



**SKÝRSLA UM ÍTREKAÐA EFTIRFYLGNI:  
*KOSTNAÐUR, SKILVIRKNI OG GÆÐI*  
*HÁSKÓLAKENNSLU (2007)***

OKTÓBER 2013

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....	3
1 INNGANGUR.....	5
2 KOSTNAÐUR, SKILVIRKNI OG GÆÐI HÁSKÓLAKENNSLU .....	6
2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLUM RÍKISENDURSKOÐUNAR .....	6
2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM .....	7
2.2.1 Ítrekaðar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. 7	
2.2.2 Ný ábending til mennta- og menningarmálaráðuneytis .....	11

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Í úttektinni *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (júlí 2007) bar Ríkisendurskoðun saman nokkra þætti sem lutu að kennslu í viðskiptafræði, lögfræði og tölvunarfræði við Háskóla Íslands, Háskólann á Akureyri, Háskólann í Reykjavík og Háskólann á Bifröst á árunum 2003–05. Í fyrsta lagi var hugað að kostnaði skólanna vegna kennslunnar, í öðru lagi akademískri stöðu þeirra deilda eða skora sem sinntu henni og í þriðja lagi skilvirkni kennslunnar. Í greiningu á kostnaði, akademískri stöðu og skilvirkni viðskiptafræðideilda skólanna var til samanburðar horft til fjögurra erlendra háskóla. Loks var leitast við að bera saman viðhorf nemenda í viðskiptafræði til kennslunnar eftir skólum og árangur brautskráðra nemenda í þessari grein.

Í eftirfylgniúttekt sinni (desember 2010) kannaði Ríkisendurskoðun hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingum úr áðurnefndri skýrslu. Átta þeirra var beint til menntamálaráðuneytis (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) og einni til tveimur til skólanna fjögurra. Að hluta til var um sömu ábendingar að ræða. Ríkisendurskoðun taldi að háskólarnir hefðu komið til móts við þær ábendingar sem beint hafði verið til þeirra en ítrekaði sjö ábendinga sinna til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Ráðuneytið var hvatt til að móta heildarstefnu um málefni háskólanna, setja skýrar kröfur um akademíska stöðu þeirra, safna reglulega upplýsingum um starfsemi þeirra og birta þær opinberlega og vinna að gerð mælikvarða á kostnað, skilvirkni og gæði kennslunnar. Jafnframt var ráðuneytið hvatt til að vinna áfram að því að draga úr brottfalli nemenda, ljúka endurskoðun reiknilíkans háskólanna og beita virkari fjölda-stjórnun en gert hefði verið.

Í tengslum við eftirfylgniúttekt sína árið 2010 tók Ríkisendurskoðun saman upplýsingar um nokkra þætti í starfsemi íslenskra háskóla á tímabilinu 2001–10 til að sýna þróun mála eftir að skýrslan frá árinu 2007 kom út. Sú vinna leiddi til einnar nýrrar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis, þ.e. um að fjármögnunarkerfi háskóla til kennslu og rannsókna stuðlaði að því að stefna stjórnvalda um háskóla næði fram að ganga.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti nú fyrir sitt leyti brugðist þannig við þeim anmörkum og veikleikum sem stofnunin vakti athygli á árið 2010 að ekki sé þörf á að ítreka ábendingarnar. Í einu tilviki fellur stofnunin frá ábendingu sinni.

Með bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 67/2012 um breytingu á lögum um háskóla var kveðið á um að ráðherra skipaði nefnd til að gera tillögur í frumvarpsformi um leiðir til

