

Júní 2004

Háskólamenntun

Námsframboð og nemendafjöldi

Efnisyfirlit

Samantekt	5
1 Inngangur	11
2 Stefnumótun um háskólastigið	15
2.1 Menntamálaráðuneytið	15
2.2 Landbúnaðarráðuneytið	21
2.3 Samanburðarlönd	23
3 Kröfur til háskóla	31
3.1 Kröfur til skóla á vegum menntamálaráðuneytis	31
3.2 Kröfur til skóla á vegum landbúnaðarráðuneytis	34
3.3 Hvernig eru skólar á háskólastigi viðurkenndir?	35
3.4 Samanburðarlönd	39
4 Fjármögnun háskóla	47
4.1 Fjárveitingar til skóla á vegum menntamálaráðuneytis	49
4.2 Fjárveitingar til skóla á vegum landbúnaðarráðuneytis	53
4.3 Samanburðarlönd	53
5 Námsframboð háskóla	67
5.1 Framboð á námi á háskólastigi	67
5.2 Stjórnun námsframboðs skóla í samanburðarlöndunum	75
6 Nemendafjöldi við háskóla	81
6.1 Inntökuskilyrði	82
6.2 Fjöldatakmarkanir	85
6.3 Kennslusamningar	86
6.4 Samanburðarlönd	90
Heimildir	97
Viðauki I	103
Viðauki II	104

Samantekt

Á undanförunum árum hefur verið mikil gróska í háskólamenntun á Íslandi. Nýir skólar á háskólastigi hafa bæst við, námsframboð hefur stóraukist og nemendum fjölgað mikið. Íslenskir skólar á háskólastigi eru nú 10 með samtals yfir 300 námsbrautir og um 8.900 virka (eða 14.000 skráða) nemendur. Útgjöld ríkisins vegna þessara skóla nema um 11 milljörðum króna á ári.

Markmið þessarar úttektar er að svara því hvað hafi ráðið fjölda íslenskra skóla á háskólastigi, námsframboði þeirra og nemendafjölda. Sérstaklega er litið til þess hvaða stefnu stjórnvöld hafi mótað í þessum efnum og hvernig til hafi tekist um framkvæmd hennar. Til samanburðar er skoðað hvernig þessum málum er háttað í þremur öðrum löndum (Noregi, Hollandi og Bretlandi).

Stefna stjórnvalda um háskóla kemur m.a. fram í lögum um háskóla frá 1997 og lögum um búnaðarfræðslu frá 1999, sérlægum um ríkisháskóla, reglugerðum, verkefnaáætlunum í mennta- og menningarmálum og samningum sem gerðir hafa verið við háskólana. Einn meginþáttur í stefnunni er að tryggja skólum sem mest sjálfstæði um eigin málefni og að opna fyrir að aðrir en ríkið geti rekið háskóla. Skólarnir ráða sjálfir mestu um námsframboð, inntökuskilyrði og fleiri mál, en þurfa að sjálfsgöðu að haga rekstri sínum með tilliti til þeirra fjárveitinga sem þeir fá frá ríkinu eða geta aflað með öðrum hætti. Einnig hafa stjórnvöld verið jákvæð gagnvart því að aðrir en ríkið starfræki háskóla og hafa tryggt slíkum skólum fjárveitingar til kennslu með sama hætti og ríkisskólunum.

Að sumu leyti hefur þróun háskólastigsins verið hraðari en stjórnvöld sáu fyrir og ýmis álitamál spröttið upp vegna fjölgunar skóla. Þau hafa m.a. verið um fjármögnun skólanna, stjórnun og rekstrarform, skiptingu opinbers fjármagns á milli skóla og kröfur sem gerðar eru til háskóla og einstakra námsbrauta innan þeirra. Til dæmis hafa sumir bent á að ekki sé skynsamlegt að dreifa fjármagni sem rennur til háskóla um of, íslenskir háskólar séu litlir í samanburði við erlenda skóla og hætt sé við að margir og smáir háskólar eigi erfitt um vik að fullnægja kröfum um kennslu og rannsóknir til jafns við háskóla í öðrum löndum. Aðrir benda á að samkeppni sé ekki síður æskileg á þessu sviði

en öðrum. Samkeppni milli skóla auki fjölbreytni í námi til hagsbóta fyrir bæði nemendur og kennara og hvetji stjórnendur og aðra starfsmenn skólanna til dáða.

Þá hafa ekki allir verið á eitt sáttir um hvort stjórnvöld eigi t.d. að stýra frekar námsframboði og nemendafjölda við háskóla eða láta skólunum sjálfum það eftir eins og hægt er. Ætla stjórnvöld að mæta síaukinni eftirspurn eftir háskólanámi með skólagjöldum? Hvaða kröfur á að gera til skóla sem fá opinber framlög og njóta opinberra viðurkenninga á prófgráðum? Eiga stjórnvöld að skilgreina og fylgja eftir slíkum kröfum eða er nægjanlegt að nemendur leggi sjálfir mat á þetta við val sitt á skólum? Að hvaða marki er rétt að árangurstengja framlög til skólanna? Á að gera sömu kröfur til allra háskóla, t.d. um rannsóknir, eða greina á milli þeirra sem fá mismunandi framlög og þurfa að uppfylla mismunandi kröfur, eins og tíðkast víða í öðrum löndum? Að hve miklu leyti eiga byggðasjónarmið rétt á sér við uppbyggingu háskóla? Ættu stjórnvöld e.t.v. að hvetja til að skólar vinni meira saman að því að bjóða upp á fámennar námsleiðir, t.d. með því að setja skilyrði við fjárveitingar?

Stjórnvöld hafa ekki mótað endanlega afstöðu til sumra þessara mála en að öðrum er unnið, til að mynda með því að koma á meiri formfestu í samskiptum aðila. Menntamálaráðuneytið hyggst t.d. ganga fastar eftir að skólar skili tilskildum upplýsingum um nýjar námsbrautir. Segja má að stjórnvöld hafi stundum brugðist við álitamálum eftir að þau koma upp í stað þess að skilgreina fyrirfram hvernig tekið skuli á þeim. Forsvarsmenn margra skóla á háskólastigi telja að opinber stefna um málefni háskóla sé ekki nægjanlega skýr og kom það m.a. greinilega fram í viðtölum við þá. Nefnt var að ekki væri alltaf nógu skýrt hvaða forsendur lögju að baki ákvörðunum í málefnum háskólastigsins, svo sem um viðurkenningu á skólum og nýju námi. Þá er ljóst að sumir þeirra telja að stjórnvöld eigi að sýna meira frumkvæði og gegna frekara stefnumarkandi hlutverki varðandi þróun háskólastigsins.

Í Noregi, Hollandi og Bretlandi er opinber stefna um háskólastigið mótuð með talsvert formlegri hætti í samráði stjórnvalda, fulltrúa háskóla, stúdenta og annarra hagsmunaaðila. Í öllum þessum löndum hafa stjórnvöld sett mælanleg markmið um háskólastigið.

Skólar á háskólastigi heyra fyrst og fremst undir menntamálaráðuneytið en skólar sem sinna búnaðarfræðslu heyra undir landbúnaðarráðuneytið. Til að tilheyra háskólastigi þarf skóli að

uppfylla kröfur sem koma fram í lögum um háskóla eða lögum um búnaðarfræðslu. Til viðmiðunar hefur ráðuneyti menntamála einnig notast við óstaðfestar reglur um veitingu starfsleyfa til háskóla. Erlendis eru dæmi um að skólum á háskólastigi sé skipt í tvo eða þrjú flokka og eru mismunandi kröfur gerðar til þeirra eftir því hvaða flokki þeir tilheyra. Þetta er gert í Noregi, Bretlandi og Hollandi. Hérlandis hafa skólar ekki verið flokkaðir og formlega séð eru ekki gerðar mismunandi kröfur til þeirra.

Miðað við viðurkenndar prófgráður hefur námsleiðum á háskólastigi fjölgað um rúmlega hundrað frá árinu 1999. Skólar hafa yfirleitt haft frumkvæði að nýjum námsleiðum enda hafa þeir að nær öllu leyti ráðið því hvaða nám þeir bjóða upp á. Í þeim löndum sem tekin eru til samanburðar í skýrslu þessari hafa skólar almennt haft sjálfræði um nýjar námsbrautir. Þar eru hins vegar virk gæðaeftirlitskerfi sem stjórna því hvort hægt sé að starfrækja námsbrautir. Nefna má að bæði í Noregi og Hollandi verða námsbrautir að fá vottun sérstakra gæðaeftirlitsstofnana. Hérlandis er í samningum við skóla og í bréfi menntamálaráðuneytis til þeirra skóla er undir það heyra kveðið á um að ráðuneytið viðurkenni ekki nýjar námsleiðir nema tiltekna upplýsingar um þær liggi fyrir og um þær sé formlega fjallað af ráðuneytinu. Skólar hafa almennt ekki sent ráðuneytinu slíkar upplýsingar og ráðuneytið hefur ekki gengið hart eftir því að fá þær sendar.

Skráðir nemendur við háskóla hafa næstum tvöfaldast á einum áratug. Þeir voru um 7.000 árið 1993 en tæplega 14.000 árið 2002. Svipuð þróun hefur orðið í mörgum öðrum Evrópulöndum. Menntamálaráðuneytið gerði á árunum 1999-2001 samninga við háskóla um kennslu og fjárhagsleg samskipti. Þar var ákveðinn heildarrammur um fjölda virkra nemenda sem skólarnir fengju greitt fyrir á næstu þremur árum. Meiri eftirspurn var eftir námi en samningarnir kváðu á um og reyndust þeir því ekki það stjórnþæki sem gera má ráð fyrir að þeim hafi upphaflega verið ætlað að vera. Sjálfseignarstofnanirnar og KHÍ takmörkuðu fremur fjölda nemenda í samræmi við samningana en Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri. Ljóst er að á meðan HÍ og HA takmarka ekki inntöku nemenda mun fjöldi nemenda á háskólastigi að mestu ráðast af fjölda þeirra sem óska eftir að hefja háskólanám.

Tillögur og ábendingar

Stefna og yfirstjórn háskólastigsins

Lagt er til að yfirvöld menntamála móti opinbera og áþreifanlega heildarstefnu um háskólastigið þar sem verkefnum er forgangsraðað og þau tímasett og mælanleg markmið skilgreind. Tryggja þarf að hagsmunaaðilar eigi þess kost að koma að mótun þessarar stefnu. Ríkisendurskoðun telur að í jafn mikilvægum og fjárfrekum málaflokki þurfi að vera áþreifanleg og opinber heildarstefna sem sé ljós öllum hagsmunaaðilum, líkt og nýverið hefur verið gert á sviði vísinda- og tæknimála. Þá er eðlilegt að setja mælanleg markmið á þessu sviði, svo sem um framtíðarhlutfall háskólamenntaðra landsmanna, aukið hlutfall kvenna eða karla í greinum sem eru fámennar af öðru kyninu og að auka reglubundið eftirlit með gæðum náms.

Ríkisendurskoðun telur að skoða beri hvort sameina eigi alla stjórnsýslu á sviði háskólamála undir einu ráðuneyti. Landbúnaðarráðuneytið er nú eina ráðuneytið utan menntamálaráðuneytisins sem hefur skóla á sínu forræði. Á undanförunum áratugum hafa skólar og uppfærðsla í ákveðnum greinum flust frá fagráðuneytum til menntamálaráðuneytisins. Dæmi um þetta eru Stýrimannaskólinn og Hjúkrunarskólinn en einnig hefur verslunar- og húsmæðranám verið fært undir menntamálaráðuneytið. Bæði fagleg rök og hagkvæmnissjónarmið hníga að því að slík sameining gæti orðið farsæl. Þar með yrði öll sérfræðipækking á yfirstjórn háskólastigsins á einum stað og meiri líkur væru á því að sömu reglur og kröfur giltu um alla skóla á háskólastigi.

Opinberar kröfur til skóla

Ríkisendurskoðun telur að gera eigi öllum aðgengilegar óbirtar reglur menntamálaráðuneytisins sem hingað til hafa verið hafðar til hliðsjónar við útgáfu starfsleyfa til háskóla. Þær kröfur sem fram koma í þessum reglum eru mun ítarlegri en þau atriði sem krafist er að komi fram í skipulagsskrá sjálfseignarstofnana og raunar má telja eðlilegt að skólar uppfylli þær kröfur sem ráðuneytið hefur haft til viðmiðunar. Með því að gera þessar reglur aðgengilegar öðrum væri auk þess stuðlað að jafnræði og gegnsæi í stjórnsýslunni. Þess má geta að Norðmenn settu á síðasta ári afar skýrar reglur um það hvaða kröfur skólar á háskólastigi þurfa að uppfylla.

Ríkisendurskoðun telur rétt að skoða hvort gera skuli formlegan greinarmun á skólum á háskólastigi, t.d. hvað varðar framhaldsnám og rannsóknir. Kröfur til skóla og fjárveitingar tækju þá mið af þeirri flokkun. Með slíku fyrirkomulagi væri t.d. sett í fastari skorður hvaða skólar ættu fremur en aðrir að sinna framhaldsnámi og rannsóknum. Ætla má að slíkt fyrirkomulag gæti stuðlað að betri nýtingu fjármuna og raunhæfari samanburði milli skóla. Skilgreindar kröfur af þessu tagi eru gerðar til skóla á háskólastigi í Noregi og víðar og er t.d. farið eftir slíkri flokkun þegar tekin er ákvörðun um veitingu opinbers fjármagns til rannsókna. Flokkun skóla er þó ekki endanleg heldur geta skólar flust á milli flokka uppfylli þeir aðrar kröfur.

Lagt er til að yfirvöld menntamála (bæði menntamálaráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti) stuðli að því að viðurkenning prófgráða verði gerð formlegri en nú er.

Í nágildandi lögum um háskóla er ekki tilgreint nákvæmlega hvernig staðið skuli að því að viðurkenna prófgráður. Ráðuneyti menntamála og landbúnaðar hafa frá 1999 gefið út skrár yfir viðurkenndar prófgráður á háskólastigi. Gera þarf þá kröfu að námsleiðir sem leiða til prófgráðu uppfylli eðlilegar gæðakröfur og ekki ætti að setja prófgráður í umræddar skrár nema þær uppfylli þær kröfur.

Samkvæmt reglum um gæðaeftirlit með háskólakennslu nr. 666/2003 ákveður ráðherra hvenær svonefnt ytra mat á skilgreindum einingum innan háskóla eða háskólastofnun í heild skuli fara fram. Tvær slíkar úttektir hafa verið gerðar á tímabilinu 1999-2004. Skoða þarf hvort ekki væri rétt að gera slíkar úttektir með ákveðnu millibili, eins og gert er í Hollandi, Noregi og Bretlandi þar sem slíkt er gert á 6 ára fresti. Ástæða er til að skoða hvort Íslendingar ættu ekki að fylgja fordæmi ýmissa annarra þjóða og koma upp sérstakri óháðri gæðaeftirlitsstofnun, líkt og NOKUT í Noregi og QAA í Bretlandi. Slík stofnun myndi þá gera reglubundnar úttektir á gæðum námsbrauta og prófgráða. Þá verður að telja eðlilegt að landbúnaðarráðherra setji reglur um eftirlit með gæðum kennslu, hæfni kennara og ytra gæðaeftirlit, eins og kveðið er á um í búnaðarlögum frá 1999.

Fjárveitingar

Ástæða er til að skoða hvort ekki ætti að árangurstengja fjárveitingar til kennslu á háskólastigi að einhverju leyti. Hafa mætti til hliðsjónar það kerfi sem notað er í Hollandi og Noregi. Fjárveitingar verði með öðrum orðum tengdar

árangri nemenda og skólans sjálfs, þ.e. taki að hluta til mið af því hve mörgum einingum nemendur ljúka árlega og hve margar prófgráður skólinn veitir. Til að tryggja að skólar slái ekki af námskröfum vegna þessa þarf að sjá til þess að eftirlitskerfi með gæðum náms sé virkt.

Skoða þarf hvort ekki væri eðlilegt að greiða skólum mishátt framlag eftir því hvort nemandi er í framhaldsnámi eða ekki. Í Hollandi og Noregi er slíkur háttur hafður á, enda er þar talið að framhaldsnám sé kostnaðarsamara en grunnnám. Ríkisendurskoðun telur að þetta þyrfti að skoða nánar.

Lagt er til að menntamálaráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti noti áþekkar aðferðir við skiptingu fjárveitinga til háskóla. Eðlilegt má telja að fjárveitingar til háskóla taki mið af raunkostnaði við að mennta hvern nemanda sem stundar tiltekið nám. Ætla má að fjármögnunarkerfi sem tekur tillit til nemendafjölda nái best þeim tilgangi að ákvarða skólunum fé í samræmi við raunverulegan kostnað og geti þannig tryggt góða nýtingu þess. Með því að nota eitt gegnsætt kerfi má ætla að stuðlað sé að sátt um skiptingu fjármuna til skólanna.

1 Inngangur

Á undanförunum árum hefur íslenskum skólum á háskólastigi fjölgað mjög. Háskóli Íslands var lengi vel eina háskólastofnunin í landinu en nú hafa fleiri skólar bæst í hópinn og sinna þeir ýmist kennslu á háskóla- og framhaldsskólastigi eða kennslu sem flutt hefur verið af framhaldsskólastigi upp á háskólastig. Samhliða þessu hefur innrituðum nemendum fjölgað og námsframboð aukist. Nú sinnir oft fleiri en einn skóli kennslu á sama fræðasviði og þar geta nemendur því valið milli skóla.

Kennaraskóli Íslands sem sinnt hafði menntun kennara frá árinu 1907 varð að Kennaraháskóla árið 1971 og um sama leyti varð kennaranámið að viðurkenndu B.Ed. námi á háskólastigi. Tækniskóli Íslands sem var stofnaður árið 1964 (síðar Tækniháskóli Íslands) fékk heimild til að útskrifa tæknifræðinga með háskólagráðu árið 1971. Háskólinn á Akureyri var stofnaður árið 1987. Leiklistarskóli Íslands og Myndlistar- og handiðaskóli Íslands voru báðir sérskólar á mörkum framhaldsskólastigs og háskólastigs og runnu inn í sjálfseignarstofnunina Listaháskóla Íslands á árunum 1999 til 2001. Árið 1998 runnu svo þrír svonefndir sérskólar sem boðið höfðu upp á nám á mörkum framhaldsskólastigs og háskólastigs inn í Kennaraháskóla Íslands. Þetta voru Fósturskóli Íslands, Þroskaþjálfaskóli Íslands og Íþróttakennaraskóli Íslands.

Bændaskólinn að Hvanneyri, nú Landbúnaðarháskólinn að Hvanneyri tók að útskrifa nemendur með B.S.-gráðu árið 1965. Með lögum um búnaðarfræðslu frá 1999 var gert ráð fyrir því að hinir búnaðarskólarnir, að Hólum og að Reykjum, fengju heimild til að bjóða upp á nám á háskólastigi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Með reglugerðum um skólana frá árinu 2003 var þeim síðan veitt skýrari heimild en í búnaðarfræðslulögum til að bjóða upp á nám til fyrstu háskólagráðu. Í reglugerðunum segir að tryggja skuli að námið sé viðurkennt af háskólum sem veita samþærilega prófgráðu. Einnig segir að undirbúningur námsins og veiting prófgráða skuli fara fram að höfðu samráði við viðurkenndan háskóla. Með nýsamþykktum lögum verður Garðyrkju-skólinn að Reykjum um næstu áramót sameinaður nýstofnuðum Landbúnaðarháskóla Íslands sem tekur við hlutverki Landbúnaðarháskólans að Hvanneyri.

Nokkrir skólar sem reknir voru af sjálfseignarstofnunum eða öðrum einkaaðilum voru til fyrir setningu rammalaga um háskóla og buðu þeir upp á nám sem tilheyrði háskólastigi að einhverju leyti. Þar má nefna Samvinnuskólann, nú Viðskiptaháskólann á Bifröst, en nám í rekstrarfræði tilheyrði háskólastiginu frá árinu 1990, og Tölvuskóla Verzlunarskóla Íslands en nám í kerfisfræði við þann skóla var á háskólastigi frá 1988. Skólinn hefur síðan þá breytt tvisvar um nafn, varð að Viðskiptaháskólanum í Reykjavík árið 1998 og síðan að Háskólanum í Reykjavík árið 2000.

Þess má einnig geta að nú eru reknar 8 fræðslu- og símenntunarmiðstöðvar víða um landið. Með hjálp þeirra hafa nemendur á landsbyggðinni getað stundað nám á háskólastigi í fjarnámi.

Með háskólalögum frá 1997 var reglugerðarvald fært frá menntamálaráðuneyti til skólanna sjálfra. Þeir hafa sett sér reglur, svo sem um kennslutilhögun, einkunnagjöf og inntöku nemenda.

Markmið þessarar úttektar er að svara því hvað hafi stýrt námsframboði og nemendafjölda við íslenska skóla sem bjóða nám á háskólastigi. Einkum er hugað að því að hvaða marki stjórnvöld hafi mótað ákveðna stefnu í þessum efnum, hvaða forsendur liggja að baki henni, hvernig hún hafi verið sett fram og hvernig til hafi tekist um framkvæmd hennar. Nánar tiltekið er eftirtöldum spurningum svarað:

- Hvernig er fjármögnun háskóla háttað og hvaða forsendur liggja þar að baki?
- Hvaða kröfur gera stjórnvöld til skóla sem annast kennslu á háskólastigi og hvernig hefur þeim verið fylgt eftir?
- Hver er stefna stjórnvalda um framboð náms og hvernig hefur henni verið framfylgt?
- Hvaða kröfur gera stjórnvöld um aðgengi að háskólanámi og hvernig er þeim framfylgt?

Til að veita fyllri sýn á fyrirkomulag íslensks háskólastigs var ákveðið að draga upp sambærilega mynd af skipulagi háskólamála í þremur öðrum löndum: Noregi, Bretlandi og Hollandi.

Löndin sem hér um ræðir voru valin í samráði við sérfræðinga menntamálaráðuneytisins. Rétt þótti að bera íslenska kerfið saman við eitt nágrannaland og varð Noregur fyrir valinu, en þar hafa verið gerðar miklar breytingar á stjórnun og fjármögnun háskólastigsins á undanförunum árum. Í Bretlandi voru fyrir

nokkrum árum gerðar breytingar á fjármögnun háskólastigsins, auk þess sem öllum skólum þar er nú heimilt að nefna sig rannsóknaháskóla en áður var háskólastigið tvískipt. Holland hefur verið í fararbroddi Evrópulanda hvað gæðamál háskólastigsins varðar.

Upplýsinga um þessi lönd var aflað með því að senda sérstakan spurningalista til ráðuneyta mennta- og menningarmála í Noregi og Hollandi en til óháðrar rannsóknarskrifstofu um háskólastigið í Bretlandi, *National Foundation for Educational Research*. Starfsmenn þessara ráðuneyta og rannsóknarstofnunar voru Ríkisendurskoðun mjög hjálplegir við gerð skýrslunnar.

Mikilvægt gagn við erlenda samanburðinn voru skýrslur og greinargerðir erlendra rannsóknarstofnana, sérstaklega *Center for Higher Education Policy Studies* við Twente háskóla í Hollandi. Þar veitti einnig dr. B.W.A. Jongbloed góða aðstoð við upplýsingar um fjárveitingar til hollenskra skóla.

Vinna við þann hluta úttektarinnar er laut að Íslandi fór fram í formi viðtala og gagnaöflunar frá þeim aðilum sem starfa á þessu sviði. Tekin voru viðtöl við rektora allra skólanna og aðra stjórnendur þeirra. Leitað var til skólanna vegna ýmissa tölfræðiupplýsinga og kann Ríkisendurskoðun þeim bestu þakkir fyrir. Stofnunin vill sérstaklega þakka starfsmönnum menntamálaráðuneytis, landbúnaðarráðuneytis og Hagstofu Íslands fyrir upplýsingar og gott samstarf meðan á vinnu við úttektina stóð.

Í skýrslunni er miðað við árabilið 1995 til 2003, þó er aðallega beint sjónum að árunum 1999 til 2003.

Í 2. kafla er fjallað um stefnu stjórnvalda um fjölda háskóla, námsframboð og nemendafjölda. Hvaða forsendur liggja að baki henni og hvernig hefur hún verið sett fram? Í því sambandi var kannað hvort stjórnvöld hafi metið þörfina fyrir háskólamenntað fólk og þá hvort ákvarðanir stjórnvalda um námsframboð og nemendafjölda, t.d. með fjárveitingum, hafi ráðist af því mati. Í 3. kafla er fjallað um fjölda háskóla og hvaða kröfur eru gerðar til þeirra. Í því sambandi var skoðað hvort skólarnir fara í gegnum eitthvert ferli til að vera viðurkenndir sem háskólar og þá hvaða. Í 4. kafla er fjallað fjármögnun háskóla hér á landi og í samanburðarlöndunum. Í 5. kafla er fjallað um námsframboð á háskólastigi. Í því sambandi var m.a. skoðað hvaða breytingar á námsframboði hafa átt sér stað á síðustu árum og hvernig ákvarðað er í hvaða mæli einstakir háskólar bjóða upp á mismunandi tegundir náms. Sérstaklega var hugað að því hvernig

nýjar námsbrautir verða til. Í 6. kafla er fjallað um fjölda nemenda á háskólastigi og spurt hvað takmarki aðgengi nemenda að háskólanámi. Í öðrum til sjötta kafla er gerð grein fyrir hvernig sömu atriðum er háttað í Noregi, Hollandi og á Bretlandi.

Tekið skal fram að í þessari skýrslu er heitið „háskóli“ látið ná yfir alla skóla sem bjóða upp á háskólanám enda komin hefð fyrir slíkri notkun í íslensku. Þó er í skýrslunni einnig talað um skóla á háskólastigi. Í erlendum málum eru hins vegar oft notuð mismunandi heiti um háskóla eftir tegundum og fjölda námsgreina sem þar eru kenndar og hvort boðið er upp á grunn- eða framhaldsnám. Í ensku er t.d. ýmist talað um *university*, *college*, *community college*, *graduate school*, *undergraduate college*, *theological seminary* o.s.frv. (Sumar deildir við stærstu háskólana eru nánast sjálfstæðir skólar og er þá talað um *medical school*, *law school* o.s.frv.) Í norsku eru notuð hugtökin *universitet*, *vitenskapelig høyskole* og *høyskole*. Á síðustu árum hafa Íslendingar einnig tekið að nota hugtökin „rannsóknaháskóli“, „fagháskóli“ og „kennsluháskóli“ til að greina á milli einstakra flokka háskóla og koma þau hugtök nokkrum sinnum fyrir í þessari skýrslu.

2 Stefnumótun um háskólastigið

Stjórnvöld hafa mikil áhrif á þróun háskólamenntunar og uppbyggingu háskóla, ekki síst með ákvörðunum um opinber fjárfraðlög til háskólastigsins. Stefna stjórnvalda hefur m.a. áhrif á hversu margir skólar bjóða háskólamenntun, námsframboð við skólana og fjölda þeirra sem afla sér háskólamenntunar.

Í þessum kafla er leitast við að svara neðangreindum spurningum. Í því sambandi leitaði Ríkisendurskoðun m.a. til ráðuneyta menntamála- og landbúnaðar til að fá þeirra svör við spurningunum.

- Hver var stefna ráðuneytanna í málefnum háskólastigsins frá árinu 1995 til 2003?
- Hver var stefnan hvað varðar fjölda skóla á háskólastigi, námsframboð, nemendafjölda og rannsóknir?
- Hafa ráðuneytin metið „þörfina“ fyrir háskólamenntað fólk?
- Hafa ákvarðanir stjórnvalda um námsframboð og nemendafjölda, t.d. með fjárveitingum, ráðist af mati á slíkri þörf?
- Hvar hefur stefna ráðuneytanna í ofangreindum atriðum verið birt?
- Hvernig hefur stefnan verið kynnt skólum á háskólastigi og öðrum hagsmunaaðilum?

2.1 Menntamálaráðuneytið

Tilurð stefnu

Setning laga um háskóla

Árið 1994 hafði Háskóli Íslands forgöngu að því að samstarfsnefnd háskólastigsins setti fram tillögur að frumvarpi um háskóla. Var það ætlun skólanna sem þá sátu í nefndinni að með sérstökum rammalögum um háskólastigið væri kveðið á um þau

skilyrði sem skóli þyrfti að uppfylla til að geta talist háskóli og veita háskólagráðu við námslok.

Í drögunum voru ákvæði um að ráðherra úrskurðaði um hæfi skóla til að starfa eftir lögnum. Þar var hlutverk háskóla einnig skilgreint, auk þess sem settar voru fram tillögur að reglum um inntökuskilyrði nemenda, kröfur til kennara, viðurkenningu prófgráða, fjárveitingar og samstarf milli háskóla. Samstarfsnefndin sendi tillögur sínar til menntamálaráðuneytisins í janúar 1995.

Um svipað leyti skilaði Þróunarnefnd HÍ skýrslu um stefnu og framtíðarsýn skólans.¹ Nefndin var skipuð 16 einstaklingum: forsvarsmönnum einkafyrirtækja, alþingismönnum, fulltrúum ráðuneyta og Reykjavíkurborgar, auk rektors og starfsmanna HÍ. Nefndinni var m.a. ætlað að gera tillögur til menntamálaráðuneytis og háskólaráðs HÍ um stefnumörkun í þróun skólans, svo og tillögur um samvinnu HÍ við aðra skóla á háskólastigi og verkaskiptingu milli þeirra.

Árið 1996 kom út skýrsla Hagsýslu ríkisins um stjórnsýslu Háskóla Íslands.²

Eftir að samstarfsnefnd háskólastigsins skilaði áðurnefndum drögum að frumvarpi um háskóla í janúar 1995 var unnið nánar að frumvarpinu í ráðuneytinu, án sýnilegs atbeina hagsmunaaðila. Drög að frumvarpi voru svo kynnt fyrir fulltrúum í samstarfsnefnd háskólastigsins rúmum tveimur árum síðar eða í febrúar 1997 og frumvarpið síðan lagt fyrir Alþingi í apríl sama ár.

Í greinargerð með frumvarpinu til háskólalaga kemur fram að frumvarpshöfundar hafi m.a. byggt á skýrslu Þróunarnefndar HÍ, skýrslu Hagsýslu ríkisins um stjórnsýslu Háskóla Íslands og tillögum samstarfsnefndar háskólastigsins.

Í þessari greinargerð er boðuð sú stefna að ríkisreknir háskólar verði sjálfstæðar ríkisstofnanir og að yfirstjórnir þeirra taki ákvörðun um fyrirkomulag kennslu, námskeiða, námsmats og rannsókna, hafi skólinn rannsóknarhlutverk. Þar er einnig gerð grein fyrir markmiðum laga um háskóla og m.a. sagt: „verið er að festa í sessi skipan þess skólastigs sem tekur við af framhaldsskólastigi og kallað hefur verið háskólastig. Í frumvarpinu eru dregin saman þau megin skilyrði sem skólastofnun þarf að uppfylla til að geta talist háskóli og veita háskólagráður við námslok. [...]. Gert er ráð fyrir að löggin geymi einungis einfaldar

¹ Háskóli Íslands. Stefna og framtíðarsýn. Skýrsla þróunarnefndar Háskóla Íslands. Reykjavík desember 1994.

² Stjórnsýsla Háskóla Íslands, júlí 1996.

meginreglur um starfsemi háskóla. Gengið er út frá því í frumvarpinu að háskólar geti verið bæði ríkisreknir og einkareknir.“

Í meginatriðum náðu flest þau efnisatriði sem samstarfsnefnd háskólastigsins hafði í drögum sínum fram í frumvarp menntamálaráðherra. Nokkur efnisatriði höfðu þó bæst við í meðförum ráðuneytisins. Ber þar helst að nefna að í frumvarpinu kom fram sérstakur kafli um stjórn ríkisháskóla. Þar var m.a. takmörkun á fjölda í háskólaráði og nýmæli í skipan ráðsmanna. Kveðið var á um að einstaklingar í stjórnunarstöðum í deildum skóla hefðu ekki kjörgengi í háskólaráð. Einnig var það nýmæli í frumvarpinu að rektor skyldi skipaður af ráherra en ekki kosinn af starfsmönnum og nemendum skóla eins og áður hafði verið venjan. Skv. 3. gr. frumvarpsins var stofnun einkaskóla bundin samþykki menntamálaráðherra.

