



Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Árangursstjórnun í háskólum á Íslandi

Hvernig nýtist aðferðafræði árangursstjórnunar í opinberu háskólunum?

Rebekka Silvía Ragnarsdóttir

Október 2019



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

Árangursstjórnun í háskólum á Íslandi
Hvernig nýtist aðferðafræði árangursstjórnunar í opinberu háskólunum?

Rebekka Silvía Ragnarsdóttir

Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Leiðbeinandi: Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Október 2019

Árangursstjórnun í háskólum á Íslandi

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu.
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Rebekka Silvía Ragnarsdóttir, 2019
kt. 240678-3579

Reykjavík, Ísland, 2019

Útdráttur

Ritgerðin fjallar um innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri (e. new public management) á Íslandi, sögu háskólastarfs í Evrópu og upphaf háskólastarfs á Íslandi. Í ritgerðinni er fjallað um áhrif árangursstjórnunar hjá hinu opinbera og á háskólastarf í Evrópu. Rannsóknin beinist að opinberu háskólunum á Íslandi, en þeir eru fjórir; Háskólinn á Akureyri, Háskólinn á Hólum, Háskóli Íslands og Landbúnaðarháskóli Íslands. Heyra þeir allir undir lög um opinbera háskóla nr. 85/2008.

Viðtöl voru tekin við sjö stjórnendur hjá opinberu háskólunum um innleiðingu og áhrif árangursstjórnunar í þeirra stofnun. Opinberu háskólarnir nýta sér aðferðir í tengslum við stefnumótun og eftirfylgni en matskerfi opinberra háskóla er mest notaða og þekktasta árangursstjórnunarkerfið hjá háskólunum.

Helstu niðurstöður eru að innleiðing á árangursstjórnun í tengslum við stefnumótun er komin mislangt á veg í háskólunum, en stjórnendur eru almennt jákvæðir gagnvart árangursstjórnun í tengslum við almenna stefnumótun, þó minni háskólarnir hafi lítið bolmagn til að sinna árangursmati og fylgja því eftir. Matskerfi opinberra háskóla þykir hingað til hafa skilað árangri hvað varðar rannsóknarvirkni. Kerfið er engu að síður umdeilt, helst fyrir mikla áherslu á rannsóknarhlutann og skort á vægi kennslu, en ljóst er að mælikvarða á gæði kennslu skortir í matskerfið og framlag til þjóðfélagsumræðu er lítt metið í kerfinu. Það er sömuleiðis á skjön við stefnur háskólanna um tengsl við samfélagið.

Abstract

The dissertation deals with the introduction of New Public Management in Iceland, the history of universities in Europe and the beginning of higher education in Iceland. The paper includes a discussion of the impact of performance management in the public sector and on the activities of universities in Europe and examines the impact of performance management on university work. The study is aimed at the four public universities in Iceland; the University of Akureyri, Hólar University College, the University of Iceland and The Agricultural University of Iceland, all of which are subject to the Act on Public Universities no. 85/2008.

Interviews were conducted with seven administrators at public universities to discuss the implementation and impact of performance management at their respective institutions. The public universities utilize performance management methods in strategic planning and follow-up, but the public university rating system is the most commonly used and the best-known performance management system at the universities.

The main findings are that the implementation of performance management in connection with strategic planning is at different stages at different universities, but administrators in general have a positive attitude towards performance management in connection with general strategic planning, although the smaller universities have little capacity to carry out assessment and follow-up. The evaluation system for public higher education in Iceland has so far yielded results with regard to research activity. Nevertheless, the system is controversial, mainly because of the great emphasis on research and a lack of consideration of the impact of teaching, as it is clear that a method for the assessment of the quality of teaching is lacking in the assessment system. Furthermore, the contribution to a discourse on social issues is underestimated in the system, and this is also at odds with the universities' policies regarding active participation in society.

Formáli

Rannsóknarritgerð þessi er metin til 30 ECTS-eininga og er hluti af meistaraþrófi í opinberri stjórnsýslu við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands í október 2019. Leiðbeinandi er dr. Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði.

Höfundur starfar hjá opinberri stofnun við gæða- og verkefnastjórnun, stefnumótun og árangursmælingar og hefur einnig starfað við gæðamál hjá íslenskum háskólum. Markmiðið með rannsókninni er að nýta áhuga höfundar á viðfangsefninu og innsýn til að fræðast um málefnið, kanna hvernig árangursstjórnun er háttað hjá opinberu háskólunum og benda á mögulegar leiðir til umbóta.

Ég vil þakka leiðbeinanda fyrir góðan stuðning, gagnlegar ábendingar og ráð við vinnslu verkefnisins. Viðmælendum mínum þakka ég kærlega fyrir þátttöku í rannsókninni.

Efnisyfirlit

| | |
|--|-----------|
| Útdráttur | 1 |
| Abstract | 2 |
| Formáli | 3 |
| Efnisyfirlit | 4 |
| Mynda- og töfluskrá | 7 |
| 1 Inngangur | 8 |
| 1.1 Mikilvægi rannsókna..... | 9 |
| 1.2 Rannsóknaraðferðir, tegundir og form gagna..... | 9 |
| 1.3 Kenningar og rannsóknir..... | 10 |
| 1.4 Tilgátur..... | 13 |
| 1.5 Lykilhugtök..... | 13 |
| 1.5.1 Aðföng (e. input)..... | 13 |
| 1.5.2 Afrakstur (e. output)..... | 13 |
| 1.5.3 Akadémískir starfsmenn..... | 14 |
| 1.5.4 Áhrif (e. outcomes)..... | 14 |
| 1.5.5 Árangursstjórnun (e. performance management)..... | 14 |
| 1.5.6 Árangursvísar/árangursmælikvarðar (e. performance indicators)..... | 14 |
| 1.5.7 Ferli (e. process)..... | 15 |
| 1.5.8 Hlutverk (e. mission)..... | 15 |
| 1.5.9 Markmið (e. objectives)..... | 15 |
| 1.5.10 Skilvirkni (e. efficiency) og framleiðni (e. productivity)..... | 16 |
| 1.5.11 Viðmiðagreining (e. benchmarking)..... | 16 |
| 2 Háskólastarf | 17 |
| 2.1 Miðaldir: Kennslan í forgrunni..... | 17 |
| 2.2 Fyrri hluti nýaldar í Evrópu: Þjóðernislegar og samfélagslegar áherslur..... | 17 |
| 2.3 Nýöld, rannsóknarhlutverk háskólanna..... | 18 |
| 2.3.1 Þýski skólinn (Humboldt)..... | 18 |
| 2.4 Evrópusamþykktir og samstarf háskóla..... | 19 |
| 2.5 Háskólastarf á Íslandi..... | 20 |
| 2.5.1 Upphaf háskólastarfs á Íslandi..... | 21 |
| 2.5.2 Fjölgun háskóla..... | 21 |
| 2.6 Fjölgun nemenda..... | 23 |
| 3 Nýskipan í ríkisrekstri | 25 |
| 3.1 Hugmyndafræðilegur uppruni..... | 25 |
| 3.2 Nýskipan í ríkisrekstri á Íslandi..... | 26 |
| 3.2.1 Innleiðing..... | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.2 Stjórnþæki..... | 31 |
| 3.2.3 COCOPS-rannsóknin á stjórnþækjum nýskipunar í ríkisrekstri í Evrópu..... | 31 |
| 4 Íslenska háskólakerfið | 35 |
| 4.1 Lög um háskóla | 35 |
| 4.2 Lög um opinber fjármál | 36 |
| 4.3 Eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum á Íslandi..... | 36 |
| 4.3.1 Gæðaráð íslenskra háskóla | 37 |
| 4.4 Stefna stjórnvalda í málefnum háskólanna | 38 |
| 4.4.1 Framtíðarsýn og meginmarkmið fyrir háskólastigið | 38 |
| 4.4.2 Framtíðarsýn og markmið á sviði nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina .. | 39 |
| 4.5 Rekstur og fjármögnun háskóla..... | 39 |
| 4.5.1 Samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis við háskóla | 40 |
| 4.5.2 Framlög ríkisins til háskólanna - reiknilíkan | 40 |
| 4.5.3 Ársáætlanir í tengslum við lög um opinber fjármál..... | 41 |
| 4.5.4 Deililíkan Háskóla Íslands | 42 |
| 4.6 Opinberu háskólarnir..... | 42 |
| 4.6.1 Stefna opinberu háskólanna | 44 |
| 4.6.2 Samstarf milli háskóla | 46 |
| 4.6.1 Vísindanefnd opinberu háskólanna..... | 46 |
| 4.6.2 Matskerfi opinberra háskóla | 46 |
| 4.6.3 Ráðningar og framgangur..... | 49 |
| 4.6.4 Úttekt gæðaráðs íslenskra háskóla á matskerfi opinberra háskóla | 50 |
| 5 Niðurstöður..... | 52 |
| 5.1 Stefnumótun og innleiðing árangursstjórnunar..... | 52 |
| 5.2 Matskerfi opinberra háskóla | 53 |
| 5.2.1 Vægi matskerfisins og þátta innan þess..... | 55 |
| 5.2.2 Tenging matskerfisins við kjör..... | 56 |
| 5.2.3 Framgangur | 57 |
| 5.2.4 Áhrif á tegundir rannsókna | 58 |
| 5.2.5 Álag á starfsfólk..... | 59 |
| 5.3 Framtíðarsýn..... | 60 |
| 6 Umræður | 61 |
| 6.1 Áhrif aðferða árangursstjórnunar í opinberu háskólunum | 61 |
| 6.1.1 Áhersla á afrakstur eða áhrif – magn eða gæði? | 62 |
| 6.1.2 Er spilað á kerfið? | 63 |
| 6.1.3 Önnur atriði til umhugsunar..... | 64 |
| 7 Lokaorð..... | 66 |

| | |
|---------------------------|-----------|
| Heimildaskrá | 67 |
| Viðtalsvísir | 74 |

Mynda- og töfluskrá

| | |
|--|----|
| Mynd 1. Áhrifakeðja í félagsþjónustu (Hatry, 2006, 26). | 15 |
| Mynd 2. Upphaf og þróun háskólastarfs á Íslandi | 22 |
| Mynd 3. Nemendur á háskólastigi 1977-2014 | 23 |
| Mynd 4. Hlutfall háskólanemenda af íbúum á Íslandi..... | 24 |
| Mynd 5. Innleiðing nýskipunar og árangursstjórnunar í íslensku stjórnarsýslunni..... | 30 |
| Mynd 6. Lög og reglur um háskólastarf á Íslandi | 35 |
| Mynd 7. Nemendur á háskólastigi 1997-2014 | 42 |
| Mynd 8. Háskólanemendur á Íslandi og nemendur í opinberu háskólunum 2017 | 43 |
| Mynd 9. Framgangsfæri Háskóla Íslands..... | 49 |
| | |
| Tafla 1. Nemendur og brautskráningar 2017 | 44 |

1 Inngangur

Kröfur um menntun og sérþekkingu hafa aukist á síðustu áratugum og í vaxandi þekkingarhagkerfi og alþjóðlegri samkeppni gerir samfélagið kröfur um að háskólar sýni fram á árangur sinn. Auknar kröfur beinast að háskólum hvað varðar árangur á mörgum sviðum og ber þeim að sýna fram á hann með mælanlegum, gegnsæjum og aðgengilegum hætti. Áhöld eru um hvort mælikvarðar sem eru notaðir henti nægjanlega vel viðfangsefninu.

Í þekkingarsamfélagi nútímans er horft til háskólanna og ætlast til að þeir reiði fram lausnir á alls kyns úrlausnarefnum. Háskólarnir hafa farið fram á auknar fjárveitingar til að mæta auknum kröfum og keppast um að fá til sín nemendur. Með aukinni samkeppni hafa verið teknar upp aðferðir sem hæfa framleiðslufyrirtækjum. Áhyggjuraddir heyrast um að háskólar hafi misst sjónar á tilgangi sínum og tapað gildum sínum í þessum atgangi nýja þekkingarhagkerfisins. Þeir hugsi nú fyrst og fremst um að sýna fram á aukin afköst sín og mælanlegan árangur í stað þess að leggja rökstutt mat á gildi þess sem gert er í háskólunum og það kyndi undir niðurstöður auk þess að hraða framleiðslu prófgráða og rannsókna (Páll Skúlason, 2014, 41-43). Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um tengsl háskólanna við bankahrunið kemur fram að sérfræðingar í háskólunum voru svo háðir fjármálastofnunum eða viðkvæmir fyrir neikvæðri gagnrýni að þeir voru ekki reiðubúnir að tjá sig um álitafni í viðskiptum og áhættuþættina í fjármálakerfinu. Einnig eru nefndir aðrir þættir svo sem vinnumatskerfið sem umbunar háskólamönnum fyrir rannsóknir en framlag til þjóðfélagssumræðu hvers konar er lítt metið til stiga. Lýst er yfir áhyggjum af því að við lýði sé matskerfi sem vinni óbeint gegn því að háskólafólk beiti sér sem ábyrgir borgarar í lýðræðisríki (Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir, e.d.).

Tilgangur þessarar rannsóknar er að kanna áhrif árangursstjórnunar (e. performance management) á háskólastarf á Íslandi og er ætlunin að meta hvernig aðferðirnar hafi nýst í íslenskum háskólum og hvaða áhrif þær hafi haft á starfsemi háskólanna. Rannsóknin beinist að opinberu háskólunum þar sem þeir starfa innan sama regluverks. Opinberu háskólarnir eru fjórir; Háskólinn á Akureyri, Háskólinn á Hólum, Háskóli Íslands og Landbúnaðarháskóli Íslands. Heyra þeir allir undir lög um opinbera háskóla nr. 85/2008.