**ÞÆTTIR SEM LUTU AÐ  
KENNSLU ÞRIGGJA  
GREINA BORNIR  
SAMAN 2007**

**SJÖ ÁBENDINGAR  
ÍTREKAÐAR VIÐ  
MENNTA- OG MENN-  
INGARMÁLARÁÐU-  
NEYTI ÁRIÐ 2010**

**EIN NÝ ÁBENDING TIL  
RÁÐUNEYTISINS ÁRIÐ  
2010**

**EKKI ÞÖRF AÐ ÍTREKA  
ÁBENDINGAR AÐ  
NÝJU**

## NEFND SKOÐAR HEILDARUMGJÖRÐ HÁSKÓLAKENNSLU

að auka samvinnu, verkaskiptingu og sameiningu háskóla á Íslandi. Nefndin, sem er enn að störfum, á m.a. að taka til skoðunar heildarumgjörð háskólakennslu á Íslandi, rekstrarform, fjármögnun, fjölda stofnana og lagaumgjörð þeirra með það að markmiði að nýta sem best styrkleika hvers háskóla og tryggja aukið samstarf, verkaskiptingu og hagræðingu þar sem við á. Að mati Ríkisendurskoðunar gætu tillögur þessarar nefndar nýst vel til að ganga frá heildarstefnu um málefni háskólanna og fjármögnunarkerfi sem stuðli að því að sú stefna nái fram að ganga og fjárveitingar nýtist á hagkvæman og árangursríkan hátt. Stofnunin telur því ekki rétt að ítreka að svo stöddu ábendingar sínar sem lutu að þessum málefnum en hvetur ráðuneytið til að nýta sér vinnu nefndarinnar í stefnumótunarvinnu sinni.

## SJÁLFTÆTT GÆÐA- RÁÐ HÁSKÓLA ANNAST YTRA GÆÐAEFTIRLIT

Með tilkomu sjálfstæðs gæðaráðs háskóla sem á að annast ytra gæðaeftirlit með íslenskum háskólum og vinna stofnanaúttektir á þeim samkvæmt alþjóðlegum stöðlum telur Ríkisendurskoðun að brugðist hafi verið við ábendingu hennar um að setja þurfi skýrar kröfur um akademíska stöðu háskóla. Með gæðaráðinu er jafnframt komið til móts við ábendingu stofnunarinnar um nauðsyn þess að tekin yrðu formlega út gæði háskóla og niðurstöðurnar birtar opinberlega. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið engu að síður til að huga sérstaklega að kostnaði og skilvirkni háskólakennslu þar sem gæðaráðið hefur ekki tekið slíka þætti fyrir í athugunum sínum.

## LYKILTÖLUR UM HÁSKÓLAKERFIÐ Í VEFLÆGRI ÚTGÁFU ÁRIÐ 2014

Með þjónustusamningum mennta- og menningarmálaráðuneytis við einstaka háskóla frá árinu 2012 og kröfum sem þar koma fram um að þeir sendi ráðuneytinu árlega og birti á heimasíðum sínum skilgreindar lykiltölur um nemendur, starfsfólk, kennslu og rannsóknir, fjárhag, virkni og alþjóðlegar áherslur telur Ríkisendurskoðun að komið sé til móts við ábendingu hennar um að ráðuneytið safni reglulega upplýsingum um starfsemi skólanna. Stefnt er að því að lykiltölur um háskólakerfið í heild verði birtar í veflægri útgáfu á árinu 2014.

## REIKNILÍKANI HÁSKÓLA HEFUR VERIÐ BREYTT

Með breytingum á reiknilíkani háskóla hefur ráðuneytið komið til móts við þá ábendingu að fjárframlög til kennslu taki ekki aðeins mið af fjölda þeirra nemenda sem ganga til prófs heldur líka af fjölda brautskráðra nemenda. Binda má vonir við að þessar breytingar ásamt breyttum úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna stuðli einnig að minna brottfalli nemanda og auki þar með skilvirkni skólanna. Sú hugmynd sem er til skoðunar innan ráðuneytisins að breyta hluta námslána Lánasjóðs íslenskra námsmanna í námsstyrk ljúki nemandi námi í samræmi við námskröfur gæti stuðlað að því sama.

