

Júlí 2021



# Fjárveitingar til háskóla

Skýrsla starfshóps um gæði og skilvirkni í háskólum

**Stjórnarráð Íslands**

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

**Útgefandi:**

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Júlí 2021

mrn.is / mrn@mrn.is

# 1. Samantekt

Skýrsla þessi inniheldur niðurstöður starfshóps mennta- og menningarmálaráðherra sem falið var að fjalla um [Grænbók um fjárveitingar til háskóla](#) og leggja fram tillögur um hvernig fjárveitingar stjórnvalda til háskóla geti sem best stutt við langtímamarkmið um gæði og árangur í rannsóknum og kennslu og öflug tengsl háskóla við samfélag.

Helstu niðurstöður starfshópsins voru þessar:

- Starfshópurinn var sammála um að eitt reiknilíkan fyrir kennslu, rannsóknir og samfélagslega virkni verði notað fyrir alla háskóla á Íslandi.
- Lagt er til að mælikvörðum í nýju reiknilíkani verði fjölgað sem hvetji til aukinnar rannsóknarstarfsemi, hagnýtingu rannsókna, aukinna samfélagstengsla og bættrar námsframvindu nemenda. Hópurinn raðar mælikvörðum í þrjá flokka, þ.e. kennslu, rannsóknir og samfélagslega virkni. Hlutfall flokkanna er áætlað og skilgreinir hópurinn ekki tiltekna prósentu á mælikvarða innan flokka.
- Starfshópurinn er sammála um að of margir reikniflokkar séu í núverandi líkani og það dragi úr gagnsæi. Hópurinn telur æskilegt að reikniflokkar séu ekki fleiri en þrír til fimm.
- Starfshópurinn leggur til að auk reiknilíkans verði gert ráð fyrir eyrnamerktri fjárveitingu til háskóla í fjárlögum og fjármálaáætlun til fjármögnunar á ákveðnum stefnum eða afmörkuðum verkefnum.
- Útfærsla og hlutfall mælikvarða innan nýs reiknilíkans kallar á mikla greiningarvinnu. Starfshópurinn leggur áherslu á að sá hópur sem tekur verkefnið upp á næsta stig vandi mjög til greininga og mælinga á áhrifum nýrra mælikvarða sem og vægi þeirra og innbyrðis virkni.

## 2. Inngangur

Með skipunarbréfi dags. 18. febrúar 2020 skipaði Lilja Alfreðsdóttir, mennta- og menningarmálaráðherra, starfshóp um gæði og skilvirkni í háskólum í samræmi við aðgerð nr. 4 í stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2017–2019.

Starfshópurinn var þannig skipaður:

- Sigríður Logadóttir formaður, án tilnefningar,
- Stefán Baldursson varaformaður, án tilnefningar,
- Ari Kristinn Jónsson, tilnefndur af Samstarfsnefnd háskólastigsins,
- Ragnheiður I. Þórarinsdóttir, tilnefnd af Samstarfsnefnd háskólastigsins,
- Jón Atli Benediktsson, tilnefndur af vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs,
- Fríða Björk Ingvarsdóttir, tilnefnd af vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs,
- Erna Sigurðardóttir, tilnefnd af Landssamtökum íslenskra stúdenta.

Varamenn:

- Eygló María Björnsdóttir, tilnefnd af Landssamtökum íslenskra stúdenta,
- Eyjólfur Guðmundsson, tilnefndur af Samstarfsnefnd háskólastigsins,
- Jenný B. Jensdóttir, tilnefnd af Samstarfsnefnd háskólastigsins,
- Jón Gunnar Bernburg, tilnefndur af vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs,
- Ragnhildur Helgadóttir, tilnefnd af vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs.

Með starfshópnum starfaði Una Strand Viðarsdóttir, sérfræðingur á skrifstofu háskóla og vísinda í mennta- og menningarmálaráðuneyti.

### 2.1 Verkefnið

Samkvæmt skipunarbréfinu var starfshópnum ætlað að leggja fram tillögur um hvernig fjárveitingar stjórnvalda til háskóla geti sem best stutt við langtímamarkmið um gæði og árangur í rannsóknum og kennslu og við öflug tengsl háskóla við samfélag. Hópurinn skyldi taka mið af þróun á alþjóðlegum vettvangi og af úttektum á kerfinu sem unnar hafa verið hér á landi á undanförunum árum. Þá skyldi hópurinn fjalla um úttekt á fjárveitingum til



háskóla, *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*<sup>1</sup> (hér eftir kölluð *Grænbókin*), sem út kom í lok árs 2019 og unnin var af mennta- og menningarmálaráðuneyti í samræmi við aðgerð nr. 5 í stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs (V&T) 2017–2019.

Markmið aðgerðar nr. 4 í stefnu og aðgerðaáætlun V&T er að gæði og skilvirkni háskólastarfs verði aukin, m.a. með því að efla fjármögnun með það að markmiði að hún nái meðaltali Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) árið 2020<sup>2</sup> og Norðurlanda árið 2025. Í nánari lýsingu á aðgerðinni segir að öflugir háskólar styðji við þekkingarstarfsemi víðs vegar í samfélaginu, mennti og þjálfri fagfólk til starfa, leggi rækt við menningu og lýðræðislega umræðu og stuðli að nýsköpun. Háskólar flytja enn fremur nýja þekkingu, tækni og aðferðir hingað til lands í gegnum erlent samstarf.

Um aðgerð nr. 5 í stefnu V&T segir að mikilvægur þáttur í að efla gæði háskólastarfs sé að endurskoða reiknilíkan háskóla svo það megi styðja betur við gæði sambærileg því sem best gerist í nágrennalöndunum. Á starfstíma hópsins gaf V&T út nýja vísinda- og tæknistefnu fyrir árin 2020–2022. Í aðgerð nr. 3 í þeirri áætlun, um aukin gæði í háskólastarfi og bætta fjármögnun háskóla, segir m.a. að á árinu 2021 muni samráð verða haft um breytingar á reiknilíkani með áherslu á gæði og skilvirkni. Að því samráði komi V&T og fjölbreyttur hópur haghafa.

## 2.2 Starf hópsins og helstu áherslur

Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn 11. mars 2020 en alls hélt hópurinn 16 fundi. Að undanskildum fyrsta fundinum voru fundir boðaðir með dagskrá um tiltekin efni sem tekin voru til umræðu. Umræðuefnum starfshópsins, tillögum og ábendingum er fléttað inn í umfjöllun skýrslunnar en í lokakaflanum eru tillögur hópsins teknar saman.

Auk *Grænbókarinnar* og tillagna V&T horfði starfshópurinn til stefnumörkunar mennta- og menningarmálaráðuneytis í málefnum háskólastigsins sem og reynslu háskólanna af fjárveitingum síðustu ár og áratugi. Þannig ræddi starfshópurinn hvernig fjárveitingar til háskóla geta

---

1 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík.

2 Markmiði um meðaltal OECD hefur þegar verið náð eins og fram kemur síðar í skýrslu þessari.

sem best stutt við stefnu stjórnvalda í málefnum og rekstri háskólanna. Í tengslum við stefnumörkun stjórnvalda var m.a. rætt um nauðsyn þess að ákveðnum hluta fjárveitinga til háskóla yrði haldið utan við reiknilíkan til ráðstöfunar í sérstök átaks- eða forgangsverkefni stjórnvalda. Einnig ræddi starfshópurinn mikilvægi þess að fjárveitingar til háskóla væru gagnsæjar og fyrirsjáanlegar og styddu við þá fjölbreytilegu starfsemi sem rúmast innan núgildandi laga og reglna um háskóla.

Í samræmi við það stefnumarkmið V&T, sem kom út á starfstíma starfshópsins, að ráðið muni í samráði við fjölbreyttan hóp haghafa vinna að breytingum á reiknilíkani háskóla á árinu 2021 takmarkast tillögur starfshópsins við meginreglur sem stýra fjárveitingum til háskóla en ekki tæknilegar útfærslur þeirra. Hér er einkum verið að vísa til þeirra mælikvarða og verðflokka sem æskilegt er að reiknilíkan háskóla innihaldi og þá fjármuni sem ráðstafað verður utan reiknilíkans. Þá var ákveðið að endurtaka ekki umfjöllun *Grænbókarinnar* um áskoranir sem íslenska háskólakerfið stendur frammi fyrir, heldur afmarka umræðuna við þær áskoranir sem starfshópurinn telur að hafi beina tengingu við tillögur hans. Að lokum skal tekið fram að umfjöllun og tillögur starfshópsins taka mið af gildandi lögum og reglum um háskóla.

## 2.3 Um skýrsluna

Auk inngangs skiptist skýrslan í fjóra kafla. Fyrsti kaflinn, Íslenska háskólakerfið, fjallar um helstu stærðir íslenska háskólakerfisins, lagalegt umhverfi, gæðamál og stefnumótun í málefnum háskóla. Í öðrum kafla, Áskoranir, er fjallað um helstu áskoranir sem horfa þarf til við endurskoðun fjárveitinga til háskóla. Í þriðja kafla, Reiknilíkan háskóla, er fjallað um reiknilíkan háskólanna og hvernig fjárveitingarlíkan háskólanna hefur þróast síðustu tvo áratugi. Í fjórða kafla, Tillögur, setur starfshópurinn fram tillögur um breytingar á fjárveitingum til háskóla. Í fimmta og síðasta kaflanum, Önnur atriði sem starfshópurinn vill benda á, er fjallað um nokkur atriði sem falla ekki beint undir verkefni starfshópsins en hann telur að geti styrkt háskólakerfið og tengsl við samfélag og stuðlað að auknum gæðum og skilvirkni.

## 3. Íslenska háskólakerfið

Á Íslandi eru nú starfræktir sjö háskólar, fjórir opinberir háskólar, þ.e. Háskóli Íslands (HÍ) stofnaður 1911, Háskólinn á Akureyri (HA) stofnaður 1987, Háskólinn á Hólum (HH) stofnaður 2008 og Landbúnaðarháskóli Íslands (LBHÍ) stofnaður 2005 og þrjár einkaskólar (hér eftir nefndir sjálfstæðir háskólar), þ.e. Háskólinn í Reykjavík (HR) stofnaður 1998, Háskólinn á Bifröst (HB) stofnaður 1988 og Listaháskóli Íslands (LHÍ) stofnaður 1998.<sup>3</sup>

Háskólakerfið hefur vaxið hratt síðustu áratugi. Fram að síðustu aldamótun var námsframboð íslenskra háskóla að mestu bundið við grunnstig en upp úr aldamótum fór framboð náms á framhaldstigi stigvaxandi. Á árabílinu 2001 til 2010 tvöfaldaðist nemendafjöldinn í íslenskum háskólum, frá því að vera 9.400 árið 2001 í 18.800 árið 2010. Árið 2019 voru nemendur orðnir 19.145. Sem dæmi um öran vöxt íslenska háskólakerfisins má nefna að árið 1997 voru innan við 400 nemendur í meistaranámi, árið 2000 voru 563 nemendur skráðir í meistaranám og árið 2019 voru þeir 4.685.<sup>4</sup> Á sama hátt hefur vöxtur doktorsnáms verið hraður sl. hálfan annan áratug. Samkvæmt tölum Hagstofu árið 2005 voru t.d. 14 doktorar brautskráðir en það ár voru 156 skráðir í doktorsnám. Árið 2019 var 101 doktor brautskráður og 580 skráðir í doktorsnám.

Stjórnvöld hafa yfir að ráða ýmsum stýritækjum þegar kemur að málefnum háskólastigsins. Þetta eru tæki á borð við lagasetningu, stefnumörkun og fjárveitingar.

### 3.1 Fjárveitingar til íslenskra háskóla

Með stækkandi háskólakerfi jukust útgjöld til háskólamála. Árið 2000 voru útgjöld ríkisins til háskólamála um 4,6% af heildarútgjöldum ríkisins og jafngilti þetta 1,2% af landsframleiðslu. Sambærilegar tölur fyrir árið 2017 voru 5,4% og 1,6%. Ef horft er til kostnaðar á hvern nemanda kemur í ljós að

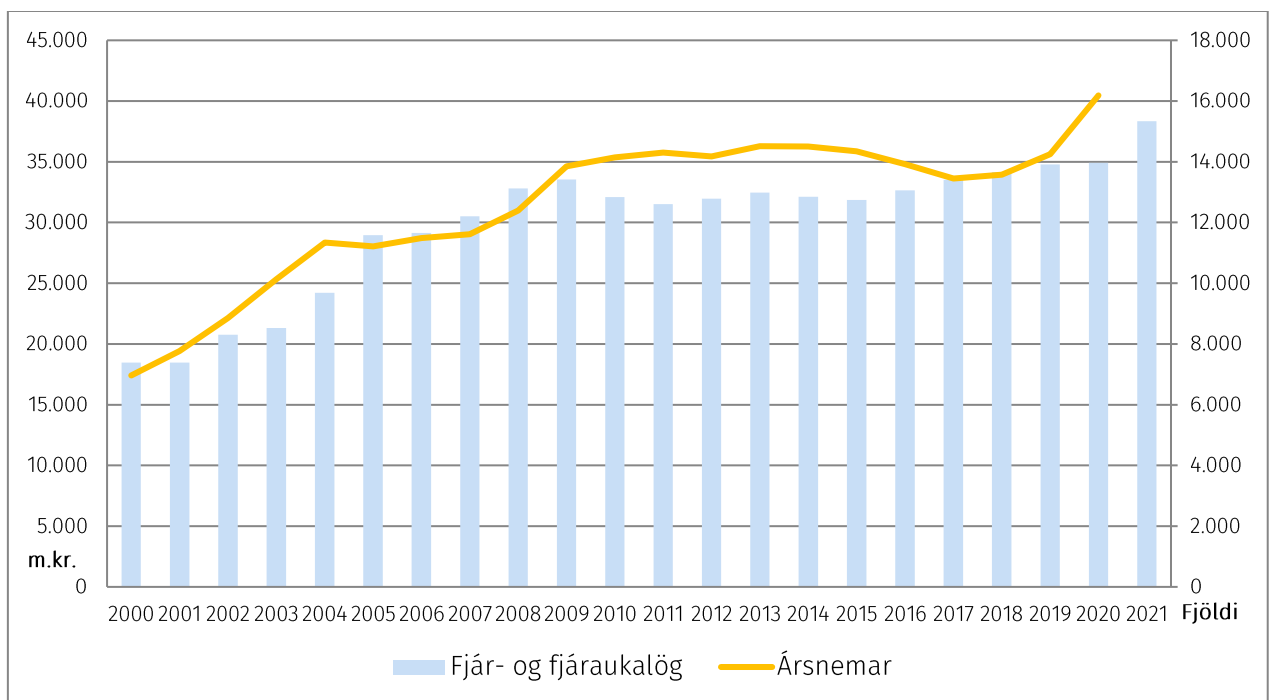
---

3 LHÍ er sjálfseignarstofnun sem stofnað var til af hálfu stjórnvalda árið 1999 til að leysa af hólmi gamla listaskóla sem ekki voru á háskólastigi. Við stofnun skólans stóðu Bandalag íslenskra listamanna og ríkið að skipulagsskrá skólans og sitja fulltrúar beggja í stjórn skólans. Ríkið er fjárhagslegur bakhjarl skólans auk þess sem skólinn innheimtir skólagjöld af nemendum sínum til að standa straum af rekstri hans.

4 Hagstofa Íslands.

fjárveitingar fylgdu nemendaþróuninni á árunum 2000 til 2009 en eftir bankahrunið 2008 drógust fjárveitingar til háskólanna saman á meðan ársnemendum fjölgaði. Þetta endurspeglast í því að einingarverð reikniflokka (verðflokkar) hélst tiltölulega stöðugt frá aldamótum til ársins 2009 en tók skarpa dýfu eftir það. Lítil breyting varð á raunvirði reikniflokka milli áranna 2011 og 2016 en þá var nemendatala háskólanna fryst en viðbótarfjárveitingar notaðar til að hækka einingarverð reikniflokka.<sup>5</sup> Mynd 1 sýnir þróun fjárveitinga til háskóla á tímabilinu 2000–2021 og fjölda ársnemenda 2000–2020.

**Mynd 1: Útgjöld til háskóla 2000–2021 á föstu verðlagi og fjöldi ársnema.**



Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti 2021.

Allir sjö háskólarnir hljóta framlög úr ríkissjóði á grundvelli reiknilíkans vegna kennslu samkvæmt I. kafla reglna nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla (reiknilíkanið). Reglurnar voru settar á grundvelli laga um háskóla nr. 136/1997 sem féllu úr gildi með samþykkt laga nr. 63/2006 um háskóla. Sjálfstæðu háskólarnir fá sama framlag og opinberu háskólarnir á grundvelli

<sup>5</sup> Reikniflokkum (verðflokkum) er ætlað að ná utan um ólíkan kostnað við kennslu við ólíkar greinar. Í fylgiriti með fjárlögum 2021 kemur fram að námsgreinum í háskólum er nú skipt niður á 15 reikniflokka. Einingaverð í hverjum flokki byggir að hluta til á almennum forsendum en einnig er tekið tillit til fyrirkomulags náms í hverjum reikniflokki fyrir sig. Fylgirit með fjárlögum 2021, bls. 130.

reiknilíkansins fyrir kennslu en tekjur þeirra vegna skólagjalda eru ekki dregnar frá opinberum framlögum til þeirra. Í tilfalli Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri er hluti af fjárveitingu til kennslu ætlaður til fjárbindingar og dregin frá reiknuðu framlagi samkvæmt reiknilíkaninu.<sup>6</sup>

Í II. kafla reglna nr. 646/1999 er gert ráð fyrir framlagi vegna kennsluhúsnæðis, annars vegar vegna viðhalds og hins vegar vegna fjárbindingar. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti er reglan við útreikning á framlagi vegna viðhalds margfeldið af fermetravísi og einingaverði. Fermetravísir er reiknaður fermetrafjöldi á hvern ársnema og einingaverð er í frumvarpi til fjárlaga árið 2021 6.718 kr. Við útreikning á framlagi vegna fjárbindingar er reglan að margfaldaður er saman fermetravísir þess húsnæðis sem notað er í kennslu og einingaverð sem í frumvarpi til fjárlaga árið 2021 er 14.928 kr. Framlag vegna fjárbindingar er eingöngu greitt vegna kennsluhúsnæðis sem hvorki hefur verið aflað með beinum greiðslu úr ríkissjóði eða með lögbundnum tekjustofni. Í reglunum kemur fram að ráðuneytið ákveði hversu stórt hlutfall húsnæðis skóla teljist vera til kennslu og ekki er gerður greinarmunur á því hvort skóli er í eigin húsnæði (í eigu ríkisins í tilfalli opinberu háskólanna) eða leiguhúsnæði.