1.1 Mikilvægi rannsókna

Rannsókninni er ætlað að kanna áhrif árangursstjórnunar á háskólastarf, vera innlegg í fræðilega umræðu um árangursstjórnun í háskólum á Íslandi og benda á leiðir til umbóta. Rannsóknarspurningin er: *Hvaða áhrif hafa aðferðir árangursstjórnunar í opinberum háskólum á Íslandi?*

Rannsóknarspurningunni er ætlað að stuðla að breytingum, með hagnýtum niðurstöðum og inngripi (Blakie, 2010, 59-60). Í rannsókninni verður kannað hvernig árangursstjórnun er háttað hjá opinberu háskólunum, hvernig hún hefur verið innleidd og hvernig hún er notuð við eftirfylgni með stefnu. Kannað verður hvort árangursmælikvarðar séu í samræmi við hlutverk og markmið (e. mission and objectives), mæli afrakstur (e. output) og tilætluð áhrif (e. outcomes). Þá verður kannað sérstaklega hvaða áhrif matskerfi opinberra háskóla hefur haft á starfsemi háskólanna, hvaða áhrif matskerfið hefur haft á kennslu og rannsóknir sem eru stundaðar og er því velt upp hvort meiri áhersla sé lögð á magn en gæði auk þess hvort spilað sé á árangursstjórnunarkerfin.

1.2 Rannsóknaraðferðir, tegundir og form gagna

Við rannsóknina var notast við fyrirbyggjandi gögn, s.s. tölur frá Hagstofu Íslands, lykiltölur frá háskólunum og ýmsar skýrslur. Þá voru tekin eigindleg, hálfstöðluð viðtöl við sjö stjórnendur á hærri stigum í ríkisháskólunum. Því er um að ræða svokölluð elítuviðtöl (e. elite interview/expert interview). Rannsóknin er lýsandi matsrannsókn, en markmiðið er að leggja mat á aðferðir árangursstjórnunar við rekstur háskólanna.

Viðtölin voru tekin sumarið 2019, ýmist á skrifstofu viðmælanda eða með fjarfundarbúnaði (Zoom), en eitt var tekið á heimili viðmælanda. Miðað var við að hvert viðtal tæki um klukkustund og voru viðtölin hljóðrituð á farsíma með leyfi viðmælanda og síðan afrituð orðrétt. Notast var við lista af opnum spurningum (sjá viðtalsvísi í viðauka) og var viðmælendum frjálst að ræða tengd málefni. Hvert viðtal var lesið vandlega yfir og meginatriði dregin fram með innihaldsgreiningu (e. content analysis) í flokka eftir efni.

Haft var samband með tölvupósti við átta stjórnendur hjá opinberu háskólunum og sjö samþykktu viðtal, fjórir karlar og þrjár konur, fjórir stjórnendur hjá Háskóla Íslands, þar af þrír úr miðlægri stjórnsýslu og einn stjórnandi frá hverjum hinna opinberu háskólanna.

Viðmælendum var heitið trúnaði, verða viðtölin hvergi birt í heild sinni og viðmælendur ekki nafngreindir, auk þess sem ekki er vitnað í þá ef líklegt er að hægt sé að rekja upplýsingarnar til viðkomandi.

1.3 Kenningar og rannsóknir

Mikið hefur verið fjallað um nýskipan í ríkisrekstri í þau rúm þrjátíu ár sem hugmyndafræðin hefur verið við lýði og einnig um áhrif stjórnunaraðferða nýskipunar á hið opinbera og háskóla í Evrópu. Árangursstjórnun var upphaflega fundin upp í tengslum við framleiðslu en hefur síðar verið tekin upp í margs konar starfsemi. Mörgum ber saman um að við árangursstjórnun í háskólum sé aukin áhersla á afköst í rannsóknum og auknum fjölda útskrifaðra nemenda. Bent hefur verið á að aukin áhersla á mælikvarða á sviði rannsókna og framleiðni komi niður á gæðum rannsókna og kennslu. Þá benda rannsóknir til þess að aukinn þrýstingur á háskólafolk að birta niðurstöður og tenging birtinga við fjármagn hafi bæði gagnleg og skaðleg áhrif.

Áherslubreytingar í alþjóðlegu umhverfi háskóla eru í samræmi við þróun í opinberri stjórnsýslu sem m.a. fela í sér aukna áherslu á hvers kyns mat á frammistöðu, eftirlit og samkeppni. Árangursmælingar hafa verið miðpunktur í nýrri opinberri stjórnun í mörgum löndum (Pollitt og Bouckaert, 2004, 90) en árangursstjórnun sem stjórnþæki er vandmeðfarin og skiptar skoðanir eru um hvernig aðferðir árangursstjórnunar henta í ríkisrekstri og í háskólastarfi. Efnahagskreppan í upphafi aldarinnar hafði einnig áhrif á fjármögnun háskóla í Evrópu og víðar. Áhrifin hafa verið þau að háskólum er gert að sýna fram á aukin afköst, skilvirkni og árangur fyrir minna fjármagn auk þess sem úthlutun fjármagns byggir frekar á árangri og samkeppnissjóðum en áður. Margt bendir til þess að aukið hlutfall fjármagns frá einkaaðilum s.s. samkeppnissjóðum í fjármögnun verkefna eigi ekki síður við opinbera háskóla. Samkeppnissjóðir í Evrópu virðast þó helst byggja úthlutun fjármagns á forsendum rannsókna og síður á sviði kennslu. Ýmsir mælikvarðar varðandi rannsóknir hafa verið ágætlega skilgreindir, en sameiginlega mælikvarða á kennslu skortir og gæti það útskýrt þennan mun að einhverju leyti (Sursock, 2015, 51-53).

Christopher Hood (1991, 9) hefur líkt aðferðum nýskipunar í ríkisrekstri við nýju föt keisarans og segir þær innihaldslausa tískubólu í anda áttunda áratugarins. Lorenz (2012, 600) telur þær einkennast af blöndu af rétttrúnaði og öflugum stjórnunaræfingum. Þær

umbreyti merkingu hversdagslegra hugmynda s.s. um skilvirkni, áreiðanleika og gagnsæi. Bevan og Hood (2006) benda á að árangursstjórnun byggir á þeirri fullyrðingu að markmiðasetning breyti hegðun einstaklinga og stofnana og auðvelt sé að hafa stjórn á því hvenær markmiðinu sé náð – en missi sjónar á tilganginum („hitting the target but missing the point“). Hood (1991, 2-9) bendir einnig á að nýskipan í ríkisrekstri – og þá sérstaklega aukin áhersla á árangursmælikvarða – hafi haft í för með sér upphafningu stjórnunar og skriffinnsku í tengslum við hvers konar mælingar og bendir á að t.a.m. sé ekki gert ráð fyrir að sami agi ríki um árangursstjórnunarkerfið, skilvirkni þess sé því ekki mæld og upplýsingar um kostnað og ávinning við árangursstjórnun séu því ekki aðgengilegar. Hood leggur jafnframt áherslu á að til að árangursmælingar geti verið marktækar verði mælikvarðar og markmið að vera vel skilgreind og áhersla sé lögð á áhrifin (e. outcomes).

Pollitt og Bouckaert taka dæmi frá Nýja Sjálandi á níunda áratug síðustu aldar um misheppnaða innleiðingu á árangursmælingakerfi sem talið var sérlega vandað. Nokkrum árum síðar var ljóst að farið var á mis við megintilganginn (að mennta börn, minnka atvinnuleysi o.s.frv.) með því að leggja ofuráherslu á ferli, hvernig kennslan fór fram eða afrakstur (e. output), t.a.m. hversu mörg námskeið voru haldin. Í þessu ljósi lögðu stjórnvöld til áherslubreytingar svo færa mætti sjónarhornið frá afrakstri og að áhrifum undir yfirskriftinni *Raising our game: From outputs to outcomes* (Pollitt og Bouckaert, 2004, 37).

Hood (2006, 517) fjallar einnig um afgerandi dæmi úr heilbrigðiskerfinu í Bretlandi varðandi hvernig hægt er að spila á kerfið (e. gaming), en þar höfðu verið sett markmið um að stytta biðtíma á bráðamóttöku sjúkrahúsa. Ófyrirséðar afleiðingar af því að mæta settum markmiðum voru þær að brugðið var á það ráð að láta sjúklinga bíða í sjúkrabílum fyrir utan sjúkrahúsið til að markmið um biðtíma næðust. Það var sannarlega ekki tilgangurinn með markmiðasetningunni og hafði að auki hættulegar afleiðingar í för með sér þar sem sjúkraflutningar voru takmarkaðir í þessum aðstæðum.

Það er því ljóst að margt ber að varast jafnhliða aukinni notkun árangursmælinga í opinberum rekstri. Þó opinberi geirinn eigi margt sameiginlegt með einkamarkaði er þó stór munur á, þar sem eitt meginmarkmið einkafyrirtækja er að skila fjárhagslegum hagnaði en það á ekki við opinberar stofnanir. Þá geta árangursmælingar skapað klemmu fyrir stjórnendur, sem verða að velja milli skammtímamarkmiða eða langtímamarkmiða sem gætu kallað á aðra forgangsröðun (Greener, 2019).

John Kenny (2017) rannsakaði áhrif árangursstjórnunar í háskólum í Ástralíu og fann sterkar vísbendingar um aukið álag á akademískum starfsmönnum í þá átt að vinnuframlag væri ekki í samræmi við væntingar um afköst. Í rannsókninni kom einnig fram að starfsfólk taldi árangursstjórnun verða til þess að áhersla væri lögð á hagnýtar rannsóknir og mælanleg markmið í stað þess að einblína á tilganginn sjálfan og gæði rannsókna auk þess að valdið væri hjá þeim sem ættu fjármagnið en ekki hjá sérfræðingunum (Kenny, 2017, 911).

Kallio og Kallio (2014) komust einnig að því í rannsókn sinni á finnskum háskólum að hætt væri við að mælikvarðar á árangur einblíndu um of á magn en ekki gæði. Slíkar áherslur geta til dæmis haft áhrif á áhugahvöt og frumkvæði akademískra starfsmanna og jafnvel er hugsanlegt að slíkt geti haft áhrif á akademískt frelsi. Þau segja mikilvægt að stjórnvöld og stjórnendur háskóla átti sig á að árangursmælingar og álíka kenningar séu líklega ekki besta leiðin til að stjórna skólastofnunum á hærri skólastigum. Kallio, Kallio, Tienari og Hyvönen (2015) fjalla um neikvætt viðhorf akademískra starfsmanna í Finnlandi gagnvart árangursmælikvörðum og leitast við að skýra frá ástæðu þeirra viðhorfa með sérstakri áherslu á áhrif mælinganna á siðferði akademíu og akademískra rannsókna. Þau leggja m.a. til að félags- og menningarlegu samhengi sé veitt meiri athygli og undirstöðuatriði og aðferðir árangursstjórnunar séu innleidd og aðlöguð að háskólastarfi.

Van Dalen og Henkens (2012) gerðu rannsókn á áhrifum þrýstings í akademíu til útgáfu, sem er þekktur undir heitinu „publish or perish“ en gæti kallast að „birta eða bugast“ á íslensku og kom fyrst fram á sjónarsviðið í tengslum við þá þróun í háskólaheiminum að nota birtingar sem grundvöll til fjárveitinga. Van Dalen og Henkens rannsökuðu áhrif þrýstingsins á rannsóknir í háskólaheiminum með því að kanna viðhorf háskólafólks um allan heim til birtinga og eigin framferðis í vísindum. Niðurstöðurnar benda m.a. til þess að menningin tengd „birta eða bugast“ getur haft bæði gagnleg og skaðleg áhrif. Samhljómur er um gagnsemi birtinga þar sem þær stuðla að framgangi rannsókna. Skaðlegu áhrifin eru hins vegar að bilið milli vísinda og stefnu hefur breikkað og hvatinn til að birta jafningjarýndar greinar er talinn hafa þau áhrif að staðbundnum rannsóknum fækkar.

Fanelli (2010) kannaði einnig áhrif „birta eða bugast“ menningarinnar og hvort hún hefði áhrif á hlutleysi og heilindi í rannsóknum, þar sem kerfið þrýsti á rannsakendur að framleiða „birtanlegar“ greinar, þ.e. þær sem staðfestu tilgátu og fengju því frekar birtingu og tilvísanir. Greinar sem staðfestu ekki tilgátu yrðu eftir „í skúffunni“ eða þá að niðurstöðunum væri

breytt. Fanelli kannaði yfir 1300 greinar og niðurstöðurnar voru þær að samkeppnisumhverfi akademíunnar jók ekki einungis framleiðni vísindamanna heldur einnig hlutdrægni eða skekkju (e. bias).

1.4 Tilgátur

Tilgátur í rannsókninni sem hér birtist kallast á við kenningar hér að framan um að þegar aðferðum árangursstjórnunar er beitt sé hætt við því að kerfin beini einstaklingum og stofnunum í þá átt að ná tilteknum markmiðum, en um leið skapist hætta á að tilgangurinn tapist. Hætt sé við því að árangursstjórnunarkerfi hafi önnur áhrif en lagt var upp með og að spilað sé á kerfið til þess eins að ná markmiðunum.

Tilgáta eitt: Með árangursstjórnunarkerfum háskólanna er lögð frekari áhersla á afrakstur (e. output) en áhrif (e. outcomes). Tilgáta tvö: Innan opinberu háskólanna er spilað á árangursstjórnunarkerfið.

1.5 Lykilhugtök

Í árangursstjórnun eru notuð fjölmörg hugtök og hér verður gerð grein fyrir þeim helstu. Notast er að mestu við skilgreiningar Harry P. Hatry úr bók hans frá árinu 2006, *Performance Measurement – Getting Results* en í henni er einblínt á árangursstjórnun hjá hinu opinbera. Harry P. Hatry hefur um áratugaskeið verið leiðandi í þróun árangursmælinga fyrir félagasamtök og opinberar stofnanir í Bandaríkjunum (Hatry, 2006, 325).

1.5.1 Aðföng (e. input)

Aðföng, s.s. fjármagn eða vinnustundir sem eru notaðar til að framleiða afurð eða afrakstur (Hatry, 2006, 15).

Dæmi: Fjármunir og vinnustundir starfsfólks sem er varið í verkið.

