

Grænbók um fjárveitingar til háskóla – Umsögn Háskólans á Akureyri

Því ber að fagna að Grænbók um fjárveitingar til háskóla hafi nú litið dagsins ljós. Grænbók þessi hefur að geyma nokkrar grundvallarspurningar um íslenskt háskólakerfi, þ.m.t. með hvaða hætti stýra eigi aðgengi að háskólum – sem er ekki annað en spurning um það hverjir fái aðgengi að háskóla í framtíðinni og hverjir *ekki*. Það er nýtt fyrirbæri í íslensku samfélagi að aðgengi að háskólum sé takmarkað með verulegum hætti líkt og raunin er orðin við Háskólann á Akureyri í dag. Verði það veruleikinn að takmarka eigi enn frekar aðgengi að Háskólanum á Akureyri er um verulega stefnubreytingu að ræða þar sem grundvallarstefnan síðustu þrjá áratugi hefur verið að bæta og auka aðgengi að háskólanámi, sérstaklega fyrir fólk sem býr utan höfuðborgarsvæðisins. Grænbók þessi er því mjög mikilvægt innlegg inn í umræðuna um aðgengi að háskólum á næstu árum og er eitthvað sem allir þyrftu að mynda sér skoðun á.

Aðgengi að háskólum stýrist fyrst og fremst af því líkani sem notað verður til að deila út fjármagni til háskólanna. Grænbókin fer mjög vel yfir með hvaða hætti fjármagni er deilt út í nokkrum öðrum löndum og hefur hvert kerfi sína kosti og galla. Áhrif þess kerfis sem verður valið mun hafa áhrif á aðgengi nemenda að háskólanámi og tækifæri akademísku starfsfólks til að stunda rannsóknir á sínu sviði. Því verður að vanda mjög til þess verks að hanna og innleiða nýtt kerfi og gefa verður ferlinu frá Grænbók yfir í Hvítbók, og þaðan yfir í stefnu stjórnvalda, mjög góðan tíma og skapa almennan vettvang í samfélaginu til umræðna á hverju stigi í þessu ferli.

Háskólinn á Akureyri var stofnaður árið 1987 og hefur verið í örum vexti og uppbyggingu um rúmlega þrjátíu ára skeið. Með stofnun Háskólans á Akureyri var stigið mikilvægt skref til þess að opna aðgengi að háskólanámi utan höfuðborgarsvæðisins og hefur skólinn frá upphafi kappkostað að auka og bæta slíkt aðgengi. Þannig er öllu námi við skólann miðlað stafrænt sem þýðir að nemendur bæði nær og fjær geta tekið virkan þátt í námsumhverfinu við Háskólann á Akureyri. Þetta námsform hefur þróast úr fyrstu tilraunum fjarnáms, fyrir meira en tuttugu árum síðan, yfir í nútímalega kennsluhætti undir merkjum sveigjanlegs náms sem miðlað er með margvíslegum hætti; í lotum, með stafrænni miðlun og með klínísku námi á vettvangi, svo eitthvað sé nefnt.

Háskólinn á Akureyri er háskóli með breitt námsframboð þar sem boðið er upp á hefðbundið nám sem mikil eftirspurn er eftir (hjúkrunarfræði, sálfræði, menntavísindi og viðskiptafræði), en rekur einnig minni námseiningar með samfélagslega mikilvægri þekkingu sem ekki er hægt að sækja til annarra háskóla hér á landi (sjávarútvegsfræði, iðjuþjálfunarfræði, líftækni (BS), fjölmiðlafræði (BA), lögreglufræði og heimskautaréttur). Í heildina eru við skólann níu deildir sem bjóða upp á 54 námsgráður og diplómur á hverju ári. Á árinu 2017 fékk Háskólinn á Akureyri heimild til doktorsnáms á tilteknum fræðasviðum og eru í dag komnir fimm fullfjármagnaðir doktorsnemar til náms við skólann. Fyrir Háskólann á Akureyri, sem er eini háskólinn utan höfuðborgarsvæðisins með viðurkenningu til námsframboðs á öllum námsstigum háskóla (bakkalár-, meistara- og doktorsgráðu), og er í örum vexti bæði hvað varðar rannsóknir og út frá nemendafjölda, er algerlega nauðsynlegt að í nýju líkani sé tekið tillit til sérstöðu, samfélagslegrar þjónustu, árangurs í rannsóknum og gæða náms.