Ýmsar tillögur sem komu í niðurstöðum þróunarnefndar HÍ árið 1994 höfðu áhrif á gerð frumvarps til laga um háskóla. Má þar fyrst nefna að nefndin kallaði eftir löggjöf um háskólastigið enda voru (þá) 13 skólar með nám á háskólastigi. Að dómi þróunarnefndarinnar átti að skilgreina háskólanám í slíkri löggjöf og m.a. kveða á um undirbúning nemenda. Enn fremur má nefna að í einni af tillögum nefndarinnar var gert ráð fyrir breytingu á skipan háskólaráðs HÍ. Í skýrslunni var lagt til að fækkað yrði í háskólaráði og að fulltrúar þess yrðu að hámarki tíu. Einnig var lagt til að 2 fulltrúar yrðu skipaðir af menntamálaráðherra. Nefndin lagði einnig til að fjárstreymi til skóla yrði ákveðið til nokkurra ára með samningum. Í þjónustusamningum af þessu tagi kæmi fram hvaða námsbrautir skóli byði nemendum og hvaða kennslu hann léti í té. Einnig skyldi kveðið á um eftirlit með gæðum þeirrar þjónustu sem skólinn veitir.

Í skýrslu Hagsýslu ríkisins er líkt og í skýrslu þróunarnefndar HÍ óskað eftir því að sett verði lög um háskólastigið. Þar séu skilgreind hlutverk háskóla og viðmið í stjórnskipulagi þeirra, gerð grein fyrir fjárveitingum til þeirra og settar fram gæðakröfur til þeirra, auk þess sem hlutverk menntamálaráðuneytisins í þessu sambandi sé skilgreint. Umfjöllun í skýrslunni um óljósa stöðu rektors HÍ gagnvart deildarforsetum er sætu í háskólaráði virðist hafa orðið til þess að í 13. gr. frumvarpsins um háskóla var kveðið á um að deildarforsetar skyldu ekki eiga sæti í háskólaráði. Tillaga um að skipunartími rektors skyldi lengdur úr 3 í 5 ár skilaði sér einnig í frumvarpið og sömuleiðis tillaga samhljóða tillögu Þróunarnefndar HÍ um fækkun fulltrúa í háskólaráð. Að síðustu var lagt til í skýrslu Hagsýslunnar að efla þyrfti mat á kennslu og

rannsóknnum við HÍ og skilaði það sér í 5. gr. frumvarpsins um gæðaeftirlit.

Þegar Alþingi hafði frumvarpið til meðferðar bárust umsagnir um það frá öllum ríkisskólum sem tilheyrðu háskólastigi eða voru á mörkum þess og framhaldsskólastigs, einnig frá fulltrúum nemenda og kennara við skólana, auk skóla sem reknir voru sem sjálfseignarstofnanir. Samtals sendu 22 hagsmunaaðilar inn umsögn um frumvarpið og voru allnokkrar þeirra mjög yfirgripsmiklar. Þrátt fyrir að margir þeirra fögnuðu sérstakri rammalöggjöf um háskólastigið komu fram ýmsar athugasemdir við efnisatriði frumvarpsins. Til að mynda gerðu margir athugasemdir við ákvæði um háskólaráð og skipan þess og kjörgengi fulltrúa í ráðið. Þá gerðu nokkrir athugasemdir við nýja aðferð við skipan rektors háskóla og við heimild til gjaldtöku af nemendum skóla. Háskóli Íslands og tengdar stofnanir gerðu einnig athugasemdir við að ekki skyldi hafa verið haft samráð við skólann við samningu frumvarpsins.

Í þessu sambandi vill menntamálaráðuneytið taka fram að það samráð sem ráðuneytið taldi nauðsynlegt og fullnægjandi við endurskoðun rammalaga um háskólastigið hefði farið fram.

Frumvarpið breyttist lítið í meðförum þingsins. Gerð var breyting á því hverjir hefðu kjörgengi í háskólaráð, fallist var á athugasemdir um að hægt væri að framlengja skipunartíma rektors háskóla og að rektor yrði ekki leystur frá störfum án atbeina háskólaráðs.

Ríkisendurskoðun telur að hægt sé að taka undir gagnrýni HÍ og fleiri aðila um að stjórnvöld hafi ekki haft nægjanlegt samráð við hagsmunaaðila við samningu frumvarps til laga um háskóla. Telja verður eðlilegt að við setningu fyrstu rammalaga um þennan málaflokk hefði verið haft meira samráð við hagsmunaaðila á fyrri stigum lagasmíðarinnar. Samráð á fyrri stigum hefði að öllum líkindum einnig stuðlað að betri sátt um lagasetninguna. Eins og fram kemur í kaflanum hér á eftir um samanburðarlönd tíðkast slíkt samráð við hagsmunaaðila þar þegar fyrirhugaðar eru breytingar á skipulagi háskólamála.

Almennar skuldbindingar

Stjórnsáttmálar ríkisstjórnarflokkanna árin 1999 og 2003 nefna háskólastigið í nokkrum orðum Þar kemur m.a. fram að tryggja skuli öllum jöfn tækifæri til náms án tillits til búsetu og efnahags. Háskólanám verði eflt auk þess sem enn frekari áhersla verði

lögð á rannsóknir og vísindi. Einnig skuli efla fjarkennslu og fjarnám.

Íslensk stjórnvöld hafa undirritað ýmsar alþjóðlegar samþykktir um menntamál þar sem mikilvægi menntunar fyrir samfélagið er staðfest. Þar má helsta nefna Bologna samþykktina um æðri menntun sem 29 ríki staðfestu árið 1999 en samkvæmt henni skulu ríkin samræma sambærilegar prófgráður og greina á milli grunn- og framhaldsmenntunar í háskólum. Í því sambandi er gengið út frá því að í ríkjunum ljúki nemendur fyrstu háskólagráðu á þremur árum, meistaragráðu á tveimur árum til viðbótar og doktorsgráðu á þremur árum þar ofan á.

Einnig hafa yfirvöld samþykkt Dakar yfirlýsinguna frá árinu 2000 um menntun fyrir alla. Þar er m.a. gerð krafa um jafnt aðgengi til náms og um gæði menntunar. Árið 2002 undirrituðu stjórnvöld einnig Kaupmannahafnarsamþykktina um mikilvægi starfsmenntunar.

Stefna ráðuneytisins kemur fram í svonefndri verkefnaáætlun í mennta- og menningarmálum sem gildi frá 1999-2003. Þar kom fram að efla ætti háskólastigið, framkvæma nýja háskólastefnu og skapa rannsóknum og vísindum skilvirkari starfsskilyrði. Hvetja ætti unga vísindamenn áfram og stuðla að fjölgun nema í meistaranámi. Einnig skyldi stuðlað að sveigjanlegu háskólanámi og fjölgun námsleiða sem gerði fólki á vinnumarkaði kleift að leggja stund á háskólanám og stefnt að því að styðja einkarekstur á háskólastigi og efla vísindastarf í landinu. Enn fremur kom út sérstök verkefnaáætlun í rafrænni menntun sem gefin var út árið 2001. Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega hvort sett hefðu verið mælanleg markmið um þau atriði sem fram komu í þessum verkefnaáætlunum og vörðuðu háskólastigið. Svo var ekki.

Birting stefnu

Stefna í málefnum háskólastigsins birtist ekki á einum stað. Fyrir utan lög um háskóla og greinargerð með þeim ásamt sérlögum um hvern skóla um sig hefur stefnan, að sögn ráðuneytisins, komið fram í verkefnaáætlunum þess, í kennslusamningum við hvern skóla og ýmsum yfirlýsingum stjórnvalda, svo sem í fjárlögum ár hvert og áætlun um fjölda nemenda í heild á háskólastiginu.

Stefna í málefnum háskólastigsins

Ráðuneytið hefur ekki haft yfirlýst markmið um fjölda háskóla en hefur á síðustu árum hvatt til aukinnar fjölbreytni á háskólastiginu, m.a. með því að veita nýjum skólum starfsleyfi og efla einkaskóla á háskólastigi. Þannig er það mat ráðuneytisins að það hafi hvatt til samkeppni á háskólastiginu.

Ráðuneytið hefur áætlað fjölgun nemenda á háskólastiginu á tímabilinu. Þannig gerðu samningar ráðuneytisins við skólana ráð fyrir að greitt yrði fyrir að hámarki 5760 ársnemendur á árinu 2000 og að hámarki fyrir 8740 ársnemendur árið 2003. Samkvæmt samningunum var því gert ráð fyrir um 65% fjölgun nemenda á tímabilinu.

Í sérlægum um suma ríkisháskóla er sérstaklega kveðið á um viðfangsefni þeirra. Þetta á einkum við um þá skóla sem eru sérhæfðir á einhvern hátt, svo sem KHÍ, THÍ og HA. Til dæmis er nefnt í lögum um HA að skólinn skuli veita stúdentum sínum menntun til að sinna verkefnum og gegna störfum „*sem einkum tengjast sjávarútvegi, rekstri, menntun og heilbrigði*“.

Í verkefnaáætlun ráðuneytisins frá árinu 1999 kemur fram að ætlunin sé að fjölga námsleiðum á háskólastigi og gera þannig fólki á vinnumarkaði kleift að leggja stund á háskólanám. Ráðuneytið hefur að sögn ekki haft þá stefnu að njörva niður hve margir nemendur stunda nám og þá á hvaða námsleið.

Nánari útfærsla á þeirri stefnu að fjölga námsleiðum kemur fram í samningum við nokkra skóla, t.d. í samningum við HÍ frá 1999 um að fjölga útskrifuðum kennaraefnum í raungreinum. Samningar við VHB og HR kveða á um að skólarnir skuli auka framboð tengdra fræðigreina.

Stefna ráðuneytisins um rannsóknir birtist einkum í fjárlagafrumvarpi, svonefndum markáætlunum og rannsóknarsjóðum og í rannsóknarsamningi við Háskóla Íslands sem gerður var árið 2000.

Nýstofnað Vísinda- og tækniráð samþykkti í desember 2003 vísinda- og tæknistefnu til þriggja ára með megináherslu á að efla samkeppnissjóði og háskólarannsóknir og endurskilgreina skipulag og starfshætti opinberra rannsóknastofnana. Samkvæmt lögum um vísinda- og tækniráð nr. 2/2003 er það skipað af forsætisráðherra m.a. samkvæmt tilnefningum hagsmunaaðila.

Hagsmunaaðilar áttu því þátt í að setja stefnu í vísinda- og tækni-málum. Með þessu móti hafa stjórnvöld tryggt að þeir er málið varðar séu sér meðvitandi um ríkjandi stefnu, enda er hana að finna á einum stað og hún tímasett.

Ráðuneytið segir að unnið sé að breytingum á fyrirkomulagi fjár-veitinga til rannsókna á háskólastiginu. Þar sé m.a. til skoðunar að tryggja háskólum ákveðið grunnframlag til að fjármagna rannsóknir og innra þróunarstarf skólanna en að öðru leyti taki þeir þátt í samkeppni um rannsóknafé. Miðað sé við að aukin framlög til samkeppnissjóða skapi háskólum ný sóknarfæri, um leið og þeim sé veitt það aðhald sem í samkeppninni felst.

Mat á þörfum atvinnulífs fyrir menntun

Ráðuneytið gerði ekki sérstakar kannanir á þörfum atvinnulífsins fyrir háskólamenntað fólk á þessu tímabili að undanskilinni könnun á þörf fyrir kennara í grunnskólum 1999. Háskólarnir hafa að sögn ráðuneytisins með sjálfstæðum hætti metið þörfina beint eða óbeint og jafnvel fengið um það óskir frá umhverfi sínu, stofnunum og/eða einstaklingum. Einstaka sinnum hafa hagsmunaaðilar gert sjálfstæðar kannanir á þörfum atvinnulífs fyrir háskólamenntað fólk. Ráðuneytið segir að skólarnir hafi snúið sér til þess og óskað eftir því að stofna nýja deild eða námsbraut vegna viðbragða eða óska frá umhverfinu eða eigin óska. Enn fremur segir ráðuneytið ákvarðanir um nýtt nám á háskólastigi vera teknar í samráði þess og viðkomandi skóla að undangengnum samningum.

2.2 Landbúnaðarráðuneytið

Tilurð stefnu

Frumvarp til laga um búnaðarfræðslu nr. 57/1999 var samið að frumkvæði búfræðslunefndar. Nefndin var skipuð fulltrúum landbúnaðarráðherra, menntamálaráðherra, Bændaskólanna á Hólum og Hvanneyri, búnaðarþings og búfræðikennara. Lögin tóku gildi 1. júlí 1999.

Samkvæmt 4. gr. laganna er búfræðsluráð landbúnaðarráðherra til ráðuneytis við að marka heildarstefnu í búfræðslumálum og samræma störf þeirra er að þeim vinna. Heildarstefnan hefur ekki

enn verið sett en þó hefur nokkur vinna verið unnin í búfræðsluráði að því marki að setja stefnu. Enn fremur skipaði ráðherra þrjár nefndir 2002 sem höfðu það hlutverk að meta stöðu skólanna og móta tillögur um framtíð þeirra.

Stefna í málefnum háskólastigsins

Stefna landbúnaðarráðuneytisins hefur verið sú að hér á landi starfi einn landbúnaðarháskóli. Tveir búnaðarskólar, Hólaskóli og Garðyrkjuskóli ríkisins að Reykjum, hafa einnig með reglugerðum fengið heimild til kennslu á háskólastigi. Undirbúningur námsins og veiting prófgráða skal fara fram að höfðu samráði við viðurkennda háskóla og tryggt skal að nám til B.S. gráðu sé viðurkennt af háskólum sem veita sambærilegar prófgráður. Nú nýverið hafa hins vegar verið samþykkt lög á Alþingi sem kveða á um að Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri og Garðyrkjuskólinn verði sameinaðir um næstu áramót undir Landbúnaðarháskóla Íslands.

Stefna landbúnaðarráðuneytisins varðandi námsframboð og rannsóknir er í samræmi við 3. gr. laga um búnaðarfræðslu nr. 57/1999 en þar segir m.a.:

„Með búnaðarfræðslu er átt við skipulegt nám og kennslu, rannsóknir, fræðslu og aðra leiðsögn er lýtur að vörslu, meðferð, ræktun og nytjun lands, annarra jarðargæða og búfjár til framleiðslu matvæla og hráefna til iðnaðarframleiðslu eða annarrar verðmætasköpunar og markaðssetningu þeirra afurða, svo og verndun lands og endurheimt landkosta.“

Í samræmi við ofangreint ákvæði er stefnt að því að skólarnir veiti hagnýta starfsmenntun og háskólamenntun studda rannsóknum fyrir samkeppnishæfan og fjölþættan landbúnað sem byggist á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda landsins. Í áður nefndum lögum um búnaðarfræðslu og reglugerðum sem settar hafa verið um hina búnaðarskólana kemur einnig fram ákveðin verkaskipting milli skólanna. Í 4. gr. reglugerðar um Hólaskóla nr. 244/2003 kemur t.d. fram að skólinn skuli starfrækja þrjár deildir: fiskeldisdeild, ferðamáladeild og hrossaræktardeild. Í 5. gr. reglugerðar um Garðyrkjuskóla ríkisins, Reykjum, Ölfusi nr. 320/2003 segir að skólinn skuli starfrækja garðyrkjuframleiðsludeild, skógræktardeild og umhverfistæknideild. Í 21. gr. laga um búnaðarfræðslu segir um Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri að hann sé vísindaleg fræðslu- og rannsóknastofnun á háskólastigi á sviði landbúnaðar sem skal veita nemendum sínum fræðslu og

vísindalega þjálfun í búfræði er miðist við að þeir geti tekið að sér sérfræðistörf fyrir íslenskan landbúnað og unnið að rannsóknum í þágu hans. Eins og áður hefur verið nefnt mun Landbúnaðarháskóli Íslands taka við hlutverki Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri og Garðyrkjuskóla ríkisins að Reykjum með nýsamþykktum lögum nr. 71/2004.

Fjöldi nemenda í skólunum ræðst af eftirspurn eftir námi í búnaðarfræðum og fjárheimildum sem samþykktar hafa verið af Alþingi.

Vegna þess atriðis hvort ráðuneytið hefði lagt mat á „þörf“ fyrir háskólamenntað fólk og þá hvort ákvarðanir stjórnvalda um námsframboð og nemendafjölda, t.d. með fjárveitingum, hafi ráðist af slíku mati kom fram að það væri skoðun ráðuneytisins að til þess að nýta þau sóknarfæri sem við blasa í landbúnaði á næstu árum og áratugum þurfi að fjölga verulega því fólki sem árlega útskrifast úr búnaðarskólunum og jafnframt að breyta áherslum í námsframboði til samræmis við breyttar áherslu í landnotkun og landbúnaði almennt. Í undirbúningi er gerð áætlun um það hver verði þörf landbúnaðarins og landbúnaðartengdra greina fyrir sérhæft starfsfólk á næstu árum og áratugum.

Ráðuneytið vinnur nú að endurskipulagningu rannsókn- og menntastofnana landbúnaðarins með það fyrir augum að þær geti sinnt þörfum landbúnaðarins fyrir sérhæfðan starfskraft á komandi árum. Enn fremur verður unnið að því að tryggja fjármagn til stofnananna í samræmi við aukið hlutverk þeirra.

Ráðuneytið hefur ekki gengist fyrir almennri kynningu á stefnu um búnaðarmenntun en hún hefur verið kynnt á samstarfsvettvangi háskólanna í landinu.

2.3 Samanburðarlönd

Í þessum kafla eru dregin fram tiltekin atriði er varða stefnu norskra, breskra og hollenskra stjórnvalda í háskólamállum. Ekki er ætlunin að benda á eitt land öðrum fremur sem einhvers konar fyrirmynd. Hugsunin er sú að með þessum upplýsingum fáið ákveðinn samanburður við Ísland.

Noregur

Tilurð stefnu: Samkvæmt upplýsingum frá norska menntamálaráðuneytinu hefur stefna stjórnvalda um háskólastigið verið unnin í samráði við háskólastofnanir og aðra hagsmunaaðila þegar svo ber undir. Þegar ræða þarf um og ákveða breytingar er hafður sá háttur að skipa sérstaka nefnd (*Royal Commission*) sem í eru fulltrúar háskólastofnana og er henni ætlað að skila skýrslu sem dreift er til skóla og hagsmunaaðila, annarra ráðuneyta og fulltrúa atvinnulífsins. Að fengnum athugasemdum við skýrsluna leggur ráðherra fram tillögu að breytingu eða frumvarp til laga.

Í menntamálaráðuneyti er ýmist unnið í vinnuhópum sem í eru fulltrúar er tengjast háskólastiginu eða sá háttur hafður á að vinnuhópar hafi samband við aðila eða hóp sem er utan ráðuneytis.³

Stefna í málefnum háskólastigsins

Stefna norsku ríkisstjórnarinnar í málefnum háskólastigsins kemur fram í skýrslunni *Gjør din plikt - krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*⁴ frá árinu 2001. Hana er að finna á heimasíðu norska menntamálaráðuneytisins, auk þess sem hún var send skólastofnunum og nemendum.

Árið 1994 var norskum skólum á háskólastigi fækkað með sameiningu úr 98 í 26. Ráðuneytið telur nokkuð ljóst að ríkið muni sjálft ekki starfrækja fleiri slíka skóla. Lög um háskólastigið gera ráð fyrir því að þeir sem hafa í hyggju að stofna skóla geti sótt til sérstakrar óháðrar stofnunar sem hefur eftirlit með gæðum háskólanáms í landinu, *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen* (NOKUT), og fengið vottun hennar sem kennsluháskóli (*høgskole*) fagháskóli (*vitenskapelig høgskole*) eða rannsóknaháskóli (*universitet*). Að sögn ráðuneytisins hafa einstakir ríkisreknir kennsluháskólar (*statlige høgskoler*) aukið samstarf sín í milli á undanförunum árum með það fyrir augum að geta síðan sótt um til NOKUT að fá vottun sem rannsóknaháskóli.

Þegar horft er til námsframboðs er það ósk stjórnvalda að í stað þess að dreifa kröftum á margs konar námsleiðir eigi einstakar stofnanir að bjóða upp á það nám sem þær geta best sinnt. Einnig telja stjórnvöld að það þurfi að vera verkaskipting milli ólíkra skólastofnana. Aftur á móti gefa lög um háskólastigið stofnunum mikið frelsi til að opna nýjar námsleiðir ef þær

³ Svör frá norska menntamálaráðuneytinu í mars 2004.

⁴ Sjá nánar heimasíðu norska menntamálaráðuneytisins: www.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/914001-04004/index-inn001-b-f-a.html

uppfylla gæðakröfur eða leggja námsleiðir af. Það er ekki stefna stjórnvalda að stýra námsframboði skóla á háskólastigi að svo komnu máli. Gert er ráð fyrir því að stofnanirnar sjálfar og samkeppni þeirra í milli muni sjá til þess að verkaskipting milli skóla verði hagkvæm.

Þegar litið er til nemendafjölda er það almenn ósk stjórnvalda að háskólastigið sé nægilega öflugt til þess að allir sem þess óska geti stundað nám á háskólastigi. Reynt hefur verið að meta þörf fyrir útskrifaða í nokkrum greinum, þar á meðal í læknisfræði, sálfræði og hjúkrunarfræði. Stefnt er að því að framboð til náms byggist á eftirspurn og að í landinu sé vel menntað fólk.

Þess má geta að árið 2001 höfðu 38% Norðmanna á aldrinum 25 til 34 ára lokið prófgráðu á háskólastigi og er það hæsta hlutfall af samانبurðarlöndunum í þessari skýrslu.⁵

Hvað rannsóknir varðar hafa norsk stjórnvöld m.a. þá stefnu að ná meðaltali OECD landa í fjármögnun rannsókna árið 2005. Einnig er stefnt að því að auka hlutfall styrkþega til rannsókna í skólum um 60% á árabílinu 2002-2007.

Holland⁶

Í Hollandi er stefna stjórnvalda afrakstur samráðs milli skóla á háskólastigi og ráðuneyta menntamála og landbúnaðar. Frumkvæðið kemur gjarnan frá skólunum og þeir og ráðuneytin koma sér saman um væntingar og kröfur til menntunar á háskólastigi og rannsókna.⁷ Stefna stjórnvalda í málefnum háskólastigsins hefur verið gerð opinber frá árinu 1987, fyrst á tveggja ára en svo á fjögurra ára fresti. Hún kallast HOOP og inniheldur tímasett og oft mælanleg markmið þar sem fjármagn er oft eyrnamerkt til ákveðinna verkefna. Nýjasta stefnuplaggið er frá þessu ári.⁸

Árið 1993 voru sett heildarlög um háskólamenntun og rannsóknir. Í lögnum var lögð áhersla á sjálfstæði háskólastofnana sem marka sér sjálfar stefnu að svo miklu leyti sem hún rúmast innan þess ramma sem fram kemur í stefnumarkmiðum stjórnvalda. Skólarnir eiga að hafa rúm til að bregðast við síbreytileika þjóðfélagsins og þeim kröfum sem það gerir til menntunar. Þeir hafa

⁵ Education at a Glance, 2003, bls. 54.

⁶ Higher Education in the Netherlands, 2003, bls. 12-13. Upplýsingar frá hollenska menntamálaráðuneytinu, 25. febrúar 2004.

⁷ Higher Education in the Netherlands, 2003, bls 12-15.

⁸ Sjá: HOOP 2004 á vefsíðunni: <http://www.minocw.nl/brief2k/2004/doc/3283a.pdf> sjá einnig http://www.minocw.nl/english/doc/2003/vertaling_pb.pdf

allnokkurt frelsi til að ráða námsframboði sínu og skulu tryggja gæði í starfi sínu. Sjálfstæði er lykilatriði og mikil áhersla er lögð á gæðaeftirlit.

Í stefnunni frá árinu 2000 er lögð ríkari ábyrgð á háskólastofnanir en áður, þær eru sjálfstæðari og ákveða hvernig verkefnum er forgangsraðað.

Samkvæmt upplýsingum hollenska menntamálaráðuneytisins hafa núverandi stjórnvöld það markmið að fjölga nemendum á háskólastigi án þess að minnka kröfur um gæði. Stefnt er að 50% þátttöku í háskólanámi árið 2010⁹ en árið 2001 höfðu 27% Hollendinga á aldrinum 25-34 ára lokið háskólagráðu.¹⁰

Yfirvöld hafa ekki kveðið á um tiltekna forgangsroðun námsleiða né fjölda skóla. Aftur á móti hefur skólum fækkað á undanförunum árum við sameiningu að frumkvæði skólanna sjálfra.

Bretland

Í Bretlandi er rík hefð fyrir því að skipa sérstakar rannsóknarnefndir sem ljúka umfjöllun sinni um tiltekið málefni með því að skila skýrslum með tilmælum um breytingar. Árið 1996 samþykktu allir stjórnmalaflokkar í Bretlandi að skipuð yrði sérstök rannsóknarnefnd sem skyldi koma með athugasemdir og tillögur um framtíð háskólastigsins til næstu 20 ára. Nefndin¹¹ tók viðtöl við fjölmarga hagsmunaaðila, einstaklinga, stofnanir og félagsamtök sem tengdust háskólastiginu. Niðurstöður hennar voru í formi tilmæla til stjórnvalda, m.a. um námsaðstoð, fjármögnun skóla og rannsókna, þjálfun kennara, gæðakerfi, tengsl æðri menntunar við atvinnulíf og notkun upplýsingatækni.

Núverandi stefna breskra stjórnvalda í málefnum háskólastigsins er útfærsla á niðurstöðum umræddrar skýrslu sem kennd er við formann nefndarinnar hr. Dearing og kom út árið 1997. Ári síðar var lögum um fjármögnun háskóla og styrki til nemenda breytt og sama ár kom út stefnuskrá stjórnvalda um nám á háskólastigi á 21. öld (*Higher Education for the 21st century*) sem eins konar svar stjórnvalda við tilmælum og athugasemdum skýrsluhöfunda.

⁹ Sjá HOOP 2004, bls. 30.

¹⁰ Education at a Glance, 2003 bls. 54.

¹¹ The National Committee of Inquiry into Higher Education in the United Kingdom.

Stefna stjórnvalda í málefnum háskólastigsins

Meginatriði í stefnu breskra stjórnvalda er að fleiri en áður skuli eiga kost á háskólanámi. Sérstaklega er ætlunin að auka þátttöku fólks úr lægri tekjuhópum og þeirra sem eru hamlaðir á einhvern hátt. Vegna þessa hefur framboð námsleiða í verklegum greinum og starfsmiðuðu námi verið aukið, auk þess sem nemendum hefur verið gefinn kostur á hlutanámi.

Árið 1994 settu þáverandi stjórnvöld í fyrsta sinn mælanleg markmið um fjölda innritaðra nemenda á háskólastigi og var þáverandi fjármögnunarráðum (*Higher Education Funding Councils for England and Wales*) falið að sjá til þess að ekki yrðu fleiri nemendur innritaðir.

Stefna núverandi ríkisstjórnar Bretlands birtist árið 2003 í ritinu *The future of higher education*. Þar er gert ráð fyrir að árið 2010 hafi helmingur þeirra landsmanna sem þá eru orðnir 30 ára hafið nám á háskólastigi en nú er þetta hlutfall 43% og árið 1979 var það 12,4%.¹² Ætlunin er að svonefndar „undirstöðugráður“ (*foundation degrees*) sem fást eftir 2ja ára starfsmiðað nám muni hvetja fleiri en áður til að afla sér háskólamenntunar. Samkvæmt þessari stefnuýfirlýsingu er ætlunin að auka framlög til menntunar á háskólastigi um meira en 6% umfram verðbólgu á árunum 2004 til 2006. Framlög til rannsókna munu aukast um 30% á sama tímabili.

Hingað til hafa 1.125 punda skólagjöld verið lögð á alla nemendur en frá og með næsta ári mega háskólar krefja nemendur um allt að 3.000 punda skólagjöld. Þó að nemendur muni taka aukinn þátt í að greiða nám sitt vilja stjórnvöld auðvelda nemendum úr lægri tekjuhópum að sækja háskólanám með því að veita þeim styrki til skrásetningar- og skólagjalda. Einnig skal stefnt að því að bjóða þeim tekjulágu upp á sérstakan styrk að upphæð allt að 1.000 pund. Einstaklingum verði einnig gert kleift að greiða hluta námskostnaðar til baka að námi loknu og verði sú endurgreiðsla tekjutengd.

Í stefnuýfirlýsingunni kemur fram að þrátt fyrir að hið opinbera ætli sér að fjármagna háskólanám að mestu leyti sé skólum nú gefið meira frelsi en áður til að afla sér sértekna og fjárhagslegs stuðnings frá utanaðkomandi aðilum, svo sem með því að setja upp sérstaka styrktarsjóði.¹³

¹² Þess má geta að árið 2001 höfðu 29% Breta á aldrinum 25-34 ára lokið námi á háskólastigi, sjá *Education at a Glance*, 2003, bls. 54.

¹³ *The future of higher education*, 2003.

Stjórnvöld hafa ekki haft stefnu um námsframboð í skólum á háskólastigi. Hver skóli sem sjálfstæð stofnun tekur ákvörðun um það hvaða námsgráður skuli veita og þar af leiðandi hvaða nám hann býður upp á. Einnig ákveða skólarnir hvaða kennslu-aðferðum þeir beita og fjölda kennslutíma fyrir hvert fag.

Af fyrirbyggjandi gögnum er ekki að sjá að stjórnvöld hafi sérstakar áætlanir um fjölda skóla á háskólastigi. Allir skólar geta sótt um til sérstaks aðila, „The Privy Council“, að fá að kalla sig háskóla (*university*) að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Samantekt

Þegar skoðaðir voru ýmsir þættir sem varða stefnumótun og framsetningu hennar í samanburðarlöndunum kom eftirfarandi í ljós. Ráða má að samanburðarlöndin móti stefnu um háskólastigið með öllu formlegri hætti en gert er hérlendis. Aðkoma hagsmunaaðila er yfirleitt öllu sýnilegri og tryggari en hér og farið er eftir fyrirfram ákveðnu samráðsferli. Í Hollandi hafa skólarnir sjálfir frumkvæði að mótun stefnunnar.

Í öllum samanburðarlöndunum er stefnan sett fram í sérstöku plaggi og til nokkurra ára í senn. Svo virðist sem erlendu skólarnir séu sér afar meðvitaðir um það hver sé hin opinbera stefna og hvar hana sé að finna, enda hafa fulltrúar þeirra oft tekið þátt í að móta hana. Hérlendis er stefnu í málefnum háskólastigsins ekki að finna á einum stað. Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við forsvarsmenn skóla á háskólastigi kom fram að þeir telja að opinber stefna um háskólastigið sé ekki nægjanlega skýr. Í Hollandi og þó sérstaklega Bretlandi er rík hefð fyrir því að setja mælanleg og oft tímasett markmið þegar stefna er mótuð. Einnig má finna mælanleg markmið í gögnum frá Noregi. Við skoðun á þeim gögnum sem yfirvöld menntamála hérlendis segja að endurspegli stefnu í málefnum háskólastigsins er ekki að sjá mælanleg markmið.

Hvorki á Íslandi né í samanburðarlöndunum var að finna áætlanir um fjölda háskólastofnana í hinni opinberu stefnu. Þó kom fram að norska ríkið mun ekki sjálft starfrækja fleiri skóla á háskólastigi. Á síðasta áratug hefur þróunin því verið sú í Hollandi og í Noregi að skólum hefur fækkað með sameiningu.

