



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

**DESEMBER 2010**

# EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....	3
1 INNGANGUR .....	5
2 KOSTNAÐUR, SKILVIRKNI OG GÆÐI HÁSKÓLAKENNSLU .....	6
3 ÞRÓUN MÁLA 2001–10 .....	14
3.1 Fjöldi nemenda á háskólastigi .....	14
3.2 Fjöldastjórnun stjórnvalda.....	15
3.3 Fjármögnun háskóla eftir rekstrarformi .....	16
3.4 Ytra gæðaeftirlit með háskólum .....	20
3.5 Brottfall nemenda í viðskiptafræði.....	21

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Í stjórnýsluúttektinni *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (2007) bar Ríkisendurskoðun saman nokkra þætti sem lúta að kennslu fjögurra íslenskra háskóla í viðskiptafræði, lögfræði og tölvunarfræði á árunum 2003–05. Jafnframt benti stofnunin á ýmislegt sem betur mætti fara. Ríkisendurskoðun fagnar ýmsum jákvæðum breytingum í starfi íslenskra háskóla frá 2007, m.a. viðleitni þeirra til að draga úr brottfalli nemenda, auknu gæðaeftirliti mennta- og menningarmálaráðuneytis með háskólakerfinu og samþykktri stefnu stjórnvalda um opinbera háskóla. Um leið ítrekar stofnunin þær ábendingar til ráðuneytisins sem enn hafa ekki eða einungis að nokkru leyti leitt til æskilegra breytinga.

Í tengslum við eftirfylgniúttekt sína tók Ríkisendurskoðun saman upplýsingar um nokkra þætti í starfsemi háskólanna á tímabilinu 2001–10 til að sýna þróun mála eftir að skýrslan 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.

## ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLA- RÁÐUNEYTIS

### 1. MÓTA ÞARF HEILDARSTEFNU UM MÁLEFNI HÁSKÓLANNA

Ríkisendurskoðun ítrekar þá ábendingu að ráðuneytið móti sem fyrst heildarstefnu um mál-efni háskólanna, ekki einungis opinberra háskóla. Mikilvægt er að í þeirri stefnu komi fram hvernig verja á fjárveitingum til háskóla, skýr forgangsröðun, markviss aðgerðaráætlun og skilgreindir árangursmælikvarðar. Eðlilegt er að slík stefna sé sett til nokkurra ára. Ráðuneytið er einnig hvatt til að fylgja eftir slíkri markaðri stefnu gagnvart háskólunum.

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

Ríkisendurskoðun ítrekar þá ábendingu að ráðuneytið setji nákvæm viðmið eða lágmarks-kröfur um faglega stöðu háskóla á tilteknum fræðasviðum og að viðurkenning verði háð því að skóli uppfylli kröfurnar. Stofnunin telur það þó spor í rétta átt að háskólar hafi verið metnir samkvæmt slíkum viðmiðunum.

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

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að halda áfram að afla með reglubundnum hætti samræmdra upplýsinga frá háskólunum, vinna úr þeim og birta opinberlega. Slíkt er forsenda þess að stjórnvöld hafi góða yfirsýn um háskólakerfið á hverjum tíma og hvernig stefnu stjórnvalda í háskólamálum miði. Ekki nægir að safna upplýsingum um fjárstreymi háskóla.

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

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að halda áfram þróunarstarfi sínu við að móta mælikvarða um kostnað, skilvirkni og gæði háskóla. Einnig er mikilvægt að hafist verði handa við að taka formlega út gæði háskóla. Mælikvarðarnir og niðurstöður gæðaeftirlitsins ættu að vera aðgengilegar almenningi.

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

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

#### 6. LJÚKA ÞARF ENDURSKOÐUN REIKNILÍKANS HÁSKÓLANNA

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að ljúka endurskoðun á reiknilíkani háskólanna. Í því sambandi er mikilvægt að fjárframlög ráðist að einhverju leyti af fjölda brautskráðra nemenda og stuðli þannig að aukinni skilvirkni skólanna. Jafnframt þessu þarf ráðuneytið að efla eftirlit sitt með gæðum náms til að tryggja að skólarnir slái ekki af námskröfum.

#### 7. BEITA ÞARF VIRKARI FJÖLDASTJÓRNUN

Ólíkt því sem tíðkast í nágrannalöndunum hafa íslensk stjórnvöld ekki með beinum hætti reynt að stjórna nemendafjölda í einstökum námsgreinum með fjárveitingum. Skólunum hefur að miklu leyti verið eftirlátið þetta innan ramma samninga. Af þeim sökum er hlutfall nemenda á sumum fræðasviðum mun hærra hér á landi en þar. Ríkisendurskoðun telur að menntayfirvöld eigi að leitast við að hafa áhrif á fjölda nemenda í hverri grein með beinni hætti en hingað til. Við slíka ákvörðun verði m.a. tekið mið af þörf samfélagsins fyrir mismunandi menntun.

### NÝ ÁBENDING TIL RÁÐUNEYTISINS

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

Mikilvægt er að fjármögnunarkerfi háskóla til kennslu og rannsókna stuðli að því að stefna stjórnvalda nái fram að ganga og skattfé nýtist á hagkvæman og árangursríkan hátt. Í því sambandi þarf m.a. að huga að því hvort núverandi fjármögnunarkerfi háskólanna skapi að einhverju leyti óeðlilegan aðstöðumun milli þeirra og hamli auknu samstarfi þeirra hvort heldur er á sviði kennslu eða rannsókna.

# 1 INNGANGUR

Samkvæmt 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun felst stjórnsluendurskoðun í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun getur framkvæmt stjórnsluendurskoðun á starfsemi eða þjónustu sem einkaaðilar annast samkvæmt sérstökum samningum við ríkið. Stofnunin á samkvæmt lögnum að vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og benda á leiðir til úrbóta. Hverri stjórnsluúttekt er fylgt eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari eftirfylgniúttekt er leitast við að meta hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar í skýrslunni *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (2007) hafi leitt til æskilegra breytinga. Í skýrslunni var gerð tilraun til að bera saman nokkur atriði sem varða kennslu þriggja deilda fjögurra íslenskra háskóla á árunum 2003–05. Tveir þeirra eru einkareknir, Háskólinn í Reykjavík og Háskólinn á Bifröst, en tveir í ríkiseigu, Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri. Einnig var kennsla þessara skóla í viðskiptafræði borin saman við kennslu fjögurra sambærilegra erlendra skóla.

Við vinnslu þessarar eftirfylgniúttektar var aflað upplýsinga hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti og háskólunum fjórum. Þessir aðilar fengu auk þess drög að skýrslunni sem hér birtist til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

EFTIRFYLGNI ÞREMUR  
ÁRUM EFTIR ÚTGÁFU  
SKÝRSLU

SAMANBURÐUR Á  
KENNSLU ÞRIGGJA  
DEILDA FJÖGURRA  
HÁSKÓLA

## 2 KOSTNAÐUR, SKILVIRKNI OG GÆÐI HÁSKÓLAKENNSLU

### ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLUNNI FRÁ 2007

Í skýrslunni *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (2007) var í fyrsta lagi borinn saman kostnaður Háskóla Íslands (HÍ), Háskólans á Akureyri (HA), Háskólans í Reykjavík (HR) og Háskólans á Bifröst (HB) á tímabilinu 2003–05 vegna kennslu í þremur fögum: Viðskiptafræði, lögfræði og tölvunarfræði. Í öðru lagi var skoðuð akademísk staða deilda/skora, þ.e. menntun fastra kennara og rannsóknarvirkni. Í þriðja lagi var horft til skilvirkni kennslunnar, þ.e. hversu vel fjármagn og vinnuafli nýttust. Að lokum voru tvö atriði borin saman innan viðskiptafræðideilda skólanna, þ.e. viðhorf nemenda til gæða kennslu, aðbúnaðar og þjónustu og árangur brautskráðra nemenda.

Almennt komu fjölmennu skólarnir, HÍ og HR, mun betur út úr samanburði íslensku skólanna en hinir fámennu, HA og HB. Af þeim ellefu atriðum sem horft var til varð HÍ efstur í níu tilvikum og í öðru sæti í einu. Skólinn var ódýrastur og með sterkustu akademísku stöðuna í öllum námsgreinunum þremur og skilvirkastur í tveimur þeirra. Á móti kom að brottfall nemenda úr námi var mest innan HÍ. HR var skilvirkastur í einni námsgrein og þar var ánægja nemenda í viðskiptafræði mest. Auk þess lenti skólinn sjö sinnum í öðru sæti. Að lokum leiddi samanburður Ríkisendurskoðunar á viðskiptafræðideildum íslenskra og erlendra háskóla í ljós að íslenskir skólar voru almennt séð eftirbátar hinna erlendu þegar horft var til akademískrar stöðu og skilvirkni. Þess ber þó að geta að fjárframlög til íslenskra skóla eru almennt fremur lág í alþjóðlegu samhengi.

Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun eftirfarandi ábendingum til yfirvalda menntamála og háskólanna fjögurra.

