



RANNSÓKNARFRAMLÖG TIL HÁSKÓLA

APRÍL 2012

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS VIÐ ÁBENDINGUM	7
1 INNGANGUR	11
2 RANNSÓKNARUMHVERFI HÁSKÓLA	12
2.1 Lagaumhverfi	12
2.2 Stefna stjórnvalda	13
2.3 Vísinda- og tækniráð	14
2.4 Samningar um rannsóknir	15
2.5 Fyrirkomulag fjárveitinga	17
3 FJÁRMÖGNUN RANNSÓKNA	18
3.1 Útgjöld Íslendinga til rannsókna og þróunar	18
3.2 Bein rannsóknarframlög ríkisins til háskóla	19
3.3 Önnur rannsóknarframlög ríkisins til háskóla	24
3.4 Styrkir úr samkeppnissjóðum	25
4 EFTIRLIT MEÐ NÝTINGU FJÁRMUNA	27
4.1 Almennar reglur um eftirlit	27
4.2 Ytra mat ráðuneytis	27
4.3 Innra mat skólanna	27
5 GÆÐAKERFI	34
5.1 Þróun í öðrum löndum	34
5.2 Árangurstengd rannsóknarframlög	34

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Á Íslandi starfa sjö háskólar, fjórir opinberir og þrír einkareknir, og falla allir undir lög nr. 63/2006 um háskóla. Skólarnir hljóta allir framlög úr ríkissjóði vegna kennslu og rannsókna sem skulu taka mið af reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla og 3–5 ára samningum mennta- og menningarmálaráðuneytis við skólana um kennslu og rannsóknir. Kennsluframlögin ákvarðast af reiknilíkani ráðuneytisins og hámarksfjöldi ársnemenda í hverri námsgrein. Rannsóknarframlögin byggja aftur á móti á sögulegum forsendum og áður nefndum samningum sem eiga að skapa skólunum grunn til að stunda rannsóknir í þeim fræðigreinum sem eru kenndar við skólana og mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur viðurkennt. Til þessa hafa slík framlög ekki verið tengd árangri og gæðum rannsókna nema að litlu leyti.

Erfitt er að tilgreina nákvæmlega hversu miklu fé ríkið veitir háskólum árlega til rannsókna þar sem opinber fjármögnun málaflokksins er í senn flókin og ógagnsæ. Eins veitir bókhald skólanna takmarkaða vitneskju um útgjöld þeirra vegna þessa starfsemiþáttar. Frumvörp til fjárlaga hvers árs gefa ákveðna vísbendingu en þar skiptir mennta- og menningarmálaráðuneyti áætluðum heildarfjárveitingum ríkisins til háskóla í tvo meginhluta. Annars vegar er „kennsla“ og hins vegar „rannsóknir og annað“.

Miðað við frumvarp til fjárlaga 2010 og ríkisreikning sama árs má áætla að bein framlög ríkisins til rannsókna og annarra verkefna háskólanna hafi numið um 4,5 ma.kr. það ár. Þetta er um þriðjungur allra framlaga ríkisins til háskóla. Hlutfall þetta var þó mjög mismunandi eftir skólum og var almennt hærra hjá opinberum háskólum en einkareknum. Rannsóknunum er því augljóslega ætlað meira vægi í starfsemi fyrrnefndu skólanna en hinna síðarnefndu. Einkareknu skólarnir hafa þó lagt aukna áherslu á rannsóknir á síðari árum.

Fjárlög og frumvörp til fjárlaga gefa reyndar ekki nákvæma mynd af raunverulegum rannsóknarframlögum ríkisins til háskóla. Þar kemur einkum tvennt til. Í fyrsta lagi eru slík framlög illa skilgreind í þessum gögnum, þ.e. flokkuð með „öðrum“ verkefnum háskólanna en kennslu sem þó eru hvorki tilgreind né umfang þeirra metið. Samkvæmt upplýsingum háskólanna mun stærsti hlutinn þó renna til rannsókna. Í öðru lagi veitir ríkið háskólunum ýmiss konar styrki og rannsóknarframlög af öðrum fjárlagaliðum en þeim sem tengjast þeim sjálfum. Nefna má að ýmis sérverkefni skólanna á sviði rannsókna eru unnin í samvinnu við einstök fagráðuneyti og að starfsmenn allra þeirra sækja á eigin vegum í opinbera rannsóknarsjóði. Slík framlög námu rúmum 1,3 ma.kr. árið 2010. Samkvæmt því gætu rannsóknarframlög ríkisins til háskóla hafa numið um 5,9 ma.kr. það ár þegar allt er talið með.

**OPINBER RANN-
SÓKNARFRAMLÖG
EKKI ÁRANGURS-
TENGD**

**FJÁRMÖGNUN RANN-
SÓKNA ÓGAGNSÆ**

**RÍKISFRAMLÖG TIL
RANNSÓKNA UM 5,9
MA.KR. ÁRIÐ 2010**

Færa má rök fyrir því að betri yfirsýn menntayfirvalda um opinbera fjármögnun rannsóknna íslenskra háskóla auðveldaði þeim stefnumótun og forgangsröðun í málaflokknum og stuðlaði að auknu aðhaldi, betri nýtingu ríkisfjár og bættum árangri rannsókna.

Samkvæmt lögum um háskóla eru samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis við einstaka háskóla skilyrði fyrir fjárveitingum til þeirra. Engu að síður hafa einungis fimm skólanna samning við ráðuneytið og er gildistími þriggja þeirra raunar útrunninn. Samkvæmt samningunum er ætlast til að skólarnir uppfylli almennar kröfur um gæði rannsókna. Það fellur síðan í hlut hvers og eins þeirra að ákveða hvernig þeir nýta rannsóknarframlög ríkisins og hafa eftirlit með gæðum rannsókna og árangri. Hér á landi hefur enn ekki verið komið á samræmdu eftirlits- og matskerfi rannsókna. Á árinu 2010 var þó tekið í notkun matskerfi fyrir akademíska starfsmenn opinberra háskóla þar sem m.a. er horft til rannsókna. Einkareknir skólar þurfa ekki að nota kerfið og hefur hver um sig þróað eigin kerfi til að meta starfsemi sína. Þessi skortur á samræmdu mati takmarkar samanburð á gæðum og árangri rannsókna. Slíkt hefur áhrif á möguleika mennta- og menningarmálaráðuneytis til að meta ávinning og áhrif fjárveitinga ríkisins til rannsókna og að stýra fjármunum til þessa málaflokks á markvissan hátt út frá þeim áherslum og markmiðum sem felast í opinberri stefnu um rannsóknir.

Annars staðar á Norðurlöndum hafa stjórnvöld tekið gæðakerfi rannsókna til gagngerðrar endurskoðunar og m.a. innleitt árangursmælikvarða og samræmdar matsaðferðir. Á þann hátt hafa þau reynt að stuðla að auknum árangri í rannsóknum og hámarksnýtingu þess fjár sem ríkið veitir til þeirra. Vísinda- og tækniráð hefur lagt til að eftirlit með gæðum rannsóknarstarfsemi verði aukið. Tækifæri til úrbóta eru fyrir hendi og mikilvægt að menntayfirvöld gangi markvisst til verks og komi á samræmdu gæðaeftirliti með öllum innlendum háskólum og þrói aðferðir við að tengja fjárveitingar við gæði og árangur. Slíkt kerfi þyrfti þó að vera sveigjanlegt og taka mið af sérstöðu ólíkra fræðasviða og þeim mismunandi hefðum sem þar tíðkast við að gera grein fyrir niðurstöðum rannsókna.

Á undanförunum árum hafa verið stigin mikilvæg skref til að efla starfsemi háskóla og eftirlit menntayfirvalda með þeim. Á árinu 2009 gerðu tveir verkefnahópar um málefni háskóla og vísinda tillögur að veigamiklum breytingum á fyrirkomulagi háskólamála og rannsókna og er að nokkru leyti tekið tillit til þeirra í stefnu um opinbera háskóla og matskerfi skólanna frá 2010. Í samræmi við tillögurnar var líka komið á fót gæðaráði erlendra sérfræðinga til að hafa eftirlit með kennslu og rannsóknum. Það ráð hefur þó enn ekki sinnt eftirliti með rannsóknum. Ýmsar tillögur verkefnahópanna hafa ekki heldur skilað sér inn í stefnu stjórnvalda, m.a. um að einfalda fjármögnunarkerfi háskólanna og kerfi samkeppnissjóða. Þá hefur staða Vísinda- og tækniráðs og Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) enn ekki verið efld.

Vísinda- og tækniráði er ætlað að marka stefnu í rannsóknum en síðan fellur það í hlut stjórnvalda að mæla fyrir að henni sé fylgt í fjárlögum. Ráðið hefur hvatt til þess að framlögum til rannsókna verði í auknum mæli beint í opinbera samkeppnissjóði sem hafa undanfarin ár útteilt um 17% af heildarframlögum ríkisins til rannsókna. Þessu hefur ekki verið framfylgt á markvissan hátt og fellur hlutfall slíkra sjóða væntanlega

niður í 14,7% árið 2012. Stjórnvöld hafa hvorki sett formleg markmið um æskilega hlutdeild samkeppnissjóða í opinberri fjármögnun rannsókna og þróunar né mótað áætlanir um hvernig slíkum markmiðum verði náð. Ljóst er að torvelt gæti reynst að færa fé frá háskólum og rannsóknarstofnunum til samkeppnissjóða við núverandi fjárhagsstöðu þeirra. Eðlilegt er því að kannað verði hvort og þá að hve miklu leyti beina megi nýju fjármagni til samkeppnissjóða, eins og gert hefur verið sums staðar á Norðurlöndum.

ÁBENDINGAR TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

1. BÆTA ÞARF UTANUMHALD UM FRAMLÖG TIL RANNSÓKNA

Mikilvægt er að opinber rannsóknarframlög til háskóla séu betur skilgreind í fjárlögum en gert hefur verið. Sömuleiðis er eðlilegt að mennta- og menningarmálaráðuneyti geri þá kröfu að skólarnir haldi sérstaklega utan um hvernig féð er nýtt og fylgi þar samræmdum reglum um hvaða þættir falli undir rannsóknir og hvernig beri að skrá þá. Slíkt utanumhald er forsenda bættrar stefnumörkunar á sviði rannsókna og aukins eftirlits með þeim.

2. FYRIRKOMULAG FJÁRVEITINGA VERÐI ENDURSKOÐAÐ

Um nokkurt skeið hefur ráðuneytið áformað að endurskoða fyrirkomulag opinberra fjárveitinga til háskóla. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að slíkt verði gert hið fyrsta. Eðlilegt er að þá verði skoðað hvort tvískipta eigi rannsóknarframlögum til háskóla. Hluti þeirra verði hugsaður sem nauðsynlegur grunnur og ekki tengdur árangri. Öðrum hluta verði hins vegar úthlutað til skólanna eftir árangri rannsókna og gæðum.

3. BÆTA ÞARF STEFNUMÖRKUN OG EFTIRLIT

Samkvæmt lögum um Vísinda- og tækniráð skal ráðið marka stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Ríkisendurskoðun hvetur til að stefnu ráðsins verði fylgt með markvissari hætti en gert hefur verið. Þá er nauðsynlegt að ráðuneytið bæti eftirlit sitt með því almannafé sem veitt er til rannsókna og þróunar.

4. INNLEIÐA ÞARF SAMRÆMT MATSKERFI

Nýlegt matskerfi opinberra háskóla er mikilvægt framfaraskref til að samræma mat á störfum akademískra starfsmanna skólanna, jafnt við rannsóknir, kennslu og stjórnun. Eðlilegt er að stíga skrefið til fulls og taka upp samræmdar matsaðferðir fyrir alla háskóla sem hljóta opinber framlög. Hér á landi hefur verið horft til þess kerfis sem Norðmenn hafa þróað til að meta árangur og dreifa fjármagni og hvetur Ríkisendurskoðun til að skoðaðir verði kostir þess að taka það eða sambærilegt kerfi upp. Slíkt yki möguleika ráðuneytisins á að stýra rannsóknarframlögum til háskóla á markvissan og skilvirkan hátt út frá hlutlægum og samræmdum viðmiðum.

5. RANNSÓKNIR FÁI AUKIÐ VÆGI Í STARFSEMI GÆÐARÁÐS

Sérstakt gæðaráð kennslu og rannsókna hefur nýlega verið skipað og hafa áherslur þess hingað til beinst að kennslu. Mikilvægt er ráðið gefi rannsóknum aukið vægi í vinnu sinni. Sé það ekki talið gerlegt þyrfti að kanna möguleika á að skipa sérstakt gæðaráð rannsókna.

6. SAMNINGAR MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI SÍÐ HÁSKÓLA SÉU ENDURNÝJÐIR SEM FYRST OG BIRTIR OPINBERLEGA

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að hraða endurskoðun og endurnýjun samninga sinna við háskóla. Einnig er eðlilegt að þessir samningar verði líkt og aðrir þjónustu-, rekstrar- og verkefnasamningar ríkisins birtir opinberlega og með aðgengilegum hætti.

VIÐBRÖGÐ MENNTA- OG MENNINGAR- MÁLARÁÐUNEYTIS VIÐ ÁBENDINGUM

1. BÆTA ÞARF UTANUMHALD UM FRAMLÖG TIL RANNSÓKNA

„Ríkisendurskoðun lýsir þeirri skoðun sinni að það sé mikilvægt að framlög til rannsókna séu betur skilgreind í fjárlögum en gert hefur verið. Af þessu tilefni tekur mennta- og menningarmálaráðuneytið fram að það ákveður ekki hvernig fjárlög eru sett fram og hefur reyndar lítið um þá framsetningu að segja.

Vert er að geta þess að fjárveitingum á fjárlagalið hvers háskóla var í nokkur ár skipt á tvö eða fleiri rekstrarviðfangsefni til að greina á milli framlaga til kennsluþáttarins í rekstri skólanna og hins vegar rannsókna og annarra verkefna á þeirra vegum. Í ljós kom að skólarnir færðu fjárhagsbókhald sitt ekki í samræmi við þessa skiptingu og báru í því sambandi við ýmsum vandkvæðum. Vegna þessa ósamræmis þurfti fjármálaráðuneytið að leggja til millifærslur á fjárheimildum innan fjárlagaliða skólanna í lokafjárlögum hvers árs. Einnig er rétt að vekja athygli á að 37. gr. laga um fjárreiður ríkisins heimilar að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarviðfangsefna hvers ríkisaðila í A-hluta fjárlaga. Lítið hefur verið svo á að forstöðumaður stofnunar hafi heimildina og þess vegna bindi skipting fjárheimilda á mörg rekstrarviðfangsefni á fjárlagalið stofnunar ekki hendur hans. Af þessum sökum beitti fjármálaráðuneytið sér fyrir því að rekstrarframlög til hvers háskóla voru sett á einn viðfangsefnalið í fjárlögum 2006, eins og reyndar tíðkast almennt um rekstrarframlög til A-hluta stofnana.