1.5.2 Afrakstur (e. output)

Afrakstur, framleiðsla eða veitt þjónusta. Afrakstur einn og sér segir í raun ekki til um niðurstöðurnar þrátt fyrir að afrakstrinum sé ætlað að leiða til ákveðinna áhrifa (e. outcomes) (Hatry, 2006, 15-16). Hatry skilgreinir afrakstur sem hluti sem þeir sem að ferlinu koma hafa gert til að afraksturinn verði til, en ekki það sem hefur gerst fyrir annarra hluta sakir.

Dæmi: Kílómetrar af vegum sem hafa verið lagfærðir, mál sem hafa verið tilkynnt, fjöldi þátttakenda í námskeiði eða fjöldi símtala sem hefur verið svarað á ákveðnu tímabili.

1.5.3 Akademískir starfsmenn

Samkvæmt reglum háskólanna eru akademískir starfsmenn með stöðuheitin lektor, dósent og prófessor en samkvæmt lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 er aðjúnkt jafnframt skilgreint starfsheiti kennara við háskóla (Reglur nr. 569/2009 fyrir Háskóla Íslands; Reglur nr. 378/2009 fyrir Háskólann á Akureyri; Háskólinn á Hólum, e.d.-a; Reglur nr. 615/2018 fyrir Landbúnaðarháskóla Íslands).

1.5.4 Áhrif (e. outcomes)

Hatry gerir skýran greinarmun á afrakstri (e. output) og áhrifum (e. outcomes) þegar um opinberan rekstur ræðir. Afraksturinn er það sem stofnun framleiðir en áhrifin eru það sem afraksturinn hefur í för með sér. Áhrif varða viðskiptavin og almenning beint. Sumur afrakstur, sem gert er að hafa tilætluð áhrif, gerir það ekki endilega, t.a.m. er ekki víst að úrlausn hafi fengist þó svarað hafi verið í símann (Hatry, 2006, 15-17). Hatry leggur áherslu á að afraksturinn sjálfur er ekki áhrifin heldur það sem hann leiðir af sér.

Dæmi: Fjöldi sjúklinga sem hljóta meðferð (afrakstur) er ekki það sama og fjöldi sjúklinga sem geta lifað sjálfstæðu lífi eftir meðferðina. Fækkun glæpa og hreinni götur eru dæmi um lokaáhrif (e. end outcomes).

1.5.5 Árangursstjórnun (e. performance management)

Árangursstjórnun er samsafn nokkurra stjórnunaraðferða sem styðja hver aðra og stuðla að betri árangri í rekstri (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, e.d.). Harry P. Hatry skilgreinir árangursstjórnun sem reglubundna mælingu á árangri, einkum áhrifum (e. outcomes), og skilvirkni (e. efficiency) þjónustu eða verkefna. Reglulegt eftirlit með niðurstöðum mælinga er lykilþáttur í árangursstjórnun (Hatry, 2006, 3-4).

1.5.6 Árangursvísar/árangursmælikvarðar (e. performance indicators)

Árangursvísar eru töluleg mæling á ýmsum þáttum s.s. skilvirkni, afrakstri eða áhrifum (Hatry, 2006, 15). Árangursvísir lýsir tölulegri mælieiningu sem gefur til kynna framvindu í átt að settu marki. Slíkir mælikvarðar hefjast oft á orðunum fjöldi eða hlutfall (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, e.d.).

Milliáhrif (e. intermediate outcomes)

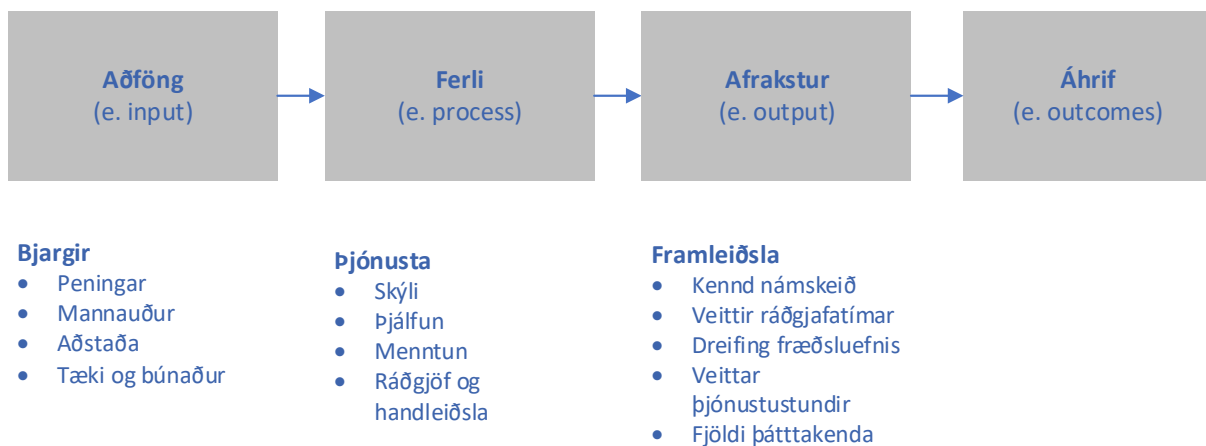
Milliáhrif eru áhrif sem er ætlað að stuðla að því að framförum verði náð, en eru ekki framfarir í sjálfu sér, t.a.m. segir viðbragðstími ekki til um niðurstöðu símtals.

Lokaáhrif (e. end outcomes)

Niðurstöðurnar sem sóst er eftir, t.d. hreinni götur, færri glæpir og færri eldsvoðar.

1.5.7 Ferli (e. process)

Röð aðgerða sem breytir aðföngum í afurðir og eykur þannig virði þeirra (Hatry, 2006, 15-16).



Mynd 1. Áhrifakeðja í félagsþjónustu (Hatry, 2006, 26).

1.5.8 Hlutverk (e. mission)

Hlutverk skýrir megintilgang starfsemi skipulagsheildar, sviðs eða ferlis. Þegar tilgangurinn er skýr og einnig skýrt hvaða áhrifum eða framförum á að ná fram er hægt að ákvarða árangursmælikvarða (Hatry, 2006, 39-40).

1.5.9 Markmið (e. objectives)

Markmið lýsa því hvernig ætlunin er að ná tilteknum áhrifum eða framförum. Þau eru grundvöllur árangursmælikvarða (Hatry, 2006, 39-40).

Dæmi um hlutverkalýsingu á námsleiðum í fjarnámi:

- Áhrif: Bætt þekking nemenda og auknir atvinnumöguleikar, bætt leiðsögn og aðgengi að henni í fjölda námsgreina.
- Aðferð: Notkun fjarkennslubúnaðar.

1.5.10 Skilvirkni (e. efficiency) og framleiðni (e. productivity)

Skilvirkni

Hlutfall aðfanga (e. input) og afurða (e. output) eða áhrifa (e. outcomes).

Framleiðni

Hlutfall afurða (e. output) eða áhrifa (e. outcomes) og aðfanga (e. input).

Dæmi um árangursmælikvarða á skilvirkni:

- Fjöldi fólks sem er ráðið í starf eftir að hafa lokið námskeiði í hlutfalli við kostnað.
- Fjöldi fólks sem telur þjónustu hafa gagnast sér, í hlutfalli við kostnað.
- Fjöldi fólks sem hefur tólf mánuðum eftir námskeiðið náð settu takmarki.

Hatry (2006, 22-23) leggur áherslu á mikilvægi þess að setja mælikvarða á áhrif (e. outcomes) í stað mælikvarða á afrakstur (e. output).

1.5.11 Viðmiðagreining (e. benchmarking)

Viðmiðagreining er skilgreind sem greining á frammistöðu, framkvæmd og ferlum innan og milli stofnana og atvinnugreina til að safna upplýsingum til umbóta. Greiningin gerir það mögulegt að setja viðmið til að stuðla að breytingum sem líklegt er að leiði til umbóta. Að læra af öðrum og innleiða gæðaviðmið (e. best practice) er einkennandi fyrir ferli viðmiðagreiningar (Jackson og Lund, 2000, 4).

2 Háskólastarf

Háskólastarf á sér langa sögu allt frá því seint á miðöldum í anda menningarstrauma hvers tíma. Háskólar voru lengi vel nátengdir kirkjunni og einskorðuðust við klassísku fögin fjögur; heimspeki, guðfræði, lögfræði og læknisfræði. Rannsóknarhlutverk háskóla í Evrópu þróaðist fyrst á 19. öld, en fram að þeim tíma fóru helstu rannsóknir fram að mestu utan háskólanna. Þýski skólinn sem jafnan er kenndur við Wilhelm von Humboldt og hugmyndir hans um samþættingu kennslu og rannsókna er fyrirmynd að evrópska háskólakerfinu eins og það er nú á dögum.

2.1 Miðaldir: Kennslan í forgrunni

Fyrstu háskólarnir voru stofnaðir í Evrópu seint á miðöldum (um 1150–1500) í anda menningarstrauma þess tíma, en borgarmenning og fjölgun í borgaralegri millistétt gerði samfélagið í Evrópu flóknara og kallaði á menntun presta, lögfræðinga, viðskiptamanna og fleiri fagstétta. Kennslan var í forgrunni á þessum tímum og nemendur komu úr öllum stéttum, en voru þó flestir karlmenn og kennslutungumálið var miðaldalatína.

Nútíma háskólum svipar til miðaldaháskólanna að því leyti að náminu var skipt í grunnám, meistaranám og doktorsnám, en flestir háskólarnir á þessum tímum tengdust kirkjunni sterkum böndum. Í lok miðalda voru um 80 háskólar starfræktir í Evrópu (Scott, 2006, 6-7). Þekktustu háskólarnir voru í París og Bologna. Evrópskir miðaldaháskólar samanstóðu jafnan af fjórum deildum sem hver um sig kenndi ákveðið fag; guðfræði, lögfræði, læknisfræði og heimspeki. Þær þrjár fyrstnefndu voru æðri deildir háskólanna en heimspekideildin var ætluð til undirbúnings fyrir hinar deildirnar (Guðmundur Hálfðanarson, 2011, 61-63).

2.2 Fyrri hluti nýaldar í Evrópu: Þjóðernislegar og samfélagslegar áherslur

Í upphafi nýaldar tók andi fullveldishugmynda þess tíma yfir hið hefðbundna kennslumarkmið í háskólunum, en rannsóknir og þjónusta við samfélagið urðu mjög mikilvægir þættir í háskólastarfi. Einveldi Vestur-Evrópu styrktust og færðust undan lénsskipulagi og valdi páfa, menningin einkenndist af þjóðerniskennd og mannúðlegum áherslum og háskólarnir hófu kennslu á þjóðtungumálum, en kennsla hafði áður einungis farið fram á latínu. Á árunum milli 1500 og 1800 voru um 190 háskólar starfandi í Evrópu. Háskólar sem voru við lýði á fyrri hluta nýaldar eru taldir mun ábyrgari þjóðfélagslega þar

sem áhersla var lögð á siðfræði bæði nemenda og kennara og alda mannúðarmála reið yfir í ýmsum myndum. Vísindabylting 17. aldar og upplýsing 18. aldarinnar eru afurðir háskóla á fyrri hluta nýaldar (Scott, 2006, 10-13).

2.3 Nýöld, rannsóknarhlutverk háskólanna

Allt til loka 18. aldar fóru helstu rannsóknir í náttúruvísindum að mestu fram utan háskólanna, í rannsóknarstofnunum eða opinberum vísindafélögum. Afstaða manna til vísinda og þekkingaröflunar breyttist hratt á 19. öld fyrir áhrif frá franskri upplýsingarstefnu, þýskri hughyggju, breskri raunhyggju og byltingu í iðnaði og tækni. Því má líta á 19. öldina sem nýtt upphaf vísindastarfs (Guðmundur Hálfðanarson, 2011, 61-63).

Þrjár mikilvægar háskólahefðir mótuðust í Evrópu á 19. öld. Í frönsku hefðinni, sem er kennd við Napóleón, er áhersla lögð á að þjóna þjóðfélaginu og veita sem besta fagmenntun, en stjórnkerfið einkennist af miðstýringu ríkisvaldsins. Í þýsku hefðinni er ætlunin að þjóna vísindunum, menntun og menningu og ætlunin að ala upp vísindamenn og tengja saman rannsóknir og kennslu, en stjórnkerfi háskólanna er byggt á jafningjastjórnun prófessora. Í bresku hefðinni er grunnköllunin að þroska nemandann, þróa skapgerð og dygð nemendanna en stjórnun er í höndum fagfólks á sviði rekstrar (Páll Skúlason, 2014, 15).

2.3.1 Þýski skólinn (Humboldt)

Ítalski endurreisnarháskólinn sem var í blóma milli 1475 og 1600 var fyrirmynd þýska háskólans og háskóla dagsins í dag hvað varðar skýr markmið í rannsóknum, en þýska fyrirmyndin var ein áhrifamesta fyrirmynd að rannsóknarmarkmiðum á heimsvísu (Scott, 2006, 13-19). Þýska fyrirmyndin er jafnan kennd við Wilhelm von Humboldt sem lagði grunninn að stofnun háskóla í Berlín um aldamótin 1800, en hann var menntamálaráðherra í Prússlandi á þeim tíma. Menntastefna sem hefur verið kennd við hann byggðist á sannfæringu hans og fleiri prófessora við Berlínarháskóla, s.s. Johann Gottlieb Fichte heimspekings og Friedrich Schleiermacher guðfræðings, um að rannsóknir og kennsla í háskólum væru samtvinnuð ferli og því yrðu háskólakennarar að vera bæði rannsakendur og leiðbeinendur. Hugsjón Humboldts og félaga var sú að rannsóknum kennaranna væri ætlað að styðja við leiðsögn við nemendur og var rannsóknunum ekki gert hærra undir höfði en kennslu. Þessi áhugi á lifandi tengslum rannsókna og kennslu er enn sýnilegur víðast hvar í háskólum í heiminum, þar sem kennarar hafa bæði ákveðið starfshlutfall kennslu og

rannsókna. Önnur hugmynd Humboldts sem hafði áhrif víða um heim er um sjálfstæði háskóla gagnvart ríkisvaldinu. Hann taldi að háskólar yrðu að fá að starfa án afskipta ríkisvaldsins og leggja áherslu á breiðan grundvöll þekkingar, frekar en að framleiða sérfræðinga á þröngum þekkingarsviðum. Humboldt taldi því að kennarar ættu að fá að kenna það sem þeir vildu og nemendur að læra það sem þeir vildu. Markmið háskólakennslunnar væri að móta skynsama og sjálfstæða einstaklinga sem væru forvitnir og spyrðu áleitinna spurninga – þannig þjónuðu háskólarnir ríkinu best (Guðmundur Hálfðanarson, 2011, 65-66).