### ÁBENDINGAR TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

#### ÁBENDING 1

Ríkisendurskoðun taldi að yfirvöld menntamála og stjórnendur háskólanna þyrftu að huga að leiðum til að draga úr brottfalli nemenda og auka þannig skilvirkni kennslunnar. Í því sambandi var bent á að erlendu háskólarnir sem teknir voru til samanburðar voru mun skilvirkari en íslenskir háskólar þegar horft er til viðskiptafræði.

#### VIÐBRÖGÐ MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Aðgerðir ráðuneytisins birtast einkum í nýjum úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Þar er gerð aukin krafa til nemenda um skilvirkni í námi. Þá er í drögum að nýju reiknilíkani háskólanna, sem eru nú á lokastigi, gert ráð fyrir að fjárframlög

SAMANBURÐUR Á  
GÆÐUM, SKILVIRKNI OG  
KOSTNAÐI SKÓLA

FJÖLMENNU SKÓLARNIR  
KOMU BETUR ÚT ÚR  
SAMANBURÐINUM

ráðist ekki eingöngu af fjölda ársnemenda á grundvelli prófþátttöku eins og til þessa, heldur fái skólarnir einnig framlag fyrir brautskráða nemendur. Vonast er til að breytingar á líkaninu leiði til aukinnar skilvirkni.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta. Enn er brottfall þó verulegt og mikilvægt að brugðist sé við því.*

### ÁBENDING 2

Ríkisendurskoðun lagði til að yfirvöld menntamála létu gera skipulega og ítarlega athugun á kostum þess að breyta reiknilíkani háskólanna þannig að framlög tækju að einhverju leyti mið af árangri nemenda í prófum og fjölda brautskráninga, líkt og gert væri í nágrannalöndunum.

#### VIÐBRÖGD MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Vísað var í svar við Ábendingu 1 um breytingar á reiknilíkani háskólanna. Ráðuneytið lýsti jafnframt þeirri skoðun sinni að ekki sé heppilegt að einkunnir nemenda á prófum hafi áhrif á fjárveitingar til háskólanna.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta. Ráðuneytið er hvatt til að ljúka endurskoðun á reiknilíkani háskólanna.*

### ÁBENDING 3

Ríkisendurskoðun taldi að stjórnvöld ættu að gera skýrar kröfur um viðurkenningu háskóla með því að setja fram lágmarksviðmið um akademíska stöðu þeirra, t.d. um hlutfall starfsmanna með doktorsgráðu í föstum akademískum stöðum og rannsóknarvirkni þeirra. Viðurkenning háskóla yrði háð því að slíkar kröfur væru uppfylltar.

#### VIÐBRÖGD MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Með setningu laga nr. 63/2006 um háskóla og reglum nr. 1067 um viðurkenningu háskóla sama ár var stigið mikilvægt skref í þá átt að gera kröfur um gæði háskóla líkari því sem almennt gerist í Evrópu. Allir íslensku háskólarnir hafa uppfyllt lágmarkskröfur og fengið viðurkenningu. Í reglunum eru tilgreind þau skilyrði sem háskólar þurfa að uppfylla til að hljóta viðurkenningu. Þótt þær fjalli ekki um töluleg viðmið voru háskólarnir engu að síður metnir út frá slíkum viðmiðum og var í því sambandi bent á að fræðileg geta þeirra væri takmörkuð á mörgum fræðasviðum.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar mikilvægi þess að tölulegar viðmiðanir séu tilgreindar í reglum um viðurkenningu háskóla.*

### ÁBENDING 4

Ríkisendurskoðun taldi að stjórnvöld þyrftu að taka skýrari afstöðu en gert hefði verið til þess hvernig verja ætti fjárveitingum til háskóla, m.a. með tilliti til nemendafjölda, náms-

greina og dreifingu kennslu milli skóla. Eðlilegt væri að slík stefna yrði sett til nokkurra ára í senn og tæki mið af þjóðhagslegri hagkvæmni mismunandi menntunar.

#### VIÐBRÖGÐ MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur frá því snemma árs 2009 leitað leiða til að auka hagkvæmni í háskólakerfinu. Skipaðir voru tveir vinnuhópar með innlendum og erlendum sérfræðingum til að koma með tillögur sem fælu í sér hagræðingu innan háskólakerfisins og til að leggja grunn að stefnumótun til framtíðar. Þá starfaði rýnihópur á vegum ráðuneytisins fram á sumar 2009 við að greina tillögur sérfræðinganna. Veturinn 2009–10 leitaði ráðuneytið að leiðum til að auka samvinnu, breyta verkaskiptingu og sameina einstaka háskólastofnanir. Þá fór einnig fram umsvifamikil vinna við að kortleggja starfsemi háskólanna. Vorið 2010 var tekin ákvörðun að fara þá leið að standa sérstaklega vörð um opinberu háskólana og vinna að því að sameina þá í einu neti opinberra háskóla. Í þessu efni tekur ráðuneytið fyrst og fremst mið af skýrslunni *Education, Research and Innovation Policy*. Reykjavík, 2009. Mennta- og menningarmálaráðherra lagði fram stefnu sína um opinbera háskóla í ríkisstjórn 11. júní 2010 og síðan var hún birt opinberlega. Þar eru sett fram markmið með stefnunni ásamt aðgerðaráætlun um hvernig eigi að hrinda henni í framkvæmd.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta. Ráðuneytið hefur samþykkt stefnu fyrir opinberu háskólana en ekki háskólakerfið í heild.*

#### ÁBENDING 5

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að kortleggja þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafli og huga að því hvort rétt væri að efla sérstaklega kennslu í greinum þar sem skortur er á fagmenntuðu fólki.

#### VIÐBRÖGÐ MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur á hverjum tíma í samstarfi við háskólana ákveðið fjölda ársnemenda sem greitt er framlag fyrir á hverju fræðasviði og gert um það samninga. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki haft afskipti af skiptingu nemenda innan hvers fræðasviðs. Það hefur verið á ábyrgð háskólanna sjálfra að bjóða nám í samræmi við eftirspurn á hverjum tíma og hafa þeir brugðist við breytttri aðsókn hver á sinn hátt, m.a. með auknu framboði á meistaranámi.

Ráðuneytið hefur vissar efasemdir um að hægt sé að kortleggja nákvæmlega þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafli á ókomnum árum. Betra sé að þróa sveigjanlegt menntakerfi sem bregst við breytilegum þörfum. Ráðuneytið vinnur nú í samvinnu við félags- og tryggingamálaráðuneytið og Samtök atvinnulífsins að því að móta tillögur um námsleiðir í greinum þar sem talinn er skortur á fagmenntuðu fólki og eru einkum störf í hugverkaiðnaði höfð í huga. Markmiðið er að skapa tækifæri fyrir atvinnulausa til að afla sér menntunar í greinum þar sem sannarlega er þörf á fagmenntuðu fólki.



## MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta til og fellst á sjónarmið ráðuneytisins um erfiðleika þess að kortleggja nákvæmlega þörf samfélagsins fyrir menntað vinnuafli. Mikilvægt er þó að lagt sé mat á þörfina.

### ÁBENDING 6

Ríkisendurskoðun taldi að stjórnvöld ættu að láta kanna arðsemi fjárfestingar ríkisins í viðskiptanámi með skipulegum og ítarlegum hætti. Í slíkri athugun ætti að leitast við að vega saman þann kostnað sem ríkið hefur af því viðskiptanámi sem háskólarnir fjórir bjóða upp á og þann þjóðhagslega ávinning sem starfsemin skilar.

## VIÐBRÖGD MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Ráðuneytið hefur ekki kannað arðsemi fjárfestingar ríkisins í viðskiptanámi eða öðru námi. Það bendir einnig á að yrði gerð slík greining ætti hún að beinast að sem flestum námsgreinum og fleiri þáttum en kostnaði og fjárhagslegum ávinningi.

## MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd. Stofnunin fellst á sjónarmið ráðuneytisins um hvernig standa mætti að slíkum arðsemisgreiningum og hvetur það til þess að leita leiða til að hrinda þeim í framkvæmd.

### ÁBENDING 7

Ríkisendurskoðunar taldi að yfirvöld menntamála þyrftu að vera virkari en hingað til í að safna og vinna úr upplýsingum um starfsemi háskólanna. Slíkt væri forsenda þess að unnt væri að fá yfirsýn um málaflökkinn og taka upplýstar ákvarðanir.

## VIÐBRÖGD MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Háskólarnir hafa skilað ársskýrslum með upplýsingum um hvernig þeim hefur tekist að ná þeim markmiðum sem skilgreind eru í árangursstjórnunarsamningi. Haustið 2009 tók einnig til starfa starfshópur með fulltrúum ráðuneytisins og þremur fulltrúum háskólanna sem m.a. var ætlað að skilgreina lykiltölur um starfsemi háskóla. Starfshópurinn hefur nú skilað af sér og verða niðurstöður hans sendar háskólunum til kynningar á næstu vikum. Markmiðið er að þeir safni reglulega lykiltölum og birti opinberlega á heimasíðu sinni ásamt því að skila þeim til ráðuneytisins. Þá hefur ráðuneytið frá árinu 2003 safnað upplýsingum um fjárstreymi háskóla en þær hafa ekki birst opinberlega.

## MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta og hvetur til þess að því starfi sem unnið hefur verið verði fram haldið.

### ÁBENDING 8

Ríkisendurskoðun taldi að yfirvöld menntamála ættu að vinna að því að þróa mælikvarða á kostnað, skilvirkni og gæði háskóla og láta gera úttektir á slíkum þáttum með reglulegu millibili.

## VIÐBRÖGÐ MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

Ráðuneytið hefur í samráði við háskólana látið skilgreina lykiltölur fyrir starfsemi háskólanna og látið vinna leiðbeiningar um innra og ytra gæðaeftirlit með skólunum. Þá hefur ráðuneytið unnið að gagngerri endurskoðun á umsýslu og framkvæmd eftirlits með gæðum kennslu og rannsókna. Niðurstaða þeirrar vinnu liggur nú fyrir.

### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta og hvetur til þess að því starfi sem unnið hefur verið verði fram haldið.*

## ÁBENDINGAR TIL HÁSKÓLA ÍSLANDS

### ÁBENDING 1

Ríkisendurskoðun taldi að yfirvöld menntamála og stjórnendur háskólanna þyrftu að huga að leiðum til að draga úr brottfalli nemenda og auka þannig skilvirkni kennslunnar. Í því sambandi var bent á að erlendu háskólarnir sem teknir voru til samanburðar voru mun skilvirkari en íslenskir háskólar þegar horft var til viðskiptafræði.

### VIÐBRÖGÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS

Vorið 2007 skipaði háskólaráð nefnd um inntöku nýnema og aðgerðir gegn brottfalli úr námi. Nefndin skilaði skýrslu vorið 2008 með greiningu á orsökum, eðli og umfangi brottfalls við skólann og setti fram fjölmargar tillögur til úrbóta, auk þess sem hún stóð að ítarlegri könnun Félagsvísindastofnunar á brottfalli nemenda á árunum 2003–06. Í kjölfarið var málið rætt í háskólaráði og á háskólaþingi og ýmsum tillögum nefndarinnar hrint í framkvæmd.

### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.*

### ÁBENDING 2

Ríkisendurskoðun lagði til að stjórnendur ríkisháskóla, þar sem brottfall var mest, létu gera skipulega og ítarlega athugun á kostum þess að takmarka inntöku nemenda frekar en gert hefði verið, t.d. með strangari inntökuskilyrðum eða inntökuþrófum. Niðurstöður slíkrar athugunar fengu vandaða umfjöllun og formlega afgreiðslu af réttum aðilum.

### VIÐBRÖGÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS

Haustið 2009 fól háskólaráð kennslumálanefnd, gæðanefnd og gæðastjóra að taka saman yfirlit um hvernig staðið væri að inntöku nýnema og aðgangstakmörkunum í háskólum á Norðurlöndum. Niðurstöðurnar voru ræddar á háskólaþingi í nóvember 2009. Í kjölfarið var sömu aðilum falið að fara yfir málið í heild sinni og voru unnar tíu tillögur til að tryggja gæði náms og auka skilvirkni kennslu og ábyrgð nemenda. Tillögurnar voru kynntar háskólaráði 6. maí 2010 og er nú unnið að innleiðingu þeirra. Þær eru að:

1. Hver nemandi hafi aðeins einn námsferil í nemendabókhalda.

2. Efla upplýsingasöfnun úr nemendabókhalda þannig að það nýtist sem virkt stjórnæki.
3. Kanna reglulega afdrif útskrifaðra nemenda.
4. Athuga árlega námsgengi nemenda eftir framhaldsskólum
5. Skilgreina hámarksnáms tíma nemenda.
6. Nemendur greiði álagsgjald ef þeir fara fram úr eðlilegum náms tíma.
7. Taka upp sérstakt umsóknargjald fyrir nýnema.
8. Taka upp gjald fyrir endurtöku prófa.
9. Greiða í deililíkani skólans fyrir hvern nemenda sem lýkur grunnnámi.
10. Fræðasvið skili árlega greinargerð um framkvæmd þátta í gæðakerfi skólans sem lýtur að námi og kennslu.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.*

## ÁBENDING TIL HÁSKÓLANS Í REYKJAVÍK

### ÁBENDING 1

Ríkisendurskoðun taldi að yfirvöld menntamála og stjórnendur háskólanna þyrftu að huga að leiðum til að draga úr brottfalli nemenda og auka þannig skilvirkni kennslunnar. Í því sambandi var bent á að erlendu háskólarnir sem teknir voru til samanburðar voru mun skilvirkari en íslenskir háskólar þegar horft er til viðskiptafræði.

#### VIÐBRÖGD HÁSKÓLANS Í REYKJAVÍK

Eftir útgáfu skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur skólinn ráðist í ýmsar breytingar með það að markmiði að lágmarka brottfall og auka skilvirkni kennslunnar:

1. Stúdentþjónusta hefur verið efla en þar eru kennd námskeið sem styðja við nemendur í námi, s.s. námstækni, tímastjórnun og hvernig takast skuli á við prófkviða.
2. Deildir skólans hafa takmarkað fjölda nemenda í námskeiðum með það að markmiði að gera kennsluna markvissari og auka nálægð nemenda og kennara. Nýja húsnæðið í Nauthólsvík tekur mið af þessari stefnu en þar eru flestar kennslustofur fyrir 30–50 nemendur.
3. Ráðinn hefur verið kennsluþjálfari sem á að styðja við starf kennara, rýna kennslumat og taka út kennslu og námskeið.
4. Námsráð sem vinnur að bættri kennslu og gæðum náms hefur tekið til starfa. Í því sitja fulltrúar starfsmanna og formaður er í framkvæmdastjórn skólans.
5. Skólinn hefur aukið verulega við tölfræðilegar upplýsingar um gæði og árangur í skólastarfinu m.a. með „Mælaborði HR“.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.*

## ÁBENDINGAR TIL HÁSKÓLANS Á AKUREYRI

### ÁBENDING 1

Ríkisendurskoðun taldi að yfirvöld menntamála og stjórnendur háskólanna þyrftu að huga að leiðum til að draga úr brottfalli nemenda og auka þannig skilvirkni kennslunnar. Í því sambandi var bent á að erlendu háskólarnir sem teknir voru til samanburðar voru mun skilvirkari en íslenskir háskólar þegar horft er til viðskiptafræði.

#### VIÐBRÖGÐ HÁSKÓLANS Á AKUREYRI

Skólinn hefur m.a. brugðist við ábendingu um brottfall þannig að um það er fjallað reglulega á fundum gæðaráðs þar sem tölur eru skoðaðar og aðgerðir ákveðnar. Aðgerðirnar hafa einkum verið fólgnar í því að beina því til forseta fræðasviða að hafa persónulega samband við nemendur sem hætta námi og freista þess að telja þeim hughvarf eða komast að því hvað veldur. Jafnframt hafa starfsmenn viðskiptafræðideildar fylgst betur en áður með virkni nemenda í vefkennslukerfinu. Þá hefur verkefnavinna verið aukin á kostnað fyrirlestra sem gefi kost á betra eftirliti og aðhaldi. Loks hafa verið gerðar kannanir meðal nemenda og útskrifaðra nemenda – síðast í júní 2008.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta til. Brottfall nemenda hefur engu að síður aukist milli tímabila.*

### ÁBENDING 2

Ríkisendurskoðun lagði til að stjórnendur ríkisháskóla, þar sem brottfall var mest, létu gera skipulega og ítarlega athugun á kostum þess að takmarka inntöku nemenda frekar en gert hefði verið, t.d. með strangari inntökuskilyrðum eða inntökuþrófum. Niðurstöður slíkrar athugunar fengju vandaða umfjöllun og formlega afgreiðslu af réttum aðilum.

#### VIÐBRÖGÐ HÁSKÓLANS Á AKUREYRI

Skólinn hefur brugðist þannig við ábendingunni að framkvæmdastjóri kennslusviðs leggur skýrslu um innritun og álitamál varðandi inntöku einstakra nemenda fyrir háskólaráð sem tekur endanlega ákvörðun á grundvelli hennar. Þá hefur viðskiptadeild brugðist við ábendingunni með því móti að 25 ára regla um innritun án stúdentsprófs er túlkuð með þrengri hætti en áður. Nú er gerð krafa um að umsækjendur hafi lokið a.m.k. 90 bóklegum og fagbóklegum einingum, auk þess sem fjöldi umsækjenda er takmarkaður við 10% í einstökum hópi nemenda.

#### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.*

## ÁBENDING TIL HÁSKÓLANS Á BIFRÖST

### ÁBENDING 1

Ríkisendurskoðun taldi að yfirvöld menntamála og stjórnendur háskólanna þyrftu að huga að leiðum til að draga úr brottfalli nemenda og auka þannig skilvirkni kennslunnar. Í því sambandi var bent á að erlendu háskólarnir sem teknir voru til samanburðar voru mun skilvirkari en íslenskir háskólar þegar horft er til viðskiptafræði.