Ráðuneytið gerir ráð fyrir að stofnanir þess og aðilar sem það gerir samninga við um fjárframlög, færi bókhald sitt í samræmi við lög, reglur og viðurkennda staðla. Ráðuneytið hefur ekki gert kröfu um tiltekið skipulag á bókhaldi háskóla, fremur en annarra stofnana á þess vegum. Þó ætlast það til þess að rekstur sem er ekki fjármagnaður með ríkisframlögum og verkefni sem ekki falla undir samninga þess við skólana, sé haldið aðgreindum í bókhaldi eða í sérstökum einingum.“

2. FYRIRKOMULAG FJÁRVEITINGA VERÐI ENDURSKOÐAÐ

„Það er rétt sem fram kemur í ábendingunni að um langt skeið hefur ráðuneytið unnið að hugmyndum um að þróa frekar fjárveitingar til háskóla og rannsókna. Ríkisendurskoðun segir í skýrsludrögum mikilvægt að endurskoða sem fyrst fyrirkomulag fjárveitinga til háskóla, að því er virðist með þeim rökum að það sé „almennt viðurkennt að bæta megi mat og eftirlit með rannsóknum“ og að árangurstenging fjárveitinga til rannsókna sé „talin geta stuðlað að aukinni framleiðni“ og sé „einnig talin ýta undir

aukið sjálfstæði æðri menntastofnana og aukna ábyrgðarskyldu“. Ekki kemur fram hvort þetta álit sé byggt á úttektum eða rannsóknum.

Ráðuneytið hyggst fylgja eftir stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2010-2012 um að bein framlög til rannsókna verði betur tengd mati á árangri með tvennum hætti. Annars vegar með því að safna samræmdum lykiltölum allra háskóla um rannsóknir og kennslu og hins vegar með því að leita samninga um aðgang og aðlögun að CRISin upplýsingakerfinu.

Taka ber fram að athuganir ráðuneytisins benda til þess að það sé afar flókið og vandasamt að árangurstengja fjárveitingar til háskóla, ekki síst á tímum samdráttar í ríkisútgjöldum. Það er vissulega nauðsynlegt að halda uppi framleiðni í rannsóknum, það er að segja afköstum, eins og Ríkisendurskoðun bendir á, en mörg önnur markmið vega einnig þungt. Í drögum að skýrslunni er bent á ýmsa galla við að árangurstengja fjárveitingar, svo sem að það geti þrengt svið rannsókna, leitt til aukins kostnaðar og falið í sér hættu á að hagsmunaaðilar læri inn á kerfið sem leiði til þess að það þurfi að vera í stöðugri mótun og hætta sé á að kerfið verði sífellt flóknara og dýrar í rekstri. Fleiri galla mætti nefna við árangurstengingu fjárveitinga til rannsókna. Taka skal fram að í þeim löndum þar sem fjárveitingar til háskóla eru beint tengd árangri þá er aðeins hluti framlagsins tengdur slíkum mælikvörðum. Stærsti hluti framlaga til háskóla er svokölluð grunnfjárveiting.“

3. BÆTA ÞARF STEFNUMÖRKUN OG EFTIRLIT

„Í ábendingu Ríkisendurskoðunar felst gagnrýni á að stjórnvöld hafa ekki fylgt stefnu Vísinda- og tækniráðs markvisst eftir.

Í fyrsta lagi ber þess að geta að á árinu 2011 var skipaður starfshópur, í kjölfar samþykktar stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2010-2012, til að meta hvernig tækist að fylgja eftir stefnu ráðsins fyrir þessi ár. Stöðumatið var samþykkt á fundi Vísinda- og tækniráðs 4. nóvember 2011. Stefnt er að því að stöðumat fari fram reglulega til að skerpa á starfi ráðsins og til að innleiðing á stefnu þess skili sem mestum árangri.

Í öðru lagi þarf að vekja athygli á því að mennta- og menningarmálaráðherra er aðeins einn af fjórum ráðherrum sem eiga fast sæti í Vísinda- og tækniráði og að ráðið starfar undir forystu forsætisráðherra sem kveður til allt af fjóra aðra ráðherra til setu í ráðinu. Þar sem ábendingin er almennt orðuð og tilefni hennar er ekki útskýrt í drögum að skýrslunni gæti hún varðað önnur ráðuneyti en mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Í þriðja lagi, varðandi ábendingu um að ráðuneytið þurfi að skerpa yfirsýn sína yfir rannsóknir og bæta eftirlit sitt með almannafé sem veitt er til rannsókna og þróunar er því til að svara að ráðuneytið vinnur að þessum viðfangsefnum í samræmi við gildandi lög. Um yfirstjórn og eftirlit ráðuneyta gilda ákveðin lagaákvæði og háskólum er lögum samkvæmt ætlað að hafa mikið sjálfðæmi um starfsemi sína. Ráðuneytið er í miðjum klíðum við að endurnýja samninga við háskólana, en þeir eru byggðir þannig upp að markmiðskafli þeirra og mælikvarðar á markmiðin verða þróuð á samnings-tímanum.“

4. INNLEIÐA ÞARF SAMRÆMT MATSKERFI

„Að mati Ríkisendurskoðunar er nýlegt matskerfi opinberra háskóla mikilvægt framfaraskref til að samræma mat á störfum akademískra starfsmanna skólanna og telur stofnunin eðlilegt að taka upp samræmdar matsaðferðir fyrir alla háskóla sem hljóta opinber framlög. Hvetur stofnunin til þess að skoða kosti kerfis sem Norðmenn hafa tekið upp hjá sér þar sem það auki möguleika ráðuneytisins á því að stýra rannsóknarframlögum til háskóla út frá hlutlægum og samræmdum viðmiðunum.

Ráðuneytið þakkar ábendingu Ríkisendurskoðunar en bendir á að í stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2010-2012 er lögð áhersla á að öll opinber framlög til vísinda og nýsköpunar taki mið af gæðum og árangri. Ráðuneytið setti í fyrsta lagi á fót sérstakt gæðaráð háskóla á árinu 2010 og bindur vonir við að starf á vegum þess sé liður í bættu mat á kennslu og rannsóknum í háskólum og auðveldi þeim að ná betri árangri í starfi. Jafnframt ættu stjórnvöld að geta haft hliðsjón af skýrslum gæðaráðs þegar unnið er að fjárlagagerð. Í öðru lagi hefur ráðuneytið verið að skoða kosti upplýsingakerfisins CRISTin (Current Research Information System in Norway) sem Norðmenn nota til að halda utan um birtingar á niðurstöðum rannsókna í háskólum og rannsóknastofnunum, með tilliti til þess að innleiða og aðlaga kerfið að íslenskum aðstæðum. Í þriðja lagi ætla ráðuneytið, í samstarfi við háskólana, að þróa samræmdar lykiltölur sem lýsa ýmsum einkunnum í starfsemi þeirra og gefa vísbendingar um árangur. Fjallað er um lykiltölnar í samningum ráðuneytisins við hvern skóla. Hvort og að hvaða leyti þessar mælingar koma til með að hafa áhrif á fjárveitingar er ekki tímaþætt að fjalla um.“

5. RANNSÓKNIR FÁI AUKIÐ VÆGI Í STARFSEMI GÆÐARÁÐS

„Ríkisendurskoðun bendir á að það sé mikilvægt að gæðaráð háskóla gefi rannsóknum auknið vægi og tekur ráðuneytið að sjálfsögðu undir það. Ríkisendurskoðun telur athugandi að skipa sérstakt gæðaráð rannsókna, án þess að færa rök fyrir þeirri skoðun í skýrsludrögum. Ráðuneytið bendir á að gæðaráð háskóla hefur aðeins starfað í skamman tíma og því ekki komin nægileg reynsla á núverandi fyrirkomulag, en það telur eðlilegt að starf þess verði metið innan fárra ár. Í samráði við gæðaráðið var ákveðið að það fjallaði fyrst og fremst um gæði kennslu. Hafa þarf í huga að kennsla og rannsóknir eru samofin viðfangsefni innan hvers háskóla. Viðurkenning háskóla er bundin fræðasviði samkvæmt 3. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla, þannig að ef háskóli stundar rannsóknir á fræðasviði en býður ekki upp á kennslu, eða öfugt, þá fellur viðurkenning á fræðasviðinu niður eftir tvö ár.“

6. SAMNINGAR MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS VIÐ HÁSKÓLA SÉU ENDURNÝJADIR SEM FYRST OG BIRTIR OPINBERLEGA

„Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að hraða endurskoðun og endurnýjun samninga þess við háskóla. Af þessu tilefni vill ráðuneytið enn á ný greina frá því að það hefur að undanförunni unnið að endurskoðun og endurnýjun samninga við háskóla og reyndar flesta aðila sem það á í samningssambandi við. Í þessu sambandi vísar ráðuneytið til sams konar viðbragða við ábendingum í skýrslum Ríkisendurskoðunar um skuldbindandi samninga mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá því í febrúar

2012, skýrslu um Hólaskóla - Háskólann á Hólum frá nóvember 2011 og skýrslu um Landbúnaðarháskóla Íslands frá því í mars 2012.

Ríkisendurskoðun hvetur til þess að samningarnir verði birtir opinberlega og skal af því tilefni upplýst að meðal ákvæða í nýgerðum samningum við Háskólann í Reykjavík og Háskólann á Bifröst er að skólarnir skulu birta samningana á vef sínum ásamt fleiri gögnum auk þess sem ráðuneytinu er heimilt að birta þá. Samningar við þess skóla og fleiri aðila eru nú þegar birtir á vef ráðuneytisins. Samningar ráðuneytisins við aðra háskóla verða einnig birtir þar þegar þeir liggja fyrir.“

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé og hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum og bendir á leiðir til úrbóta í ríkisrekstri.

Í eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar árið 2010 vegna skýrslu stofnunarinnar *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu* (2007) var vikið lítilsháttar að rannsóknarframlögum ríkisins til háskóla og hvernig þau eru ákveðin og þeim skipt milli skóla. Í þeirri úttekt sem hér er greint frá er að nokkru leyti tekinn upp sá þráður sem þar féll niður og gefið yfirlit um opinber rannsóknarframlög til háskóla, forsendur þeirra, fyrirkomulag og eftirlit og tengsl við stefnu stjórnvalda um rannsóknir. Einkum er leitast við að svara eftirfarandi meginspurningum:

1. Hversu miklu fé ver íslenska ríkið árlega til að styðja við rannsóknir íslenskra háskóla?
2. Hvernig er háttað eftirliti stjórnvalda og einstakra skóla með meðferð og nýtingu þeirra fjármuna sem renna eiga til rannsókna?
3. Stuðlar núverandi fyrirkomulag að gagnsæi og hagkvæmri nýtingu fjár?

Úttekt þessi hófst um mitt ár 2011 og byggir einkum á greiningu gagna frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, íslenskum háskólum, Rannís og Vísinda- og tækniráði. Einnig var rætt við starfsmenn ráðuneytis og stofnana og horft til gildandi laga og reglugerða sem varða rannsóknir háskóla. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

Drög að skýrslunni voru send mennta- og menningarmálaráðuneyti, háskólunum og Rannís til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem til þess er beint. Þau viðbrögð (dags. 21. mars) eru birt í sérstökum kafla í skýrslunni (bls. 7–10).

RÍKISENDURSKOÐUN
ER EFTIRLISSTOFNUN
ALÞINGIS

UMFANG FJÁRVEIT-
INGA, FYRIRKOMU-
LAG OG EFTIRLIT

2 RANNSÓKNARUMHVERFI HÁSKÓLA

Á Íslandi starfa nú sjö háskólar sem falla allir undir lög nr. 63/2006 um háskóla. Fjórir þeirra, Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Landbúnaðarháskóli Íslands og Hólaskóli – Háskólinn á Hólum, eru opinberir. Háskólinn í Reykjavík er einkahlutafélag en Háskólinn á Bifröst og Listaháskóli Íslands eru reknir sem sjálfseignarstofnanir. Auk laga um háskóla falla Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri undir lög nr. 85/2008 um opinbera háskóla. Á sama hátt falla Landbúnaðarháskóli Íslands og Hólaskóli undir lög nr. 57/1999 um búnaðarfræðslu. Að auki fellur Landbúnaðarháskóli Íslands undir lög nr. 64/1965 um rannsóknir í þágu atvinnuveganna. Allir íslenskir háskólar hljóta fram-lög úr ríkissjóði, þó mismikil séu, bæði til kennslu og rannsókna. Haustið 2011 voru samtals um 20 þúsund nemendur skráðir í grunn- og framhaldsnám skólanna, þar af um 14 þúsund við Háskóla Íslands (73%). Mennta- og menningarmálaráðuneyti fer með málefni háskóla.

2.1 LAGAUMHVERFI

Í lögum um háskóla eru háskólar skilgreindir sem sjálfstæðar menntastofnanir sem hlotið hafa viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðuneytis til að veita æðri menntun á tilteknum fræðasviðum sem leiðir til prófgráðu eða annars lokaprófs á háskólastigi. Samkvæmt athugasemdum við frumvarp til laga um háskóla geta þessar stofnanir verið hefðbundnir háskólar þar sem lögð er stund á kennslu og rannsóknir á breiðum grundvelli, háskólar með afmarkað starfssvið og loks kennslustofnanir án rannsóknarskyldu.¹ Hér er með öðrum orðum opnað fyrir þann möguleika að íslenskir háskólar séu skilgreindir á mismunandi hátt eftir verksviði þeirra og áherslum, t.d. sem rannsóknarháskólar sem leggja sérstaka áherslu á rannsóknamiðað framhaldsnám, kennsluháskólar þar sem áhersla er lögð á kennslu í grunnnámi og fagháskólar sem sérhæfa sig í starfs-tengdum greinum, og að opinberar fjárveitingar til rannsókna taki mið af þeirri skiptingu. Slík aðgreining hefur þó enn ekki verið gerð og nær viðurkenning mennta- og menningarmálaráðuneytis á háskólum bæði til kennslu og rannsókna á tilteknum fræðasviðum.

Í lögum um háskóla er sérstaklega tekið fram að háskólar hafi sjálfðæmi um starfsemi sína að öðru leyti en því sem kveðið er á um í lögum, reglum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra. Þessu ákvæði er einkum ætlað að tryggja að stjórnvöld eða aðrir hlutist ekki til um fræðilegt starf innan skólanna heldur virði rannsóknafrelsi og sjálfstæði þeirra í fræðilegu tilliti. Um leið er áskilið að stundi þeir ekki kennslu eða rannsóknir í tvö ár samfleytt á fræðasviði sem hlotið hefur viðurkenningu ráðuneytisins falli viðurkenningin úr gildi. Löggin skuldbinda háskólana því í

¹ Sjá einnig „Auglýsing nr. 530/2011 um útgáfu viðmiða um æðri menntun og prófgráður“.