## ERFITT AÐ KORT- LEGGJA ÞÖRF FYRIR HÁSKÓLAMENNTAÐ VINNUAFL

Ríkisendurskoðun fellst á þá skoðun ráðuneytisins að erfitt sé að kortleggja þörf samfélagsins fyrir háskólamenntað vinnuafl til að nota við að stjórna nemendafjölda í einstökum námsgreinum með virkari hætti en tíðkast hefur til þessa. Stofnunin fellur því frá ábendingu sinni um virkari fjöldastjórnun. Engu að síður telur hún eðlilegt að stjórnvöld taki afstöðu til nemendafjölda í einstökum háskólagreinum til að stuðla að fjölbreytileika náms og uppfylla þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafl.

Í ljósi þessara niðurstaðna lítur Ríkisendurskoðun svo á að aðkomu hennar að umræddum þáttum í starfsemi íslenskra háskóla sé lokið að sinni.

# 1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sam-bandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sín-um, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýsluendur-skoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri at-hugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sam-bandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari eftirfylgniúttekt er gerð grein fyrir niðurstöðu ítrekaðrar eftirfylgni Ríkisendur-skoðunar með skýrslunni *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (júní 2007). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við þeim ábendingum sem fram komu í eftirfylgniskýrslu frá desember 2010.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti sem fékk einnig drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar ráðuneytinu gott samstarf.

**ATHUGUN Á ÞVÍ  
HVORT ANNMARKAR  
OG VEIKLEIKAR SÉU  
ENN FYRIR HENDI**

## 2 KOSTNAÐUR, SKILVIRKNI OG GÆÐI HÁSKÓLAKENNSLU

### 2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLUM RÍKISENDURSKOÐUNAR

Í stjórnsýsluúttektinni [Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu](#) (júlí 2007) bar Ríkisendurskoðun saman nokkra þætti sem lutu að kennslu í viðskiptafræði, lögfræði og tölvunarfræði við Háskóla Íslands, Háskólann á Akureyri, Háskólann í Reykjavík og Háskólann á Bifröst á árunum 2003–05. Í fyrsta lagi var hugað að kostnaði skólanna vegna kennslunnar, m.a. starfsmannakostnaði á hvern fullskráðan nemanda og meðal-kostnaði á hvert akademískt stöðugildi. Í öðru lagi var akademísk staða þeirra deilda eða skora sem stóðu fyrir kennslunni metin, þ.e. menntun og rannsóknarvirkni fastra kennara. Í þriðja lagi var horft til skilvirkni kennslunnar, þ.e. hversu vel fjármagn og vinnuafli nýttust. Í greiningu á kostnaði, akademískri stöðu og skilvirkni viðskiptafræði-deilda skólanna var til samanburðar horft til fjögurra erlendra háskóla. Loks var leitast við að bera saman viðhorf viðskiptafræðinema skólanna til gæða kennslunnar, aðbúnaðar og þjónustu sem og árangur brautskráðra nemenda í þessari grein.

**SAMANBURÐUR Á KENNSLU Í VIÐSKIPTA-FRÆÐI, LÖGFRÆÐI OG TÖLVUNARFRÆÐI**

**HÍ OG HR KOMU BEST ÚT ÚR SAMAN-BURÐI SKÓLA**

Almennt komu fjölmennu skólarnir, Háskóli Íslands og Háskólinn í Reykjavík, best út úr þessum samanburði. Af þeim ellefu atriðum sem horft var til varð Háskóli Íslands efstur í níu þeirra og í öðru sæti í einu. Skólinn var ódýrastur og með sterkustu akademísku stöðuna í öllum námsgreinunum þremur og skilvirkastur í tveimur þeirra, þ.e. lögfræði og viðskiptafræði. Á móti kom að brottfall nemenda var þar líka mest. Háskólinn í Reykjavík var skilvirkastur í tölvunarfræði og þar var ánægja nemenda í viðskiptafræði líka mest. Auk þess náði skólinn sjö sinnum öðru sæti. Samanburður Ríkisendurskoðunar á viðskiptafræðideildum íslenskra og erlendra háskóla leiddi í ljós að hinir fyrrnefndu voru almennt séð eftirbátar hinna síðarnefndu þegar horft var til akademískrar stöðu og skilvirkni. Þá kom fram í skýrslunni að fjárframlög til íslenskra skóla voru almennt lág í alþjóðlegu samhengi.