### VIÐBRÖGD HÁSKÓLANS Á BIFRÖST

Í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar var allt starf skólans endurmetið, ekki síst til að takast á við brottfall nemenda í lögfræði og viðskiptafræði en tölvunarfræði er ekki kennd við skólann. Brottfall nemenda skólans hefur lækkað úr 19% árið 2005 í 1% árið 2009. Að mati stjórnenda eru meginástæður þess þær að kennt er í fámennum hópum, mikil áhersla er lögð á verkefnavinnu, skyldumætingu í tíma, mikið aðhald og að nemendum sé veitt persónuleg þjónusta. Þá hefur verið unnið að öðrum þáttum sem snúa að skilvirkni í kennslu, s.s. hertum inntökuskilyrðum, hærra hlutfalli nemenda í fullu námi, að bjóða nemendum upp á sumarönn til að flýta fyrir útskrift og bæta nýtingu húsnæðis.

### MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.*

## 3 ÞRÓUN MÁLA 2001–10

Í tengslum við eftirfylgniúttekt sína vegna skýrslunnar *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (2007) tók Ríkisendurskoðun saman upplýsingar um nokkra þætti í starfsemi háskólanna á tímabilinu 2001–10 til að sýna þróun mála eftir að skýrslan kom út. Einkum var hugað að fjölda nemenda á háskólastigi, fjöldastjórnun stjórnvalda, fjármögnun háskóla, ytra gæðaeftirliti með þeim og brottfalli nemenda.

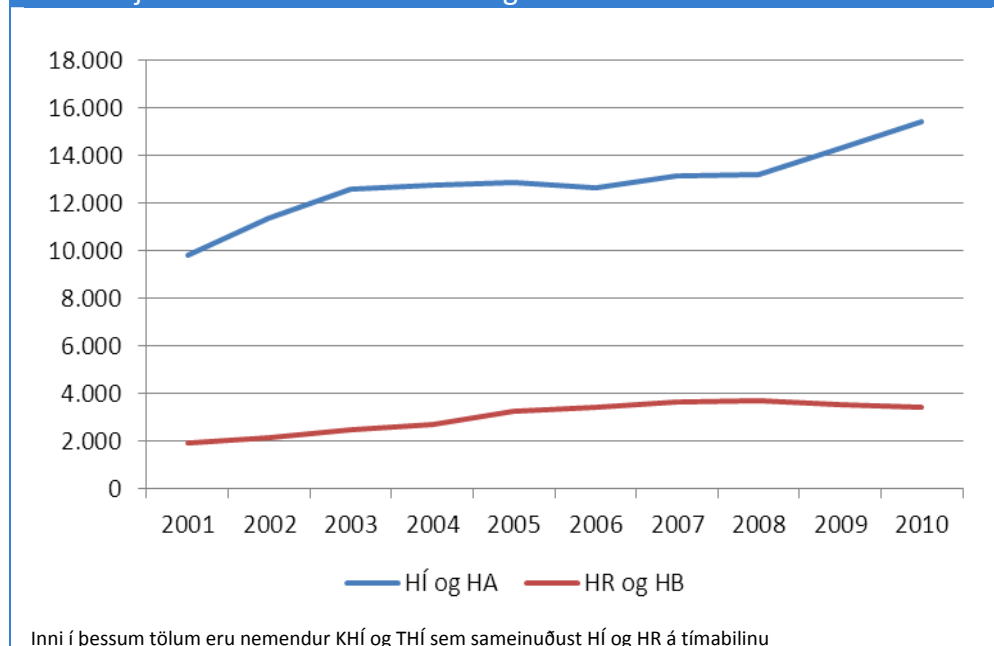
### 3.1 FJÖLDI NEMENDA Á HÁSKÓLASTIGI

Skráðir nemendur HÍ, HA, HR og HB eru nú tvöfalt fleiri en þeir voru árið 2001. Þá voru þeir um 9.400 talsins en voru orðnir 18.800 haustið 2010. Í þessu sambandi ber þó að hafa í huga að Tækniháskóli Íslands (THÍ) sameinaðist HR árið 2005 og að Kennaraháskóli Íslands (KHÍ) sameinaðist HÍ árið 2008. Séu þessir skólar taldir með verður nemendafjöldinn árið 2001 alls 11.700 og fjölgunin um 60%. Á fyrri hluta tímabilsins fjölgaði nemendum einkareknu skólanna hlutfallslega mest en síðustu tvö ár hefur þeim fækkað nokkuð. Vafalaust má rekja þá þróun til breytts efnahagsástands. Nemendum ríkisháskólanna hefur hins vegar fjölgað jafnt og þétt á tímabilinu, þó aðallega í upphafi og lok þess. Hér á landi er hlutfall háskólanema í einkareknum innlendum háskólum með því hæsta sem þekktist í Evrópu, um 18% allra háskólanema haustið 2010. Hlutfallið hefur lækkað á síðustu árum en það var 22% árið 2005. Þrátt fyrir það er hlutfallið hærra en annars staðar á Norðurlöndunum þar sem það hefur verið á bilinu 1–15%.

NEMENDUM Á  
HÁSKÓLASTIGI HEFUR  
FJÖLGAÐ MIKIÐ

HLUTFALL NEMENDA  
EINKAREKINNA HÁSKÓLA  
ER ÓVENJU HÁTT HÉR Á  
LANDI

3.1 Fjöldi nemenda ríkisrekinnna og einkarekinna háskóla 2001–10



Heimild: Hagstofa Íslands; tölur fyrir 2010 eru þó fengnar frá háskólunum.

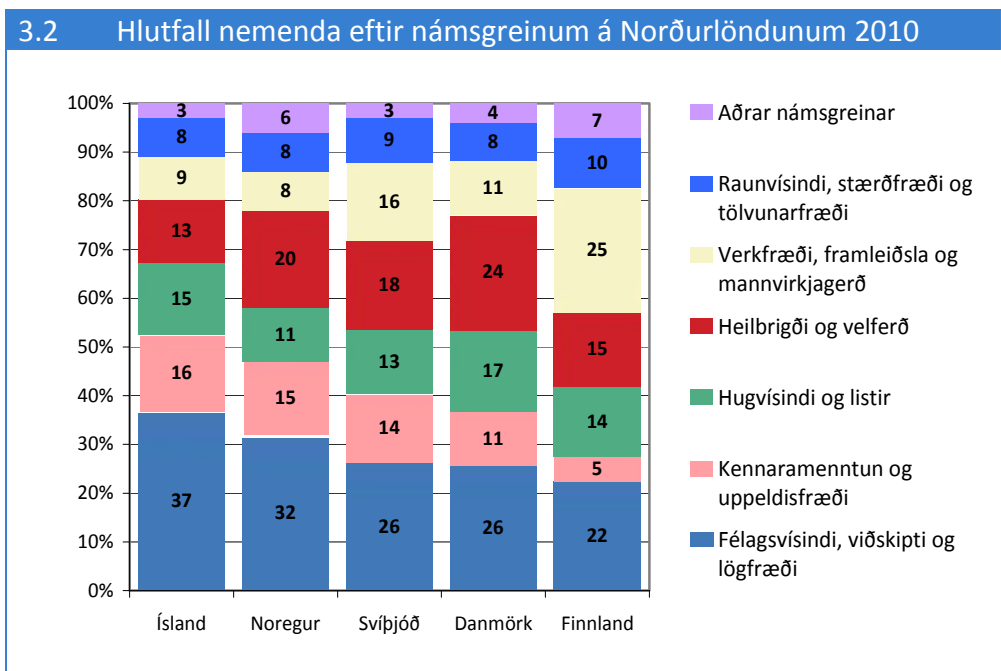
### 3.2 FJÖLDASTJÓRNUN STJÓRNVALDA

Íslenskir háskólar eru að stærstum hluta fjármagnaðir með 3–5 ára samningum við menntayfirvöld um kennslu og rannsóknir. Í samningum við einkareknu skólana er tekið fram fyrir hve marga ársnemendur skuli greitt að hámarki í hverjum reikniflokki en ekki í hverri grein. Skólarnir geta sjálfir fært fé milli reikniflokka til að koma til móts við aðsókn að einstökum greinum hverju sinni. Í samningum við ríkisskólana er aðeins tekið fram að greiðslur vegna kennslu séu ákveðnar í fjárlögum ár hvert. Stjórnvöld hafa ekki reynt að stjórna nemendafjölda í hverri námsgrein. Með samningum sínum við einkarekna háskóla ýta þau þó með beinum eða óbeinum hætti undir þær greinar sem þar er boðið upp á.

Á árunum 2001–05 fjölgaði nemendum á háskólastigi mest í félagsvísindum, viðskiptafræði og lögfræði og voru þeir rúmur þriðjungur allra háskólanema árið 2005. Þegar horft er til sambærilegra talna úr hagtölum Norðurlandaráðs fyrir skólaárið 2009 sést að hlutfall nemenda í félagsvísindum, viðskiptafræði og lögfræði hefur enn hækkað og er nú 37% skráðra nemenda á háskólastigi (mynd 3.2). Þetta er mun hærra hlutfall en annars staðar á Norðurlöndum. Á móti kemur að hlutfallslega fáir nemendur stunda nám í verkfræði og heilbrigðisvísindum miðað við nágretta löndin. Eðlilegt er að menntayfirvöld hugi að því hvort rétt sé að hafa áhrif á þessa þróun með einhverjum hætti.