**HÁSKÓLAR EKKI
AÐGREINDIR EFTIR
VERKSVIÐI OG
ÁHERSLUM**

**HÁSKÓLAR HAFA
VERULEGT
SJÁLFDÆMI UM
STARFSEMI SÍNA**

raun til að sinna rannsóknum á þeim fræðasviðum sem viðurkenning þeirra nær til (sbr. einnig ummæli mennta- og menningarmálaráðuneytis á bls. 8–9 hér að framan). Viðurkenning háskóla felur hins vegar ekki í sér skuldbindingu stjórnvalda til að veita fé til starfsemi þeirra, eins og síðar verður vikið að.

Í lögum um opinbera háskóla og lögum um búnaðarfræðslu er nánar kveðið á um rannsóknir skólanna, skipulag þeirra og fjármögnun. Þar er þess t.d. getið að háskóla-kennarar og sérfræðingar sinni sjálfstæðum vísindarannsóknum, háskólaráð marki heildarstefnu í rannsóknum en einstaka deildir beri faglega ábyrgð á þeim. Þá skal ráðherra gera tillögur um fjárframlög til hvers skóla til að mæta útgjöldum til rannsókna.

IV. kafli laga um háskóla kveður á um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna. Þar kemur m.a. fram að slíkt eftirlit skuli annars vegar fara fram með reglubundnu innra mati háskólanna og hins vegar með ytra mati og kveða reglur nr. 321/2009 nánar á um fyrirkomulag og framkvæmd þess. Með þessu eftirliti skal m.a. tryggja að skólarnir uppfylli skilyrði fyrir viðurkenningu háskóla, stuðla að því að bæta rannsóknir á markvissan hátt og tryggja samkeppnishæfni skólanna á alþjóðavettvangi.

2.2 STEFNA STJÓRNVALDA

Við efnahagshrunið 2008 þrengdi mjög að starfsemi háskóla, ekki aðeins vegna lægri framlaga ríkisins en áður heldur líka vegna dvínandi möguleika skólanna til að afla sér sértekna. Menntayfirvöld brugðust við þessari stöðu með margvíslegum hætti. Meðal annars var skipuð verkefnastjórn til að fjalla um málefni háskóla og vísinda og kom skilagrein hennar út í maí 2009. Samtímis skipaði ráðherra nefnd erlendra sérfræðinga til að meta háskóla- og vísindakerfið og birtist afrakstur þeirrar vinnu í skýrslunni *Education, Research, and Innovation Policy - A new direction for Iceland* (maí 2009). Þar var m.a. fundið að stjórnýslu menntakerfisins og rannsóknarstarfsemi og bent á að skipulag æðri menntastofnana væri flókið og brotkennt og þarfnaðist umbóta.

Ákvörðun mennta- og menningarmálaráðherra árið 2010 að koma á samstarfsneti opinberu háskólanna tók m.a. mið af þessari gagnrýni. Í *Stefnu um opinbera háskóla* (ágúst 2010) er lýst þeirri ætlun að „standa vörð um starfsemi opinberu háskólanna með því að stofna samstarfsnet þeirra með hugsanlega sameiningu í huga“. Net þetta hefur einkum þrjúþætt markmið: „Í fyrsta lagi að efla háskólakennslu, rannsóknir og nýsköpun til styrktar framtíðaruppbyggingu íslensks samfélags. Í öðru lagi að hagræða í rekstri háskólanna þannig að fjármunir nýtist sem allra best. Í þriðja lagi að halda uppi öflugri og fjölbreyttri háskólastarfsemi víðs vegar á landinu“. Verkefnið er áætlað sem tveggja ára átaksverkefni og er stefnt að því að samstarfsnetið taki að fullu til starfa árið 2012. Háskóla Íslands er ætlað að vera þungamiðjan í því. Í yfirlýsingunni eru sett fram ýmis markmið og snúa eftirfarandi sérstaklega að rannsóknum háskólanna:

- Skipulag kennslu og rannsókna og verkaskipting háskólanna verði hluti af viðfangsefnum sameiginlegrar stjórnýslu þeirra.
- Eitt gæðakerfi og samræmt gæðamat gildi fyrir alla skólana í háskólanetinu.
- Eitt vinnumatskerfi sem hvetur til rannsókna og góðra kennsluhátta verði notað af öllum skólum í netinu.

Innleiðing á matskerfi opinberra háskóla er langt á veg komin. Mikilvægt er að komið verði á einu samræmdu kerfi fyrir alla skóla sem hljóta opinber framlög. Vísinda- og tækniráð hefur lagt áherslu á að efla þurfi mat á ávinningi rannsókna hér á landi, m.a. til að styrkja og efla opinbera stefnumótun. Þá er nauðsynlegt að halda betur utan um upplýsingar um niðurstöður rannsókna, rannsóknarverkefni, vísindamenn, rannsóknahópa og ársskýrslur.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur haft frumkvæði að því að láta kanna upplýsingakerfi sem notuð eru erlendis til að halda utan um niðurstöður rannsókna með tilliti til þess hvernig þau henta til notkunar hér á landi. Ríkisendurskoðun tekur undir þá skoðun Vísinda- og tækniráðs að með slíku upplýsingakerfi megi leggja enn traustari grunn að öfluglu gæða- og árangursmati hér á landi. Upplýsingar úr því gætu líka nýst á komandi árum, ef ákveðið verður að tengja bein rannsóknarframlög til háskóla við gæði og árangur, og stuðlað að markvissari ákvarðanatöku og stefnumótun stjórnvalda en hingað til. Að mati ráðuneytisins þyrfti að breyta lögum um háskóla ef árangurstengja á framlög til rannsókna.

2.3 VÍSINDA- OG TÆKNIRÁÐ

Vísinda- og tækniráð starfar samkvæmt lögum nr. 2/2003. Þar kemur fram að ráðinu sé ætlað að marka stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum til þriggja ára í senn. Það hefur því forystuhlutverk í viðleitni stjórnvalda til að efla vísindarannsóknir, vísindamenntun og tæknipróun í landinu og treysta þannig stoðir íslenskrar menningar og auka samkeppnishæfni atvinnulífsins. Forsætisráðherra er formaður ráðsins en þar sitja einnig þrjár aðrir ráðherrar. Það kemur svo í hlut einstakra ráðuneyta að fylgja eftir stefnu ráðsins og beita sér fyrir því að fjárveitingar Alþingis séu í samræmi við hana. Úthlutanir opinbers fjármagns til rannsókna eru annars vegar í formi beinna framlaga til stofnana og hins vegar í formi framlaga í samkeppnissjóði.

Vísinda- og tækniráð hefur undanfarin ár lagt sérstaka áherslu á „að hækkan beinna fjárveitinga til rannsókna renni að stærstum hluta til samkeppnissjóða og áætlana sem úthluta fé á grundvelli umsókna og faglegs mats“, svo að vitnað sé í stefnu þess fyrir árin 2006–09. Úthlutanir byggðar á umsóknum og vönduðu gæðamati séu enda líklegastar til árangurs. Þessi skoðun er ítrekuð í stefnu ráðsins fyrir árin 2010–12 (*Byggt á styrkum stoðum*). Þar kemur m.a. fram að hér á landi fari of lítill hluti opinberra fjárveitinga til rannsókna og nýsköpunar í gegnum samkeppnissjóði. Þá gefi núverandi ástand í ríkisfjármálum tilefni til að litið sé á fjárveitingar til háskóla, stofnana, samkeppnissjóða og annarra verkefna í heild sinni og leitast við að samræma áherslur eins og unnt er. Í stefnu sinni fyrir árin 2006–09 lagði ráðið einnig til að „grunnfjárveitingar til rannsóknarstofnana og háskóla verði endurskoðaðar í ljósi úttekta á árangri“.

Stefnu vísinda- og tækniráðs hefur ekki verið fylgt eftir að öllu leyti og sjálft hefur það ekki vald til ákvarðana eða beinna framkvæmda. Í þessu sambandi má benda á að hlutfall framlaga til samkeppnissjóða hefur lækkað nokkuð undanfarin ár og mun að mati Rannís verða um 14,7% allra framlaga ríkisins til rannsókna árið 2012 miðað við um 17% árið 2010. Þá hafa grunnfjárveitingar til háskóla ekki verið teknar til endur-

skoðunar. Í skýrslunni *Education, Research and Innovation Policy* er lagt til að ráðið verði eftt og samræmi milli stefnumörkunar þess og ákvarðana stjórnvalda tryggt. Sama sjónarmið kemur fram í skýrsludrögunum *Einföldun á vísinda- og nýsköpunarkerfinu* (26. mars 2012) sem starfshópur vísindanefndar og tækninefndar Vísinda- og tækniráðs vann. Ríkisendurskoðun tekur undir þessa skoðun.

2.4 SAMNINGAR UM RANNSÓKNIR

Eins og komið hefur fram skuldbinda lög nr. 63/2006 um háskóla ríkissjóð ekki til að veita háskólum fjárframlög til kennslu og rannsókna. Þau heimila mennta- og menningarmálaráðuneyti hins vegar að gera 3–5 ára samninga við þá háskóla sem hlotið hafa viðurkenningu ráðuneytisins og eru slíkir samningar „skilyrði fyrir veitingu fjárframlaga til viðkomandi háskóla“, svo að vitnað sé í 21. gr. laganna. Í 22. gr. þeirra segir einnig að ráðherra setji reglur um fjárframlög til háskóla. „Skal þar kveðið á um nám og rannsóknir sem fjárveitingar renna til, vægi námsgreina, umfang rannsókna og aðra þætti sem fjárveitingar skulu taka mið af.“ Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga undanfarinna ára hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti áætlað skiptingu fjárveitinga milli kennslu og rannsókna á grundvelli reglna nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla og samninga við einstaka háskóla.

Í gildandi reglum um fjárveitingar til háskóla er hvorki vikið að því til hvers konar rannsókna fjárveitingar skuli renna né umfang þeirra, eins og lög um háskóla kveða á um. Þá starfa einungis fimm skólanna samkvæmt samningum við ráðuneytið: Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Háskólinn í Reykjavík, Háskólinn á Bifröst og Listaháskóli Íslands. Samningurinn við síðastnefnda skólann er einungis um kennslu og gerir ekki ráð fyrir beinu framlagi til rannsókna. Kostnaður vegna rannsókna og þróunar akademískra starfsmanna og tímabundinna rannsóknaleyfa er þó felldur undir hann. Hvorki Hólaskóli né Landbúnaðarháskóli Íslands er með samning við mennta- og menningarmálaráðuneyti. Síðarnefndi skólinn er á hinn bóginn með samning við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti um þjónustu á sviði rannsókna, þróunarvinnu og sérhæfðrar ráðgjafar fyrir árin 2009–12.

SAMNINGAR SKILYRÐI OPINBERRA FJÁRFRAMLAGA

FIMM HÁSKÓLAR AF SJÖ MEÐ SAMNING

2.1 Núverandi staða samninga við íslenska háskóla		
SKÓLI	GILDISTAKA	GILDISTÍMI
HÁSKÓLI ÍSLANDS	2007	2011
HÁSKÓLINN Á AKUREYRI	2007	2010
HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK	2012	2016
HÁSKÓLINN Á BIFRÖST	2012	2017
LISTAHÁSKÓLI ÍSLANDS	2005	2009
LANDBÚNAÐARHÁSK. ÍSLANDS*	2009	2012
HÓLASKÓLI	ENGINN SAMNINGUR	

*SAMNINGUR VIÐ SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI

Eins og tafla 2.1 sýnir eru þrír af fimm samningum mennta- og menningarmálaráðuneytis við háskólanna útrunnir og hefur ráðuneytið þegar hafið undirbúning nýrra samninga. Eins er unnið að gerð samninga við Hólaskóla og Landbúnaðarháskóla Íslands. Í árslok 2011 var þjónustusamningur þess við Háskólann í Reykjavík undirritaður

ÞRÍR SAMNINGAR ÚTRUNNIR



og í janúar 2012 var gerður nýr samningur við Háskólann á Bifröst. Báðir taka þeir mið af nýju sniðmáti ráðuneytisins fyrir þjónustusamninga.² Ekki er þar sérstaklega kveðið á um fyrirkomulag fjárveitinga til rannsókna eða aukið eða breytt eftirlit. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að fylgt sé því ákvæði laga að fjárveitingar til háskóla byggji á samningum og að samningarnir séu endurnýjaðir í samræmi við ákvæði þeirra. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur lýst sig sammála þessari skoðun og bendir á að erfiðar aðstæður í ríkisfjármálum, vinnuálag í ráðuneytinu og breytingar á skilmálum samninga valdi mestu um að ekki hefur tekist að ljúka vinnunni á réttum tíma.

BEINAR FJÁRVEITINGAR SKAPI SKÓLUNUM GRUNN

Þeir fjórir samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis við háskólana sem kveða á um rannsóknir eru að sumu leyti ólíkir eftir því hvaða skóli á í hlut. Þar skipta stærð skóla, eðli og hlutverk augljóslega máli. Í öllum samningum er rekstrarframlögum ríkisins þó skipt í tvennt eftir meginverkefnum, þ.e. annars vegar kennslu og þjónustu við nemendur og hins vegar rannsókna og annarra verkefna. Þessi verkefni eru misvel skilgreind. Af samningum ráðuneytisins við einstaka háskóla hefur mátt ráða að beinar fjárveitingar ríkisins vegna rannsóknarstarfsemi þeirra séu til að skapa þeim grunn til að stunda rannsóknir í þeim greinum sem þeir kenna eða öðrum greinum sem styðja við þá starfsemi, m.a. í samstarfi við aðila utan skólanna. Það sé svo skólanna að afla sér aukins fjár, m.a. úr innlendum og erlendum samkeppnissjóðum.

HALDA BER SÉRSTAKLEGA UTAN UM OPINBERAR FJÁRVEITINGAR

Vert er að geta þess að í nýju samningunum við Háskólann í Reykjavík og Háskólann á Bifröst er sérstaklega kveðið á um að skólarnir skuli „halda fjárreiðum og reikningshaldi vegna samnings þessa aðgreindu frá öðrum fjárreiðum, bókhaldi og eignum sínum“. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta jákvætt nýmæli og afar mikilvægt að því sé fylgt eftir þar sem það eykur á gagnsæi samkomulagsins og gerir yfirvöldum kleift að fylgjast með því hvort framlögum ríkisins er varið með þeim hætti sem ráð er fyrir gert. Eðlilegt er að þessi krafa nái til allra háskóla, óháð rekstrarformi.

Í samningum við Háskóla Íslands, Háskólann á Akureyri, Háskólann í Reykjavík og Háskólann á Bifröst eru tilgreind markmið og áhersluatriði sem tengjast rannsóknum og háskólarnir einsetja sér að vinna að á samningstíma. Sem dæmi um slík markmið má nefna: „Að auka rannsóknarvirkni og gæði rannsókna með áherslu á birtingar í virtustu tímaritum á hverju fræðasviði og fræðibækur gefnar út af virtum alþjóðlegum forlögum“, „Að auka þverfaglegar rannsóknir“, „Að auka sókn í innlenda og erlenda samkeppnissjóði“, „Að fjölga birtingum í alþjóðlegum og innlendum ritryndum fræðiritum og efla útgáfustarfsemi á fræðiritum og fræðibókum“.