Í samanburðarlöndunum ákveða skólarnir sjálfir námsframboð. Í Hollandi og Noregi takmarkast sjálfræði þeirra þó af því hvort nýjar námsleiðir uppfylli opinberar gæðakröfur. Hérlendis hefur frumkvæði að nýjum námsbrautum aðallega komið frá skólun-

um. Vísir að opinberum gæðakröfum til nýs náms hefur verið til í formi gátlista ráðuneytisins en á tímabilinu var þó óljóst hvenær skólum sem settu á fót nýja námsbraut hefði borið að senda inn upplýsingar í samræmi við gæðakröfur sem fram komu í gátlista. Ráðuneytinu bárust því aðeins upplýsingar um örfáar nýjar námsbrautir á tímabilinu. Stefna landbúnaðarráðuneytis um námsframboð birtist í lögum um búnaðarfræðslu.

Í Noregi og á Íslandi hefur verið leitast við að mæta eftirspurn nemenda eftir háskólanámi. Bæði í Bretlandi og Hollandi hefur verið yfirlýst stefna að auka fjölda nemenda á háskólastigi og hafa bæði löndin sett sér mælanleg markmið hvað þetta varðar. Samhliða fjölgun nemenda stefna Hollendingar að því að viðhalda gæði kennslunnar.

Hvað varðar hlutfall útskrifaðra nemenda sýna tölur OECD frá 2001 að á Íslandi höfðu 26% aldurshópsins 25 til 34 ára lokið háskólaprófi. Sambærilegar tölur um samanburðarlöndin voru : Bretland 29%, Holland 27% og Noregur 38%.

Samanburðarlöndin hyggjast öll auka fjármagn til rannsókna á komandi árum og er gjarnan tilgreint í áætlunum stjórnvalda hver aukningin skuli vera á tilteknu árabili. Hérlandis er unnið að breytingum á fyrirkomulagi fjárveitinga til rannsókna á háskólastigi.

3 Kröfur til háskóla

Hér verður leitast við að svara því hvaða kröfur menntamála- og landbúnaðarráðuneyti geri til þeirra skóla sem heyra undir þau og óska eftir því að flytjast á háskólastig. Hvaða kröfur eru gerðar til þeirra skóla sem vilja kalla sig háskóla? Einnig er ætlunin að skoða hvort kröfur þessar hafi breyst á undanförunum árum.

3.1 Kröfur til skóla á vegum menntamálaráðuneytis

Grunnkröfurnar koma fram í fyrstu rammalögum um háskólastigið, nr. 136/1997. Í lögnum er kveðið á um hlutverk háskóla, inntökuskilyrði nemenda, kröfur til kennara, kröfur til kennslu, kröfur um stjórnskipulag ríkisháskólanna og samstarf háskóla.

Í 2. gr. laganna segir svo:

„Háskóli er menntastofnun sem jafnframt sinnir rannsóknunum ef svo er kveðið á um í reglum um starfsemi hvers skóla. Háskóli skal veita nemendum sínum menntun til þess að sinna sjálfstætt vísindalegum verkefnum, nýsköpun og listum og til þess að gegna ýmsum störfum í þjóðfélaginu þar sem æðri menntunar er krafist. Háskólar skulu miðla fræðslu til almennings og veita þjóðfélaginu þjónustu í krafti þekkingar sinnar.”

Í 6. gr. er lögfest sú grunnkrafa að nemendur sem hefja nám í háskóla skuli hafa lokið stúdentsprófi, öðru sambærilegu námi eða búa yfir jafngildum þroska og þekkingu að mati stjórnar viðkomandi háskóla. Inntökuskilyrði og námskröfur skuli hliðstæð því sem tíðkast í viðurkenndum skólum á sambærilegu sviði erlendis. Jafnframt er skólum gefin heimild til að ákveða sérstök viðbótarinntökuskilyrði. Í 7. gr. laganna segir að háskólakennarar skuli hafa lokið meistaraprófi hið minnsta eða hafa jafngilda þekkingu og reynslu að mati dómnefndar. Í 9. gr. kemur fram skilgreining á fullu námi við háskóla, þ.e. 30 námseiningar á ári að jafnaði. Í IV. kafla laganna koma fram kröfur um stjórnskipun ríkisháskóla. Þar segir að skólunum skuli stjórnað af háskólaráði, rektor, deildarfundum, deildarráðum og deildarforseta. Háskólaráð hafi úrskurðarvald í málefnum háskóla. Í 14. gr. koma fram

kröfur til rektora ríkisháskóla, en þeir skulu hafa lokið æðri prófgráðu við háskóla og öðlast stjórnunarreynslu.

Í 3. gr. laganna segir að einkaaðilum sé heimilt að stofna háskóla að fengnu samþykki menntamálaráðherra. Segja má að ekki hafi reynt á kröfur menntamálaráðuneytis til skóla sem annast kennslu á háskólastigi fyrir en með tilkomu þessarar lagagreinar sem gerir skýrar og afdráttarlausar kröfur til skóla sem ekki hafa sinnt háskólakennslu en óska eftir að fá starfsleyfi sem háskólar.

Menntamálaráðuneytið hefur sett reglur nr. 666/2003 um gæðaeftirlit með háskólakennslu. Þar er m.a. gerð sú krafa til skóla að þeir setji á fót formlegt gæðakerfi sem inniheldur m.a. eftirlit með háskólakennslu. Sama krafa var sett í samninga ráðuneytisins við einstaka skóla.

Kröfur til ríkisháskóla í sérlægum

Sett hafa verið lög um hvern ríkisháskóla. Í þeim koma fram sams konar kröfur til þeirra og settar eru fram í rammalögum um háskóla. Þannig er í sérlægum nánar kveðið á um hlutverk hvers skóla og skipan og starfsemi dómnefnda til að meta hæfi umsækjenda um kennarastöður við skóla. Einnig eru ákvæði um stjórn-skipulag, kennslu, framkvæmd prófa og agaviðurlög, aðstöðu kennara og nemenda og þjónustu við nemendur. Að auki er sérstakt ákvæði um málskotsrétt nemenda, telji þeir rétt á sér brotinn.

Kröfur til skóla sem þurfa sérstakt starfsleyfi

Til eru í drögum dagsettum 29. október 1999 „Reglur menntamálaráðuneytisins um veitingu starfsleyfa fyrir háskóla”. Þær hafa ekki verið birtar eða samþykktar formlega. Sambærilegar reglur voru ekki til áður en þessar reglur komu til sögunnar.

Í reglunum eru settar fram kröfur sem varða eftirtalda þætti:¹⁴

- stefnu og markmið stofnunar,
- skipulag og yfirstjórn hennar,
- námskeið og inntak grunnnáms og/eða framhaldsnáms,
- kennsluaðferðir,

¹⁴ Sjá nánar regludrögin í viðauka.

- inntöku nemenda,
- kröfur til kennara,
- þjónustu við nemendur,
- bókasafns- og upplýsingaþjónustu,
- aðstöðu og tæki stofnunar,
- fjárhag,
- opinbera upplýsingagjöf,
- siðferði í stjórnsýslu skólans.

Reglurnar eru ítarlegar um hvert einstakt atriði. Þar kemur m.a. fram að stofnun skuli setja sér stefnu og markmið í samræmi við alþjóðlegar kröfur til æðri menntastofnana, þarfir íslensks þjóðfélags og þarfir háskólanemenda.

Hvað varðar grunnnám og framhaldsnám er krafan sú að a.m.k. ein námsleið skólans til háskólagráðu skuli vera alþjóðlega viðurkennd. Enn fremur er gerð sú krafa að stofnun sem bjóði framhaldsnám skuli hafa hæfilegan fjölda kennara sem sérhæfðir séu á viðkomandi sviði. Þeir skuli hafa viðeigandi menntun, reynslu og tíma til að ná markmiðum kennslunnar.

Fram kemur í formála reglnanna að ráðuneytið meti á grundvelli umsókna um starfsleyfi hvort umsækjandi geti uppfyllt viðmið reglnanna í starfsemi sinni. Ráðuneytið hefur hins vegar benti á að það hafi ekki tíðkast að skólar sendi inn umsókn um starfsleyfi, einungis skipulagsskrá til staðfestingar.

Þegar ákvæði sérlaga um ríkisháskóla og viðmið þau sem birtast í drögum um veitingu starfsleyfa eru borin saman virðast viðmiðin við fyrstu sýn vera nokkuð ítarlegri hvað varðar kröfur til skóla. Sem dæmi má nefna að í regludrögum gr. 3.8 kemur fram að framhaldsnám skuli ekki vera í boði nema aðföng og kröfur sem gerðar eru til námsins séu umfram það sem er í grunnnámi. Stofnun sem býður framhaldsgráðu skal hafa hæfilegan fjölda sérhæfðra kennara á viðkomandi sviði, með viðeigandi menntun, reynslu og tíma til að ná fram markmiðum kennslunnar. Í drögum, gr. 3.19, um mat á námi og árangri nemenda kemur fram að ekki séu veittar einingar fyrir nám sem ekki er á háskólastigi eða sem er undirbúningsþjálfun fyrir eiginlegt háskólanám. Enn fremur eru settar fram nánari gæðakröfur til kennslu í gr. 4.6. Þar kemur fram að kennsla skuli ekki byggð um of á stundakennurum, aðjúntum eða aðstoðarmönnum.

Þó að viðmiðin virðist gera ítarlegri kröfur til sjálfseignarstofnanna en ríkisháskóla eru sams konar efniskröfur gerðar til

hinna síðarnefndu í gátlista sem þeir eiga að útfylla þegar þeir senda ráðuneytinu upplýsingar um nýja námsleið. Því verður að telja að ekki séu gerðar ítarlegri kröfur til sjálfseignarstofnana en ríkisháskóla hvað varðar veitingu starfsleyfa.

3.2 Kröfur til skóla á vegum landbúnaðarráðuneytis

Búnaðarfræðsla er skilgreind í samnefndum lögum nr. 57 frá 1999. Þar eru sérstaklega tilgreindar þær menntastofnanir er bjóða upp á búnaðarmenntun. Lögin taka bæði til skóla á framhaldsskólastigi og háskólastigi og tilgreina einn skóla sem háskóla, Landbúnaðarháskólann að Hvanneyri, og nefna enn fremur í 34. gr. að Hólaskóla og Garðyrkjuskóla ríkisins að Reykjum sé heimilt að stofna til kennslu á háskólastigi á afmörkuðum sviðum með samþykki landbúnaðarráðherra og að fenginni umsögn búfræðsluráðs. Ráðið var sett á laggirnar með tilkomu laganna og hefur það hlutverk að vera ráðherra til ráðuneytis við að marka heildarstefnu í búfræðslumálum og samræma störf þeirra er að þeim vinna.

Heimild skólanna til að kenna á háskólastigi er byggð á því að búfræðsluráð gefi umsögn um að námið sé í fullu samræmi við annað nám á háskólastigi samkvæmt búnaðarlögunum og uppfylli skilyrði laga nr. 136 /1997 um háskóla. Einnig skuli skólinn starfa í samræmi við reglur sem landbúnaðarráðherra setji um eftirlit með gæðum kennslu, hæfni kennara og ytra gæðaeftirlit. Í umræddum reglum skuli koma fram hvernig skólinn skuli uppfylla rannsóknarhlutverk sitt og eftirlit með gæðum rannsókna. Að auki skuli skólinn hafa reglur um málskotsrétt nemenda í kærumálum.

Landbúnaðarráðherra hefur ekki enn sett þær reglur sem þarf að uppfylla svo að búfræðsluráð geti gefið umsögn sína. Í reglugerðum þeim sem settar voru um Hólaskóla og Garðyrkjuskóla ríkisins er hins vegar vísað til reglna nr. 331/1999 um gæðaeftirlit með háskólakennslu sem menntamálaráðuneytið setti. Landbúnaðarráðuneytið áformar hins vegar að setja sjálfstæðar reglur um slíkt gæðaeftirlit fyrir allar menntastofnanir landbúnaðarins í samræmi við búnaðarfræðslulög.

3.3 Hvernig eru skólar á háskólastigi viðurkenndir?

Ríkisháskólar

Allir ríkisskólar sem heyra undir menntamálaráðuneytið voru starfandi fyrir tilkomu laganna um háskóla árið 1997. Ekki þurfti að veita þessum skólum sérstakt leyfi til að starfa þó að lögín hefðu breytt mjög umhverfi þeirra. Í lögunum var sett ákvæði til bráðabirgða sem veitti þeim skólum sem þá störfuðu samkvæmt sérstökum lögum tveggja ára frest til að laga starfsemi sína að lögunum. Á þeim tíma skyldi lokið við að endurskoða löggjöf um starfsemi þeirra. Eins og komið hefur fram voru sett sérlög um ríkisháskólana fjóra sem heyra undir menntamálaráðuneytið. Þau byggja öll á háskólalögum hvað varðar kröfur til stjórnskipunar, menntun kennara og rektors og réttindi nemenda. Í sumum sérlaganna var enn fremur bráðabirgðaákvæði sem gaf starfsmönnum skólanna frekari frest til að uppfylla kröfur um menntun kennara.

Menntamálaráðuneytið hefur einnig birt viðurkenndar prófgráður þeirra skóla sem eru á háskólastigi með auglýsingum, þeirri fyrstu árið 1999, án þess að það skoði sérstaklega innihald þess náms sem leiðir til prófgráðunnar. Gengið var út frá því að þær gráður sem fyrir voru uppfylltu kröfurnar.

Veiting starfsleyfis

Samkvæmt 4. gr. laga um háskóla nr 137/1997 er menntamálaráðherra heimilt að veita háskólum sem kostaðir eru af einkaaðilum starfsleyfi ef þeir starfa eftir samþykktum eða skipulagsskrám sem menntamálaráðherra staðfestir. Þegar skóli sækir um starfsleyfi á grundvelli háskólaganna sendir hann ráðuneytinu drög að skipulagsskrá til umfjöllunar. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins er þá skoðað hvort öllum formsatriðum sé fullnægt, þ.e. hvort skipulagsskráin samrýmist kröfum sem settar eru fram í háskólalögum um stjórnskipulag skólans, hæfni kennara og rétt nemenda. Síðan fer skipulagskráin í efnislega umfjöllun í ráðuneytinu. Þegar ákvarðanir eru teknar um það hvort veita eigi skólunum starfsleyfi er stuðst við fyrrnefnd drög að reglum um veitingu starfsleyfa til háskóla.

Þrjú skólar hafa fengið starfsleyfi eftir að lögín um háskóla komu til. Tveir þeirra, Viðskiptaháskólinn á Bifröst og Háskólinn í

Reykjavík voru starfandi áður en löggin voru sett. Ríkisendurskoðun skoðaði veitingu starfsleyfa til þessara tveggja skóla.

Í skipulagsskrá fyrir Samvinnuháskólann frá 1998 er fjallað um skipan og hlutverk æðsta stjórnvalds skólans sem er 5 manna skólanefnd. Nefndin skipar dómnefndir vegna rektors og kennararáðningar. Rektor fer með stjórn fjármála skólans. Skipulagsskráin greinir frá því hvernig sérstakt fræðslu og rannsóknaráð ákvarði um vísindaleg málefni, fræðslu, rannsóknir og námskröfur. Kveðið er á um að reglur um störf og framgang kennara við skólann skuli samrýmast því sem tíðkast við íslenskar háskólastofnanir. Einnig segir að nánar skuli ákvarðað um ýmis atriði í innri stjórnun skólans í reglugerð.

Starfsemi Háskólans í Reykjavík byggir á skipulagsskrá fyrir sjálfseignarstofnun Verslunarráðs Íslands um viðskiptamenntun frá árinu 2000. Skráin greinir frá hlutverki háskólaráðs skólans sem markar stefnu skólans, ákveður námsframboð, inntöku-skilyrði og meginstarfstillhögun. Jafnframt ákveður það skólagjöld. Ráðið skal hafa stöðugt eftirlit með rekstri skólans og samþykkir rekstrar- og fjárfestingaráætlun fyrir skólann. Rektor skólans ber ábyrgð á rekstrinum gagnvart háskólaráði, hann ræður kennara og starfsmenn skólans og semur skýrslu um starfsemi skólans í lok hvers skólaárs.

Í skipulagsskrá skólans er ekki greint frá skipan dómnefnda vegna ráðningar kennara við skólann, eins og 7. gr. háskólalaga kveður á um, né um réttindi nemenda. Ekki er heldur kveðið á um seinna atriðið í skipulagsskrá Viðskiptaháskólans að Bifröst frá 1998.

Þegar ráðuneytið veitti HR starfsleyfi í annað sinn árið 2000 lágu drög að reglum um veitingu starfsleyfa fyrir háskóla fyrir og því eðlilegt að gera ráð fyrir að þau hafi verið höfð til viðmiðunar við veitingu starfsleyfis skólans. Bæði HR og VHB sendu aðeins skipulagsskrár sínar til ráðuneytisins til staðfestingar og ekki önnur gögn. Ekki er að sjá af fyrirliggjandi gögnum að ráðuneytið hafi getað metið hvort HR uppfyllti þær kröfur sem settar voru fram í drögum að reglum um veitingu starfsleyfa.

Ráðuneytið vill taka fram að þegar Háskólinn í Reykjavík (fyrrum Viðskiptaháskólinn í Reykjavík) sótti um starfsleyfi hafi hann verið búinn að bjóða upp á fyrrihlutanám á háskólastigi, í kerfisfræði, allt frá árinu 1988 og því hafi verið komin góð reynsla á rekstur skólans, gæði náms og ábyrgð skólans gagnvart réttindum nemenda. Sama megi segja um Samvinnuskólann þegar hann

fékk starfsleyfi sem háskóli. Skólinn hafi verið stofnaður árið 1955 og nágildandi skipulagsskrá sé frá 1990 með breytingum árið 1997 og síðar 2000.

Eins og áður sagði fékk Listaháskóli Íslands starfsleyfi árið 1999. Hann er eini skólinn sem varð til eftir að háskólalög voru samþykkt en það gerðist við sameiningu tveggja ríkisskóla, Myndlistar- og handiðaskóla Íslands og Leiklistarskóla Íslands. Ráðuneytinu barst ekki formleg umsókn frá skólanum um starfsleyfi fyrir háskóla og má að einhverju leyti rekja það til þess að það átti allmikinn þátt í stofnun hans. Til dæmis átti fulltrúi ráðuneytisins sæti í stjórn félags um stofnun listaháskóla sem vann skipulagsskrá þá sem ráðuneytið samþykkti 29. september 1998. Áður hafði skólanum verið veitt starfsleyfi 4. september 1998 og svo aftur í maí 1999. Fulltrúar ráðuneytisins unnu náið með stjórn félags um stofnun listaháskóla að undirbúningi og stofnun skólans og því má vænta að ráðuneytið hafi fylgst með að eðlilegar kröfur, m.a. um aðstöðu og menntun kennara, hafi verið uppfylltar.

Að framansögðu er ljóst að kröfur til skóla sem tilheyra háskólastiginu voru gerðar eftir að nær allir skólarnir voru settir á stofn. Ráðuneytið virðist ekki hafa talið þörf á því að þeir skólar sem fyrir voru yrðu metnir hæfir til að geta starfað. Aðeins einn skóli, Listaháskóli Íslands, varð til eftir að háskólalögin voru sett og regludrögin um veitingu starfsleyfa urðu til. Sökum þess að ráðuneytið átti mikinn þátt í stofnun skólans var því aldrei send sérstök umsókn um starfsleyfi.

Eftirlit

Í áðurnefndum reglum nr. 666/2003 um gæðaeftirlit með háskólakennslu er kveðið á um að skólar skuli sinna eftirliti með gæðum kennslu sinnar með því að hafa formlegt gæðakerfi. Einnig er rætt um svonefnt ytra gæðaeftirlit, en það felst í mati á kennslu, þ.m.t. stjórnun, starfsmannamálum, námsmati, málafnum nemenda og aðbúnaði. Slíkt gæðaeftirlit getur náð til háskólastofnunar í heild, einstakra greina, skora námsbrauta, deilda eða annarra skilgreindra eininga innan háskóla.

Samkvæmt reglunum ákveður menntamálaráðherra hvenær ytra mat skuli fara fram og að hverjum það beinist. Þegar ákvörðun liggur fyrir er skipaður 3-6 manna ytri matshópur sem sinnir svonefndu jafningjamati (*peer review*). Í slíkum hópi sitja undan- tekningalaust einn eða tveir erlendir fagaðilar á viðkomandi sviði.

Fyrir setningu reglnanna frá 2003 giltu reglur um sama efni frá árinu 1999. Á tímabilinu 1999 til 2004 hafa verið unnar tvær matsskýrslur byggðar á reglunum, annars vegar skýrsla um mat á námi í hjúkrunarfræði við HÍ og HA árið 2001 og hins vegar nýunnin og óbirt skýrsla um mat á námi í lögfræði við HÍ árið 2004.

Samkvæmt 4. gr. laga um háskóla getur ráðherra afturkallað starfsleyfi háskóla ef þeir uppfylla ekki ákvæði háskólaganna, sérþyrmsæla er um þá gilda eða þær kröfur sem gerðar eru til kennslu og rannsókna.

Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laganna er kveðið á um að menntamálaráðherra skuli fyrir lok samningstíma við einstaka skóla láta fara fram úttekt á starfsemi þeirra í heild. Hér er um að ræða sérstaka skoðun á fjármálastjórnun skólanna sem er af öðru tagi en áður nefndar gæðaúttektir.

Menntamálaráðuneytið lét árið 2003 vinna úttektir á rekstri og stjórnun tveggja af þremur skólum sem fengið hafa starfsleyfi hjá ráðuneytinu. Markmið úttektanna var að kanna hvort skólarnir hefðu uppfyllt ákvæði kennslusamninga, laga og skipulagsskráa með tilliti til reksturs og stjórnunar. Einkum var lagt mat á stjórnun og skipulag, hlutverk og markmið skóla, verkefni, skólustarf, gæði náms og upplýsingagjöf, fjárreiður undirverktaka og framkvæmd og eftirlit kennslusamnings.

Skýrsla um Háskólann í Reykjavík tekur fyrir ofangreinda þætti.¹⁵ Virðist sem ákvæði samnings aðila hafi fyrst og fremst verið lögð til grundvallar mati úttektaraðila og segja má að úttektin leggi mat á þau atriði sem gerð er krafa um í háskólalögum að háskóli uppfylli.

Úttektarskýrslan um Viðskiptaháskólann að Bifröst skoðar og metur einnig sömu þætti og leggur til grundvallar bæði samning skólans við ráðuneytið sem og háskólalög.¹⁶ Úttektin er fremur lýsandi en greinandi en greinir samt áður frá því hvort skólinn hafi staðið við þau skilyrði í samningum og lögum um háskóla sem honum eru sett.

¹⁵ Úttekt á rekstri og stjórnun Háskólans í Reykjavík. KPMG ágúst 2003

¹⁶ Úttekt á rekstri og stjórnun Viðskiptaháskólans á Bifröst. IMG Deloitte júlí 2003.

Búnaðarskólarnir

Búnaðarskólarnir fóru ekki í gegnum neitt tiltekið ferli til að vera viðurkenndir sem skólar á háskólastigi. Þeir voru allir til fyrir setningu laga um búnaðarfræðslu árið 1999 þegar Bændaskólinn á Hvanneyri var gerður að Landbúnaðarháskóla. Skólarnir að Hólum og Reykjum höfðu báðir boðið upp á nám á framhalds-skólastigi en Bændaskólinn að Hvanneyri hafði um árabil kennt nemendum til háskólagráðu í búvísindum.

Landbúnaðarráðherra setti reglugerðir í apríl 2003 um Hólaskóla og Garðyrkjuskólann að Reykjum sem veitti þeim heimild með ákveðnum skilyrðum til að bjóða upp á nám og útskrifa nemendur með fyrstu háskólagráðu. Áður hafði ráðherra beðið eftir umsögn búfræðsluráðs til að viðurkenna nám við skólana á háskólastigi en ráðið ekki treyst sér til að veita þá umsögn. Ástæða þess var að skoðanamunur var innan ráðsins um lögfræðilega túlkun á 34. gr. búfræðslulaga og hvort reglugerðirnar væru í samræmi við búfræðslulögin.

Landbúnaðarráðuneytið vill af þessu tilefni taka fram að það telji búfræðsluráð hafa formlega veitt umsögn sína með því að taka ekki afstöðu til álitaefnisins og láta þar með ráðherra eftir að taka ákvörðun um málið, enda sé búfræðsluráð einungis ráðgefandi gagnvart ráðherra.

3.4 Samanburðarlönd

Noregur¹⁷

Í Noregi ráðast kröfur til skóla á háskólastigi á fyrirmælum norska menntamálaráðuneytisins frá í janúar 2003. Þau eiga aftur á móti stoð í lögum um háskólastigið frá 1995. Samkvæmt fyrirmælunum hefur sérstök óháð stofnun, *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen* (NOKUT), eftirlit með gæðum háskólanáms í landinu. Hún metur, vottar og samþykkir gæðakerfi skólanna, háskólastofnanirnar sjálfar og í ákveðnum tilfellum það nám sem boðið er upp á (*studietilbud*).¹⁸

¹⁷ Byggt á kynningu á NOKUT úr gögnum frá menntamálaráðuneyti og heimasíðu NOKUT: www.nokut.no. Einnig var stuðst við gögn af heimasíðu norska menntamálaráðuneytisins: <http://www.dep.no/ufd/norsk/regelverk/lover/045061-200008/index-dok000-b-n-a.html> [skoðað í janúar 2004].

¹⁸ Høgskole þarf t.d. að fá atbeina NOKUT til að geta boðið upp á meistara- eða doktorsgráður.

Í Noregi er stofnunum sem bjóða upp á nám á háskólastigi skipt í þrjá flokka: kennsluháskóla (*høgskoler*), fagháskóla (*vitenskapelige høgskoler*) og rannsóknaháskóla (*universiteter*). Kröfur til þessara stofnana eru mismiklar og hafa verið formbundnar í reglugerð. Gerð verður grein fyrir þeim hér á eftir.¹⁹

Meðal annars er gert ráð fyrir því að allir skólar á háskólastigi hafi sett á fót gæðaeftirlitskerfi og mun NOKUT gera úttekt á því a.m.k. á 6 ára fresti. Stofnunin getur afturkallað veitingu starfsleyfis háskólastofnunar ef skóli getur ekki sýnt fram á að gæði náms uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til þess.

Skólarnir geta sótt um að verða viðurkenndir í öðrum flokki en þeir tilheyra hverju sinni. Þannig getur *høgskole* óskað eftir því að verða viðurkenndur sem *universitet* að undangengnu mati sem sýnir að skólinn uppfyllir skilyrði til að verða viðurkenndur sem slíkur. Að mati NOKUT er útlit fyrir að breytingar verði á fjölda skóla innan hvers flokks á næstu árum. Nú hafa allir norskir ríkisskólar á háskólastigi fengið vottun NOKUT. Norska ríkið starfrækir 4 rannsóknaháskóla, 6 fagháskóla og 28 kennsluháskóla. Auk þess eru um 20 sjálfseignarstofnanir sem eru flokkaðir sem kennsluháskólar.

Kröfur til kennsluháskóla (høgskole)

Meginverkefni slíks skóla er að veita æðri menntun, vinna að rannsóknum og veita upplýsingar.

Skólinn skal bjóða upp á a.m.k. eina námsbraut til fyrstu háskólagráðu og hafa útskrifað nemendur á þessu sviði um a.m.k. tveggja ára bil.

Í skólanum skal unnið að rannsóknum tengdum þeim námsgreinum sem þar er boðið upp á. Starfsmenn skulu hafa nauðsynlega hæfni til að kenna þau fög sem í boði eru. Skólinn þarf að hafa sitt eigið bókasafn. Í stjórn skólans skulu vera fulltrúar kennara og nemenda. Skipulag og uppbygging stjórnunar á að henta skólastofnun sem býður upp á æðri menntun.

Kröfur til fagháskóla (vitenskapelig høgskole)

Stofnunin þarf að uppfylla allar þær kröfur sem gerðar eru til kennsluháskóla. Hún þarf að bjóða upp á a.m.k. eina námsgráðu til meistaraþrófs og hafa útskrifað nemendur með þessa gráðu í 2 ár hið minnsta. Stofnunin þarf að hafa réttindi til að veita

¹⁹ Sjá nánar um kröfur til skólanna í fyrirmælum norska menntamálaráðuneytisins: <http://www.dep.no/ufd/norsk/regelverk/lover/045061-200008/index-dok000-b-b-a.html>

doktorsgráðu og hafa unnið að samfelldum rannsóknum á viðkomandi sviði. Stofnunin þarf að hafa skipulögð tengsl við innlenda og erlenda aðila á sviði æðri menntunar og rannsókna og taka þátt í innlendri samvinnu um menntun til doktorsgráðu.

Auk þessa skal stofnunin gera miklar kröfur til starfsmanna er annast rannsóknir og innra skipulag skólans þarf að henta vel rannsóknum og æðri menntun.

Kröfur til rannsóknaháskóla (universitet)

Stofnunin skal uppfylla allar kröfur sem gerðar eru til kennslu- og fagháskóla. Auk þess skal skólastofnunin bjóða upp á a.m.k. 5 námsleiðir til meistaraþráðu eða sambærilegrar gráðu og meira en 5 námsleiðir til fyrstu háskólagráðu (B.S./B.A.). Skólinn á að hafa útskrifað nemendur úr flestum þessara námsleiða. Þá skal stofnunin hafa rétt til að veita doktorsgráðu af a.m.k. 4 sviðum /námsleiðum (*fagområde*). Þar af skulu tvö svið vera mikilvæg í tilliti til verðmætasköpunar í landshlutanum og öll skulu hafa þjóðfélagslega þýðingu. Stofnunin þarf að hafa unnið stöðugt að rannsóknum á viðkomandi námssviðum til doktorsprófs.

Stofnunin þarf að hafa skipulögð tengsl við innlenda og erlenda aðila á sviði æðri menntunar og rannsókna og taka þátt í innlendri samvinnu um menntun til doktorsgráðu. Auk þessa skal stofnunin gera miklar kröfur til starfsmanna sem annast rannsóknir og innra skipulag skólans þarf að henta vel rannsóknum og æðri menntun.

Allar norskar menntastofnanir á háskólastigi eru krafðar um upplýsingar um starfsemi sína og þurfa að gefa ráðuneytinu skýrslur 4 sinnum á ári.

Síðan 1996 hafa 20 skólastofnanir staðið saman að upplýsingakerfi til að sinna þessum kröfum en nemendur þessara stofnana eru um 80% af öllum nemendum á háskólastigi í Noregi. Kerfið heitir *DataBase for Høgre Utdanning* og er í senn grunnur að opinberum upplýsingum um menntun á háskólastigi í Noregi og grunnur að fjárveitingum til skólanna. Þarna er safnað saman upplýsingum um námsleiðir, fjölda skráðra nemenda og nýrra, fjölda útskrifaðra, próf, doktorsgráður, fjárhag skólanna, starfslið (bæði við stjórnslu og kennslu) og um húsnæði og skipulag. Þetta kerfi á að auðvelda samanburð milli skólanna og tryggja að upplýsingar séu meðhöndlaðar eins.

Holland

Tvenns konar skólar eru á háskólastigi í Hollandi, annars vegar háskólar (*Universiteit*) og hins vegar fagháskólar (*Hogeschool*) sem bjóða upp á starfsmenntanám. Þeir síðarnefndu voru að fullu viðurkenndir á háskólastigi með lögum frá 1986. Einnig hefur svonefndur Open University boðið upp á fjarnám frá árinu 1984.

Menntamálaráðherra veitir skólastofnun leyfi til að starfa ef hún getur sýnt fram á að gæði námsins sem boðið er upp á sé nægjanlegt að dómi embættis eftirlitsmanns með menntun (*Educational Inspectorate*) og stofnunar sem sér um opinberar fjárveitingar til skóla á háskólastigi (*Centrale Financien Instellingen*).²⁰

Í Hollandi eru námsleiðir við háskólastofnanir annaðhvort vottaðar (*accredited*) eða viðurkenndar (*approved*).