STJÓRNVÖLD REYNA EKKI AÐ STJÓRNA NEMENDAFJÖLDA Í GREINUM

HLUTFALL NEMENDA Í VIÐSKIPTAFRÆÐI OG LÖGFRÆÐI ER ÓVENJU HÁTT HÉR Á LANDI



Heimild: Nordic Statistic Yearbook 2010.

Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis er það á ábyrgð hvers skóla að takmarka fjölda ársnemenda í samræmi við ákvæði samninga og fjárlög. Ríkisháskólarnir hafa almennt ekki viljað setja slík takmörk nema í undantekningartilvikum umfram skilyrði um stúdentspróf eða sambærilega menntun. Þetta er helsta skýring þess að ársnemendur skólanna hafa verið mun fleiri en gert er ráð fyrir í samningum. Einkareknu háskólarnir halda sig hins vegar að mestu leyti innan þess ramma um hámarksfjölda ársnemenda sem samningar gera ráð fyrir. Þetta er gert með því að takmarka að einhverju leyti aðgang að námi og sumir hafna stórum hluta þeirra sem sækja um námsvist. Fyrir þessu liggja bæði fjárhagslegar og faglegar ástæður.

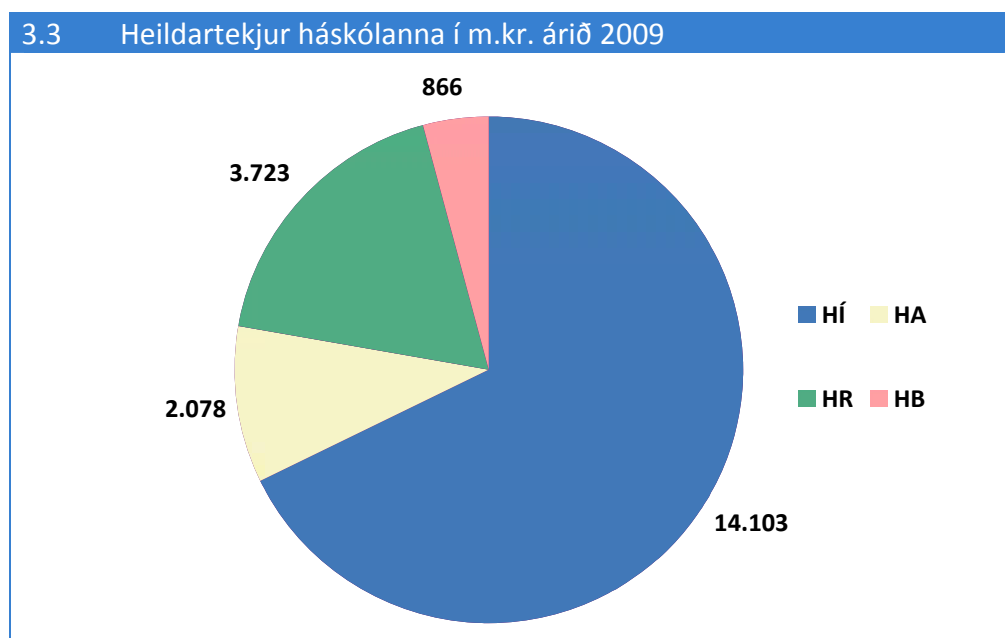
ÓLÍKT RÍKISREKNUM HÁSKÓLUM VELJA EINKAREKNIR SKÓLAR INN NEMENDUR



Háskóli Íslands hefur eins og aðrir skólar ótvíræðar heimildir til að setja reglur um fjöldatakmörkin. Hann hefur þó kosið að nýta þær ekki nema í fáum tilvikum og vísar í því sambandi til hlutverks síns sem „þjóðskóla“. Í samtali við talsmenn skólanna kom fram að helsti hvatinn í fjármögnunarkerfinu sé að fá sem flesta skráða nemendur til að þreyta próf og fullnægja þannig skilyrðum um ársnemendur. Í kerfinu sé ekki tekið mið af öðrum þáttum, t.d. föstum tekjugrunni til sveiflujöfnunar, brautskráningarhlutfalli, gæðum kennslu eða rannsókna eða þjónustustigi. Í raun séu því ekki miklir ytri hvarar til að tryggja gæði starfseminnar né aðgengilegar og samanturðarhæfar upplýsingar fyrir nemendur um háskólana. Háskólarnir séu í samkeppni um nemendur til að tryggja sér tekjur frá bæði nemendum og ríkinu en nemendur séu ekki í samkeppni um inngöngu í háskólana. Því sé öfugt farið í nágrannalöndunum.

### 3.3 FJÁRMÖGNUN HÁSKÓLA EFTIR REKSTRARFORMI

Eins og sést á mynd 3.3. voru heildartekjur háskólanna tæplega 21 ma.kr. árið 2009. Hluttur opinberu skólanna var 78% af heildartekjunum og var hluttur HÍ langstærstur eða 68%. Einkareknu háskólarnir voru samanlagt með 22% af heildartekjunum þar af var HR með 18%.

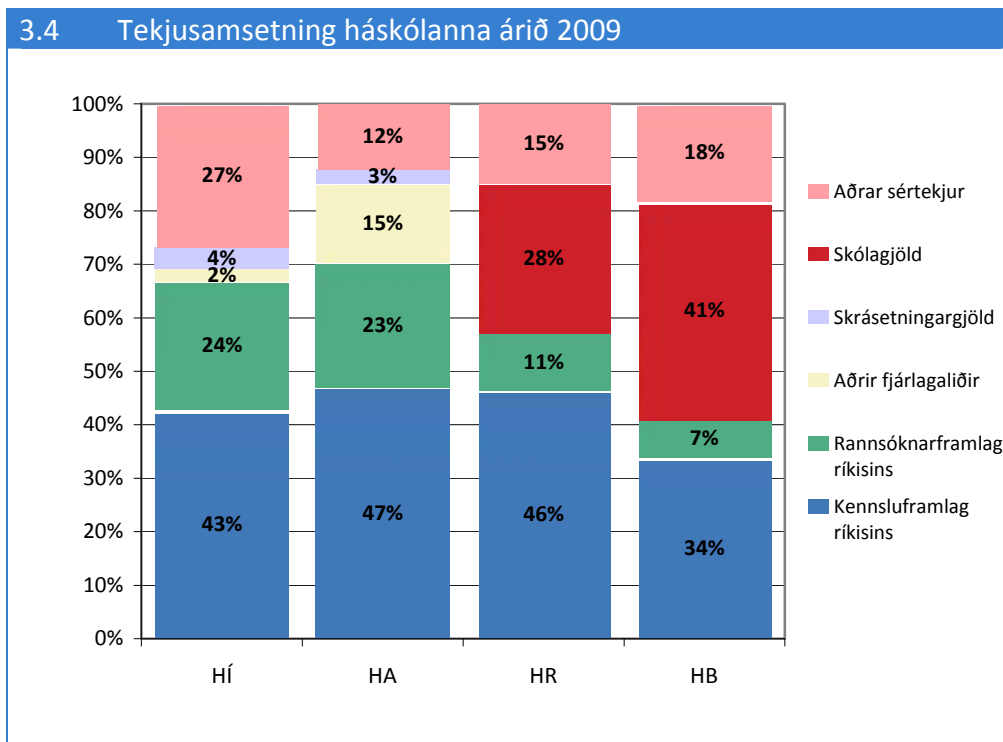


Heimild: Ríkisreikningur 2010 og ársreikningar einkareknu háskólanna fyrir árið 2009.

Þótt íslenskir háskólar séu að langstærstum hluta fjármagnaðir af ríkinu ræðst fjármögnunin að nokkru leyti af rekstrarformi þeirra. Eins og sést í töflu 3.4. fá ríkisháskólarnir t.d. hlutfallslega meira fé í fjárlögum til rannsókna en einkareknir skólar. Árið 2009 var rannsóknarframlag ríkisins til HÍ um það bil helmingi lægra en kennsluframlag þess til skólans. Rannsóknarframlagið til HR var aftur á móti tæplega fjórðungi lægra en kennsluframlagið til skólans. Þess bera að geta að framlög til rannsókna eru ekki árangurstengd heldur byggjast á samkomulagi við ráðuneytið og er það á hendi hvers skóla að setja sér reglur um nýtingu þeirra. Þá má nefna að framlög ríkisins til rannsóknastofnana sem tengjast HÍ eru ekki talin með heildartekjum þeirra. Eins fá ríkisháskólarnir ýmis önnur fjárframlög frá ríkinu sem einkareknu skólarnir fá ekki, svo sem vegna reksturs fasteigna eða til ritlaunasjóðs prófessora. Þá má benda á að lífeyrisskuldbindingar ríkisstarfsmanna eru ekki færðar til gjalda hjá einstökum stofnunum heldur í einu lagi hjá ríkissjóði. Á móti kemur að einkareknu háskólarnir geta innheimt skólagjöld af nemendum og eru þau



almennt allstór hluti af heildartekjum þeirra. Ríkisskólarnir hafa á hinn bóginn einungis heimild til að innheimta skráningargjöld.