ÁRANGURSMARKMIÐ SAMNINGA

Dæmi eru um að slík árangursmarkmið séu tengd mælanlegum viðmiðum. Háskóla Íslands var t.d. ætlað að vinna að því „að fimmfalda fjölda brautskráðra doktora og tvöfalda fjölda brautskráðra meistaranema fram til ársins 2011“. Slík viðmið eru þó undantekningar. Þar af leiðandi er þess ekki heldur getið til hvaða ráða skuli grípa verði árangur ekki í takt við markmið eða væntingar enda torveldar skortur á viðmiðum mat á árangri og gæðum.

² „Þjónustusamningur um kennslu og rannsóknir milli Háskólans í Reykjavík og mennta- og menningarmálaráðuneytis 2012–16“ er birtur á heimasíðu ráðuneytisins.

Auk samninga um kennslu og rannsóknir hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti gert árangursstjórnunarsamninga við opinbera háskóla. Háskólarnir hafa á grundvelli þeirra þróað ýmsa árangursmælikvarða sem taka m.a. til rannsóknarstarfsemi og hefur ráðuneytinu yfirleitt verið gerð grein fyrir niðurstöðunum. Enn sem komið er hefur árangur skólanna á sviði rannsókna þó haft lítil áhrif á fjárveitingar til þeirra. Unnið er að nýjum árangursstjórnunarsamningum innan ráðuneytisins.

2.5 FYRIRKOMULAG FJÁRVEITINGA

Á umliðnum árum hefur ráðuneyti menntamála nokkrum sinnum lýst því yfir í samningum við háskólana að það muni á samningstímanum „þróa frekar fyrirkomulag fjárveitinga til rannsókna í háskólum, m.a. grunnfjárveitinga, skilyrði fyrir þeim og gera sérstakar úttektir á rannsóknum innan háskóla. Niðurstöður þessara úttekta geta orðið mikilvægur þáttur við ákvörðun um grunnfjárveitingar til rannsókna í hlutaðeigandi háskólum, sbr. ályktanir Vísinda- og tækniráðs“, svo að vitnað sé í samninga ráðuneytisins við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri frá árinu 2007. Þetta hefur enn ekki gengið eftir fremur en ákvæði í samningunum um aukin framlög til rannsókna. Þetta má einkum rekja til efnahagshrunsins haustið 2008.

Ríkisendurskoðun telur fulla ástæðu til að taka fyrirkomulag fjárveitinga til skoðunar og tengja það reglulegu mati og eftirliti með rannsóknum sem styrktar eru af opinberu fé. Í þessu sambandi ber sérstaklega að huga að því hvort ekki sé rétt að árangurs-tengja fjárveitingar að einhverju leyti, eins og nú er gert víða um lönd. Í áðurnefndum skýrsludrögum starfshóps vísindanefndar og tækninefndar, *Einföldun á vísinda- og nýsköpunarkerfinu*, er t.d. bent á að í Finnlandi sé nú um þriðjungur þess fjármagns sem veitt er til rannsókna í háskólum tengdur árangri. Eins voru 10% fjárveitinga og allar nýjar viðbætur tengdar árangursmati í Svíþjóð árið 2009.

**MIKILVÆGT AÐ
ENDURSKOÐA
FYRIRKOMULAG
FJÁRVEITINGA**

3 FJÁRMÖGNUN RANNSÓKNA

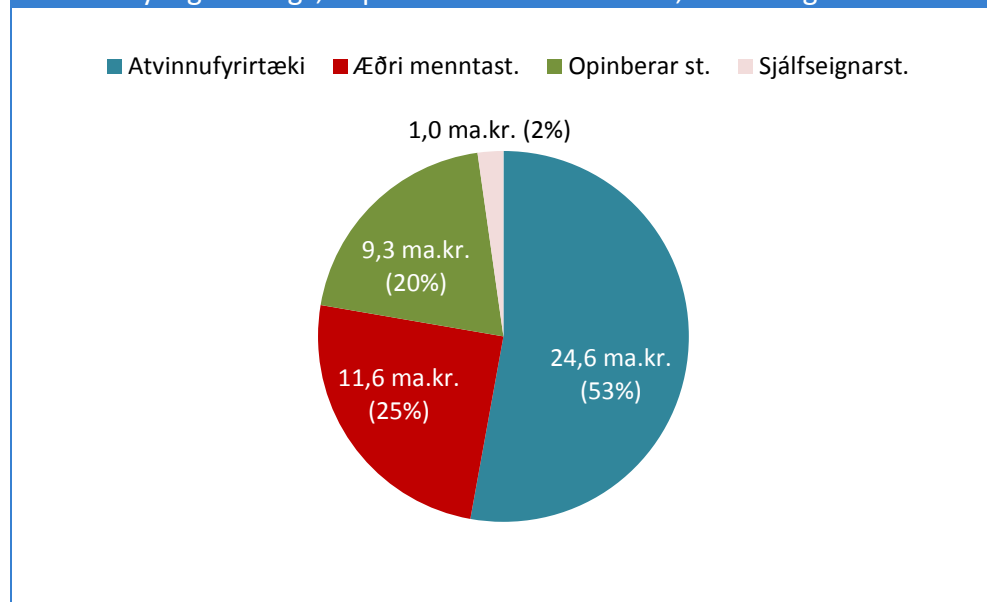
RÍKIÐ STENDUR UNDIR
40% ALLRA ÚTGJALDA
TIL RANNSÓKNA

3.1 ÚTGJÖLD ÍSLENDINGA TIL RANNSÓKNA OG ÞRÓUNAR

Samkvæmt rannsóknavog Rannís 2009 vörðu Íslendingar um 46,5 ma.kr. til rannsókna og þróunar það ár, þ.e. um 3,1% af vergri landsframleiðslu sem var fimmta hæsta hlutfall meðal OECD ríkja.³ Þetta hlutfall hafði þá hækkað úr 2,7% frá árinu 2007, aðallega vegna samdráttar í landsframleiðslu. Í krónum talið jukust útgjöld til rannsókna og þróunar einungis um 0,7 ma.kr. Samkvæmt greiningu Rannís fjármögnuðu íslensk fyrirtæki um 49% útgjalda (22,9 ma.kr.), hið opinbera um 40% (18,8 ma.kr.) og um 10% fólust í erlendum framlögum (4,8 ma.kr.). Þetta hlutfall er mjög breytilegt eftir löndum. Víða annars staðar, t.d. í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð, standa fyrirtæki á bak við um og yfir 70% allra slíkra útgjalda. Í Noregi eru hlutföllin hins vegar svipuð og hér á landi.

Í greiningu sinni skipti Rannís útgjöldum Íslendinga til rannsókna og þróunar í fernt eftir því hvaða aðili sinnti þeim: Atvinnufyrirtæki, æðri menntastofnanir (háskólar), opinberar stofnanir eða sjálfseignarstofnanir. Fram kemur að háskólar nýttu um 25% allra útgjalda til málafloksins árið 2009, þ.e. um 11,6 ma.kr., en opinberar stofnanir um 20%, þ.e. um 9,3 ma.kr.

3.1 Nýting framlaga, skipt eftir rannsóknaraðilum, í ma.kr. og % árið 2009



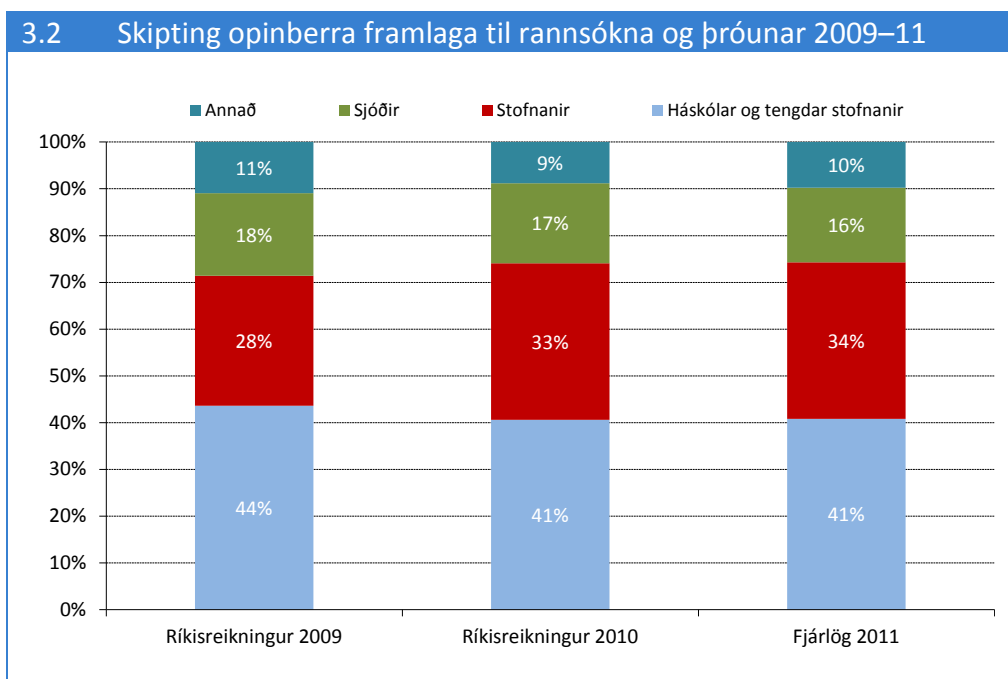
Samkvæmt greiningu Rannís fjármagnaði hið opinbera um 82% allra rannsóknarútgjalda háskóla og tengdra stofnana árið 2009 með um 9,5 ma.kr. framlagi og um 85%

³ Sbr. Rannís. *Rannsóknir og þróun á Íslandi 2011*.

rannsóknarútgjalda annarra opinberra stofnana með um 8 ma.kr. framlagi. Með tengdum stofnunum er einkum átt við Raunvísindastofnun Háskóla Íslands, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum og Tilraunastöð Háskólans að Keldum og fjárlagaliðinn Háskólar og vísindastofnanir, viðhald og stofnkostnaður. Framlög ríkisins til þessara liða námu um 1,4 ma.kr. árið 2009. Þeir eru ekki teknir með í eftirfarandi umfjöllun Ríkisendurskoðunar.

Mynd 3.2 sýnir skiptingu opinberra framlaga til rannsókna og þróunar á árunum 2009–2011 samkvæmt fjárlagagreiningu Rannís. Þar sést að hlutfallslega minnkuðu framlög til háskóla og tengdra stofnana úr 44 í 41% á tímabilinu meðan framlög til annarra opinberra stofnana jukust úr 28 í 34%. Þá lækkuðu framlög til samkeppnissjóða úr 18 í 16% af heildarframlögum og raunar bendir greining Rannís til þess að hlutur þeirra verði um 14,7% árið 2012. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi til sömu niðurstöðu.

**FRAMLÖG TIL
SAMKEPPNISSJÓÐA
FARA HLUTFALLS-
LEGA LÆKKANDI**



Meginástæða þessarar þróunar sem óneitanlega er í andstöðu við stefnu Vísinda- og tækniráðs er sú að framlög til háskóla og stofnana eru leiðrétt miðað við verðlag en ekki framlög til sjóða. Mennta- og menningarmálaráðuneyti bendir þó á að það hafi við gerð fjárlagatillagna fyrir árin 2010–12 leitast við að hlífa samkeppnissjóðum sem undir það heyra. Þannig hafi t.d. verið lagt til í fjárlagafrumvarpi 2009 að framlög í samkeppnissjóði á sviði rannsókna yrðu óbreytt á milli ára en framlög til háskóla og rannsóknastofnana lækkuðu um 8,5–10%.

3.2 BEIN RANNSÓKNARFRAMLÖG RÍKISINS TIL HÁSKÓLA

Erfitt er að tilgreina nákvæmlega hve miklu fé stjórnvöld veita innlendum háskólum árlega til rannsókna þar sem opinber fjármögnun málaflöksins er í senn flókin og ógagnsæ. Framlög til skólanna renna frá mörgum ráðuneytum og stofnunum og ekki er alltaf ljóst hvað ætlað er til rannsókna eða hvað felst yfirleitt í hugtakinu „rannsóknir“. Athugun

**EKKI ER GREINT MILLI
RANNSÓKNA OG
ANNARRA VERKEFNA**

Ríkisendurskoðunar leiddi einnig í ljós að skólunum sjálfum hefur veist erfitt að meta með nákvæmni hve miklu fé þeir verja til rannsóknarstarfa, m.a. þar sem bókhaldsaðferðir og skilgreiningar á því hvað teljist til rannsókna eru mismunandi eftir skólum. Í mörgum tilvikum er líka erfitt að aðgreina útgjöld til rannsókna frá útgjöldum til annarra verkefna. Þá fer allstór hluti þess rannsóknarfjár sem ríkið veitir um (samkeppnis)sjóði til háskólanna eða einstakra starfsmanna þeirra. Allt þetta takmarkar mjög heildaryfirsýn stjórnvalda.

Frumvörp til fjárlaga hvers árs gefa raunar vísbendingar um meginframlög ríkisins til háskóla, þ.e. þau sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur umsjón með, og áform ráðuneytisins um hlut rannsókna í þeirri heild. Þar hefur áætluðum framlögum til skólanna verið skipt á tvo meginútgjaldaliði, annars vegar „kennslu“ og hins vegar „rannsóknir og annað“.

Kennsluframlagið tekur jafnan mið af áætluðum fjölda ársnemenda og skiptingu þeirra eftir reikniflokkum ráðuneytisins. Áætluð hámarksgreiðsla er birt í frumvarpi til fjárlaga ár hvert og fylgist ráðuneytið reglulega með því að hún sé í samræmi við nemendafjölda. Fjárveitingar til rannsókna og annarra verkefna byggja aftur á móti á sögulegum forsendum og samningum sem eiga að skapa skólunum grunn til að stunda rannsóknir í þeim fræðigreinum sem þeir kenna og mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur viðurkennt. Þessi framlög taka því ekki mið af neins konar mælanlegum viðmiðum, t.d. um umfang rannsókna eða árangur.

Samkvæmt frumvörpum þriggja síðustu ára (2010–12) hefur verið gert ráð fyrir að um 68–70% af heildarfjárveitingum mennta- og menningarmálaráðuneytis renni til kennslu en um 30–32% til rannsókna og annarra verkefna. Miðað við þau hlutföll sem birtust í frumvarpi til fjárlaga 2010 og heildarframlög ríkisins til háskólanna í ríkisreikningi 2010 má áætla að stjórnvöld hafi það ár gert ráð fyrir að háskólarnir sjö verðu rúmum 4,5 ma.kr. af um 14,4 ma.kr. beinum framlögum ríkisins til þeirra það ár til rannsókna og annarra verkefna. Vert er að geta þess að áætluðum framlögum til Landbúnaðarháskóla Íslands og Hólaskóla var í fyrsta sinn skipt milli kennslu og rannsókna í frumvarpi til fjárlaga 2011 enda hafa enn ekki verið gerðir samningar við skólana um kennslu og rannsóknir. Tekið var mið af þeim hlutföllum í töflu 3.3.