Umsögn þessi skiptist í tvennt. Í fyrsta lagi verður farið yfir nokkrar tölulegar staðreyndir sem Háskólinn á Akureyri telur að þurfi að leiðrétta og/eða koma á framfæri í samhengi við þróun Háskólans á Akureyri frekar en kerfisins í heild sinni, en líkt og fram kemur í skýrslunni er verulegur munur á þróun HA samanborið við flesta aðra íslenska háskóla. Í öðru lagi verður farið yfir hluta af

þeim spurningum sem settar eru fram til að sýna fram á hversu mikilvægar þær eru fyrir þróun háskólakerfisins og aðgengi að háskólum, og þar með þróun íslensks samfélags á næstu áratugum.

Leiðréttingar á og viðbætur við tölulegar upplýsingar í Grænbókinni.

Þróun birtinga í ISI-tímaritum kemur fram í töflu 11 og texta með þeirri töflu. Þar má lesa að birtingar á hvern starfsmann við HA séu verulega færri en við HÍ eða HR. Við nánari skoðun kemur hins vegar í ljós að gögnin ná aðeins til 2016 og í raun er ekki um samanburðarhæf gögn á milli skólanna að ræða.

Vandamálið liggur í skilgreiningum á ársverkum en skilgreiningar HÍ og HA eru ekki þær sömu. Háskólinn á Akureyri reiknar ársverk starfsmanna í samræmi við skilgreiningu sem fengin var hjá Hagstofu Íslands. Hún hljóðar svo:

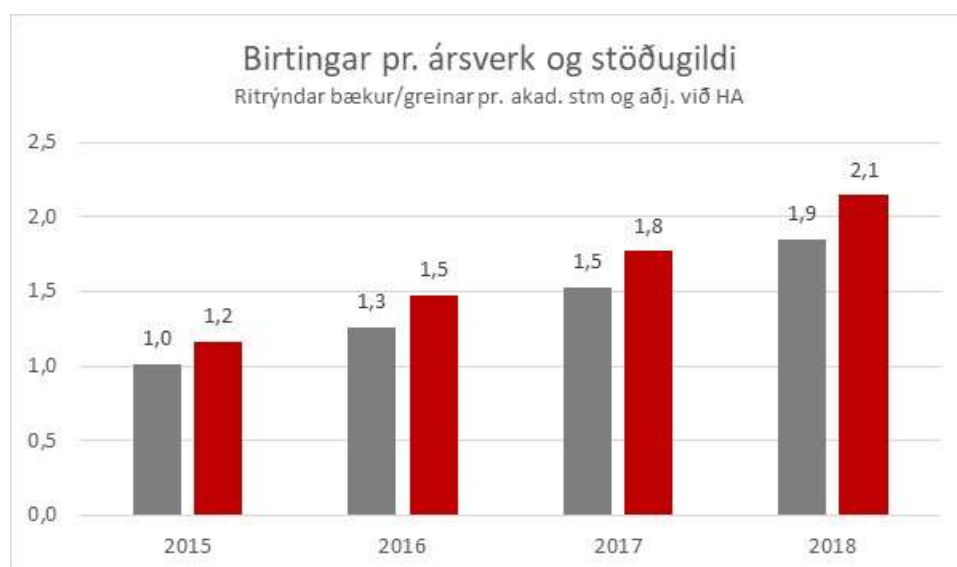
Ársverk (Man-year)

Þetta er einnig nefnt man-nár, eða ársmenn. Hér er átt við fjölda vinnuvikna á heilu ári samkvæmt gögnum skattayfirvalda. Eitt ársverk er jafnt 52 vinnuvikum og jafngildir vinnuframlagi eins manns í fullu starfi í eitt ár, en getur einnig átt við hlutastörf fleiri manna, sem samanlagt inna af hendi eitt ársverk. Athygli skal vakin á því, að ársverkin taka ekki tillit til þess að fjöldi vinnustunda að baki hverju ársverki getur verið misjafn vegna yfirvinnu o.fl.