Heimild: Ríkisreikningur 2010 og ársreikningar einkareknu háskólanna fyrir árið 2009.

Eins og tafla 3.5 sýnir hefur hlutfall ríkisframlaga af heildartekjum farið vaxandi innan ríkisháskólanna á árunum 2000–09. Óvenju hátt hlutfall ríkisframlags af heildartekjum HA árið 2009 skýrist raunar af því að skólinn fékk þá 240 m.kr. í fjárukalögum til að rétta við rekstrarhalla sinn. Ríkisframlög hafa hins vegar staðið í stað eða lækkað innan einkareknu háskólanna. Innan HB hafa skólagjöld fengið aukna vigt en hjá HR hafa aðrar tekjur fengið meira vægi. Helsta skýring þess eru auknar tekjur vegna rannsóknarstyrkja og endurmenntunar.

**3.5 Tekjusamsetning háskólanna 2000, 2005 og 2009 í %**

	RÍKISFRAMLAG				SKRÁNINGAR- OG SKÓLAGJÖLD				AÐRAR TEKJUR			
	2000	2005	2009	MEDAL-TAL	2000	2005	2009	MEDAL-TAL	2000	2005	2009	MEDAL-TAL
HÍ	62	66	69	66	7	10	4	7	31	24	27	27
HA	78	76	85	80	4	7	3	5	18	17	12	16
HR	57	76	57	63	40	21	28	30	3	3	15	7
HB	58	38	41	46	27	40	41	36	15	22	18	18

Heimild: Ríkisreikningur 2010 og ársreikningar einkareknu háskólanna fyrir árið 2009.

### 3.3.1 FJÁRFRAMLAG RÍKISSJÓÐS TIL HÁSKÓLAKENNSLU

Opinberar fjárveitingar til háskólakennslu byggja á reiknilíkani þar sem námsgreinum er skipt í sjö flokka eftir eðli náms og er kostnaður við kennslu miðaður við tiltekna mælistærðir. Fullt nám er 30 „þreyttar einingar“ og jafngilda þær einum ársnemanda. Með þreyttum einingum er átt við að nemandi mæti til prófs óháð því hvort hann stenst það og lýkur einingunum. Eins og tafla 3.6 sýnir hefur fjárframlag ríkisins til háskólakennslu fyrir hvern ársnemanda hækkað á

FJÁRVEITINGAR TIL KENNSLU HAFU EKKI FYLGT VERÐLAGS- EÐA LAUNAPRÓUN

bilinu 18–21% á tímabilinu 2005–10, mest í félags- og mannvísindum þar sem það er þó enn lægst. Á sama tíma hækkaði vísitala neysluverðs um 55% og launavísitalan um 50%. Ljóst er því að raunlækkun varð á fjárframlögum ríkissjóðs til háskólakennslu á tímabilinu.

### 3.6 Fjárframlag ríkisins til kennslu fyrir hvern ársnemanda

Á VERÐLAGI HVERS ÁRS Í ÞÚS.KR.	2005/06	2010/11	HÆKKUN (%)
FÉLAGS- OG MANNVÍSINDI	395	477	20,8
STÆRÐFRÆÐI OG TÖLVUFRÆÐI	625	743	18,9
HJÚKRUNARFRÆÐI	703	829	17,9
KENNARANÁM OG UPPELDISFRÆÐI	668	786	17,7
VERK-, RAUN- OG TÆKNIGREINAR	899	1.065	18,5
LÆKNISFRÆÐI	1.254	1.477	17,8
TANNLÆKNANÁM	2.095	2.489	18,8

#### FRAMLÖG RÍKISINS TIL HÁSKÓLA TVÖFÖLDUÐUST FRÁ 2001–11

Fjárframlög ríkisins til háskólastigsins hafa tvöfaldast á tímabilinu 2001–11. Samkvæmt ríkisreikningi nam beinn kostnaður þess vegna háskóla árið 2001 9,5 ma.kr. en samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011 verður hann 18,5 ma.kr. það ár. Árið 2001 runnu rúmlega 5 ma.kr. til þeirra fjögurra háskóla sem hér er fjallað um og mun sú fjárhæð verða 13 ma.kr. árið 2011. Þrátt fyrir þessa hækkun eru framlög ríkisins til háskólastigsins tiltölulega lág í alþjóðlegu samhengi.

Eins og tafla 3.7 sýnir ríflega tvöfaldaðist framlag ríkissjóðs til ríkisháskólanna á tímabilinu 2006–11 en þrefaldaðist til einkareknu háskólanna. Munurinn liggur fyrst og fremst á fyrri hluta tímabilsins þegar nemendum einkareknu skólanna fjölgaði hlutfallslega mest. Á þeim tíma kom einnig til sameiningar THÍ og HR. Á seinna hluta tímabilsins hafa framlög til ríkisháskólanna hins vegar aukist heldur meira, einkum framlög til HÍ. Þar hafði sameining KHÍ og HÍ talsverð áhrif. Eins og taflan sýnir jukust framlög ríkisins til háskóla mest á fyrri hluta tímabilsins og í raun hefur orðið nokkur samdráttur á síðustu árum.

### 3.7 Ríkisframlag til háskóla 2001–11

M.KR.	2001	2005	AUKNING	2006	2011	AUKNING	HEILDAR- AUKNING
HÍ	3.262	4.707	44%	5.025	9.434	88%	289%
KHÍ	806	1.287	60%	1.393	-	-	-
HA	446	928	108%	970	1.287	33%	289%
<b>RÍKISSKÓLAR</b>	<b>4.514</b>	<b>6.922</b>	<b>53%</b>	<b>7.388</b>	<b>10.721</b>	<b>45%</b>	<b>238%</b>
HR	317	864	173%	1.372	1.918	40%	605%
THÍ	307	407	33%	-	-	-	-
HB	88	203	131%	232	306	32%	348%
<b>EINKASKÓLAR</b>	<b>712</b>	<b>1.474</b>	<b>107%</b>	<b>1.604</b>	<b>2.224</b>	<b>39%</b>	<b>312%</b>
<b>SAMTALS</b>	<b>5.226</b>	<b>8.396</b>	<b>61%</b>	<b>8.992</b>	<b>12.945</b>	<b>44%</b>	<b>154%</b>

Heimild: Ríkisreikningur og fjárlagafrumvarp fyrir árið 2011. THÍ sameinaðist HR árið 2005 og KHÍ sameinaðist HÍ árið 2008.

#### EINKAREKNIR SKÓLAR INNHEIMTA SKÓLAGJÖLD EN FÁ RÍKISFRAMLÖG TIL JAFNS VIÐ RÍKISHÁSKÓLA

### 3.3.2 SÉRTEKJUR HÁSKÓLANNA

Stefna íslenskra stjórnvalda hefur verið sú að fjármagna kennslu í einkareknum háskólum til jafns við ríkisháskólana þó að hinir fyrrnefndu innheimti einnig skólagjöld í almennu námi. Með þessu

hefur verið leitast við að stuðla að fjölbreytni og samkeppni. Hvergi í nágrannalöndunum er hliðstætt fyrirkomulag. Í Noregi fá einkareknir háskólar sem innheimta skólagjöld af nemendum í reglulegu námi ekki ríkisframlög til jafns við ríkisháskóla. Norsk stjórnvöld hafa enda talið að full ríkisframlög til einkarekinna háskóla skapi óæskilegan aðstöðumun milli þeirra og ríkisháskóla og veiki samkeppnisstöðu hinna síðarnefndu.

Stjórnvöld hafa ekki sett reglur um hámarksfjárhæð skólagjalda, líkt og stjórnvöld í nágrannalöndunum. Samkvæmt samningum ríkisins við einkareknu háskólana er hins vegar gert ráð fyrir að upplýsingar um skólagjöld séu birtar opinberlega og að hækkun þeirra umfram verðlagsbreytingar sé tilkynnt nemendum með góðum fyrirvara og studd málefnalegum rökum. Sama á við ef skóli hyggst leggja ný gjöld á nemendur.

Í töflu 3.8 kemur fram að frá árinu 2005 hafa árleg skólagjöld HR í viðskiptafræði hækkað um 40% í grunnnámi en meira en tvöfaldast fyrir framhaldsnámið. Árleg skólagjöld hjá HB hafa hækkað hlutfallslega mun minna enda voru þau talsvert hærri en hjá HR árið 2005. Skráningargjöld hafa hins vegar haldist óbreytt við HÍ og HA og eru 45 þús.kr. fyrir grunn nám og meistaranám. Þess má geta að skólagjöld eru láns hæf hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Upphæð sem nemur skráningargjaldi ríkisháskólanna er þó dregin frá en fyrir því er ekki veitt lán.