Um 1900 hafði þýski skólinn og rannsóknarmarkmið hans haft veruleg áhrif á háskólastarf um allan heim, hann var þekktur og dáður víða um heim og leiðandi í vísindalegum rannsóknum og tilraunum (Scott, 2006, 22). Þýski skólinn skildi eftir sig margs konar arfleifð sem er lögð til grundvallar í háskólastarfi; samþættingu rannsókna og kennslu, akademískt frelsi kennara og nemenda, málstofur, sérfræðingafyrirlestra, nám á rannsóknarstofu, sérfræðináms, umfangsmikla kennsluskrá og námssvið ásamt hagnýtum rannsóknum (Scott, 2006, 23).

Hægt er að líta svo á að franska kerfið og hugmyndir Humboldts og annarra háskólamanna sem mótuðu þýska kerfið hafi gefið ráðamönnum á 19. og 20. öld val um tvær leiðir í skipulagningu háskóla; annars vegar stranga aðgreiningu námsins í sérfræðigreinar, undir vökulu eftirliti ríkisvaldsins, og hins vegar frjálssari háskóla þar sem áhersla er lögð á þekkingarleit án utanaðkomandi afskipta (Guðmundur Hálfðanarson, 2011, 65-66). Dæmigerðir háskólar í Evrópu og sennilega á heimsvísu hafa þrjú þætta köllun: Að þjóna þjóðfélaginu, helga sig vísindunum og mennta nemendurna svo þeir geti fótað sig í lífinu (Páll Skúlason, 2014, 16).

2.4 Evrópusamþykktir og samstarf háskóla

Í tilefni af 900 ára afmæli Bologna-háskóla árið 1988 gáfu rektorar evrópskra háskóla út yfirlýsingu um siðferðilegar skyldur háskólanna, svokallaða *Magna Charta yfirlýsingu* (*Magna Charta Universitatum*, e.d.). Yfirlýsingin var unnin með því að púsla saman brotum landfræðilegrar og sögulegrar sundrungar í Evrópu frá grunni, en það hafði verið reynt um langa tíð. Yfirlýsingunni var ætlað að lýsa í stuttu máli grundvallargildum og arfleifð sem háskólar Evrópu eiga sammerkta. Yfirlýsingin er í þremur hlutum sem fjalla um

meginhlutverk, grunnreglur og starfshætti háskóla. Þar segir: „Framtíð mannkynsins muni að miklu leyti hvíla á menningarlegri, vísindalegri og tæknilegri þróun, sem komi til með að eiga sér stað innan vébanda háskóla. Að hlutverk háskólanna í miðlun þekkingar til uppvoxandi kynslóða feli í sér að háskólar verði að þjóna samfélaginu í heild sinni, og að menningarleg, félagsleg og efnahagsleg framtíð samfélaga krefjist sérstakra fjárfestinga í símenntun. Að háskólum beri skylda til að veita kynslóðum framtíðarinnar menntun og þjálfun sem muni kenna þeim, og þar með öðrum sem þær eiga samskipti við, að virða samræmi náttúrulegs umhverfis þeirra og lífsins sjálfs“ (Observatory Magna Charta Universitatum, e.d.).

Bologna-yfirlýsingin var undirrituð af 29 fulltrúum Evrópuríkja, þar á meðal Íslands, í Bologna á Ítalíu þann 19. júní 1999. Með yfirlýsingunni var miðað að því að skapa evrópskt menntasvæði á háskólastigi til að auðvelda nemendum, kennurum og fræðimönnum að flytja sig á milli Evrópulanda (Evrópuvefurinn, 2013). Yfirlýsingin grundvallaðist á samanburðarhæfni háskólamenntunar í Evrópu. Í henni drógu ráðherrarnir fram markmið um samræmingu prófgráða og að námsskipulag byggðist á tveimur meginþrepum; grunnnámi og meistaranámi. Einingakerfi yrði samræmt og samanburðarhæfni menntunar til að auka hreyfanleika nemenda milli háskóla. Þá var lýst yfir Evrópusamstarfi um gæðavottun og kynningu á sameiginlegum eiginleikum hærri skólastiga í Evrópu (European Higher Education Area, e.d.). Þróun á síðari tímum einkennist af því að háskólahéðirnar hafa verið að færast nær hver annarri og Bologna-ferlið hefur stuðlað að þeim samruna (Páll Skúlason 2014, 16).

2.5 Háskólastarf á Íslandi

Nánast ekkert skólahald var á Íslandi annað en á biskupssetrunum fyrr en á 19. öld. Á síðari hluta þeirrar aldar var fjöldi skóla stofnaður, en fátt ungt fólk stundaði nám við þá, en Lærða skólann í Reykjavík má rekja til skóla biskupsstólanna sem voru stofnaðir að kaþólskum sið (Jón Torfi Jónasson, 1998, 356). Prestaskólinn er fyrsta stofnunin sem var algerlega á háskólastigi á Íslandi en háskólaganga Íslendinga á sér þó langa sögu. Á miðöldum sótti fjöldi ungra manna sér háskólamenntun til Evrópu og síðar aðallega til Kaupmannahafnar, flestir til að læra til prests en einnig í embættismannaskóla (Jón Torfi Jónasson, 2004, 140). Háskólum fjölgaði í lok tuttugustu aldar í kjölfar nýrra laga um háskóla nr. 136/1997, en markmiðið með þeim var að fjölga háskólamenntuðum á Íslandi. Íslenska háskólakerfið á sér aðeins um

aldarlanga sögu og er því eitt það yngsta í Evrópu (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 16).

2.5.1 Upphaf háskólastarfs á Íslandi

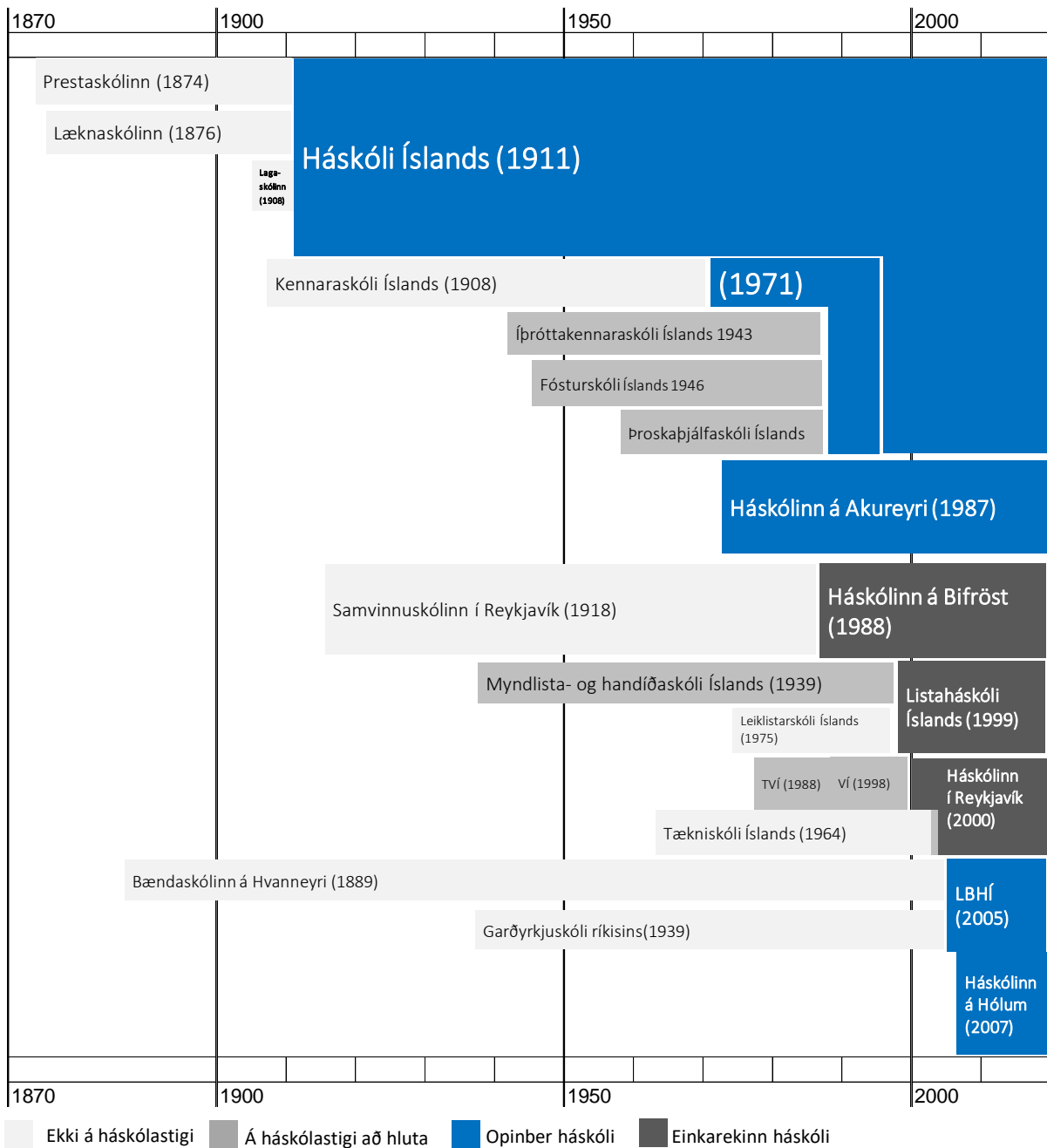
Sú venja hefur myndast að rekja upphaf frumvarps um háskóla á Íslandi til fyrsta ráðgjafarþings Íslendinga þar sem Jón Sigurðsson lagði fyrir tillögu um “þjóðskóla” árið 1845. Tillagan fékk nokkuð dræmar viðtökur, en þrátt fyrir það virðist hún hafa vakið áhuga á háskólamenntun á Íslandi (Guðmundur Hálfðanarson, 2011, 23-24). Ein hugmynda Jóns Sigurðssonar í frumvarpinu um þjóðskóla var að stofna á Íslandi þrjá embættismannaskóla og varð sú tillaga að veruleika í þremur áföngum, en Prestaskólinn var stofnaður 1847, Læknaskólinn 1876 og Lagaskólinn 1908. Skólarnir þrír runnu svo inn í Háskóla Íslands við stofnun hans (Guðmundur Hálfðanarson, 2011, 32). Háskóli Íslands var stofnaður 17. júní 1911 og var upphaflega skóli fyrir embættismenn, en fræðilegt nám var við heimspekideild. Þetta má greina í lögum um skólann, en þeim var breytt árið 1957 og vísindahlutverk hans þá fest í lög (Jón Torfi Jónasson, 1995).

2.5.2 Fjölgun háskóla

Eitt af markmiðum við setningu laga um háskóla nr. 136/1997 var að stuðla að fjölgun háskólamenntaðra á Íslandi. Markmiðið með þessu var m.a. að auðvelda einkaaðilum að stofna háskóla og auka þannig framboð menntunarkosta (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 28).

Kennaraskóli Íslands var stofnaður 1908 en var færður á háskólastig 1971. Árið 1987 hóf Háskólinn á Akureyri starfsemi með kennslu á tveimur námsbrautum; hjúkrunarfræði og iðnrekstrarfræði. Árið 1990 var sjávarútvegsdeild stofnuð og haustið 1993 kennaradeild. Háskólum á Íslandi fjölgaði síðan hratt á á tíunda áratugnum í kjölfar rammalaga um háskóla nr. 136/1997 sem gerði einkaaðilum kleift að stofna háskóla að fengnu leyfi frá menntamálaráðuneytinu (sjá mynd 2). Árið 1988 var Háskólinn á Bifröst stofnaður á grunni samvinnuskóla Sambands íslenskra samvinnufélaga sem starfað hafði frá 1918, en skólinn hét um skeið Viðskiptaháskólinn á Bifröst. Sama ár var Tölvuháskóli Verslunarskólans stofnaður (TVÍ). Sérskólar (Fósturskóli Íslands 1946, Þroskaþjálfaskóli Íslands 1958 og Leiklistarskóli Íslands 1975) buðu einnig upp á hluta af námi til fyrstu háskólagráðu, en

nemendur þurftu að fara til útlanda ef þeir vildu ljúka gráðu (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 21-22).