Heimild: Atvinnuvegaskýrsla Þjóðhagsstofnunar, 1997.

Í Grænbókinni er fjallað um rannsóknarstarfsemi háskóla og vísað í birtingar pr. ársverk sem mælikvarða. Í því samhengi er grundvallaratriði að sami skilningur sé á því hvernig ársverk eru fundin út. Ekki er samræmi í tölum um ársverk frá háskólunum því ársverk innihalda til dæmis yfirvinnu hjá sumum en ekki öðrum. Í einhverjum tilfellum er í raun verið að fjalla um stöðugildi/starfsígildi en ekki ársverk. Það gerir því allan samanburð rangan og verður ráðuneytið að skoða ítarlega töflu 11 í Grænbókinni og birta síðan leiðréttu töflu með nýrri upplýsingum.

Ef notaðar eru sömu skilgreiningar og nýrri gögnum bætt við kemur í ljós að þróun birtinga, og þar með rannsóknarvirgni akademískra starfsmanna HA, er með allt öðrum hætti en sett er fram í Grænbókinni. Myndin hér fyrir neðan sýnir birtingar pr. stöðugildi annars vegar og pr. ársverk hins vegar.



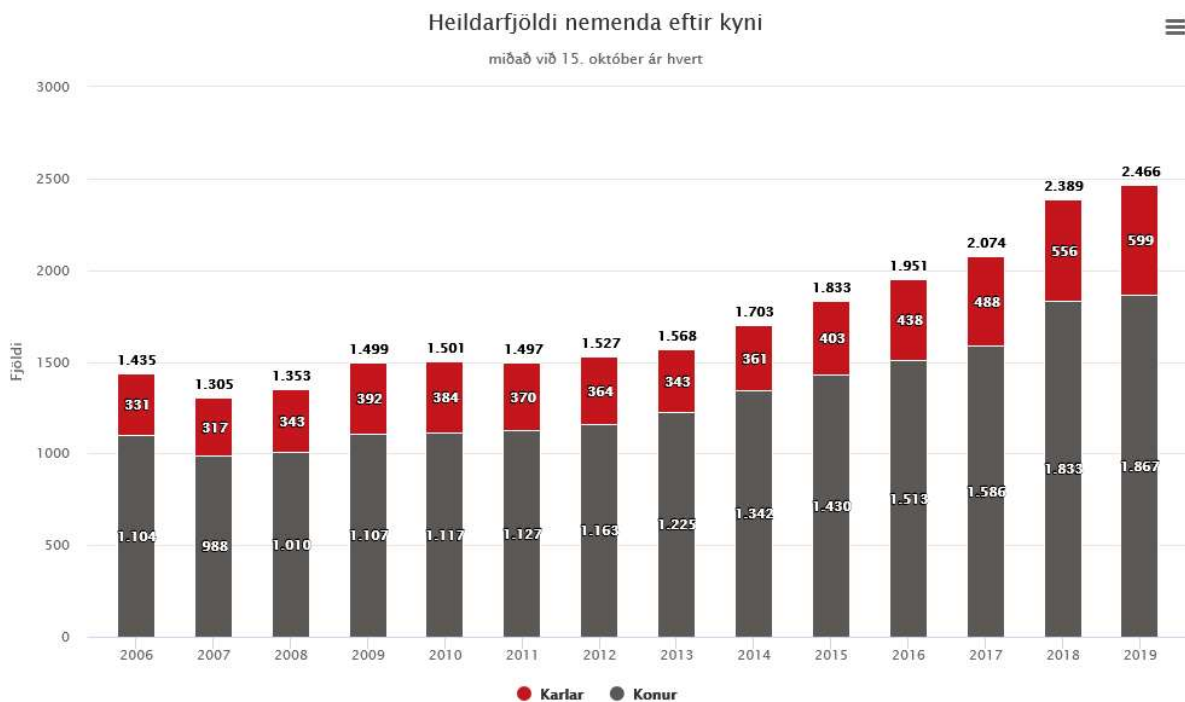
Mynd 1: Birtingar per ársverk og stöðugildi sýna aðra þróun en fram kemur í Grænbókinni

Mikil aukning hefur orðið í birtingum akademísku starfsfólks HA á síðustu árum þar sem áhersla hefur verið lögð á rannsóknir, menntun starfsfólks og uppbyggingu doktorsnáms við skólann. Þetta hefur skilað skólanum í heild sinni miklum árangri og setur HA í flokk með bæði HÍ og HR þegar kemur að rannsóknum á hvern akademískan starfsmann.