Til að geta starfað á háskólastigi þarf skólastofnun að hafa þær námsleiðir sem hún býður upp á skráðar í sérstaka opinbera skrá um viðurkenndar námsleiðir og prófgráður, *The Central Register of Higher Education Study Programmes (CROHO)*. Svonefnd *Information Management Group (IBG)* stýrir CROHO og ber ábyrgð á skránni með viðurkenndum prófgráðum og því að veita réttar upplýsingar úr henni. Stofnunin ber einnig ábyrgð á CRIHO, miðlægri stofnun sem sér um að halda utan um allar umsóknir um háskólanám.

Frá og með árinu 2002 er vottun námsleiða órjúfanlegur hluti af hollenska háskólakerfinu. Með vottuninni fá námsleiðir opinberan viðurkenningarstimpil. Um er að ræða samþætt mat á gæðum námsbrautar til B.A./B.S. prófs eða meistaraþráðu. Útskrifaður nemandi getur aðeins notað þá gráðu sem hann fær eða heiti lokaprófs ef námsleiðin sem hann valdi hefur verið vottuð.

Í ársbyrjun 2003 var sett á fót hollenska vottunarstofnunin NVAO til að hafa yfirumsjón með vottun námsleiða í hollenskum háskólastofnunum. Á þessu ári mun hún einnig hafa yfirumsjón með vottun í háskólastofnunum í flæmska hluta Belgíu.²¹ Skólar á háskólastigi þurfa héðan í frá að endurnýja vottun á námsleiðum sínum á 6 ára fresti.

Aðeins vottaðar stofnanir eiga rétt á opinberri fjárveitingu frá menntamála- eða landbúnaðarráðuneyti. Nemendur geta því aðeins fengið styrki til náms ef það er innan námsbrauta sem eru

²⁰ Skv. svari frá hollenska menntamálaráðuneyti 17. mars 2004.

²¹ Sjá heimasíðu NVAO: <http://www.nvao.net>

viðurkenndar í opinberu skránni. Aðeins stofnanir sem eru skráðar þar eiga rétt á að veita prófgráður og titla í samræmi við lög um háskólamenntun og rannsóknir.

Viðurkenndir skólar (*approved*) geta fengið námsleiðir sínar á hina opinberu skrá og útskrifað nemendur með prófgráður og titla í samræmi við lög um háskólamenntun þótt þeir njóti ekki opinberra fjárveitinga. Þessar viðurkenndu stofnanir hafa heimild til að leggja á skólagjöld og sömuleiðis eiga nemendur í fullu námi við þessar stofnanir rétt á námsstyrkjum.

Bretland

Á breska háskólastiginu eru þrenns konar skólastofnanir: *University*, *College of higher education* og örfáir *University college*. Skólar þessir eru mjög mismunandi að stærð, bjóða upp á mismunandi margar námsleiðir og námsflokka og hafa ólíka sögu og markmið. Háskólar (*university*) eru 90 talsins en aðrar stofnanir 40. Allir eru skólarnir sjálfseignarstofnanir með sérstaka stjórn sem ber ábyrgð á stjórnun stofnunarinnar og framtíðarþróun hennar.

Fyrir 1992 var háskólastiginu tvískipt í háskóla (*universities*) og aðra skóla á háskólastigi (*polytechnics*). Það ár voru sett lög um háskólastigið (*the Further and Higher Education Act*) sem veittu síðarnefndu skólunum heimild til að sækja um til að mega kalla sig háskóla að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem fjallað verður um hér á eftir. Að auki einfölduðu lögin fjármögnun háskóla. Allir skólarnir sem þá störfuðu sem *polytechnics* fengu leyfi til þess að kalla sig *university*.

Skólarnir eru gjarnan flokkaðir sem: *the old traditional universities* og *the new universities*. Almenn má segja að þeir sem voru *university* fyrir breytinguna 1992 bjóði síður upp á starfsmiðað nám og eru síður tengdir atvinnulífinu en gömlu *polytechnic* skólarnir.

Á Bretlandi fer ekki endilega saman að stofnun veiti prófgráður og sé viðurkennd sem skólastofnun á háskólastigi. Einnig er gerður greinarmunur á því hvort stofnanir hafa leyfi til að veita prófgráður sem aðallega byggjast á kennslu (lægri prófgráður) eða prófgráður sem byggjast á rannsóknum (meistaragráður og hærri gráður).

Bæði þær stofnanir sem vilja geta veitt ofangreindar prófgráður sem og þær stofnanir sem æskja leyfis til að fá að kalla sig *University* þurfa að sækja um slíkt til *the Privy Council*. Umsóknin er

síðan send til menntamálaráðuneytis og þá til stofnunar sem hefur umsjón með gæðum í háskólastarfi *The Quality Assurance Agency* (QAA) en hún gefur ráðleggingar varðandi umsóknina.

QAA sem var sett á fót árið 1997 leggur mikið upp úr því að faglega sé fjallað um umsóknir, enda er illfrankvæmanlegt að svifta stofnun leyfi þegar það hefur einu sinni verið veitt.

Framkvæmdin er sú að stofnanirnar þurfa að senda upplýsingar um það hvernig þær uppfylli skilyrði sem varða stjórnskipan og stjórnun stofnunar, gæðatryggingu, stuðningsþætti fyrir nemendur, svo sem bókasafn og góða námsaðstöðu, og kæruleiðir. Þær þurfa einnig að gera grein fyrir hvernig þær uppfylli skilyrði sem varða menntun og þekkingu kennara. Að auki skal sá skóli er sækir um að mega kalla sig háskóla hafa a.m.k. 300 nemendur í fullu námi í fimm af ellefu opinberum námsflokkum (*curriculum area*). Þá skulu vera í fullu námi a.m.k. 4000 framhaldsnemendur, a.m.k. 3000 nemendur skráðir til náms í námsleiðum sem leiða til prófgráðu og a.m.k. 60 nemendur í rannsóknarnámi og meira en 30 í doktorsnámi.²²

Í nýrri stefnuskrá bresku ríkisstjórnarinnar í háskólamálum²³ eru lagðar til breytingar á umræddum skilyrðum. Þær ganga út á að sá skóli geti kallað sig *university* sem hefur heimild til að veita prófgráður byggðar á kennslu einni en ekki rannsóknum að auki. Að auki skuli eins og áður byggja á nemendafjölda og fjölda námsflokka sem í boði eru. Gert er ráð fyrir að nýju skilyrðin verði tekin í notkun á árunum 2004-2005.

Gæðaeftirlitsstofnunin QAA skipuleggur gæðaúttektir hjá skólum á háskólastigi og er þá um að ræða sérstakar úttektir á námsbrautum, ákveðnum þáttum í skólastarfinu eða skólunum sem heild. Úttektirnar eru gerðar af utanaðkomandi sérfræðingum sem skila opinberri skýrslu í lok verksins. Svokölluð „Institutional Audit” er sérstök úttekt á skólastofnuninni sem heild. Allar breskar háskólastofnanir verða teknar út sem heild á tímabilinu 2003 til 2005. Eftir það verða úttektirnar endurteknar á 6 ára fresti.

²² Sjá nánar upplýsingar um kröfurnar til skólanna á heimasíðu QAA: http://www.qaa.ac.uk/aboutqaa/dap/info_for_inst.htm#10 [mars 2004].

²³ <http://www.dfes.gov.uk/highereducation/hestrategy/> [mars 2004].

Samantekt

Í samanburðarlöndunum er skólum á háskólastigi skipt í tvo eða þrjá flokka: háskóla (*university*), fagháskóla (*college, vitenskapelig høghskole, hogeschool*) og kennsluháskóla (*høgskole*). Mismunandi kröfur eru gerðar til skóla eftir því hvaða flokki þeir tilheyra. Hérlandis er ekki um slíka flokkun að ræða og því ekki gerðar mismunandi kröfur til skólanna. Í lögum um háskóla er samt gert ráð fyrir að starfræktir séu háskólar með eða án rannsóknarhlutverks.

Á Íslandi er starfsemi þeirra skóla sem reknir eru sem sjálfseignarstofnanir bundin sérstöku starfsleyfi sem menntamálaráðherra veitir. Því er ekki þannig farið í samanburðarlöndunum. Þar skiptir rekstrarform ekki máli heldur sæta allir skólar á háskólastigi því að þurfa að uppfylla ákveðin skilyrði til að geta starfað. Skilyrðin eru oftast mismunandi eftir því til hvaða flokks skóli heyrir. Yfirumsjón með þessum þætti er í höndum sérstakrar stofnunar sem veitir leyfi eða vottar starfsemi.

Í Bretlandi eru skilgreindar kröfur til þeirra skóla er vilja kalla sig háskóla (*University*) eða vilja getað veitt háskólagráðu. Í Noregi eru kröfurnar til háskóla sem og annarra skóla á háskólastigi skilgreindar og skýrar. Í Hollandi hefur verið farin önnur leið, þ.e. kröfurnar beinast fyrst og fremst að námsleiðunum en ekki skólastofnuninni sjálfri. Námsleiðirnar þurfa allar að uppfylla opinberar gæðakröfur til að skólarnir geti útskrifað nemendur af viðkomandi braut. Á Íslandi koma kröfur til skóla fram í lögum um háskóla, auk þess sem menntamálaráðuneytið hefur stuðst við drög að reglum um veitingu starfsleyfa til háskóla. Hvað búnaðarskólana varðar hafa kröfur til þeirra ekki verið settar fram sérstaklega, enda er fjöldi þeirra tæmandi talinn í lögum um búnaðarfræðslu.

Eftirlit með starfsemi skóla í samanburðarlöndunum er í höndum sérstaks aðila utan ráðuneytis, í Noregi NOKUT í Hollandi NVAO og í Bretlandi QAA. Í löndunum öllum eru gerðar úttektir á skólunum sem heild á a.m.k. 6 ára fresti. Hérlandis eru ákvæði um gæðaeftirlit með háskólakennslu í reglum frá 2003. Þar kemur fram að það er á valdi ráðherra að ákveða hvenær ytra mat á skilgreindum einingum innan háskóla eða háskólastofnun í heild skuli fara fram. Það er því ekki um að ræða að skólar geti átt von á heildstæðri úttekt á starfsemi sinni á fyrirfram ákveðnum fresti eins og reglan er í samanburðarlöndunum.

4 Fjármögnun háskóla

Háskólar á Íslandi eru fjármagnaðir með ríkisframlagi, gjöldum sem tekin eru af nemendum, styrkjum af ýmsum toga, þjónustutekjum og ýmsum öðrum tekjum. Heildarfjárveiting ríkisins til háskóla og rannsókna var um 10,9 milljarðar á árinu 2003. Í neðangreindri töflu má sjá sundurliðun heildartekna skólanna og innbyrðis skiptingu á ríkisframlaginu hjá þeim skólum sem heyra undir menntamálaráðuneytið á árinu 2002.

Tafla 1. Tekjur háskóla árið 2002 (í m.kr.)²⁴

2002	Rannsóknir og þróun			Samtals ríkisframlag	Innritunar- og skólagjöld	Aðrar tekjur	Samtals
	Kennsla	Annað					
HÍ með stofnunum	1.980	2.153	83	4216 (71%)	213 (4%)	1480 (25%)	5.909
HA	131	430	80	641 (82%)	28 (4%)	112 (14%)	781
KHÍ	298	643	370	1311 (91%)	58 (4%)	76 (5%)	1.445
THÍ		545		545 (95%)	22 (4%)	7 (1%)	574
Samtals	2.409	3.771	533	6713 (77%)	321 (4%)	1675 (19%)	8.709
HR	26	375		401 (56%)	264 (37%)	47 (7%)	712
VHB	22	87		109 (44%)	85 (34%)	56 (22%)	250
LHÍ		315		315 (89%)	26 (7%)	12 (4%)	353
Samtals	48	777		825 (63%)	375 (28%)	115 (9%)	1315
LBH				149 (64%)	5 (2%)	80 (34%)	234
Hólaskóli				170 (60%)	4 (1%)	111 (39%)	285
Garðyrkjuskólinn				95 (81%)	6 (5%)	16 (14%)	117
Samtals				414 (65%)	15 (2%)	207 (33%)	636
Samtals (Alls)				7952 (75%)	711 (6%)	1997 (19%)	10.660

Af ofangreindri töflu má sjá að á árinu 2002 námu opinber framlög að meðaltali 75% af tekjum skólanna en hlutfallið var lægst 44% og hæst 95% af tekjum einstakra skóla.²⁵ Aðrar tekjur eru m.a. styrkir úr erlendum rannsóknarsjóðum, arður af eignum og fyrirtækjum, styrkir og gjafir og seld sérfræðipjónusta. Hæsta hlutfall annarra tekna er hjá Hólaskóla eða um 39% af heildartekjum hans. Enn fremur má sjá á töflunni að hlutfall innritunar- og skólagjalda af heildartekjum hjá HR og VHB er miklu herra en hjá skólum sem reknir eru af ríkinu. Þessir skólar fá engu að

²⁴ Heimild menntamálaráðuneyti og ársreikningar landbúnaðarskólanna. Inni í tölum um HÍ er Tilraunastöð HÍ í meinafræði að Keldum og Raunvísindastofnun Háskóla Íslands.

²⁵ Inni í ríkisframlaginu hjá skólum sem heyra undir menntamálaráðuneytið er líka styrkir úr innlendum rannsóknasjóðum.

síður sömu greiðslur fyrir hvern nemanda og ríkisskólarnir. Bent hefur verið á að þetta kunnist að gera samkeppnisaðstöðu ríkisháskólanna erfiðar þegar til lengri tíma er litið, en aðrir telja að þetta hafi lítil sem engin áhrif og vísa því til staðfestingar til reksturs skólanna undanfarin ár. Ríkisendurskoðun telur rétt að yfirvöld menntamála kanni þetta mál nánar og taki afstöðu til þess enda virðist það geta haft verulega þýðingu fyrir þróun íslenskra háskóla á komandi árum hvernig á því er tekið.

Árið 2000 námu útgjöld hins opinbera til háskóla í hlutfalli af vergri landsframleiðslu 0,8% og er það 0,2 prósentustigum undir 1% meðaltali 29 OECD-ríkja. Hlutfallið í samanburðarlöndunum voru 0,7% í Bretlandi, 1% í Hollandi og 1,2% í Noregi. Þess ber þó að geta að tölur hinna ríkjanna fela einnig í sér opinbera styrki til nemenda í formi niðurgreiddra samgangna, heilbrigðisþjónustu, bóka o.fl.

Á undanförunum árum hafa framlög til háskóla í fjárlögum vaxið meira en nemur almennum verðlagsbreytingum og meira en nemur aukningu útgjalda fjárlaga í heild (tafla 2). Á fimm árum hafa framlög til háskóla þannig aukist um tæp 34% umfram almennar verðlagsbreytingar, á sama tíma og útgjöld fjárlaga (ríkissjóðs) í heild hækkuðu um 18% umfram almennt verðlag. Eins og sjá má á töflunni hafa framlög til HR, VHB og LHÍ aukist hlutfallslega meira en til annarra skóla á tímabilinu. Það skýrist einkum af innbyggðri aukningu nemendafjölda í samningum við skólana. Í samningi við HR frá 2000 var t.d. gert ráð fyrir um 80% aukningu nemenda til ársins 2003.

Tafla 2. Framlög til háskóla skv. fjárlögum, á verðlagi 2003

Í m.kr.	1999	2000	2001	2002	2003	Breyt. 99-03
Menntamálaráðuneyti:						
Háskóli Íslands og tengdar stofnanir	4.498	4.339	4.408	4.830	5.843	29,9%
Háskólinn á Akureyri	448	455	437	470	596	33,1%
Kennaraháskóli Íslands	751	725	765	939	943	25,6%
Tækniháskóli Íslands	324	312	319	570	433	33,7%
Háskólinn í Reykjavík	199	242	299	394	422	112,5%
Viðskiptaháskólinn á Bifröst	68	67	65	111	128	86,7%
Listaháskóli Íslands	223	246	295	322	368	65,3%
	6.510	6.387	6.588	7.634	8.733	34,1%
Landbúnaðarráðuneyti:						
Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri	148	174	203	152	205	38,1%
Hólaskóli	140	143	180	146	192	37,8%
Garðyrkjuskóli ríkisins	106	98	122	97	100	-5,9%
	393	416	505	395	497	26,2%
Framlög v/rannsókna og önnur framlög til háskóla:						
Rannsóknarsjóðir	626	696	728	706	741	18,3%
Önnur framlög v/háskóla	459	645	582	856	703	53,0%
	1.085	1.341	1.309	1.562	1.443	33,0%
Framlög til háskóla, samtals	7.989	8.143	8.403	9.591	10.672	33,6%

*) Hluti framlaga úr rannsóknasjóðum rann til annarra en háskóla.
Taflan sýnir bæði framlög skv. fjárlögum og fjárukalögum.
Fjárhæðir eru reiknaðar á meðalverðlag 2003 skv. vísitölu neysliverðs.

4.1 Fjárveitingar til skóla á vegum menntamálaráðuneytis

Opinberar fjárveitingar til háskóla skiptast í framlag til kennslu, rannsókna og húsnæðis. Þá hafa skólar sem eru fyrir utan höfuðborgarsvæðið fengið sérstaka fjárveitingu vegna staðsetningar. Enn fremur hafa skólar fengið aðrar fjárveitingar, t.d. til að laga halla fyrri ára og vegna stofnkostnaðar.

Í 20. gr. laga um háskóla er kveðið á um hvað leggja skuli til grundvallar þegar fjárþörf háskóla vegna ofangreindra þátta er metin. Enn fremur segir að menntamálaráðherra skuli setja reglur um þessa kostnaðarliði.²⁶ Þær voru settar árið 1999 og byggjast á niðurstöðutölum reiknilíkans sem gert var að samskipti fyrirmynd en lagað að íslenskum aðstæðum og reiknar það út kostnað við nemendur miðað við tilteknar mælistærðir. Í áður nefndum reglum er námsgreinum skipt í sjö flokka eftir eðli námsins, m.a. þess hversu mikið er í formi fyrirlestra, dæmatíma, tilrauna og verklegrar þjálfunar.

²⁶ Sbr. reglur nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla, skv. 20. gr. laga nr. 136/1997 (reglur um fjárveitingar til háskóla).

1. *Kennsla*

Fjárveitingar vegna kennslu skulu miðaðar við fjölda nemenda í fullu námi. Ríkissjóður greiðir hverjum háskóla sem fær framlag úr ríkissjóði samkvæmt samningi árlegt framlag, nemendaframlag, vegna sérhvers nemenda sem stundar nám til viðurkenndra námsloka. Fullt nám er 30 einingar á námsári og endurspegla þær alla námsvinnu nemenda, þ.e.a.s. viðveru í kennslustundum, verkefnavinnu og þátttöku í prófum. Hver námseining gerir kröfu til vinnuframlags nemenda við nám sem svarar einni vinnuviku. Hverjar fullar 30 námseiningar sem þreyttar eru á námsbraut teljast nemendaígildi (ársnemandi). Með þreyttum einingum er átt við að nemandi mæti til prófs í viðkomandi einingum en ekki er átt við að hann standist próf og ljúki einingunum.

Nemendaframlagi er ætlað að standa undir öllum venjulegum kostnaði skóla vegna kennsluþáttarins í rekstri hans, m.a. kennslu, þjónustu, húsnæði, búnaði og annarri aðstöðu sem nemendum og starfsmönnum skólans er látin í té vegna námsins og kennslunnar. Nemendaframlag er mishátt eftir námsbrautum. Þeim er skipt í 7 flokka en menntamálaráðuneyti ákvarðar endanlega flokkun.²⁷ Nám í Listaháskóla Íslands fellur þó ekki undir þessa flokkun en í samningi skólans við menntamálaráðuneytið er kveðið á um framlag til ársnemanda eftir einstökum sviðum skólans.²⁸

Enginn nemandi getur talist í námi nema á einni námsbraut á hverri önn. Hvorki er gerður greinarmunur á fjarnámi og staðbundnu námi við talningu námseininga né heldur á námi til grunnnámsprófs, fyrsta háskólaprófs eða meistaraþrófs á sömu námsbraut.

2. *Rannsóknir*

Fjárveitingar til rannsókna, nýsköpunar og þróunar í þeim háskólum, sem hafa rannsóknarhlutverk skulu taka mið af fjölda fastra kennara og sérstakra framlaga til rannsóknarverkefna og þjónustustofnana. Samkvæmt þessu er ekki endilega gert ráð fyrir að allir háskólar sinni rannsóknum. Samkvæmt reglum um

²⁷ Verðflokkar án frádráttarliða, samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2004:

Flokkur 1:	364 þús. kr.
Flokkur 2:	607 þús. kr.
Flokkur 3:	650 þús. kr.
Flokkur 4:	685 þús. kr.
Flokkur 5:	874 þús. kr.
Flokkur 6:	1.221 þús. kr.
Flokkur 7:	2.038 þús. kr.

²⁸ Framlag á nemendaígildi samkvæmt viðauka við samning milli menntamálaráðuneytis og sjálfseignarstofnunarinnar Listaháskóla Íslands, dagsettur 15. apríl 2003: Myndlistardeild: 1.300 þús. kr., hönnunardeild 1.100 þús. kr., leiklistardeild 2.400 þús. kr., arkitektúr 830 þús. kr. og tónlistardeild 1.300 þús. kr.

fjárveitingar til háskóla skal árleg fjárveiting til skóla vegna rannsókna, nýsköpunar og þróunar vegna húsnæðis sem þeirri starfsemi tengist ákveðin með samningi milli menntamálaráðuneytis og viðkomandi háskóla.

3. Húsnæði

Fjárveitingar vegna húsnæðis skulu taka mið af fjölda fastra kennara, fjölda nemenda og þeirri aðstöðu sem námið krefst. Samkvæmt reglum um fjárveitingar til háskóla er húsnæðisframlag annars vegar vegna fjárbindingar og hins vegar vegna viðhalds. Framlag vegna fjárbindingar skal hins vegar einungis greitt vegna húsnæðis sem hvorki hefur verið fjármagnað með beinum greiðslum úr ríkissjóði né af lögbundnum tekjustofni.

Tillögur til fjárveitinga

Í 1. mgr. 19. gr. laga um háskóla segir að menntamálaráðherra skuli gera tillögur um fjárveitingar til ríkisháskóla miðað við fjárhags- og starfsáætlun hvers skóla til fimm ára. Menntamálaráðherra er enn fremur heimilt að gera samning við hvern skóla um þjónustu og verkefni og greiðslur ríkisins fyrir þau í þeim tilgangi að skólarnir taki á sig aukna rekstrarábyrgð. Tillögur um fjárveitingar hafa hins vegar ekki byggst á fjárhags- og starfsáætlunum til fimm ára enda hafa þær ekki verið gerðar af skólunum. Samskipti vegna fjárveitinga til kennslu hafa þó tekið mið af samningum ráðuneytisins við skólana. Menntamálaráðherra hefur einnig gert sams konar samninga við þá skóla sem reknir eru af einkaaðilum eins og honum er heimilt sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna. Í samningunum sem gerðir voru á árunum 1999-2001 var kveðið á um hámarksfjölda ársnemenda í skólunum og skiptingu þeirra niður á fræðasvið.

Þannig hefur verið sett þak á fjölda þeirra sem greitt er fyrir í hverjum verðflokki. Í samningunum er þó ákvæði þess efnis að skólarnir megi að vissu marki flytja ónýtta ársnemendur á milli flokkanna en þeir fá þó ekki greitt fyrir fleiri ársnemendur en samningarnir kveða á um. Ef skólarnir hafa fengið greitt fyrir fleiri ársnemendur en hámark samninga kveður á um hefur það verið vegna viðauka við samningana eða ákvarðana í fjárlögum eða fjárákálögum án þess að sérstakur viðauki hafi verið gerður.

Í samningum við skólana er tekið fram að reglum um fjárveitingar til háskóla sé hvorki ætlað að ákveða skiptingu kostnaðar milli einstakra deilda og námsbrauta né heldur hvernig kostnaði náms-

brauta sé skipt milli styttra grunnnáms, náms til fyrsta háskóla-prófs og meistaraþrófs. Ætlast er til að stjórnendur skipti framlagi ríkisins þannig að skólinn sem heild uppfylli þær skyldur sem á hann eru lagðar. Þannig hefur Háskóli Íslands notað líkan til að endurútteila fé milli deilda skólans, svokallað deililíkan. Með því hafa m.a. fjármunir sem skólinn fær fyrir fjölmennar deildir að hluta verið færðir til fámennari deilda skólans.

Háskóli Íslands er eini skólinn sem gerður var sérstakur rannsóknarsamningur við þegar fyrstu samningarnir voru gerðir við skólana. Þegar kennslusamningur við þann skóla var undirritaður árið 1999 var undirrituð yfirlýsing um að aðilar mundu beita sér fyrir gerð sérstaks samnings um rannsóknir. Fyrsti samningurinn var gerður 2001 en sá sem nú er í gildi var gerður í lok árs 2003. Samningurinn frá 1999 kvað m.a. á um að árangurstengja fjárveitingu til skólans vegna rannsókna. Hún skyldi byggjast á fimm atriðum: Þreyttum einingum, rannsókn-einingum, fjölda brautskráðra meistara, fjölda brautskráðra doktora og styrkjum til rannsóknaverkefna. Fjárveitingin var hins vegar aldrei árangurstengd á samningstímanum. Þá er í kennslusamningnum við Listaháskóla Íslands kveðið á um að inni í greiðslum fyrir ársnemanda séu framlög til kennslu, rannsókna og þróunar. Ekki voru gerðir slíkir samningar við aðra skóla og var fjárveiting til þeirra skóla sem fengu framlög til rannsókna á tímabilinu ákveðin í fjárlögum. Fjárframlög vegna þess þáttar hafa þá byggst á þeim fjárveitingum sem voru til málaflokksins í heild og fóru ekki í aðra þætti, svo sem kennslu. Nú er unnið að breytingum á fyrirkomulagi fjárveitinga til rannsókna. Þar er m.a. til skoðunar að háskólum verði tryggt ákveðið grunnframlag til að fjármagna rannsóknir og innra þróunarstarf skólanna en að öðru leyti taki þeir þátt í samkeppni um rannsóknafé.

Flestir samninganna runnu úr gildi um áramótin 2003-2004. Í þeim samningunum sem nú hafa verið undirritaðir er ekki lengur kveðið á um fjölda nemendaígilda og skiptingu þeirra á fræðasvið heldur mun fjöldi þeirra sem skólarnir fá greitt fyrir verða ákveðinn í fjárlögum hvers árs. Undirritaður var samningur við Háskóla Íslands í desember 2003 og í mars 2004 voru undirritaðir samningar um kennslu og rannsóknir við HA, KHÍ og THÍ. Í samningunum er kveðið á um að skólarnir geri langtíma-áætlun til fimm ára í senn um starfsemi sína og rekstur, sbr. 7. gr. reglugerðar um framkvæmd fjárlaga nr. 116/2001. Í henni skal jafnframt koma fram spá um fjölda innritaðra, ársnemendafjölda og fjölda útskriftarnema. Við gerð tillagna um fjárveitingar til skólanna mun ráðuneytið hafa til hliðsjónar fimm ára áætlun þeirra sem og stefnu ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum.

4.2 Fjárveitingar til skóla á vegum landbúnaðarráðuneytis

Í lögum um búnaðarfræðslu nr. 57/1999 kemur fram að kostnaður við menntastofnanir landbúnaðarins sé greiddur af ríkissjóði samkvæmt fjárlögum en landbúnaðarráðherra gerir tillögur um fjárveitingar til hvernar stofnunar. Samkvæmt upplýsingum landbúnaðarráðuneytis hefur Alþingi á síðustu árum ekki veitt fé til skólanna í samræmi við áætlanir ráðuneytisins. Áætlanir hafa að hluta verið unnar í samvinnu við skólana. Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri hefur óskað eftir því að fá fjárveitingar eftir nemendafjölda samkvæmt reiknilíkani menntamálaráðuneytisins en ekki fengið.

4.3 Samanburðarlönd

Noregur

Almennt eru skólar á háskólastigi fjármagnaðir af hinu opinbera en auk þess er skólum sem reknir eru af einkaaðilum heimilt að taka skólagjöld af nemendum sínum.

Auk opinberra skóla eiga skólar sem reknir eru sem sjálfseignarstofnanir rétt á að sækja um opinbera fjármögnun. Þeir fá þó ekki fulla greiðslu fyrir hvern nemanda heldur ákveðið prósentuhlutfall af henni.²⁹ Auk þess greiðir hið opinbera aðeins fyrir ákveðinn nemendafjölda og ekkert umfram það þó að skólarnir bæti við nemendum.

Til þess að fá opinbert fjármagn þurfa skólarnir að vera viðurkenndir af norsku gæðaeftirlitsstofnuninni NOKUT og uppfylla skilyrði um stjórnskipulag, menntun starfsmanna og inntöku nemenda. Að auki er gerð sú krafa að skólar sem ekki eru í ríkiseigu hafi starfað í a.m.k. eitt ár. Þá þurfa þeir að uppfylla eftirfarandi kröfur:

- hafa verið stofnaðir af trúarlegum eða siðfræðilegum ástæðum,
- vera stofnaðir sem faglegur eða uppeldisfræðilegur valkostur,

²⁹ Lov om private høyskoler, 12. gr.

- bæta við það námsframboð sem hið opinbera hefur ákveðið að eigi að vera til staðar en ekki er fullnægt nú þegar.³⁰

Í febrúar á hverju ári skila skólarnir upplýsingum til *Database om høgge Utdanning* sem sér um tölfræðiúrvinnslu um háskólastigið. Um er að ræða upplýsingar um fjölda nemenda og starfsmanna og fjárhag stofnunar árið á undan. Stofnunin sendir síðan ráðuneytinu upplýsingar og fjárlagatillögur um hvern skóla fyrir sig fyrir 1. mars ár hvert. Upplýsingar um árangur þeirra er lagður til grundvallar árangurstengdri fjármögnun kennslu og rannsókna árið á eftir en henni verður lýst hér á eftir. Í desember ár hvert sendir menntamálaráðuneytið svonefnt *tildelingsbrev* til skólanna. Þar kemur fram hvert framlagið verður á næsta ári og um leið er gerður upp mismunur í fjölda ársnemenda sem skólarnir hafa fengið greitt fyrir. Ef skóli skilar færri ársnemendum en gert var ráð fyrir er upphæðin dregin frá fjárveitingu komandi árs. Ef skóli skilar aftur á móti fleiri ársnemendum hefur hann hingað til fengið greitt fyrir þá.

Fjárveitingar³¹

Fjárveitingum er skipt í þrennt, í grunnframlag, kennsluframlag og rannsóknarframlag. Hluti af kennslu- og rannsóknarframlaginu er árangurstengdur.

Tafla 3. Skipting á fjármögnun til norska háskólastigsins eftir flokkum skóla

	<i>Grunn- framlag</i>	<i>Kennslu- framlag</i>	<i>Rannsóknar- framlag</i>	<i>Samtals</i>
Universitet	57%	21%	22%	100%
Vitenskapelig høgskole	57%	24%	19%	100%
Høgskole	63%	31%	6%	100%
Meðaltal	59%	26%	15%	100%

Grunnframlag

Grunnframlag er fundið með því að draga rannsóknar- og kennsluframlag frá heildarfjárveitingu. Um er að ræða fjármagn sem stofnanirnar hafa sjálfar frelsi til að ráðstafa nánar. Hugsunin er sú að fjárveiting til þessa liðar eigi að vera stöðug og aðallega stjórnast af raunverulegum breytingum á starfsemi skólanna.

³⁰ Lov om private høyskoler.

³¹ Kaffinn er byggður á upplýsingum frá norska menntamálaráðuneytinu.

Kennsla

Framlögum til kennslu er skipt í 6 reikniflokka. Dýrustu nemendurnir vege fjórfalt það sem ódýrasti nemandinn vegur. Alla jafna er greitt meira fyrir nemendur í framhaldsnámi en þá sem eru í grunnnámi í sama fagflokki.