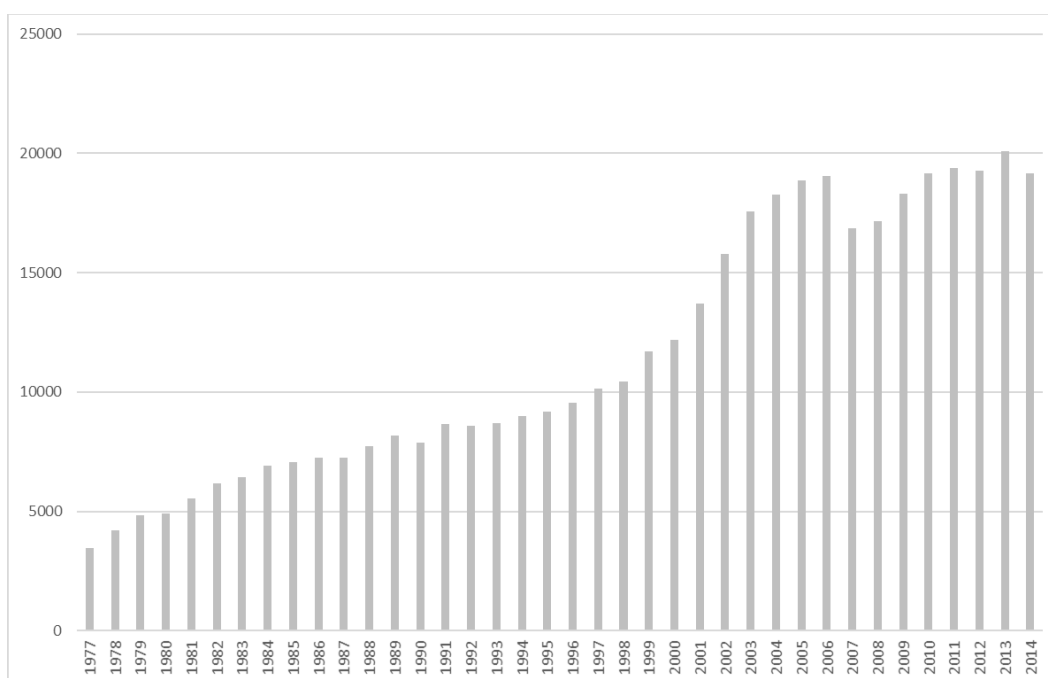
Mynd 2. Upphaf og þróun háskólastarfs á Íslandi

Viðskiptaskóli Íslands var stofnaður árið 1998 á grunni Tölvuháskóla Verslunarskóla Íslands, tveimur árum síðar var nafni hans breytt í Háskólinn í Reykjavík. Árið 2002 var Tækniskóli Íslands færður upp á háskólastig og nafni hans breytt í Tækniháskóli Íslands, árið 2005 var hann svo einnig sameinaður Háskólanum í Reykjavík (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 28).

Með lögum nr. 57/1999 um búnaðarfræðslu var Bændaskólinn á Hvanneyri, sem hafði verið stofnaður 1889, færður á háskólastig og nafni hans breytt í Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri. Árið 2005 var svo Landbúnaðarháskóli Íslands stofnaður með samruna við Rannsóknarstofnun landbúnaðarins og Garðyrkjuskóla ríkisins. Með reglugerð nr. 244/2003 um Hólaskóla veitti landbúnaðarráðuneyti skólanum heimild til að starfa sem háskólastofnun og brautskrá nemendur á sviði fiskeldisfræði, ferðamálafræði og hrossaræktar. Hólaskóli var formlega gerður að háskóla 1. júlí 2007 og fékk heimild til að byggja upp rannsóknartengt framhaldsnám til meistaraprófs 2008. Árið 1997 voru Íþróttakennaraskóli Íslands, Fósturskóli Íslands og Þroskaþjálfaskóli Íslands sameinaðir Kennaraháskóla Íslands, en hann var svo sameinaður Háskóla Íslands 2008. Listaháskóli Íslands fékk starfsleyfi sem sjálfseignarstofnun á grunni Myndlista- og handíðaskóla Íslands 1999. Leiklistarskóli Íslands var lagður niður meðfram því að LHÍ stofnaði sviðslistadeild 2001 og fleiri listgreinar fylgdu í kjölfarið, auk listkennslufræði (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 30-31).

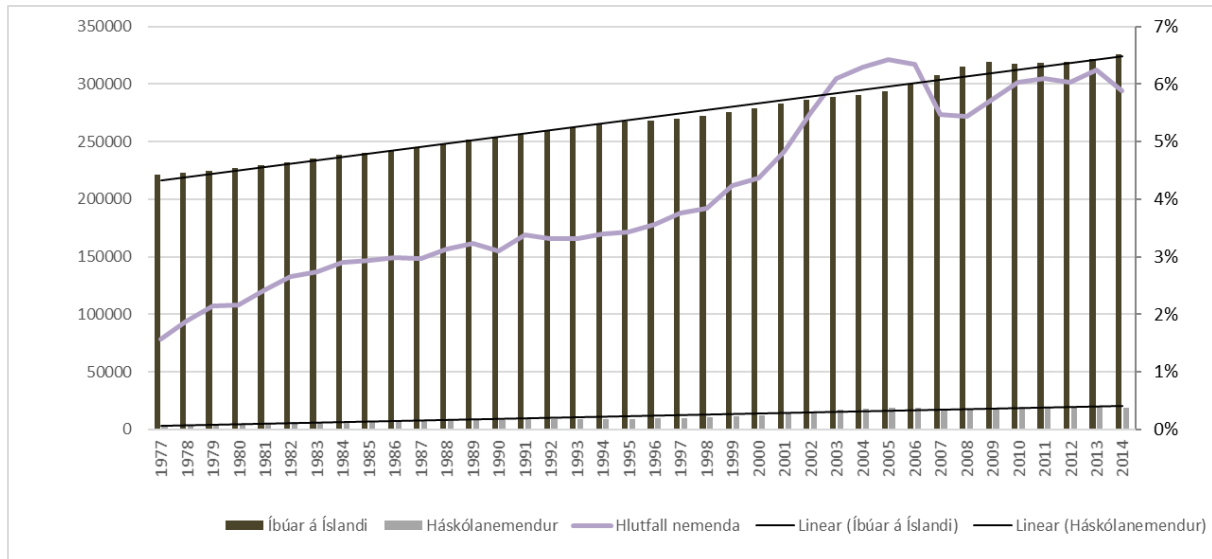
2.6 Fjöldgun nemenda

Líkt og annars staðar hefur háskólamenntun á Íslandi vaxið mjög hratt og hefur verið útlit fyrir að vöxturinn færi úr böndunum. Á frekar stuttum tíma hefur háskólamenntun færst frá því að vera einungis fyrir hærri stéttirnar og orðið aðgengileg öllum (Jón Torfi Jónasson, 2004, 140). Á mynd 3 má sjá fjölgun háskólanema frá 1977-2014.



Mynd 3. Nemendur á háskólastigi 1977-2014

Upp úr aldamótum 2000 tók námsframboð að aukast til muna, ekki síst á framhaldsstigi. Á fyrsta áratug aldarinnar næstum því tvöfaldaðist fjöldi háskólanema hér á landi, úr um 10 þúsund nemendum í um 20 þúsund (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 25). Á mynd 4 má sjá fjölda nemenda í hlutfalli við íbúa á Íslandi (Hagstofa Íslands, e.d.-a, e.d.-b, e.d.-c, e.d.-d).



Mynd 4. Hlutfall háskólanemenda af íbúum á Íslandi

Þrátt fyrir að heildarfjöldi Íslendinga næði ekki 300 þúsundum fyrr en um aldamótin 2000 efldist íslenska menntakerfið bæði að stærð og gæðum á tuttugustu öldinni. Það var afar vanþróað í upphafi tuttugustu aldarinnar en þróaðist hratt og varð fljótlega að mestu sambærilegt við menntakerfi annarra Norðurlanda (Jón Torfi Jónasson og Gunnhildur Óskarsdóttir, 2016, 11).

3 Nýskipan í ríkisrekstri

Í kaflanum verður fjallað um hugmyndafræðilegan uppruna stjórnækja nýskipunar í ríkisrekstri (e. new public management, NPM), hvað einkennir þau, hvernig þau breiddust út og voru innleidd í íslenska stjórnkerfið á árunum 1993 til 2015. Þá verður fjallað um samanburð stjórnækja nýskipunar í Evrópu.

3.1 Hugmyndafræðilegur uppruni

Nýskipan í ríkisrekstri felur í sér, þótt það sé ekki megintilgangur kenningarinnar í sjálfu sér, að dregin eru fremur skýr mörk á milli stjórn mála og stjórnsýslu. Hlutverk stjórn málamanna er almenn stefnumótun og eftirlit, en atvinnustjórnendum er látin eftir ábyrgð á útfærslu hinnar almennu stefnumótunar í einstökum atriðum. Í eðli sínu er nýskipan í ríkisrekstri allfrábrugðin hefðbundnum kenningum um skrifræði (Gunnar Helgi Kristinsson, 1999, 53).

Hugtakið nýskipan í ríkisrekstri kom til þar sem þörf var á breytingu á opinberri stjórnsýslu (Hood, 1995, 94). Á áttunda áratug síðustu aldar urðu breytingar í stjórnsýslu í Vestur-Evrópu með auknum áherslum á aðferðir einkageirans. Þessi þróun hófst í Bandaríkjunum og Bretlandi undir lok sjöunda áratugarins. Breyttir stjórnunarhættir fólu í sér áherslu á aukna samkeppni og hagræðingu í rekstri (Salamon, 2002, 592). Aðferðirnar litu fyrst dagsins ljós í Bretlandi í stjórnartíð Margrétar Thatcher og í fylkjum í Bandaríkjunum sem liðu mest fyrir efnahagslægd og andstöðu við skattlagningu, t.a.m. í Kaliforníu. Í kjölfarið fylgdu stjórnvöld á Nýja-Sjálandi og í Ástralíu. Velgengni þeirra varð til þess að flest OECD-lönd og fleiri settu umbætur í nafni nýskipunar í ríkisrekstri á dagskrá. Það var ekki fyrr en síðar að fræðimenn komu auga á sameiginleg einkenni umbótanna og settu þær undir hatt NPM (Gruening, 2001, 2). Bæði vinstri og hægri flokkar hafa innleitt að hluta aðferðir nýskipunar, en ríki með hlutfallslega stóran opinberan geira hafa ekki frekar en ríki með lítinn geira tekið upp aðferðir nýskipunar (Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2014, 301; Hood, 1995). Umbætur í ríkisrekstri í anda frjáls markaðar hafa ekki einskorðast við hægri eða vinstri stefnu í stjórn málum, t.a.m. innleiddi verkamannaflokkastjórn á Nýja-Sjálandi róttækar breytingar með nýjum stjórnarháttum og vinstri stjórnir á Norðurlöndum innleiddu einnig stjórnækki af frjálsum markaði. Þá tóku vinstri stjórnir á síðasta áratug 20. aldar við keflinu af íhaldsflokkum án þess að hindra innleiðingu nýju aðferðanna sem var ætlað að auka afköst hins opinbera (Ómar H. Kristmundsson, 2003, 21).

Ýmsar stjórnunaraðferðir sem eiga rætur að rekja til frjálsa markaðarins hafa verið innleiddar hjá hinu opinbera í nafni aðferða NPM, en grundvallarhugmynd kenninganna er að styrkja opinbera starfsemi með aðferðum sem hafa gagnast í einkageiranum (Hood, 1995). Fjallað hefur verið um ýmsar hliðar kenninga um NPM og Hood (1991, 4-5) hefur tekið saman sjö einkenni sem koma oftast fram í umræðum um NPM þó þær séu ekki endilega í samræmi, m.a. vegna þess að þær eru ekki af sama hugmyndafræðilega uppruna.

1. Reyndir stjórnendur hjá hinu opinbera hafi ótakmörkuð völd yfir stofnunum sínum og jafnframt ábyrgðarskyldu.
2. Markmiðasetning og eftirfylgni, með nákvæmum stöðlum og helst magnbundnum mælingum á árangri til að auka skilvirkni og afkastagetu.
3. Aukin áhersla á afköst fremur en verkferli, fjárveitingar og umbun tengd árangursmælingum.
4. Uppbrot ósveigjanlegra, miðstýrðra stjórnsýslueininga í sérhæfðar og aðskildar framleiðsludeildir og notkun samninga og sérleyfa, innan jafnt sem utan opinbera geirans, til að auka skilvirkni og ná yfirburða afkastagetu.
5. Auka samkeppni hjá hinu opinbera með því að taka upp samninga og útboð með það fyrir augum að lækka kostnað og auka gæði.
6. Áhersla á stjórnunaraðferðir sem tíðkast í einkageiranum; aukinn sveigjanleika við ráðningar og launasamninga.
7. Áhersla á aukinn aga og aðhald til að greina aðfangapörf og „fá meira fyrir minna“ með niðurskurði á launa- og hráefniskostnaði, auknum aga á starfsfólk og viðnámi við kröfum stéttarfélaganna (Hood, 1991).

3.2 Nýskipan í ríkisrekstri á Íslandi

Íslensk stjórnsýsla rekur rætur sínar til evrópskra skrifræðishefða sem eru sóttar til Danmerkur, hefðirnar náðu þó ekki að festa sig vel í sessi og hefur stjórnsýslan hér á landi verið losaralegri en fyrirmyndin sem hún sækir til (Gunnar Helgi Kristinsson, 1999, 207). Á áttunda og níunda áratug síðustu aldar mörkuðust fjárreiður ríkisins af því að ríkisreikningur og fjárlög voru ekki sambærileg þar sem þau voru færð eftir ólíkum uppgjörsaðferðum, en ríkisreikningur var færður á rekstrargrunni en fjárlögin á greiðslugrunni. Þetta fyrirkomulag gerði erfitt fyrir að hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga (Gunnar Helgi Kristinsson, 1999, 57).

Málefni stjórnsýslunnar og ákvarðanir mótuðust fram á níunda áratug tuttugustu aldarinnar í tengslum við fjárlagagerð, stjórnarmyndanir og ákvarðanir ráðherra eða ríkisstjórna, en á níunda og tíunda áratugnum vaknaði aukinn áhugi á málefnum

stjórnsýslunnar sem má rekja til umbótastefnu stjórnvalda og má t.a.m. merkja á breytingum í stjórnsýslunni og lagasetningu (Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2014, 298-299).

Segja má að fimm viðfangsefni hafi einkennt íslensku stjórnsýsluna frá því um aldamótin 2000;

- Að draga úr ríkisrekstri með einkavæðingu, en ríkið hefur dregið sig úr ýmiss konar atvinnurekstri og fjöldi ríkisfyrirtækja hefur verið seldur einkaaðilum.
- Að bæta fjárlagaferlið, með tilkomu rammafjárlaga 1992, fjárreiðulaganna 1997 og laga um opinber fjármál 2015).
- Aukinn sveigjanleiki í starfsmannastefnu ríkisins, t.a.m. afnám æviráðningar með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins 1996.
- Að færa verkefni frá ríki til sveitarfélaga.
- Að innleiða árangursstjórnun sem helstu stjórnunaraðferðina hjá ríkinu. Árangursstjórnun byggir á þeirri grundvallarhugsun að stjórnendur einstakra stofnana eigi að fá svigrúm til að haga rekstrinum eins og hæfir aðstæðum hverju sinni (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2015, 11-12; Gunnar Helgi Kristinsson, 2006).