Þróun nemendafjölda

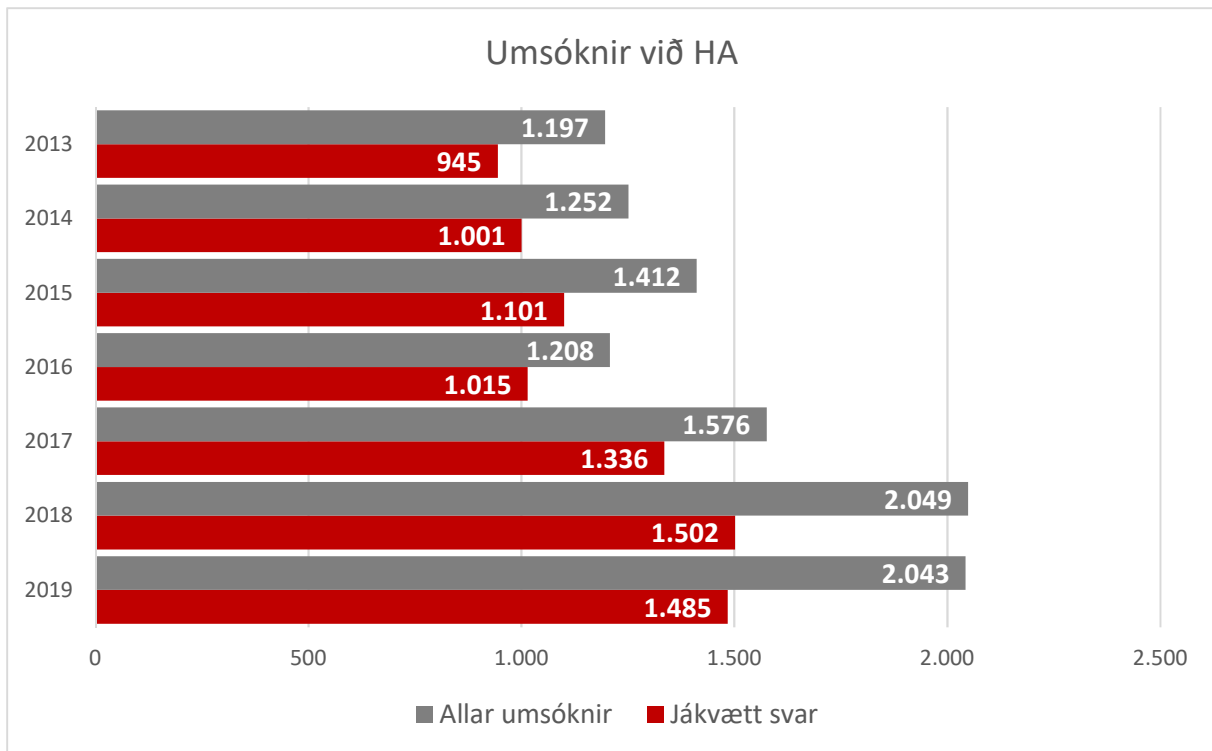
Mynd 10 í Grænbókinni sýnir að frá árinu 2013 til 2017 fækkar nemendum í háskólakerfinu í heild sinni. Af þessari mynd mætti því ætla að það ætti við um alla háskóla. Staðreyndin er hinsvegar sú að veruleg fjölgun hefur orðið við Háskólann á Akureyri á þessum sama tíma. Þetta gerist *þrátt fyrir* að skólinn hafi gripið til verulega hertra aðgangstakmarkana með því að leggja af innritun á tilteknar námsbrautir og taka upp samkeppnispróf, ásamt því að setja beinar fjöldatakmörk á námsbrautir og velja inn nemendur samkvæmt fyrirfram skilgreindum valbreytum. Í þeim tilfellum þar sem nemendur hafa verði valdir inn hefur stúdentspróf verið nauðsynlegt skilyrði en í sumum tilfellum var það ekki nægjanlegt heldur voru aðrar valbreytur notaðar til að forgangsraða umsækjendum með stúdentspróf.