**ÁTTA ÁBENDINGAR TIL RÁÐUNEYTISINS OG EIN TIL TVÆR TIL FJÖGURRA SKÓLA**

Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun átta ábendingum til menntamálaráðuneytis (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) og einni til tveimur ábendingum til skólanna fjögurra. Að hluta til var um sömu ábendingar að ræða. Meðal annars var hvatt til að mótuð yrði heildarstefna um málefni háskólanna og settar skýrar kröfur um akademíska stöðu þeirra. Þá var hvatt til að upplýsingum frá háskólum yrði reglulega safnað og þær birtar opinberlega og að lokið yrði við gerð mælikvarða á kostnað, skilvirkni og gæði háskóla. Að auki var lagt til að áfram yrði unnið að því að draga úr brottfalli nemenda og lokið við endurskoðun reiknilíkans háskólanna.

Í [Skýrslu um eftirfylgni: Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu](#) (desember 2010) ítrekaði Ríkisendurskoðun alls sjö þeirra ábendinga sem beindust að mennta- og menningarmálaráðuneyti. Í tengslum við þá skýrslugerð tók Ríkisendurskoðun saman upplýsingar um nokkra þætti í starfsemi háskólanna á tímabilinu 2001–10 til að sýna þróun mála eftir að upphaflega skýrslan frá árinu 2007 kom út. Einkum var hugað að fjölda nemenda á háskólastigi, fjöldastjórnun stjórnvalda, fjármögnun háskóla, ytra gæðaeftirliti með þeim og brottfalli nemenda. Sú vinna leiddi til nýrrar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis, um mikilvægi þess að fjármögnunarkerfi háskóla til kennslu og rannsókna styddi við stefnu stjórnvalda um háskóla.

## 2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM

### 2.2.1 ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

#### 1. MÓTA ÞARF HEILDARSTEFNU UM MÁLEFNI HÁSKÓLANNA

Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að móta sem fyrst heildarstefnu um málefni háskólanna, ekki einungis opinberra háskóla. Mikilvægt væri að í þeirri stefnu kæmi fram hvernig verja ætti fjárveitingum til háskóla, skýr forgangsröðun, markviss aðgerðaáætlun og skilgreindir árangursmælikvarðar. Eðlilegt væri að setja slíka stefnu til nokkurra ára og var ráðuneytið hvatt til að fylgja henni eftir gagnvart háskólunum.

MÓTA ÞURFI  
HEILDARSTEFNU UM  
MÁLEFNI HÁSKÓLA

Meginástæða þess að Ríkisendurskoðun ítrekaði ábendingu sína árið 2010 var sú að á þeim tíma höfðu stjórnvöld fyrst og fremst unnið að stefnu um opinbera háskóla (birt 9. ágúst 2010) og laut hún auk þess ekki að fjárhagslegri stjórnun. Að auki höfðu sérfræði- og rýnihópar unnið að tillögum um hagræðingu innan háskólakerfisins. Að mati Ríkisendurskoðunar var nauðsynlegt að semja stefnu fyrir háskólakerfið í heild enda teljast aðeins fjórir af sjö íslenskum háskólum opinberir háskólar samkvæmt lögum, þ.e. Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Landbúnaðarháskóli Íslands og Hólaskóli – Háskólinn á Hólum. Fyrir utan standa Háskólinn í Reykjavík, Háskólinn á Bifröst og Listaháskóli Íslands.

Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins árið 2013 hefur áfram verið unnið að stefnu í málefnum háskóla og skipulagi háskólakerfisins á síðustu árum. Í þessu sambandi varðar mestu að í lögum nr. 67/2012 um breytingu á lögum um háskóla, sem tók gildi í júní 2012, er bráðabirgðaákvæði um að ráðherra skipi nefnd til að gera tillögur í frumvarpsformi um leiðir til að auka samvinnu, verkaskiptingu og sameiningu háskóla á Íslandi. Nefndin á m.a. að taka til skoðunar heildarumgjörð háskólakennslu á Íslandi, rekstrarform, fjármögnun, fjölda stofnana og lagaumgjörð þeirra með það að markmiði að nýta sem best styrkleika hvers háskóla og tryggja aukið samstarf, verkaskiptingu og hagræðingu. Sömuleiðis á hún að leggja mat á hugmyndir um samstæðu háskóla og mismunandi kosti til sameiningar þeirra. Í bráðabirgðaákvæðinu kemur jafnframt fram að nefndin eigi að hafa samráð við samstarfsnefnd háskólastigsins og leita ráðgjafar sérfróðra aðila um háskólamál. Loks er kveðið á um að hún skili ráðherra tillögum sínum fyrir 1. nóvember 2012.