3.2.1 Innleiðing

Áhrifa NPM gætti á Íslandi líkt og annars staðar í Evrópu. Árið 1993 gaf fjármálaráðuneytið út bækling um stefnu ríkisstjórnarinnar sem nefndist *Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri* og átti eftir að hafa áhrif næstu áratugi. Í stefnunni segir að kjarni hennar sé að dreifa valdi, flytja ábyrgð og flytja ákvarðanir sem næst vettvangi og ná með því hagkvæmari rekstri og betri þjónustu. Með stefnunni var kynnt til sögunnar tilraunastarfsemi með nýtt form í samskiptum ráðuneyta og stofnana – samningastjórnun. Í stefnunni voru jafnframt lögð drög að rammafjárlögum, rekstraráætlunum og í stað einhliða áherslu á fjármál stofnana var ætlunin að leggja áherslu á markmið og árangur. Þá voru kynntir til sögunnar þættir sem tengdust nýjum stjórnunaraðferðum:

„Aukin áhersla á skýr markmið og mat á árangri og eftirlit með mati á stofnunum í ljósi markmiða og árangurs. Áhersla lögð á að þróa trausta og nothæfa mælikvarða á árangur

í þeim tilgangi að minnka þörf á reglubundnu eftirliti og auka gegnsæi fyrir skattgreiðendur og notendur.

Stofnanir fái aukið sjálfstæði og ábyrgð í eigin rekstrarmálum gegn því að ná tilteknum árangri á tilteknum sviðum.

Aukið svigrúm í launamálum til að standast samkeppni um vinnuafli. Stjórnendur fái heimild til að umbuna starfsmönnum sem sýna frumkvæði og hæfni í starfi, áhersla lögð á stjórnendaþekkingu við ráðningu í stjórnunarstörf. Æviráðningar verði afnumdar.

Þá skuli setja verkefni hins opinbera í hendur þeirra sem leysa þau með bestum og ódýrustum hætti og ríkið nýti sér kosti samkeppninnar. Þá verði óbein samkeppni innan ríkiskerfisins aukin með samanburði á árangri stofnana. Lítil takmörk séu fyrir því hvað má bjóða út og semja um með öðrum hætti (Fjármálaráðuneytið, 1993).

Árið 1994 gerði fjármálaráðuneytið fyrst árangursstjórnunarsamninga við fimm ríkisstofnanir. Markmiðið með samningunum var að samræma hefðbundna stjórnun við almenna markaðinn með því að koma á reglulegu og skýru samskiptaformi milli ráðuneytis og stofnunar. Stjórnun stofnana fólst í því að skilgreina árangursmarkmið og skýra raunhæfar leiðir að árangri. Þessi aðferð byggðist á dönsku aðferðinni sem var innleidd í Danmörku 1992 og hefur gengið undir nafninu „mjúka leiðin“ (e. soft model), en aðferðin byggist að mestu leyti á samstarfi og gagnkvæmum skilningi í stað samkeppni og hagsmunaárekstra. Tilraunir með samningastjórnun má líta á sem undanfara árangursstjórnunar (Ríkisendurskoðun, 2003). Innleiðing samningastjórnunar byggðist á þeirri nálgun að skilja að hlutverk kaupanda og seljanda, báðum aðilum í hag. Annars vegar var markmið kaupanda skýrt (ráðuneytisins) og hins vegar fengi stofnunin öruggt fjármagn og frelsi til að nota það til að veita kaupanda það sem hann óskaði eftir (Ómar H. Kristmundsson, 2003, 104-105).

Þessum umbótum var svo fylgt frekar eftir með stefnu fjármálaráðuneytisins um nýskipan í ríkisrekstri árið 1995. Stefnan markaði tímamót, en heildstæð stefna um áherslur og markmið ríkisins hafði ekki verið gefin út áður (Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2014). Meginmarkmið stefnunnar voru tvö; fyrra markmiðið var að skipulag og starfsemi ríkisins væri með þeim hætti að ríkið gæti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur væri. Síðara markmiðið var að opinber þjónusta væri svo skilvirk að hún gæfi íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni. Einkennisorð þessa umbótastarfs voru einföldun, ábyrgð og árangur (Fjármálaráðuneytið, 1996, 5).

Fjármálaráðuneytið gaf út svokallaða verkefnavísa 1995. Meginmarkmið með verkefnavísunum var að veita upplýsingar um þjónustu ríkisstofnana. Upplýsingarnar voru ætlaðar Alþingi, ríkisstjórninni, ríkisstofnunum og almenningi. Að auki var upplýsingunum ætlað að nýtast við fjárlagagerð. Áhersla við eftirfylgni færðist frá því að vera á kostnað stofnana og yfir á að fylgjast með árangri þeirra. Árangursmælikvörðum var ætlað að styðja við ákvarðanatöku og forgangsöröðun við fjárlagagerð, en einnig var mælikvörðunum ætlað að styðja við innra starf stofnananna (Ómar H. Kristmundsson, 2003, 110). Árið 1996 skipaði fjármálaráðuneytið nefnd til að móta tillögur um hvernig koma mætti á samræmdri árangursstjórnun í ríkisrekstri og sama ár samþykkti ríkisstjórn Íslands *Framkvæmd stefnu um nýskipan í ríkisrekstri* (Ríkisendurskoðun, 2003, 26-28).

Í riti fjármálaráðuneytisins um árangursstjórnun í ríkisrekstri er aðferðinni lýst sem „samansafni nokkurra stjórnunaraðferða sem styðja hver aðra og stuðla að betri árangri í rekstri, aðferðin byggir á ákveðinni heildarhugsun sem felst í því að stjórnendur hugi að samhengi og gæti samræmis, auk þess sem lögð er áhersla á fagleg vinnubrögð“. Stjórnunaraðferðir sem nefndar eru sem hluti af heildarhugsun í árangursstjórnun eru *starfsmannastjórnun*, *markmiðasetning*, s.s. stefnumótandi áætlanagerð (e. strategic planning), stefnumótandi stjórnun (e. strategic management) og *úrbætur á vinnuferlum*, en þar er vísað til aðferða gæðastjórnunar. Þá eru kynnt til sögunnar aðferðir og hugtök við markmiðasetningu og mælingar, s.s. aðföng (e. input), ferli (e. process), afrakstur (e. output) og árangur/áhrif (e. outcomes) (Fjármálaráðuneytið, 1996).

Ríkisendurskoðun gerði úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri árið 2003 og kemur þar fram að innleiðing árangursstjórnunar hafi ekki gengið eins hratt og til stóð en árangursstjórnun geti orðið mikilvægt stjórnæki í ríkisrekstrinum ef vel sé að staðið (Ríkisendurskoðun, 2003, 5). Fjármálaráðuneytið gaf síðan út handbók í árangursstjórnun árið 2004 með það að markmiði að auðvelda ríkisstofnunum að innleiða og starfa í anda árangursstjórnunar (Fjármálaráðuneytið, 2004, 7).



Mynd 5. Innleiðing nýskipunar og árangursstjórnunar í íslensku stjórnsýslunni

Í nóvember 2010 lagði vinnuhópur um árangursstjórnun á vegum samráðshóps fjármálaráðuneytis fram tillögur varðandi fyrirkomulag árangursstjórnunar. Hópurinn lagði m.a. til að tengja þyrfti árangurstjórnunarsamninga við fjárhagsáætlanagerð stofnunar með því að samþætta betur fag- og rekstrarleg markmið ársáætlana auk þess að uppbygging langtímaáætlana, ársáætlana og ársskýrslna yrði gerð markvissari og styttri. Þá yrði markmiðssetning einfölduð, m.a. með því að skilgreina færri en fleiri markmið og mælikvarða, auk þess sem árangursstjórnun tæki tillit til fjölbreytileika stofnana (Vinnuhópur um árangursstjórnun, 2010).

Í febrúar 2011 gerði fjármálaráðuneytið úttekt meðal ráðuneytanna á stöðu árangursstjórnunar í opinberum rekstri. Helstu niðurstöður þeirrar úttektar voru að aðferðir árangursstjórnunar hefðu nýst vel þegar skera þyrfti niður í tengslum við efnahagshrunið, en framkvæmdina að hálfu ráðuneyta mætti bæta. Þá var helst átt við samskipti við stofnanir um stefnu og áherslur auk samningagerðar og eftirfylgni. Niðurstöður úttektarinnar voru að renna þyrfti styrkari stöðum undir framkvæmd og umsjón árangursstjórnunar (Fjármálaráðuneytið, 2011, 12).

Í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 sem tóku gildi í upphafi árs 2016 er síðan lögð rík áhersla á markmiðasetningu og árangursmælingar. Eitt grunngilda fjármálastefnu og fjármálaáætlunar er að birta skuli reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum. Samkvæmt 31. gr. laganna er ríkisaðilum skylt að gera grein fyrir mælikvörðum og viðmiðum sem lögð eru til grundvallar mati á árangri starfseminnar og niðurstöðum slíks mats fyrir næstliðin ár.

3.2.2 Stjórnþæki

Stjórnþæki eru mikilvægur og sjálfstæður hluti umbóta í opinberum rekstri og ættu því að vera greind þannig (Salamon, 2002, 9). Líkt og annars staðar hefur árangursstjórnun vegið þungt í umbótastefnu íslenskra stjórnvalda. Aukin tækni og notkun á upplýsingatækni gerði það mögulegt að mæla og stjórna opinberum stofnunum með beinni og skilvirkari hætti og hefur það gert árangursmælingar að miðpunkti nýskipunar í ríkisrekstri (Greener, 2019, 100).

Árangursstjórnun hjá íslenskum stjórnvöldum var upphaflega hægt að skipta í fjóra mismunandi hluta; samanburð milli ríkisstofnana, samningastjórnun, árangursmælikvarða og árangursstjórnun. Samanburður milli ríkisstofnana var gerður á einföldum framleiðslugildum, aðföngum, framleiðslu, stöðugildum o.s.frv. Samanburðurinn mætti andstöðu og var honum fljótlega hætt, en niðurstöðurnar nýttust við gerð rekstraráætlana og gerð reiknimóðela (Ómar H. Kristmundsson, 2003, 103-104).

3.2.3 COCOPS-rannsóknin á stjórnþækjum nýskipunar í ríkisrekstri í Evrópu

Ein stærsta rannsókn sem gerð hefur verið á umbótum hjá hinu opinbera í Evrópu er COCOPS (e. coordinating for cohesion in the public sector). Hún er ein stærsta samanburðarrannsókn á opinberri stjórnsýslu sem gerð hefur verið í Evrópu, en markmið hennar er að greina heildstætt þær áskoranir sem opinberi geirinn stendur frammi fyrir í Evrópu og skoða áhrif umbóta í nafni nýskipunar í ríkisrekstri (COCOPS, e.d.). Hornsteinn rannsóknarinnar er COCOPS-könnunin um umbætur í opinbera geiranum í Evrópu, skoðun og reynslu stjórnenda í opinberri stjórnsýslu, en hún var lögð fyrir stjórnendum hjá hinu opinbera í um tuttugu löndum (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2015, 4).

Stjórnþækin á Íslandi

Á Íslandi var könnunin gerð í mars 2014 og send stjórnendum innan ráðuneyta, ráðuneytisstjórum, skrifstofustjórum, forstöðumönnum og næstráðendum innan stærri stofnana. Svarhlutfall var 42% meðal stjórnenda ráðuneyta og 54% meðal stjórnenda stofnana (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2015, 13).

Samkvæmt niðurstöðum íslenska hlutans taldi meirihluti svarenda að stofnun sinni væru sett mörg markmið (78%) en efasemda virtist gæta um hvort auðvelt væri að fylgjast með og mæla starfsemi stofnunarinnar, en 55% svarenda töldu það auðvelt en fimmtungur taldi það ekki. Þegar stjórnendur voru beðnir að taka afstöðu til fullyrðinga um árangursstjórnun innan

sinnar stofnunar var meirihluti sammála um að aðallega væri verið að mæla afrakstur (e. output) og áhrif (e. outcomes) en aðföng (e. input) og ferli (e. process) væru ekki mæld. Samkvæmt niðurstöðunum er þetta í samræmi við það sem gengur og gerist í öðrum Evrópuríkjum. Þá töldu íslensku stjórnendurnir að stjórnámálamenn notuðu ekki árangursmælingar til að meta frammistöðu þeirra (81%) og þeim væri ekki umbunað fyrir að ná markmiðum sínum, né heldur væru viðurlög skýr ef markmiðum væri ekki náð. Í rannsókninni kom í ljós að meðal stjórnenda hjá ríkinu væru árangursmælingar notaðar nokkuð til að hlúa að þekkingu og framförum og til að greina vandamál sem þörfuðust athygli. Einnig voru þær notaðar til að meta hvort stjórnendur og undirmenn næðu markmiðum sínum. Stjórnendur á Íslandi virtust nota árangursmælingar í meira mæli en kollegar þeirra í Evrópu (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2015, 31-35).

Samanburður á stjórnstækjum nýskipunar í ríkisrekstri í Evrópu

Ejersbo og Greve (2016) skoðuðu sérstaklega stjórnstækin sem hið opinbera á Norðurlöndunum hafa valið til að framfylgja stefnu um nýja opinbera stjórnun og gerðu samanburð á áherslunum í öðrum hlutum Evrópu. Til samanburðar voru fjórir hópar Evrópulanda; engilsaxnesku löndin (England og Írland), germönsku löndin (Þýskaland, Austurríki og Holland), löndin í Austur-Evrópu (Kroatía, Eistland, Ungverjaland og Litháen) og ríki sem búa við napóleónsku hefðina (Frakkland, Ítalía, Spánn og Portúgal).