Hugsunin er sú að upphæðin fyrir hvern ársnemanda í tilteknum flokki sé 40% af því sem það kostar að setja á laggirnar eða leggja niður námspláss (*studieplasser*). Þau 60% sem eftir standa fær hver skóli úr grunnframlaginu.

Í Noregi er fjörutíu prósent opinbers framlags vegna kennslu árangurstengd. Við útreikning á því er tekið mið af fjölda ársnemenda, þ.e. fjölda þeirra sem eru í fullu námi og ljúka 60 námseiningum á ári, fjölda útskrifaðra nemenda og hlutfalli skiptinema.

Rannsóknir

Hluti af fjármögnun rannsókna er tengdur árangri. Sá hluti rannsókna sem er árangurstengdur er mismunandi eftir gerðum skóla. Í rannsóknaháskólum og fagháskólum fer fjárveitingin eftir fjölda framhaldsnema, þ.e. meistara- og doktorsnema, eftir magni styrkja sem skólinn fær frá ESB og norska rannsóknarsjóðnum (*Norges Forskningsråd*) og eftir fjölda prófessora og dósenta við skólann. Í kennsluháskólum byggist fjárveitingin á fjölda ársnemenda við skólana, tekjum af verkefnum og fjölda prófessora og dósenta.

Stofnanir innan hvers flokks keppa innbyrðis um eftirfarandi hluta af framlagi til rannsókna og eru þær metnar eftir árangri fyrra árs:

Rannsóknaháskólar keppa um 10% af nettóframlagi til rannsókna á háskólastigi, fagháskólar keppa um önnur 10% og að lokum keppa kennsluháskólar um 5%.

Tafla 4. Árangurstengd framlög til rannsókna í tveimur flokkum skóla

	<i>Universitet</i>	<i>Vitenskapelig høgskole</i>
Fjöldi doktorsnema	30%	30%
Fjöldi nemenda í master-, doktors- eða starfstengdu framhaldsnámi	10%	10%
Styrkir frá ESB	3%	1,6%
Styrkir úr norska rannsóknarsjóðnum	17%	18,4%
Fjöldi prófessora og dósentna	40%	40%
Samtals	100%	100%

Þessi tafla sýnir vægi einstakra þátta í fjármögnun til rannsókna.

Tafla 5. Árangurstengd framlög til rannsókna hjá kennsluháskólum

	<i>Høgskole</i>
Fjöldi prófessora og dósentna	40%
Fjármögnun utanfrá	20%
Þreyttar einingar	40%
Samtals	100%

Sá hluti framlags sem ekki er árangurstengdur byggist hins vegar á því hversu margar styrkþegastöður eru við skólana og hve margir stunda rannsóknir að afloknu doktorsnámi (*post-doktorstilling*).

Tafla 6. Skipting einstakra hluta framlaga til rannsókna eftir flokkum skóla

<i>Í norsk. kr. á verðlagi ársins 2002</i>	<i>Greiðsla fyrir styrkþegastöðu</i>	<i>Greiðsla fyrir aðila í postdoktor-ranns.</i>
Universitet	484.000	562.000
Vitenskapelig høgskole	453.000	523.000
Høgskole	453.000	523.000

Holland

Eins og áður hefur komið fram er háskólastiginu í Hollandi tvískipt. Um er að ræða 13 háskóla (*Universiteit*) og 50 fagháskóla (*Hogeschool*).³²

Tafla 7. Fjármögnun háskóla og fagháskóla árið 2002.

<i>Fjárstreymi</i>	<i>Háskólar</i>	<i>Fagháskólar</i>
Grunnfjárveiting frá menntamála-ráðuneyti (og landbúnaðarráðuneyti í tilfalli landbúnaðarskóla.)	66%	74%
Fjárveitingar frá opinberum rannsóknarsjóðum	5%	-
Fjárveitingar byggðar á sérsamningum við hið opinbera eða einkaaðila um kennslu og rannsóknir	23%	8%
Skólagjöld	6%	18%
Samtals	100%	100%

Grunnfjárveitingin til háskóla sem nefnd er í töflunni fer til kennslu að 36% og rannsókna að 64%. Háskólunum er heimilt að færa fjármagn milli rannsókna og kennslu og einnig innbyrðis milli deilda. Grunnfjárveitingin til fagháskóla fer öll til kennslu.

Menntamálaráðuneytið ákveður árlega upphæð skólagjalda sem er hin sama í háskólum og fagháskólum. Skólaárið 2003-2004 nam upphæðin 1445 evrur eða sem svarar 130.000 ISK. Hver skóli um sig hefur heimild til að ákveða upphæð skólagjalda þeirra nemenda sem eru ekki í fullu námi eða eru eldri en 30 ára er þeir hefja nám.

Á hverju ári ákveður hollenska þingið fjárveitingar til háskólastigsins. Um er að ræða rammafjárveitingar og síðan er fjármagn-

³² Kaflinn er byggður á upplýsingum úr eftirfarandi skýrslum: Higher Education in the Netherlands, 2003, kafli 4. Public Funding of Higher Education, 2001, kafli 10, Models of Financing Higher Education in Europe, 2000, kafli 6.

inu dreift á skólana. Við það er notað dreifingarlíkan sem lýst verður á eftir (*distribution model*). Ekki er hægt að gera kröfur umfram fjárramma (*claim-model*). Þó að einn skóli sýni betri árangur en annar (með því að útskrifa fleiri nemendur og skrá inn fleiri nýnema) leiðir það ekki til meira fjárstreymis til háskólastigsins í heild heldur minnkar fjármagn til annarra skóla í staðinn.³³

Fjárveitingar

Kennsla

Háskólar

Fjármögnun kennslu byggir á fjölda veittra prófgráða, fjölda innritaðra nýnema og fastri fjárveitingu til hvers skóla.

Frá árinu 2000 varð fjármögnun kennslu árangurstengd og miðast nú helmingur fjárveitinganna við fjölda þeirra prófgráða sem skólar veita en áður var þetta hlutfall 10%. Greiðslunum er skipt í tvennt, annars vegar er greitt fyrir útskrifaða B.A./B.S. og hins vegar fyrir útskrifaða meistaraþrófnemendur. Fyrir útskrifaðan B.A. nemanda í ódýrasta náminu, hug- og félagsvísindum, eru greiddar 10.580 €, þá 15.880 € fyrir útskrifaðan B.A./B.S. í raungreinum og verkfræði og hæst fyrir útskrifaðan nemanda úr læknisfræði 19.050 €. Fyrir útskrifaða nemendur með meistaraþrófgráðu er greitt í sömu röð 5.290 €, 7.940€ og 28.580 €. ³⁴ Ef veittu framlagi til meistaraþrófnemanda er deilt í þann fjölda ára sem það tekur hann að ljúka því kemur í ljós að í tveimur reikniflokkum af þremur greiðist meira fyrir útskrifaðan meistaranema.

Annar hluti kennsluframlagsins (37%) er föst fjárhæð sem hver háskóli fær og byggir hún á sögulegum grunni. Raunin er sú að eldri og stærri háskólar fá meira en minni og yngri skólar. Um er að ræða fjármagn sem á að standa undir lágmarkskostnaði vegna kennslu, óháð nemendafjölda.

Þriðji hluti opinbers framlags til kennslu byggir á fjölda nýskráðra nemenda. Á þann hátt eru þeir skólar sem laða að sér nemendur verðlaunaðir. Greiðsla vegna nýrra nemenda er í tveimur verðflokkum og eru nemendur í raungreinum, verkfræði, búnaðarfræðum og læknisfræði dýrari en nemendur í listum, hugvísindum, félagsvísindum og tungumálum. Greitt er 4.000 € fyrir dýrari nemendur en 2.500 € fyrir þá ódýrari.

³³ Models of financing Higher Education, bls 50.

³⁴ Skv. upplýsingum frá B.W. A Jongbloed, rannsóknarstofnuninni CHEPS við háskólann í Twente, Hollandi, 22. mars 2004.

Fagháskólar

Þess skal getið að skólar fá ekki greitt frá ríkinu fyrir þá nemendur sem ljúka námi á lengri tíma en sem nemur rúmum eðlilegum námstíma. Nemendur sem eru lengur í námi geta valið milli þess að borga mun hærrí skólagjöld eða vera utanskóla, þ.e. njóta ekki kennslu en mega taka próf gegn sérstöku prófgjaldi. Í báðum tilfellunum eiga þessir nemendur ekki lengur rétt á opinberum styrkjum eins og aðrir nemendur.

Hollenska þingið hefur nú til umræðu frumvarp um breytingar á fjármögnun þarlandra fagháskóla sem fela m.a. í sér aukna árangurstengingu. Breytingarnar munu taka gildi árið 2005 verði frumvarpið samþykkt óbreytt. Ætlunin er að haga kerfinu á eftirfarandi hátt:

- greitt verður fyrir hverja einingu sem lokið er en þó að hámarki fyrir 42 einingar á ári á nemanda,
- sérgreiðsla verður fyrir hvern nýskráðan nemanda,
- sérgreiðsla verður fyrir hvern útskrifaðan nemanda,
- greitt verður fyrir einingar og nýnema á grundvelli tveggja verðflokka.

Aðeins verður greitt fyrir einingar og prófgráður skráðra nemenda sem greitt hafa skólagjöld.

Rannsóknir

Tafla 8. Forsendur fyrir fjármögnun rannsókna í hollensku háskólum 2002.

<i>Rannsóknir</i>	<i>Verðflokkur</i>	<i>Hlutfall</i>
Grunnfjárveiting	byggð á sögulegum grunni	15%
Doktorsgráður og sambærilegar gráður	3 flokkar*	12,08%
Rannsóknarskólar	sögulegar ástæður	4%
Topp- rannsóknarskólar	mikilvægi rannsókna	4%
Mikilvægi rannsókna	sögulegar ástæður	65%
Samtals		100%

*Lægsti flokkur 39 þús.€, hærrí 79.þús.€, aðrar sambærilegar prófgráður 66.þús €

Nær einungis háskólar fá framlag frá ríkinu til rannsókna. Fjárveitingarnar eru byggðar á grunnfjárveitingu, fjölda útskriftargráða og mikilvægi rannsókna.

Upphaflega var ætlunin að menntamálaráðuneytið stjórnaði því hvernig fjárveitingum til stærsta hlutans (65%) væri varið með tilliti til gæða rannsókna og þýðingar þeirra fyrir samfélagið. Sú aðferð hefur ekki enn verið notuð við úthlutun því hún hefur fengið mikla gagnrýni og því er þessum meginhluta úthlutað samkvæmt sögulegri reynslu.

Við grunnframlagið er m.a. farið eftir stærð skóla og fjölda nemenda. Fjárveitingar eru einnig tengdar árangri að því leyti að skólarnir fá greitt sérstaklega fyrir hvern útskrifaðan doktorsnema og aðra með sambærilegar gráður. Er þá byggt á reynslu tveggja ára á undan. Gráðurnar eru misdýrar og er byggt á sömu verðskiptingu og við fjármögnun kennslu. Þeir sem hafa lokið doktorsgráðu í raungreinum eru tvisvar sinnum dýrari en hinir sem hafa doktorsgráðu í félags- og hugvísindum.

Líkanið er lagað að fjárveitingum. Ef svo háttar að fleiri doktorar útskrifast eitt árið en annað er sá hluti framlagsins sem byggir á mikilvægi rannsókna lækkaður sem því nemur.

Bretland³⁵

Allir háskólar í Bretlandi nema einn eru fjármagnaðir af almannafé. Opinberar fjárveitingar til kennslu og rannsókna námu rúmum 60% af heildartekjum skólanna árið 2000.³⁶ Stærsti hluti þeirra kemur frá opinberum ráðum *Higher Education Funding councils* (HEFCE). Við ákvörðun fjárveitingu til skólanna er hafður sá háttur að ráðin gera tillögur um fjárveitingar til menntamálaráðherra en þingið ákveður þær. HEFCE heldur utan um greiðslur til skólanna og hefur eftirlit með fjármálum þeirra. Ráðin sjá um fjárveitingar til 132 skóla á háskólastigi og 170 skóla á framhaldsskólastigi sem kenna fög sem tilheyra háskólastiginu (*further education colleges*). Skólarnir þurfa að standa ráðunum skil á því hvernig fjármagninu sem þau láta þeim í té er varið.

Annar stærsti tekjuliður skólanna eru skólagjöld. Frá 1998 hafa breskir námsmenn og þeir sem koma frá löndum innan ESB

³⁵ Kaflinn er byggður á upplýsingum úr eftirfarandi skýrslum: Public funding in higher education, 2001; Funding higher education in England, 2003; Higher Education in the United Kingdom, 2003; Models of Financing Higher Education in Europe, 2000.

³⁶ Funding Higher Education in England, bls. 11.

greitt 1.125 pund árlega eða um 143.000 ISK en frá og með þessu ári hafa skólar heimild til að krefjast allt að 3.000 pundum eða tæplega 400.000 ISK. Skólagjöldin nema að meðaltali fjórðungi af kostnaði við kennslu. Nemendur í fyrrihlutanámi sem koma frá fjölskyldum með lágar tekjur fá styrki til að greiða skólagjöldin. Skólarnir hafa enn fremur frelsi til að afla sértekna.

HEFC greiðir stærstan hluta rannsóknarfjár til skóla á háskólastigi. Auk þess styrkja Vísinda- og tækniráð og Rannsóknaráð lista- og huggreina rannsóknir í skólunum.

Til einföldunar verður hér fjallað um opinberar fjárveitingar til kennslu og rannsókna á Englandi.

Fjárveitingar

Frá 1997 hafa HEFCE séð um að útdeila fjármagni til rannsókna og frá árinu 1998 til kennslu.

Kennsla

Aðferð sú sem notuð er til að útdeila fjármagni til kennslu var ákveðin í samráði við skólana. Í henni felst að fjárveiting til þeirra er reiknuð út á tvo vegu. Í fyrsta lagi er horft til fjögurra þátta: Fjölda nemenda, námsleiða, atriða tengdum nemendum og atriða tengdum skólunum sjálfum (*standard resource*). Í öðru lagi er horft til fjárveitingar síðasta árs og hún löguð að ýmsum þáttum, svo sem verðbólgu (*actual resource*). Að lokum eru niðurstöður þessara tveggja útreikninga bornar saman. Ef munur þeirra er innan við 5% fær skólinn fjárveitingu í samræmi við niðurstöðu úr útreikningi tvö (*actual resource*). Ef munurinn er hins vegar meiri lækkar HEFCE fjárveitinguna til skólans árið á eftir eða takmarkar inntöku nemenda. Að þessu loknu skrifa skólinn og HEFCE undir samning um fjárveitingar til næsta skólaárs.

Grunnfjárveiting til skólanna miðast við fjölda skráðra nemenda í fullu námi (*full-time equivalent, FTE*). Nemendur í hlutanámi eru taldir sem hluti FTE. Byggt er á tölum frá árinu á undan og spám um fjölda á næsta haustmíssi. Mælikvarðinn er því ekki árangurstengdur. Greitt er eftir fjórum reikniflokkum og er sá dýrasti 4,5 sinnum dýrari en sá ódýrasti. Skólarnir hafa frelsi til að ráðstafa opinberu fé sem þeir fá til starfsemi sinnar svo lengi sem það er notað í þeim tilgangi sem upphaflega var ákveðin. Skólarnir hafa því heimild að vissu marki til að fjölga námsplássum í tilteknum greinum á kostnað annarra. Skiptir þá ekki máli þó námsgreinararnir séu ekki í sama reikniflokki. Þessi heimild er veitt m.a. svo skólarnir geti brugðist við minni eftirspurn í tiltekið

nám eitt árið enda er ekki vitað um aðsókn þegar fjárveitingar eru ákvarðaðar.

Fjárveitingar til skólanna eru rammafjárveitingar og lagaðar að fjárförf hvers árs. Innbyrðis vægi reikniflokkanna breytist ekki en fjárhæðin í hverjum flokki getur tekið breytingum árlega.

Nokkrir aðrir þættir skipta máli við ákvörðun kennsluframlags og er þá greitt aukalega vegna þessa. Er þar m.a. um að ræða fjölda nemenda í námi sem árlega tekur lengri tíma en sem nemur venjulegu skólaári. Þá fá skólar á Lundúnasvæðinu greidda sérstaka upphæð vegna aukins kostnaðar við að reka starfsemi þar. Smæð stofnana og sérhæfing skiptir máli og þær sem búa við gamlan og sögufrægan húsakost fá sérgreiðslur.

Skólar eiga rétt á opinberum fjárveitingum fyrir innlenda nemendur í grunnnámi og grunnnámsnemendur frá öðrum ESB löndum. Greitt er úr rannsóknarsjóðum fyrir nemendur í framhaldsnámi. Aðrir nemendur þurfa sjálfir að standa undir kostnaði við nám sitt.

Út frá fjárlagaramma og skólagjöldum er fundinn út kostnaður á hvern skráðan nemanda í fullu námi. Skólaárið 2003 til 2004 er þessi kostnaður 2.808 pund eða sem svarar u.þ.b. 357.000 ISK fyrir nemanda í ódýrasta flokknum. Inni í þeirri tölu er skólagjaldið sem nemandi greiðir.

Að kröfu ríkisstjórnarinnar fylgist HEFCE með því að fjöldi nemenda í grunnnámi, bæði innlendra og frá öðrum ESB löndum auk nemenda í grunnnámi til kennaraprófs, fari ekki yfir ákveðin hámark. Ef stofnanir fara yfir þau hámark sem þeim eru sett að þessu leyti er þeim hegnt með því að frá fjárveitingum eru dregnar fjárhæðir sem nemur skólagjaldi hvers nemanda sem var umfram hámarkið.

Rannsóknir

Opinberar fjárveitingar til rannsókna í skólum á háskólastigi koma frá tveimur aðilum. HEFCE fjármagnar laun rannsakenda og aðstöðu og rannsóknarráð (*research councils*) fjármagna sérstök verkefni og afleiddan kostnað af þeim.

Fyrir skólaárið 2003-4 nam fjárveiting HEFCE rúmum milljarði punda og skiptist í tvennt. Langstærsti hluti fjárisins er tengdur gæðum og umfangi rannsókna (*QR funding*). Skólarnir keppa um fjárveitingar þannig að á nokkurra ára fresti eru gæði rannsókna skólanna metin og er þeim gefin einkunn á bilinu 1 til 5.

Þær stofnanir sem koma best út úr einkunnargjöfni fá mesta fjármagnið. Skólarnir sem fá einkunn á bilinu 1-3 fá enga fjárveitingu en þeir sem fá 4 og 5 skipta með sér fénu, þó þannig að þeir sem fá hærri einkunnina fá þrisvar sinnum hærri upphæð en hinir. Á árinu 2002-2003 fengu 25 háskólastofnanir þrjá fjórðu hluta af öllu rannsóknarfé HEFCE. Hinn hluti fjárveitinga stofnunarinnar til rannsókna í skólum á háskólastigi fer til rannsókna á þeim sviðum þar sem lítið hefur verið um rannsóknir og þar sem um nýsköpun er að ræða (*Capability funding*).

Samantekt

Árið 2000 var 2,5% af heildarútgjöldum hins opinbera hérlendis varið til háskólastigsins og er það nokkru undir 2,9% meðaltali OECD-rikja. Tölurnar fyrir samanburðarlöndin voru: Bretland 2,5%, Holland 2,9% og Noregur 4,1%. Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar var þetta hlutfall hérlendis 2,7% árið 2002 og tæp 2,8% árið 2003. Tölur fyrir samanburðarlöndin þessi ár liggja ekki fyrir.

Háskólar á Íslandi eru fjármagnaðir með ríkisframlagi, innritunar- og skólagjöldum nemenda og ýmiss konar öðrum framlögum og tekjum. Árið 2002 námu opinber framlög að meðaltali 75% af tekjum skólanna en hlutfallið var lægst 44% og hæst 95% af tekjum einstakra skóla.

Í samanburðarlöndunum eru skólar að meginhluta fjármagnaðir af opinberu fé. Í Bretlandi nam ríkisframlagið rúmlega 60% af tekjum skólanna árið 2000 og í Hollandi var þetta hlutfall tæp 68% árið 2001. Í Noregi eru ríkisskólar á háskólastigi nær eingöngu fjármagnaðir af hinu opinbera en dæmi eru um einkaskóla sem leggja á skólagjöld. Þeir skólar geta sótt um opinberar fjárveitingar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum en fá þó ekki greidda jafnháa upphæð fyrir hvern nemanda og ríkisháskólarnir.

Háskólar sem heyra undir menntamálaráðuneytið fá framlög úr ríkissjóði vegna kennslu eftir fjölda nemenda sem mætir til prófs (en ekki er gerð krafa um að þeir nái prófum). Samanburðarlöndin nota einnig öll reiknilíkan til að skipta fé sem fara á til kennslu. Munurinn er að þar er skólunum tryggt ákveðið grunnframlag sem jafnar sveiflur sem koma til vegna mismunandi aðsóknar í nám. Framlagi til skólanna er því skipt í grunnframlag, sem er nokkurn veginn föst tala milli ára, fjárveitingu til kennslu og fjárveitingu til rannsókna. Hérlendis eru fjárveitingar til kennslu einungis miðaðar við fjölda ársnemenda. Þá er ekki not-

að reiknilíkan við að skipta opinberu fé til rannsókna í skólum á háskólastigi. Framlög til skóla á vegum landbúnaðarráðuneytisins eru ekki ákvörðuð beint með reiknireglu út frá nemendafjölda.

Í Noregi er að auki viðurkennt að það að setja á fót nýtt nám feli í sér sérstakan kostnað og fær sá skóli sem það gerir þá upphæð viðurkennda í grunnframlagi. Kostnaður við kennslu hvers nemanda nemur sem svarar 40% af því sem það kostar að setja á fót námsbraut í viðkomandi fagi.

Fjárveitingar til kennslu eru mismikið tengdar árangri. Í Hollandi ræðst 50% fjárveitinga af því hve marga nemendur skóli útskrifaði árið á undan. Í Noregi fá skólar greitt eftir því hve margir nemendur hafa lokið fullu námi á skólaárinu.

Á Bretlandi og Íslandi eru fjárveitingar ekki tengdar árangri. Á Bretlandi ráðast fjárveitingar til kennslu af fjölda skráðra nemenda í fullu námi (*full time equivalent*) en ekki af fjölda þeirra sem ljúka fullu námi. Hérlandis er miðað við fjölda þeirra nemenda sem þreyta próf óháð árangri þeirra á prófinu. Því er ekki hægt að telja að fjárveitingar séu árangurstengdar í þessum löndum.

Að dómi menntamálaráðuneytisins eru fjárveitingar til háskóla á þess vegum árangurstengdar í kennslusamningum. Þar er þó einungis gerð krafa um að nemandi stundi fullt nám en ljúki ekki áföngum.

Í Hollandi er sú regla viðhöfð að nemendum sem ljúka námi á lengri tíma en þeim sem telst vera rúmur eðlilegur námstími er refsað með því að greiða meira fyrir sitt nám eða sitja utanskóla og greiða fyrir að taka próf. Ef nemendur fara yfir þau tímamörk sem sett eru fá skólarnir sem þeir stunda nám í ekki greitt fyrir útskrift þeirra. Í íslenskum skólum er nóg að nemendur mæti til prófs, óháð árangri. Hér er ekki greitt sérstaklega fyrir hverja veitta prófgráðu og því er enginn hvati til skólanna um að nemendur ljúki námi, aðeins að þeir séu í námi og þreyti próf. Hér hafa flestar háskólastofnanir sett almennar reglur um framvindu náms nemenda sem takmarkar það hve lengi þeir geta verið í námi. Þó eiga þeir í sumum tilfellum kost á að endurinnrita sig og hefja námið upp á nýtt. Þeir halda þá þeim prófeinkunnum sem eru yfir tiltekið lágmark sem er mismunandi milli skóla. Skólinn fær áfram greitt fyrir þá, svo lengi sem þeir þreyta próf.

Í Noregi er greitt meira fyrir nemendur í framhaldsnámi en nemendur í grunnnámi í sama flokki. Í Hollandi greiðir ríkið

hærri framlög fyrir útskrifaða nemendur með meistaragraðu í tveimur af þremur flokkum náms.

Athyglisvert er að heildarramminn um fjárveitingar til háskólastigsins í Hollandi breytist ekki þó að einstakir skólar séu skilvirkari en aðrir. Það sama á við um fjárveitingar til rannsókna. Þó að fleiri nemendur séu útskrifaðir en áður hækkar það ekki heildarrammafjárveitingu til rannsókna.

Í Bretlandi og Hollandi greiða allir nemendur skólagjöld en héraendis greiða nemendur skólagjöld í skólum sem reknir eru sem sjálfseignarstofnanir. Í Hollandi er upphæð skólagjalda ákveðin árlega af menntamálaráðuneytinu. Frá og með árinu 2003 mega breskir skólar leggja á skólagjöld upp að 3000 pundum árlega eða sem nemur tæplega 400.000 ISK. Árið 2002 námu skólagjöld í Hollandi 6% tekna háskóla og 18% tekna fagháskóla. Í Bretlandi námu skólagjöld um 19% tekna skólanna árið 2000. Auk þessa námu skólagjöld nemenda frá löndum utan ESB 6% af heildartekjum bresku skólanna sama ár. Árið 2002 námu skólagjöld héraendis um 28% af tekjum sjálfseignarstofnana en um 4% af tekjum ríkisskóla.

5 Námsframboð háskóla

Í þessum kafla er rætt um þróun námsframboðs við skóla á háskólastigi á undanförunum árum. Einnig er ætlunin að leita svara við því hvort og þá hvernig ráðuneytin ákvarði í hvaða mæli einstakir skólar bjóði upp á mismunandi tegundir náms.

Í verkefnaáætlun menntamálaráðuneytis frá árinu 1999 segir að ætlunin sé að fjölga námsleiðum á háskólastigi og gera þannig fólki á vinnumarkaði kleift að leggja stunda á háskólanám.

Ráðuneytið hefur ekki haft þá stefnu að ákveða námsleiðir við háskóla eða njörva niður hve margir nemendur stunda nám og þá á hvaða námsleið. Að dómi ráðuneytisins hafa skólarnir nokkurt sjálfðæmi í þessum efnum, þó með þeim takmörkunum sem birtast í samningum við ráðuneytið og lögum um einstaka skóla.

Aðspurt um stefnu um námsframboð á háskólastigi bendir landbúnaðarráðuneytið á 3. gr. laga nr. 57/1999 um búnaðarfræðslu en þar segir m.a. „*Búnaðarfræðsla spannar vísindalegt starf og þekkingarmiðlun um sérsvið landbúnaðar og fjölþættra landnytja, svo sem búvöruframleiðslu, akuryrkju, landgræðslu, garðyrkju, skógrækt, hlunnindi, veiðar í ám og vötnum, fiskeldi og ferðaþjónustu, svo og tæknimál, markaðsmál, vistfræði og umhverfismál sem tengjast þessum sviðum.*“ Í samræmi við ofangreint ákvæði er stefnt að því að skólarnir veiti hagnýta starfsmenntun og háskólamenntun studda rannsóknum fyrir samkeppnishæfan og fjölþættan landbúnað sem byggist á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda landsins.

5.1 Framboð á námi á háskólastigi

Hér verður skoðað hvernig námsframboð við háskóla hefur þróast á undanförunum árum. Leitað er svara við spurningunni hvort skólar þurfi að uppfylla tilteknar kröfur til að geta fengið leyfi fyrir nýjum námsbrautum. Einnig er gerð grein fyrir því hvernig framkvæmdin hefur verið að þessu leyti undanfarin ár.

Fjölgun prófgráða

Prófgráðulistar menntamála- og landbúnaðarráðuneyta sýna að frá árinu 1999 til 2004 hefur prófgráðum fjölgað um 96. Að auki hefur landbúnaðarráðuneytið með reglugerð veitt Hólaskóla og Garðyrkjuskólanum að Reykjum heimildir til að bjóða upp á 6 námsleiðir til B.S. náms og 5 námsleiðir til diplómgráðu, án þess að prófgráðulisti ráðuneytisins hafi verið uppfærður. Samtals eru prófgráðurnar sem best hafa við á tímabilinu því 107 talsins.

Tafla 9. Fjölgun prófgráða á háskólastigi eftir flokkum 1999-2004 ³⁷

	Framhaldsnám viðbótarnám/ meistara- /doktorsnám	B.A./B.S. nám	Diplóm- nám	Samtals
HÍ	34	6	5	45
HA	3	7	2	12
KHÍ	9	0	2	11
HR	5	3	3	11
LHÍ	1	4	1	6
Garðyrkjuskólinn	0	3	3	6
Hólar í Hjaltadal	0	3	3	6
VHB	4	2	0	6
LBH	3	0	0	3
THÍ	0	1	0	1
Samtals	59	29	19	107

Af þessum 107 nýju prófgráðum tengjast 59 framhaldsnámi á háskólastigi: viðbótar-, meistara- og doktorsgráðum. Í grunnnámi hefur fjölgað um 29 B.S. eða B.A. prófgráður og um 19 diplómgráður sem veittar eru eftir styttra nám en til B.S./B.A. gráðu. Hér eru ekki taldar með þær gráður sem orðnar eru til vegna þess að cand.mag. námi hefur verið skipt upp í grunnnám og framhaldsnám vegna alþjóðlegra krafna sem kenndar eru við Bologna-ferilinn. Aðeins eru taldar námsgráður sem ekki hafa verið til áður.

Eins og gefur að skilja er mesta fjölgunin í Háskóla Íslands enda er hann langfjölmennasti skólinn. Þar fjölgaði námsgráðum um 45, þar af 34 í framhaldsnámi. Námsleiðum við Háskólann á Akureyri hefur fjölgað um 12 á tímabilinu, flestum í B.A./B.S. námi.

Þegar breytingar á námsleiðum eru skoðaðar eftir reikniflokkum þeirra skóla er heyra undir menntamálaráðuneytið kemur í

³⁷ Auglýsing nr. 603/1999 og nr 87/ 2002 auk óbirtra gagna frá menntamálaráðuneyti fyrir árin 2003-2004. Auglýsing úr landbúnaðarráðuneytinu nr. 530/ 2001.

ljós að mesta fjölgunin hefur orðið í ódýrasta floknum, fl. 1, en þar hafa bæst við 48 námsleiðir.

Tafla 10. Fjölgun prófgráða eftir reikniflokkum 1999-2004

	1999-2002	2003-2004	Samtals
Reikniflokkur 1 ³⁸	25	23	48
Reikniflokkur 2	3	4	7
Reikniflokkur 3	0	2	2
Reikniflokkur 4	13	0	13
Reikniflokkur 5	9	9	18
Reikniflokkur 6	0	0	0
Reikniflokkur 7	2	0	2
Sérflokkar f. LHÍ	6	0	6
Samtals reiknifl.	58	38	96

Námsleiðum er heyra undir reikniflokka 5 og 4 hefur einnig fjölgað töluvert en öðrum minna. Listaháskóli Íslands fær fé utan reiknilíkans en fjárhæðir á hvern nemanda í skólanum eru hærri en flokkur 7 sem er hæsti flokkurinn í reiknilíkaninu.

Ofangreind fjölgun á viðurkenndum prófgráðum gefur ákveðna vísbendingu um breytingar á námsframboði.

Kröfur er varða nýjar námsbrautir

Í þeim samningum sem ráðuneytið gerði við alla skóla á háskólastigi á tímabilinu 1999-2002 segir að „verði samkomulag um að taka upp nýtt nám við skólann sem leiði til aukins kostnaðar skal áður en námið hefst gerður um það samningur sem verði viðauki við samning þennan”.

Að auki segir í 11. gr. samninga VHB, HR og LHÍ við ráðuneytið að skólarnir þurfi að leita til ráðuneytisins um samþykki fyrir meistaranámi, enda séu samningarnir við skólana aðeins um nám til fyrsta háskólaprófs.

