háskólaritari, landsbókavörður og einn fulltrúi starfsmanna stjórnsýslu áttu rétt til setu á fundum. Með henni fækkaði einnig fulltrúum stúdenta og samtaka háskólakennara um einn.

Á vegum háskólaráðs starfa sex fastanefndir: fjármálanefnd, kennslumálanefnd, vísindanefnd, markaðs- og samskiptanefnd, jafnréttisnefnd og samráðsnefnd um kjaramál. Þá starfa einnig aðrar tímabundnar nefndir á vegum þess og sinna einstökum verkefnum.¹

Háskólafundur

Háskólafundur er samráðsvettvangur háskóladeilda og háskólastofnana. Aðalhlutverk hans er að móta og leggja fram sameiginlega vísinda- og menntastefnu. Þá hefur fundurinn sett fram stefnu í einstökum málaflokkum. Háskólaráð getur einnig leitað umsagnar háskólafundar. Fundurinn er í raun vettvangur til að móta framtíð skólans og taka á einstökum málum er varða skólann í heild. Þar gefst ýmsum aðilum kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Hann er hins vegar ekki stjórn skólans og verður ákvörðunum háskólaráðs ekki skotið til hans. Fyrir gildistöku nýrra laga um Háskóla Íslands 1999 var stefnumótunarhlutverk í höndum háskólaráðs. Með lögnum var það hlutverk falið háskólafundum en framkvæmdastjórn og ákvarðanatataka var í fyrsta lagi falið háskólaráði og svo rektor, deildum, deildarforsetum og sameiginlegri stjórnsýslu.

- Rétt til setu á háskólafundum eiga eftirtaldir aðilar:
- Rektor.
- Forsetar háskóladeilda.

- Ef deildir eða stofnanir þeirra hafa 40 eða fleiri kennara og sérfræðinga í fullu starfi skal deildin fá einn fulltrúa til viðbótar og eftir það einn fulltrúa fyrir hverja 40 starfsmenn í fullu starfi.
- Deild skal eiga einn fulltrúa á háskólafundi úr hópi kennara eða þeirra sem gegna vísinda- og fræðistörfum í fullu starfi fyrir hverja 400 stúdenta sem skráðir eru til náms í deildinni tveimur mánuðum fyrir háskólafund.
- Tveir fulltrúar samtaka háskólakennara.
- Tveir fulltrúar starfsmanna við stjórnsýslu Háskólans.
- Einn fulltrúi Landsbókasafns Íslands - Háskólabókasafns.
- Tveir fulltrúar skipaðir af menntamálaráðherra.
- Einn fulltrúi samtaka stúdenta á móti hverjum fimm fulltrúum annarra aðila innan Háskólans.

Rektor

Rektor er æðsti yfirmaður Háskóla Íslands, hann er forseti háskólaráðs og stýrir sem slíkur fundum þess. Á milli funda háskólaráðs fer hann með ákvörðunarvald í öllum málefnum Háskólans. Hann er yfirmaður stjórnsýslu og ræður allt starfslið skólans. Fyrir setningu nýrra laga um Háskóla Íslands 1999 skipaði forseti Íslands prófessora og menntamálaráðherra dósenta og lektora. Þá hefur rektor eftirlit með allri starfsemi skólans, þ. á m. ráðningar- og fjármálum einstakra deilda og stofnana. Hann hefur einnig frumkvæðisskyldu í ákveðnum málum, t.d. í að háskólafundur marki heildarstefnu í málefnum Háskólans. Menntamálaráðherra skipar rektor til fimm ára samkvæmt tilnefningu háskólaráðs, að undangengnum almennum kosningum í Háskólanum. Fyrir setningu laganna frá 1999 var rektor kjörinn til þriggja ára í senn.

Undir rektor fellur sameiginleg stjórnsýsla skólans, en hlutverk hennar er að skapa deildum, stofnunum og starfsfólki Háskólans skilyrði til að vinna störf sín í samræmi við lög og reglur skólans.