Í rannsókninni skiptu þeir fjórtán stjórnstækjum í þrjá hópa; **(1) gæðastjórnun** (viðskiptavina-/notendakannanir, þjónustugáttir, viðmiðunarmælikvarða og sáttmála) **(2) stefnumiðaða stjórnun** (markmið og mælikvarða, árangursstjórnunarsamninga, árangursmatsviðtöl og áhættustjórnun) og **(3) rekstrarstjórnun** (bókhaldskerfi, dreifstýringu ákvarðana varðandi fjárhag, mannauð og árangurstengd laun).

Stjórnstækin eru öll notuð að einhverju leyti í ráðuneytum og stofnunum í Evrópu, Norðurlöndin nota stjórnstækin almennt mest, í samanburði við aðra hluta Evrópu, en þau skera sig úr hvað varðar tæki *rekstrarstjórnunar*. Þá eru margvíslegar tegundir dreifstýringar og árangursmiðuð laun einnig frekar notuð á Norðurlöndunum en í samanburðarhópunum. Á heildina litið eiga Norðurlöndin mest sameiginlegt með Bretlandi. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar er hægt að tala um „norrænt líkan“ hvað varðar notkun stjórnstækja.

Norðurlöndin hafa ekki innleitt hugmyndafræði NPM í heild sinni heldur hafa smám saman byggt stjórn tækin inn í stjórnsýslukerfi sín. Norðurlöndin hafa getað valið og hafnað stjórn tækjum, en Ejersbo og Greve (2016, 141-142) kalla það sveigjanlega nálgun við stjórn tækin. Þegar Norðurlöndin eru borin saman innbyrðis kemur í ljós að tæki á sviði *stefnumiðaðrar stjórnunar* eru mest notuð á Norðurlöndum að Svíþjóð undanskilinni, tæki *rekstrarstjórnunar* eru mest notuð í Svíþjóð, en munurinn milli landa er takmarkaður. Þá er *stefnumiðuð stjórnun* minnst notuð á Íslandi og skortir þá helst áhættustjórnun. Noregur og Ísland nota árangursstjórnunarsamninga minnst Norðurlanda. Þá er mikill munur milli Íslands og Danmerkur hvað varðar þjónustugáttir, en þær eru mest notaðar á Íslandi af Norðurlöndunum (og reyndar meira en að meðaltali í samanburðarhópunum). Mestu munar á stjórn tækjum *rekstrarstjórnunar* milli Íslands og Svíþjóðar, en þau eru flest mikið notuð í Svíþjóð, en fæst í miklum mæli á Íslandi (Ejersbo og Greve, 2016, 141-142).

Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson (2014) setja fram 6 tilgátur m.a. um umbótaviðleitni ríkja og prófa þær með því að skoða innleiðingu ríkja á aðferðum annars vegar nýskipunar í ríkisrekstri og hins vegar ný-webersku leiðarinnar eins og lagahyggju og samhenti stjórnsýslu. Þeir komast að þeirri niðurstöðu að umbótavilji er mikill á Norðurlöndum, langmestur í Finnlandi. Meginniðurstaðan er að þar sem umbótavilji er ríkur hjá hinu opinbera nýti ríki sér báðar leiðirnar. Þá kemur í ljós talsvert samband milli valddreifingar og umbótaviðleitni. Umbótaviðleitnin er mest í Hollandi og mjög mikil á Íslandi og hinum Norðurlöndunum. COCOPS-gögnin styðja tilgátuna um að umbótaviðleitni og valddreifing fari saman, en leiðin er greiðari eftir því sem stjórnendur hafa meira sjálfstæði. Ísland er á svipuðum slóðum og önnur ríki Norður-Evrópu hvað þetta varðar. Þegar umbótaviðleitni á Íslandi er borin saman við önnur lönd í Evrópu kemur í ljós að Ísland sker sig úr, einnig meðal Norðurlanda, að því leyti að aðferðir við stjórnun eru fábreyttari. Á Íslandi ríkir talsverður umbótavilji sem þrífst í valddreifðri stjórnsýslu og líkist því Norður-Evrópu að því leyti, en viðleitnin byggir á fábreyttari aðferðum. Þegar árangur umbóta er skoðaður kemur í ljós að Ísland er í fimmta neðsta sæti af 18 Evrópuríkjum. Samkvæmt niðurstöðunum virðist notkun fjölþættra stjórnunarverkfæra skila bestum árangri og svo virðist sem fábreyttari aðferðir séu notaðar við stjórnun á Íslandi en í öðrum ríkjum, og er árangurinn í samræmi við það. Fylgni er milli undirbúnings og árangurs umbóta og samkvæmt því liggur veikleiki íslenska kerfisins á undirbúningsstiginu. Því hlýtur hlutverk

ráðuneytanna og tengsl þeirra við stofnanir að koma til skoðunar, þar sem hlutverk þeirra er að undirbúa stefnumótun og leiða umbótastarf ásamt tilheyrandi pólitísku starfi í tengslum við umbæturnar (Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2014, 306-312). Þetta bendir til þess að íslenska stjórnvöld ætti að leggja frekari krafta í undirbúning og innleiða stefnumiðaða stjórnun í auknum mæli auk þess að taka upp fjölbreyttari stjórnun.

Hér hefur uppruna og stjórnun nýskipunar í ríkisrekstri verið gerð skil og í næsta kafla verður m.a. skýrt frá því hvernig nýskipan í ríkisrekstri birtist í lagaumhverfi háskóla og stefnu stjórnvalda í málefnum háskólanna.

4 Íslenska háskólakerfið

Í þessum kafla verður íslenska háskólakerfinu lýst og þeim grundvallarbreytingum sem gerðar voru á því í takt við nýskipan í ríkisrekstri og aukna alþjóðavæðingu. Stefnu og framtíðarsýn stjórnvalda verða gerð skil og skýrt frá fjármögnun opinberu háskólanna. Matskerfi opinberra háskóla og framgangskerfið verður kynnt sem og úttektir á því.

4.1 Lög um háskóla

Árið 1997 voru samþykkt á Alþingi rammalög um háskóla, lög nr. 136/1997, en fyrir voru sérstök lög um sérhvern ríkisháskóla. Með lögunum var sjálfstæði háskólanna fest frekar í sessi og dregin fram þau meginskilyrði sem háskólar þyrftu að uppfylla. Með lögunum var opnað á að einkaaðilar gætu starfrækt háskóla að tilteknum skilyrðum uppfylltum og með leyfi frá ráðuneytinu (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 26). Ein helsta breyting laganna var að ráðherra var veitt heimild til að gera samninga til nokkurra ára við háskóla um þjónustu og verkefni og greiðslur ríkisins fyrir þau. Fyrirmynd þessa kom erlendis frá þar sem víða höfðu verið notaðir árangurssamningar sem stjórnþæki fyrir háskóla m.a. til að styðja við aukna rekstrarábyrgð stofnana. Fyrsti samningurinn sem ráðuneytið gerði við háskóla á þessum forsendum var við Háskóla Íslands og tók hann gildi í ársbyrjun 2000. Samningar við aðra skóla fylgdu í kjölfarið (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 28). Mikilvægur hluti laganna var staðfesting fyrir skólana á stjórnunarlegu sjálfstæði sínu og hafði það mikil áhrif á opinberu háskólana hvað varðar stjórnunarlegt frelsi (Jón Torfi Jónasson, 2004)



Mynd 6. Lög og reglur um háskólastarf á Íslandi

Árið 2006 voru lögfest ný rammalög um háskóla, lög nr. 63/2006, og féllu þá lögin frá 1997 úr gildi. Markmið þeirra var meðal annars að bregðast við þeirri fjölgun einkaskóla sem hafði átt sér stað síðan 1997. Setning laganna markaði jafnframt upphaf heildarendurskoðunar löggjafar á sviði menntamála sem stóð fram til ársins 2010. Lögð var aukin áhersla á umbótamiðað gæðaeftirlit og samræmingu prófgráða, til að auka möguleika

nemenda á að stunda hluta af námi sínu í öðrum háskóladeildum, skjóta stoðum undir gagnkvæma viðurkenningu náms og auka þannig möguleika á samstarfi milli háskóla innanlands og erlendis (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 34). Sumarið 2008 tóku gildi lög nr. 85/2008 um opinbera háskóla sem var ætlað að fylgja eftir áðurnefndum rammalögum frá 1997 og 2006 og samræma lög um opinbera skóla við lög um háskóla, nr. 63/2006, sem enn eru í gildi. Eitt af markmiðum lagasetningarinnar var að setja fram meginreglur um innra skipulag og stjórnkerfi opinberra háskóla. Jafnframt var háskólunum falið að setja margvíslegar reglur um innra starf sitt í stað þess að ráðuneytið gerði það. Markmiðið var að gera stjórnun skilvirkari og styðja þannig við stefnu um sjálfstæði háskólanna. Fulltrúum í háskólaráði utan skólans var fjölgað, skipulagi háskólanna var breytt á þann hátt að sjálfstæði deilda var aukið og ýmis verkefni voru flutt frá rektor til forseta fræðasviða, sem nú voru með aukna ábyrgð á fjármálum og rekstri skólans. Þá voru deildarforsetar ráðnir eftir auglýsingu en ekki kjörnir líkt og áður. Með þessu var stjórnsýsla háskólans að nokkru nútímavædd í anda stjórnunarumbóta í öðrum Evrópulöndum (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 35).

4.2 Lög um opinber fjármál

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, tóku gildi 1. janúar 2016. Lögin taka til fjármála hins opinbera í heild, er áhersla lögð á langtímastefnumörkun og styrka og ábyrgja stjórn opinberra fjármála. Lögunum er ætlað að tryggja heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma. Grunnstoðir laganna eru þrjár; fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárlög. Við stefnumörkun í opinberum fjármálum skal ávallt hafa eftirfarandi grunngildi að leiðarljósi og eru þau skilgreind í 6. gr. laganna: Sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögunum er gert ráð fyrir að greinargóð gögn séu reglulega tekin saman til að greina þau áhrif sem stefnumótun skilar og að hægt sé að mæla þann árangur sem stefnt er að (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 14).

4.3 Eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum á Íslandi

Frá því um síðustu aldamót hefur orðið alþjóðleg vakning á sviði gæðamála í háskólastarfi. Flestar þjóðir í Evrópu hafa komið á fót gæðamatsstofnunum til að annast ytra eftirlit með gæðum háskólastarfs, auk þess að byggja upp formlegt innra gæðakerfi. Í þessu samhengi hefur verið stofnað til alþjóðlegra samtaka um gæðamál háskóla, ENQA (e. European

association for quality assurance in higher education) auk fyrrnefnds Bologna-samstarfs, en mikilvægum áfanga var náð árið 2005 þegar menntamálaráðherra aðildarríkja Bologna-ferilsins samþykktu sameiginleg viðmið og leiðbeiningar fyrir innri gæðakerfi háskóla, ytra mat á gæðum háskóla og ytri gæðamatsstofnanir (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 34).

25. febrúar 2009 undirritaði menntamálaráðherra reglur um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum. Í 2. gr. reglnanna segir að markmið þeirra sé að bæta markvisst kennslu og rannsóknir, að stuðla að aukinni ábyrgð skóla á eigin starfi, að tryggja að skilyrði fyrir viðurkenningu menntamálaráðherra á fræðasviðum háskóla séu uppfyllt, setja viðmið um æðri menntun og prófgráður og tryggja samkeppnishæfni háskóla á alþjóðavettvangi. Samkvæmt reglunum er háskólum á Íslandi gert skylt að innleiða formlega stefnu um gæði kennslu og rannsókna og framkvæma innra mat sem feli í sér m.a. kerfisbundna öflun lykilupplýsinga um starfsemi háskólanna. Samkvæmt 6. gr. reglnanna skulu háskólar birta opinberlega og með reglubundnum hætti upplýsingar um öflun lykilupplýsinga og annarra gagna, greiningu og úrvinnslu. Niðurstöðurnar skulu birtar opinberlega ásamt lýsingum á því hvernig innra mat er nýtt til umbóta í skólastarfi. „Um söfnun reglubundinna lykilupplýsinga um starfsemi háskóla skal fjallað í samningum menntamálaráðuneytis við einstaka skóla sbr. 21. grein laga um háskóla nr. 63/2006. Menntamálaráðherra gefur út almenn viðmið um öflun, úrvinnslu og birtingu lykilupplýsinga um starfsemi háskóla.“ (Reglur nr. 321/2009 um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum).

4.3.1 Gæðaráð íslenskra háskóla

Gæðaráð íslenskra háskóla var sett á laggirnar árið 2010. Gæðaráðið er skipað sex erlendum sérfræðingum sem gera úttektir á gæðum náms í íslenskum háskólum. Gæðaráðið hefur sett fram rammaáætlun um eflingu gæða á sviði æðri menntunar á Íslandi (e. Icelandic quality enhancement framework) og birt í sérstakri handbók. Kveður rammaáætlun á um að á fimm ára tímabili skuli fara fram kerfisbundið mat á gæðum háskólastarfs á Íslandi. Matið felst annars vegar í innra mati (sjálfsmati) og hins vegar á ytra mati, sem gæðaráðið gerir (Rannís, e.d.).

4.4 Stefna stjórnvalda í málefnum háskólanna

Þegar stefnumótunarferlið á Íslandi er skoðað birtist stefna stjórnvalda í samstarfsyfirlýsingu, stefnum og áætlunum og gildandi lögum. Stefna stjórnvalda má finna í lögum, þau eru eitt áhrifamesta stjórnunartækið en annað áhrifamikið stefnumótunartæki eru samþykktir ríkisstjórnarinnar (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Opinber stefnumótun er í mörgu tilliti sundurlaust og tilviljanakennt ferli og því fer fjarri að hægt sé að fletta stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum upp í afmörkuðum skjölum, lögum eða stefnuyfirlýsingum. Til að lýsa opinberri stefnumótun á einstökum sviðum er nauðsynlegt að skoða saman yfirlýsingar stjórnvalda, lög og einstakar aðgerðir, en nauðsynlegt er að hafa í huga að sú afstaða sem birtist með beitingu stefnutækja, lögum og aðgerðum getur verið mismunandi samkvæm sjálfri sér (Gunnar Helgi Kristinsson, 2006, 213-214).