Háskólarnir sjö fá enn fremur framlög úr ríkissjóði vegna „rannsóknna og annars“ en þau framlög tengjast ekki frammistöðu í rannsóknnum eða öðrum viðfangsefnum enda byggja þau ekki á reiknilíkani og er þar af leiðandi hlutfallslega ójafnt dreift á skólana. Í *Grænbók* kemur fram að stjórnendur sjálfstæðu skólanna hafi bent á að hlutfall fjármögnunar sem flokkast sem „rannsóknir og annað“ sé mun hærra í opinberum háskólum en hjá þeim sjálfstæðu og að ákvarðanir sem þar liggja að baki séu ekki gagnsæjar. Hjá sjálfstæðu skólunum er hlutfallið á bilinu 18–23% en 31–41% hjá opinberu háskólunum.<sup>7</sup>

Auk fjárveitinga frá ríkinu afla háskólarnir sér tekna með ýmsum hætti. Þeir sækja sértekjur í innlenda og erlenda samkeppnissjóði, með sölu á þjónustu

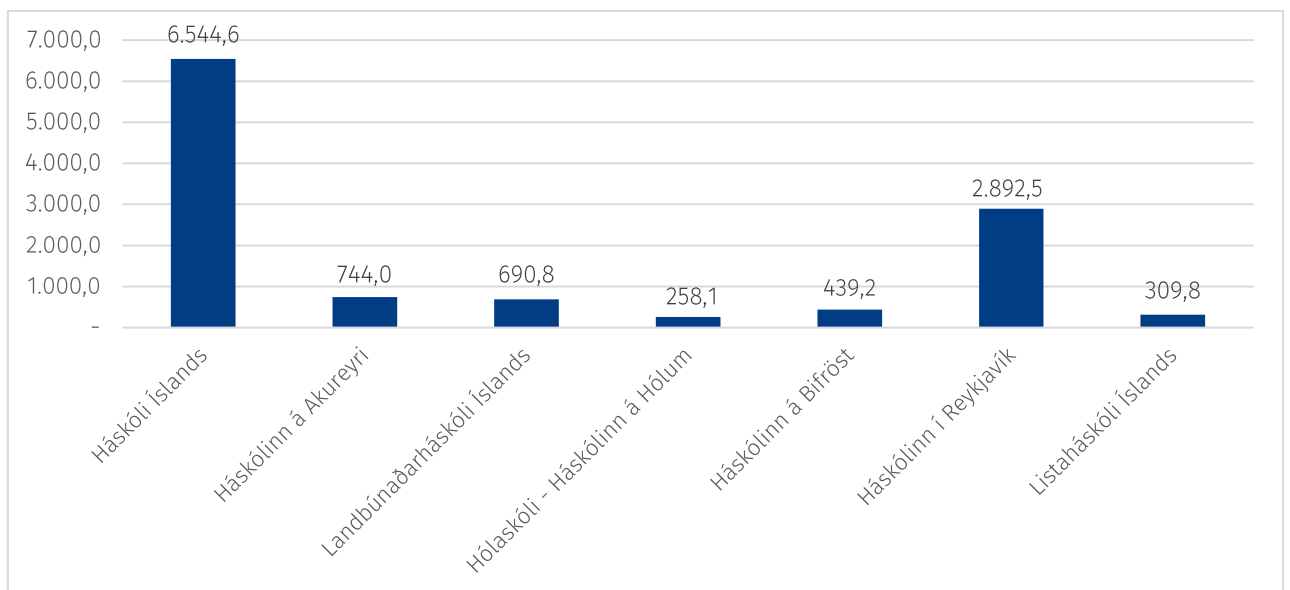
---

<sup>6</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Háskóla Íslands er framlag til fjárbindingar dregið frá reiknuðu framlagi með hverjum ársnema þar sem skólinn telst eiga það mikið af húsnæði og þurfi þess vegna ekki að leigja. Samkvæmt útreikningi menntamálaráðuneytis var reiknuð fjárbinding vegna ársnema við HÍ um 62.000 m<sup>2</sup> en dregnir voru frá 49.000 m<sup>2</sup> það ár sem leiddi af sér frádrátt upp á 582 m.kr.

<sup>7</sup> Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 52.

og með skólagjöldum í tilfalli sjálfstæðu skólanna. Opinberum háskólum er samkvæmt lögum nr. 85/2008 heimilt að innheimta skrásetningargjald upp að ákveðinni fjárhæð sem ákveðin er í lögum.<sup>8</sup> Reglurnar gera ráð fyrir að skrásetningar- og skólagjöld séu dregin frá reiknuðu framlagi hjá öllum háskólunum, líka sjálfstæðu skólunum. Frádrátturinn er gjaldið margfaldað með fjölda ársnema samkvæmt forsendum fjárlaga. Sértekjur eru umtalsverðar hjá sumum háskólanna og geta numið allt að þriðjungu heildartekna þeirra.<sup>9</sup> Mynd 2 sýnir sértekjur íslensku háskólanna árið 2019.

Mynd 2: Sértekjur íslenskra háskóla árið 2019 (m.kr.).



Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti 2021.

Þrátt fyrir umtalsverðar sértekjur hjá sumum háskólanna er hlutfall opinberrar fjármögnunar af heildarfjármögnun háskólanna á Íslandi með því hæsta sem gerist í aðildarlöndum OECD.<sup>10</sup> Útgjöld á hvern nemanda hafa þó frá árinu 2005 verið lægri hér á landi en að jafnaði hjá ríkjum OECD.<sup>11</sup> Þá hefur

8 Þegar skýrsla þessi er rituð er opinberu háskólunum heimilt að innheimta skráningargjald allt að 75.000 kr. fyrir hvern nemanda á ársgrundvelli sbr. 2. mgr. 24. gr. laga nr. 85/2008. Ef breyta á fjárhæð skráningargjalds þarf til þess lagabreytingu.

9 „Aðrar tekjur“ Landbúnaðarháskóla Íslands eru m.a. framlag vegna samnings við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, framlag frá utanríkisráðuneytinu vegna Landgræðsluskóla Sameinuðu þjóðanna, húsaleigutekjur og jarðahlunnindi á borð við veiðitekjur.

10 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 17.

11 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 5.

fjármögnun háskólanna einnig lengi verið undir meðaltali OECD ríkjanna en er nú orðin sambærileg við OECD meðaltalið eins og fram kemur í stefnu V&T 2020–2022.

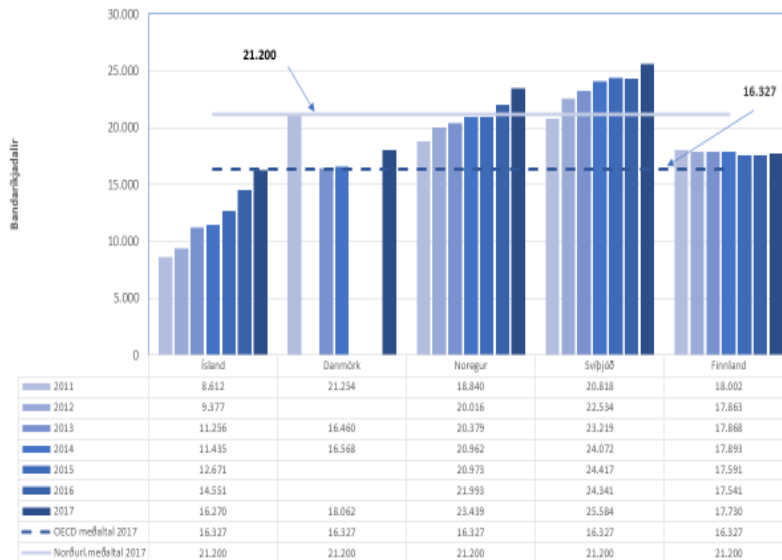
Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2021 eru heildarútgjöld til háskólastigsins 43,8 ma.kr. en rekstrarframlag 39,6 ma.kr., fjárfestingarframlög 2,4 ma.kr. og rekstrartilfærslur 1,6 ma.kr.<sup>12</sup> Mynd 3 sýnir útgjöld á ársnema til háskólastigsins í hverju Norðurlandanna árin 2008 til 2017.<sup>13</sup> Til samanburðar er meðaltal Norðurlanda árið 2017 einnig sýnt á grafinu. Ljóst er að enn vantar þó nokkuð upp á að útgjöld á Íslandi samsvari meðaltali Norðurlanda. Bent er á að hér er um að ræða útgjöld til skóla á háskólastigi, þ.m.t. *högskola* á Norðurlöndunum sem ekki eru rannsóknarháskólar. Ef samanburður er gerður við einstaka rannsóknarháskóla (*universitet*) á Norðurlöndum er munurinn jafnvel enn meiri.

---

12 Hækkunin var tvíþætt, annars vegar er um að ræða tímabundna hækkun til eins árs vegna aukins nemendafjölda tengdum COVID-19 og hins vegar hækkun sem er hluti af stefnu V&T. Háskólasviðið fellur undir málefnasvið 21 í fjármálaáætlun og skiptist í tvo málaflokka, annars vegar háskóla og rannsóknarstarfsemi (21.1) og hins vegar stuðning við námsmenn (21.2).

13 Tölurnar eru úr skýrslum OECD, *Education at a Glance*, og er sú nýjasta frá 2020. Rétt er að taka fram að skýrslurnar byggjast hverju sinni á gögnum sem eru þremur árum eldri.

Mynd 3: Útgjöld á ársnema á Norðurlöndum 2011–2017 (USD, verðlag hvers árs).



Heimild: OCED, *Education at a Glance*, 2020.

## 3.2 Lagaumhverfi íslenskra háskóla

Hér á landi flokkast allir háskólar undir eitt hugtak, þ.e. hugtakið *háskóli* sbr. skilgreiningu 2. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla:

Háskóli er sjálfstæð menntastofnun sem sinnir kennslu, rannsóknum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tækniþróunar eða lista. Hlutverk háskóla er að stuðla að sköpun og miðlun þekkingar og færni til nemenda og samfélagsins alls. Starf háskóla miðar að því að styrkja innviði íslensks samfélags og stöðu þess í alþjóðlegu tilliti með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi. Háskóli er miðstöð þekkingar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi.

Háskólar mennta nemendur með kennslu og þátttöku í vísindarannsóknum og búa þá undir að gegna störfum sem krefjast fræðilegra vinnubragða, þekkingar og færni. Háskóli undirbýr nemendur til ábyrgrar þátttöku í lýðræðissamfélagi. Menntun, sem háskólar veita, tekur mið af þörfum samfélagsins hverju sinni og getur verið fræðilegs eðlis og starfsmiðuð.

Í lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 er hlutverk opinberra háskóla skilgreint á sambærilegan hátt. Þessi lög taka til Háskóla Íslands, Háskólans á Akureyri, Landbúnaðarháskóla Íslands og Háskólans á Hólum. Í 3. gr.



laganna segir að ráðherra sé heimilt að fela einstökum háskólum að sinna kennslu eða rannsóknum á ákveðnum afmörkuðum sviðum, ótímabundið eða til ákveðins tíma, sbr. 21. gr. laga um háskóla. Ekki eru til sérlög um einkarekna eða sjálfstæða háskóla.

Háskólakerfið á Íslandi er því lagalega einsleitt. Víða erlendis skiptist háskólakerfið annars vegar í *rannsóknarháskóla* (e. *university*) og hins vegar *fagháskóla* (e. *college, polytechnic, universities of applied sciences*) en hér á landi er ekki að finna þessa aðgreiningu í lögum um háskóla.<sup>14</sup> Heimilt er að reka íslenska háskóla sem ríkisstofnun, sjálfseignarstofnun, hlutafélag eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi en stofnanir mega þó einungis kalla sig háskóla og bjóða upp á háskólanám hafi þær hlotið viðurkenningu til þess frá ráðherra mennta- og menningarmála. Í viðurkenningu háskóla felst staðfesting á því að starfsemi hans sé í samræmi við lög og reglur um háskóla.<sup>15</sup>

Ákvæði háskólaganna frá 2006 um viðurkenningu, viðmið um prófgráður og eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna endurspeгла helstu áhersluatriði innan evrópska háskólasvæðisins (*European Higher Education Area*) og hafa það markmið að íslenskir háskólar standist alþjóðlegar kröfur. Mennta- og menningarmálaráðherra gefur út, á grundvelli laganna, viðmið um æðri menntun og prófgráður þar sem lýst er uppbyggingu náms og viðurkenndra lokaprófa m.t.t. þeirrar hæfni sem krafa er gerð um.<sup>16</sup> Viðmiðin eiga rætur í evrópska hæfnirammaum um háskóla (QF-EHEA) sem núna er til endurskoðunar.

Samkvæmt lögum njóta háskólar umtalsverðs sjálfræðis í eigin málum en á móti er þeim gert að framfylgja ýmsum laga- og reglugerðarákvæðum sem varða einkum viðhald, eftirlit og eflingu gæða í háskólastarfi. Háskólar þurfa að uppfylla gæðakröfur í samræmi við alþjóðleg viðmið sem skilyrði til að

---

14 Fagháskólar leggja áherslu á tengsl við atvinnulífið og er markmið þeirra að útskrifa nemendur með verk, tækni- og fagþekkingu með hliðsjón af þörfum atvinnulífsins. Rannsóknarháskólar leggja hins vegar áherslu á að tvinna saman rannsóknir og kennslu. Á undanförmum árum hafa hér á landi verið uppi hugmyndir um að byggja upp fagháskólastig og má í því sambandi nefna *Hvítbók um umbætur í menntun* frá árinu 2014. Þar er fjallað um uppbyggingu fagháskólastigs í tengslum við endurskoðun laga- og stofnanaumgjardar starfsnáms á Íslandi.

15 Sjá reglur 1067/2006 um viðurkenningu háskóla á grundvelli 3. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla.

16 Viðmiðin eru birt í auglýsingu nr. 530/2011 um útgáfu viðmiða um æðri menntun og prófgráður.

öðlast viðurkenningar mennta- og menningarmálaráðherra fyrir starfsemi sinni sbr. 3. gr. laganna frá 2006 og reglur nr. 1067/2006 um viðurkenningu háskóla.<sup>17</sup> Viðurkenning háskóla er veitt á ákveðnum fræðasviðum að því gefnu að viðkomandi háskóli hafi uppfyllt skilgreindar kröfur varðandi nám, kennslu og aðstöðu. Þannig hafa sumir háskólar viðurkenningu á einungis einu fræðasviði meðan aðrir hafa viðurkenningu á mörgum fræðasviðum.

### 3.3 Gæðaráð íslenskra háskóla

Íslenskir háskólar hafa ekki farið varhluta af alþjóðlegri þróun sem snýr að virku gæðastarfi í háskólakerfinu. Ákvæði um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum komu inn í almennu háskólalöggjöfina með lögum nr. 136/1997 um háskóla. Í lögum nr. 63/2006 um háskóla, sem leystu lögini frá 1997 af hólmi, er lögð enn ríkari áhersla á gæðamat og eftirlit með gæðum rannsókna og kennslu. Háskólarnir bera sjálfir ábyrgð á kerfisbundnu eftirliti með gæðum kennslu og rannsókna á grundvelli innra mats en ráðherra setur reglur um viðurkenningu háskóla eins og áður hefur komið fram.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla getur ráðherra falið nefnd, stofnun, fyrirtæki eða öðrum til þess bærum aðilum, innlendum eða erlendum, að annast almenna umsjón með ytra mati á kennslu og rannsóknum. Árið 2010 ákvað þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra að skipa sérstakt gæðaráð sem hefði umsjón með ytri úttektum á háskólum og var fyrsta gæðaráðið skipað sama ár. Í því sátu sex erlendir sérfræðingar á sviði gæðamála háskóla. Formaður ráðsins var dr. Norman Sharp, fyrrverandi forstöðumaður skosku gæðamatsstofnunarinnar fyrir æðri menntun (QAA). Samhliða skipun ráðsins var sett á laggirnar sérstök ráðgjafarnefnd gæðaráðs sem í sátu rektorar íslensku háskólanna, tveir fulltrúar háskólakennara, tveir fulltrúar tilnefndir af vísindanefnd V&T og tveir fulltrúar nemenda auk eins fulltrúa mennta- og menningarmálaráðuneytis. Hlutverk ráðgjafarnefndarinnar var einkum að tryggja upplýsingaflæði á milli háskólakerfisins og gæðaráðsins.

Frá 2010 hefur bæði samsetning og hlutverk gæðaráðs og ráðgjafarnefndar breyst nokkuð en frá upphafi hefur gæðaráðið (nú Gæðaráð íslenskra

---

17 Í 1. gr. reglna nr. 1067/2006 er tekið fram að viðurkenning háskóla sé byggð á alþjóðlegum viðmiðum um háskólastarfsemi og er ætlað að stuðla að því að íslenskir háskólar uppfylli settar gæðakröfur og standist alþjóðlegan samanburð.

háskóla) annast útgáfu gæðahandbókar,<sup>18</sup> gert úttektaráætlanir og annast framkvæmd úttekta. Þá hefur ráðið veitt ráðherra og háskólum ráðgjöf um gæðastarf háskólanna. Gæðaráðið hefur sett fram rammaáætlun um eflingu gæða á sviði æðri menntunar á Íslandi (Quality Enhancement Framework – QEF). Þar er skýrt kveðið á um að háskólarnir sjálfir skuli bera ábyrgð á innra gæðaeftirliti og að nemendur séu virkir þátttakendur í öllu gæðastarfi. Fyrsta lota slíkra gæðaúttekta (QEF1) fór fram á árunum 2011–2015. Í fimm af sjö skýrslum um stofnunarúttektir í fyrstu umferð gæðamats Gæðaráðs var lýst yfir trausti á tveimur þáttum sem lagt er mat á, þ.e. gæði prófgráða annars vegar og gæði námsumhverfis hins vegar. Einn háskóli fékk einkunnina „takmarkað traust“ til gæða prófgráða og annar háskóli fékk sams konar niðurstöðu varðandi gæði námsumhverfis. Báðir þessir skólar lögðu fram tímasettar aðgerðaáætlanir um úrbætur í kjölfar þessarar matsniðurstöðu. Gæðaráð gerði ekki sérstaka úttekt á úrbótunum en skólarnir lögðu fram gögn sem sýndu fram á fullnægjandi framvindu úrbótaáætlunar sinnar sem leiddi til þess að „takmörkuðu trausti“ var aflétt í þeim skólum.<sup>19</sup>

Þegar þetta er skrifað stendur yfir önnur lota rammaáætlunar (QEF2) Gæðaráðs í formi sjálfsmats faglegra eininga íslensku háskólanna og innra og ytra mats á skólunum í heild. Birtar hafa verið þrjár skýrslur um stofnanaúttektir í annarri umferð rammaáætlunarinnar. Í tveimur þeirra kemur fram að háskólarnir njóti trausts bæði er varðar gæði prófgráða og gæði námsins en í einni þeirra kemur m.a. fram endurtekin athugasemd frá fyrri lotu gæðaúttektar að prófgráður skólans njóti takmarkaðs trausts og virðist sem umbótaáætlanir sem lagt var upp með í kjölfarið hafi ekki gengið eftir.<sup>20</sup> Þær skýrslur sem birtar hafa verið í annarri lotu eru um Háskólann í Reykjavík,<sup>21</sup> Háskólann á Hólum<sup>22</sup> og Háskólann á Bifröst.<sup>23</sup>

Almennt var íslensku háskólunum hrósað fyrir að þróa framtíðarsýn sem félli vel að gildum þeirra og markmiðum, sýna þrautseigju og staðfestu og leggja áherslu á gæði kennslu og náms auk þess sem tiltekin voru ýmis dæmi um

---

18 <https://qef.is/quality-enhancement-framework/>.