**FRAMLÖG TIL RANN-
SÓKNA BYGGJA EINKUM
Á SÖGULEGUM
FORSENDUM**

**BEIN RANNSÓKNAR-
FRAMLÖG TIL HÁSKÓLA
UM 4,5 MA.KR.**

3.3 Áætluð framlög ríkisins til „rannsókna og annars“ árið 2010 í m.kr.*

SKÓLI	RÍKISFRAMLAG	PAR AF RANN- SÓKNIR OG ANNAD	HLUTFALL
HÁSKÓLI ÍSLANDS	9.164	3.202	35%
HÁSKÓLINN Á AKUREYRI	1.331	438	33%
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLI ÍSLANDS	574	245	43%
HÁSKÓLINN Á HÓLUM	255	104	41%
HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK	2.089	441	21%
HÁSKÓLINN Á BIFRÖST	333	55	16%
LISTAHÁSKÓLI ÍSLANDS	642	35	6%
ALLS	14.389	4.520	31%

* FRAMLÖG TAKA MIÐ AF RÍKISREIKNINGI 2010 EN HLUTFÖLL AF FRUMVARPI TIL FJÁRLAGA 2010. HLUTFÖLL VEGNA LBHÍ OG HH TAKA ÞÓ MIÐ AF FRUMVARPI TIL FJÁRLAGA 2011

Hafa ber í huga að sú áætlun sem birtist í frumvörpum til fjárlaga er þeim annmarka háð að þar er ekki tíundað hvað felst í liðnum „rannsóknir og annað“ og hvernig skuli skipta hlutfallslega þeim fjármunum sem áætlaðir eru til hans milli hugsanlegra rekstrarþátta.⁴ Þar hafa skólarnir visst sjálfðæmi, a.m.k. fylgjast menntayfirvöld ekki sérstaklega með því hvað verður um rannsóknarframlög, ólíkt kennsluframlögum. Áætlunin er því ekki örugg vísbending um það hvernig framlögin eru nýtt. Samkvæmt upplýsingum frá Listaháskóla Íslands rennur framlag til „rannsókna og annars“ fremur til stuðningsþjónustu en eiginlegra rannsókna. Talsmenn annarra skóla telja aftur á móti að langstærsti hluti slíkra framlaga renni til rannsókna. Eins fullyrða þeir að framlög ríkisins til kennslu séu ekki eða einungis að litlum hluta nýtt til rannsókna. Af þessu má ráða að áætluð rannsóknarframlög mennta- og menningarmálaráðuneytis til þeirra, þ.e. 4,5 ma.kr., séu í takt við raunverulega nýtingu þeirra á ríkisframlögum. Skólarnir halda þó ekki á samræmdan hátt utan um útgjöld sín og því er erfitt að staðfesta svör þeirra.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur einnig metið hlutfall rannsókna og annarra verkefna af heildarframlögum ríkisins til háskóla (sjá töflu 3.4) og eru hlutföllin í í meginatriðum í samræmi við mat Ríkisendurskoðunar í töflu 3.3. Í þessari töflu eru Landbúnaðarháskóli Íslands og Háskólinn á Hólum ekki teknir með þar sem ekki var gerð grein fyrir skiptingu milli kennslu og rannsókna í frumvarpi til fjárlaga á þeim tíma.

3.4 Hlutfall „rannsókna og annarra verkefna“ árin 2008–10	2008	2009	2010
OPINBERIR HÁSKÓLAR:			
HÁSKÓLI ÍSLANDS	37%	36%	35%
HÁSKÓLINN Á AKUREYRI	27%	33%	33%
EINKAREKNIR HÁSKÓLAR:			
HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK	21%	20%	20%
HÁSKÓLINN Á BIFRÖST	18%	17%	15%
LISTAHÁSKÓLI ÍSLANDS	4%	6%	6%

Eins og tafla 3.4 sýnir lækkuðu bein framlög til rannsókna og annarra verkefna hlutfallslega á tímabilinu 2008–10 hjá öllum háskólum að Listaháskólanum og Háskólanum á Akureyri undanskildum. Gera má ráð fyrir að þetta endurspegli vaxandi aðsókn nemenda að háskólum og þar með aukinn hlut kennsluframlaga af heildarframlögum ríkisins. Yfirlitið sýnir líka vel hve rannsóknir og önnur verkefni vega misþungt af heildarframlögum ríkissjóðs til skólanna eftir því hvaða skóli á í hlut. Sérstaklega er áberandi munur opinberra háskóla og einkarekinna. Af þessu má ráða að önnur sjónarmið ráði ferð þegar kemur að fyrrnefndu skólunum, einkum Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri, þ.e. hlutfall rannsóknarframlaga er þar talsvert hærra en hjá öðrum skólum. Þá er rannsóknarþáttur Háskólans í Reykjavík mun umfangsmeiri en annarra einkarekinna skóla, í takt við námsframboð skólans og áherslur.

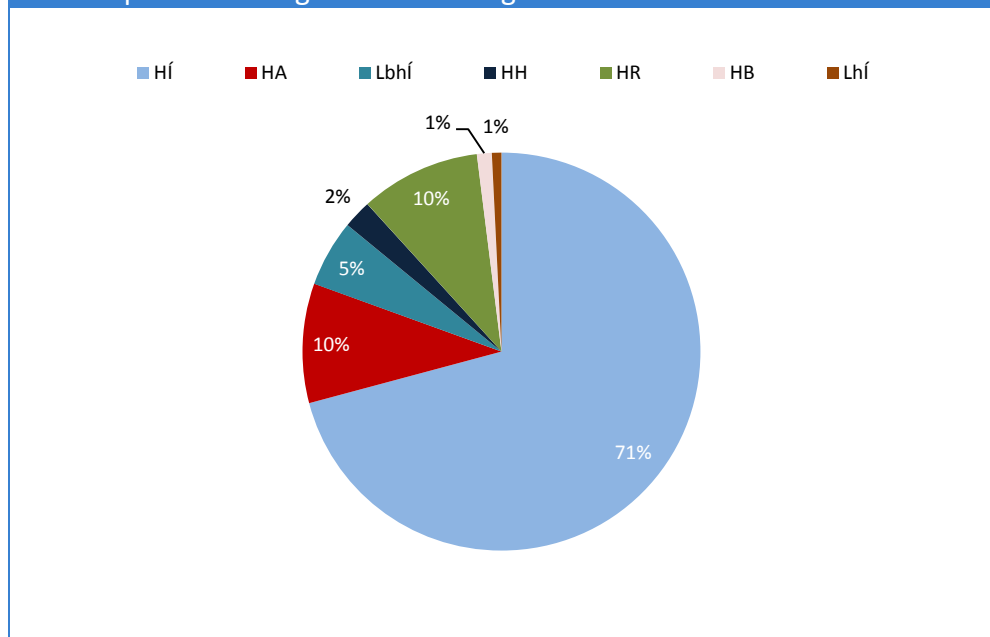
⁴ Slík sundurgreining var gerð í samningi menntamálaráðuneytis við Háskólann í Reykjavík frá 2006. Þar var framlagi til rannsókna og annarra verkefna skipt í „húsaleiguframlag“ og „rannsóknarframlag“. Í síðari samningum hefur framlögum ekki verið skipt með þessum hætti.

Velta má fyrir sér hvort eðlilegt sé að mismuna háskólum þegar rannsóknarframlög eru annars vegar, þ.e. veita opinberum skólunum hlutfallslega hærrí greiðslur vegna rannsókna en einkareknum skólum miðað við kennsluframlög ríkisins til þeirra. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að með samningum sínum um kennslu og rannsóknir greiðir ríkissjóður háskólunum í raun fyrir tiltekna þjónustu. Ekkert mælir gegn því að slíkir samningar séu mismunandi svo framarlega sem hagkvæmnissjónarmiða sé gætt og skólarnir sinni með eðlilegum hætti verkefnunum sem samningarnir kveða á um og nái þeim markmiðum sem að er stefnt. Mikilvægt er því að bæði verkefni og markmið séu vel skilgreind svo að meta megi árangur.

Hér ber einnig að hafa í huga að ábyrgð og skyldur opinberra háskóla eru um margt víðtækari en einkareknu skólanna, m.a. er þeim ætlað að sinna bæði kennslu og rannsóknum á ýmsum sviðum sem talin eru mikilvæg fyrir íslenskt samfélag og menningu en einkaaðilar sjá sér ekki hag í að sinna. Þetta á einkum við um Háskóla Íslands sem stundum er kallaður þjóðskóli. Sama máli gegnir raunar um Listaháskóla Íslands. Ekki er óeðlilegt að tekið sé tillit til þess. Þá er að lokum ljóst að stærstu skólarnir hafa með höndum stærstan hluta rannsóknartengds framhaldsnáms meðan minni skólarnir sinna einkum grunnnámi.

Þegar horft er sérstaklega til doktorsnáms er ljóst að Háskóli Íslands ber höfuð og herðar yfir hina skólana. Skólinn hefur heimild mennta- og menningarmálaráðuneytis til að bjóða slíkt nám á öllum fimm fræðasviðum skólans og eru doktorsnemar skólans nú um 480. Árið 2011 brautskráði hann 50 nemendur með doktorsgráðu. Háskólinn í Reykjavík hefur heimild til að bjóða doktorsnám í völdum undirflokkum þeirra tveggja fræðasviða sem ráðuneytið hefur viðurkennt og eru doktorsnemar skólans 29. Hingað til hefur skólinn brautskráð þrjá nemendur með slíka prófgráðu. Þá hefur Landbúnaðarháskóli Íslands skilyrta heimild til að bjóða doktorsnám í samvinnu við viðurkenndan háskóla (Háskóla Íslands). Fyrsta doktorsvörnin fór fram haustið 2010 og stunda nú tveir nemendur doktorsnám við skólann.

3.5 Opnber framlög til rannsókna og annarra verkefna eftir skólum 2010



Mynd 3.5 sýnir hvernig opinber framlög til rannsókna og annarra verkefna skiptast milli skóla árið 2010 samkvæmt þeirri sundurgreiningu sem gerð er í töflu 3.3. Hér kemur fram að stærsti hluti rannsóknarframlaga rennur til Háskóla Íslands, þ.e. um 71% þeirra. Skólinn er enda langstærsti háskóli landsins, með um 73% allra skráðra nemenda, og hefur löngum verið litið á hann sem þjóðskóla. Háskólinn á Akureyri og Háskólinn í Reykjavík koma næstir og fær hvor þeirra um sig um 10% af heildarframlögum ríkisins til rannsókna. Um 8% allra skráðra nemenda stunduðu nám við Háskólann á Akureyri og um 13% við Háskólann í Reykjavík. Aðrir skólar eru langt undan með samtals um 9% allra rannsóknarframlaga og um 6% allra skráðra nemenda.

**71% RANNSÓKNAR-
FRAMLAGA RENNUR TIL
HÁSKÓLA ÍSLANDS**

Þess ber að geta að áætluð framlög samkvæmt töflu 3.3 eru nokkru lægri en Rannís birti í greiningu sinni á framlögum ríkisins til rannsókna og þróunar haustið 2011.⁵ Samkvæmt henni námu bein framlög mennta- og menningarmálaráðuneytis til háskólanna sjö vegna rannsókna og þróunar rúmum 6 ma.kr. árið 2010 á verðlagi þess árs. Þar sem um opinberar tölur er að ræða er eðlilegt að gera grein fyrir í hverju munurinn liggur. Þar má einkum benda á tvær skýringar: Annars vegar mismunandi mat á heildarframlögum ríkisins til háskóla vegna kennslu og rannsókna og hins vegar mismunandi mat á hlutdeild rannsókna af þeirri heild. Rannís gengur með öðrum orðum út frá því að heildarframlög ríkisins til háskólanna árið 2010 hafi verið um 1,2 ma.kr. hærrí en gert er í töflu 3.3, þ.e. 15,6 ma.kr. en ekki 14,4 ma.kr., og að skólarnir hafi nýtt um 38,7% en ekki 31,4% fjárens til rannsókna. Að dómi Ríkisendurskoðunar ber að taka þessari nálgun með vissum fyrirvara.

**MAT RANNÍS OG
FORSENDUR**

Þegar litið er á mat Rannís á heildarframlögum mennta- og menningarmálaráðuneytis til háskóla sést að þar fellir stofnunin undir bein ríkisframlög tvo tekjuliði opinberra - háskóla sem flokkaðir eru sem „ríkistekjur“ í fjárlögum en eiga lögum samkvæmt ekki að standa undir kennslu eða rannsóknnum. Hér er annars vegar um að ræða skrásetningargjöld skólanna sem samkvæmt lögum nr. 85/2008 um opinbera háskóla eiga einungis að mæta útgjöldum skólanna „vegna nemendaskráningar og þjónustu við nemendur sem ekki telst til kostnaðar við kennslu og rannsóknastarfsemi“. Hins vegar er um að ræða framlög Hapdrættis Háskóla Íslands til Háskóla Íslands sem samkvæmt lögum nr. 13/1973 um hapdrættið skal verja til að reisa byggingar á vegum Háskóla Íslands, greiða kostnað af viðhaldi háskólabygginga, til fegrunar á háskólalóðinni, til að koma á fót og efla rannsóknarstofur við hinar ýmsu deildir skólans og greiða andvirði rannsóknar- og kennslutækja sem Háskólinn telur sér nauðsyn að eignast. Eins og áður var sagt hækka þessir tveir liðir heildarframlög ríkisins til háskólanna um 1,2 ma.kr. árið 2010. Þar sem tekjur þessar eru ætlaðar til tiltekinna verkefna lögum samkvæmt ættu þær að vera aðgreindar frá framlögum til kennslu og rannsókna. Því gefur ranga mynd að taka þær með í reikninginn við skiptingu framlaga á milli þessara liða, nema þá að litlu leyti.⁶

**EKKI Á AÐ NOTA SKRÁ-
SETNINGARGJÖLD OG
HAPDRÆTTISFÉ TIL
RANNSÓKNA**

⁵ Sbr. „Minnisblað vegna fjárlagagreiningar“ frá 26. október 2011.

⁶ Í greiningu Rannís er gengið út frá því að háskólar fái við tvö meginverkefni, kennslu og þjónustu við nemendur og rannsóknir, og að í raun falli ekkert utan við þau.