HEILDARUMGJÖRÐ  
HÁSKÓLAKENNSLU Í  
SKOÐUN

Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti er umrædd nefnd enn að störfum. Af þeim sökum telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka að svo

stöddu ábendingu sína en hvetur ráðuneytið til að nýta sér vinnu nefndarinnar í stefnumótunarvinnu sinni.

## 2. SETJA ÞARF SKÝRAR KRÖFUR UM AKADEMÍSKA STÖÐU HÁSKÓLA

Ráðuneytið var hvatt til að setja nákvæm viðmið eða lágmarkskröfur um faglega stöðu háskóla á tilteknum fræðasviðum og að viðurkenning yrði háð því að skóli uppfyllti kröfurnar. Ríkisendurskoðun taldi það þó spor í rétta átt að háskólar hefðu verið metnir samkvæmt slíkum viðmiðum.

Fyrir þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar árið 2007 lágu einkum tvær ástæður. Annars vegar leiddi samanburður stofnunarinnar á menntunarstigi og rannsóknarvirgni fastra akademískra starfsmanna íslenskra háskóla í ljós mikinn mun milli skóla. Hins vegar reyndist menntunarstig akademískra starfsmanna viðskiptadeilda íslenskra skóla yfirleitt lægra en innan viðskiptafræðideilda þeirra erlendu skóla sem samanburður náði til. Ábendingin var ítrekuð árið 2010 þar sem engar raunverulegar breytingar höfðu átt sér stað frá árinu 2007 að mati Ríkisendurskoðunar.

Samkvæmt upplýsingum mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2013 skipaði ráðherra sjálfstætt gæðaráð háskóla árið 2010 og tók það til starfa haustið 2011. Það er skipað erlendum sérfræðingum og skal annast ytra gæðaeftirlit með kennslu og rannsóknnum við íslenska háskóla. Fyrsta verk þess var að gefa út handbók um faglegt mat á starfsemi háskóla (*Quality Enhancement Handbook for Icelandic Higher Education*). Handbókin tekur mið af evrópskum viðmiðum í gæðamati á æðri menntun (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*) og geymir m.a. nýja rammaáætlun um eflingu gæða á sviði æðri menntunar. Þar er gert ráð fyrir að á tímabilinu 2011–16 verði faglegar einingar á öllum námsstigum íslenskra háskóla, jafnt opinberra sem einkarekinna, metnar á samræmdan hátt. Skólarnir þurfa þá að uppfylla tiltekna kröfur til að bjóða upp á nám á háskólastigi. Til þessa hefur ráðið gert þrjár stofnanaúttektir, þ.e. á Háskólanum í Reykjavík (september 2012), Háskólanum á Hólum (september 2013) og Landbúnaðarháskóla Íslands (september 2013) og hafa þær allar verið gerðar opinberar. Að auki eiga háskólarnir sjálfir að sjá um innri úttektir á fræðasviðum eftir leiðbeiningum handbókarinnar.

Með gæðaráði háskóla, viðmiðum þess, rammaáætlun og úttektum telur Ríkisendurskoðun að brugðist hafi verið með fullnægjandi hætti við ábendingu hennar.

## 3. SAFNA ÞARF REGLULEGA UPPLÝSINGUM OG BIRTA ÞÆR OPINBERLEGA

Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að halda áfram að afla með reglubundnum hætti samræmdra upplýsinga frá háskólunum um starfsemi þeirra, vinna úr þeim og birta opinberlega. Slíkt væri forsenda þess að stjórnvöld hefðu góða yfirsýn um háskólakerfið á hverjum tíma og hvernig stefnu stjórnvalda í háskólamálum miðaði. Ekki nægði að safna upplýsingum um fjárstreymi háskóla.