19 Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra Gæðaráðs. Þá heldur Gæðaráð árlega fundi með hverjum og einum skóla sem felur í sér ákveðna eftirfylgni.

20 <https://qef.is/assets/PDFs/Universities/QEF2-IWR-Report-for-publication.pdf>.

21 <https://qef.is/assets/PDFs/Universities/QEF2-RU-IWR-Report-for-website.pdf>.

22 <https://qef.is/assets/PDFs/Universities/QEF2-Holar-IWR-Report-for-website.pdf>.

23 <https://qef.is/news-events/publication-of-institutional-review-of-bifrost-university>.

vel útfærða stoðþjónustu við stúdenta. Enn fremur var nær öllum háskólunum hrósað fyrir að fara vel með fjármuni á erfiðum tímum. Formlegu samstarfi opinberu háskólanna var hampað reglulega í sjálfsmati faglegra eininga sem góðu dæmi um sameiginlega nýtingu á innviðum. Í mörgum skýrslum um sjálfsmat faglegra eininga kom einnig fram að þær voru mjög útsjónarsamar við að nýta tækifæri til innlands og alþjóðlegs samstarfs, s.s. á sviði rannsókna og starfsmannaskipta. Á hinn bóginn bentu úttektaraðilar reglulega á að háskólarnir þyrftu að styðja betur við framtíðarsýn sína og forgangsverkefni með skilvirkara stjórnskipulagi, markvissari stefnumótun og aðgerðaáætlunum, betri skjalfestingu á verkferlum og meiri formfestu í verklagi. Önnur svið þar sem tækifæri voru til úrbóta í háskólunum voru m.a. ferli fyrir samþykktir og reglubundna endurskoðun námsleiða, þættir sem sneru að kennslu, námsmati og stoðþjónustu við nemendur auk starfsþróunar kennara. Af úttektum Gæðaráðs má sjá að á heildina litið má segja að fylgni sé á milli stærðar háskólanna og gagnrýninna athugasemda í stofnanaúttektum, þ.e. að gagnrýnin hafi ekki síst beinst að því hvort smærri skólarnir hefðu fullnægjandi burði til að standa undir þeim fjölmörgu kröfum sem gerðar eru til háskólastofnana.

Þess ber að geta að það hefur aldrei verið á verksviði Gæðaráðs að fara sérstaklega yfir fjármögnun og fjármál háskólanna. Í fyrstu umferð úttekta var því hvorki metið hvort fjármagn háskólanna væri nægjanlegt né hvort góðar reiður væru á fjármálum þeirra. Hins vegar voru áskoranir háskólanna varðandi smæð og fjármögnun oft nefndar í skýrslum skólanna til að varpa ljósi á starfsumhverfi þeirra. Sem dæmi voru í einni skýrslunni borin saman framlög á hvern nemanda í háskólanámi við meðaltal OECD og meðaltöl á Norðurlöndum til að sýna fram á þær áskoranir sem íslenskir háskólar stóðu frammi fyrir á þeim tíma. Í sjálfsmati faglegra eininga lýstu deildir því oft hvernig fjárskortur stæði gæðastarfi fyrir þrifum, þ.m.t. eftirfylgni með aðgerðaáætlunum.

Úttektir Gæðaráðs bera það með sér að almennt standa íslenskir háskólar sig nokkuð vel þegar kemur að gæðum háskólanáms þó að nokkrar úttektir bendi til að gæðum sé ábótavant við einhverja skóla eða á einhverjum sviðum.<sup>24</sup> Starfshópurinn telur þó að innra og ytra mat á háskólum hér á landi uppfylli að mestu leyti þá gæðatryggingu sem stefnt var að með lögum um háskóla

---

24 Gæðaráð birtir úttektir sínar á vefsíðu sinni: <https://qef.is/qef-review-reports/>.

frá 2006 og þeim reglum sem síðar hafa verið settar. Þess má geta að allir háskólarnir hafa sett sér gæðastefnu og við þá starfa gæðastjórar. Hins vegar telur hópurinn að bæta þurfi samræmda upplýsingaöflun og upplýsingagjöf um háskólakerfið til að gera háskólunum sjálfum, nemendum, stjórnvöldum og almenningi kleift að fylgjast með breytingum á lykilstærðum háskólakerfisins. Starfshópurinn telur að þróun ÍRIS-gagnagrunnsins um afurðir rannsókna á Íslandi<sup>25</sup> og vinna ráðgjafarnefndar Gæðaráðs íslenskra háskóla á sviði árangursvísa séu mikilvæg skref í þessa átt.

### 3.4 Stefna stjórnvalda í málefnum háskóla

Í *Grænbókinni* kemur fram að einn liður í endurskoðun fjárveitinga til háskóla sé að efla umræðu um stefnu stjórnvalda í málefnum háskóla og dýpka skilning á því hvað í stefnunni felst og hvernig best sé að tryggja að hún sé skýr og þróist í takt við alþjóðlega þróun og þær áskoranir sem mannkyn stendur frammi fyrir. Hvorki lög nr. 63/2006 um háskóla né lög nr. 85/2008 um opinbera háskóla gera ráð fyrir því að ráðherra móti sérstaka stefnu í málefnum háskólastigsins en lög nr. 123/2015 um opinber fjármál gera kröfu um að fagráðuneytin móti fjármálastefnu fyrir hvert málefnasvið ríkisfjármála til a.m.k. fimm ára í senn. Þar skal lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum um fyrirkomulag, þróun og umbætur á starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið, þ.m.t. svonefnt málefnasvið 21 sem háskólar falla undir.

Í fjármálastefnu skal gerð grein fyrir því hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningu og nýtingu fjármuna. Fjármálaáætlun byggir síðan á fjármálastefnunni, grunnildum hennar og skilyrðum. Hún felur í sér ítarlega útfærslu á markmiðum sem sett eru fram í fjármálastefnunni, dýpkar markmið stefnunnar og greinir hvernig þeim verði náð frá ári til árs. Fjármálaáætlunin er sett fram til næstu fimm ára hverju sinni hið skemmsta og skal fjármála- og efnahagsráðherra leggja hana fyrir Alþingi sem tillögu til þingsályktunar fyrir 1. apríl ár hvert.

Í fjármálaáætlun 2021–2025 kemur m.a. fram það markmið stjórnvalda að styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess. „Öflugt rannsóknarstarf er forsenda

---

25 ÍRIS byggir á alþjóðlegum gagnagrunni (PURE) sem notaður er mjög víða í evrópskum og bandarískum háskólum.

gæða í háskólanámi og laðar hæfa nemendur og starfsfólk til náms og starfa í háskólum og rannsóknarstofnunum. Rannsóknir eru grundvöllur framfara á flestum sviðum samfélagsins og renna til að mynda stoðum undir velferð, menningu, heilbrigði og sjálfbæra þróun. Rannsóknir eru mikilvægur grundvöllur nýsköpunar og stuðla að stöðugum hagvexti og efla samkeppnishæfni landsins.<sup>26</sup> Menntamálaráðherra ber ábyrgð á og hefur virkt eftirlit með framkvæmd fjárlaga á málefnasviði háskóla.

Fjárveitingar til opinberu háskólanna fara fram með svokölluðu fjárveitingarbréfi en slík bréf eiga ráðuneyti að senda stofnunum sínum við lok hvers árs eftir að fjárlög hafa verið samþykkt. Í fjárveitingarbréfum birtist stefna og markmið ráðherra með fjárveitingu enn frekar.<sup>27</sup> Í þeim á að koma fram fjárveiting til viðkomandi stofnunar, staðfesting á ársáætlun og stefnu til þriggja ára. Í bréfinu eru settar fram áherslur sem stofnun skal hafa til hliðsjónar í starfsemi ársins og hverju stofnunin skuli gera skil í ársskýrslu til ráðuneytisins. Í fjárveitingarbréfinu eiga einnig að koma fram skyldur ráðuneytisins gagnvart viðkomandi stofnun er varðar endurgjöf á áætlanir, stefnur og árangur.<sup>28</sup> Fjárveiting til sjálfstæðu háskólanna fer hins vegar fram á grundvelli samnings þeirra við ráðuneytið.

V&T lætur einnig málefni háskóla til sín taka enda er starfsemi háskóla mikilvægur grunnur að öflugu vísindastarfi, nýsköpun og tækniþróun í landinu. Aðgerð nr. 3 í vísinda- og tæknistefnu 2020–2022 miðar að því að auka gæði í háskólastarfi og efla fjármögnun háskóla. Markmið aðgerðarinnar er að fjármögnun háskóla verði sambærileg því sem gerist á öðrum Norðurlöndum árið 2025 og að auka gæði og skilvirkni starfsins.<sup>29 30</sup>

26 151. löggjafarþing, 2. mál, þingsályktun nr. 11/151, bls. 323. Sjá: <https://www.althingi.is/altext/151/s/0675.html>.

27 Þessu til viðbótar má vekja athygli á að skv. 39. gr. c í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 með áorðnum breytingum setur fjármála- og efnahagsráðherra heildstæða stjórnendastefnu. Samkvæmt henni skal meta frammistöðu stjórnenda opinberra stofnana, þ.m.t. rektora opinberra háskóla, með reglubundnum hætti.

28 Reglugerð nr. 218/2020 um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga, sbr. 6. gr.

29 Forsætisráðuneytið. 2020. *Vísinda- og tæknistefna 2020–2022*. Reykjavík: Forsætisráðuneyti.

30 Samkvæmt fjármálaáætlun 2021–2025 fyrir málefnasvið 21.1. er meginmarkmið stjórnvalda að íslenskir háskólar og alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknarstofnanir skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í þekkingarsamfélagi nútímans og til verðmætasköpunar sem byggist á

Alþingi samþykkti nýlega þingsályktun<sup>31</sup> um heildstæða menntastefnu til ársins 2030 sem er sú fyrsta sinnar tegundar. Meginmarkmið nýrrar menntastefnu er að íslenskir skólar á öllum skólastigum skuli veita framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem allir geta lært og allir skipta máli. Stoðir stefnunnar eru fimm: Jöfn tækifæri fyrir alla, kennsla í fremstu röð, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan í öndvegi og gæði í forgrunni. Ráðgert er að innleiðingu menntastefnunnar verði skipt í þrjú tímabil og að við upphaf hvers tímabils verði lögð fram áætlun ásamt aðgerðum og árangursmælikvörðum. Stefnan er ekki efnismikil þegar kemur að háskólastiginu en þar er einkum fjallað um hlutverk háskóla í starfsþróun, jöfn tækifæri til náms og aukið framboð á fagháskólanámi.

Stefnumótun fyrir háskólakerfið er því stýrt af mennta- og menningarmálaráðuneyti í samráði við háskóla og aðra hagaðila og byggist m.a. á reglubundinni greiningu á stöðu háskólakerfisins.<sup>32</sup> Mikill meirihluti tekna íslensku háskólanna eru fjárveitingar ríkisins og því eru það almannahagsmunir að sýn og stefna stjórnvalda sé skýr um það hvernig þeim er varið. Í hnotskurn snúa meginmarkmið stjórnvalda fyrir háskólastigið að því að framsæknir og alþjóðlega samkeppnishæfir háskólar og rannsóknarstofnanir skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í nútímaþekkingarsamfélagi og til verðmætasköpunar sem byggist á hugviti, nýsköpun og rannsóknum.<sup>33</sup>

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar, sem birtur var 30. nóvember 2017, kemur fram að Ísland skuli ná meðaltali OECD-ríkjanna um fjármögnun háskólastigsins fyrir 2020 og Norðurlanda árið 2025 í samræmi við áætlanir V&T. Í stefnu V&T 2020–2022 segir í aðgerð nr. 3 um aukningu gæða í háskólastarfi og eflingu fjármögnunar háskóla að hún sé framhald aðgerða nr. 4 og 5 í fyrri stefnu en sú stefna hafi leitt til þess að fjármögnun háskóla

---

hugviti, nýsköpun og rannsóknum. Að því markmiði er m.a. unnið með því að auka gæði náms og námsumhverfis í íslenskum háskólum, styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess og auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknarstofnana, bls. 319. Sjá: <https://www.althingi.is/altext/151/s/0675.html>.

31 151. löggjafarþing, 278. mál, þingsályktun nr. 16/151. Sjá: <https://www.althingi.is/altext/151/s/1111.html>.

32 Á árinu 2015 birti ráðuneytið umfangsmikla úttekt á háskólum og vísindum hér á landi þar sem upplýsingar um sögu, þróun og stöðu háskóla- og vísindakerfisins eru teknar saman og hefur hún verið nýtt til að undirbyggja stefnumótun fyrir komandi ár. *Háskólar og vísindi á Íslandi, þróun og staða*, mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2015.

33 Fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025, bls. 319–320.

er nú talin sambærileg við meðaltal OECD-ríkjanna.<sup>34</sup> Helstu áherslur stjórnvalda í fjármálaáætlun 2021–2025 fyrir háskólastigið eru að fjármögnun þess verði sambærileg við fjármögnun háskóla á Norðurlöndum 2025, sterk tengsl háskóla við samfélag og öflugt rannsóknarumhverfi. Háskólastigið fellur undir málefnasvið 21 í fjármálaáætlun og er lögð sérstök áhersla á menntun kennara undir málaflokki 21.1.<sup>35</sup> Þar segir að ein mikilvægasta undirstaða öflugs menntakerfis séu kennarar og skólastjórnendur.<sup>36</sup>

Starfshópurinn telur mikilvægt að tiltekinn hluti af fjárveitingum til háskólastigsins verði notaður til að styðja við stefnu stjórnvalda fyrir háskólastigið í gegnum sérstök framlög (átaksverkefni) en jafnframt að mælikvarðar reiknilíkansins styðji eftir því sem kostur er við þá stefnumörkun. Starfshópurinn leggur áherslu á að slík stefnubundin verkefni séu vel skilgreind í fjármálastefnu stjórnvalda og útfærð nánar í fjármálaáætlun.

---

34 Forsætisráðuneytið. 2020. *Vísinda- og tæknistefna 2020–2022*. Reykjavík: Forsætisráðuneyti.

35 Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka, annars vegar háskóla og rannsóknarstarfsemi (21.1) og hins vegar stuðning við námsmenn (21.2).

36 Fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025, bls. 320–321. Sjá: <https://www.althingi.is/alttext/151/s/0675.html>.



## 4. Áskoranir

Í *Grænbókinni* er fjallað um ýmsar áskoranir sem íslenska háskólakerfið stendur frammi fyrir. Margar þeirra varða beint eða óbeint fjárveitingar til háskólanna. Aðrar áskoranir eru þess eðlis að ekki er tryggt að þeim verði mætt með fjárveitingum einum saman. Hér á eftir verður einkum fjallað um þær áskoranir sem með beinum eða óbeinum hætti snerta viðfangsefni starfshópsins, þ.e. hvernig fjárveitingar til háskóla geti stutt við langtímamarkmið um gæði og árangur í rannsóknum og kennslu og hvernig auka megi skilvirkni.

### 4.1 Fjármögnun háskóla

Ein helsta áskorunin sem háskólar víða um heim hafa staðið frammi fyrir undanfarna áratugi er fjármögnunarbroti. Með hækkandi hlutfalli ungs fólks sem leggur stund á háskólanám, án þess að fullnægjandi fjárveitingar hafi fylgt, hafa háskólar staðið frammi fyrir erfiðum úrlausnarefnum sem hafa að nokkru leyti ógnað gæðum kennslu og rannsókna.<sup>37</sup> Þetta hefur einnig átt við hér á landi. Nemendum fjölgaði mjög hratt á árunum eftir innleiðingu reiknilíkans háskólanna árið 2000 en fjárveitingar héldu ekki í við nemendafjölgunina um leið og mennta- og menningarmálaráðuneytið gekk ekki fast eftir því að háskólarnir héldu nemendafjöldanum innan þess hámarks sem skilgreint var í samningum milli ráðuneytisins og einstakra háskóla sbr. umfjöllun í *Grænbókinni*. Þar kemur einnig fram að á árunum eftir hrun íslensku bankanna 2008 ríkti nokkurs konar heiðursmannasamkomulag á milli ráðuneytis og háskóla um að skólarnir yrðu opnir fyrir nýjum nemendum þrátt fyrir lækkandi framlag á hvern nemanda en markmiðið var að bregðast við auknu atvinnuleysi með auknum menntunartækifærum.<sup>38</sup>

Eitt helsta hagsmunamál íslensku háskólanna hefur því verið að fjárveitingar endurspegli fjölda nemenda í skólunum. Mikið misræmi milli aðfanga háskólanna og þeirrar þjónustu sem þeir veita skapar margs konar vanda í rekstri skólanna og getur haft áhrif á gæði þjónustunnar. En þótt auknar

---

<sup>37</sup> <https://eua.eu/101-projects/586-public-funding-observatory.html>.

<sup>38</sup> Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 37.

fjárveitingar tryggja einar og sér ekki gæði háskólastarfs er fjármögnun háskólanna nauðsynleg forsenda þess að þeir geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og unnið að framgangi þeirra markmiða sem stjórnvöld hafa sett. Innleiðing reiknilíkans í byrjun þessarar aldar var því mikilvægur áfangi til að tryggja háskólum fjármögnun í samræmi við nemendafjölda þeirra og skapa fyrirsjáanleika en eins og fram kemur síðar í þessari skýrslu hefur á umliðnum árum smám saman losnað um þetta samband á milli fjárveitinga og nemendafjölda.

Frá sjónarhóli stjórnvalda gegndi hið nýja reiknilíkan veigamiklu hlutverki til að ná markmiðum þeirra á sínum tíma. Þegar rammalög nr. 136/1997 um háskóla voru sett undir lok 20. aldar var framtíðarsýn stjórnvalda sú að efla háskólakerfið og hækka menntunarstig þjóðarinnar. Brautskráningum úr háskólum fjölgaði upp úr aldamótum og hlutfall háskólamenntaðra þar með. Árið 2003 var hlutfall háskólamenntaðra af heildarmannfjölda 25–64 ára um 28% en árið 2018 var sama hlutfall 44%.<sup>39</sup> Áætlanir stjórnvalda gengu því eftir hvað varðar aukið menntunarstig þjóðarinnar en frá þeim tíma hefur áhersla stjórnvalda færst meira yfir á gæði og skilvirkni háskólastarfsins. Eins og fram kemur í *Grænbókinni* lækkaði verð reikniflokka töluvert að raunvirði á milli áranna 2000 og 2011 en lítil breyting varð á raunvirði reikniflokka á tímabilinu 2011–2016. Á fjárlagaárinu 2016 var svo ákveðið að halda reiknuðum fjölda ársnemenda í fjárlögum stöðugum en nýta þess í stað svigrúm í fjárveitingum til að hækka reikniflokkana. Markmiðið var að nýta nýtt fjármagn til að efla gæði fremur en að hvetja til útpenslu kerfisins.<sup>40</sup>

## 4.2 Sundurleitt háskólakerfi

Í *Grænbókinni* kemur fram að unnar hafi verið tvær erlendar úttektir á mennta-, rannsóknar- og nýsköpunarkerfinu hér á landi á undanförunum árum.<sup>41</sup> Í báðum þessum úttektum er bent á að stofnanakerfið hér á landi sé bæði flókið og sundurleitt. Í þessu fámenna landi sé að finna marga litla og

<sup>39</sup> Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 15 og *Háskólar og vísindi á Íslandi*, bls. 83.