Í byrjun árs 2001 sendi Menntamálaráðuneytið bréf til allra skóla er undir það heyrðu og óskaði eftir því þeir sendu ráðuneytinu upplýsingar um það ef þeir hygðust taka upp annað nám en skilgreint væri í samningi aðila. Jafnframt kom fram í bréfinu að

³⁸ Sjá umfjöllun um fjárveitingar til hvers flokks í kafla 4. bls 50

ráðuneytið viðurkenndi ekki nýjar námsleiðir háskóla nema þær hafi fengið formlega umfjöllun innan ráðuneytisins.³⁹

Með bréfinu fylgdu í formi gátlista kröfur þær sem ráðuneytið gerði til skólanna um nýtt nám. Þessi gátlisti hefur tekið nokkrum breytingum en kröfurnar eru nú í meginatriðum þessar:⁴⁰

- Skólastofnun skal tilgreina heiti námsbrautar og lengd náms í misserisfjölda ásamt einingafjölda og prófgráðuheiti. Einnig skal hún nefna áætlaðan nemendafjölda og hvernig staðið verði að kennslu, hvaða kennarar verði ráðnir og hvaða menntun og reynslu þeir hafi. Skólinn skal tilgreina inntöku-skilyrði í námið, markmið og innihald þess, uppbyggingu og hvaða rannsóknarumhverfi nemendum sé búið (þegar um framhaldsnám er að ræða), markhóp fyrir útskrifaða og atvinnutækifæri þeirra. Einnig skal skóli tilgreina hvernig hann muni meta gæði náms og hafa eftirlit með því.
- Bera skal saman sambærilegt nám innanlands og erlendis og nefna samstarf við aðra skóla eða stofnanir innanlands eða utan.
- Gerð er krafa um tengsl við atvinnulíf og vinnumarkað. Skóli skal tilgreina hvernig hann sjái fyrir sér fjármögnun námsbrautar og nefna hugsanlegt rekstrarfyrirkomulag hennar innan skólans og hugsanlega kostun utanaðkomandi aðila, svo sem með skólagjöldum. Einnig skal ræða hvernig námsleiðin muni hafa áhrif á gildandi kennslusamning og nefna reikniflokk náms.
- Óskað er eftir kostnaðaráætlun námsins með tilliti til ársnemenda til næstu 3 ára.
- Skólinn skal tilgreina hvort samþykki hafi fengist í háskólaráði um þessa nýju námsleið og einnig skal fylgja með undirskrift viðkomandi deildar og rektors háskólans.

Í bréfinu kemur jafnframt fram að stofnaður hafi verið starfs-
hópur innan ráðuneytisins sem hafi það hlutverk að fjalla um
nýjungar og nýtt námsframboð í háskólum. Hópurinn skuli fjalla
um slíkar tillögur með tilliti til laga og reglugerða um háskólastig-
ið, gildandi samninga um kennslu milli menntamálaráðuneytisins
og háskóla og almennra viðmiðana um inntak háskólanáms.

³⁹ Bréf ráðuneytisins til forráðamanna skóla á háskólastigi, 5. janúar 2001.

⁴⁰ Gátlisti 2003 um upplýsingar um framhaldsnám.

Einnig er í bréfinu lagt til að málsvarar háskóla og umræddur hópur hittist reglulega, t.d. einu sinni á ári, og ræði nýjungar í skólastarfi með tilliti til gildandi samninga um hvern skóla.

Umræddur starfshópur starfaði aðeins tímabundið. Síðastliðin ár hafa starfsmenn ráðuneytisins fjallað um innkomin tilmæli vegna nýrra námsleiða án þess að formlega hafi verið kallað til funda hjá starfshópnum.

Menntamálaráðuneytið hefur litið svo á að skólarnir hafi frelsi til að útfæra námsbrautir sem fyrir eru og að ný námsgráða sem verði til vegna þeirra kalli ekki á sérstaka umsókn til ráðuneytisins. Aftur á móti þurfi að fjalla sérstaklega um námsbrautir sem skóli hefur ekki boðið upp á áður.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi skilgreining ráðuneytisins á „nýju námi“ ekki nægilega skýr og því hafi ekki legið nægilega ljóst fyrir hvenær nákvæmlega skólum hefði borið að láta upplýsingarnar í té. Hjá ráðuneytinu kom enda fram að skilgreining á hugtakinu „nýtt nám“ hefði verið í mótun á undanförunum árum. Þetta staðfestist þegar framkvæmdin er skoðuð, því þá kemur í ljós að nokkur misbrestur er á því að upplýsingar um nýjar námsleiðir hafi borist ráðuneytinu á umbeðnu formi.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir framkvæmdinni undanfarin ár.

Framkvæmd á undanförunum árum

Áður en menntamálaráðuneytið sendi áður nefnt bréf eru nokkur dæmi til um að skólar hafi sent því beiðni um að fá að hefja nýtt nám. Þau erindi fóru fyrir samninganefnd ráðuneytisins. Alls var um að ræða fjórar beiðnir. Tvær þeirra voru þó samhljóða þar sem tveir skólar óskuðu eftir því hvor í sínu lagi að fá að bjóða upp á arkitektúr sem var ný námsgrein í báðum skólunum. Niðurstaða ráðuneytisins vegna þeirrar beiðni var að skólarnir skyldu vinna saman að því að koma náminu á fót. Hinar beiðnirnar fengu jákvæða afgreiðslu.

Eftir að menntamálaráðuneytið sendi áður nefnt bréf hafa skólar fylgt því á mismunandi hátt eftir. Þannig hefur Háskólinn í Reykjavík aðeins einu sinni sent umsókn til ráðuneytisins í formi útfyllts gátlista. Í öðrum tilvikum hefur skólinn tilkynnt ráðuneytinu um að hann ætli að setja á fót nýtt nám. Dæmi er þó um að slík tilkynning hafi ekki borist. Í einu tilviki hafði skólinn fengið vilyrði ráðherra fyrir náminu. Síðar var ráðuneytinu sent

bréf þar sem lauslega var gerð grein fyrir nýju námi án þess þó að nefnd væru þau atriði sem fram koma í gátlista. Starfshópur um nýjungar í háskólakennslu fjallaði um bréfið og fékk það jákvæða afgreiðslu. Hópurinn gerði ekki athugasemdir við það að ekki væri gerð grein fyrir öllum þeim atriðum sem eru í áðurnefndum gátlista.

Viðskiptaháskólinn á Bifröst hefur í öllum tilvikum sent ráðuneytinu upplýsingar um nýjar námsbrautir og hafa þær verið í samræmi við gátlistana. Umsóknirnar hafa síðan fengið umfjöllun innan ráðuneytisins.

Háskólinn á Akureyri sendi ekki upplýsingar í samræmi við gátlista þegar hann ákvað að bjóða upp á nám í lögfræði og félagsvísindum fyrr en þremur mánuðum eftir að námið var hafið. Því virðist það nánast hafa verið formsatriði hjá skólanum að senda menntamálaráðuneytinu upplýsingar um umræddar námsleiðir. Rektor skólans hafði þó áður fengið vilyrði ráðherra fyrir námi í ofangreindum greinum.

Listaháskóli Íslands hefur byggt námsframboð sitt á samningi um uppbyggingu listmenntunar á háskólastigi sem skólinn gerði við menntamálaráðuneytið árið 1999. Skólinn hefur að öðru leyti sent ráðuneytinu upplýsingar í samræmi við gátlista þess, þegar nýtt nám var í burðarliðnum.

Menntamálaráðuneytið vill láta þess getið að skólar hafi í öllum tilvikum haft samráð við sig þegar nýjar námsleiðir hafa verið skipulagðar.

Eins og rakið hefur verið hér að framan hafa þó aðeins fjórir skólar sent ráðuneytinu formlega umsókn eða tilkynningu um nýja námsleið. Á tímabilinu 1999-2004 hafa þó allir skólarnir 7 sem undir ráðuneytið heyra bætt við sig námsleiðum að nýrri prófgráðu.

Ástæðu þessa má efalaust rekja til þess að ekki lá að fullu ljóst fyrir milli ráðuneytisins og skólanna allra hvenær þeim bæri að senda ráðuneytinu umræddar upplýsingar. Enn fremur hefur ráðuneytið látið þess getið að það hafi undanfarin ár ekki gengið hart eftir því að skólar skiluðu inn upplýsingum um nýtt nám. Þetta sé að breytast og nú komist enginn skóli upp með það að hefja nýtt nám án þess að ræða áður við ráðuneytið.

Þess má geta að í nýjum samningum HA, HÍ, THÍ og KHÍ við menntamálaráðuneytið er sérstakt ákvæði um að skólarnir kynni

ráðuneytinu áform sín hyggist þeir breyta námsframboði sínu verulega. Áformin skulu kynnt með tilliti til þess hvernig breytingarnar falli að ákvæðum samningsins og stefnu stjórnvalda um framboð á háskólanámi og fjármögnun þess. Í viðauka við nýju samningana við skólana fylgir nú prófgráðulisti hvers skóla þannig að ekki fari milli mála hvaða námsleiðir eða prófgráður falla undir samningana. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu fær nýtt nám sem ekki er tilgreint í prófgráðulista með viðkomandi samningi sérstaka umfjöllun ráðuneytisins.

Stjórnun á námsframboði í samningum

Ráðuneytið hefur svarað fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um stefnu þess um námsframboð á þá leið að það hafi í samningum við skólana skilgreint nemendafjölda eftir reikniflokkum. Ekki hafi verið farin sú leið að tilgreina að ráðuneytið hyggist greiða fyrir svo og svo marga nemendur í tilteknum námsgreinum eða brautum og stýra þannig námsframboði við skóla.

Þetta má til sanns vegar færa. Samt sem áður er það svo að með fjárveitingum og reglum er um þær gilda takmarkar ráðuneytið möguleika skólanna til að auka námsframboð í öðrum reikniflokkum en samið hefur verið um. Sérstaklega á þetta við ef skóli vill bjóða upp á nám í dýrari reikniflokki en um er samið í samningi skólans við ráðuneyti.

Almennt greina samningar ráðuneytisins við einstaka skóla ekki sérstaklega frá því hvaða námsbrautir skuli vera við skólann. Þeir nefna einungis að kennslan verði fjármögnuð eftir þeim reikniflokkum sem tilteknir eru. Reikniflokkarnir eru aftur vísun á tiltekinn hóp námsgreina, sjá umfjöllun í fjórða kafla.

Í einstaka samningum er þó sérstaklega kveðið á um námsframboð með einum eða öðrum hætti.

Í samningi við HÍ frá 1999 kemur fram í 2. gr. að skólinn skuli á samningstímanum fjölga útskrifuðum kennaraefnum í raungreinum. Samkvæmt upplýsingum frá HÍ voru útskrifuð kennaraefni í raungreinum á bilinu 5 til 10 á ári frá 2000 til 2002. Árið 2003 voru þau aftur á móti 15 talsins. Því má segja að fjölgun hafi orðið á tímabilinu.

Í nýjum samningi ráðuneytisins við HÍ frá því í desember 2003 kemur fram (í c. lið 3. gr.) að skólinn skuli styrkja grunnnám samfara enn frekari uppbyggingu meistara- og doktorsnáms.

Stefnt sé að því að meistara- og doktorsnám eflist hlutfallslega á tímabilinu.

Í samningi við HA frá ársbyrjun 2001 kemur fram að skólinn skuli bæði fjölga nemendum sínum og byggja upp háskólanám sem taki mið af þörfum landsbyggðar fyrir háskólamenntað fagfólk. Ljóst er að skólinn hefur staðið við þá kröfu að fjölga nemendum sínum því ársnemendum hefur fjölgað úr 488 árið 2000 í 978 árið 2003. Einnig hefur námsframboð við skólann aukist. Eins og fram kemur í töflu 8 hefur skólinn bætt við 12 prófgráðum frá árinu 1999.

Í samningi við KHÍ frá 1999 eru aðilar sammála um að skólinn skuli stuðla að aukinni sérhæfingu á kjörsviðum skólans og samræma námskeið milli skora í grunndeild til að koma á heildstæðu námsframboði í skólanum.

Skólinn hefur á samningstímanum aukið til muna framboð á viðbótarnámi á sérsviðum og hafa 11 prófgráður bæst við frá árinu 1999. Í skýrslu KHÍ til menntamálaráðuneytis frá september 2003 um samning ráðuneytisins og skólans um kennslu og fjárhagsleg samskipti kemur fram að unnið hafi verið að samhæfingu námskeiða milli brauta í grunndeild þannig að 15 eininga kjarni sé sameiginlegur flestum námsbrautum.

Í samningi ráðuneytisins við THÍ frá ágúst 2001 eru aðilar sammála um að skólinn skuli takmarka námsframboð sitt. Í viðauka við samninginn frá júní 2003 er kveðið á um að sú nemendaaukning sem hafi verið samþykkt verði í tækni- og heilbrigðisgreinum sem muni verða sérstaða skólans til framtíðar. Skólinn hefur ekki aukið við námsframboð sitt frá árinu 2001. Ekki eru til tölur um nemendaaukningu í tæknigreinum fyrir haustönn 2003.

Samningur ráðuneytisins við Háskólann í Reykjavík frá í maí 2000 kveður á um að skólinn skuli „auka framboð tengdra fræðigreina“. Skólinn hefur aukið til muna námsframboð sitt og frá 1999 hefur prófgráðum við hann fjölgað um 11.

Samningur ráðuneytisins við VHB frá í janúar 2001 kveður einnig á um að skólinn skuli auka framboð tengdra fræðigreina. Skólinn hefur bætt við 6 nýjum prófgráðum frá því 1999.

Mismunandi áherslur um fjölgun námsbrauta koma fram í samningi ráðuneytisins við THÍ annars vegar og í samningum þess við Háskólann í Reykjavík og Viðskiptaháskólann á Bifröst hins veg-

ar. Svo virðist sem það hafi verið ætlun ráðuneytisins árið 2001 að nemendum við Tækniháskólann fjölgaði ekki.

Í samningi ráðuneytisins við Listaháskóla Íslands frá því í nóvember 2001 er kveðið á um að skólinn skuli á samningstímnum setja á laggirnar tónlistardeild og hönnunardeild sem bjóði upp á nám í arkitektúr. Jafnframt muni skólinn efla þær deildir sem fyrir eru. Skólinn hefur uppfyllt þessar kröfur um námsframboð.

Landbúnaðarráðuneytið

Ekki hafa verið skilgreindar kröfur til þeirra skóla sem heyra undir landbúnaðarráðuneytið líkt og í gátlista menntamálaráðuneytisins. Aftur á móti segir í 13. gr. laga um búnaðarfræðslu að landbúnaðarráðherra skuli að fengnum tillögum búfræðsluráðs staðfesta námsskrár landbúnaðarskólanna.

Eins og kemur fram í töflu 8 hafa 15 nýjar námsgráður bæst við þær sem fyrir voru við landbúnaðarskólana á undanförunum árum. Fjölgunin varð nær öll eftir að Hólaskóli og Garðyrkjuskólinn að Reykjum fengu heimildir til að bjóða upp á B.S. nám og diplómnám á háskólastigi á grundvelli nýrra reglugerða um skólana.

5.2 Stjórnun námsframboðs skóla í samanburðarlöndunum

Noregur

Í norskum lögum um háskólastigið segir í 46. gr. að háskóli ákveði sjálfur hvaða námsgreinar og námsleiðir til prófgráðu hann býður upp á. Gildir þetta jafnt um nám til fyrstu prófgráðu sem framhaldsnám.⁴¹

Aðrir skólar á háskólastigi hafa heimild til að ákveða námsframboð sitt til fyrstu prófgráðu. Þær stofnanir sem ekki hafa heimild til að veita doktorsgráður þurfa að leita til ráðuneytisins óski þær eftir að setja á stofn slíkt nám. Menntamálaráðuneytið

⁴¹ Sjá Lov om universiteter og højskoler.

getur ekki veitt leyfi til að hefja nám sem ekki hefur fengið vottun eða leyfi frá NOKUT.

Í fyrirmælum norska menntamálaráðuneytisins um vottun, mat og viðurkenningu á námsframboði og skólum á háskólastigi er tilgreint hvernig NOKUT skuli vinna sín störf. Í 9. gr. fyrirmælanna er kveðið á um vottun á námsframboði. Þá útnefnir stofnunin sérfræðinga á sviði matsfræða, gæðatryggingar (*kvalitetssikring*) og þess fræðasviðs sem við á hvert skipti. Umræddir sérfræðingar meta umsóknina og skila stofnuninni og ráðuneytinu skýrslu þar sem fram kemur hvort viðkomandi námsleið hafi verið samþykkt. NOKUT hefur einnig sett sér reglur um þau skilyrði sem sett eru fyrir vottun á námi og prófgráðum til diplómgráðu, fyrstu háskólagráðu, meistaragráðu og doktorsgráðu.⁴²

Eftir tilmælum frá NOKUT getur ráðuneytið afturkallað leyfi skóla til að veita prófgráður ef sýnt er að skólinn hafi ekki yfir að ráða fullnægjandi gæðatryggingarkerfi.

Holland⁴³

Þarlend lög um háskólamenntun og rannsóknir gefa skólunum frelsi til að ráða námsframboði sínu. Samkvæmt upplýsingum frá hollenska menntamálaráðuneytinu hefur ekki verið sett opinber stefna þar sem kveðið er á um forgangs röðun námsleiða eða brauta. Skólar á háskólastigi í Hollandi bera sjálfir ábyrgð á eftirliti með gæðum kennslu og rannsókna.

Frá og með árinu 2003 er lögbundið að allar námsleiðir og prófgráður þeim fylgjandi skulu vera vottaðar (*accredited*) af sérstakri stofnun, *the Netherlands and Vlaanders Accrediaton Organization (NVAO)*, sem fylgist með gæðum kennslu og rannsókna. Vottunin skal endurnýjuð á 6 ára fresti. Við mat á námsbrautum er miðað við alþjóðlega staðla. Bæði ríkisskólar og skólar sem reknir eru af einkaaðilum þurfa að hafa námsleiðir og prófgráður sínar vottaðar til að geta veitt prófgráður. Vottunin er einnig forsenda opinberra fjárveitinga til kennslu en slíkar fjárveitingar eru aðeins til skóla í ríkiseigu.

⁴² Sjá 3. gr. Forskrift om kriterier for akkreditering av institusjoner og standarder og kriterier for akkreditering av studietilbud i Norsk høgre utdanning, maí 2003.

⁴³ Byggt á upplýsingum frá hollenska menntamálaráðuneytinu 25. febrúar 2004. Einnig skýrslunni: *Higher Education in the Netherlands*, 6 kafla.

Þetta kerfi mun leysa af núverandi gæðaeftirlitskerfi sem tók gildi árið 1986. Það kerfi byggði á því að gerðar voru úttektir á 6 ára fresti á hverri námsleið til prófgráðu. Úttektir þessar hafa verið á ábyrgð samtaka háskóla (VSNU) og fagháskóla í Hollandi (HBO-Raad).⁴⁴ Ef úttekt sýndi fram á að tiltekin námsleið uppfyllti ekki gæðakröfur og ljóst var að ekki höfðu verið gerðar úrbætur að nokkrum árum liðnum gátu stjórnvöld tekið umrædda námsleið og prófgráðu út af lista um viðurkenndar gráður. Það hafði þær afleiðingar að viðkomandi skóli fékk ekki fjárveitingar til kennslunnar né höfðu nemendur rétt á því að fá styrki til námsins.

Frá og með kennsluárinu 2004-2005 verða nýjar námsbrautir að hafa að fengið viðurkenningu frá NVAO um gæði áður en þær eru settar á fót.

Bretland

Í Bretlandi er það á valdi hvorrar skólastofnunar að ákveða framboð á námsleiðum. Almennt hafa skólarnir fjölbreytt framboð námsleiða til fyrstu háskólagráðu, meistaragráðu og doktorsgráðu. Einnig er í mörgum skólum boðið upp á diplómnám. Af sögulegum ástæðum hefur námsframboð við skóla á háskólastigi byggt á aðgreiningunni milli þeirra skóla er báru heitið *university* fyrir árið 1992 og þeirra sem fengu heitið eftir þann tíma.

Stjórnvöld hafa þó haft áhrif á námsframboð á óbeinan hátt. Til að mynda hefur það verið stefna breskra stjórnvalda undanfarin ár að fjölga nemendum á háskólastigi og gera eldra fólki kleift að stunda þar nám, sérstaklega með vinnu. Skólarnir hafa svarað þessu með því að bæta við framboð sitt á námsleiðum, sérstaklega til fyrstu námsgráðu og diplómgráðu. Bæði gömlu háskólarnir og þeir sem áður hétu *politechnics* hafa aukið nemendafjölda sinn með þessu móti.

Sú stofnun er hefur umsjón með gæði háskólanáms í Bretlandi (*Quality Assurance Agency*) gerir gæðaúttektir á skólunum, m.a. er skoðað hvort námsleiðir sem í boði eru uppfylli gæðakröfur. Ætlunin er að gera úttekt á hverri stofnun á 6 ára fresti. Ef hún uppfyllir ekki kröfur fer í gang ákveðið eftirlitsferli með henni þar sem áhersla er lögð á að atriði sem eru í ólagi séu lögð að opinberum kröfum.⁴⁵

⁴⁴ Sjá upplýsingar á heimasíðu VSNU: <http://www.vsnu.nl>

⁴⁵ Sjá nánar handbók um gæðaúttektir hjá breskum skólum á háskólastigi: http://www.qaa.ac.uk/public/inst_audit_hbook/audit_handbook.pdf

Samantekt

Framboð á háskólanámi hefur aukist mikið á undanförunum árum og má m.a. merkja það á fjölgun viðurkenndra prófgráða. Mest er fjölgunin í framhaldsnámi og munar mestu um fjölgun gráða við HÍ en einnig hafa landbúnaðarskólarnir bætt við samtals 15 prófgráðum.

Stefna menntamálaráðuneytisins er að skólarnir hafi sjálfir sem mest sjálfðæmi um það hvaða námsleiðir þeir bjóði upp á með þeim takmörkunum sem koma fram í samningum við ráðuneytið. Skólarnir sjálfir hafa í nær öllum tilvikum haft frumkvæði að nýjum námsbrautum. Í sumum tilvikum má rekja þær til þess að skólarnir hafa brugðist við þörf fyrir nám sem þeir hafa talið að vantaði. Ráðuneytið hefur almennt ekki metið samfélagslega þörf fyrir tiltekna háskólamenntun nema í einu tilviki þegar þörf fyrir grunnskólakennara var metin árið 1999.

Í samningum háskólanna við ráðuneytið um það hvaða námsleiðir séu í boði er almennt ákvæði um að gerður verði sérstakur viðauki ef bætt er við námsleið sem hafi aukinn kostnað í för með sér. Í samningum við sjálfseignarstofnanir er einnig ákvæði um að ráðuneyti samþykki nýjar námsleiðir á framhaldsstigi. Ráðuneytið hefur í bréfi til allra skólanna sagt að það viðurkenni ekki nýjar námsleiðir nema ráðuneytið hafi fjallað formlega um þær. Menntamálaráðuneytið hefur því eftirlit með því að nýtt nám þeirra skóla er undir það heyrja uppfylli gæðakröfur. Hvenær um nýtt nám er að ræða hefur verið nokkuð óljóst, enda hugtakið í mótun á undanförunum árum að sögn ráðuneytisins. Enda sýnir framkvæmdin að aðeins fjórir af sjö skólum hafa skilað inn upplýsingum um nýjar námsbrautir og ráðuneytið hefur ekki gengið hart eftir því að fá þær upplýsingar frá þeim er ekki skiluðu þeim inn.

Námsframboð við landbúnaðarskólana er tiltekið í lögum um búnaðarfræðslu og reglugerðum um einstaka skóla. Ráðherra staðfestir námsskrár fyrir hverja námsbraut að fengnum tillögum búfræðsluráðs. Frumkvæði að nýjum námsbrautum hefur jafnan komið frá skólunum og enn fremur hafa nýjar námsbrautir orðið til þannig að þær hafa verið færðar af framhaldsskólastigi upp á háskólastig. Þær byggja því oft á margra ára grunni. Dæmi um nám sem tilheyrir nú háskólastigi skv. upplýsingum frá Hólaskóla er nám á fiskeldisbraut sem var síðastliðið haust á framhaldsskólastigi.

Í Bretlandi ákveða skólar sjálfir hvaða námsleiðir og prófgráður þeir bjóða upp á. Sérstök stofnun fylgist með því að námsleiðir sem í boði eru uppfylli gæðakröfur og er ætlunin að úttektir verði gerðar á 6 ára fresti. Í Hollandi er svipað kerfi, þó þannig að frá og með næsta skólaári verður ekki hægt að setja á fót nýtt nám nema skóli geti sýnt fram á að námsbrautin og prófgráðurnar sem veittar eru uppfylli gæðakröfur. Sérstök stofnun vottar gæði námsbrautanna.

Í Noregi hafa háskólar (*universitet*) heimild til að setja á fót nýjar námsbrautir og prófgráður. Aðrir skólar þurfa að leita til sérstakrar stofnunar ef þeir vilja setja á fót námsbraut sem er lengri en tvö ár og fá þeir til þess leyfi að uppfylltum gæðakröfum. Skólar sem reknir eru af einkaaðilum þurfa alltaf að sækja til stofnunarinnar til að fá vottun og heimild til að setja nýtt nám á fót.

6 Nemendafjöldi við háskóla

Menntamálaráðuneytið gerði á árunum 1999-2001 kennslusamninga við alla skóla á háskólastigi sem heyra undir það. Þar var tiltekið hámark ársnemenda skólanna til næstu þriggja ára.

Menntamálaráðuneytið gerði ráð fyrir almennri fjölgun á háskólastiginu og var nemendum skipt í fimm reikniflokka náms en ekki eftir námsgreinum eða brautum. Ráðuneytið hefur haft þá stefnu að ákveða ekki eða njörva niður fjölda nemenda í ákveðnum deildum eða námsgreinum. Háskólarnir hafa haft nokkuð sjálfðæmi í þeim efnum með ákveðnum takmörkunum sem birtast í samningum við ráðuneytið.

Fjöldi nemenda í skólum sem heyra undir landbúnaðarráðuneytið hefur ráðist af eftirspurn eftir námi í búnaðarfræðum og þeim fjárheimildum sem Alþingi hefur samþykkt.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands voru skráðir nemendur á háskólastigi rúmlega 7 þús. árið 1993 en á árinu 2002 tæplega 14 þús. Á um tíu ára tímabili hefur slíkum nemendum því fjölgað um 98%.

Tafla 11. Fjöldi skráðra nemenda á háskólastigi⁴⁶

Ár	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fjöldi	7.020	7.377	7.475	7.909	8.372	8.782	10.064	10.468	11.883	13.887

Þess má geta að séu virkir nemendur taldir fæst önnur niðurstaða. Árið 2002 voru virkir nemendur á háskólastigi rúmlega 8.900 talsins en skráðir nemendur í heild tæp 13.900.

Skráðum stúdentum í háskólanámi hefur fjölgað mjög í öðrum Evrópulöndum frá 1975/1976 en að meðaltali meira en tvöfaldaðist tala stúdenta til ársins 2000. Í fimm löndum, Íslandi, Finnlandi, Grikklandi, Írlandi og Spáni, fjölgaði skráðum nemendum á háskólastigi a.m.k. um 300% á þessu tímabili.⁴⁷

⁴⁶ Heimild. Hagstofa Íslands. Um er að ræða alla nemendur sem flokkast með „námsstig“ hærra en 299. Nokkur hluti þessara nemenda eru í námi sem flokkast sem háskólanám án háskólagráðu.

⁴⁷ Eurydice Key Data on Education, 2002 kafli F.

Sé sjónum aftur á móti beint að fjölda útskrifaðra nemenda sýna gögn OECD að 26% landsmanna á aldrinum 25 til 34 ára höfðu útskrifast af háskólastigi árið 2001. Þetta er svipuð tala og í löndunum sem notuð hafa verið til samanburðar í skýrslu þessari, nema Noregi, en þar var hlutfallið 38 af hundraði sama ár. Þess má geta að Svíþjóð og Finnland eru á sama báti og Noregur hvað útskrifaða nemendur varðar þetta ár.⁴⁸

6.1 Inntökuskilyrði

Ákveðnar kröfur eru gerðar til þeirra sem vilja hefja háskólanám. Þær má m.a. finna í lögum sem Alþingi hefur sett, reglugerðum og reglum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra og í reglum einstakra háskóla.

Nám til fyrstu háskólagráðu

Í 6. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla eru kröfur til þeirra sem vilja hefja háskólanám tilgreindar. Þar kemur fram að sá aðili sem óskar eftir að hefja nám í íslenskum háskóla skuli hafa lokið stúdentsprófi, öðru sambærilegu prófi eða búa yfir jafngildum þroska og þekkingu að mati stjórnar viðkomandi skóla. Meginákvæðið um inntökuskilyrði til háskólanáms í skólum er heyra undir landbúnaðarráðuneytið er að finna í 10. gr. laga um búnaðarfræðslu nr. 57/1999 og er það sambærilegt við ákvæðið í háskólalögnum.

Það er því ekki algilt skilyrði að umsækjandi hafi lokið stúdentsprófi en þó er algengast að svo sé. Margir skólar hafa sett sér viðmiðunarreglur þegar meta skal hvort aðili uppfylli það skilyrði að búa yfir jafngildum þroska og þekkingu. Oft er t.d. krafu um að umsækjandi hafi náð tilteknum aldri, hafi tiltekna starfsreynslu og hafi lokið í einhverjum tilteknum árafjölda í framhaldsskóla. Enn fremur var dæmi um að krafist væri meðmæla.

Í eftirfylgjandi töflu sem nær til tveggja síðustu ára sést hlutfall þeirra sem uppfylltu skilyrði um að hafa stúdentspróf eða sambærilegt próf og hinna sem stjórn viðkomandi skóla taldi búa yfir jafngildum þroska og þekkingu. Upplýsingarnar fengust frá nemendaskráum hvers skóla um sig.⁴⁹

⁴⁸ Education at a Glance, 2003, bls 54.

⁴⁹ Garðyrkjuskóli ríkisins að Reykjum er ekki með þar sem engir nemendur hafa enn stundað nám á háskólastigi

Tafla 12. Hlutfall nýnema með stúdentspróf af heild árin 2002 og 2003⁵⁰

	Fjöldi nýnema árin 2002-2003	Stúdentspróf/ sambærilegt	Metnir inn á grundvelli þroska og þekkingar
Háskóli Íslands	5990	96%	4%
Háskólinn á Akureyri	964	64%	36%
Kennaraháskóli Íslands	1076	77%	23%
Tækniháskóli Íslands	448	92%	8%
Listaháskóli Íslands	223	95%	5%
Háskólinn í Reykjavík	1175	96%	4%
Viðskiptaháskólinn á Bifröst	165	99%	1%
Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri	62	92%	8%
Hólaskóli	83	31%	69%

Taflan sýnir að þrír skólar skera sig úr hvað varðar hlutfall nýnema sem metnir eru inn á grundvelli þroska og þekkingar á árunum 2002 og 2003. Hæsta hlutfallið er hjá Hólaskóla um 70% en Háskólinn á Akureyri tók inn 36% nýnema á grundvelli þessarar reglu og Kennaraháskólinn 23%. Hlutfall annarra skóla er frá 1% og upp í 8% þessi ár.

Enn fremur segir í 2. mgr. 6. gr. háskólalaga og í 2. mgr. 10. gr. búfræðslulaga að tryggja skuli að inntökuskilyrði í háskóla og námskröfur svari jafnan til þess sem krafist er í viðurkenndum háskólum á sambærilegu sviði erlendis.

Þá er skólum veitt heimild í háskólalögum og búfræðslulögum til að ákveða sérstök viðbótarinntökuskilyrði ef þörf gerist, þar á meðal að láta nemendur sem uppfylla almennar kröfur gangast undir inntökupróf eða stöðupróf. Í þeim lögum sem giltu áður gátu allir skólar á háskólastigi nema Háskóli Íslands gert viðbótarkröfur til umsækjenda um nám. Með lögnum sem samþykkt voru 1997 var öllum skólum veitt þessi heimild.