Við mat Rannís á áætluðu hlutfalli rannsókna af heildarframlögum ríkisins (38,7% árið 2010) má raunar líka setja fyrirvara. Þar er ekki síst byggt á upplýsingum einstakra skóla og stofnana um hlut rannsókna af heildarútgjöldum þeirra. Ljóst er að í þeim tölum eru innifaldar ýmiss konar sértekjur sem eingöngu eða aðallega er varið til rannsókna og annarra þátta en kennslu, svo sem húsnæðismála. Hluttur rannsókna verður eðlilega nokkru meiri í slíku samhengi en þegar eingöngu er horft til ríkisframlaga. Þess ber raunar að geta að allir skólarnir hafna því að þeir noti kennsluframlög að nokkru leyti til rannsókna eða skilgreini slík framlög sem rannsóknarframlög þótt færa mætti rök fyrir því að slíkt væri eðlilegt þegar um rannsóknamiðað doktorsnám er að ræða. Af þeim sökum einum verður að líta svo á að töflur 3.3 og 3.4 gefi vísbindingar um hámarkshlutfall rannsókna af því fjármagni sem felst í beinum ríkisframlögum til skólanna.

3.3 ÖNNUR RANNSÓKNARFRAMLÖG RÍKISINS TIL HÁSKÓLA

Töflur 3.3 og 3.4 veita raunar ekki fullnægjandi upplýsingar um heildarstuðning ríkisins við rannsóknir innlendra háskóla eða hvernig framlög dreifast milli einstakra skóla. Þar er einungis horft til þess hluta sem felst í beinum framlögum Alþingis til skólanna samkvæmt tillögu mennta- og menningarmálaráðuneytis. Ekki er tekið tillit til annarra rannsóknartengdra framlaga samkvæmt fjárlögum, t.d. úr Ritlauna- og rannsóknasjóði prófessora sem árlega veitir um 180–200 m.kr. til prófessora opinberu háskólanna í samræmi við árangur þeirra í rannsóknum (rannsóknastig) á liðnu almanaksári. Ekki eru heldur tekin með rannsóknarframlög eða styrkir einstakra ráðuneyta og ríkisstofnana til skólanna eða sérfræðinga þeirra, t.d. um 160 m.kr. framlag sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis til Landbúnaðarháskóla Íslands⁷ og 14 m.kr. framlag til Háskólans á Hólum.

Þá eru ótaldir styrkir úr opinberum samkeppnissjóðum sem renna að stærstum hluta til háskólanna. Í þessu sambandi ber sérstaklega að geta þeirra sjóða sem Rannís hefur umsjón með, þ.e. Rannsóknasjóðs, Markáætlunar um öndvegissetur og klasa, Rannsóknarnámssjóðs og Nýsköpunarsjóðs námsmanna. Sé þeim fjárveitingum sem runnu úr þessum sjóðum til einstakra akademískra starfsmanna eða nemenda háskólanna bætt við önnur rannsóknarframlög ríkisins til háskóla lætur nærri að stuðningur ríkisins við rannsóknir þeirra gæti hafa numið um 5,9 ma.kr. árið 2010. Þá er miðað við að um 76% allra framlaga úr Rannsóknasjóði og 100% framlaga úr hinum sjóðunum renni til akademískra starfsmanna eða nemenda háskólanna.

Eins og tafla 3.6 sýnir námu bein framlög ríkisins til háskólanna um 77% allra rannsóknarframlaga til þeirra árið 2010. Samtals um 17% runnu úr sjóðum Rannís og um 6% af öðrum fjárlagaliðum.

⁷ Þess ber að geta að stjórnendur Landbúnaðarháskóla Íslands líta svo á að 160 m.kr. árlegt, samningsbundið framlag sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis sé hluti af fjárlagaramma skólans og hefur féð því verið nýtt í almennan rekstur skólans, t.d. greiðslu viðskiptaskulda. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta ekki í anda samnings ráðuneytis og skóla „um þjónustu á sviði rannsókna, þróunarvinnu og sérhæfðrar ráðgjafar“.

3.6 Áætluð rannsóknarframlög til íslenskra háskóla árið 2010 í m.kr.		
	ALLS	HLUTFALL
BEIN FRAMLÖG TIL HÁSKÓLA	4.520	77%
RITLAUNA- OG RANNSÓKNASJÓÐUR PRÓFESSORA	190	3%
SAMNINGAR LANDBÚN. OG SJÁVARÚTV. RÁÐUN.	160	3%
RANNSÓKNASJÓÐUR	660	11%
MARKÁÆTLUN	160	3%
RANNSÓKNANÁMSSJÓÐUR	99	2%
NÝSKÖPUNARSJÓÐUR NÁMSMANNA	70	1%
HEILDARFRAMLÖG	5.859	100%

3.4 STYRKIR ÚR SAMKEPPNISSJÓÐUM

Styrkir úr innlendum og erlendum samkeppnissjóðum, þar sem úthlutanir byggja á ströngu, faglegu jafningjamati á vísindalegu gildi umsókna að undangengnum auglýsingum, eru taldir gefa góða vísbendingu um væntan árangur og gæði rannsókna. Margir háskólar, bæði hér á landi og erlendis, hafa því notað þá sem mælikvarða á rannsóknarstarfsemi sína. Því þykir rétt að gera grein fyrir þeim sérstaklega. Tafla 3.7 gefur yfirlit um úthlutanir úr innlendum samkeppnissjóðum til háskóla á árunum 2008–10. Þar sést að framlög úr slíkum sjóðum jukust töluvert þegar á heildina er litið, þ.e. um 75% miðað við verðlag hvers árs. Langstærstur hluti þeirra rann til Háskóla Íslands og Háskólans í Reykjavík og jókst sameiginlegur hlutur þeirra úr 79% árið 2008 í 87% árið 2010. Þar af runnu milli 58 og 66% til Háskóla Íslands.

STYRKIR ÚR SAM-
KEPPNISSJÓÐUM
VÍSBENDING UM
ÁRANGUR OG GÆÐI

3.7 Styrkir úr innlendum samkeppnissjóðum 2008–10 í m.kr.*			
	2008	2009	2010
HÁSKÓLI ÍSLANDS	370 (62%)	466 (58%)	698 (66%)
HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK	99 (17%)	203 (25%)	221 (21%)
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLI ÍSL.	74 (12%)	63 (8%)	52 (5%)
HÁSKÓLINN Á AKUREYRI	16 (3%)	13 (2%)	27 (3%)
HÁSKÓLINN Á HÓLUM	32 (5%)	39 (5%)	44 (4%)
LISTAHÁSKÓLI ÍSLANDS	5 (1%)	7 (1%)	5 (0,5%)
HÁSKÓLINN Á BIFRÖST	4 (1%)	15 (2%)	5 (0,5%)
ALLS	600 (100%)	806 (100%)	1.051 (100%)

*BYGGT ER Á UPPLÝSINGUM FRÁ SKÓLUNUM SJÁLFUM

Tafla 3.8 sýnir þróun úthlutana úr erlendum samkeppnissjóðum hjá þeim skólum sem höfðu upplýsingar um slíkt. Eins og sjá má hafa slík framlög nær þrefaldast á árunum 2008–10 en raunar réði gengisfall krónunnar miklu um breytingarnar sem urðu milli árána 2008 og 2009. Einnig hér rann langstærstur hluti fjárens til Háskóla Íslands og Háskólans í Reykjavík, þ.e. samtals um og yfir 90%. Háskóli Íslands stendur líka hér fremstur skóla en Háskólinn í Reykjavík jók hlut sinn þó langmest, þ.e. úr 26% í 37%. Aðrir skólar komu langt á eftir.

3.8 Styrkir úr erlendum samkeppnissjóðum 2008–10 í m.kr.*

	2008	2009	2010
HÁSKÓLI ÍSLANDS	140 (63%)	359 (59%)	319 (53%)
HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK**	58 (26%)	194 (32%)	223 (37%)
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLI ÍSL.	0 (0%)	18 (3%)	14 (2%)
HÁSKÓLINN Á AKUREYRI	17 (8%)	22 (4%)	38 (6%)
HÁSKÓLINN Á HÓLUM	8 (4%)	16 (3%)	8 (1%)
LISTAHÁSKÓLI ÍSLANDS	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
HÁSKÓLINN Á BIFRÖST	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
ALLS	222 (100%)	609 (100%)	602 (100%)

*BYGGT ER Á UPPLÝSINGUM FRÁ SKÓLUNUM SJÁLFUM

**MIÐAÐ ER VIÐ MEÐALGENGI HVERS ÁRS

SAMKEPPNISSJÓÐIR ERU MISMUNANDI

Töflurnar tvær sýna svo að ekki verður um villst yfirburðastöðu Háskóla Íslands og Háskólans í Reykjavík sem rannsóknarháskólar⁸ í íslensku háskólasamfélagi. Ein og sér eru þau viðmið sem hér er horft til, þ.e. úthlutanir úr samkeppnissjóðum, þó vitaskuld takmörkuð og ber því að taka niðurstöðunum með vissum fyrirvara. Vert er líka að taka fram að töflurnar byggja á upplýsingum frá skólunum sjálfum sem ekki er víst að séu að öllu leyti samræmdar. Að lokum skal þess getið að mikil munur getur verið á úthlutunarreglum og gæðakröfum einstakra rannsóknarsjóða og þeim skilyrðum sem umsækjendur þurfa að uppfylla til að fá styrkúthlutun. Þess ber t.d. að geta að innan við 20% allra umsókna í Rannsóknasjóð Rannís fengu styrk árið 2010 meðan þetta hlutfall var um 50% hjá AVS-rannsóknasjóðnum (Aukið verðmæti sjávarfangs). Samkeppnin um fjármagn getur því verið mjög mismikil eftir sjóðum. Af þessum sökum telja margir að fella ætti alla innlenda samkeppnissjóði undir sama fyrirkomulag.

⁸ Ekki er þar með sagt að skólarnir uppfylli allar þær kröfur sem gerðar eru til alþjóðlegra rannsóknarháskóla (*research universities*). Háskóli Íslands kemst þó a.m.k. nærri því.

4 EFTIRLIT MEÐ NÝTINGU FJÁRMUNA

4.1 ALMENNAR REGLUR UM EFTIRLIT

Í IV. kafla laga um háskóla og reglum nr. 321/2009 um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum er kveðið á um hvernig skuli standa að eftirliti með rannsóknum. Þar kemur fram að það skuli annars vegar felast í innra mati háskólanna sjálfra og hins vegar í reglubundnu ytra mati mennta- og menningarmálaráðuneytis. Tilgangur þess sé að tryggja að skilyrði fyrir viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðherra á fræðasviðum háskóla séu uppfyllt, tryggja að viðmið um æðri menntun og prófgráður séu uppfyllt, bæta kennslu og rannsóknir á markvissan hátt, stuðla að aukinni ábyrgð skóla á eigin starfi og tryggja samkeppnishæfni háskóla á alþjóðavettvangi. Ráðuneytið hefur látið vinna leiðbeiningar um innra og ytra eftirlit með skólunum.

TILGANGUR INNRA OG
YTRA GÆÐAEFTIRLITS

4.2 YTRA MAT RÁÐUNEYTIS

Með ytra mati er átt við eftirlit mennta- og menningarmálaráðuneytis eða óháðs aðila á þess vegum með gæðum kennslu og rannsókna háskóla. Það fer einkum fram með þrennum hætti: Með viðurkenningu fræðasviða að undangenginni alþjóðlegri úttekt, með reglubundinni söfnun lykilupplýsinga um starfsemi skólanna og með sérstökum úttektum. Slíkar úttektir geta náð til háskóla í heild, einstakra vísinda- og fræðasviða, deilda, námsbrauta eða annarra skilgreindra þátta í starfsemi háskóla og skal mennta- og menningarmálaráðuneyti greina opinberlega frá niðurstöðum þeirra og birta þær á heimasíðu sinni.

Ytra matið var lengst af í höndum menntayfirvalda en með tilkomu nýs gæðaráðs árið 2010, skipuðu erlendum sérfræðingum, var skipulagning og framkvæmd þess færð í hendur óháðra aðila. Telja verður að slíkt sé í samræmi við góða og nútímalega stjórn-sýsluhætti. Lítil reynsla er komin á starfsemi ráðsins en hingað til hafa úttektir þess aðallega náð til gæða náms og þeirra gæðaeftirlitskerfa sem skólarnir styðjast við. Enn hefur einungis að mjög litlu leyti verið hugað að rannsóknarstarfsemi háskólanna eða þeim mælikvörðum sem þeir styðjast við til að meta hana. Þá hafa gæðaeftirlitskerfi skólanna ekki verið tekin út í heild sinni. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að tryggja að ráðið komi markvisst að gæðaeftirliti rannsókna. Sé slíkt ekki talið æskilegt eða gerlegt ber að kanna hvort ekki sé rétt að skipa sérstakt gæðaráð sem metur rannsóknarstarfsemi háskóla sérstaklega og þau gæðakerfi sem þeir styðjast við.

GÆÐARÁÐ SINNIR LÍTT
EFTIRLITI MEÐ
RANNSÓKNUM

4.3 INNRA MAT SKÓLANNA

Eins og fram hefur komið hafa háskólar lögum samkvæmt verulegt sjálfðæmi um starfsemi sína. Þetta nær m.a. til rannsókna. Það er á þeirra ábyrgð að velja sér rannsóknarefni innan þeirra fræðasviða sem menntayfirvöld hafa viðurkennt og afmarka þau og

nálgast með þeim hætti sem talinn er henta best hverju sinni og uppfyllir fræðilegar kröfur. Sömuleiðis er það á þeirra ábyrgð að sjá til þess að dreifing fjármuna innan stofnunar tryggi bestu mögulegu nýtingu þeirra, árangur og gæði. Að lokum ber háskólunum sjálfum að sinna kerfisbundnu eftirliti með gæðum rannsókna með innra mati og birta upplýsingar um gæðastarf sitt og hvernig staðið er að matinu. Einnig ber þeim að skila mennta- og menningarmálaráðuneyti ársskýrslum með upplýsingum um hvernig til hefur tekist að ná þeim markmiðum sem skilgreind eru í árangursstjórnunarsamningi.

Í krafti sjálfstæðis síns hefur hver og einn háskóli þróað eigin eftirlits-, gæða- og hvatakerfi sem m.a. eru notuð til að úthluta fjármunum til rannsókna innan skólans, þ.e. til einstakra deilda eða einstaklinga í samræmi við árangur þeirra í rannsóknum. Ekki er að efa gildi þeirra fyrir starfsemi háskólanna. Þar sem kerfin eru að sumu leyti mismunandi getur þó verið erfitt að bera saman ávinning og gæði einstakra skóla á eðlilegan og sanngjarnan hátt. Að áliti Ríkisendurskoðunar er afar mikilvægt að komið sé á samræmdum og gagnsæjum aðferðum við slíkt mat. Það er forsenda þess að hægt sé að áætla með raunhæfum hætti hvað fæst fyrir það fé sem ríkið leggur til rannsókna og leggja grunn að því að árangurstengja slíkar fjárveitingar (Sbr. einnig skýrsludrög starfshóps Vísinda- og tækninefndar *Einföldun á vísinda- og nýsköpunarkerfinu*).