<sup>40</sup> Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 37.

<sup>41</sup> Þessar úttektir eru: *Education, Research and Innovation Policy. A New Direction for Iceland* (2009) og *ERAC Peer Review of the Icelandic Research and Innovation System* (2014).

vanburða háskóla og rannsóknarstofnanir sem hafi í för með sér óskilvirkni og vannýtt tækifæri til að efla rannsóknir og nýsköpun.<sup>42</sup> Námsframboð smærri skólanna er takmarkað (sérhæft) en þrír stærstu skólarnir bjóða upp á nám á mörgum fræð sviðum. Háskóli Íslands er eini innlendi háskólinn sem býður upp á nám á öllum helstu fagsviðum á meðan aðrir háskólar hafa einbeitt sér að ákveðnum fagsviðum og/eða hlutverkum.

Á undanförunum áratugum hafa íslensku háskólarnir haft frumkvæði að því að auka samstarf sín á milli og var litið svo á að það gæti hugsanlega leitt til sameiningar einhverra þeirra. Töluvert hefur áunnist í samstarfi opinberu háskólanna, ekki síst á vettvangi formlegs samstarfsnets þeirra sem starfrækt hefur verið frá árinu 2011 og var fest í sessi með ákvæði í lögum um opinbera háskóla árið 2013. Á vegum samstarfsnetsins hefur margvíslegt samstarf átt sér stað á sviði rannsókna, kennslu, gæðamála og stjórnsýslu. Meðal helstu samstarfsverkefna má nefna Uglu sem er innra net opinberu háskólanna, sameiginlegt mat á akademísku starfsfólki, sameiginlegar viðhorfskannanir meðal nemenda, tölvuþjónustu, lagalega ráðgjöf um persónuvernd, námsráðgjöf o.fl.<sup>43</sup> Þess má geta að Háskólinn á Bifröst tekur að hluta þátt í þessu samstarfi, t.d. um Uglu og akademískt mat. Þá hefur samstarfsnefnd háskólastigsins starfað frá árinu 1990.

Starfshópurinn telur það ekki falla undir hlutverk sitt að gera tillögur um sameiningar háskóla eða leggja til breytingar á regluverki háskólanna í þá veru. Sameiningar háskóla væru þó án efa áhrifarík aðgerð til að styrkja einkum starfsemi minnstu háskólanna og leið til aukinnar hagræðingar og nýtingar fjármagns. Síðasta áratug hefur átt sér stað nokkur umræða um sameiningar háskóla en þær hafa ekki gengið eftir, m.a. vegna andstöðu sem slík áform hafa mætt hjá hagsmunaaðilum.<sup>44</sup> Starfshópurinn vill hins vegar benda á að í gegnum verkefna- eða stefnumiðaðar fjárveitingar sé mögulega hægt að ná fram auknum samlegðaráhrifum með því að umbuna háskólum

---

42 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 4.

43 Menntamálaráðherra gaf út á árinu 2010 stefnu um samstarf opinberra háskóla. Í stefnunni fólst að stjórnvöld vildu standa vörð um starfsemi opinberu háskólanna og efna til aukins samstarfs þeirra með hugsanlega sameiningu í huga. Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2015. *Háskólar og vísindi á Íslandi*, bls. 62.

44 Menntamálaráðherra skipaði árið 2009 nefnd til að skoða fýsileika þess að sameina HÍ og LBHÍ og í febrúar 2015 skipaði ráðherra 10 manna starfshóp til þess að skoða fjárhagslegan og faglegan ávinning af aukinni samvinnu og/eða samrekstri LBHÍ, Hóla og Bifrastar. Hvorug þessara áforma gengu eftir. Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2015. *Háskólar og vísindi á Íslandi*, bls. 60–62.

fyrir aukið samstarf á ýmsum sviðum, t.d. með því að auðvelda nemendum að taka hluta af námi sínu eða kennurum að sinna kennsluskyldu eða leiðsögn í öðrum háskólum. Með öflugri samvinnu næst betri nýting innviða háskóla, fjölbreytni háskólakerfisins eykst og jafnframt er komið að einhverju leyti til móts við athugasemdir erlendra úttekta um sundurleitt kerfi.<sup>45</sup>

### 4.3 Samfélagsleg ábyrgð

Í lögum um háskóla nr. 63/2006 segir að hlutverk háskóla sé að „stuðla að sköpun og miðlun þekkingar og færni til nemenda og samfélagsins alls“. Í athugasemdum við frumvarp til laganna segir að starf háskóla „miði að því að styrkja innviði íslensks samfélags og stöðu þess í alþjóðlegu tilliti“. Þótt þessi tilvísun til samfélags sé ekki skýrð frekar þá er líklegt að löggjafinn hafi haft í huga, í ljósi alþjóðlegrar þróunar háskóla, hluti á borð við miðlun til almennings, þekkingar- og tæknifyrfærslu, stuðning við uppbyggingu fyrirtækja og samfélags, greinaskrif og fyrirlestra fyrir almenning auk almennrar þátttöku í opinberri umræðu um brýn samfélagsleg málefni, þátttöku í stjórnnum fyrirtækja og félagasamtaka, þjónusturannsóknir og stuðning við sprotafyrirtæki.

Þó hópurinn telji að fátt bendi til þess að háskólasamfélagið vanræki samfélagslega ábyrgð sína, t.d. í samskiptum við almenning eða atvinnulíf eða í vali á rannsóknarviðfangsefnum, þá hefur nokkuð borið á þeirri umræðu hér á landi sem og á alþjóðlegum vettvangi að samfélagsleg ábyrgð sé nokkuð sem háskólar, einkum í ljósi þess að þeir eru iðulega kostaðir af almannafé, verði að taka fastari tókum. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010 má finna ábendingar til fræðasamfélagsins um ábyrgð

---

45 Samningur opinberu háskólanna frá því í lok árs 2011 um gagnkvæman aðgang nemenda að námskeiðum hafði það að markmiði að bæta nýtingu skólanna á námskeiðum og styðja þannig við hagræðingu í hverjum skóla ásamt því að auka val nemenda um námskeið og vikka sjóndeildarhring þeirra. Með samningnum gátu nemendur við alla skólana tekið einstök námskeið við hina skólanna án þess að greiða sérstaklega fyrir það aukalega. Þá var samningur um samnýtingu kennsluskyldu kennara gerður í október 2012. Tilgangurinn með honum var að nýta betur mannauð skólanna fjögurra á sviði kennslu og efla samstarf þeirra ásamt því að leitast við að fjölga og viðhalda 100% störfum á sérhæfðum fræðasviðum og gera akademískum starfsmönnum betur kleift að uppfylla kennsluskyldu sína á hverju ári og ávinna sér þannig full réttindi til rannsóknarmisera. Umsjón og ábyrgð með útfærslu samninganna átti að vera í höndum stýrihópanna sem hvorugur hefur verið virkur síðustu árin.

starfsfólks háskóla til að taka þátt í gagnrýninni samfélagsumræðu. Þessar ábendingar voru efnislega endurteknar í skýrslu þingmannanefndar sem skipuð var í kjölfar rannsóknarskýrslunnar en í henni var bent á að mögulega þyrfti að endurskoða ákvæði laga um háskóla með tilliti til fjárhags skólanna og stöðu og hlutverks starfsfólks í þeim tilgangi að tryggja betur akademískt frelsi og fræðilega hlutlægni. Auk þess segir þar að hvetja þurfi háskólafólk á öllum fræðasviðum til að taka þátt í opinberri umræðu og styrkja með því tengsl fræðasamfélagsins, atvinnulífsins og hins almenna borgara.<sup>46 47</sup>

Þótt ekki sé deilt um mikilvægi þess að háskólar miðli af þekkingu sinni til samfélagsins hefur í umræðu bæði hérlendis og erlendis komið fram að ekki er augljóst hvort eða hvernig umbuna skuli fyrir slíka starfsemi. Sumt af henni skapar tekjur fyrir fræðasamfélagið, annað ekki. Oft og tíðum er erfitt að halda miðlægt utan um slík samfélagsverkefni og erfitt getur verið að leggja mat á gæði þeirra. Eftir stendur þó að eitt af hlutverkum háskóla er að miðla þekkingu og færni til nemenda og samfélagsins alls eins og lögin orða það og geta háskólarnir hver og einn sett sér reglur og viðmið um þessa starfsemi og jafnvel skilgreint samfélagsleg verkefni sem hluta af vinnuskyldu kennara.

---

46 Með lögum nr. 67/2012 voru gerðar breytingar á 2. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, um sjálfstæði háskóla og bætt við nýrri lagagrein sem mælir fyrir um fræðilegt sjálfstæði starfsmanna háskóla, svohljóðandi: „2. gr. a. Háskólum er skylt að virða fræðilegt sjálfstæði starfsmanna sinna. Fræðilegt sjálfstæði starfsmanna felur í sér rétt þeirra til að fjalla um kennslugrein sína á þann hátt sem þeir telja skynsamlegt og í samræmi við fræðilegar kröfur. Fræðilegt sjálfstæði dregur ekki úr ábyrgð starfsmanna á að fara að almennum starfsreglum og siðareglum viðkomandi háskóla. Viðfangsefni rannsókna og kennslu á einstökum fræðasviðum háskóla skulu vera óháð afskiptum þeirra sem eiga skólann eða leggja honum til fé. Háskólar skulu setja sér siðareglur, m.a. um réttindi og skyldur starfsmanna skv. 1. mgr.“

47 HÍ hefur komið á mót við ábendingar RNA í stefnum sínum. Í stefnu HÍ 2016–2021 (HÍ21) sem tók við af fyrri stefnu 2011–2016 kemur m.a. fram að í því augnamiði að stuðla að virkri þátttöku í samfélagi og atvinnulífi verði þróuð viðmið um hvernig akademískt starfsfólk geti fengið mikilvægt framlag til uppbyggingar samfélagsins metið í störfum sínum. Vísir hefur verið að slíkri þróun á alþjóðlegum vettvangi með því að meta samfélagslega framlegð rannsóknar- og fræðistarfa. Í HÍ21 kemur fram að skólinn hvetji starfsfólk sitt til þátttöku í opinberri umræðu og uppbyggingu íslensks samfélags í krafti sérþekkingar sinnar. Starfsfólkið skuli gæta að hlutlægni og upplýsa um fjárhagsleg eða önnur hagsmunatengsl við umfjöllunarefni sín og forðast að setja sig í aðstæður sem ógna fræðilegum heilindum þess. Til að meta árangur af stefnu um ábyrgð gagnvart samfélagi og umheiminum voru notaðir lykilmælikvarðar, þ.m.t. fjöldi viðtala, erinda og greina starfsfólks háskólans í fjölmiðlum. Á vefsíðu HR kemur m.a. fram að í starfi skólans er lögð áhersla á samstarf, innanlands og erlendis, sem grundvallast á heilindum og virðingu fyrir heildarhagsmunum samfélagsins. HR tekur virkan þátt í mótun og uppbyggingu atvinnulífs og samfélags og leggur áherslu á að mæta þörf fyrir sérfræðiþekkingu með menntun, rannsóknum, nýsköpun, þróun og þátttöku í samfélagsumræðu.

Önnur hlið samfélagslegrar ábyrgðar háskólanna snýr að félagslegri vídd nemendahópsins (e. *social dimension*). Ekki aðeins hefur fjölbreytileiki nemendahópsins aukist bæði með hækkandi hlutfalli ungs fólks sem og fjölgun eldri nemenda sem leggja stund á háskólanám heldur hefur samsetning nemendahópsins einnig breyst í takt við breytta samsetningu þjóðarinnar. Hópur innflytjenda og flóttafólks fer sífellt stækkandi héraendis og þarf háskólakerfið að vera reiðubúið til að taka við fólki af erlendum uppruna svo það hafi tök á að styrkja sig og samfélagið. Einnig þurfa háskólarnir að hafa svigrúm til að bjóða upp á fleiri námsleiðir á öðrum tungumálum en íslensku, sérstaklega í grunnnámi.

## 4.4 Alþjóðavæðing

Frá upphafi háskóla í Evrópu á miðöldum hefur verið litið á þá sem alþjóðlegar stofnanir sem laða til sín nemendur og kennara úr öllum áttum og veita prófgráður sem viðurkenndar eru út fyrir landamæri einstakra þjóðríkja. Latneska orðið *universitas* sem háskólahugtakið *university* er dregið af er til vitnis um þessa hugsun. Eins og fram kemur fyrr í skýrslunni endurspegluðu breytingar á lögum um háskóla árið 2006 vilja löggjafans til að styrkja alþjóðleg áhrif á háskólastarfsemina í sessi. Sú hætta er ávallt fyrir hendi, einkum í fámennum löndum, að háskólar einangrist faglega og verði ekki samkeppnishæfir við sambærilegar stofnanir meðal fjölmennari þjóða. Af þessum sökum er iðulega lögð rík áhersla á alþjóðavæðingu háskólastigsins meðal fámennra þjóða.

Í úttekt OECD frá árinu 2008 var kallað eftir markvissri stefnumótun og gagnaöflun varðandi alþjóðavæðingu háskólakerfisins.<sup>48</sup> Höfundar *Grænbókarinnar* telja að háskólakerfið hér á landi standi að mörgu leyti styrkum fótum í alþjóðlegu tilliti. Námsmönnum standi til boða námsaðstoð með námslána- eða styrkjakerfi sambærilegu við það sem gerist á hinum Norðurlöndunum en jafnframt að íslenskir nemendur hafi mikinn áhuga á að stunda nám erlendis. Hlutfall íslenskra háskólanema sem skráðir eru við

---

48 Taxell, Christoffer o.fl. 2009. *Education, Research and Innovation Policy. A New Direction for Iceland*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneyti. Og: Heijs, Francien o.fl. 2014. *ERAC Peer Review of the Icelandic Research and Innovation System*. Brussels: European Commission.

erlenda háskóla er nú um 19% í samanburði við 2% meðaltal í ríkjum OECD.<sup>49</sup> Þá hefur hlutfall nemenda með erlent ríkisfang í íslenskum háskólum aukist jafnt og þétt síðustu tvo áratugi.

Í EUROSTUDENT VI-könnuninni<sup>50</sup> kemur fram að stærsti hópur íslenskra háskólanema eða rúmlega þriðjungur fjármagnar nám erlendis með námslánnum en margir nýta sér einnig eigin tekjur eða sparnað eða tæplega þriðjungur. Í könnuninni kemur fram að aukin fjárhagsleg byrði sé helsta hindrun þess að nemendur sækist eftir tímabundnu námi erlendis. Auk þess nefna nemendur vinnutap eða atvinnumissi sem umtalsverða hindrun fyrir námsdövl erlendis og þeir sem eiga við fötlun að stríða nefna mun fremur en aðrir að fjárhagsleg byrði hindri þá í að sækja tímabundið nám til útlanda.<sup>51</sup>

Í nýjustu könnuninni, EUROSTUDENT VII,<sup>52</sup> kemur fram að um þriðjungur íslenskra háskólanema telja sig glíma við alvarlegan eða mjög alvarlegan fjárhagsvanda en það hlutfall hefur þó lækkað aðeins frá síðustu könnun. Á Íslandi er hlutfall nemenda sem telja sig ekki hafa fjárhagslega burði til að stunda nám án vinnu hæst þátttökulandanna í könnuninni (71%) og er staðan verst (81%) meðal þeirra sem koma úr fjölskyldum þar sem foreldrar hafa ekki sjálfir háskólamenntun.<sup>53</sup>

Það er óumdeilt að sókn íslenskra háskólanema í nám erlendis hafi bæði í sögulegu ljósi og til framtíðar reynst styrkur fyrir íslenska háskóla og íslenskt samfélag. Háskólarnir búa yfir miklum mannauði með fjölbreyttan og alþjóðlegan menntunarbakgrunn og starfshópurinn telur að full ástæða sé til þess að hvetja og styðja nemendur áfram til að sækja nám erlendis og

---

49 OECD, *Education at a glance*, 2020, tafla B6.2, bls. 229. Í töflunni kemur fram að norska hlutfallið er 6%, það finnska og sænska er 4% og það danska sama og meðaltal OECD eða 2%. Í skýrslunni kemur einnig fram að COVID-19-faraldurinn hefur haft gríðarleg áhrif á alþjóðlega háskólanemendur þar sem skólar hafa meira og minna lokað. Áhrifin varða ekki eingöngu námsframvindu heldur einnig réttarstöðu, fjárhagsstöðu og öryggi nemenda.

50 EUROSTUDENT er samanburðarkönnun á högum háskólanema í 26 löndum á evrópska háskólasvæðinu sem fram fer á þriggja ára fresti. Ísland tók í fyrsta skipti þátt í EUROSTUDENT VI-könnuninni.

51 Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2018. EUROSTUDENT VI, *Staða íslenskra háskólanema: Aðgengi, efnahagur og tækifæri til náms*, Reykjavík, bls. 31–32.

52 Þegar þessi skýrsla er skrifuð er endanleg útgáfa EUROSTUDENT VII könnunarinnar ekki tilbúin þar sem fyrir liggur að ekki náðu öll 26 þátttökulöndin að klára vinnu sína vegna COVID-19-faraldursins. Ráðgert er að birta uppfærða útgáfu haustið 2021.

53 <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/05/21/Stada-islenskra-haskolanema-i-althjodlegu-samhengi-Konnun-2019/>.



háskóla til að taka virkan þátt í nemendaskiptum við erlenda háskóla. Meðal þess sem stutt getur við áframhaldandi sókn íslenskra nemenda til náms erlendis er breytt fyrirkomulag námslána í kjölfar nýrra laga um Menntasjóð námsmanna árið 2020.<sup>54</sup>

Alþjóðavæðing háskólanna birtist einnig í starfi þeirra á sviði rannsókna og nýsköpunar.<sup>55</sup> Eins og fram kemur í stefnu V&T 2020–2022 taka íslenskir vísindamenn í ríkari mæli þátt í alþjóðlegu samstarfi en kollegar þeirra í öðrum ríkjum. Með slíku samstarfi, segir í stefnunni, „aukast gæði rannsóknarstarfs og ný þekking og færni berst inn í landið, sem aftur skapar grundvöll fyrir nýsköpun“.<sup>56</sup> Þá sækja íslenskir háskólar einnig gæðavottanir og gæðaviðmið bæði í kennslu og rannsóknum erlendis frá.