Myndin hér fyrir neðan sýni þróun nemendafjölda við Háskólann á Akureyri frá árinu 2008 til 2019.



Mynd 2: Nemendafjöldi 15. október ár hvert

Þróun nemendafjölda við HA er því með allt öðrum hætti en þróun nemendafjölda í háskólakerfinu í heild sinni. Þessi aukning hefði orðið mun meiri ef ekki hefði verið gripið til þeirra aðgerða sem HA hefur notað síðastliðin þrjú ár – og munu verða enn harðari fyrir haustið 2020. Næsta mynd sýnir vel hvernig þróunin í samþykkt umsókna hefur verið síðustu ár.



Mynd 3: Þróun umsókna fjölda og samþykktar umsóknir við HA 2013 til 2019.

Samþykktarhlutfallið hefur farið úr 84% árið 2016 niður í 73% árið 2019. Hér ber að athuga að umsóknartölur í þessari mynd innihalda umsóknir sem var synjað, hvort sem þær fullnægðu ekki formlegum kröfum eða ef gögn bárust ekki þann 5. júní. Að einhverju leyti mætti færa rök fyrir því að þróun sem þessi sé jákvæð því hún auki einfaldlega samkeppni á meðal nemenda um námsplássin og þar með aukist gæði háskólanámsins. Þessi þróun gengur hins vegar algerlega gegn upprunalegum hugmyndum um stofnun Háskólans á Akureyri þar sem markmiðið var að auka aðgengi að háskólanámi, sérstaklega fyrir fólk utan höfuðborgarsvæðisins. Um 65% nemenda við HA koma frá svæðum utan höfuðborgarinnar og stunda nám sitt frá sinni heimabyggð. Ritryndar rannsóknaniðurstöður rannsakenda við HA hafa sýnt fram á að nemendur sem geta stundað nám sitt úr sinni heimabyggð eru mun líklegri til að starfa þar fimm árum eftir útskrift. Því er hægt að segja að framkvæmd aukinna aðgangstakmarkana við HA gangi þvert gegn markmiðum um aukið aðgengi að háskólanámi, sem aftur hefur beinar afleiðingar fyrir þróun íbúðabyggðar í landinu öllu. Það má því vera ljóst að hér verður að koma til skýr stefna frá stjórnvöldum um það hvort að aðgengi að háskólum eigi að vera erfiðara fyrir þá sem búa utan höfuðborgarsvæðisins.

Fjárhagslíkan sem grunnur að stefnu eða stefna sem grunnur að fjárhagslíkani?

Grænbókin fjallar um fjárhagslíkön og útdelingu fjármuna til háskóla. Við lestur skýrslunnar kemur skýrt í ljós hversu grunn stefna íslenskra stjórnvalda í háskólamálum þjóðarinnar er. Þannig er búið að frysta heildarnemendafjölda í kerfinu um margra ára skeið án þess að það hafi verið skilgreint hver menntunarpörfin er, né hver sé stefna stjórnvalda um aðgengi þjóðfélagsþegna að menntun á háskólastigi. Það fylgir því ákveðin áhætta að beina umræðunni að fjárhagslíkaninu áður en nokkrum grundvallarspurningum um aðgengi hefur verið svarað eða að hlutverk háskóla sé skýrt í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu íslensks samfélags alls – á öllu landinu. Þrátt fyrir að titill Grænbókarinnar beini athyglinni að fjárhagslíkaninu eru margar af þessum spurningum settar fram í skýrslunni og ljóst að Grænbókin getur þjónað því hlutverki að leggja grunn að heildarstefnu, en það

gerist þó einungis ef nægur tími verður gefinn fyrir raunverulegt samráð og umræðu um markmið og tilgang háskólakerfisins.