Algennt er að gerðar séu meiri kröfur til umsækjanda en hinar almennu kröfur. Þær koma fram í reglugerðum eða reglum einstakra skóla. Oft er kveðið á um auknar bóklegar kröfur. Þannig hefur raunvísindadeild Háskóla Íslands t.d. samþykkt auknar kröfur í sumum greinum, til að mynda að nemendur skuli hafa lokið stúdentsprófi af náttúrufræðibraut eða annarri sambærilegri braut. Þá eru einnig dæmi um að gerðar séu verklegar kröfur, t.d. eins og í tæknideild Tækniháskóla Íslands. Þá

við skólann.

⁵⁰ Miðað er við tölur um inntöku fyrir skólaárin 2002-2003 og 2003-2004. THÍ, VHB, LBH og Hólaskóli bjóða einnig upp á nám á framhaldsskólastigi. Í þessari töflu eru þó aðeins taldir þeir sem stunda nám á háskólastigi.

eru haldin inntökuþróf í læknisfræðiskor og sjúkraþjálfunarskor Háskóla Íslands til að velja nýnema og ráða niðurstöður þeirra hverjir komast að. Aðeins tiltekinn fjöldi fær að hefja þar nám en læknadeild leggur fyrir háskólaráð tillögur um fjölda stúdenta sem unnt er að taka til náms.

Framhaldsnám

Á undanförunum árum hefur framhaldsnám við háskóla héraðs færst mjög í vöxt og nú bjóða 7 skólar upp á slíkt nám. Í lögum um háskóla er ekki að finna ákvæði um inntökuskilyrði til framhaldsnáms en þó segir í 2. mgr. 6. gr. laga um háskóla að tryggja skuli að inntökuskilyrði í háskóla og námskröfur svari jafnan til þess sem krafist er í viðurkenndum háskólum á sambærilegu sviði erlendis.

Háskólar sem bjóða upp á framhaldsnám hafa sett sér reglur um inntökukröfur. Inntökuskilyrðin eru mjög sambærileg á milli skólana. Fyrsta skilyrðið er venjulega að nemandi hafi lokið B.S. eða B.A. prófi eða samsvarandi prófi. Stundum er krafa um að nám til fyrstu gráðu sé á sambærilegu sviði og framhaldsnámið. Hins vegar er mismunandi hvort krafa er gerð um að umsækjandi hafi lokið fyrsta stigs háskólaprófi með fyrstu einkunn. Þá eru dæmi um að gerð sé krafa um starfsreynslu. Við inntöku í doktorsnám eru kröfurnar jafnan að umsækjandi hafi lokið kandidateprófi, meistaraprófi eða embættisprófi og þá venjulega með fyrstu einkunn.

Gerð var könnun á því hvort nemendur uppfylltu inntökukröfur. Óskað var eftir upplýsingum frá Háskóla Íslands, Háskólanum í Reykjavík og Viðskiptaháskólanum á Bifröst um nemendur sem hófu framhaldsnám síðastliðið haust. Hjá Háskóla Íslands voru þó einungis þrjár greinar valdar af handahófi. Samtals var óskað eftir upplýsingum um 252 nemendur en árið 2003 voru 1640 nemendur skráðir til framhaldsnáms við alla skóla á háskólastigi í landinu skv. tölum Hagstofunnar. Niðurstaða þessarar könnunar var að nær undantekningarlaust uppfylltu nemendur þær inntökukröfur er skólarnir höfðu sett.

6.2 Fjöldatakmarkanir

Eitt af meginmarkmiðum stjórnvalda hefur verið auka sjálfstæði skólanna, þar á meðal að veita þeim heimild til fjöldatakmarkana. Þannig er Háskóla Íslands er t.d. veitt heimild í 2. mgr. 13. gr. laga um skólann nr. 41/1999 að takmarka fjölda stúdenta í grunn- og framhaldsnámi. Ákvarðanir um fjöldatakmarkanir eru teknar af stjórn/háskólaráði skólanna, venjulega að fenginni tillögu hlutaðeigandi deildar. Í reglugerðum þeirra háskóla sem heyra undir landbúnaðarráðuneytið, þ.e. Hólaskóla og Garðyrkjuskóla ríkisins, er kveðið á um að þeir geti að fengnu samþykki landbúnaðarráðherra takmarkað fjölda þeirra sem hefja nám við skólana.

Atriði sem geta haft áhrif á fjölda nemenda eru skortur á aðstöðu til kennslu, t.d. hefur Háskóli Íslands gefið þær skýringar á beitingu heimilda til fjöldatakmarkana við skólann að þær séu í öllum tilvikum til komnar vegna skorts á aðstöðu til að kenna fleiri stúdentum, einkum sé viðunandi aðstaða til verklegs náms bundin tilteknum stofnunum eða takmörkuðum hópi þeirra sem sinnt geta handleiðslu í slíku námi.⁵¹

Gera verður greinarmun á tvenns konar fjöldatakmarkunum. Annars vegar er um að ræða fjöldatakmarkanir sem felast í samkeppnisprófum við lok haustmíssis þar sem einungis ákveðinn fjöldi fær að halda áfram námi. Þessi háttur er hafður í hjúkrunarfræði og tannlæknisfræði í Háskóla Íslands. Hins vegar eru fjöldatakmarkanir til að komast í nám við háskóla. Þá sækja fleiri um skólavist en fá inngöngu. Eftirspurn eftir námi er meira en framboðið. Allir umsækjendur geta hins vegar uppfyllt þau skilyrði sem skólarnir setja. Enn fremur má nefna að í reynd er ákveðin fjöldatakmarkun fólgin í því að mikið fall er oft á haustmísseri á fyrsta námsári til fyrstu háskólagráðu, eins og t.d. hefur verið í almennri lögfræði í lagadeild Háskóla Íslands.

Þegar um er að ræða fjöldatakmarkanir til að geta hafið tiltekið háskólanám hafa skólarnir farið nokkrar leiðir til að velja þá sem fá inngöngu. Hægt er að hafa inntökupróf og láta röð einkunna ráða því hverjir fá að hefja nám. Þá er algengt að umsækjendur séu metnir út frá fyrirfram ákveðnum atriðum, t.d. árangri í fyrra námi eða starfsreynslu. Svo eru dæmi um að

⁵¹Svar menntamálaráðherra við fyrirspurn Össurar Skarphéðinssonar um fjöldatakmarkanir í Háskóla í Íslands. 130. löggjafarþing 2003-2004. Þskj. 385 – 215. mál.

tekið sé tillit til þess á hvaða braut framhaldsskólástúdentar hafa stundað nám.

Við val á nemendum í framhaldsnám hafa aðallega verið lögð til grundvallar tiltekin viðmið, t.d. einkunn á fyrsta háskólaprófi, viðbótarmenntun og starfsferill. Enn fremur er dæmi um að við val á umsækjendum hafi verið lögð áhersla á að mynda hóp með ólíkan menntunarlegan bakgrunn og ólíka starfsreynslu.

6.3 Kennslusamningar

Fyrstu samningar menntamálaráðuneytisins við háskólana um kennslu voru gerðir á árunum 1999-2001 en flestir þeirra hafa nýverið verið endurnýjaðir. Í þeim er kveðið á um fjölda ársnemenda⁵² sem skólar fá greitt fyrir og skiptingu þeirra niður á fræðasvið og reikniflokka. Ekkert bannar skólunum þó að taka inn fleiri nemendur. Hitt er óljóst hvort þeir fái frekari fjárveitingar. Fjöldi ársnemenda í samningunum byggðist á áætlunum um fjölda nemenda og reynslu undanfarinna ára. Sú mikla nemendafjölgun sem hefur orðið á síðustu árum kom á óvart en fyrir árið 1999 hafði t.d. verið lítil fjölgun í Háskóla Íslands. Í eftirfarandi töflu er fjöldi ársnemenda sem kveðið er á um í samningunum öllum borinn saman við rauntölur skólanna.⁵³

Tafla 13. Heildarársnemendur í samanburði við ætlaðan fjölda þeirra árin 2000 til 2003⁵⁴

Ár	Skv. samningum	Rauntölur	Mismunur fjöldi	Frávik
2000	5760	5472	-288	-5%
2001	7435	7317	-118	-2%
2002	7770	8371	601	8%
2003	8740	9406	666	7%

Fyrsti samningurinn var gerður við Háskóla Íslands árið 1999 en á árunum 2000-2003 hefur hlutdeild skólans í heildarfjölda ársnemenda þeirra háskóla sem heyra undir menntamálaráðuneytið verið á milli 53-60 prósent. Þegar málið er skoðað sést að fjöldi ársnemenda Háskóla Íslands var strax árið 2001 orðinn meiri en samningur háskólans við menntamálaráðuneytið kvað á um. Samið var um að endurskoða skyldi samninginn um

⁵² Oft er einnig talað um nemendaígildi eða virka nemendur.

⁵³ Listaháskóli Íslands er ekki inni í þessum tölum og ekki heldur nemendaígildi vegna kennslu sem er á framhaldsskólastigi, t.d. í VHB og THÍ.

⁵⁴ Samningar menntamálaráðuneytisins við HA, THÍ og VHB giltu ekki fyrir skólaárið 2000 og því eru tölur frá þeim skólum ekki inni í árinu 2000.

mitt ár 2001. Samkvæmt upplýsingum frá Háskóla Íslands var á árinu 2001 gengið frá viðauka við kennslusamninginn milli Háskóla Íslands og fulltrúa ráðuneytisins. Viðaukinn var þó aldrei staðfestur. Ástæða þess er sú að menntamálaráðuneytið taldi að ekki væri hægt að tryggja viðbótarfjármagn í samræmi við óskir Háskóla Íslands um fjölgun nemenda á sama tíma og verið væri að ganga frá rannsóknarsamningi við háskólann.

Umræddur kennslusamningur var undirritaður 5. október 1999 og skyldi gilda í þrjú ár frá 1. janúar 2000. Í honum var kveðið á um að samningsaðilar skyldu stefna að því að hefja endurskoðun samningsins og gera nýjan samning eigi síðar en hálfu ári áður en hann rynni út. Samkvæmt upplýsingum frá skólanum hófust viðræður um nýjan samning í lok ágúst 2002 en lauk ekki. Samningurinn var síðan framlengdur til eins árs með viðauka sem var undirritaður í byrjun mars 2003. Í honum var ársnemendum fjölgað í 4.500. Að auki var kveðið á um að kæmi í ljós við uppgjör fyrir árið 2003 að ársnemendur reyndust fleiri, mundi menntamálaráðuneytið beita sér fyrir því að háskólanum yrði bætt allt að 450 ársnemenda fjölgun þannig að uppgjör gæti tekið mið af allt að 4.950 ársnemendum í heildina. Rauntölur fyrir árið 2003 reyndust hins vegar vera 5.255 ársnemendur. Háskóli Íslands hefur einungis takmarkað inntöku nemenda í læknadeild og nokkrum skorum félagsvísindadeildar. Háskólinn hefur því tekið inn í aðrar deildir alla sem uppfylla inntökuskilyrði. Skólinn skýrir það að hann hafi ekki takmarkað í samræmi við kennslusamninginn með því að hann hafi á undanförunum árum treyst því að hækkun fengist á háverkum, enda hafi hann ekki fengið nein skilaboð frá menntamálaráðuneyti um að til álita geti komið að takmarka aðgang nemenda að skólanum. Menntamálaráðuneytið hefur hins vegar sagt að það hafi verið vilji til að mæta fjölgun nemenda. Ekki hafa hins vegar verið gerðar neinar skuldbindingar umfram það sem kemur fram í samningum. Skólarnir hafi því ekki mátt treysta því að fjölgun fengist umfram þá. Menntamálaráðuneytið hefur jafnframt bent á að það sé ekki ákvörðun þess að takmarka nemendafjölda í Háskóla Íslands heldur hafi skólinn sjálfur þær heimildir. Fjöldi þeirra ársnemenda sem gefnir eru upp, hvort heldur er í fjárlögum eða í samningum, séu viðmið fyrir framlög og endurspegli lágmarkskröfur til viðkomandi skóla. Geti skóli boðið fleiri nemendum skólavist innan sama fjárhagsramma og án þess að skerða þjónustu sé þeim það heimilt. Skólinn einn geti metið hvort fjölgun nemenda leiði til útgjalda umfram heimildir í fjárlögum eða hvort fjölgunin rúmist innan fjárlaga. Háskóli Íslands hefur gert nýjan kennslusamning sem

undirritaður var 19. desember 2003. Í honum er ekki kveðið á um fjölda ársnemenda og skiptingu þeirra niður á fræðaflokka og reikniflokka heldur mun það verða ákveðið í fjárlögum hvers árs.

Enn fremur má nefna framkvæmd á kennslusamningnum við Háskólann á Akureyri sem var gerður 2001 og gildi í þrjú ár. Í honum var kveðið á um að á samningstímanum skyldi skólinn vinna sérstaklega að því að fjölga nemendum skólans. Skólinn skyldi þó annast kennslu að hámarki 750 ársnemenda. Strax árið 2002 var fjöldi ársnemenda orðinn 813 talsins og því kominn yfir hámark samningsins og árið 2003 var fjöldinn orðinn 978 ársnemendur. Ekki var gerður viðauki við háskólann vegna þessarar fjölgunar en í fjárlögum 2003 var samþykkt að greiða fyrir 886 ársnemendur.

Kennslusamningur við Háskólann í Reykjavík var gerður árið 2000. Á samningstímanum hefur innbyrðis skiptingu ársnemenda á reikniflokka í samningnum við skólann verið breytt. Aðsókn í deildir skólans var með öðrum hætti en gert var ráð fyrir í upphafi sökum þess að mun færri nemendur sóttu um nám í tölvunarfræðum en áætlað var. Háskólinn óskaði því eftir að kennslusamningur yrði endurskoðaður þannig að skipting í reikniflokka gildi ekki og skólanum væri frjálst að taka inn nemendur í viðskiptagreinar svo fremi sem sá fjöldi færi ekki yfir heildarfjölda ársnemenda skv. samningi og féllst menntamálaráðherra á það. Ekki var þó gerður viðauki eða sérstök bókun um hvernig skipting ársnemenda skyldi breytast heldur hefur það ráðist af fjárlögum hvers árs.

Varðandi aðra háskóla má nefna að viðauki var gerður við samning við Kennaraháskóla Íslands árið 2003. Á árinu 2000 og 2003 voru ársnemendur fleiri en samningur skólans kvað á um. Enn fremur var gerður viðauki við samning Tækniháskóla Íslands árið 2003. Ársnemendur skólans skólaárið 2002-2003 voru fleiri en samningur við skólann kvað á um. Ársnemendur Viðskiptaháskólans á Bifröst voru á árunum 2001 og 2002 í samræmi við samning skólans við menntamálaráðuneytið. Á árinu 2003 er hins vegar áætlað að ársnemendur verði fleiri en áður nefndur samningur kveður á um. Listaháskóli Íslands gerði samning í lok árs 2001 og gildir hann til loka árs 2004. Undanfarin tvö ár hafa ársnemendur verið fleiri en samningur kveður á um.

Ef ársnemendur hafa reynst fleiri en samningar kveða á um er mjög mismunandi hvort skólar hafi fengið greitt fyrir þá. Fyrst

ber að athuga að mismunandi er hvort fjárveitingar til skólanna í fjárlögum hvers árs hafa verið í samræmi við samninga. Dæmi er um að í fjárlagalið háskóla sé miðað við færri ársnemendur en kveðið er á um í samningum. Ef ársnemendur hafa reynst fleiri en forsendur fjárlaga gera ráð fyrir hefur það verið leiðrétt eftir á og háskólinn fengið fjárveitingu af safnlið vegna háskóla og rannsóknastarfsemi í samræmi við fjölda ársnemenda í samningi. Einnig er dæmi um að í fjárlagalið háskóla í fjárlögum hafi verið gert ráð fyrir að skóli fái greitt fyrir fleiri ársnemendur en samningur hefur kveðið á um. Þá er dæmi um að háskóli hafi fengið fjárveitingu í fjárlögum í samræmi við samning. Ársnemendur reyndust síðan mun fleiri en samningur kvað á um og var sú aukning bætt að hluta með greiðslu af áður nefndum safnlið.

Samkvæmt kennslusamningunum er gert ráð fyrir að uppgjör á framlagi ríkisins vegna kennslu fyrir liðið almanaksár skuli fara fram fyrir lok mars næsta ár, hafi skólinn lagt fram nauðsynlegar upplýsingar. Slík uppgjör hafa ekki verið gerð formlega. Með hliðsjón af því fyrirkomulagi sem verið hefur, þ.e. að aðilar geri samninga þar sem kveðið er á um fjölda ársnemenda sem greitt er fyrir, en fjárlög geti síðan kveðið á um annað, er mjög brýnt að slík uppgjör verði gerð með formlegum hætti.

Í samningunum er kveðið á um það að fjárhagslegar skuldbindingar ríkissjóðs séu gerðar með fyrirvara um fjárveitingar Alþingis. Þegar framkvæmd samninganna undanfarin ár er skoðuð virðist sem þeir hafi aðeins verið rammi sem aðilar höfðu til hliðsjónar. Ljóst er þó að sumir skólar hafa innritað í samræmi við tilgreindan fjölda samninganna. Aðrir hafa ekki gert það. Það á sérstaklega við um Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri en ársnemendur þessara skóla hafa verið mun fleiri en upphaflegir samningar kváðu á um. Fram hefur komið að Háskóli Íslands hafi treyst því að hækkun fengist á háþörmum í samningnum enda hafi skólinn ekki fengið nein skilaboð frá menntamálaráðuneyti að til álita kæmi að takmarka aðgang nemenda að skólanum. Nauðsynlegt hefði verið að skýr skilningur hefði verið á milli menntamálaráðuneytisins og Háskóla Íslands um það hvort skólinn ætti að takmarka eða ekki. Það sama má jafnframt segja um Háskólann á Akureyri. Á meðan þetta hefur ekki legið skýrt fyrir hafa samningarnir ekki reynst það stjórnþæki og sá rammi til að skipta fjármunum sem þeim virðist hafa verið ætlað í upphafi.

Nýlega hafa verið undirritaðir samningar milli ríkisháskólanna sem heyra undir menntamálaráðuneytið og eru þeir í samræmi við þann samning sem gerður hefur verið við Háskóla Íslands.

Landbúnaðarráðuneytið hefur ekki gert sambærilega samninga við sína skóla. Hins vegar hefur ráðuneytið gert árangursstjórnunarsamninga við þá skóla sem undir það heyra en í tveimur þeirra er kveðið á um lágmarksfjölda nemenda.

6.4 Samanburðarlönd

Noregur

Í Noregi gilda annars vegar almenn inntökuskilyrði á háskólastig (*generell studiekompetanse*) og hins vegar sérstök inntökuskilyrði sem ráðuneyti eða stjórn viðkomandi skóla setja.

Um almennu inntökuskilyrðin gildir að sá sem óskar eftir að hefja nám á háskólastigi þarf að uppfylla eitt af neðangreindum þremur skilyrðum:

- Hafa lokið 3ja ára framhaldsskólanámi.
- Hafa lokið starfsnámi með sveinsprófi eða lokaprófi.
- Uppfylla svonefnda 23/5 reglu, þ.e. vera orðinn 23 ára og hafa minnst 5 ára starfsreynslu og/eða menntun, eða sambland af hvorutveggja.

Allir umsækjendur skulu auk þessa hafa lokið tilteknum lágmarksundirbúningi í norsku, ensku, samfélagsfögum, stærðfræði og náttúrufræði.

Sérstakar inntökukröfur eru einnig settar í tilteknar námsleiðir. Þetta geta verið kröfur um hagnýta reynslu í faginu, auknar kröfur um undirbúning í ákveðnum fögum eða ákveðna lágmarks-einkunn. Einnig eru inntökupróf í sumar greinar eða sérstök verkefni sem umsækjendur þurfa að leysa.

Norsk lög um háskóla og aðra skóla á háskólastigi fjalla í kafla 9 um stjórnun á inntöku nemenda á háskólastig. Þar segir að stjórn háskóla geti takmarkað inntöku nemenda á námsleið eða hluta hennar þegar geta til að kenna hana eða fjármagn er takmarkað.

Ráðuneytið getur einnig ákveðið fjöldatakmarkanir þegar slíkt þykir nauðsynlegt á grundvelli mats á allri menntun á háskólastigi í landinu. Þegar þannig háttar gefur ráðuneytið út fyrirmæli um það eftir hvaða atriðum umsækjendum um námið skuli raðað.⁵⁵

Inntökuskilyrði í nám á framhaldsstigi fara eftir kröfum hvers skóla um sig (38. gr. laganna).

Ein stofnun, *Samordna Opptak* (SO), hefur umsjón með öllum umsóknum um nám á háskólastigi í Noregi. Stofnunin var sett á laggirnar árið 1993. Eitt umsóknareyðublað gildir fyrir alla skóla og eru umsækjendur beðnir um að forgangsraða námsleið og skólastofnun í allt að 15 sæti. Þegar SO hefur unnið úr umsóknum fær umsækjandi svar með boði um einn skóla, þann sem er efstur á forgangslista viðkomandi og hann uppfyllir kröfur til. Yfir 95% umsækjenda fá inngöngu í einn af þeim skólum sem settir voru í umsókn.

Holland⁵⁶

Fram hefur komið að í Hollandi er háskólastiginu skipt í tvennt. Annars vegar í háskóla (*Universiteit*) og hins vegar svonefnda fagháskóla sem bjóða upp á starfsmenntanáms (*Hogeschool*). Einnig hefur svonefndur *Open University* boðið upp á fjarnám frá árinu 1984.

Sérstök stofnun hefur umsjón með umsóknum um nám á háskólastiginu.⁵⁷

Nemendur sem óska eftir að komast inn í *Hogeschool* þurfa að hafa lokapróf af starfsmenntasviðum framhaldsskóla (HAVO, SBO) eða lokapróf úr framhaldsskóla fyrir þá er ætla í háskóla (VWO). Nemendur sem ætla í háskóla (*Universiteit*) skulu hafa lokið VWO prófinu. Umsækjendum sem eru orðnir 21 árs og ekki uppfylla inntökuskilyrðin gefst kostur á að taka inntökupróf.

Almenna reglan er sú að aðgangur að háskólastiginu er ótakmarkaður ef umsækjendur hafa viðeigandi lokapróf af framhaldsskólastiginu. Skólarnir mega þó setja sérstök aukin inntökuskilyrði þegar nám leiðir til starfsréttinda (*professional qualification*). Í

⁵⁵ Lov om universiteter og højskoler, 39. gr.

⁵⁶ Byggt á upplýsingum úr skýrslunni: *Higher Education in the Netherlands*, júlí 2003 kafla 2. ásamt upplýsingum frá hollenska menntamálaráðuneytinu 25. febrúar 2004.

⁵⁷ Sjá nánar: <http://www.ib-groep.nl>

nokkrum greinum eru fjöldatakmörkanir, svo sem í iðjuþjálfun, ferðamálafræði, blaðamennsku og félagslegri lögfræðiaðstoð.

Þess má geta að ekki eru nein inntökuskilyrði til náms við Opna háskólann.

Takmörkanir á inntöku nemenda eru fólgnar í svokölluðu *numerus fixus* kerfi, en það er þrenns konar :

- *Capacity fixus* setur takmörkanir þegar fjöldi umsókna um tiltekið nám er umfram getu á landsvísu til að kenna það. Þá ákveður ráðherra á hverjum tíma fjölda þeirra plássá landsvísu sem í boði verða í viðkomandi námsgrein.
- *Opleidings fixus* felst í því að ráðherra takmarki inntöku í tiltekna greinar ef sýnt er að fjöldi útskrifaðra í þessum greinum er umfram þörf markaðarins til nokkurra ára.
- *Institutional fixus* felst í því að skólar neiti nemendum um inngöngu ef fjöldi umsækjenda er það mikill að sýnilegt er að gæði kennslunnar verði ekki tryggð.

Þegar nauðsyn er að takmarka inntöku eru nemendur valdir inn í viðkomandi námsgrein með tilteknu samræmdu valkerfi sem tók gildi árið 1999. Það er í stórum dráttum á þá lund að allir nemendur með einkunnina 8 eða hærra á lokaprófi úr framhaldsskóla fá skólavist í þeim skóla sem þeir óska. Aðrir umsækjendur eru flokkaðir eftir einkunnum og síðan er dregið um þau pláss sem eftir eru. Nemendur með hærri einkunnir eiga meiri möguleika á að fá skólavist.

Bretland

Áður hefur komið fram að á breska háskólastiginu eru þrenns konar skólastofnanir: *University*, *College of higher education* og örfáir *University college*. Að auki hafa nokkrar skólastofnanir á framhaldsskólastigi, svonefndar *Further Education Colleges*, heimild til að kenna til háskólagráðu. Almenn inntökuskilyrði á háskólastigið eru tvenns konar, þ.e. annars vegar að nemandi hafi staðist tvö eða þrjú *General Certificate of Education Advanced Level* (GCE A-level). Hins vegar einkunnin C eða hærra í lágmarksfjölda *General Certificate of Secondary Education* (GCSE). Þessi próf samsvara nokkurn veginn íslenska stúdentsprófinu að einingafjölda. Inntökuskilyrði eru þó á valdi hvorrar stofnunar og fer eftir því námi sem í boði er.

Í Bretlandi tekur ein stofnun (*The University and Colleges Admission Services, ACAS*)⁵⁸ á móti nær öllum umsóknum um nám til fyrsta háskólaprófs. Nemandi getur óskað eftir því að sækja um í allt að átta skólum eða námsgreinum. Skólarnir setja mismunandi kröfur um inngöngu og ef fleiri umsóknir berast en pláss eru setja þeir gjarnan aukainntökukröfur, svo sem hærri einkunnir en lágmarkseinkunnir (til að komast inn í læknisfræði þarf oft lokapróf í 3 greinum og þar af einkunnina A í þeim öllum). Einnig getur verið óskað eftir meðmælum frá fyrri kennurum, upplýsingum frá nemendum um ástæður fyrir að sótt er um viðkomandi nám, eða að umsækjendur mæti í sérstök viðtöl. Þegar skóli hefur metið umsóknir sendir ACAS umsækjendum bréf í apríl um það hvort þeir uppfylli kröfur skólans. Þeir eru þá beðnir um að forgangsraða tveimur skólum sem þeir vilja hefja nám í. Ekki er þó um inntöku að ræða fyrir en niðurstöður úr framhaldsskóluprófum liggja fyrir um sumar. Þá fyrst er skólum skylt að taka við þeim nemendum sem náðu tilskilinni einkunn.

Skólarnir geta einnig boðið umsækjanda skólavist þrátt fyrir að hann uppfylli ekki öll skilyrði ef pláss er laust. Hlutfall nemenda sem ekki uppfylla almenn inntökuskilyrði en er samt sem áður veitt inntaka getur verið frá 1% og upp í 70% af heildarfjölda nýnema í viðkomandi skóla.

Þeir sem ekki komast að í þeim skóla eða skólum sem þeir óskuðu helst eftir að fá skólavist í geta keppt um laus pláss í september ár hvert (svokallað *Clearing Scheme*).

ACAS heldur utan um feril hvernar umsóknar og sér um að senda umsækjendum svar. Þeir geta ekki hafnað boði ACAS um skólavist og leitað til annarra skóla en þeirra tveggja sem valdir voru og óskað eftir skólavist þar. Um fjórðungi umsækjenda var neitað um skólavist á háskólastiginu árið 2000 sem setur Bretland í flokk þeirra landa sem setja mestar takmarkanir á inngöngu á háskólastig í Evrópu.⁵⁹ Skólaárið 2002 til 2003 var 20% umsókna um skólavist hafnað.⁶⁰

Eins og áður hefur komið fram í umfjöllun um Bretland er það markmið þarlendrar stjórnvalda að auka fjölda þeirra er nema á háskólastigi og er nú stefnt að því að helmingur þeirra sem þrítugir verða árið 2010 hafi byrjað háskólanám.

⁵⁸ <http://www.ucas.ac.uk/schools/advice/what.html> [skoðað í janúar 2004].

⁵⁹ Higher Education in the United Kingdom, maí 2003.

⁶⁰ Sjá <http://www.universitiesuk.ac.uk/bookshop/downloads/factsummer03.pdf>.

Á sama tíma er það markmið stjórnvalda að gefa ekki eftir hvað gæði námsins varðar.

Samantekt

Nemendum við háskóla hérlendis hefur fjölgað hratt á undanförunum árum. Skráðir nemendur hafa næstum tvöfaldast á einum áratug, voru um 7.000 árið 1993 en tæplega 14.000 árið 2002. Sérstaka athygli vekur fjölgun skráðra nemenda í framhaldsnámi en þeir voru 774 árið 2000 en 1413 árið 2002.⁶¹ Þessar tölur segja reyndar ekki alla söguna þar sem virkir nemendur, þ.e. þeir sem stunda fullt nám og taka próf, eru ekki nema um 64% af heildarfjölda skráðra nemenda.

Í samningum menntamálaráðuneytisins við háskóla um kennslu og fjárhagsleg samskipti er ákveðinn heildarrammur um fjölda nemenda til næstu þriggja ára. Meiri eftirspurn var eftir námi en samningarnir kváðu á um. Sjálfseignarstofnanir og KHÍ takmörkuðu fremur fjölda nemenda í samræmi við samningana en Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri. Að sögn talsmanna HÍ var ástæða þess að skólinn takmarkaði ekki fjölda nemenda í samræmi við samninginn sú að hann hefur treyst því að fá greitt fyrir fleiri ársnemendur og að skólinn hafi ekki fengið nein skilaboð frá menntamálaráðuneytinu um að hann ætti að takmarka inntöku nemenda. Eitt af markmiðum samningsins við HA var að fjölga nemendum, en sú fjölgun varð þó mun meiri en hámarksfjöldi ársnemenda í samningi kvað á um. Ekki hefur verið gerður viðauki við samninginn til að mæta þessum kostnaði heldur leitaði skólinn til fjárlaganefndar og fékk auknar fjárveitingar þaðan. Til að fjölga nemendum við skólann hefur HA tekið inn marga nemendur án stúdentsprófs, en 36% nýnema við skólann 2002-2003 voru teknir inn á grundvelli þess að þeir „búa yfir jafngildum þroska og þekkingu að mati stjórnar viðkomandi háskóla“.

Þegar á heildina er litið hefur framkvæmdin sýnt að samningar ráðuneytisins og skólanna um ársnemendur hafa ekki gengið eftir hvað HÍ og HA varðar. Samanlagt eru þessir skólar með um 66% af heildarfjölda ársnemenda á háskólastigi. Aðrir skólar hafa takmarkað inntöku nemenda sinna með fjöldatakmörkunum. Að framansögðu er ljóst að samningarnir hafa ekki reynst það stjórn-tæki sem gera má ráð fyrir að þeim hafi upphaflega verið ætlað að vera. Svo lengi sem HÍ og HA samanlagt takmarka almennt

⁶¹ Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands. Skráðir framhaldsnemar árið 2003 voru 1640.

ekki inntöku nemenda mun fjöldi nemenda á háskólastigi að mestu ráðast af fjölda þeirra sem óska eftir að hefja háskólanám.

Hvað varðar fjöldatakmarkanir gildir það sama í samanburðarlöndunum og á Íslandi að skólarnir sjálfir hafa heimild til að takmarka fjölda nemenda á einstakar námsbrautir.

Í Noregi er lagaheimild í háskólalögum að menntamálaráðherra ákveði fjöldatakmarkanir þegar hann telur slíkt nauðsynlegt að loknu mati á allri menntun á háskólastigi á landsvísu. Heimildin hefur reyndar aldrei verið notuð í þau 10 ár sem hún hefur verið í lögunum.

Í Hollandi hefur ráðherra sams konar heimildir um að takmarka inntöku en þær eru fólgnar í svokölluðu *Numerus fixus* kerfi. Það er þrenns konar og getur ráðherra takmarkað fjölda umsókna ef skólar landsins megna ekki að kenna námið eða ef sýnt er að fjöldi útskrifaðra í viðkomandi grein er umfram þörf markaðarins. Skólar geta enn fremur neitað nemendum um inngöngu ef fjöldi þeirra er það mikill að sýnilegt er að gæði kennslunnar verði ekki tryggð.