## 4.5 Gæði og skilvirkni íslenskra háskóla

Merking hugtakanna „gæði“ og „skilvirkni“ er ekki sjálfgefin í umfjöllun um háskóla. Í hugum fólks getur hugtakið „gæði“ í þessu samhengi þýtt allt frá því að háskólar séu að sinna vel yfirlýstu hlutverki sínu til þess að einstakir háskólar eða háskólakerfið í heild standist vel samanburð við það besta sem gerist í viðmiðunarlöndum. Með útgáfu ritsins *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* árið 2005 var tekið stórt skref að jarðtengingu umræðunnar um gæði í háskólastarfi og skilgreiningu á hugtökum og viðmiðum sem bæði háskólarnir og gæðamatsstofnanir gátu sameinast um. Frá því að *Standards and Guidelines* var fyrst gefið út hafa þessi viðmið (sem hafa verið endurskoðuð oft en einu sinni) verið höfð til viðmiðunar í velflestum háskólum sem og gæðamatsstofnunum, þ. á m. af Gæðaráði íslenskra háskóla, við gerð

54 Í lögum um Menntasjóð er gert ráð fyrir stuðningi ríkisins við námsmenn meðal annars með því að greiddir eru styrkir til framfærslu barna í stað lána, námsmenn geta fengið 30% niðurfellingu á höfuðstól námslána ljúki þeir námi á tilskyldum tíma og geta valið við námslok hvort lán þeirra séu verð- eða óverðtryggð.

55 Nefna má þátttöku HÍ í samstarfsneti valinna evrópskra háskóla og nýfengnum veglegum stuðningi Evrópusambandsins við hið svokallaða Aurora-samstarfsnet (Aurora Alliance) sem HÍ er hluti af og miðar að stórauðnu samstarfi með gagnkvæmri viðurkenningu náms, sameiginlegum prófgráðum og margvíslegu öðru samstarfi, m.a. í þágu samfélagslegrar virkni og heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

56 Forsætisráðuneytið, 2020. *Vísinda- og tæknistefna 2020–2022*, bls. 13.



leiðbeininga fyrir háskólasamfélagið.<sup>57</sup> Þess má geta að í *Standards and Guidelines* er m.a. fjallað um viðmið fyrir mögulega aðild evrópskra gæðamatsstofnana að samtökum þeirra (*The European Association for Quality Assurance in Higher Education*, ENQA). Gæðaráð er aðili að samstarfi ENQA, á áheyrnarfulltrúa á fundum þess og stefnir að því að sækja um aðild að samtökunum.

Hugtakið skilvirkni (e. *efficiency*) er á margan hátt auðskildara en gæðahugtakið í þessu samhengi. Með skilvirkni er oftast átt við að ná hámarksárangri með sem minnstum tilkostnaði.<sup>58</sup> Yfirfært á skólastarf gæti skilvirkni t.d. þýtt að brautskrá sem flesta nemendur með lágmarks tilkostnaði. Skilvirkur háskóli væri þá háskóli sem útskrifar hátt hlutfall nemenda sinna á réttum tíma með sem minnstum tilkostnaði.

En hvert er þá sambandið á milli skilvirkni og gæða í háskólastarfi? Við þessari spurningu er ekki til einhlítt svar en segja má að gæðakerfið sem fjallað er um í kafla 3.3. sé gott mótvægi við þá áhættu að gæðin verði látin undan síga vegna fjárveitinga. Gagnlegt getur verið að skoða eitt nærtækt dæmi. Þegar Danir innleiddu *taximeter*-kerfi sitt á 10. áratug síðustu aldar, með mikilli áherslu á árangur og skilvirkni, höfðu stjórnvöld áhyggjur af áhrifum nýs fjármögnunarkerfis á gæði háskólastarfsins. Í umræðunni um kerfið var m.a. á það bent að háskólarnir legðu svo mikið kapp á að útskrifa nemendur að það myndi hugsanlega bitna á gæðum námsins, t.d. með því að dregið yrði úr kröfum til nemenda í því skyni að koma þeim sem hraðast í gegnum námið. Hvort þetta hafi verið raunveruleg hætta skal ósagt látið en til mótvægis ákváðu Danir í tengslum við innleiðingu kerfisins að stórefla gæðaeftirlit með háskólum.<sup>59</sup>

Sambærilegar áhyggjur hafa verið reifaðar hér á landi. Ríkisendurskoðun hefur bent á þann mikla mun sem er á menntunarstigi akademískra starfsmanna í íslenskum háskólum og rannsóknarvirkni. Þá hefur

57 Núgildandi *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG) er frá árinu 2015, útgefið af Eurashe, Brussel, Belgíu. [https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG\\_2015.pdf](https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf).

58 Ríkisendurskoðun skilgreinir „skilvirkni“ sem hlutfall milli magns aðfanga og magns afurða. Þegar um kennslu er að ræða þá eru aðföngin kennarar, húsnæði og nemendur sem hefja nám en afurðir þeir nemendur sem ljúka námi. Sjá: Ríkisendurskoðun: Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu: Viðskiptafræði, lögfræði, tölvunarfræði, 2007.

59 Sjá t.d. OECD: *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems – Country study Denmark*. 2006.

Ríkisendurskoðun bent á að afar mikilvægt sé að auka skilvirkni í háskólanámi með því að draga úr brotthvarfi nemenda og stuðla að auknum námshraða þeirra sé þess gætt að slík ráðstöfun bitni ekki á gæðum náms.<sup>60</sup> Þá hefur Ríkisendurskoðun hvatt mennta- og menningarmálaráðuneytið til að þróa mælikvarða fyrir kostnað og skilvirkni háskólakennslu.

Ef brotthvarf úr námi og langur námstími eru viðfangsefni sem stjórnvöld vilja taka á er nauðsynlegt að greina vandann. Í *Grænbókinni* kemur fram að íslenskir háskólanemar séu að jafnaði eldri en nemendur annarra ríkja, þeir séu lengur í námi og brotthvarf þeirra mikið.<sup>61</sup> Á móti kemur að í samanburði við jafningja sína í evrópskum háskólum eru íslenskir háskólanemendur almennt ánægðir með gæði kennslu, skipulag náms og námsaðstöðu.<sup>62</sup> Hlutfall nemenda með ung börn á framfæri er einnig hátt hér á landi í samanburði við það sem gerist annars staðar (sjá mynd 4) auk þess sem hér er aðgengi að háskólanám tiltölulega auðvelt og háskólar almennt með rúmar reglur um leyfilegan námstíma. Allt þetta og fleira getur haft áhrif á námstíma og brotthvarf.

Starfshópurinn telur hæpið að ein aðgerð geti breytt þessari stöðu svo nokkru nemi en eins og gildir um allar aðrar fyrirhugaðar aðgerðir er nauðsynlegt að íhuga ófyrirséðar afleiðingar af þeim. Skólarnir sjálfir geta veitt nemendum aukið aðhald með strangari reglum um námsframvindu og leyfilegan námstíma sem og betra utanumhaldi og stuðningi t.d. með sálfræðiþjónustu, náms- og starfsráðgjöf. Stjórnvöld geta í gegnum fjárveitingar sett þrýsting á háskólana að brautskrá hærra hlutfall nemenda á réttum tíma en þá þarf að spyrja hverjar líklegar afleiðingar af aðgerðum skólanna væru fyrir ólíka hópa nemenda. Meta þarf vandlega hvort slíkar aðgerðir séu til góðs eða geti komið illa við einstaka hópa, s.s. efnaminni nemendur, nemendur með börn á framfæri, nemendur með fötlun eða innflytjendur.

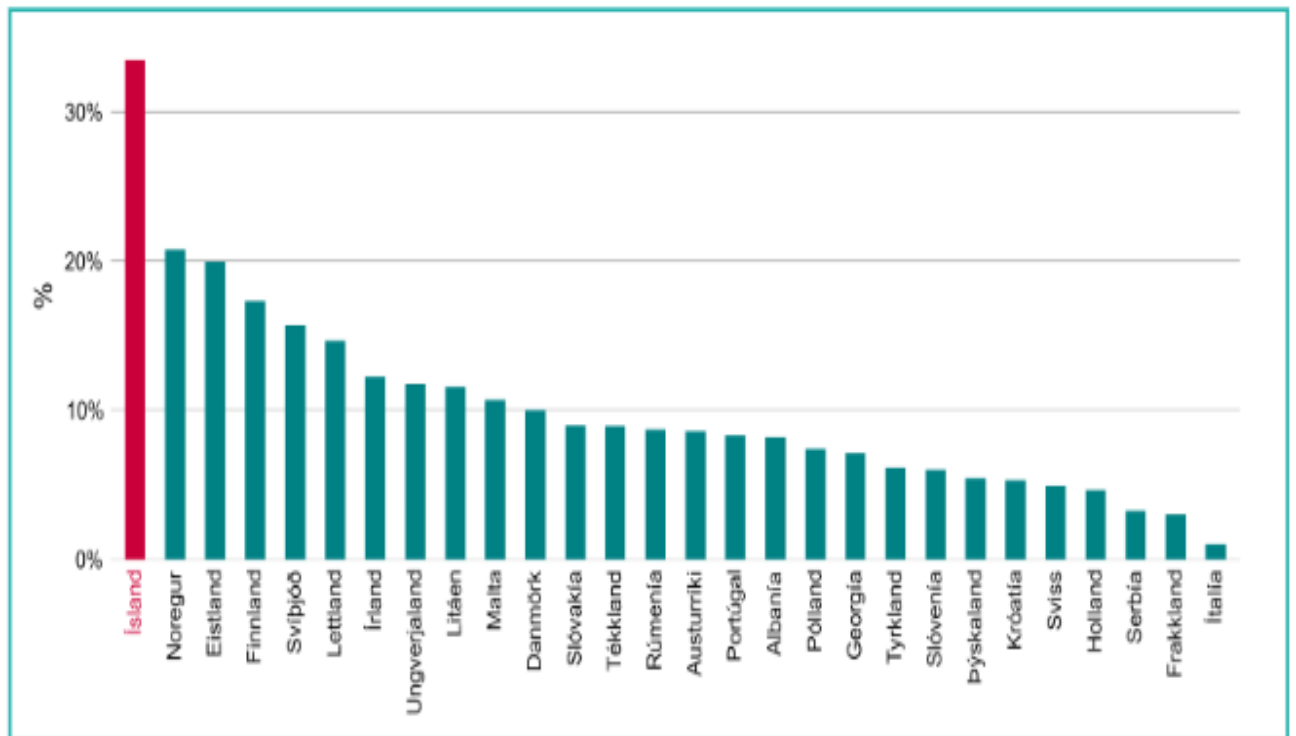
---

60 Ríkisendurskoðun: *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu: Viðskiptafræði, lögfræði, tölvunarfræði*. 2007.

61 Mennta- og menningarmálaráðuneyti (2019) í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 55–56.

62 Eurostudent IV í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 14.

Mynd 4: Hlutfall háskólanema með börn 2018.



Heimild: EUROSTUDENT VI, í *Grænbók*, bls. 58.

Í þessu sambandi er mikilvægt að horfa til breytinga á Lánasjóði íslenskra námsmanna sem gerðar voru með lögum nr. 60/2020 um Menntasjóð námsmanna. Lögin hafa beinlínis þann tilgang að bæta skilvirkni háskólakerfisins með því að búa til hvata fyrir nemendur til að ljúka námi á réttum tíma, í stað þess að herða viðurlög fyrir litla námsframvindu. Ekki er enn komin nægileg reynsla á þessar aðgerðir en það er von stjórnvalda að þær skili sér fljótt í minna brotthvarfi og styttri námstíma.

#### 4.6 Lágt hlutfall nemenda í STEM greinum

Ítrekað hefur verið bent á að hlutfall íslenskra háskólanema sem ljúka námi í raunvísindum, tæknigreinum og stærðfræði (svokölluðum STEM-greinum) er lágt hér á landi í samanburði við önnur ríki OECD. Í *Grænbókinni* kemur fram að hlutfallið á Íslandi er 16% en 21% í Noregi og Danmörku, í Svíþjóð 26% og hæst er hlutfallið í Finnlandi eða 30%. Þetta lága hlutfall nemenda sem leggur stund á raunvísindi og tæknigreinar hér á landi skýrir mjög líklega stóran hluta af því misræmi á milli færniþróunar og spurnar eftir tiltekinni

færni á íslenskum vinnumarkaði sem OECD hefur ítrekað bent á í úttektum sínum.<sup>63</sup>

Í ljósi þess að almennt er talið að þennan vanda megi að ýmsu leyti rekja til lægri skólastiga og undirfjármögnunar háskóla eins og niðurstöður PISA-könnunar OECD á frammistöðu 15 ára íslenskra nemenda í náttúruvísindum og stærðfræði virðast sýna telur starfshópurinn hæpið að endurnýjað reiknilíkan geti eitt og sér hækkað hlutfall útskrifaðra úr STEM-greinum. Í þessu sambandi má benda á að núverandi mennta- og menningarmálaráðherra hefur ýtt úr vör ýmsum aðgerðum sem ætlaðar eru til þess að taka á þessum vanda. Sett hafa verið á fót fagráð fyrir þessar greinar í grunnskólum, verið er að skoða möguleika á því að gefa greinunum meiri tíma í viðmiðunarstundaskrá og rætt er um að koma á fót sérfræðingateymi til að aðstoða grunnskóla og sveitarfélög við innleiðingu aðalnámskrár. Þá er í þessu sambandi til skoðunar menntun og starfsþróun grunnskólakennara.

Niðurstaða starfshópsins er því sú að hér sé um að ræða verkefni sem falli undir átaksverkefni stjórnvalda fremur en verkefni sem hægt sé að taka á með breytingum á reiknilíkani háskóla.

## 4.7 Aðgangsstýring

Fjárhagslegt sjálfstæði háskóla og aðgangsstýring við inntöku nemenda eru nátengd atriði. Ef framlög fylgja ekki nemendafjölda er inntökustýring forsenda þess að hægt sé að gera háskóla ábyrga fyrir gæðum kennslu og aðbúnaðar nemenda.<sup>64</sup> Í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla segir að nemendur sem hefja nám í háskóla skuli hafa lokið stúdentsprófi eða staðist lokapróf frá framhaldsskóla á þriðja hæfniprepi. Háskólum er heimilt að innrita nemendur sem búa yfir jafngildum þroska og þekkingu að mati viðkomandi háskóla. Einnig skal tryggt að inntökuskilyrði í háskóla og námskröfur svari jafnan til þess sem krafist er í viðurkenndum háskólum á sambærilegu sviði erlendis. Sambærileg ákvæði um inntökuskilyrði eru í lögum nr. 85/2008 um opinbera háskóla auk þess sem gerðar eru

---

63 OECD (2019) í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 53.

64 Á alþjóðlegri ráðstefnu um reynslu af innleiðingu reiknilíkana fyrir háskóla árið 2018 kom fram að ein af forsendum vel heppnaðra reiknilíkana væri að nota ekki árangursvísa sem háskólarnir hafa ekki stjórn á. Sjá umfjöllun í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 35.

viðbótarkröfur við lokapróf frá framhaldsskóla á þriðja hæfniprepi þegar það á við um undirbúning fyrir einstakar námsleiðir í grunnnámi.<sup>65</sup>

Í 4. mgr. 18. gr. laga 85/2008 um opinbera háskóla er kveðið á um heimild háskólanna til setja reglur sem takmarka fjölda nemenda sem teknir eru inn á einstakar námsleiðir. Slíkar reglur skulu settar fyrir fram fyrir hvert háskólaár og skal í þeim taka mið af skilyrðum háskóla til að veita kennslu á viðkomandi námsleið. Flestir háskólanna beita aðgangstakmörkunum með einhverjum hætti. Í Háskóla Íslands er þessu ákvæði beitt þannig að nokkrar deildir skólans krefjast þess að nemendur þreyti inntökupróf við upphaf náms eða aðeins hluti nemendahópsins kemst inn á annað námsár. Háskólinn í Reykjavík stýrir einnig aðgengi að skólanum með því að velja úr hópi þeirra umsækjenda sem uppfylla grunnkröfur og er þá horft bæði til þess hversu vel umsækjendur eru undirbúnir fyrir viðkomandi nám og að námsbrautir verði ekki svo stórar að gæði náms rýrni. Listaháskólinn tekur inn takmarkaðan fjölda nemenda og stýrir sjálfur fjöldanum í allar deildir enda er starfsemi skólans mjög sérhæfð og krefst mun meiri aðstöðu en hefðbundnir háskólar.

Fyrir starfsemi háskóla eru kostir aðgangsstýringar margir. Með aðgangsstýringu er auðveldara að skipuleggja skólastarfið bæði faglega og fjárhagslega og meiri líkur eru á því að nemendur ráði við námið. Það kemur því ekki á óvart að þar sem aðgangsstýringar eru viðhafðar er brotthvarf minna og námstími styttri, s.s. í læknanámi við Háskóla Íslands og í listnámi við Listaháskólann. Nauðsynlegt er þó að gæta að jafnræði þegar kemur að aðgangsstýringu og tryggja að aðferðafræði aðgangsstýringar leiði ekki til óviðeigandi mismununar. Hér á landi er hins vegar löng hefð fyrir því að líta svo á að sá sem uppfyllir almenn inntökuskilyrði háskóla, sbr. lýsingu hér að ofan, eigi rétt á því að hefja háskólanám. Þessi hugsun byggir á þeirri lýðræðislegu sýn að allir sem uppfylla þessi almennu skilyrði eigi að fá tækifæri til að leggja stund á háskólanám, sjálfum sér og samfélaginu til

---

65 Breytingar á inntökuskilyrðum voru gerðar á 151. löggjafarþingi, lög nr. 46/2021, að til jafns við hugtakið stúdentspróf var bætt inn því skilyrði að nemendur hafi „staðist lokapróf á þriðja hæfniprepi“. Íslenski hæfniramminn telur sjö hæfniprep. Hækkandi þrep endurspeglar auknar hæfnikröfur sem eru skilgreindar í hæfniviðmiðum fyrir þekkingu, leikni og hæfni. Megintilgangur rammans er tvíþættur, að auka gagnsæki innan menntakerfis viðkomandi lands og að auka gagnsæi milli evrópskra menntakerfa.

hagsbóta. Þessa hugsun má einnig finna í menntastefnu mennta- og menningarmálaráðherra fyrir árin 2021–2030.<sup>66</sup>

Á 151. löggjafarþingi Alþingis var samþykkt stjórnarfrumvarp mennta- og menningarmálaráðherra um breytingar á lögum um háskóla og lögum um opinbera háskóla, lög nr. 46/2021, þar sem lagt er til að auk stúdentsprófs verði aðgangsviðmið lokapróf frá framhaldsskóla á þriðja hæfniprepi til að bæta aðgang að háskólanámi fyrir nemendur með mismunandi námsferil á framhaldsskólastigi. Þá verður opinberum háskólum gert að skilgreina aðgangsviðmið fyrir einstakar námsbrautir til að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika fyrir nemendur í framhaldsskóla um þann undirbúning sem þarf fyrir einstakar námsleiðir í háskóla.