Ábending þessi var ítrekuð árið 2010 þar sem Ríkisendurskoðun taldi að mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði einungis brugðist við henni að hluta til, þ.e. aflað upplýsinga um þá þætti sem vörðuðu skilgreind markmið háskólanna samkvæmt árangursstjórnunarsamningum og fjárstreymi þeirra. Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingu árið 2010 kom þó einnig fram að starfshópur hefði verið skipaður haustið 2009 með



það sem verkefni að skilgreina lykiltölur um starfsemi háskóla og væri stefnt að því að birta þær opinberlega.

Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins árið 2013 lauk það gerð þjónustusamninga við alla háskóla á árinu 2012 og gildir hver samningur til fimm ára. Í viðauka með þeim eru skilgreindar lykiltölur sem skólarnir þurfa að senda ráðuneytinu. Lykiltölurnar beinast að nemendum, starfsfólki, kennslu og rannsóknum, fjárhag, virkni og alþjóðlegum áherslum. Stefnt er að því að lykiltölurnar verði m.a. birtar í veflægri útgáfu á árinu 2014. Þá er ráðuneytið í viðræðum við Hagstofu Íslands um söfnun og vinnslu tölu- legra upplýsinga um starfsemi háskólanna.

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana. Að mati stofnunarinnar er þó mikilvægt að þessu verkefni sé fram haldið og að staðið verði við þau áform að birta opinberlega lykiltölur um starfsemi háskólanna á árinu 2014.

#### 4. LJÚKA ÞARF GERÐ MÆLIKVARÐA Á KOSTNAÐ, SKILVIRKNI OG GÆÐI

Ráðuneytið var hvatt til að halda áfram þróunarstarfi sínu við að móta mælikvarða á kostnað, skilvirkni og gæði háskóla. Einnig benti Ríkisendurskoðun á að mikilvægt væri að hafist yrði handa við að taka formlega út gæði háskóla. Mælikvarðarnir og niðurstöður gæðaeftirlitsins ættu að vera aðgengileg almenningi.

Ábending þessi var ítrekuð árið 2010 þar sem Ríkisendurskoðun taldi að mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði einungis brugðist við henni að hluta til, þ.e. með vinnu við að skilgreina lykiltölur fyrir starfsemi háskólanna, leiðbeiningum um innra og ytra gæðaeftirlit með skólunum og endurskoðun á umsýslu og framkvæmd eftirlits með gæðum kennslu og rannsókna.

Eins og þegar hefur komið fram varð sú breyting haustið 2011 að gæðaráð háskóla tók til starfa og hefur það nú þegar birt opinberlega þrjár stofnanaúttektir á gæðum háskóla. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta mikilvægt framfaraskref. Þar er þó fyrst og fremst leitast við að meta akademísk gæði háskólanna, þ.e. kennslu og rannsóknir þeirra, en ekki hugað að kostnaði þeirra og skilvirkni. Þar er ekki heldur vísað til tölu- legra mælikvarða eða viðmiða.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki að öllu leyti verið brugðist við ábendingu hennar með þeim hætti sem lagt var til. Stofnunin telur þó ekki rétt að ítreka hana, enda hlýtur hún að virða það hvernig gæðaráðið afmarkar verkefni sitt. Ríkisendurskoðun bendir engu að síður á að mælingar á kostnaði og skilvirkni háskólakennslu eru mikilvægir þættir sem ættu að koma stjórnvöldum að góðum notum við ákvarðanatöku sína. Stofnunin hvetur ráðuneytið því til að taka ábendinguna til áframhaldandi skoðunar.