Bók Páls Skúlasonar, *Háskólapælingar*, er mjög góður grunnur fyrir slíka umræðu en þar er fjallað um markmið, tilgang og sögulega þróun háskóla, sem jafnframt er sett í samhengi við þróun íslenskra háskóla. Í þeirri bók kemur skýrt fram að grunnur alls háskólastarfs sé að leita þekkingar, leita sannleikans um tilveru okkar, nátturu og samfélag. Grunnstarfsemi er því þekkingaröflun (rannsóknir) og miðlun þekkingar (kennsla). Slíkt er þó aldrei gert í fullkominni einangrun heldur verður það að vera í samhengi við samfélagið með framþróun þess og velferð í huga. Þess vegna er í raun sérstakt að í Grænbókinni sé svo rík áhersla lögð á að reyna að greina á milli tiltekinna tegunda háskóla, þ.e. rannsóknaháskóla og annarra háskóla. Vissulega er söguleg þróun menntastofnana mismunandi á milli landa, og ýmis nöfn hafa verið notuð um fjölbreyttar stofnanir, en slíkar skilgreingar og þróun í öðrum löndum getur ekki verið grunnurinn að því að flokka íslenska háskóla inn í slíkt mót. Hlutverk háskóla er skýrt og verður ekki mismunandi eftir staðsetningu þeirra eða sérhæfingu. Hins vegar er nauðsynlegt að hafa ákveðna grunnfjármögnun lykilstarfseminnar (rannsókna og kennslu) í samræmi milli allra háskólastofnana til að tryggja jafnræði og jafnan samkeppnisgrundvöll þeirra. Því til viðbótar væri hægt að vera með samninga eða greiðslur fyrir þjónustu er tengist sérstökum áherslum, sérhæfingu og samfélagslegum tengingum hvers háskóla. Þessir þættir þurfa ekki allir að vera samofnir inn í eitt flókið líkan. Það er t.d. nokkuð ljóst að í finnska líkaninu, sem lýst er í skýrslunni, er erfitt að átta sig á áhrifum hvers þáttar þar sem mikill fjöldi breyta er notaður. Á sama tíma er núverandi líkan (sem hefur verið fryst) með of einfalda hvata þar sem eingöngu er horft til fjölda. Það má segja að þetta endurspeglar í eftirfarandi spurningu sem sett er fram í Grænbókinni:

Hvernig má stuðla að því að fyrirkomulag fjárveitinga styðji við fjölbreytilegt háskólakerfi og að svigrúm sé til staðar fyrir stofnanir að marka sérstöðu sína?

Svarið við þessari spurningu er að ekki sé unnt að vera með fjölbreytilegt háskólakerfi með innri sérstöðu og sérhæfingu nema að til komi fjölbreyttari fjármögnunaraðferðir en eitt líkan. Eitt allsherjar reiknilíkan myndi aldrei ná utan um slíkt verkefni. Því er eðlilegt að reiknilíkanið nái til grunnþátta háskólastarfsemi fyrir alla háskóla (rannsóknir og kennsla) en önnur fjármögnun byggji á stefnu og markmiðum stjórnvalda á hverjum tíma.

Í Grænbókinni eru helstu álitæfnin gagnvart mótun framtíðarsýnar fyrir íslenska háskóla sett fram í þremur meginspurningum. Hér verður reynt að gefa til kynna hver helstu svörin við þeim gætu verið.