---

<sup>66</sup> 151. löggjafarþing, 278. Mál, þingsályktun nr. 16/151. Sjá: <https://www.althingi.is/alttext/151/s/1111.html>

## 5. Reiknilíkan háskóla

Fjárveitingar til íslenskra háskóla hafa síðustu tvo áratugi þróast á svipaðan hátt og í mörgum evrópskum háskólum, þ.e. frá miðstýrðum fjárveitingum til fastra fjárveitinga sem háskólar endurútdeildu til einstakra verkefna innanhúss og loks til árangurstengdra fjárveitinga. Þessari þróun er þannig lýst í *Grænbókinni*:

Hér á landi voru framlög til háskóla eyrnamerkt ákveðnum deildum, námsbrautum eða kennarastöðum án þess að vera í beinum tengslum við nemendafjölda og námsframboð. Á níunda og tíunda áratug síðustu aldar fór áhersla á fjárhagslegt sjálfstæði og ábyrgð háskóla vaxandi í nágrannaríkjunum og samhliða því áhersla á skilvirkni og árangur.<sup>67</sup>

Þá hafa flest vestræn ríki einnig tekið upp reiknilíkön til að meta fjárþörf og útdeila fjármagni til háskóla en allnokkur munur er á milli landa hversu stór hluti fjármögnunarinnar fer í gegnum reiknilíkan og hvaða og hversu mörgum mælikvörðum (breytum) reiknilíkanið byggist á. Í *Grænbókinni* kemur fram að reynslan af árangurstengdri fjármögnun í Evrópu bendi til þess að mestur árangur náist þar sem sjálfstæði stofnana er mikið og árangurstenging er notuð í tengslum við ákveðin og vel valin markmið sem styðja við kjarnastarfsemi skólanna.<sup>68</sup>

Reiknilíkan er aðferð til að meta fjárþörf og útdeila opinberu fjármagni til háskóla. Markmið reiknilíkana er einkum að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika fjárveitinga, auka árangur í rekstri stofnana og sveigjanleika til breytinga í háskólakerfum. Þótt reiknilíkön deili fjárveitingum oftast til háskóla á grundvelli ákveðinna mælikvarða og með hliðsjón af fjölda nemenda í ólíkum námsgreinum þá geta háskólar víðast hvar ákveðið að deila fjárveitingum innanhúss með öðrum hætti. Íslensku háskólarnir eru þannig óbundnir af skiptingu mennta- og menningarmálaráðuneytisins á fjárveitingum milli verðflokka og milli kennsluframlags og rannsóknarframlags. Þetta

---

67 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla, Reykjavík*, bls 36.

68 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla, Reykjavík*, bls 19.

fyrirkomulag er hluti af sjálfstæði háskólanna og í samræmi við það sem gerist í flestum nágrannaríkjum Íslands.<sup>69</sup>

## 5.1 Reglur nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla

Við undirbúning fjárlaga fyrir árið 2000 gaf mennta- og menningarmálaráðherra út reglur nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla þar sem reiknilíkani háskóla var fyrst lýst. Reiknilíkanið, sem hafði verið í vinnslu innan Háskóla Íslands um nokkurt skeið, fól í sér þá grundvallarbreytingu að fjárveitingar voru láttnar fylgja nemendum óháð fjölda stöðugilda eða annarra aðstæðna í skólunum. Eins og fram kemur í *Grænbókinni* var tilgangur þessara nýju reglna:

... meðal annars að gera úthlutun fjárveitinga til kennslu í háskólum gagnsæja, að endurspegla allan kostnað sem hlytist af þjónustu við nemendur, að gera skóla sem bjóða sams konar nám jafnsetta gagnvart fjárveitingum úr ríkissjóði, að samræma rekstrargrundvöll íslenskra háskóla og sambærilegra norrænna háskóla og að beina formlegum samskiptum skóla og stjórnvalda, vegna fjármála og þjónustu, í skýran farveg ...<sup>70</sup>

Reglurnar voru settar á grundvelli 20. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla og komu til framkvæmda þegar árið 2000. Lögin frá 1997 voru leyst af hólmi með nýjum lögum um háskóla, annars vegar lögum nr. 63/2006 um háskóla og hins vegar lögum nr. 85/2008 um opinbera háskóla.

Reglurnar frá 1999 skiptast í þrjá kafla: 1) Framlög vegna kennslu, 2) Framlög vegna kennsluhúsnæðis og 3) Framlög til rannsókna og rannsóknarhúsnæðis. Reiknilíkan fyrir kennslu er samsett úr þremur mælikvörðum: 1) námsgreinum sem flokkaðar eru í verðflokk sem ætlað er að endurspegli áætlaðan kostnað vegna kennslu, 2) fjöldi ársnema er notaður til að reikna út kennsluframlag hvers háskóla en við setningu reglnanna var gert ráð fyrir að skólarnir gerðu samninga við ráðuneytið um hámarksfjölda ársnema í hverjum verðflokki, 3) brautskráningum. Í reglunum er listi yfir verðflokk og útskýrt hvernig mælikvarðarnir „nemendur“ og „brautskráningar“ eru mældir.

---

69 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 39.

70 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 4



Í öðrum kafla reglnanna er fjallað um þá aðferð sem nota skal til að reikna framlög vegna húsnæðis. Þar er sama flokkun á námi notuð og gefinn upp ákveðinn fjöldi fermetra fyrir hvern flokk. Margfalda skal fjölda ársnema með fermetrafjölda og verður þá til fermetravísir vegna kennslu. Fermetravísinn skal svo margfalda með ákveðinni fjárhæð sem var í upphafi 2.266 kr.

Þriðji kaflinn, „Framlög til rannsókna og rannsóknarhúsnæðis“, hefur í raun aldrei verið útfærður í reiknilíkani en í frumvarpi til fjárlaga hvers árs og fylgiriti með fjárlögum eru talin upp sérstök framlög til rannsókna sem og margvíslegra átaksverkefna stjórnvalda, s.s. tímabundinna framlaga til að styrkja stoðþjónustu, álags vegna sérstöðu skóla (t.d. litlir skólar á landsbyggðinni), viðhaldsverkefna og stuðnings við fámennar og samfélagslega mikilvægar greinar. Framlög til rannsókna af þessum lið eru ekki byggð á mælingum þannig að í raun er ekki hægt að segja hvað liggur til grundvallar framlögunum. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað kallað eftir auknu gagnsæi í tengslum við skiptingu þessara fjármuna eins og fram hefur komið.<sup>71</sup>

Framsetningu fjárlaga var breytt í kjölfar innleiðingar reiknilíkansins árið 1999 til að aðgreina fjárveitingar til kennslu frá fjárveitingum til rannsókna og annarra verkefna. Því má lesa út úr fjárlögum hversu mikið fé væri ætlað til kennslu annars vegar og hins vegar rannsókna og annars. Í byrjun voru reikniflokkar reiknilíkansins fyrir kennslu sjö: 1) Félags- og mannvísindi, guðfræði, lögfræði og annað sambærilegt nám, 2) styttra nám á sviði tölvunarfræði og stærðfræði og annað sambærilegt nám, 3) kennaranám og annað hliðstætt nám, 4) hjúrunarfræðinám og annað hliðstætt nám, 5) raunvísindi, verk- og tæknifræði, 6) læknisfræðinám og 7) tannlæknánám. Af þessu má sjá að í upphafi var einn mikilvægur tilgangur reiknilíkansins að meta kostnað við rekstur háskóla á grundvelli fjölda nemenda í einstökum verðflokkum.

---

71 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 51. Sjá einnig skýrslu Ríkisendurskoðunar Rannsóknarframlög til háskóla (2012) og skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis, Eftirfylgni: Rannsóknarframlög til háskóla (2018).

## 5.2 Breytingar á reiknilíkani/framkvæmd

Með tímanum hefur framkvæmd reglna nr. 646/1999 verið breytt. Fljótlega eftir innleiðingu kennslulíkansins árið 1999 var töluvert unnið í gerð líkans um fjárveitingar til rannsóknarpáttarins í starfi skólanna, meðal annars við að þróa mælikvarða fyrir rannsóknir. Í samningi menntamálaráðherra við Háskóla Íslands um rannsóknir árið 2001 kemur fram að greiðslur til rannsókna skuli grundvallast á árangri samkvæmt reiknilíkani sem byggist á rannsóknarstigum, fjölda brautskráðra meistara, fjölda brautskráðra doktora og styrkjum til rannsóknarverkefna frá viðurkenndum rannsóknarsjóðum. Fyrirætlanir voru um að útfærslu reiknilíkans fyrir rannsóknir skyldi lokið fyrir mitt ár 2002. Samstaða náðist ekki um líkanið og ekki varð því af innleiðingu þess. Breytingar á framkvæmd reglnanna hafa því ekki haft áhrif á fjárveitingar stjórnvalda í gegnum liðinn „rannsóknir og annað“.<sup>72</sup>

Á árunum 2000 til 2011 var eini mælikvarðinn í kennsluhluta reiknilíkans fyrir íslenska háskóla fjöldi nemenda og virkni þeirra í námi (þreyttar einingar). Það var ekki fyrr en 2011 að annarri breytingu var bætt í líkanið en þá var byrjað að greiða fyrir brautskráningar. Í frumvarpi til fjárlaga 2011 segir um þessa breytingu:

Þetta er til að koma á mótis við það að kostnaður á nemanda fer gjarnan vaxandi eftir því sem lengra liður á námið en ársnemendaframlögin hafa ekki tekið mið af því hvar í námi nemendur eru staddir. Í öðru lagi miðast framlögin að mestu við veginn meðalfjölda ársnemenda á liðnum árum en aðeins að litlu leyti við spá um fjölda á komandi ári. Það leiðir til þess að breytingar á ársnemendafjölda hafa ekki samstundis áhrif á fjárveitingar heldur smám saman.<sup>73</sup>

Með þessari breytingu var stigið skref í þá átt að láta fjárveitingar til háskóla styðja við kröfu um skilvirkni en þessi fjárveiting nam þó aðeins um 5% af fjárveitingum til kennslu. Brautskráningarframlög eru reiknuð á grundvelli fjölda brautskráninga tveggja síðustu ára, brotið niður á námsstig (prófgráðu). Greitt er mismunandi verð fyrir bakkalárstig, meistarastig og

---

72 Í *Grænbók* kemur einnig fram að einkareknu háskólarnir hafa bent á að hlutfall fjármögnunar sem flokkast undir „rannsóknir og annað“ sé mun hærra í opinberu skólunum heldur en hjá þeim einkareknu og að ákvarðanir sem þar liggja að baki séu ekki gagnsæjar. Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 51–52.

73 <https://www.althingi.is/alttext/139/s/0001.html>.

doktorsstig. Samfara þessari breytingu var tekin upp sveiflujöfnun við útreikning á fjölda ársnema. Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis við fyrirspurn frá þingmanninum Birni Leví Gunnarssyni á 148. löggjafarþingi um rekstur háskóla segir um útreikninga á framlögum til kennslu:

Við útreikning á framlögum til kennslu í hverjum skóla er jafnan notaður veginn meðalfjöldi ársnema á síðustu árum og spá fyrir yfirstandandi ár. Rauntölur ársins á undan vega 20%, rauntölur yfirstandandi árs vega 60% og áætlun fyrir næsta ár vegur 20%. Frá og með árinu 2016 hafa breytingar í nemendafjölda þó ekki haft áhrif á niðurstöðuna.<sup>74</sup>

Síðan 2016 hafa fjárveitingar tekið mið af fjölda nemenda sem voru í reiknilíkaninu árið 2015 en á móti hafa auknar fjárveitingar verið notaðar til að hækka einingaverð reikniflokka. Ekki hefur verið gerður greinarmunur á nemendum í grunnnámi, meistaranámi og doktorsnámi nema að því leyti að brautskráningarframlag er mismunandi milli þessara flokka eins og áður segir.

Ýmsar aðrar breytingar hafa verið gerðar á líkaninu frá því að það var tekið í notkun árið 2000, t.d. á flokkun námsgreina í reikniflokka og á hlutföllum milli reikniflokka. Með tilkomu nýrra háskóla og námsgreina hefur reikniflokkum fjölgað og eru þeir orðnir 15 í stað sjö í upphafi. Síðast en ekki síst hafa framlög ekki tekið mið af breyttum nemendafjölda síðan 2015 en í staðinn hafa aukin framlög til háskóla skilað sér í hærra einingaverði reikniflokka. Í töflu 2 má sjá reikniflokka líkans í fjárlögum 2021, verðgildi þeirra og hlutfallslegt vægi.

---

74 <https://www.althingi.is/alttext/pdf/148/s/1009.pdf>.

Tafla 1: Einingaverð og verðhlutfall reikniflokka í fjárlögum 2021.

Verðflokkar, án frádráttarliða	Verð þús.kr.	Verðhlutfall
Aðfararnám að námi á háskólastigi .....	854,3	0,9
Nám á sviði félags- og mannvísinda, guðfræði, lögfræði og annað hlöðstætt nám .....	943,9	1,0
Nám á sviði tölvunarfræði, stærðfræði og annað hlöðstætt nám .....	1.258,9	1,3
Kennaranám og annað hlöðstætt nám sem m.a. felst í æfingakennslu .....	1.312,1	1,4
Hjúkrunarnám og hlöðstætt nám sem felst m.a. í þjálfun við meðhöndlun sjúklinga .....	1.681,0	1,8
Nám í raunvísindum, verk- og tæknifr. sem krefst verkl. æfinga og sérhæfðs búa. ....	1.744,2	1,8
Læknisnám sem felst m.a. í verkl. æfingum, notkun sérhæfðs búnaðar og þjálfun .....	2.397,7	2,5
Nám í tannlækningum .....	3.554,8	3,8
Listnám - myndlist .....	2.409,4	2,6
Listnám - danslist .....	2.823,1	3,0
Listnám - tónlist .....	2.902,1	3,1
Listnám - leiklist .....	4.672,1	4,9
Listnám - hönnun og arkitektúr .....	2.024,4	2,1
Hestafræði í Hólaskóla - Háskólanum á Hólum .....	2.240,8	2,4
Starfsmenntanám í Landbúnaðarháskóla Íslands .....	2.121,1	2,2

Heimild: Fjárlög 2021.

Í töflu 2 má sjá reikniflokka í fjárlögum 2021 og fjölda ársverka í hverjum reikniflokkum eftir háskólum. Reikniflokkarnir eru ólíkir að því er varðar fjölda nemenda í þeim og hvernig þeir dreifast á háskólana. Níu af 15 flokkum eru í einum háskóla á meðan einn flokkur kemur fyrir í sex háskólum og annar flokkur í fimm háskólum. Stærsti flokkurinn er með um 6.300 nemendaígildi á meðan sá minnsti hefur 18. Sjá nánar töflu 2 hvernig reikniflokkarnir skiptast milli skólanna.

Tafla 2: Reikniflokkar háskólanáms í fylgiriti með fjárlögum 2021 eftir háskólum.<sup>75</sup>

Ársmendur	HÍ	HA	LBHÍ	HH	HB	HR	LHÍ	Frumv. 2021	Fjárlög 2020
Aðfararnám .....					40	136		176	198
Félags- og mannvísindi .....	4.182	697		97	396	925		6.297	6.415
Tölvufræði og stærðfræði .....	300					520		820	910
Kennaranám o.þ.h. ....	1.631	282				148	48	2.109	1.982
Hjúkrunarfræði .....	663	383						1.046	1.005
Verkfræði .....	1.597	102	142	22		730	19	2.612	2.585
Læknisfræði .....	390							390	390
Tannlækningar .....	75							75	75
Listnám - myndlist .....							90	90	90
Listnám - danslist .....							18	18	18
Listnám - tónlist .....							100	100	100
Listnám - leiklist .....							19	19	19
Listnám - hönnun og arkitektúr ...							151	151	154
Hestafræði .....				63				63	60
Starfsmenntanám .....			161					161	169
<b>Samtals, frumvarp 2021 .....</b>	<b>8.838</b>	<b>1.464</b>	<b>303</b>	<b>182</b>	<b>436</b>	<b>2.459</b>	<b>445</b>	<b>14.127</b>	<b>14.170</b>
<b>Fjárlög 2020 .....</b>	<b>8.894</b>	<b>1.447</b>	<b>301</b>	<b>183</b>	<b>435</b>	<b>2.466</b>	<b>444</b>	<b>14.170</b>	
Meðalverðhluftfall 2021 .....	1,4	1,3	2,1	1,6	1,0	1,3	2,5		

Heimild: Fylgirit með fjárlögum 2021, bls. 131.

Þrátt fyrir verulegar breytingar á framkvæmd reglna nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla hafa reglurnar aldrei sætt formlegum breytingum eða verið endurútgefnar. Breytingar á framkvæmd reglnanna í gegnum árin hefur verið lýst í frumvarpi til fjárlaga og fylgiriti með þeim, ár hvert þannig að erfitt er að sjá hvað raunverulega stendur eftir af reglunum og rekja hvernig breytingar á framkvæmd þeirra hafa orðið í gegnum tíðina.

<sup>75</sup> Samkvæmt upplýsingum frá LBHÍ hefur skólinn notað þrjá reikniflokka, ekki tvo.

## 6. Tillögur

Starfshópurinn lagði megináherslu á hvernig hanna mætti gagnsætt reiknilíkan til að veita fjármagni til háskóla. Hópurinn var sammála um að eitt reiknilíkan verði notað fyrir alla háskóla á Íslandi og að eftirtalin megin sjónarmið ættu að vera leiðarljós við endurskoðun á líkaninu:

- Vera gagnsætt og einfalt,
- stuðla að gæðum og skilvirkni,
- vera árangursmiðað,
- vera mælanlegt,
- tryggja stöðugleika í fjárveitingum,
- byggjast á alþjóðlega viðurkenndum mælikvörðum.

Í ljósi fjölda háskóla hér á landi, stærðarmunar og ólíkra hlutverka getur verið flókið að hanna reiknilíkan sem endurspeglar hlutverk og starfsemi allra skólanna. Hafa verður í huga að reiknilíkan er stjórnþæki sem ætlað er að styðja við þá starfsemi sem stjórnvöld vilja leggja áherslu á að fjármagna í starfi háskóla. Við hönnun reiknilíkansins er því mikilvægt að stefna stjórnvalda sé skýr í málefnum háskóla. Þá verður að hafa í huga að hæpið er að unnt sé að laga reiknilíkan að allri mögulegri starfsemi háskóla og því óhjákvæmilegt að reiknilíkan íslenska háskólakerfisins byggist á ákveðinni málamiðlun um val og skilgreiningar á einstökum mælikvörðum og verðflokkum.<sup>76</sup> Mestu skiptir þó að reiknilíkanið valdi ekki óvissu eða ágreiningi um það hvernig það deilir fjármunum til ólíkra háskóla. Í þessu sambandi hefur m.a. mikið verið rætt um að draga úr magnhvötum reiknilíkansins svo það stuðli betur að gæðum og skilvirkni. Því er horft til þess að tengja hvata við afrakstur starfsins en ekki eingöngu umfang þess.