Eðlilegt væri að óháðir ytri aðilar hefðu umsjón með slíku mati fyrir hönd mennta- yfirvalda. Til þess að koma þessu í kring er sömuleiðis mikilvægt að óháðir aðilar greini og meti þau matskerfi sem háskólarnir hafa notað, kosti þeirra og galla. Þar þyrfti m.a. að horfa til þess hvort tekið sé tillit til alþjóðlega viðurkenndra aðferða við árangursmat, sérstöðu einstakra fræðasviða og þeirra möguleika og hefða sem þar eru að miðla niðurstöðum rannsókna. Ljóst er t.d. að hlutfall birtinga er almennt hærra í líf- og náttúruvísindum en félags- og hugvísindum. Eins hafa sumar greinar alþjóðlegri skírskotun en aðrar.

4.3.1 MATSKERFI OPINBERRA HÁSKÓLA

Matskerfi opinberra háskóla tók gildi 1. janúar 2010 og er því ætlað að verða „grundvöllur mats á störfum akademískra starfsmanna, þ.e. þeirra sem ráðnir eru samkvæmt hæfnisdómi og eru í Félagi prófessora við ríkisháskóla, eða í öðrum kjarafélögum sem hafa gert samning um aðild að kerfinu“. Matið nær einkum til rannsókna, kennslu, stjórnunar og þjónustu og er tekið mið af árlegri skýrslu starfsmanna um störf sín. Mat á rannsóknum byggir aðallega á bókfræðilegum (*bibliometric*) aðferðum þar sem starfsmönnum eru veitt rannsóknastig út frá fjölda birtinga og tíðni tilvitnana í birt fræðirit. Birtingarvettvangur fræðirita skiptir einnig verulegu máli, þ.e. fjöldi stiga ræðst að miklu leyti af því hvort um bækur, bókarkafla, ritrýndar tímaritsgreinar eða erindi er að ræða og sömuleiðis af því hversu framarlega útgáfufyrirtæki eða tímarit er talið standa, þeim fræðilegu kröfum sem gerðar eru og hvernig staðið er að ritrýni. Þá skipta dreifing, aðgengi og áhrif ritverka einnig máli. Auk rannsóknastiga hafa úthlutanir úr íslenskum og erlendum samkeppnissjóðum og útskriftir í framhaldsnámi áhrif á rannsóknarmatið.

Stefnt er að því að innleiða sambærilegt ráðningar- og framgangskerfi við opinberu háskólana. Í framhaldi af því er gert ráð fyrir að allir umsækjendur um akademísk störf séu metnir út frá sömu reglum og viðmiðum.

Þótt einstakir skólar séu komnir mislangt í að innleiða matskerfi opinberra háskóla telur Ríkisendurskoðun að með því sé stigið mikilvægt skref til að samræma eftirlit með rannsóknum. Með matskerfi opinberra háskóla munu allir opinberir háskólar, sem samtals mennta rúmlega 80% allra háskólanemenda hér á landi og fá í sinn hlut um 88% allra þeirra rannsóknarframlaga sem ríkið veitir háskólum, vera felldir undir sama matskerfið. Með því ætti eftirlitið auk þess að verða árangursríkara og bjóða upp á nákvæmari samanburð.

4.3.2 HÁSKÓLI ÍSLANDS

Árið 2010 innleiddi Háskóli Íslands nýtt ráðningar- og framgangskerfi. Þar voru gerðar auknar kröfur til akademískra starfsmanna um vísindalega þjálfun og rannsóknar-reynslu frá því sem var. Í upphafi eru slíkir starfsmenn ráðnir tímabundið til fimm ára en eftir það er þeim ætlað að sækja um ótímabundna ráðningu og ráðast grunnlaun af akademískum styrk þeirra. Standi þeir ekki undir kröfum um virkni í starfi er litið svo á að ráðningarsambandi sé lokið. Breytingar á borð við þessar ættu að stuðla að betur heppnuðum nýráðningum. Þá hefur árangur í rannsóknum umtalsverð áhrif á framgang starfsmanna og ræður sömuleiðis því hvort rannsóknamisseri eru veitt. Rannsóknamisseri eru mikilvægur þáttur í hvatakerfi háskóla og til þess fallin að laða að öflugum vísindamenn.

Samkvæmt reglum um starfsskyldur kennara og sérfræðinga við Háskóla Íslands nr. 605/2006 hafa akademískir starfsmenn tiltekna rannsóknarskyldu. Uppfylli þeir ekki umsamdar kröfur er kennsluskylda aukin hlutfallslega á kostnað rannsóknarskyldu. Eins geta þeir sem skara fram úr í rannsóknum óskað eftir að fá lækkun á kennsluskyldu og fá að jafnaði um 25 einstaklingar slíka lækkun á ári. Gerð er krafa um að akademískir starfsmenn skili árlega skýrslu um störf undangengins árs með upplýsingum um rannsóknir. Rannsóknarvirkni þeirra er m.a. metin út frá þeirri skýrslu. Akademískum starfsmönnum er umbunað fyrir góðan árangur í rannsóknum með framlögum úr sérstökum sjóðum: Ritlauna- og rannsóknasjóði prófessora og Vinnumatssjóði Háskóla Íslands. Þá hafa kennarar og sérfræðingar aðgang að sjóðum til að fjármagna rannsóknir sínar og sömuleiðis veitir skólinn í mörgum tilvikum mótframlög við aflaða styrki úr innlendum og erlendum samkeppnissjóðum. Slík mótframlög eru oft skilyrði fyrir styrkjum úr samkeppnissjóðum.

Matskerfi Háskóla Íslands og hvatakerfin sem því tengjast (t.d. um framgang í starfi og rannsóknamisseri) byggja að miklu leyti á sömu mælistikum og gæðavísunum og matskerfi opinberu háskólanna, enda um margt fyrirmynd þess. Í *Stefnu Háskóla Íslands 2011–16* er lögð áhersla á að rannsóknir við skólann taki mið af alþjóðlega viðurkenndum mælikvörðum og gæðaviðmiðum.

Háskóli Íslands hefur komið sér upp deililíkani sem notað er til að veita fé til einstakra sviða. Árangur einstakra kennara og sérfræðinga í rannsóknum getur því haft talsverð áhrif á úthlutun fjár og aukið þrýsting frá starfsfélögum um að virkni í rannsóknum sé

**MATSKERFI OPIN-
BERRA HÁSKÓLA
MIKILVÆGT FRAM-
FARASKREF**

**RANNSÓKNAVIRKNI
HEFUR MIKIL ÁHRIF Á
FRAMGANG OG
MÓTFRAMLÖG**

viðhaldið. Rannsóknastig hafa einnig áhrif á dreifingu fjár. Í samræmi við samning skólans við menntayfirvöld frá árinu 2007 var gerð tímaáætlun fyrir mörg umbóta- verkefni sem tilgreind voru í honum. Skólinn hefur reglulega fylgst með framgangi mála og skilað ráðuneytinu árlega skriflegum greinum þar um.

Í *Stefnu Háskóla Íslands 2011–16* er einnig gerð grein fyrir rannsóknartengdum árangri tímabilsins (2005–10). Þar er þess m.a. getið að á þessum árum:

- „fjölgaði vísindagreinum fræðimanna háskólans í virtum alþjóðlegum ritrýndum tímaritum úr 260 í 550 (2009) og tilvitnunum úr 5.100 í 10.000 (2009)
- jókst heildarfjárhæð sértekna um 78% og styrkir úr erlendum samkeppnissjóðum þrefölduðust
- fjölgaði doktorsnemunum úr 166 í 440 og brautskráðum doktorum úr 13 árið 2005 í 36 árið 2010
- fjölgaði styrkjum til doktorsnema í 106 en engir slíkir styrkir voru í boði árið 2005“.

Að mati Háskóla Íslands hafa eftirlits-, gæða- og hvatakerfi skólans haft afgerandi áhrif á að skólinn komst fyrir skemmstu í hóp 300 fremstu háskóla heims samkvæmt mælingu Times Higher Education.

Þess ber að lokum að geta að Háskóli Íslands hefur um þriggja ára skeið starfrækt Miðstöð framhaldsnáms sem einkum á að tryggja og efla gæði doktorsnáms við skólann. Miðstöðin hefur umsjón með og fylgir eftir settum viðmiðum og kröfum um gæði framhaldsnáms með það að markmiði að stuðla að kröftugu vísindastarfi sem stenst alþjóðlegan samanburð og samkeppni. Jafnframt er hún vettvangur samráðs og samvinnu um námið innan háskólans og tengiliður við samstarfsaðila innan lands og utan.

4.3.4 HÁSKÓLINN Á AKUREYRI

Háskólinn á Akureyri hefur líkt og Háskóli Íslands komið sér upp deililíkani sem skiptir fjármagni til deilda. Líkanið var tekið í notkun árið 2003 vegna örrar stækkunar skólans og til að ná betri stjórn á fjárstreymi innan deilda. Þar eru reiknuð framlög til kennslu og til að standa undir launakostnaði vegna rannsókna starfsmanna. Deildir fá einnig sérstök framlög frá skólanum sem miðast við rannsóknastig og eru umfram laun. Heildarstig kennara við hverja deild ráða þar ferðinni. Ekki hefur verið metið hvort forsendur deililíkansins séu til þess fallnar að fjármagn nýtist sem best.

Akademískum starfsmönnum er aðallega umbunað með framlögum úr Ritlauna- og rannsóknasjóði prófessora og Vinnumati Háskólans á Akureyri sem er sambærilegt Vinnumatssjóði Háskóla Íslands. Þá er einnig starfræktur rannsóknasjóður innan skólans og keppa starfsmenn um fé úr honum. Skólinn hefur ekki séð sér fært að mæta úthlutunum úr samkeppnissjóðum með mótframlögum.

Eftirlit skólans með gæðum rannsókna og árangri tekur mið af nokkrum þáttum. Í fyrsta lagi er um rannsóknarskyldu að ræða og eru starfsmenn metnir út frá rannsóknarvirgni undanfarinna þriggja ára. Kennsluskylda er aukin ef rannsóknarskyldu er ekki fullnægt. Í öðru lagi hefur starfsmönnum staðið til boða að sækja um rannsóknamiss- eri þar sem kennsluskylda fellur niður. Þessi möguleiki hefur reyndar ekki verið virkur

undanfarin ár vegna niðurskurðar en stefnt er að því að bjóða að nýju upp hann árið 2012. Að lokum eru áhrif birtinga fræðimanna metin og rannsóknastig reiknuð út. Í skólanum er starfrækt gæðaráð sem ber ábyrgð á eftirliti með rannsóknum.

Líkt og hjá öðrum opinberum skólum stendur yfir innleiðing á matskerfi opinberra háskóla. Að sögn forsvarsmanna skólans er sú innleiðing langt á veg komin og er helst að útfærsla á tæknilegum atriðum standi eftir. Samkvæmt samningi við ráðuneytið hefur skólinn skilað því áætlun um hvernig unnið er að þeim umbótum sem samningurinn gerir ráð fyrir. Mörg verkefni voru aflögð á samningstímabilinu þar sem að skólinn leit svo á að hluti samnings hefði verið felldur niður eftir að framlög drógust saman vegna efnahagshrunsins haustið 2008.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti bendir í þessu sambandi á að samningurinn við Háskólann á Akureyri frá 18. desember 2007 var „undirritaður með fyrirvara um samþykki Alþingis um fjárveitingar á hverju ári“ (sbr. 6. gr. hans). Samningurinn gildi til ársloka 2010 og voru engin uppsagnarákvæði í honum.

4.3.5 LANDBÚNAÐARHÁSKÓLI ÍSLANDS

Landbúnaðarháskóli Íslands mótaði sér fimm ára stefnu um kennslu og rannsóknir árið 2008 og er unnið í samræmi við mats- og eftirlitskerfi skólans. Nú eru allir prófessorar metnir samkvæmt matskerfi opinberra háskóla. Aðrir starfsmenn eru metnir í samræmi við eldri matsaðferðir. Stefnt er að því að allir nýráðnir starfsmenn og þeir sem fá framgang í starfi verði í framtíðinni metnir samkvæmt matskerfi opinberra háskóla.

Prófessorar eru að jafnaði með um 48% kennsluskyldu en nýta það sem af gengur til rannsókna og stjórnunartengdra starfa. Vinnumat fer fram á hverju ári og taka laun starfsmanna mið af niðurstöðum þess. Þá fara fram starfsmannasamtöl þar sem farið er yfir rannsóknarvirkni. Sinni starfsmenn ekki rannsóknum sem skyldi er tekið á þeim málum.

Eins og hjá öðrum háskólum er árangur umsókna í samkeppnissjóði talinn gefa til kynna gæði þeirra rannsókna sem fram fara innan vébanda skólans. Þá telja forsvarsmenn skólans að í mörgum tilvikum sé torvelt að meta árangur rannsókna. Ekki hefur verið gerð sérstök úttekt á þeim rannsóknum sem skólinn hefur staðið fyrir.

4.3.6 HÁSKÓLINN Á HÓLUM

Hólaskóli er rekinn sem ein heild og nýtir skólinn sér ekki deililíkan við úthlutun fjármuna innan hans. Einstakar deildir fá mishátt hlutfall opinbers fjár til ráðstöfunar og veltur hlutfallið í raun á sértekjum þeirra sem eru um 40–50% af heildartekjum skólans. Samkvæmt talsmanni skólans byggist gæðaeftirlit með rannsóknum á nokkrum atriðum: Í fyrsta lagi eru starfsmenn ráðnir inn á rannsóknarhlutfalli sem hefur þó verið mjög sveigjanlegt enda samið um það á hverju ári. Í öðru lagi hefur verið fylgst með árangri af rannsóknarstarfi með sambærilegum hætti og Háskóli Íslands gerði fyrir innleiðingu matskerfis opinberra háskóla. Hólaskóli hefur þó hafið innleiðingarferli á því kerfi eins og aðrir opinberir skólar. Launahækkunar byggja alfarið á niðurstöðum matskerfis skólans. Að lokum rekur skólinn rannsóknasvið sem ætlað er að

STEFNT AÐ ÞVÍ AÐ
INNLEIÐA MATSKERFI
OPINBERRA
HÁSKÓLA

INNLEIÐING Á MATS-
KERFI OPINBERRA
HÁSKÓLA HAFIN

samræma rannsóknir og aðstoða starfsmenn. Þá hefur það eftirlit með framgangi rannsókna við skólann.

Skólinn starfrækir ekki sjóði innanhúss sem að mati forsvarsmanna hans gerir skólanum erfiðara um vik að sækja í samkeppnissjóði. Ekki hefur verið gerð sérstök úttekt á því rannsóknarstarfi sem fer fram innan skólans.