SKÓLAGJÖLDIN HAFU  
HÆKKAÐ EN  
SKRÁNINGARGJALDIÐ  
HALDIST ÓBREYTT

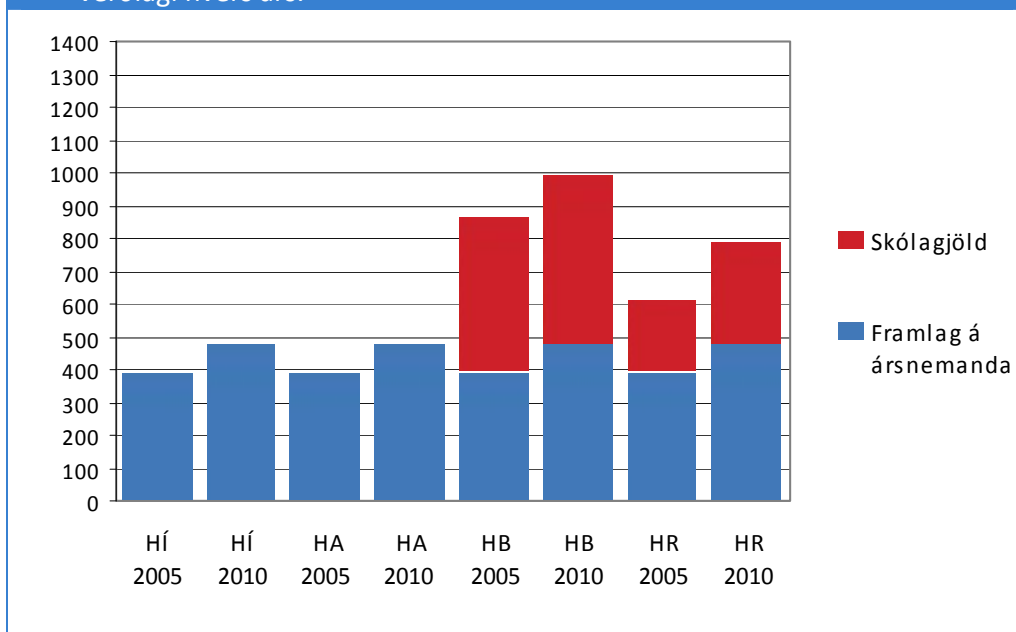
3.8 Skóla- og skráningargjöld í viðskiptafræði 2005/06 og 2010/11			
Í ÞÚS KR.	2005/06	2010/11	HÆKKUN (%)
HR GRUNNNÁM	220	308	40,0
HR MEISTARANÁM I	250	696	178,4
HR MEISTARANÁM II	300	814	171,3
HB GRUNNNÁM STAÐARNÁM	470	516	9,8
HB MEISTARANÁM STAÐARNÁM	705	780	10,6
HÍ GRUNNNÁM OG MEISTARANÁM	45	45	0,0
HA GRUNNNÁM OG MEISTARANÁM	45	45	0,0

Fyrir næsta skólaár mun framlag ríkisins vegna hvers ársnemanda í grunnnámi í viðskiptafræði nema 477 þús.kr. Þetta þýðir að heildartekjur HR vegna hvers nemanda í grunnnámi munu nema 785 þús.kr. Heildartekjur HB vegna sama náms verða 993 þús.kr. Heildartekjur ríkisháskólanna vegna hvers nemanda í grunnnámi verða á hinn bóginn 432 þús.kr. Þar sem upphæð skráningargjalda er dregin frá kennsluframlaginu til þeirra. Heildartekjur einkareknu háskólanna vegna hvers viðskiptafræðinema í grunnnámi verða því um helmingi hærri en heildartekjur ríkisháskólanna. Munurinn verður enn meiri ef litið er til meistaranámsins. Þar eru heildartekjur einkareknu skólanna meira eða þrisvar sinnum hærri en heildartekjur ríkisreknu skólanna.

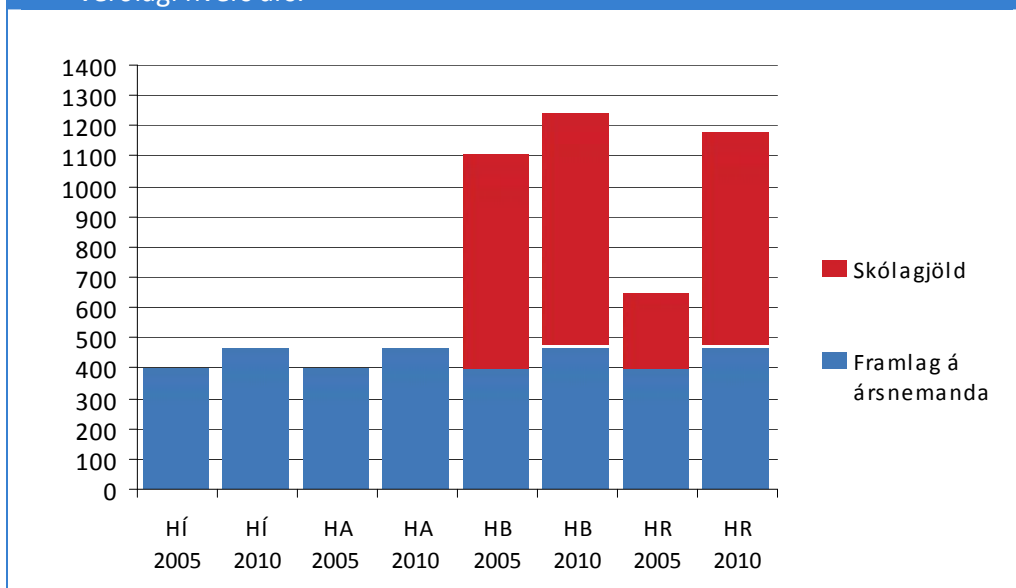
EINKAREKNIR SKÓLAR FÁ  
UM 60% HÆRRI TEKJUR Á  
ÁRSNEMANDA Í GRUNNNÁMI  
EN RÍKISREKNIR SKÓLAR

Eins og myndir 3.9 og 3.10 sýna er þetta svipað hlutfall og verið hefur undanfarin ár.

3.9 Tekjusamsetning háskólanna fyrir hvern nemanda í fullu grunnnámi í viðskiptafræði (staðarnámi) fyrir skólaárin 2005/06 og 2010/11 í þús.kr. á verðlagi hvers árs.



3.10 Tekjusamsetning háskólanna fyrir hvern nemanda í fullu framhaldsnámi í viðskiptafræði (staðarnámi) fyrir skólaárin 2005/06 og 2010/11 í þús.kr. á verðlagi hvers árs.



### 3.4 YTRA GÆÐAEFTIRLIT MEÐ HÁSKÓLUM

ENGIN NÁKVÆM VIÐMIÐ  
ERU HÖFÐ VIÐ  
VIÐURKENNINGU HÁSKÓLA

Undanfarin ár hefur námsleiðum og prófgráðum háskóla fjölgað verulega. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2007 komu fram efasemdir um hvort aðferðir stjórnvalda við viðurkenningu nýrra prófgráða væru nógu vandaðar til að tryggja gæði náms. Stjórnvöld telja að með háskóla-lögunum frá 2006 hafi verið brugðist við þessari gagnrýni. Samkvæmt þeim hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti með höndum ytra eftirlit með gæðum háskólastarfs. Til að rækja þetta eftirlitshlutverk hefur ráðuneytið einkum yfir að ráða þremur tækjum: Viðurkenningu háskóla,

veitingu heimildar til að bjóða upp á doktorsnám og ytra mati á gæðum kennslu og rannsókna. Viðurkenning háskóla átti að byggja á „alþjóðlegum viðmiðum um háskólastarfsemi og [...] stuðla að því að íslenskir háskólar uppfylli gæðakröfur og standist alþjóðlegan samanburð“. Í reglunum eru hins vegar ekki að finna nákvæm viðmið eða lágmarkskröfur sem leggja skuli til grundvallar við þetta mat. Samanburður Ríkisendurskoðunar árið 2007 á menntunarstigi akademískra starfsmanna íslenskra háskóla og rannsóknarvirkni þeirra leiddi í ljós mikinn mun á milli skóla. Þá var menntunarstigið yfirleitt lægra en hjá erlendu háskólunum sem teknir voru til samanburðar.

Helsti annmarkinn á framkvæmd ytra eftirlits á undanförunum árum er vafalítið sá að það hefur verið í höndum menntayfirvalda en ekki óháðs faglegs aðila sem er sjálfstæður gagnvart þeim annars vegar og háskólunum hins vegar. Í nágrannalöndum er eftirlit með gæðum háskólanám í höndum sérstakrar óháðrar stofnunar sem vottar námsleiðir og gerir reglulegar úttektir á gæðum náms og gæðaeftirlitskerfum skólanna með reglulegu millibili. Ýmis teikn eru þó á lofti um breytingar á framkvæmd ytra eftirlits með gæðum íslenskra háskóla. Þannig skipaði mennta- og menningarmálaráðherra haustið 2009 starfshóp sem hafði það hlutverk með höndum að skilgreina viðmið og semja leiðbeiningar fyrir innra og ytra mat háskóla og ákvarða lykilkennitölur um starfsemi háskólanna sem aflað yrði með samræmdum hætti og birtar opinberlega. Skilaði hópurinn tillögum sínum haustið 2010. Um svipað leyti voru lögð drög að skipun sérstaks gæðaráðs með óháðum erlendum sérfræðingum sem ætlað er að taka við hlutverki ráðuneytisins um framkvæmd ytra gæðaeftirlits.