---

76 Listaháskólar njóta sérstöðu einkum vegna þess að kennsluhættir í listaháskólum eru mjög ólíkir milli deilda. Námið er ekki hefðbundið bóknám og listakennsla krefst mun meiri aðstöðu og sérhæfðari (danssalir, leiklistarrými, tónleikasalir o.s.frv.) en hefðbundið háskólanám. Í núverandi reiknilíkani hefur hver deild LHÍ sinn reikniflokk. Sökum þess hve ólíkar deildir LHÍ eru getur það reynst erfitt fyrir LHÍ verði reikniflokkum fækkað eins og lagt er til í kafla 5.4. Má því spyrja hvort reiknilíkanið muni þá ná yfir allt nám LHÍ. Það getur verið flókið að ráðstafa fé til listkennslu og benda má á að í Danmörku og Noregi eru sér reiknilíkon fyrir listaháskóla.

Minna má á að háskólum er að sjálfsögðu frjálst að hafa aðrar áherslur við útdeilingu fjár innanhúss.

## 6.1 Eitt líkan fyrir kennslu, rannsóknir og samfélagslega virkni

Eins og fram hefur komið hafa framlög til rannsókna fallið undir liðinn „rannsóknir og annað“ í núverandi reiknilíkani. Engar mælingar hafa legið til grundvallar framlögum til rannsókna og undir „annað“ hafa fallið ýmis framlög, tímabundin og ótímabundin, þ. á m. framlög til húsnæðismála. Starfshópurinn telur brýnt að framlög til rannsókna verði felld undir líkan sem tekur mið af rannsóknarvirkni háskóla á sama hátt og framlög til kennslu taka mið af magnbundnum þáttum á borð við fjölda nemenda, brautskráninga o.s.frv.

Starfshópurinn ræddi hvort sérstakt reiknilíkan ætti að vera fyrir rannsóknir eða hvort fella ætti fjárveitingar vegna rannsókna inn í eitt reiknilíkan fyrir kennslu og rannsóknir enda ekki augljóst að tvö líkön hefðu kosti fram yfir eitt. Einnig leggur starfshópurinn til að rekstur kennsluhúsnæðis byggi áfram á sömu mælingum og verið hefur í gildandi reiknilíkani. Þá leggur starfshópurinn til að verkefni sem hingað til hafa fallið undir „annað“ í fjárveitingum til háskóla falli framvegis undir stefnubundin (e. *strategic*) framlög sem eru tímabundin og byggja á samningum við alla eða einstaka háskóla. Hér getur verið um að ræða fagleg átaksverkefni og menntapólitísk forgangsverkefni stjórnvalda á hverjum tíma.

## 6.2 Stefnumiðaðar fjárveitingar

Auk líkans sem reiknar út fjárveitingu til háskóla á grundvelli samræmdra upplýsinga frá háskólum telur starfshópurinn nauðsynlegt að svigrúm sé fyrir stjórnvöld til að veita tímabundnar stefnu- eða verkefnumiðaðar fjárveitingar til háskóla, þó þannig að jafnframt sé gætt að akademísku frelsi og sjálfstæði skólanna. Ýmsar ástæður eru fyrir stefnumiðuðum fjárveitingum, s.s.:

- fjármögnun tímabundinna verkefna sem tengjast áherslum stjórnvalda,
- fjármögnun kennslu í greinum sem ljóst er að reiknilíkan háskóla mun ekki ná utan um, t.d. vegna félagslegra, sögulegra eða

menningarlegra sjónarmiða, fámennis eða aðgangstakmarkana en er þó talið mikilvægt að bjóða á Íslandi,

- stuðningur vegna staðsetningar og/eða stærðar háskóla,
- tímabundinn stuðningur, ef með þarf, til að brúa aðlögunartímabil á milli núverandi fjárveitinga og áhrifa nýs reiknilíkans á einstaka háskóla,
- önnur atriði sem reiknilíkan háskóla nær ekki utan um en æskilegt er að styðja við með stefnubundnum hætti fremur en að gera reiknilíkan háskóla flóknara eða umfangsmeira.

Starfshópurinn telur erfitt að gera tillögu um nákvæma stærð þessa hluta í fjárveitingum til háskóla. Í umræðum hópsins var nefnt hlutfallið 5% af heildarfjárveitingum til háskóla til að það nýtist sem skyldi. Minnt er á að hér er gert ráð fyrir að heildarfjárveitingar til háskólanna verði þrískiptar, þ.e. 1) nýtt reiknilíkan, 2) stefnu- eða verkefnamiðuð fjárveiting og 3) framlög vegna húsnæðis. Þar sem stefnumiðaðar fjárveitingar eru ekki eyrnamerkta grunnframlagi til ákveðinna stofnana er mikilvægt að í nýjum reglum um fjárveitingar til háskóla verði þessi hluti fjárveitinga skýrt afmarkaður og skilgreindur eftir því sem kostur er.

### 6.3 Mælikvarðar í reiknilíkani

Í helstu viðmiðunarlöndum Íslands hefur verið farin sú leið á undanförunum árum að fjölga mælikvörðum í reiknilíkönum og í því sambandi hefur verið horft til þátta á borð við fjölbreytileika náms, brautskráningarhlutfalls, fjölda meistara- og doktorsnema, rannsóknarafkasta, samfélagsvirkni, nýsköpunar, alþjóðavæðingar, einkaleyfa o.fl. Starfshópurinn leggur til að mælikvörðum í reiknilíkani verði fjölgað í samræmi við þau reiknilíkön sem tekin hafa verið í notkun á Norðurlöndum á undanförunum árum. Vægi einstakra mælikvarða er misjafnt á milli viðmiðunarlanda og því getur verið erfitt að taka mið af tiltekinni fyrirmynd varðandi vægi einstakra mælikvarða þó vissulega megi hafa nágrannalönd Íslands til viðmiðunar.

Eins og áður hefur komið fram í skýrslunni er það ein meginniðurstaða *Grænbókarinnar* að reiknilíkan háskóla sé of magndrifið og skoða þurfi að fjölga mælikvörðum í líkaninu. Árið 2011 var brautskráningarframlagi bætt við líkanið en í alþjóðlegu samhengi er það enn mjög einhæft og munar þar mestu um skort á rannsóknartengdum breytum í íslenska líkaninu. Hins vegar er þó nokkur munur á fjölda og tegunda mælikvarða í líkönun milli landa.



Almennt vega inntaksmælikvarðar, s.s. fjöldi nemenda eða fjöldi kennara, þungt í reiknilíkönun annarra landa en árangurs- og gæðamælikvarðar tengdir rannsóknum eru einnig algengir þótt misjafnt sé milli landa hversu hátt hlutfall fjárveitinga er árangurstengt.

Starfshópurinn leggur til að mælikvörðum í reiknilíkani íslenskra háskóla verði fjölgað verulega frá því sem nú er. Hópurinn leggur til einn viðbótarmælikvarða sem snýr að árangri í kennslu, fjóra nýja mælikvarða sem snúa að rannsóknum og hagnýtingu þeirra og einn mælikvarða sem snýr að samfélagslegri virkni háskóla. Nánar verður vikið að einstökum mælikvörðum síðar. Nýir mælikvarðar í reiknilíkani og vægi þeirra geta haft áhrif á skiptingu fjárveitinga til háskóla og þeir geta skapað nýja hvata fyrir háskóla að því er varðar skilvirkni og gæði. Vegna þessa er nauðsynlegt að huga vel að því hvernig vægi mælikvarða hefur áhrif á fjármögnun einstakra háskóla með því að prófa nýtt reiknilíkan áður en endanleg ákvörðun er tekin um vægi einstakra mælikvarða og greina hvaða hvata þeir skapa innan skólanna. Slíkt verkefni kallar á mikla greiningarvinnu með tilheyrandi öflun og úrvinnslu gagna. Starfshópurinn leggur því áherslu á að sá hópur sem taka mun verkefnið upp á næsta stig vandi mjög til greininga og mælinga á áhrifum þessara mælikvarða á fjárveitingar til háskólanna sem og af vægi þeirra og innbyrðis virkni.<sup>77</sup>

Hópurinn raðar mælikvörðum nýs reiknilíkans í þrjá flokka, þ.e. kennsla, rannsóknir og samfélagsleg virkni. Hlutfall flokkanna er áætlað og skilgreinir hópurinn ekki tiltekna prósentu á mælikvarða innan flokka enda þarf eins og áður segir ítarlegri greiningu til þess en þessi hópur hefur burði til að vinna. Það er enda eðlilegra að fleiri aðilar en sitja í þessum starfshópi og hagsmuna hafa að gæta, s.s. fulltrúi fjárveitingarvaldsins, komi að slíkri vinnu.

Tafla 3 sýnir tillögu starfshópsins um mælikvarða í reiknilíkani og flokka þeirra. Tillaga um framlög til stefnumiðara verkefna er ekki sýnd í töflunni enda fellur sú fjárveiting fyrir utan reiknilíkanið.

---

77 Nefna má sem dæmi vægi þreyttra eininga í samhengi við útskriftir og hlutfall brautskráðra á réttum tíma. Innra vægi þessara þátta getur haft áhrif á hvort háskólar hafi hvata til að taka inn fleiri sem kannski ljúka námi eða hvort háskólar hafi hvata til að taka inn færri og tryggja betur að nemendur ljúki námi og á réttum tíma.

Tafla 3: Tillögur að mælikvörðum í nýtt líkan eftir flokkum.

Mælikvarðar
<b>Kennsla</b>
þreyttar einingar (ECTS)
Fjöldi veittra bakkalágráða
Fjöldi veittra meistaraþrófsgráða
Hlutfall brautskráðra innan tímamarka
<b>Rannsóknir</b>
Fjöldi veittra doktorsgráða
Hagnýting rannsókna
Fjöldi ritrýndra birtinga
Styrkir úr innlendum og erlendum samkeppnissjóðum
<b>Samfélagsleg virkni</b>

Hópurinn er sammála um að kennsluflokkurinn eigi að vega þyngst og má sjá fyrir sér að sá flokkur vegi um 55–65% af fjármagninu sem fer í gegnum reiknilíkanið. Rannsóknarflokkurinn sé hinn meginþáttur líkansins sem yrði þá á bilinu 30% og allt upp í 40%. Lestina rekur flokkur sem inniheldur einn mælikvarða í þessum tillögum sem hvorki fellur undir kennslu eða rannsóknir, þ.e. samfélagslega virkni sem vigtað getur allt að 5% í reiknilíkani.

### 6.3.1 Þreyttar einingar

Einn meginþáttur í háskólastarfi er menntun nemenda og leggur hópurinn því til að nemendafjöldi (ársnemendur) vegi hvað þyngst í reiknilíkaninu. Vægi þessa mælikvarða er reyndar ólíkt í reiknilíkönunum í viðmiðunarlöndunum en rétt er talið að horfa til þeirra landa sem láta þennan hluta vega þungt í fjárframlögum til háskóla.

Hér á landi hefur verið farin sú leið að telja þreyttar einingar sem mælikvarða á fjölda ársnemenda og er þá byggt á ECTS-einingum (European Credit Transfer System).<sup>78</sup> Með ársnemanda er átt við nemanda sem þreytir 60 námseiningar á ársgrundvelli og endurspeglar einingarnar alla námsvinnu

78 Samanber grein 1.2. í auglýsingu nr. 530/2011 um útgáfu viðmiða um æðri menntun og prófgráður en þar segir: „Samkvæmt lögum um háskóla nr. 63/2006 skal kennsla í háskólum fara fram í námskeiðum sem metin eru í stöðluðum námseiningum (ECTS). Á háskólastigi er notast við einingar sem eru byggðar á European Credit Transfer System. Að jafnaði svara 60 námseiningar til fulls náms á námsári og eiga þær að endurspeglar alla námsvinnu nemenda.“

hans<sup>79</sup> Við útreikning á kennsluframlögum hvers skóla er hafður til hliðsjónar fjöldi ársnemenda síðustu tveggja ára og yfirstandandi árs í tilteknum hlutföllum. Mælikvarðinn fangar aðallega umfang en getur stutt við gæði þar sem kennsla þarf að skila nemendum fullnægjandi námsmati. Gæði kennslu ættu að vera tryggð þar sem eftirlit með gæðum er bundið í lög og framkvæmt hér á landi af Gæðaráði íslenskra háskóla.

Starfshópurinn leggur til að sú aðferð sem notuð hefur verið til að mæla ársnemendur undanfarin ár verði áfram notuð í nýju reiknilíkani. Sátt ríkir í háskólasamfélaginu um þessa nálgun á umfangi kennslu sem er tiltölulega auðvelt að mæla og er í samræmi við háskólalögin. Hópurinn var sammála um að ekki skipti máli hvort kennsla fari fram með fjarnámi eða staðnámi enda ákveða háskólarnir sjálfir skv. háskólalögunum fyrirkomulag kennslu, náms og námsmats og verða að hafa sveigjanleika í þeim efnum eins og berlega hefur komið í ljós í heimsfaraldri COVID-19.

### 6.3.2 Brautskráningar

Til að skerpa enn frekar á kröfunni um árangur og skilvirkni hafa flest viðmiðunarlönd Íslands bætt brautskráningum við mælikvarða í reiknilíkön háskóla. Þessi mælikvarði var tekinn upp hér á landi árið 2011 með sérstökum brautskráningarframlögum og hefur verið notaður síðan varðandi brautskráða meistara og doktora. Starfshópurinn leggur til að áfram taki framlög til háskóla mið af eftirtöldum brautskráningum með þeirri aðferðafræði sem beitt hefur verið á undanförunum árum og nánar er lýst í auglýsingu ráðherra nr. 530/2011 um útgáfu viðmiða um æðri menntun og prófgráður:

- fjöldi veittra bakkalágráða,
- fjöldi veittra meistaragráða,
- fjöldi veittra doktorsgráða.

### 6.3.3 Brautskráningar innan tímamarka

Útskriftarhlutfall (e. *completion rate*) er mælikvarði á hversu stór hluti af innritunarárgangi lýkur námi með brautskráningu á tilteknum tíma frá

---

79 Ársnemandi byggir á 1. mgr. 6. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla: „Kennsla í háskólum skal fara fram í námskeiðum sem metin eru í stöðluðum námseiningum. Að jafnaði svara 60 námseiningar til fulls náms á ársgrundvelli og endurspeglar alla námsvinnu nemenda.“

innritun. Markmiðið með þessum mælikvarða er að gefa upplýsingar um hversu líklegir nemendur eru til að ljúka námi sem þeir hefja. Viðmiðunarárgangi er fylgt eftir og athugað hversu stór hluti hópsins lýkur námi með brautskráningu innan uppgefinna tímamarka. Þessi mælikvarði er einnig vísbending um (áætlað) brotthvarf úr námi. Hér má nefna að í Danmörku er markmið stjórnvalda að nemendur ljúki að jafnaði námi ekki síðar en þremur mánuðum eftir uppgefinn námstíma. Við útreikninga er tekið tillit til frávika vegna fæðingarorlofs, veikinda eða fötlunar. Frávik upp á þrjá mánuði verður að teljast mjög lítið svigrúm og leggur hópurinn til að, verði þessi mælikvarði notaður, verði viðmiðunartíminn allt að einu ári lengri en viðmiðun í námskrá gerir ráð fyrir. Mælikvarðinn styður við markmiðið um skilvirkni og gæði og getur stuðlað að minna brotthvarfi úr námi.

#### 6.3.4 Rannsóknarvirkni

Rannsóknir eru eitt af meginhlutverkum háskólanna og verulegur hluti af aðföngum þeirra rennur í rannsóknarstarfsemi. Mat á háskólarannsóknnum getur verið flókið vegna fjölbreytileika í viðfangsefnum og aðferðum rannsókna. Til að mælikvarði um rannsóknarvirkni styðji við gæði er mikilvægt að stuðst sé við alþjóðlega viðurkennd viðmið og matskerfi. Ein elsta meginregla vísindastarfs er að rannsakendur leggja verk sín í dóm annarra rannsækenda eða viðurkenndra fagaðila á viðkomandi sviði með svonefndu jafningjamati (e. *peer review*) og því hefur birting rannsóknarniðurstæðna á ritrýndum/fagrýndum vettvangi orðið einn helsti mælikvarðinn á umfang og gæði rannsókna í háskólum. Annar algengur mælikvarði á gæði rannsókna í háskólum er tilvitnanir (e. *citations*) í rannsóknarniðurstöðum og er þar horft til bæði gæða og áhrifa viðkomandi birtingar. Á fræðasviði lista er vettvangur miðlunar í senn aðgengilegur jafningjum og sérfræðingum sem og almenningi. Báðir þessir mælikvarðar hafa þróast og tekið breytingum í gegnum tíðina og til eru alþjóðlega viðurkenndar fyrirmyndir sem falla vel að reiknilíkani háskóla. Mælikvarðarnir hlutu þó nokkra umræðu í hópnum því stundum getur verið varasamt að nota mælikvarða eingöngu vegna þess að auðvelt er að mæla þá. Á það hefur verið bent í umræðu vísindasamfélagsins að hætta sé á að

mælikvarðar birtinga og tilvísana fangi ekki með fullnægjandi hætti akademíska frammistöðu eða virkni rannsókna.<sup>80</sup>

### 6.3.5 Hagnýting rannsókna

Þótt rannsóknir hafi lengi verið taldar meginverkefni rannsóknarháskóla hafa háskólar um langt skeið einnig sinnt hagnýtingu rannsóknarniðurstaðna. Við flesta stóra erlenda rannsóknarháskóla eru starfræktar svonefndar tæknifyrfærslumiðstöðvar (e. *transfer of technology centres*) sem veita akademísku starfsfólki háskólanna ráðgjöf um einkaleyfisumsóknir. Mörg sprotafyrirtæki rekja uppruna sinn til háskólarannsókna sem hafa verið hagnýttar í atvinnulífinu. Að sama skapi hefur þverfaglegt rannsóknarsamstarf ólíkra fræðasviða eflst á síðustu árum. Þá eru háskólarannsóknir oftast en ekki grunnur að þeirri upplýsinga- og ráðgjöf sem bæði stjórnvöld og atvinnulíf sækja til háskólanna. Þessi mælikvarði gengur út á hagnýtingu rannsókna í samfélaginu með því að koma hugmyndum í framkvæmd og skarast því á við mælikvarðann um samfélagslega virkni. Innan þessa mælikvarða geta fallið sprotafyrirtæki stofnuð innan háskóla, veitt einkaleyfi, útgefinn hugbúnaður, hönnun, arkitektúr, frumsköpun í listum og annað höfundaréttarvarið efni. Einnig geta fallið hér undir samningar tæknifyrfærslumiðstöðva við þriðju aðila um hagnýtingu verka. Loks getur fallið undir þennan mælikvarða hagnýting rannsókna á opinberum vettvangi, s.s. við stefnumörkun í heilbrigðismálum, áætlun í umhverfismálum, í þágu almannavarna, í gegnum löggjöf o.s.frv. Starfshópurinn telur að reiknilíkan stjórnvalda eigi að hvetja háskóla til að stuðla með beinum hætti að hagnýtingu þeirrar þekkingar sem til verður innan þeirra.