4.3.7 HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK

Matskerfi Háskólans í Reykjavík er tvíþætt. Annars vegar árlegt einstaklingsmat og hins vegar mat á deildum. Hluti starfsmanna skólans hefur tiltekna rannsóknarskyldu, að jafnaði um 45%, og ber þeim árlega að skila rannsóknarskýrslu sem notuð er til að meta gæði rannsókna og rannsóknarstarfsemi þeirra. Nefnd fimm erlendra sérfræðinga sér um matið og er horft til síðustu 5 ára. Matið skipar stóran sess í gæðaeftirliti skólans og hafa niðurstöður þess áhrif á skiptingu opinbers rannsóknarframlags milli deilda skólans. Nefndin raðar akademískum starfsmönnum í flokka eftir rannsóknarvirkni og tekur þá aðallega mið af gæðum og fjölda birtinga á ritryndum vettvangi. Þá eru niðurstöður matsins notaðar í árlegum starfsmannasamtölum deildarforseta. Þar sem matið er í höndum óháðra erlendra sérfræðinga ættu líkur á því að sérhagsmunir eða persónuleg tengsl hafi áhrif á niðurstöður nefndarinnar að vera litlar. Kerfið byggist ekki á söfnun rannsóknastiga, eins og kerfi ríkisskólanna, heldur á flokkun sérfræðinefndarinnar.

Sérstök matsskýrsla fyrir hvern starfsmann er unnin úr niðurstöðum nefndarinnar. Hún nýtist deildarforsetum í starfi þeirra og getur haft áhrif á umbun starfsmanna og framgang í starfi. Rannsóknarráð Háskólans í Reykjavík ber ábyrgð á þessu mati og stýrir því í samstarfi við Rannsóknarþjónustu skólans sem sér um samræmingu á framkvæmd.

Annar hluti kerfisins mun byggjast á rannsóknarmati á deildunum sjálfum sem munu þurfa að gangast undir slíkt mat á fimm ára fresti. Áætlað er að fyrsta matið fari fram árið 2012. Nefnd alþjóðlegra sérfræðinga á viðkomandi sviði mun sjá um framkvæmd þess og skila matsskýrslu þar sem gæði rannsókna og rannsóknarstarfs deilda eru metin með hliðsjón af því alþjóðlega rannsóknarstarfi sem á sér stað í faginu.

Háskólinn í Reykjavík leggur áherslu á alþjóðlega viðurkenndar rannsóknir og hefur mótað sér rannsóknarstefnu í samræmi við það. Skólinn hefur einnig leitast við að gera grein fyrir rannsóknarvirkni sinni og árangri undanfarin ár. Í ritinu *Styrkur Háskólans í Reykjavík í rannsóknum* (2011) kemur m.a. fram að greinum sem birtar eru í nafni skólans í ritryndum tímaritum fjölgaði úr 40 árið 2007 í 145 árið 2010. Þar af jókst hlutfall greina í svonefndum ISI-tímaritum úr 55% í 78%. Þar kemur einnig fram að heildarstyrkuppþæð úr innlendum samkeppnissjóðum til skólans þrefaldaðist á árunum 2007–10, þ.e. fór úr um 70 m.kr. í um 221 m.kr.

4.3.8 HÁSKÓLINN Á BIFRÖST

Í Háskólanum á Bifröst er matskerfi rannsókna að mestu sniðið eftir því kerfi sem hefur verið við lýði hjá Háskóla Íslands, enda byggt á sömu grunnforsendum. Akademískir starfsmenn eru ekki ráðnir inn með rannsóknarskyldu sem þó er skilgreind hjá skól-

anum. Rannsóknarfé er ekki útteilt á deildir heldur fara úthlutanir beint til þeirra starfsmanna sem sinna rannsóknum.

Líkt og hjá Háskóla Íslands byggist kerfið m.a. upp á söfnun rannsóknastiga. Þeir sem sinna rannsóknum þurfa að skila a.m.k. 18 stigum til að hlutfall kennslu og rannsóknar haldist óbreytt. Nýlega hóf skólinn að umbuna þeim starfsmönnum sérstaklega sem skila meira en 18 stigum. Árlega þurfa akademískir starfsmenn að skila stjórnendum skýrslu, svokölluðu vinnumati. Skólinn skipar dómnefnd utanaðkomandi aðila sem ætlað er að fara yfir rannsóknastig og staðfesta eða breyta eftir því sem við á.

Rannsóknamiðstöð hefur starfað við skólann frá árinu 2005. Hún aflar rannsóknarverkefna og vinnur að einstökum rannsóknum, m.a. er henni ætlað að skila starfskýrslum fyrir hvert tímabil. Þá vinnur miðstöðin rannsóknaráætlanir fyrir hvert starfsár. Ekki hefur verið gerð sérstök úttekt á rannsóknum skólans. Þó er gerð grein fyrir árangri í ársskýrslum skólans og einstakra rannsóknarsetra.

4.3.9 LISTAHÁSKÓLI ÍSLANDS

Listaháskóli Íslands ræður inn starfsmenn á sérstöku rannsóknarhlutfalli þar sem við á. Unnið er eftir sérstakri rannsóknarstefnu sem stjórn skólans staðfestir. Á undanförunum árum hefur hluti af opinberri fjárveitingu verið ætlaður til uppbyggingar á rannsóknarþjónustu skólans. Listaháskólinn hefur með formlegt eftirlit sem stuðla skal að gæðum kennslu, rannsókna og þróunar. Sérstakt matskerfi hefur verið í þróun hjá skólanum og töluverð vinna farið í þróun mælistika. Kennarar með rannsóknarskyldu gera grein fyrir verkefnum sínum og afrakstri í opnum gagnagrunni skólans um rannsóknir og þróun og nýta stjórnendur upplýsingar úr þeim í viðtölum sínum við starfsmenn. Flestir akademískir starfsmenn skólans hafa rannsóknarhlutfall á bilinu 13–30% og var meðalhlutfall af starfsframlagi þeirra til rannsókna og þróunar um 17% skólaárið 2011–12.

Hjá skólanum er ekkert sjálfvirkt framgangskerfi en innleitt hefur verið kerfi sem hvetur til rannsókna og getur m.a. starfsþróun starfsmanna ráðist að hluta af árangri þeirra. Starfsmenn hafa einnig möguleika á að sækja um rannsóknarleyfi en veiting þeirra byggist á reynslu umsækjanda innan skólans. Þróun á formlegra hvatakerfi fer nú fram. Hingað til hefur árangur í rannsóknum ekki haft áhrif á dreifingu fjármagns en breytinga er að vænta í þeim málum, þ.e. miðað er við að næst þegar skólanum verður úthlutað sérstöku fé til rannsókna verði því deilt kerfisbundið niður eftir árangri starfsmanna og deilda.

MATSKERFI Í ÞRÓUN

5 GÆÐAKERFI

5.1 ÞRÓUN Í ÖÐRUM LÖNDUM

Mikilvægt er að rannsóknarframlög ríkisins til háskóla séu nýtt eins vel og kostur er. Hingað til hefur eftirlit og mat á gæðum háskólastarfs aðallega snúið að kennslu en síður að rannsóknarstarfi. Að þessu leyti hafa Íslendingar dregist aftur úr öðrum Norðurlandþjóðum. Tækifæri til úrbóta eru því fyrir hendi og mikilvægt að stjórnvöld gangi markvisst til verks og leggi grunn að kerfisbreytingu.

Annars staðar á Norðurlöndum hafa stjórnvöld tekið gæðakerfi rannsókna til gagngerðrar endurskoðunar og m.a. innleitt samræmda árangursmælikvarða og matsaðferðir. Á þann hátt hafa þau reynt að stuðla að auknum árangri í rannsóknum og hámarksnýtingu þess fjár sem ríkið veitir til þeirra. Sama þróun hefur orðið í mörgum öðrum Evrópulöndum. Þar eru úttektir og mat á rannsóknarstarfsemi að öllu jöfnu nýtt við ákvarðanatöku og stefnumótun stjórnvalda og stjórnenda háskólanna. Sums staðar hafa slíkar úttektir einnig verið nýttar þegar fjárveitingar eru ákveðnar með því að tengja framlög við afköst og árangur. Það er ekki síst vegna efnahagslegs ábata rannsókna sem áhugi á þeim hefur aukist á síðustu árum. Hér á landi hafa úttektir á rannsóknum háskóla verið fátíðar og þær hafa því ekki orðið hvati til að bæta árangur og gæði rannsókna og nýta fé sem best. Mikilvægt er að stjórnvöld taki mið af þeim áherslubreytingum sem hafa átt sér stað í málaflokknum í öðrum löndum.

5.2 ÁRANGURSTENGD RANNSÓKNARFRAMLÖG

Hagsmunaaðilar víðs vegar um samfélagið hafa látið sig varða fyrirkomulag framlaga til rannsókna og eftirlit með gæðum og árangri þeirra. Áhersla á bættu nýtingu opinberra útgjalda hefur einnig aukist í takt við kröfur um bættu stjórnsýsluhætti. Samfara þessu hafa kröfur aukist um gagnsæi, samanburðarhæfi upplýsinga og samkeppni um fjármagn. Í því samhengi hefur verið lögð sérstök áhersla á mikilvægi hentugra og raunhæfra matskerfa og árangursmælikvarða.

Undanfarin ár hefur verið lögð sérstök áhersla á að hanna upplýsingakerfi sem tengja opinbera fjármögnun rannsókna árangri þeirra (*performance-based research funding systems*), þ.e. mati á frammistöðu eða afrakstri. Notkun slíkra kerfa er talin geta stuðlað að aukinni rannsóknarvirkni og auknum gæðum rannsókna þótt ekki komi til aukið fjármagn. Þá eru þau einnig talin ýta undir aukið sjálfstæði æðri menntastofnana og aukna ábyrgðarskyldu þeirra.⁹ Á tímum kyrrstöðu eða niðurskurðar framlaga er sér-

⁹ Sjá m.a. Hicks, D. „Performance-based university research funding systems. Res. Policy“ (2011), http://works.bepress.com/diana_hicks/27.

ÚTTEKTIR Á
RANNSÓKNUM
NÝTTAR VIÐ
ÁKVARÐANATÖKU

AUKIN ÁHERSLA Á
ÁRANGURSTENGD
RANNSÓKNAR-
FRAMLÖG

staklega vert að kanna kosti slíkra kerfa nánar. Rökstuðningur fyrir innleiðingu þeirra er mismunandi eftir því hvaða land á í hlut og hver markmið stjórnvalda eru með þeim. Við innleiðingu slíks kerfis hér á landi þyrfti m.a. að hafa í huga stefnu stjórnvalda, núverandi stöðu rannsókna og forgangsroðun þeirra.

Nýlega var ákveðið að Rannís tæki til skoðunar upplýsingakerfi um rannsóknir sem innleitt hefur verið í Noregi og tekið til aðlögunar í Danmörku. Það nefnist CRISTin (*Current Research Information System in Norway*) og er talið stuðla að aukinni rannsóknarstarfsemi. Í Noregi er stefnt að því að nota það við að halda utan um birtar og skráðar upplýsingar um rannsóknarverkefni og niðurstöður, gera þær þannig aðgengilegar og stuðla að góðri og skilvirkri nýtingu þeirra. Á þann hátt er kerfið talið geta skapað ákveðinn virðisauka í málaflokknum. Jafnframt á það að gagnast við samannburð og við að úthluta fjármagni til þeirra rannsóknarstofnana sem sýna framúrskarandi árangur. Í skýrsludrögunum *Einföldun á vísinda- og nýsköpunarkerfinu* er hvatt til þess að komið verði á fót heildstæðu upplýsingakerfi hliðstæðu CRISTin.

UPPLÝSINGAKERFIÐ CRISTIN

Í Noregi ráða nú einkum þrjú þættir úthlutun fjár til háskóla: Grunnþáttur, menntunaráttur og rannsóknaráttur og er hluti þess fjár sem rennur til rannsókna tengdur árangri. Þar er einkum tekið mið af fjölda brautskráðra doktora, stigum fyrir vísindalegar birtingar og tilvitnanir og fjárveitingum frá norska rannsóknarráðinu og rannsóknaráætlunum ESB. Svipaðir mælikvarðar eru notaðir annars staðar á Norðurlöndum. Þess ber að geta að norska menntamálaráðuneytið þróaði kerfi sitt í nánu samráði við háskólageirann og er talið að það hafi stuðlað að þeirri sátt sem náðist með innleiðingu þess þar í landi.

Þau kerfi sem byggjast á árangurstengingum eru í eðli sínu lifandi og því í stöðugri þróun og mótun. Verði ákveðið að innleiða samræmt matskerfi hér á landi þurfa stjórnvöld líka að laga það að aðstæðum hér á landi og þeim áherslum og markmiðum sem felast í opinberri stefnu um rannsóknir. Einnig þarf að gæta þess að árangurstengd fjármögnunarkerfi eru yfirleitt aðeins hluti af heildarfjármögnunarkerfi stjórnvalda og að allar breytingar taka tíma. Fjármögnunarkerfi háskólanna verður ekki umbylt í einu vefangi. Slíkt gæti sett rekstrargrundvöll þeirra í hættu. Sömu leiðis ber að hafa í huga að þau kerfi sem miða að því að árangurstengja fjárveitingar til rannsókna eru ekki laus við galla. Þannig er líklegt að flækjustig kerfanna aukist með tímanum og þar með kostnaðurinn sem fylgir rekstri og þróun þeirra. Þá geta ýmsir neikvæðir þættir fylgt innleiðingu slíkra kerfa. Í því sambandi hefur m.a. verið nefnt að kerfin sjálf geti hugsanlega haft óeðlileg áhrif á þá sem sinna rannsóknum, t.d. orðið til að þrengja svið þeirra, hindrað nauðsynlega tilraunastarfsemi sem óvíst er hverju skili og hvatt til aukinna birtinga án tillits til gæða.

HUGSANLEGIR ANN- MARKAR ÁRANGURS- TENGINGAR

Þróun, innleiðing og rekstur árangurstengdra fjármögnunarkerfa fylgir líka óhjákvæmilega kostnaður sem á tímum niðurskurðar getur verið erfitt að mæta. Þá hefur reynt erfitt að gera áreiðanlegt kostnaðar- og ábatamat á þeim kerfum sem notuð eru. Almenn er samt talið að áhrif slíkra kerfa á starfsemi skólanna séu töluverð þó að fjármögnunarkerfi taki ekki stökkbreytingum. Ástæðan er ekki síst aukinn orðstír þeirra skóla sem koma best út úr gæðamati og hefur mikil áhrif á samkeppnishæfni skóla.

Eins og fram hefur komið er skipulag og eftirlit með rannsóknarstarfsemi innlendra háskóla um margt ábótavant. Í sumum samningum mennta- og menningarmálaráðuneytis við háskólana kemur fram að þróa eigi frekar fyrirkomulag fjárveitinga til rannsókna í háskólum, m.a. grunnfjárveitinga, skilyrði fyrir þeim og gera sérstakar úttektir á rannsóknum innan háskóla. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að það verði gert hið fyrsta og að horft verði þá til hugsanlegra kosta samræmdra mats- og eftirlitskerfa. Áður þarf þó að skilgreina þann grunn sem nauðsynlegur þykir fyrir rannsóknarstarfsemi háskólanna. Fjárveitingar umfram þann grunn mætti hins vegar tengja árangri skólanna og skapa þannig aukinn hvata til árangurs og gæða á sviði rannsókna.