Skrifstofu rektors er skipt í tvær deildir: Annars vegar er markaðs- og samskiptadeild sem m.a. annast útgáfu kynningarefnis, ritstjórn Háskólavefsins,

fjölmiðlatengsl, skipulagningu og kynningu viðburða. Hins vegar er deild sem annast gæðamál og ýmis önnur verkefni. Að öðru leyti er sameiginlegri stjórnarsýslu skólans skipt í tvö svið, akademíska stjórnarsýslu og rekstrar- og framkvæmdasvið. Hlutverk akademískrar stjórnarsýslu er að hafa yfirumsjón með stjórnarsýslumálefnum Háskólans. Nánar tiltekið felur það í sér að fylgja eftir ákvörðunum og stefnu háskólaráðs og rektors í málefnum stjórnarsýslunnar m.t.t. laga og reglna, annast stefnumörkun, samræmingu verkefna og úrlausn mála. Náin samvinna er við skrifstofu rektors. Akademísk stjórnarsýsla skiptist í fjögur undirsvið: kennslusvið, rannsóknasvið, starfsmannasvið og alþjóðamál. Rekstrar- og framkvæmdasvið hefur yfirumsjón með málefnum er lúta að rekstri skólans og framkvæmdum á vegum hans. Hlutverk sviðsins er einnig að hafa eftirlit með öllum ferlum í rekstri skólans og tryggja að reksturinn sé skilvirkur og í samræmi við markmið. Sviðið skiptist í 3 deildir. Í fyrsta lagi er byggingar og tækni sem annast m.a. viðhald lóða og fasteigna og verkstæðarekstur. Í öðru lagi er rekstur fasteigna sem sér um allan almennan rekstur á húsnæði skólans. Í þriðja lagi er fjárreiðudeild sem annast áætlanagerð, innkaup, greiðslu reikninga, reikningshald, rannsóknamissari, Sáttmálasjóð og ferðaheimildir.

Deildir og stofnanir

Í Háskóla Íslands eru 11 háskóladeildir: félagsvísindadeild, guðfræðideild, hjúkrunarfræðideild, hugvísindadeild (áður heimspekideild), lagadeild, lyfjafræðideild, læknadeild, raunvísindadeild, tannlæknadeild, verkfræðideild og viðskipta- og hagfræðideild.

Háskóladeildirnar eru grunneiningar skólans. Innan þeirra fer fram kennsla, rannsóknir og stjórnun. Deildirnar eru sjálfstæðar um eigin málefni innan þeirra marka er sameiginlegar reglur Háskólans setja og bera faglega ábyrgð á háskólakennslu og námi. Þær sinna kennslu í einstökum greinum í þágu annarra deilda eftir því sem við verður komið. Stærð einstakra deilda er mjög mismunandi og huga þarf að því hvort ekki ætti að sameina sumar þeirra. Þannig mætti ná fram sterkari stuðningsskrifstofum fyrir þær. Í því sambandi væri nauðsynlegt að skrifstofustjórar hefðu rekstrarþekkingu en hjá mörgum deildum skólans eru einmitt skrifstofustjórar með slíka þekkingu.

Við háskóladeildir er heimilt að starfrækja rannsóknastofnanir og rannsóknastofur. Háskóladeildum og stofnunum er einnig heimilt að stunda þjónusturannsóknir og standa fyrir endurmenntun og fræðslu fyrir almenning.

Stjórn deilda er í höndum deildarfundar, deildarráðs ef við á og deildarforseta. Deildarfundur fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum sem einstakar deildir eru bærar að taka ákvörðun um. Á honum eiga sæti prófessorar, dósentar, lektorar, forstöðumenn rannsóknastofnana og fulltrúar stúdenta. Þá sitja skrifstofustjórar fundina en hafa ekki málfrelsi eða tillögurétt.

Deildarforseti er framkvæmdastjóri deildar og æðsti fulltrúi hennar út á við. Hann hefur frumkvæði að mótun heildarstefnu fyrir deild og skal hafa eftirlit með starfi og stjórnslu deilda. Meðal starfa hans er jafnframt að bera ábyrgð á fjármálum deildar, þar á meðal gerð fjárhagsáætlana og ráðningu aðjúnkta og stundakennara og starfsliðs stjórnslu deilda.

Hver háskóladeild velur deildarforseta og annan til vara úr hópi prófessora og dósenta deildarinnar sem gegna fullu starfi. Í deild sem er skorarskipt skulu forseti og varaforseti deildarinnar ekki vera úr sömu skor. Í deild þar sem fjórir fimmtu hlutar prófessora, dósenta og lektora deildarinnar koma úr einni skor er heimilt að víkja frá þessu. Deildarforseta og varaforseta skal kjósa til þriggja ára í senn. Endurkjósa má deildarforseta en rétt hefur hann til að skorast undan endurkjöri.