Starfshópurinn gerir ekki beina tillögu um útfærslu mælikvarðans enda þarf frekari skoðun og mat að fara fram á þeim breytum sem fallið geta hér undir.

### 6.3.6 Styrkir úr innlendum og erlendum samkeppnissjóðum

Góður árangur umsækjenda um styrki í samkeppnissjóði (e. *success rate*, árangurshlutfall) hefur löngum verið talinn til marks um öflugt rannsóknarstarf og rannsóknarumhverfi enda er við mat á umsóknum í flestum tilvikum litið til vísindalegs gildis verkefnis, færni og reynslu

---

80 Sjá t.d.: DORA – Declaration on Research Assessment, <https://sfdora.org/>, og Leiden Manifesto, <http://www.leidenmanifesto.org/>.

umsækjenda og rannsóknaraðstæðna. Af þessum sökum eru styrkir úr innlendum og erlendum opinberum samkeppnissjóðum algengur mælikvarði í reiknilíkönum háskóla þar sem hann hefur verið tekinn upp. Starfshópurinn leggur til að styrkir úr innlendum og erlendum samkeppnissjóðum verði meðal mælikvarða í nýju reiknilíkani en að nánari skilgreining og útfærsla á mælikvarðanum verði látin í hendur sérfræðinga líkt og annarra mælikvarða í líkaninu.

### 6.3.7 Samfélagsleg virkni

Það er óumdeilt að samfélagsþátttaka af einhverju tagi er eitt af hlutverkum háskóla. Í reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla er hins vegar ekkert fjallað um þennan þátt í starfsemi háskólanna og því engar fjárveitingar eyrnamerkta þessu hlutverki. Ef litið er til annarra landa þá er ekki algengt að finna samfélagslega þátttöku sem mælikvarða í reiknilíkönum háskóla en skýringin á því er líklega sú að um mjög fjölbreytta starfsemi er að ræða sem erfitt er að mæla með fáum mælikvörðum. Þótt háskólar séu um margt líkar stofnanir hafa þeir sett sér ólíkar stefnur sem endurspeglar mismunandi áherslur, stærð og staðsetningu.

Eftirtalin samfélagsverkefni voru m.a. rædd á fundum starfshópsins:

- Þátttaka í opinberum nefndum,
- álitssgerðir til stjórnvalda,
- samstarfsverkefni með öðrum skólastigum og hagaðilum (s.s. aðilum vinnumarkaðarins og félagssamtökum),
- samstarfsverkefni með stofnunum, sveitarfélögum og/eða fyrirtækjum,
- fyrirlestrar, ráðstefnur og málþing ætluð almenningi.

Starfshópurinn telur mikilvægt að fjárveitingar til háskóla hvetji þá til að sinna samfélagslegum verkefnum. Háskólar ráða sjálfir fyrirkomulagi fjárveitinga innan síns skóla en fjárveitingar af þessu tagi geta t.d. gert þeim kleift að setja á laggirnar sérstaka sjóði sem veita styrki til deilda eða akademískra starfsmanna til að sinna þessum málaflokki á grundvelli

umsókna.<sup>81</sup> Samfélagsleg virkni er sá mælikvarði í reiknilíkani sem erfiðast er að leggja mat á.

### 6.3.8 Alþjóðlegt samstarf

Alþjóðavæðing háskóla hefur verið eitt forgangsverkefna Evrópusambandsins síðustu tvo áratugina en fáar stofnanir njóta alþjóðavæðingar eins ríkulega og háskólar, sbr. það sem fram kemur í kafla 4.4. Ísland kemur vel út í alþjóðlegum samanburði þegar horft er til alþjóðlegs samstarfs í rannsóknum og hlutfall íslenskra nemenda sem sækja nám til annarra landa er enn tiltölulega hátt. Með auknu framboði á háskólanámi hér á landi er sú hættu fyrir hendi að nemendum sem leggja stund á nám í útlöndum fækki. Einnig kann slæm fjárhagsstaða íslenskra nemenda að vera áhyggjuefni í þessu sambandi.<sup>82</sup>

Hægt er að mæla alþjóðlegt samstarf háskóla með ýmsu móti og má þar t.d. nefna nemenda- og kennaraskipti, rannsóknarsamstarf, fjölda nemenda sem ljúka prófgráðu við erlenda háskóla og erlenda nemendur sem ljúka prófgráðu við íslenska háskóla. Enn fremur má horfa til alþjóðlegra vottana, samstarfs um kennslu og þróun, o.s.frv. Hópurinn telur mikilvægt að aðgerðir stjórnvalda í málefnum háskóla miði að því að verja þessa góðu stöðu m.a. með fjárhagslegum hvötum.

## 6.4 Reikniflokkar

Í fjárlögum fyrir árið 2000 voru reikniflokkar líkansins sjö en í fjárlögum ársins 2021 voru þeir orðnir 15. Eins og fram kom í kaflanum hér á undan hafa einnig átt sér stað tilfærslur námsgreina á milli reikniflokka og ljóst er að verðgildi reikniflokka hefur ekki aukist til samræmis við þá þróun. Starfshópurinn er sammála um að núverandi fjöldi reikniflokka sé of mikill og það dragi úr gagnsæi líkansins. Má til dæmis benda á að 9 af fimmtán reikniflokkum eru fyrir nám sem eingöngu er kennt í einum háskóla. Tilgangurinn með þessum tillögum er að einfalda líkanið og koma í veg fyrir að skilgreiningar á forsendum reikniflokka hafi áhrif á eða festi í sessi tiltekna kennsluhætti í

---

81 Sérstakur sjóður Háskóla Íslands til stuðnings samfélagsvirkni er dæmi um sjóð innan háskóla sem sinnir slíku hlutverki.

82 Sjá niðurstöður úr EUROSTUDENT VII-könnuninni: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/05/21/Stada-islenskra-haskolanema-i-althjodlegu-samhengi-Konnun-2019/>.

háskólum. Reikniflokkar verði að vera það rúmir að þeir gefi svigrúm fyrir breytingar á kennsluháttum án þess að leiða til tíðra breytinga á reiknilíkani háskólanna. Æskilegt er að reikniflokkar séu ekki fleiri en þrír til fimm sem ætti að vera vel einfalt í framkvæmd þar sem kennsluhættir, einkum í bóklegu námi, eru nú almennt mun líkari á milli greina en áður var og því eðlilegt að gera ráð fyrir sambærilegu kennslufyrirkomulagi. Engu að síður þarf að taka tillit til klínískrar og verklegrar kennslu, ólíkra kennsluhátta og fámennra samfélagslegra mikilvægra námsgreina sem nauðsynlegt þykir að séu í boði í landinu. Þegar um er að ræða tímabundnar eða staðbundnar aðstæður er unnt að grípa til stefnumiðaðra fjárveitinga (sbr. umfjöllun í kafla 5.2.) frekar en að fjölga reikniflokkum.

Við skilgreiningu reikniflokka er mikilvægt að greina hvort þeir endurspegli raunverulegan kostnað við kennslu miðað við þær gæðakröfur sem gerðar eru til háskóla.<sup>83</sup> Eins og áður hefur komið fram er í núverandi fyrirkomulagi hvati til að fjölga nemendum fremur en að efla gæði háskólastarfsins. Kostnaður við kennslu er ekki línulega háður fjölda nemenda heldur getur komið fram hagræðing m.a. eftir stærð námsbrautar, þörf á húsnæði og búnaði, þörf á fjölbreytni í námsbrautum, þörf á starfsfólki við kennslu og fleiru. Rétt er að hafa í huga að framþróun kennsluhátta getur verið flóknari og kostnaðarfrekari þegar nemendahópar eru stærri.

## 6.5 Húsnæðiskostnaður

Starfshópurinn ræddi töluvert húsnæðismálin, hvort fjárveitingar vegna þeirra eigi að vera í sérstöku líkani og þeim þá haldið fyrir utan reiknilíkanið (sjá 6.1.) og stefnumiðaðar fjárveitingar (sjá 6.2.) eftir því sem kostur er eða hvort önnur tilhögun væri æskileg. Niðurstaðan varð sú að hópurinn takmarkaði vinnu sína og tillögugerð um húsnæðisframlög við þann hluta framlags sem ákvarðaður er samkvæmt föstum reiknireglum í reiknilíkani háskóla.

Gert er ráð fyrir framlögum til reksturs húsnæðis á þrennan hátt í núverandi fjármögnun háskóla. Í fyrsta hluta reiknilíkansins (Framlög vegna kennslu) er húsnæðisþörf kennslugreina reiknuð inn í mismunandi reikniflokka. Í öðrum hluta (Framlög vegna kennsluhúsnæðis) er framlag til kennsluhúsnæðis

---

83 Sjá nánar um gæðakröfur til háskóla á vefsíðu Gæðaráðs íslenskra háskóla, [www.gef.is](http://www.gef.is).



einnig reiknað út á grundvelli ársnemenda (þreyttra eininga) sem margfaldaðir eru með fermetrafjölda viðkomandi flokks og síðan með einingaverði sem breytist yfir tíma. Einnig er í öðrum hluta reiknað framlag vegna fjárbindingar sem er fermetravísir þess húsnæðis sem notað er í kennslu margfaldað með einingaverði sem breytist yfir tíma.

Húsnæðisframlög sem falla undir þriðja hluta (Rannsóknir og rannsóknarhúsnæði) byggja ekki á reikniformúlu heldur stefnumótandi ákvörðunum sem birtast í fjárlögum hvers árs.

Húsnæðismál ríkisstofnana eru og hafa verið til endurskoðunar hjá stjórnvöldum undanfarin ár. Stefnt er að því að ríkisstofnanir greiði markaðsleigu fyrir húsnæði og við færslu stofnana í slíkt fyrirkomulag komi til aukið framlag úr ríkissjóði til að mæta auknum kostnaði.<sup>84</sup> Þá hefur ríkissjóður komið að fjármögnun húsnæðis sjálfstæðra háskóla, s.s. með sérframlögum til uppbygginga og endurbóta á húsnæði, aukaframlögum vegna aukins leigukostnaðar, niðurfellingu lána og heimild til handveðssetningar á framlagi ríkisins til að tryggja forgang leigugreiðslna til fasteignafélaga einstaka skóla.

Ekki verður séð að bein stefnumótandi framlög geti lotið skilgreiningum í nýju reiknilíkani háskóla en hópurinn leggur til að þau verði gerð sýnilegri í fjárlögum hvers árs, sem og í fjármálaáætlunum ríkisins til fimm ára í senn, með gagnsærri sundurliðun á framlögum til skólanna.

Hópurinn leggur áherslu á að breytingar á framlögum til einstakra háskóla vegna uppbyggingu húsnæðis hafi ekki neikvæð áhrif á það fjármagn sem veitt er til kennslu, rannsókna og samfélagsþjónustu í háskólum.

Eins og áður segir er endurskoðun húsnæðismála hins opinbera í deiglu og telur starfshópurinn því ekki tímabært að hann leggi fram ákveðnar tillögur um framlög til húsnæðismála en leggur til að ráðuneytið og viðkomandi haghafar hefji slíka endurskoðun hið fyrsta.

---

84 Þess má geta að í fjárlögum fyrir árið 2021 kemur fram í lið 5.17 að komið verði á fót sérstöku fasteignausýslufélagi í eigu ríkisins sem hafi það hlutverk að fara með eignarhald og umsýslu á þeim fasteignum sem Háskóli Íslands nýtir í starfsemi sinni ásamt því að leggja félaginu til þær fasteignir sem háskólinn nýtir sem eru í eigu ríkissjóðs. <https://www.althingi.is/alttext/151/s/0726.html>.

## 6.6 Stöðugleiki, prófun og útfærsla reiknilíkans

Sökum hlutfallslegrar stærðar reiknilíkans í heildarfjármögnun háskóla er mikilvægt að huga að stöðugleika þess og að tekið sé mið af getu háskóla til að bregðast við breytingum. Stöðugleikinn má þó ekki vera svo mikill að hann dragi úr hvata til að bregðast við áskorunum í rekstri eins og t.d. breytinga í fjölda nemenda. Starfshópurinn leggur til að í þeim tilgangi að draga úr skammtímasveiflum í nemendafjölda að tölur sem notaðar verða til að reikna út framlag til háskóla byggja á þriggja ára meðaltali eins og verið hefur.

Þá er nauðsynlegt að reiknilíkan verði nánar útfært, prófað og sannreynt áður en það er tekið í notkun, sér í lagi með tilliti til þess að meta framkvæmd þess og áhrif á háskólana. Sökum þess hve núverandi reiknilíkan er einsleitt kann innleiðing nýs líkans að leiða til lækkunar framlaga til einstakra skóla. Því er mikilvægt að háskóli sem kann að fá lægri fjárveitingu samkvæmt nýju líkani fái aðlögunargreiðslu líkt og gert var við innleiðingu danska reiknilíkansins.<sup>85</sup> Einnig er mikilvægt að framkvæma mat á virkni nýs reiknilíkans og mælikvörðum þess, t.d. þremur til fjórum árum eftir innleiðingu.

Að lokum bendir hópurinn á að mjög mikilvægt er að vandað verði til smíði þeirra reglna sem nýtt reiknilíkan mun byggja á.

---

85 Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019. *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, Reykjavík, bls. 51.

## 7. Önnur atriði sem starfshópurinn vill benda á

### 7.1 Lykiltölur háskóla

Forsenda hlutlægs útreiknings á fjárþörf íslenskra háskóla eru áreiðanleg töluleg gögn um starfsemi, árangur og afköst skólanna. Einnig eru áreiðanleg og samanburðarhæf gögn nauðsynleg til að hægt sé að fylgjast með þróun háskólakerfisins yfir tíma. Strax árið 2007 benti Ríkisendurskoðun á nauðsyn þess að ráðuneytið aflaði með kerfisbundnum hætti samræmdra upplýsinga um háskóla, ynni úr þeim og birti opinberlega. Benti Ríkisendurskoðun í þessu sambandi á að ekki væri nægjanlegt að afla upplýsinga um fjárstreymi háskólanna.<sup>86</sup> Ráðuneytið brást við athugasemdum Ríkisendurskoðunar með stofnun starfshóps með fulltrúum ráðuneytisins og háskólanna sem fékk það hlutverk að skilgreina lykiltölur um starfsemi háskóla. Þessum lykiltölum var aflað frá háskólunum um nokkurra ára skeið en þessi söfnun lagðist af árið 2017.

Reiknilíkön eru gagnadrifin og leggur starfshópurinn ríka áherslu á að á næstu mánuðum verði unnið skipulega að stöðlun og útgáfu upplýsinga og árangursvísa um starfsemi háskólanna. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur hrundið af stað verkefni um lykiltölur háskólakerfisins sem starfshópurinn fagnar. Mjög mikilvægt er að sá hópur sem tekur við áframhaldandi vinnu við hönnun nýs reiknilíkans hafi greiðan aðgang að viðeigandi tölfræði og upplýsingum svo hægt sé að greina og mæla með viðunandi hætti þær breytur og aðra þætti sem stýra mælikvörðunum og reikniflokkum innan þeirra sem og áhrif þeirra.

Starfshópurinn bindur einnig miklar vonir við að nýtt upplýsingakerfi um rannsóknir, PURE, sem kallað er ÍRIS og Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn áformar að koma á fót á haustmánuðum 2021, tryggja staðlaðar og samræmdar upplýsingar um rannsóknarstarfsemi háskólanna. Mennta- og menningarmálaráðuneytið setti fjármuni í að kaupa kerfi og rekstur þess fyrsta árið eða 2020 en stofnanirnar munu síðan greiða fyrir rekstur kerfisins frá og með árinu 2021.

---

<sup>86</sup> Ríkisendurskoðun (2007). *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu*.

## 7.2 Nemenda- og færnisþá

Árið 2018 afhenti sérfræðingahópur á vegum Hagstofu Íslands, Vinnumálastofnunar, Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins Ásmundi Einari Daðasyni, félags- og jafnréttismálaráðherra, tillögur um hvernig haga megi reglubundnu mati á færni-, menntunar-, og mannaflapörf á íslenskum vinnumarkaði til framtíðar. Tillögurnar byggðu m.a. á kortlagningu á þáverandi stöðu á vinnumarkaði á grundvelli fyrirliggjandi gagna um menntun, störf og færni sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands framkvæmdi. Það var mat sérfræðingahópsins að Ísland væri eftirbátur Evrópuríkja þegar kemur að því að leggja mat á færni- og menntunarpörf á vinnumarkaði til skemmri og lengri tíma. Of lítil þekking um lengri tíma þróun á vinnumarkaði væri fyrir hendi hér á landi sem dregur úr getu einstaklinga, stofnana og stjórnvalda að taka upplýstar ákvarðanir um menntun og færni. Sérfræðingahópurinn lagði til að tekið verði upp spáferli um færniþróun á vinnumarkaði hér á landi og að horft verði til reynslu nágrannaþjóða okkar í þeim efnum.

Það er mat starfshópsins að reglubundið vandað mat á færni- og menntunarpörf á vinnumarkaði sé þjóðhagslega mikilvægt og geti auðveldað háskólum stefnumörkun á sviði skipulagningar kennslu og innleiðingu nýrra kennsluhátta.

## 7.3 Miðlægt innritunarkerfi

Mennta- og menningarmálaráðherra hefur ekki nýtt heimild sem er fyrir hendi í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 63/2006 að mæla fyrir um í reglugerð samræmt fyrirkomulag innritunar á landsvísu, meðferð umsókna og auglýsingu umsóknarfrests um skólavist í háskólum. Að því er varðar stefnu um upptöku á miðlægu innritunarkerfi fyrir háskóla þá voru uppi hugmyndir um slíka samræmingu sem leiddu til lagabreytinga í 13. gr. laga nr. 67/2012. Í athugasemdum við ákvæðið í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 67/2012 sagði: „Nýmæli er í greininni að ráðherra sé heimilt að mæla fyrir um samræmt fyrirkomulag innritunar á landsvísu, meðferð umsókna og auglýsingu umsóknarfrests um skólavist í háskólum. Þetta er í samræmi við stefnu um samstarf háskóla, svokallað háskólanet, sem unnið er að og er ætlað að auðvelda stúdentum skráningu í nám og spara fjármuni.“ Ráðuneytið hefur styrkt háskóla til að taka upp skráningarkerfi Háskóla Íslands, Ugluna, og segja má að unnið hafi verið að þessu markmiði með því.

Vonir eru bundnar við að auðvelda megi upplýsingasöfnun fyrir ráðuneytið og Hagstofuna eftir því sem fleiri háskólar taka upp Ugluna.