YTRA GÆÐAEFTIRLIT HEFUR  
VERIÐ FÆRT TIL BETRI  
VEGAR

### 3.5 BROTTFALL NEMENDA Í VIÐSKIPTAFRÆÐI

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* var leitast við að meta skilvirkni háskólakennslu með því að skoða annars vegar launakostnað á hvern brautskráðan nemanda (framleiðni fjármagns) og hins vegar fjölda brautskráðra nemenda á hvert akademískt stöðugildi (framleiðni vinnuafis). Í þessu mati komu viðskiptafræðideildir/skorir fjölmennu háskólanna best út, þ.e. HÍ og HR. Skilvirkni þeirra erlendu háskóla sem horft var til reyndist einnig mun meiri en íslensku skólanna.

#### 3.5.1 BRAUTSKRÁNINGARHLUTFALL NEMENDA Í VIÐSKIPTAFRÆÐI

Ljóst er að brottfall nemenda frá námi hefur áhrif á skilvirkni. Því hærri sem sú tíðni er þeim mun minni verður skilvirknin. Við gerð áður nefndrar skýrslu kannaði Ríkisendurskoðun hversu margir nemendur sem hófu grunnnám haustið 1999 höfðu ekki lokið því 3–5 árum síðar og hversu margir nemendur sem hófu grunnnám í viðskiptafræði voru enn skráðir ári síðar. Þá var einnig skoðað inntökuhlutfall háskólanna en það er talið hafa áhrif á brottfall nemenda. Athuginin leiddi í ljós verulegan mun á einkareknum háskólum og ríkisháskólum, þ.e. brottfall var mun meira í síðarnefndu skólunum. Ýmsar ástæður geta verið fyrir þessum mun, m.a. innheimta skólagjalda einkarekinna skóla sem almennt er talin draga úr brottfalli.

MUN MEIRA BROTTFALL Í  
RÍKISREKNUM HÁSKÓLUM  
EN EINKAREKNUM

Ríkisendurskoðun óskaði haustið 2010 eftir sambærilegum upplýsingum frá háskólunum fyrir nemendur sem hófu grunnnám í viðskiptafræði haustið 2005 og höfðu ekki lokið því eftir 3–5 ár. Þess má geta að í þessum tölum eru ekki fjarnámsnemendur þar sem þeir ljúka námi á mun lengri tíma og brottfallið mælist meira hjá þeim hópi nemenda. Í töflu 3.11 sést að í öllum skólunum lækkaði brautskráningarlutfallið á tímabilinu. Ekki er ólíklegt að mikil þensla á íslenskum vinnumarkaði á árunum 2005–08 hafi haft nokkur áhrif í þessu sambandi, þ.e. orðið til að lengja námstíma og auka brottfall úr námi. Enn sem fyrr er brottfallið mest í ríkisháskólunum. Hjá þeim

BRAUTSKRÁNINGAR-  
HLUTFALLIÐ LÆKKAÐI HJÁ  
ÖLLUM SKÓLUNUM FRÁ  
2005 TIL 2010

var hlutfall nemenda sem enn höfðu ekki lokið námi á 5 árum árið 2010 á bilinu 70–77% en hjá einkareknu skólunum á bilinu 27–37%.

### 3.11 Hlutfall nemenda sem hófu grunnnám (í staðarnámi) árið 1999 og 2005 og höfðu ekki lokið því eftir 3–5 ár

%	HÓFU NÁM 1999		HÓFU NÁM 2005		HLUTFALLSLEG BREYTING	
	EKKI LOKIÐ	EKKI LOKIÐ	EKKI LOKIÐ	EKKI LOKIÐ	2002 OG	2004 OG
	2002	2004	2008	2010	2008	2010
HA	61	56	83	70	+22	+14
HB	34	26	46	27	+12	+1
HÍ	85	66	89	77	+4	+11
HR	28	18	50	37	+22	+19

Heimild: Hagstofa Ísland fyrir 1999 og hver háskóli fyrir 2005

### 3.5.2 BROTTFALL EFTIR EITT ÁR Í GRUNNNÁMI Í VIÐSKIPTAFRÆÐI

Í skýrslunni var einnig kannað hversu margir nýnemar sem hófu grunnnám í viðskiptafræði árin 2003, 2004 og 2005 voru enn skráðir ári síðar. Brottfall eftir 1 ár var langmest hjá HÍ eða að meðaltali um 57%, næstmest hjá HA (38%) en mun minna hjá einkareknu háskólunum (26–30%). Skýringin á miklu brottfalli hjá HÍ liggur að nokkru leyti í því að hluti nýnema hefur aldrei formlega nám við viðskiptadeildina eða skráir sig þar í nám án þess að hafa hugsað sér að ljúka því. Þetta má m.a. rekja til þess að ódýrara er að sitja einstök námskeið í reglubundnu námi en að greiða fyrir samsvarandi námskeið hjá Endurmenntun HÍ. Þá er nemendum einnig gefinn kostur á að skrá sig á aðra námsbraut innan skólans fram eftir hausti.

Ríkisendurskoðun óskaði haustið 2010 eftir sambærilegum upplýsingum frá háskólunum fyrir tímabilið 2007, 2008 og 2009. Í töflu 3.12 sést að brottfallið hefur minnkað hjá öllum skólunum á milli tímabila nema HA. Enn mælist nokkur munur á einkareknum skólum, þar sem brottfall var milli 16 og 26%, og ríkisreknum þar sem það var 43%. Þessar niðurstöður gefa til kynna að það aukna brottfall sem mælist í töflu 3.10 sérstaklega fyrir tímabilið 2005–08 sé að ganga til baka. Þess má geta að svipuð þróun hefur verið hjá framhaldsskólum. Þar hefur brottfall minnkað eftir að atvinnuleysi jókst snögglega í lok árs 2008.

### 3.12 Brottfall eftir 1 ár í grunnnámi (staðarnámi) 2003–05 og 2007–09

Í%	2003	2004	2005	MEÐALTAL	2007	2008	2009	MEÐALTAL	BREYT. (%)
HA	39	32	41	38	45	46	38	43	+5
HB	17	21	40	26	7	13	27	16	-10
HÍ	58	56	56	57	40	42	46	43	-14
HR	28	36	28	30	9	40	29	26	-4

Heimild: Hagstofa Ísland fyrir árin 2003–2005 og hver háskóli fyrir árin 2007–09.

### 3.5.3 FJÖLDI UMSÓKNA Í GRUNNNÁM Í VIÐSKIPTAFRÆÐI

Ríkisendurskoðun tók einnig saman upplýsingar um fjölda fyrsta árs umsækjenda að hausti hvers árs í viðskiptafræði. Í töflu 3.13 sést að 16% færri umsóknir bárust á árunum 2008–10 en á árunum 2003–05. Fækkunin hefur orðið langmest hjá einkareknu skólunum og eru skólagjöld nærtæk skýring. Aðsókn að HÍ hefur hins vegar aukist verulega síðustu ár og fær skólinn nú langflestar umsóknir. Þess má geta að fjöldi umsókna í fjarnám hefur einnig aukist mikið hjá skólunum og eru fjarnemendur nú stór hluti allra nemenda HA og HB. Þess skal getið að ekki er

BROTTFALL FYRSTA ÁRS  
NEMENDA HEFUR  
MINNKAÐI FRÁ HAUSTI  
2008 NEMA HJÁ HA

EFTIRSPURN EFTIR  
VIÐSKIPTANÁMI HEFUR  
MINNKAÐ Í HEILD EN AUKIST  
INNAN HÍ

vitað hversu mikil raunveruleg eftirspurn er eftir viðskiptanámi þar sem sami einstaklingur getur átt umsókn hjá mörgum skólum á sama tíma.

3.13 Fjöldi 1. árs umsókna í grunnámi (staðarnámi) í viðskiptafræði skólaárin 2003–05 og 2008–10									
	2003	2004	2005	MEÐALTAL	2008	2009	2010	MEÐALTAL	BREYT. (%)
HA	187	128	155	157	70	50	45	55	-65%
HÍ	248	135	189	191	343	281	303	309	+62%
RÍKISHÁSKÓLAR	<b>435</b>	<b>263</b>	<b>344</b>	<b>347</b>	<b>413</b>	<b>331</b>	<b>348</b>	<b>364</b>	<b>+5%</b>
HR	275	263	320	286	262	130	130	174	-39%
HB	57	55	74	62	79	38	20	46	-26%
EINKASKÓLAR	<b>332</b>	<b>318</b>	<b>394</b>	<b>348</b>	<b>341</b>	<b>168</b>	<b>150</b>	<b>220</b>	<b>-37%</b>
SAMTALS	<b>767</b>	<b>581</b>	<b>738</b>	<b>695</b>	<b>754</b>	<b>499</b>	<b>498</b>	<b>584</b>	<b>-16%</b>

Heimild: Hagstofa Ísland og háskólarnir.