#### 5. ÁFRAM VERÐI UNNIÐ AÐ ÞVÍ AÐ DRAGA ÚR BROTTFALLI NEMANDA

Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að halda áfram viðleitni sinni til að draga úr brottfalli nemenda, t.d. með því að takmarka inntöku í grunnskólum eða auka kröfur um námsframvindu. Brottfall nemenda eða seinkun á námsframvindu þeirra væri enn verulegt áhyggjuefni þó að bæði ráðuneyti og háskólar hafi gripið til ýmissa ráðstafana til að minnka það.

**SAMRÆMDAR LYKIL-  
TÖLUR Í ÞJÓNUSTU-  
SAMNINGUM VIÐ  
HÁSKÓLA**

**MÓTA ÞURFI MÆLI-  
KVARÐA Á KOSTNAÐ,  
SKILVIRKNI OG GÆÐI**

**GÆÐARÁÐ HÁSKÓLA  
METUR AKADEMÍSK  
GÆÐI**

**DRAGA ÞURFI ÚR  
BROTTFALLI  
NEMENDA**



Ástæða þess að ábendingin var ítrekuð árið 2010 var sú að brottfall var enn mikið. Ráðuneytið hafði engu að síður gripið til ýmissa aðgerða. Þar skiptu mestu máli nýjar úthlutunarreglur Lánasjóðs íslenskra námsmanna þar sem aukin krafa var gerð til nemenda um skilvirkni í námi. Þá hafði ráðuneytið einnig unnið drög að nýju reiknilíkani fyrir háskóla þar sem gert var ráð fyrir að fjárframlög réðust ekki eingöngu af fjölda ársnemenda á grundvelli prófþátttöku heldur einnig af fjölda brautskráðra nemenda.

#### REIKNILÍKAN HÁSKÓLA SKAL STUÐLA AÐ AUKINNI SKILVIRKNI

Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins árið 2013 hefur reiknilíkani háskóla nú verið breytt með áður nefndum hætti, þ.e. skólarnir fá nú sérstakt brautskráningarframlag sem á að stuðla að aukinni skilvirkni í rekstri skólanna. Þá hefur ráðuneytið skoðað hugmyndir um að hluti námslána Lánasjóðs íslenskra námsmanna breytist í námsstyrk ljúki nemandi námi í samræmi við kröfur. Loks sé háskólum heimilt samkvæmt lögum að ákveða sérstök inntökuskilyrði.

Vegna þeirra aðgerða sem ráðist hefur verið í telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna en hvetur ráðuneytið til að fylgjast vel með þróun mála og grípa til viðeigandi ráðstafana ef þörf krefur.

#### 6. LJÚKA ÞARF ENDURSKOÐUN REIKNILÍKANS HÁSKÓLANNA

#### LJÚKA ÞURFI ENDURSKOÐUN REIKNILÍKANS

Ráðuneytið var hvatt til að ljúka endurskoðun á reiknilíkani háskólanna. Í því sambandi væri mikilvægt að fjárframlög réðust að einhverju leyti af fjölda brautskráðra nemenda og stuðluðu þannig að aukinni skilvirkni skólanna. Jafnframt þessu þyrfti ráðuneytið að efla eftirlit sitt með gæðum náms til að tryggja að skólarnir slægu ekki af námskröfum.

#### REIKNILÍKANI HÁSKÓLA HEFUR VERIÐ BREYTT

Ríkisendurskoðun ítrekaði þessa ábendingu árið 2010 þar sem nýtt reiknilíkan sem áætlað framlög til kennslu hafði enn ekki verið tekið í notkun. Undanfarin ár hefur verið unnið að endurskoðun þess og nú fá háskólar brautskráningarframlög til viðbótar við framlög á grundvelli ársnemendafjölda þar sem miðað er við prófþátttöku nemenda.

Með þessum aðgerðum telur Ríkisendurskoðun að brugðist hafi verið við ábendingu hennar með fullnægjandi hætti.