1. *Hvernig geta háskólar eftt möguleika fólks á Íslandi til að takast á við framtíð sem einkennist af miklum og örum umhverfis-, samfélags- og tæknibreytingum? Hvernig má efla getu háskóla til að styðja við aukna samkeppnishæfni Íslands, sjálfbærni og velferð?*

Til þess að íslenskir háskólar geti eftt möguleika fólks á Íslandi í ljósi þeirra miklu breytinga sem framundan eru verður að tryggja að skólarnir hafi bolmagn til að starfa í alþjóðlegu samstarfi og rannsóknarumhverfi sem hefur aðgengi að nýjustu þekkingu á hverjum tíma. Einungis þannig geta háskólarnir staðið undir því að afla og miðla nýjustu þekkingu til íslensks samfélags sem myndi stuðla að aukinni samkeppnishæfni, sjálfbærni og velferð þess. Þetta verður einungis gert með því að halda áfram að styrkja fjármögnun háskóla og að slíkt sé í samræmi við fjármögnun

háskóla á Norðurlöndum, líkt og kom fram í stefnu Vísinda- og tækniráðs. Til þess þyrfti að auka fjármagn til íslenska háskólakerfisins um 10 til 15 milljarða. Erú íslenskt samfélag og íslensk stjórnsmál reiðubúin til þess?

2. *Hvað einkennir góða háskóla? Hvernig á að skilgreina gæði í stefnu um háskóla hér á landi? Hvaða aðgerðum á að forgangsraða og hvernig á að mæla gæði? Hvaða máli skipta alþjóðleg tengsl háskóla í þessu samhengi? Hvaða stefnumarkmið eiga að liggja að baki nýjum reglum um fjárveitingar til háskóla og nýju reiknilíkani?*

Bestu háskólar heims eiga það sammerkt að vera faglega og fjárhagslega sjálfstæðar stofnanir sem hafa frelsi til að afla nýrrar þekkingar og miðla þekkingu. Góðir háskólar þurfa því að hafa slíkt sem grunn að sinni starfsemi en efast má um að íslenskir háskólar hafi slíkt sjálfstæði í dag, líkt og fram hefur komið í ýmsum skýrslum um íslenskt háskólakerfi. Í stefnu um íslenska háskóla verður því að skilgreina gæði fyrst og fremst út frá alþjóðlegum viðmiðum og forgangsraða og mæla gæði í því samhengi. Slíkt hlýtur svo að hafa bein áhrif á grunn fyrir nýtt reiknilíkan en líkt og fram kom hér áðan er vel hægt að hugsa sér að fjármagni sé veitt með öðrum hætti til tiltekinna verkefna og markmiða fyrir háskóla sem falla utan beins reiknilíkans. Hér gæti verið um sérhæfðar aðgerðir að ræða sem miða meira að tengingu háskóla við snærsamfélag sitt og taka mið af stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Mjög mikilvægt er að slíkum aðgerðum sé ekki blandað saman við eiginlegt reiknilíkan fyrir grunnháskólastarfsemi á hverjum tíma. Jafnframt yrði að tryggja að jafnræðis gæti í starfsumhverfi háskóla en í dag höfum við sjö mjög mismunandi háskóla sem starfa að minnsta kosti í þremur mismunandi félagsformum (opinberir, sjálfseignastofnanir og hlutafélög). Hér gætum við horft til danskra og finnskra fyrirmynda um grunnbreytingar á skilgreiningu háskóla sem stofnana.

3. *Hvaða leiðir á að nýta til að dreifa fé til háskóla? Á að nota árangursmælikvarða og, ef svo er, hversu hátt hlutfall fjármögnunar á að byggja á þeim? Hvað með aðrar leiðir, svo sem fasta fjármögnun eða samninga? Á að árangurstengja fé til rannsókna?*

Það verður að nýta fleiri en eina leið til að dreifa fé til háskóla. Líkan getur eitt og sér ekki náð yfir alla þá þætti sem nútíma háskólar þurfa að sinna og verður því að vera annars vegar með grunnlíkan fjármögnunar og hins vegar samninga stjórnvalda við háskóla á hverjum og einum tíma. Þar væri jafnvel hægt að hugsa sér samninga á milli fleiri en eins ráðuneytis og háskóla um tilteknar rannsóknir eða samfélagslega þjónustu sem ætlað er að aðstoða við að leysa eitt af þeim mörgu viðfangsefnum sem íslenskt samfélag glímur við á hverjum tíma. Slíkt gæfi líka stjórnvöldum tækifæri til að vinna með háskólunum að þróun fjölbreytts íslensks samfélags. Beint svar væri því að grunnstarfsemi háskóla sé tryggð með gæðatengdu líkani rannsókna og kennslu en jafnframt séu gerðir samningar við háskóla um samfélagslegt hlutverk og þjónustu.