Deild er heimilt að mynda stjórnarnefnd, deildarráð, sem fjalla má um öll mál er deildina varða. Það hefur þó aðeins úrslitavald í þeim málaflokkum sem deildarfundur hefur framselt ákvörðunarvald sitt í. Ætíð má þó skjóta máli til deildarfundar ef deildarforseti eða þriðjungur atkvæðisbærra deildarráðsmanna æskir þess og hefur hann þá úrslitavald í því máli. Í deildarráði skuli eiga sæti auk deildarforseta varaforseti deildarinnar, einn fulltrúi úr hverri skor, ef því er að skipta, og skal hann vera formaður skorar, og tveir fulltrúar stúdenta, kjörnir af félagssamtökum þeirra til eins árs í senn úr hópi fulltrúa stúdenta á deildarfundum. Fari fjöldi annarra fulltrúa í deildarráði yfir tólf gilda sömu reglur um fjölda fulltrúa stúdenta og á deildarfundum.

Heimilt er með samþykki háskólaráðs að skipta deild í skorir eftir kennslugreinum sem lýkur með prófgráðu. Hver skor fer í umboði deildarfundar með málefni kennslugreina sinna, ákveður námsefni og tilhögun kennslu og prófa, ákveður skiptingu kennslu milli einstakra kennara í skor og gerir tillögur til deildarforseta um ráðningu stundakennara, svo og um nauðsynlegar fjárveitingar og ný störf. Formaður skorar hefur eftirlit með ráðstöfun fjárveitinga skorarinnar. Hann fylgist með starfi námsnefnda, kennsluháttum og öðru sem varðar kennslu og stjórnun í skorinni. Í viðhorfskönnunum kom fram að menn telja hlutverk skorarformanna skýrt.

Á skorarfundi eiga sæti þeir starfsmenn í kennslugreinum skorar sem seturétt eiga á deildarfundum og enn fremur fulltrúar stúdenta. Deildarforseta er heimil þátttaka í meðferð mála í hverri skor en atkvæðisrétt á hann þó aðeins í sinni skor. Hver skor kys formann og varaformann úr hópi prófessora, dósenta og lektora skorarinnar sem gegna fullu starfi.

Stofnanir sem heyra undir deildir

Við háskóladeildir er heimilt að starfrækja rannsóknastofnanir og rannsóknastofur sem heyra undir deild. Að jafnaði skal vera ein rannsóknastofnun við hverja deild. Hlutverk þeirra er m.a. að vera vettvangur rannsókna- og þróunarstarfs á viðkomandi fræðasviði. Þá skulu þær veita nemendum í framhaldsnámi aðstöðu og búnað

til rannsóknastarfa. Hlutverk þeirra er að vera vettvangur rannsókna- og þróunarstarfs á viðkomandi fræðasviði og efla tengsl rannsókna og kennslu. Einnig skulu þær veita nemendum í framhaldsnámi aðstöðu og búnað til rannsóknastarfa eftir því sem kostur er og veita þeim þjálfun og reynslu í vísindalegum vinnubrögðum. Þá sinna stofnanir þjónustuverkefnum og ráðgjöf á fagsviðinu, stuðla að tengslum Háskólans við atvinnu- og þjóðlíf og annast útgáfustarfsemi.

Stofnanir utan deilda

Háskólanum er heimilt að starfrækja stofnanir á verkswiði sínu sem heyra undir háskólaráð. Háskólaráð setur þeim sérstakar reglur um hlutverk, aðstöðu, skipulag, stjórn, starfsfólk, fjármál og annað sem nauðsynlegt kann að reynast.

Nokkrar stofnanir sem tengdar eru Háskóla Íslands hafa mjög sjálfstæða stöðu, fjárhagslega og stjórnunarlega. Dæmi um þær eru t.d. Stofnun Árna Magnússonar, Landsbókasafn Íslands - Háskólabókasafn, Raunvísindastofnun Háskóla Íslands og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði. Í sumum tilvikum getur verið álitamál að hvaða marki telja beri starfsemi þeirra til starfsemi á vegum Háskólans.

¹ Samráðsnefnd um kjaramál, Bygginganefnd Náttúrufræðihúss, Úthlutunarnefnd vinnumatssjóðs, áfrýjunarnefnd vegna vinnumats, tækjakaupnefnd, alþjóðaráð, húsnæðis- og skipulagsnefnd, hugverkefnanefnd, ráð um málefni fatlaðra, öryggisnefnd og markaðs- og kynningarnefnd.