Í Bretlandi hefur á undanförnum árum um 20% umsókna verið hafnað. Þar er eftirspurnin meira en framboðið. Þetta setur landið í flokk þeirra landa sem setja mestar takmarkanir á inngöngu á háskólastig í Evrópu.

Á Íslandi og í samanburðarlöndunum þurfa nemendur að uppfylla almenn skilyrði til að geta hafið nám á háskólastigi. Enn fremur er skólunum í sjálfsvald sett hvort þeir setji aukin skilyrði fyrir inntöku. Ekki liggja fyrir tölur um hlutfall hæfra umsækjenda sem ekki fá inngöngu í háskóla. Hitt er þekkt að hlutfall fólks á aldrinum 25-34 ára sem lokið hefur háskólanámi er 26% á Íslandi, en er til samanburðar 27% í Hollandi, 29% í Bretlandi og 38% í Noregi.⁶²

Í samanburðarlöndunum öllum hefur ein stofnun umsjón með öllum umsóknum um nám til fyrstu háskólagráðu en hérlendis er þetta á forræði hvers skóla um sig. Með því að setja umsjón með inntöku á hendi einnar stofnunar fæst fram hver sé raunveruleg eftirspurn eftir háskólanámi. Með því móti getur nemandi ekki fengið inngöngu nema í einn skóla.

⁶² Education at a Glance bls. 54

Heimildir

A brief guide to degree-awarding powers and university title. The Quality Assurance Agency for Higher Education. Á vefslóðinni: http://www.qaa.ac.uk/aboutqaa/dap/info_for_inst.htm#10 [mars 2004].

Education at a Glance. OECD indicators. OECD 2003.

Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler. Á vefslóðinni: <http://www.dep.no/ufd/norsk/regelverk/lover/045061-200008/index-dok000-b-b-a.html> [janúar 2004].

Forskrift og kriterier for akkreditering av institusjoner og standarder og kriterier for akkreditering av studietilbud i Norsk høgre utdanning NOKUT 2003. Á vefslóðinni: http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/Artikkelbibliotek/Norsk_utdanning/Forskrifter_Kriterier_mm/NOKUTs_forskrift_vedlegg_2.pdf

Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds. Higher Education Founding Council for England 2003: Á vefslóðinni: http://www.hefce.ac.uk/Pubs/hefce/2003/03_29.htm [janúar 2004].

Hagstofa Íslands. Ýmsar tölulegar upplýsingar af vefslóðinni: http://www.hagstofa.is/template_lb_frameset.asp?PageID=311&intPXCatID=154&ifrmsrc=template_lb_content.asp?PageID=362 [jan-mars 2004].

Háskóli Íslands. Stefna og framtíðarsýn. Skýrsla þróunarnefndar Háskóla Íslands. Reykjavík, desember 1994.

Higher Education in the Netherlands. Country Report. umsjón: Petra Boezeroy. Higher Education Monitor. Center for Higher Education Policy Studies CHEPS, júlí 2003. Á vefslóðinni: <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/netherlands.pdf> [desember 2003].

Higher Education in the United Kingdom. Country Report. Umsjón: Henno Theisens. Higher Education Monitor. Center for Higher Education Policy Studies CHEPS, maí 2003. <http://www.>

utwente.nl/cheps/documenten/unitedkingdom.pdf [janúar 2004].

Higher Education reform in England, Wales and Northern Ireland. Factfiles UK. National Foundation for Educational Research, 2000. Á vefslóðinni: http://www.nfer.ac.uk/eurydice/factfiles/factfileuk_reform.asp. [mars 2004].

The Information Database on Education systems in Europe: Eurybase- The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) – 2001-02. Á vefslóðinni: <http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=UK&language=VO> [mars 2004].

Instilling frá kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt- Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning. Á vefslóðinni: <http://www.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/914001-04004/index-inn001-b-f-a.html>

Kaiser, Frans; Vossensteyn, Hans; Koelman, Jos: *Public Funding in Higher education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries.* CHEPS. Enschede, nóvember 2001. Á vefslóðinni: <http://www.minocw.nl/bhw/84/index.html> [nóvember 2003].

Kennsluskrá 2003-2004. Listaháskóli Íslands, 2003.

Kennsluskrá háskólaárið 2003-2004. Háskóli Íslands, kennslusvið. Reykjavík, mars 2003.

Kennsluskrá háskólaárið 2003-2004. Tækniháskóli Íslands. Reykjavík, 2003

Kennsluskrá skólaárið 2003-2004. Hólaskóli, Háskólinn á Hólum í Hjaltadal. Hólar, 2003.

Key Data on Education in Europe 2002. Á vefsíðunni: http://www.eurydice.org/Search/frameset_en.html [mars 2004].

Jongbloed, B.W.A sérfræðingur við rannsóknarstofnunina CHEPS við háskólann í Twente Hollandi: tölvupóstur 22.-25. mars 2004.

Lov om universiteter og høyskoler. Lov 1995-05-12 nr. 22. Á vefslóðinni: <http://www.lovdato.no/all/hl-19950512-022.html> [febrúar 2004].

Lov om private høyskoler (privathøyskoleloven). Lov 1986-07-11 nr. 53. Á vefslóðinni: <http://www.lovdato.no/all/hl-19860711-053.html> [febrúar 2004].

Models of Financing Higher Education in Europe. Ritstj. Dr. Maasen, Peter. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) University of Twente, Mars 2000.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Upplýsingar af heimasíðu: <http://www.nokut.no> [janúar til mars 2004].

Námsskrá kennsluskra 2003-2004. 3. útg. Hvanneyri, Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri. Hvanneyri, mars 2003.

Náms- og kennsluskra háskólaárið 2003-2004. Kennaraháskóli Íslands. Reykjavík, mars 2003.

Samordna Opptak. Upplýsingar af heimasíðu: <http://www.samordnaopptak.no> [febrúar og mars 2004].

Svar menntamálaráðherra við fyrirspurn Össurar Skarphéðinssonar um fjöldatakmörkanir í Háskóla í Íslands. 130. löggjafarþing 2003-2004. Þskj. 385 – 215. mál

Úttekt á rekstri og stjórnun Viðskiptaháskólans á Bifröst. IMG Deloitte, júlí 2003.

Úttekt á rekstri og stjórnun Háskólans í Reykjavík. KPMG, ágúst 2003.

Samningar menntamálaráðuneytisins við skóla á háskólastigi

Háskóli Íslands

Samningur um kennslu til fyrsta háskólaprófs, embættisprófs og meistara-prófs og fjárhagsleg samskipti, skv. heimild í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997. Dags. 5. október 1999.

Samningur um þjónustu á sviði tungutækni. Dags. 19. júní 2001.

Viðauki um kennslu til fyrsta háskólaprófs, embættisprófs og meistara-prófs. Dags. 3. mars. 2003.

Samningur um rannsóknir á grundvelli laga nr. 136/1997 um háskóla. Dags. 21. desember 2001.

Samningur um rannsóknir. Dags. 19. desember 2003.

Samningur um kennslu. Dags. 19. desember 2003.

Háskólinn á Akureyri

Samningur um kennslu til fyrsta háskólaprófs, meistaraprófs og fjárhagsleg samskipti, skv. heimild í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 13/71997 um háskóla. Dags. 9. janúar 2001.

Kennaraháskóli Íslands

Samningur um kennslu til fyrsta háskólaprófs og meistaraprófs og fjárhagsleg samskipti, skv. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla. Dags. 28. desember 1999.

Viðauki um kennslu til fyrsta háskólaprófs og meistaraprófs og fjárhagsleg samskipti skv. heimild í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla. Dags. 19. júní 2003.

Tækniháskóli Íslands

Samningur um kennslu til fyrsta háskólaprófs og fjárhagsleg samskipti, skv. heimild í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla. Dags. 10. ágúst 2001.

Viðauki um kennslu til fyrsta háskólaprófs og fjárhagsleg samskipti, skv. heimild í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla. Dags. 19. júní 2003.

Listaháskóli Íslands

Samningur um kennslu, skv. heimild í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Dags. 26. nóvember 2001.

Háskólinn í Reykjavík

Samningur um viðskiptamenntun vegna Háskólans í Reykjavík um kennslu, skv. heimild í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Dags. 31. maí 2000.

Viðauki I um kennslu í lögfræði. Dags. 22. janúar 2003.

Viðauki II um kennslu til meistaranáms í tölvunarfræðum. Dags. 1. apríl 2003.

Viðskiptaháskólinn á Bifröst

Samningur um kennslu, skv. heimild í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Dags. 25. janúar 2001.

Yfirlýsing vegna rannsóknar-, þróunar og nýsköpunarverkefna. Gefin út í tengslum við undirritun samnings um kennslu milli Viðskiptaháskólans á Bifröst og menntamálaráðuneytisins. Dags. 25. janúar 2001.

Viðauki I. Um kennslu í viðskiptafræði. Viðauki við samning dags. 25. janúar 2001, um kennslu skv. heimild í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Dags. 15. júní 2001.

Viðauki II. Um kennslu til MS prófs í viðskiptafræði og MA prófs í hagnýtum hagvísindum. Viðauki við samning um kennslu, dags. 25. janúar 2001, skv. heimild í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla og 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Dags. 8 maí 2003.

Viðauki I

Ársmemendur

2002	HÍ	KHÍ	HA	VHB	HR	THÍ	LHÍ	LBH	Hólar	Samtals
Félags- og mannvísindi	2859		223	218	508	270				4078
Tölvufræði og stærðfræði	195		29		356					580
Hjúkrunarfræði	378		195							573
Kennaranám o.p.h.	75	1227	321				15			1638
Verk-, tækni-, efnafræði	822		45			280	6			1153
Læknisfræði	326									326
Tannlækningar	44									44
Listnám							239			239
Óskiptur liður vegna nemendafjölda										0
Landbúnaðarnám								45	13	58
Samtals	4699	1227	813	218	864	550	260	45	13	8689

*THÍ og LBH gefa upp skólaárið 2002-2003

2003	HÍ	KHÍ	HA	VHB	HR	THÍ	LHÍ	LBH	Hólar	Samtals
Félags- og mannvísindi	3126		283	296	540	276				4521
Tölvufræði og stærðfræði	183		39		370					592
Hjúkrunarfræði	423		227							650
Kennaranám o.p.h.	159	1350	365				30			1904
Verk-, tækni-, efnafræði	998		64			341	18			1421
Læknisfræði	323									323
Tannlækningar	43									43
Listnám							260			260
Óskiptur liður vegna nemendafjölda										180
Landbúnaðarnám								78	33,5	111,5
Samtals	5255	1350	978	296	910	617	308	78	33,5	10005,5

*HÍ, HA og THÍ eru með rauntölur, tölur um aðra skóla byggja á áætlunum.

**THÍ og LBH gefa upp skólaárið 2003-2004

Viðauki II

Reglur um veitingu starfsleyfa fyrir háskóla

Fjórðu drög 29.október 1999

Í fjórðu grein laga um háskóla nr. 136/1997 segir að „menntamálaráðherra er heimilt að veita háskólum sem kostaðir eru af einkaaðilum starfsleyfi ef þeir starfa eftir samþykktum eða skipulagsskrám sem menntamálaráðherra staðfestir.“ Reglur þessar eru settar til þess að samræma þau viðmið sem stuðst er við þegar starfsleyfi eru veitt og tryggja þannig jafnræði umsagnaraðila. Þar fyrir utan er við veitingu starfsleyfa að sjálfsgöðu tekið mið af ákvæðum laga um háskóla og reglugerða sem settar eru í samræmi við þau lög.

Með umsókn um starfsleyfi fyrir háskóla skal senda ítarlega lýsingu á stefnu og markmiðum stofnunarinnar, skipulagi og yfirstjórn, námsleiðum og inntaki þeirra, þjónustu, aðstöðu, fjárhag og öðrum þáttum í starfsemi háskólans sem máli skipta. Á grundvelli umsókna metur menntamálaráðuneytið hvort stofnunin muni geta uppfyllt viðmið reglna þessara í starfsemi sinni. Ef þörf krefur getur ráðuneytið kallað til sérfræðinga til að leggja mat á hvort veita eigi umsækjenda starfsleyfi sem háskóla.

1. Stefna og markmið

Í skipulagsskrá stofnunar kemur fram skýr stefna og lýsing á hlutverki stofnunarinnar varðandi stefnu og rannsóknir.

- 1.1. Stofnunin hefur markað sér stefnu og hlutverk í samræmi við alþjóðlegar kröfur sem gerðar eru til æðri menntastofnana, þarfir íslensks þjóðfélags og þarfir háskólanemenda. Markmið stofnunarinnar eru raunsæ með tilliti til aðfanga og kveða á um vægi kennslu, rannsókna, annarra skapandi verkefna og þjónustu í starfsemi háskólans.
- 1.2. Stofnunin endurmetur reglulega innihald og gildi stefnu sinna og markmiða.

2. Skipulag og yfirstjórn

- 2.1. Stofnunin hefur stjórnskipulag sem stuðlar að því að hún geti uppfyllt markmið sín. Yfirstjórn háskóla skal falin háskólaráði, rektor, deildarráðum og deildarforseta ef skólanum er skipt upp í deildir. Í háskólaráði skulu eiga sæti rektor, fulltrúar kennara, nemenda og menntamálaráðuneytis.
- 2.2. Hlutverk, ábyrgð og tengsl stjórnunareininga er skýrt skilgreind í skipulagsskrá og sett fram í opinberu skjali. Þeir aðilar innar stofnunarinnar sem beinna hagsmuna eiga að gæta hafa leiðir til áhrifa í stjórnun hennar. Skipan rektors, háskólaráðs, stjórnslu, nefnda og ráða er skýr. Skilgreindar eru leiðir fyrir nemendum til þess að hafa áhrif á ákvarðanatöku í þeim málefnum þar sem þeir hafa beinna og eðlilegra hagsmuna að gæta.

3. Námsleiðir og inntak námsins

- 3.1. Meginmarkmið stofnunarinnar eru menntun nemenda. Háskóli skal veita nemendum sínum menntun til þess að sinna sjálfstætt vísindalegum

- verkefnum, nýsköpun og listum og til að gegna ýmsum störfum í þjóðfélaginu þar sem æðri menntunar er krafist.
- 3.2. Stofnunin býður hið minnsta eina námsleið til háskólagráðu sem er alþjóðlega viðurkennd. Námsleið er skilgreind sem skipulagt nám skv. námsskrá sem endar með formlegri gráðu eða annarri formlegri viðurkenningu. Hver námsleið myndar eina heild þar sem saman fara markmið, skipulag og innihald. Kennsla skal fara fram í námsleiðum sem metin eru til eininga. Fullt nám telst 30 námseiningar á námsári að jafnaði.
- 3.3. Stofnunin tilgreinir og gefur út markmið sem ná þarf til þess að fá námsgráðu og uppfylla kröfur hverrar námsleiðar. Slík markmið fela í sér þekkingu, færni og þekkingu á rannsóknaraðferðum. Ef við á eru tilgreind markmið um skapandi færni og starfsundirbúning.

Grunnnám

- 3.4. Nám til fyrstu háskólagráðu er skipulagt þannig að það gefur nemendum efnislega kynningu á þekkingarsviði, þeim kenningum og rannsóknaraðferðum sem þar er beitt, skapandi færni og starfsmenntun eftir því sem við á og sérhæfingu á einu námssviði eða fleiri.
- 3.5. Hver námsleið til fyrstu háskólagráðu felur í sér almenna kynningu á fræðasviði og sérhæfingu. Eftir því sem er mögulegt, er nemendum gert kleift að efla þekkingu sína og skilning með því að sækja valnámskeið.
- 3.6. Á sérsviði sínu hefur nemandi skilning á þeirri flóknu þekkingu sem tilheyrir námssviði hans og tengingu hennar við önnur námssvið. Á námsleiðum sem veita starfsþjálfun er skýrt samband á milli innihalds námsins og starfa á viðkomandi sérsviði.

Framhaldsnám

- 3.7. Framhaldsnám er skipulagt þannig að nemendur öðlast vald á flóknu fræða-, lista- eða starfssviði. Markmið námsleiðanna skal koma skýrt fram í námskröfum og í opinberum gögnum. Námsmarkmið fela í sér margþætta þekkingu, sérhæfingu og yfirfærslugildi þekkingar. Framhaldsnám stofnunar hefur samstæða námsskrá og gerir kröfur um menntun og starfsþjálfun nemenda sem eru umtalsvert meiri en gerðar eru í grunnnámi.
- 3.8. Framhaldsnám er ekki boðið nema aðföng og kröfur sem gerðar eru til námsins séu umfram það sem er í grunnnámi. Stofnun sem býður framhaldsgráðu hefur hæfilegan fjölda kennara sem sérhæfðir eru á viðkomandi sviði, hafa viðeigandi menntun, reynslu og tíma til þess að ná fram markmiðum kennslunnar. Á brautum sem bjóða rannsóknarnám eru stærstur hluti kennara virkir rannsakenndur. Á lista- eða sérfræðingsbrautum eru kennarar reyndir sérfræðingar eða listamenn sem lagt hafa af mörkum til framþróunar greinarinnar.
- 3.9. Þær kröfur sem gerðar eru til veitingar framhaldsgráða taka mið af skilgreindum markmiðum brautarinnar. Rannsóknarmiðað doktorsnám og greinabundið meistaranám er skipulagt til að undirbúa nemendur fyrir vísindastörf. Þar er lögð áhersla á að afla, skipuleggja, nýta og miðla þekkingu. Doktorsnámsbrautir veita nemendum góða kunnáttu í efni, kenningum, skrifum og aðferðum innan viðurkennds fræðasviðs. Þar er rannsóknarfærni nemenda þróuð stig af stigi þannig að þeir geti að lokum stundað sjálfstæðar rannsóknir. Greinabundið meistaranám hefur mörg sömu markmið en gerir minni kröfur til færni á fræðasviði en gert er í doktorsnámi. Þó að í meistaranámi sé ekki krafist að nemandi stundi sjálfstæðar rannsóknir þá skal

- námið veita skilning á rannsóknum og rannsóknaraðferðum innan viðkomandi greinar.
- 3.10. Sérfræði-, starfsmiðað nám eða listnám á meistara- eða doktorsstigi miðast við að undirbúa nemendur undir sérfræðingsstörf þar sem þekking er hagnýtt og henni miðlað. Á slíkum námsbrautum öðlast nemendur viðan skilning á viðkomandi sérfræði- eða listasviði og þekkingu á viðfangsefnum þess, kenningum og aðferðum. Á sérfræðingsbrautum er færni nemenda í að túlka, skipuleggja og miðla þekkingu þroskuð, svo og þeir sérfræðihæfileikar sem nauðsynlegir eru til að stunda og þróa viðkomandi grein.
 - 3.11. Allir kennarar sinna fræða- og/eða öðrum skapandi störfum, en það er grundvallaratriði til að ná markmiðum stofnunarinnar. Fræðastörf snúa að reglubundinni hagnýtingu, miðlun þekkingar og skapandi starfsemi bæði innan og utan kennslustofnunar.
 - 3.12. Rannsóknir eru stundaðar, í samræmi við markmið stofnunarinnar. Rannsóknir vísa til sköpunar, endurskoðunar eða hagnýtingar þekkingar sem kennarar og nemendur stunda. Aðbúnaður, stjórnun og stoðþjónusta er nægileg til þess að standa við rannsóknaskuldbindingar stofnunarinnar. Kennarar taka virkan þátt í þróun og yfirumsjón með rannsóknarstefnu og reglum.
 - 3.13. Kennarar og nemendur njóta akademísks frelsis við rannsóknir og fræðastörf.

Kennsla

- 3.14 Kennsluaðferðir og miðlun þekkingar eru í samræmi við og þjóna stefnu og markmiðum viðkomandi stofnunar. Kennsluaðferðir taka mið af getu nemenda og námsþörfum þeirra. Nemendur njóti kennslu og margra kennara þannig að þeir fái reynslu af ólíkum kennsluaðferðum og kynnist ólíkum sjónarmiðum.
- 3.15 Stofnunin vinnur að því að bæta gæði kennslu. Hvatt er til tilrauna með aðferðir til þess að bæta kennslu og að kennarar nýti sér tækifæri til að bæta gæði kennslu.

Inntaka nemenda

- 3.16 Reglur stofnunarinnar um inntöku nemenda eru skipulegar og eru í samræmi við siða- og jafnræðisreglur. Reglur stofnunarinnar og aðferðir við inntöku eru skýrar, í samræmi við stefnu hennar og markmið og er miðlað til nemenda og væntanlegra umsækjenda með viðeigandi útgáfu.
- 3.17 Nemendur sem hefja nám við stofnunina skulu hafa lokið stúdentsprófi, öðru sambærilegu námi eða búa yfir jafngildum þroska og þekkingu að mati stjórnar stofnunarinnar. Tryggja skal að inntökuskilyrði svari jafnan til þess sem krafist er í viðurkenndum háskóla á sambærilegu sviði erlendis.
- 3.18 Ekki eru settar ónauðsynlegar hindranir fyrir því að nemendur geti flutt einingar á milli skóla og leitast er við að gera formlegt samkomulag við aðrar stofnanir um flutning á námseiningum.
- 3.19 Mat á námi og árangri nemenda og veiting námseininga byggir á skýrum viðmiðum sem eru í samræmi við þau námsmarkmið sem fylgt er eftir. Hægt er að sýna fram á fræðilegt innihald allra námseininga sem veittar eru. Ekki eru veittar neinar einingar fyrir nám sem ekki er á háskólastigi eða undirbúningsþjálfun fyrir eiginlegt háskólanám.

4. Kennarar

- 4.1 Menntun kennara, fjöldi og frammistaða er fullnægjandi til þess að ná stefnu og markmiðum stofnunarinnar. Kennarar eru hæfir til að kenna fræðilegt og annað efni sem í boði er á námsbrautum stofnunarinnar.
- 4.2 Kennarar hafa lokið meistaraþrófi hið minnsta eða hafa jafngilda þekkingu og reynslu að mati dómnefndar. Hæfi kennara skal metið af dómnefnd sem skipuð er af rektor eftir tilnefningu frá yfirstjórn skólans og menntamálaráðherra.
- 4.3 Aðferðir við val á nýjum kennurum og fastráðningar eru opinberar og fylgja föstum reglum. Stofnunin uppfyllir viðeigandi lagaskilyrði um jafnan rétt umsækjenda.
- 4.4 Fastráðnir kennarar búa við sanngjarnt starfsöryggi samkvæmt skriflegum samningi.
- 4.5 Verkefni kennara er dreift á sanngjarnan hátt þannig að kennarar hafi nægilegan tíma til að stunda kennslu markvisst, leiðbeina og prófa nemendur, þróa sérfræðipekkingu sína og sinna í fræðistörfum, rannsóknum, þjónustu eða listrænni starfsemi.
- 4.6 Kennslustöður (fullt starf, hlutastarf, stundakennsla) eru skýrt skilgreindar af stofnuninni. Ef stundakennarar og aðjúntar sjá um kennslu við stofnunina þá eru hlutverk þeirra skilgreind í samræmi við stefnu og markmið hennar. Kennsla byggir ekki um of á stundakennurum, aðjúntum eða aðstoðarmönnum.
- 4.7 Í handbók kennara eða öðrum aðgengilegum gögnum skilgreini stofnunin á skýran hátt verkefni og ábyrgð kennara og viðmið um ráðningu þeirra, mat á frammistöðu og framgangi. Þessi starfsskilyrði eru byggð á jafnræðisgrunni og gert er ráð fyrir rétti til áfrýjunar/andmæla.
- 4.8 Stofnunin gefur út þau viðmið sem gilda við ráðningu starfsmanna sem ekki eru fastráðnir. Þessir starfsmenn eru hæfir til sinna starfa og hafa sanngjarnt atvinnuöryggi.
- 4.9 Stofnunin beitir skilvirkum aðferðum við að meta reglulega stöðu kennara, árangur og hvernig helst á kennurum. Stofnunin hefur almennar og sanngjarnar reglur um matsferli þar sem kröfur eru skýrt settar fram.

5. Nemendajónusta

- 5.1 Stofnunin veitir skilvirka kynningu og ráðgjöf varðandi nám og framtíðarstörf. Stofnunin skilgreinir reglulega einkenni og námsþarfir nemenda og leitast við að koma til móts við þær. Hún veitir nemendum aðstoð við að leysa persónuleg og önnur vandamál sem tengjast námi.
- 5.2 Í samræmi við stefnu sína og markmið þá sér stofnunin til þess að allir nemendur hafi jöfn tækifæri til félagsstarfs.
- 5.3 Stofnunin tryggir að þeir einstaklingar sem bera ábyrgð á þjónustu við nemendur hafi formlega menntun, starfsreynslu og persónulega færni til þess að koma til móts við þarfir nemenda.
- 5.4 Reglur um réttindi og skyldur nemenda, þ.m.t. um áfrýjunarrétt þeirra eru skýrt fram settar, birtar opinberlega og framfylgt á sanngjarnan hátt.
- 5.5 Stofnunin hefur reglur um hvaða upplýsingar eru skráðar um nemendur og geymslu, öryggi og eyðingu nemendagagna. Reglur um upplýsingagjöf taka tillit til réttar nemenda til einkalífs trúnaðargildi gagna og sanngjarnra hagnuna nemenda og stofnunarinnar.
- 5.6 Stofnunin metur reglulega hvort markmiðum hennar um þjónustu við nemendur er mætt. Upplýsingar úr matinu eru nýttar til þess að endurskoða markmið og bæta leiðir til þess að ná þeim fram.

6. Bókasafn og upplýsingaþjónusta

- 6.1 Stofnunin lætur í té bókasafns- og upplýsingaþjónustu sem er í samræmi við stefnu hennar og markmið. Þessi þjónusta styður fræðistarf, rannsóknir, sköpun og vitrænan þroska nemenda, kennara og starfsmanna. Með bókasafns- og upplýsingaþjónustu er átt við bókasöfn, margmiðlunarmiðstöðvar, tölvuver, málver, söfn og/eða annað samsafn upplýsinga sem er nauðsynlegt til að viðhalda námsframboði stofnunarinnar. Stofnunin hefur yfir að ráða aðstöðu þannig að nemendur og kennarar geti nýtt sér upplýsingatæki og gögn.
- 6.2 Stofnunin veitir nægjan fjárhagsstuðning þannig að hægt sé að viðhalda og bæta bókasafns- og upplýsingaþjónustu.
- 6.3 Starfsfólk bókasafns- og upplýsingaþjónustu hefur viðeigandi menntun og er nægilega fjölmennt til þess að reka þjónustuna.
- 6.4 Stofnunin metur reglulega gæði og nýtingu bókasafns- og upplýsingaþjónustu og notar niðurstöðurnar til þess að bæta og auka skilvirkni þjónustunnar.

7. Aðstaða og tæki

- 7.1 Stofnunin hefur yfir að ráða nægilegri og viðeigandi aðstöðu og tækjum, þ.m.t. tilraunstofum, byggingum, eignar- eða leigulóðum. Kennslu- og tilraunastofur og önnur aðstaða eru með viðeigandi tækjabúnaði.
- 7.2 Aðstaða er uppbyggð og viðhaldið í samræmi við lagaákvæði um aðgengi, öryggi og tekur mið af umhverfissjónarmiðum.
- 7.3 Stofnunin gerir áætlanir um uppbyggingu aðstöðu og tengir þær þjónustu fyrir nemendur og fjárhagsáætlunum. Hún metur reglulega hvort aðstaða sé nægjanleg, greinir og gerir áætlun um endurbætur og viðhald.

8. Fjárhagur

- 8.1 Fjárhagur stofnunarinnar er öruggur. Fjárhagslegt öryggi er ekki á kostnað gæða námsins. Fjárhagur stofnunarinnar nær til þess að ná fram markmiðum hennar og efla starfsemi í nútíð og um fyrirsjáanlega framtíð. Því sem næst öllum tekjum stofnunarinnar er varið til þess að ná fram menntunarmarkmiðum hennar. Stofnunin hefur burði til þess að standa af sér fjárhagslegt áföll og ófyrirsjáanlegar aðstæður.
- 8.2 Stjórn stofnunarinnar hefur eðlilegt sjálfræði í ákvörðunum er varða fjárveitingar og fjárhagsáætlanagerð.
- 8.3 Stofnunin ákveður fjárveitingar að höfðu samráði við viðeigandi aðila. Fjárveitingar eru í samræmi við raunsæja stefnumótun sem tekur tillit til fræðilegrar starfsemi, þjónustu við nemendur, tekna og aðstöðu. Fjármálastefna þ.m.t. fjárfestingar, tryggingar, áhættustjórnun, samningar og styrkir, millifærslur og millisjóðalán, tekjuöflun, og aðrar aðgerðir í framþróun stofnunarinnar eru settar fram skriflega og framfylgt í samræmi við viðteknar siðareglur og reglur um fjármálaumsýslu.
- 8.4 Fjárhagur og fjármagnsfærslur sjálfstæðra stofnana eru endurskoðaðar árlega af óháðum löggiltum endurskoðanda í samræmi við viðeigandi lög og reglur. Stjórn stofnunarinnar fer yfir niðurstöður endurskoðunar og tekur tillit til hennar í fjárhagsáætlunum sínum. Stofnunin hefur einnig yfir að ráða innra eftirliti sem metur fjármálastjórnun hennar.

9. Opinber upplýsingagjöf.

- 9.1 Stofnunin gefur nákvæmar og skýrar upplýsingar um sig til nemenda og almennings.

- 9.2 Stofnunin gefur reglulega út uppfærða námsskrá þar sem fram kemur lýsing á stofnuninni og upplýsingar um réttindi og skyldur nemenda og stofnunarinnar sem heildar. Í námsskrá koma fram allar nauðsynlegar upplýsingar varðandi inntöku nemenda, námsgjöld, námsleiðir, þau námskeið sem í boði eru og önnur námstækifæri, reglur varðandi náms og kröfur sem gerðar eru til námsgráða og annarra námsviðurkenninga.
- 9.3 Í námsskrá eða annarri viðeigandi útgáfu koma einnig fram upplýsingar um kennara, menntun þeirra og hvaða deild þeir tilheyra. Einnig eru gefin út nöfn helstu stjórnenda og þeirra sem sitja í yfirstjórn skólans.
- 9.4 Stofnunin hefur á reiðum höndum upplýsingar um fjölda og einkenni nemenda, allan aðbúnað sem nemendur gætu notið góðs af ásamt félagsþjónustu.
- 9.5 Stofnunin gefur skýrar upplýsingar um hvaða námsleiðir og námskeið eru ekki í boði ár hvert og hvaða þjónusta og starfsmenn eru ekki til staðar. Þau námskeið sem ekki hafa verið kennd tvö ár í röð og verða ekki í boði þriðja árið eru ekki skráð.
- 9.6 Stofnunin sinnir greiðlega öllum óskum um útgefnar upplýsingar. Hún sinnir einnig sérstökum upplýsingabeidnum innan sanngjarnra marka. Stofnunin lætur í té nýlega og endurskoðaðar upplýsingar um fjárhagsstöðu sína. Stofnunin tryggir að útgefnar upplýsingar séu réttar og uppfærðar með reglulega mati.

10. Siðferði

- 10.1 Stofnunin fylgir og hvetur til siðferðilegrar breytni í öllum stjórnarathöfnum sínum og öllum samskiptum við nemendur, kennara, starfsfólk, aðrar stofnanir og almenning. Viðeigandi ráðstafanir eru gerðar til að stuðla að heiðarleiki í fræðimennsku.
- 10.2 Stofnunin fer eftir jafnræðisreglum við inntöku nemenda, ráðningar og mat og framgang. Hún stuðlar að andrúmslofti þar sem fólk er metið óháð ólíkum uppruna sínum.
- 10.3 Stofnunin hefur sett sér reglur sem tryggja réttláta framgöngu mála. Þar á meðal eru áfrýjunarréttur kennara, starfsfólks og nemenda.