Samantekt

Áhersla markaðsvæðingar og samkeppni í háskólaumhverfinu og áhersla á árangur getur haft þau áhrif að almennagæði minnka. Stjórnvöld þurfa að huga að almennagæðum í háskólaumhverfinu og gæta að því að slík gæði í okkar norræna velferðarsamfélagi skerðist ekki í árangursdrifnu háskólaumhverfi (t.d. að menntun sé fyrir alla). Einnig þarf að huga að því að árangursmælikvarðar og áherslur á árangur hafi ekki áhrif á akademískt frelsi í raun.

Eins og fram kemur í Grænbókinni eru Háskólar á Íslandi ólíkir og erfitt er að finna góða samræmda árangursmælikvarða sem henta öllum skólum og fjölbreyttu starfi háskóla.

Líkan sem útdeilir fjármagni og byggir þungt á árangursmælikvörðum getur stýrt mjög starfi háskóla og háskólaumhverfi. Því er það mikilvægt að slíkir mælikvarðar nái yfir fjölbreytt starf háskóla. Gæta verður að gæðum gagna og tryggja að mælingar séu fyllilega samanburðarhæfar á milli skóla, en eins og dæmið í Grænbókinni um rannsóknir sýnir geta ósamræmdar skilgreiningar gefið mjög mismunandi mynd af stöðu hvers skóla. Það verður að vera fyrir hendi sveigjanleiki og snerpa til að

breyta mælikvörðum og skipta um áherslur til að forðast einsleita þróun háskóla. Verði ekki gætt að því er hætt á háskólaumhverfið tapi sérstöðu sinni og fjölbreytni. Með samningum við hvern skóla geta stjórnvöld hins vegar náð fram stefnumálum sínum auk þess sem sérstaða hvers skóla og sérkenni geta fengið að halda sér.

Gæðamat háskólanna, sem felst í innra og ytra mati í samræmi við lög og viðmið gæðaráðs háskólanna, er lykilgagn við mat á gæðum háskóla. Í gæðamati háskólanna er fjallað um gæði náms, kennslu og rannsókna og rýnt hvernig til hefur tekist í samræmi við stefnu og markmið hvers skóla. Einstaka hlutlægir og samræmdir mælikvarðar geta engan veginn komið í stað slíks mats og það verður að gæta að því að niðurstöður árangursmælinga fái ekki meira vægi en heildstætt og ítarlegt gæðamat. Gæðaráð Háskóla á Íslandi gegnir því lykilhlutverki við að aðstoða við skilgreiningu og eftirfylgni með gæðum í íslenskum háskólum á hverjum tíma.

Þá er vert að benda á að Í Grænbók er hvergi vikið að kynjaðri hagstjórn við ákvarðanatöku varðandi útdeilingu fjármagns til háskólanna. Rannsóknir¹ hafa bent til þess að mikilvægt sé að kynjuð hagstjórn sé höfð til hliðsjónar er ákvarðanir eru teknar um útdeilingu fjármagns og að tekið sé tillit til jafnréttissjónarmiða í víðu samhengi, t.d. með tilliti til fötlunar, búsetu og félagslegs bakgrunns.

Grænbók menntamálaráðuneytisins er mikilvægt gagn í frekari umræðu um stefnu stjórnvalda í íslenskum háskólamálum. Hér hvíllir þung ábyrgð á ráðuneytinu og ráðherra að tryggja að áframhaldandi umræða fái nægan tíma til að draga fram helstu þætti og álitamál við framtíðarskipan íslensks háskólakerfis. Þetta er nauðsynlegt svo unnt verði að ná samfélagslegri sátt um heildarþróun íslenskra háskóla ásamt því að fá stuðning almennings og stjórn mála við að gera það sem er allra mikilvægast – aukning í fjármögnun háskólakerfisins um 10 – 15 milljarða innan næstu fjármálaáætlunar.

Fyrir hönd Háskólans á Akureyri

Dr. Eyjólfur Guðmundsson, rektor