#### 7. BEITA ÞARF VIRKARI FJÖLDASTJÓRNUN

#### BEITA ÞURFI VIRKARI FJÖLDASTJÓRNUN

Ríkisendurskoðun benti á að ólíkt því sem tíðkaðist í nágrannalöndunum hefðu íslensk stjórnvöld ekki með beinum hætti reynt að stjórna nemendafjölda í einstökum námsgreinum með fjárveitingum. Skólunum hefði að miklu leyti verið eftirlátið þetta innan rammisamninga. Af þeim sökum væri hlutfall nemenda á sumum fræðasviðum mun hærra hér á landi en í nágrannalöndunum. Ríkisendurskoðun taldi að menntayfirvöld ættu að leitast við að hafa áhrif á fjölda nemenda í hverri grein með beinni hætti en gert hefði verið hingað til. Við slíka ákvörðun yrði m.a. tekið mið af þörf samfélagsins fyrir mismunandi menntun.

Meginástæða þessarar ábendingar var sú að hér á landi var hlutfall nemenda í einstökum háskólagreinum með talsvert öðrum hætti en í nágrannalöndunum, einkum var hlutfall nemenda í félagsvísindum, viðskiptafræði og lögfræði óvenju hátt. Að sama skapi stunduðu hlutfallslega fáir nám í verkfræði og heilbrigðisvísindum.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að það væri á ábyrgð háskólanna sjálfra að bjóða nám í samræmi við eftirspurn á hverjum tíma og hefðu þeir brugðist við breyttri aðsókn hver á sinn hátt, m.a. með auknu framboði á meistaranámi. Þá hefði ráðuneytið vissar efasemdir um að hægt væri að kortleggja nákvæmlega þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafli á ókomnum árum. Betra væri að þróa sveigjanlegt menntakerfi sem brygðist við breytilegum þörfum. Ríkisendurskoðun féllst í meginatriðum á þessi sjónarmið ráðuneytisins en taldi engu að síður nauðsynlegt að metin yrði þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafli og hvort rétt væri að efla sérstaklega kennslu í greinum þar sem fagmenntað fólk skorti.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu 2013 hefur að frumkvæði þess verið unnið að endurskoðun á áherslum og skipulagi háskólastarfsins. Ráðuneytið ítrekaði um leið efasemdir sínar um að hægt sé að kortleggja þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafli á ókomnum árum og ítrekaði þá skoðun að mikilvægt væri að þróa sveigjanlegt menntakerfi sem gæti brugðist við breytilegum þörfum.

Ríkisendurskoðun fellst á skoðun ráðuneytisins og telur því ekki þörf á að ítreka ábendinguna. Stofnunin bendir þó á að eðlilegt sé að stjórnvöld taki afstöðu til nemandafjölda í einstökum háskólagreinum til að stuðla að fjölbreytileika náms og uppfylla þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafli.

## 2.2.2 NÝ ÁBENDING TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

### 1. FJÁRMÖGNUNARKERFI KENNSLU OG RANNSÓKNA STUÐLI AÐ ÞVÍ AÐ STEFNA STJÓRNVALDA NÁI FRAM AÐ GANGA

Ríkisendurskoðun benti á að mikilvægt væri að fjármögnunarkerfi háskóla til kennslu og rannsókna stuðlaði að því að stefna stjórnvalda næði fram að ganga og skattfé nyttist á hagkvæman og árangursríkan hátt. Í því sambandi þyrfti m.a. að huga að því hvort núverandi fjármögnunarkerfi háskólanna sköpuðu að einhverju leyti óeðlilegan aðstöðumun milli þeirra og hamlaði auknu samstarfi hvort heldur væri á sviði kennslu eða rannsókna.

Í svari ráðuneytisins árið 2013 vísar það í viðbrögð sín við ábendingu um að móta þurfi heildarstefnu um málefni háskólanna. Þar kemur m.a. fram að nú sé lögskipuð nefnd að störfum sem fjalli um málefni háskóla, m.a. um fjármögnun þeirra og rekstrarform.

Þar sem málið er í farvegi telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo komnu máli.

## ÁHERSLA Á SVEIGJANLEGT MENNTAKERFI

## FJÁRMÖGNUNARKERFI HÁSKÓLA STYÐJI VIÐ STEFNU STJÓRNVALDA

## FJÁRMÖGNUN OG REKSTRARFORM HÁSKÓLA Í SKOÐUN