Stefna stjórnvalda birtist í viðauka með þingsályktunartillögu til fjárlaga 2019-2023 í viðauka 21 um háskólastig og viðauka 7 um nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar. Viðauki 7 byggist á stefnu og aðgerðaáætlun vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2017-2019 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 197).

4.4.1 Framtíðarsýn og meginmarkmið fyrir háskólastigið

Framtíðarsýn fyrir háskólastigið er að vel menntað fólk byggi nútímalegt þekkingarsamfélag þar sem rannsóknir og þekkingarstarfsemi verði grundvöllur verðmætasköpunar og fjölbreytts atvinnulífs. Íbúar verði færir um að takast á við flóknar samfélagslegar áskoranir og hagnýta öra tækniþróun samfélaginu til heilla. Menntun og rannsóknir styðji við lýðræði, gagnrýna og skapandi hugsun, sjálfbærni og velferð. [...] Meginmarkmið stjórnvalda með starfsemi á háskólastigi er að framsækna og alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknastofnanir og háskólar skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í nútíma þekkingarsamfélagi og til verðmætasköpunar sem byggist á hugviti, nýsköpun og rannsóknum. (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2018, 303-304)

Þrjú markmið eru skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins: 1. Auka gæði náms og námsumhverfis, 2. Styrkja rannsóknastarf í háskólum og umgjörð þess, 3. Auka áhrif og tengsl háskóla í samfélaginu. Þá er mælikvörðum og viðmiðum til að uppfylla markmiðin lýst í þingsályktunartillögunni (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2018, 304-305).

4.4.2 Framtíðarsýn og markmið á sviði nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina

Leiðarljós í stefnu vísinda- og tækniráðs er að fjárfesting í rannsóknum og þróun nái 3% af vergri landsframleiðslu fyrir árið 2024 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 7). Áherslur stjórnvalda hvað varðar nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar miða að markvissri uppbyggingu rannsóknarinnviða, auknum gæðum og skilvirkni háskólastarfs, bættu skattalegu umhverfi og stuðningskerfi rannsókna og nýsköpunar. Ísland verði leiðandi á sviði rannsókna og þekkingar, sé reiðubúið að takast á við samfélagslegar áskoranir, og að verðmætasköpun og velferð borgaranna sé byggð á traustum grunni. Í stefnunni kemur fram að tölulegar upplýsingar, úttektir og greiningar eru mikilvægar til að gera árangur rannsókna og nýsköpunar sýnilegan og eru forsenda grundaðrar stefnumótunar. Lögð er áhersla á að stefnumótun og ákvarðanatöku byggji á rannsóknum, tölfræði og úttektum og sé vel rökstudd. Fjárveitingar ríkisins þurfi enn fremur að byggja á gæðum og mati á árangri. Mælikvörðum og viðmiðum er einnig lýst í stefnunni (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2015, 198-200).

4.5 Rekstur og fjármögnun háskóla

Hvorki lög um háskóla né opinbera háskóla mæla fyrir um að ráðherra móti sérstaka stefnu í málefnum háskólastigsins. Yfirstjórn háskóla er falin háskólaráði og háskólafundur er vettvangur fyrir akademíska stefnumótun innan háskóla. Samkvæmt lögum um háskóla hefur ráðherra þó heimild til að gera samninga við háskóla um helstu áherslur í starfi hvers skóla, með skilmálum um fjárframlög, skilgreiningu á kennslu- og rannsóknastarfsemi og sameiginleg markmið samningsaðila (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 13).

Fram undir 1990 höfðu ráðuneyti töluverð afskipti af innra starfi háskólanna, s.s. starfsmanna- og launamálum, ferðum starfsmanna og skipun prófdómara. Í tengslum við lög um háskóla nr. 131/1990 voru rammafjárveitingar teknar upp, en í þeim fólst að háskólarnir fengu eina upphæð sem þeir sjálfir báru ábyrgð á. Markmiðið með þessu var í anda stefnu ríkisstjórnarinnar um að auka sjálfstæði háskólanna. Þarna voru gerðar grundvallarbreytingar á háskólakerfinu á Íslandi sem fólu í sér nýjar aðferðir og áherslur, margar í takt við nýskipan í ríkisrekstri og aukna alþjóðavæðingu háskóla (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 25).

4.5.1 Samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis við háskóla

Samningar við háskóla voru gerðir til fimm ára, fylgdi hverjum samningi viðauki þar sem starfsemi skólanna var skilgreind nánar og var viðaukinn endurskoðaður árlega. Markmið samninganna var m.a. að auka gagnsæi og eftirlit með rekstri skólanna ásamt því að með reglulegri endurskoðun á viðauka hvers samnings var skólunum og ráðuneyti gert kleift að bregðast jafnóðum við breytingum og sníða rekstur skólanna að þörfum þjóðfélagsins á hverjum tíma (Stjórnarráð Íslands, e.d.-a).

Samningarnir byggðu á lögum um háskóla nr. 63/2006 og lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008. Í viðauka með samningunum var fjallað um stjórn og skipulag, stefnu og framkvæmd, nám og kennslu, rannsóknir, nýsköpun og tækniþróun, mannauð, fjármál, rekstur, tengsl við samfélagið, gæðamál, siðferði, sjálfbærni og ábyrgð, samstarf, upplýsingagjöf og lykiltölur (Stjórnarráð Íslands, e.d.-b). Að auki fjölluðu samningarnir um gæðaeftirlit, upplýsingagjöf og samskipti milli aðila vegna fjárhagslegra þátta og voru eins konar árangurssamningar (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 27).

Ríkisendurskoðun bendir á í skýrslu um rannsóknarframlög til háskóla (Ríkisendurskoðun, 2012, 16-17) að árangursviðmið í samningum við háskólana hafi haft lítil áhrif á fjárveitingar til þeirra, það heyri til undantekninga að árangursmarkmið séu tengd mælanlegum viðmiðum og þar af leiðandi sé ekki ljóst hvaða aðgerða skuli grípa til verði árangur ekki í samræmi við markmið eða væntingar. Er þess heldur ekki getið til hvaða ráða skuli grípa verði árangur ekki í takt við markmið eða væntingar enda torveldi skortur á viðmiðum mat á árangri og gæðum. Ekki liggur fyrir stefna um árangurstengingu fjárveitinga og því þjóna samningarnir fyrst og fremst hlutverki ramma utan um formleg samskipti ráðuneytis og háskóla (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 25-28).

4.5.2 Framlög ríkisins til háskólanna - reiknilíkan

Framlög til háskólanna vegna kennslu, rannsókna og annarra rekstrarþátta eru ákveðin á grundvelli reglna um fjárveitingar til háskóla sem og samninga við háskólana á grundvelli laga nr. 63/2006, um reiknilíkan háskóla. Reiknilíkanið byggir á fjölda ársnemenda í hverjum skóla (sem þreyta próf) miðað við fullt nám. Fyrirkomulagið veitir skólunum aukið vald til nýtingar fjár, en það þarf þó að vera í samræmi við samning við ráðuneytið. Framlög voru mishá eftir fræðasviðum en skólum var heimilt að færa framlög á milli sviða og á milli kennslu og rannsókna. Í árslok 2001 gerðu menntamálaráðuneytið og Háskóli Íslands með sér samning

um rannsóknir og árangurstengda fjármögnun þeirra, á grundvelli reiknilíkans sem skyldi byggt á hlutlægum mælikvörðum. Samkvæmt samningnum myndi ráðuneytið beita sér fyrir auknu framlagi ef mælikvarðarnir sýndu aukna virkni og árangur í rannsóknum. Við endurnýjun samninga við háskólana á árunum 2003-2006 var bætt inn kafla um fjárveitingar ríkisins auk þess sem reglum um uppgjör við skólana á grundvelli nemendatalna var breytt. Ástæða þessa var að sumir skólar höfðu t.a.m. fjölgað nemendum umfram umsamið hámark og kröfðu ráðuneytið um hærri fjárveitingar á þeim forsendum. Í kjölfarið gerði ráðuneytið viðaukasamninga við skólana um hærri framlög vegna fleiri nemenda (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 27).

Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins kemur fram að víða sé pottur brotinn í háskólum í Evrópu hvað varðar fjárhagslega umbun vegna gæða kennslu og rannsókna, nýsköpunar og tengsla við samfélagið. Þar sem kröfur til háskólamenntunar hafa aukist er það jafnframt áskorun fyrir stjórnvöld og háskóla að hanna fjárhagskerfi. Mörg ESB-ríki hafa til endurskoðunar úthlutun fjárveitinga til háskóla með það fyrir augum að auka vægi gæða í kennslu, samtvinnu rannsóknir og kennslu og styrkja tengingu fjárveitinga við gæðakerfi háskóla. Samkvæmt ESB eru mörg ríki í Evrópu að endurskoða úthlutun fjárveitinga til háskóla og móta hugmyndir að reiknilíkani er byggir á árangurssamningum og tengist til dæmis gæðamati háskóla (European Commission, 2017). Samkvæmt nýlegri könnun Samtaka evrópskra háskóla (EUA) fer áhersla á gæði kennslu mjög vaxandi í evrópskum háskólum (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015, 34).

Haustið 2017 hófst í mennta- og menningarmálaráðuneytinu vinna við endurskoðun á reglum um fjárveitingar til háskóla nr. 646/1999 (reiknilíkan). Meginmarkmið með vinnunni er að styðja betur við gæðastarf háskóla með því að byggja inn í reiknilíkanið fjölbreyttari hvata og auka áherslu á útkomu háskólastarfs (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2018, 303). Reiknilíkanið á Íslandi er einnig í endurskoðun og áætlað að taka upp nýtt líkan á árunum 2019-2022 (*Ársskýrsla 2017: Mennta- og menningarmálaráðherra*, e.d.).

4.5.3 Ársáætlanir í tengslum við lög um opinber fjármál

Árið 2016 með gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál var tekið upp nýtt verklag í tengslum við fjármögnun og rekstur opinberu háskólanna. Samkvæmt 31. gr. laganna skulu ríkisaðilar „á hverju ári móta stefnu fyrir starfsemi sína fyrir a.m.k. næstu þrjú ár. Í stefnunni skal m.a. greina frá markmiðum og almennum áherslum og hvernig þeim verði náð með tilliti

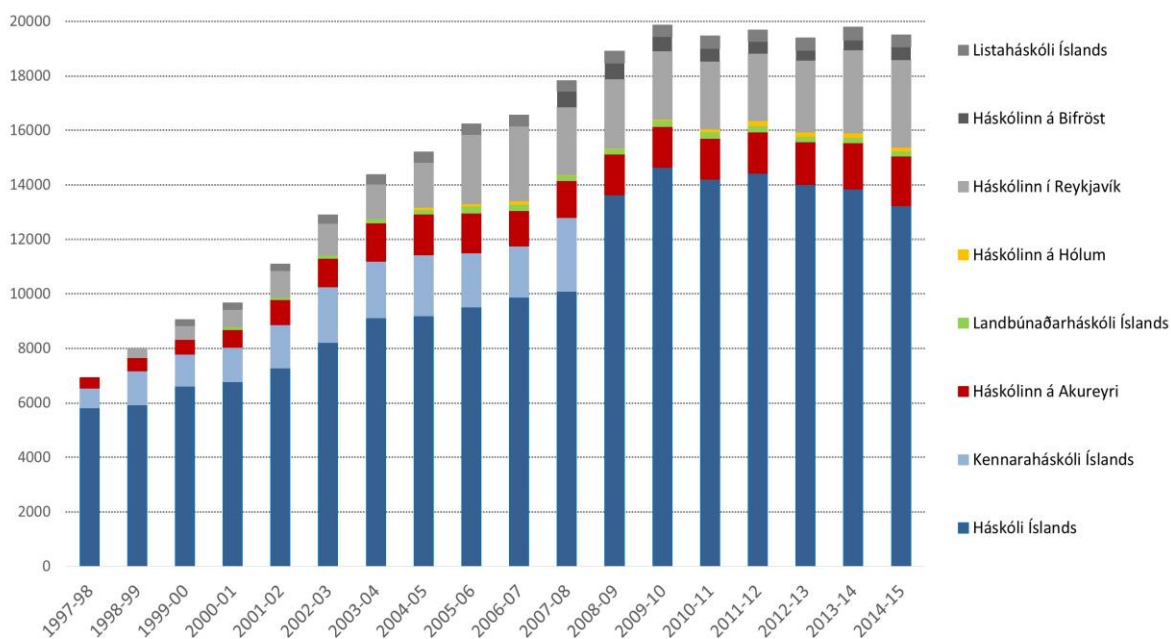
til áætlaðra fjárveitinga. Gera skal grein fyrir mælikvörðum og viðmiðum sem lögð eru til grundvallar mati á árangri starfseminnar og niðurstöðum slíks mats fyrir næstliðin ár.“ Samkvæmt 32. gr. laganna skulu ríkisaðilar „eftir að frumvarp til fjárlaga hefur verið lagt fram leggja fyrir hlutaðeigandi ráðherra áætlun um starfsemi sína fyrir komandi fjárlagaár þar sem rekstur er lagaður að fjárveitingum. Jafnframt skal sýna markmið starfseminnar og þá mælikvarða sem beitt er við mat á árangri.“ (Lög um opinber fjármál nr. 123/2015).

4.5.4 Deililíkan Háskóla Íslands

Háskóli Íslands skiptir ríkisframlagi eftir svonefndu deililíkani. Samkvæmt deililíkaninu skiptist fjárveiting til fræðasviða eftir árangri í kennslu og rannsóknum, m.a. þreyttum einingum, brautskráningum, rannsóknarstigum og sjálfsaflafé. Fjárveiting sem rennur til fræðasviðanna er hugsuð til að mæta kostnaði við kennslu og rannsóknir og þar veita laun kennara til kennslu og rannsókna þyngst. Samanlögð niðurstaða úr deililíkani fyrir árin 2010-2016 sýnir að kennsluhluti líkansins er langviðamestur eða að jafnaði um 58% á meðan rannsóknir eru réttur fjórðungur (Háskóli Íslands, e.d.-a, 8-9).

4.6 Opinberu háskólarnir

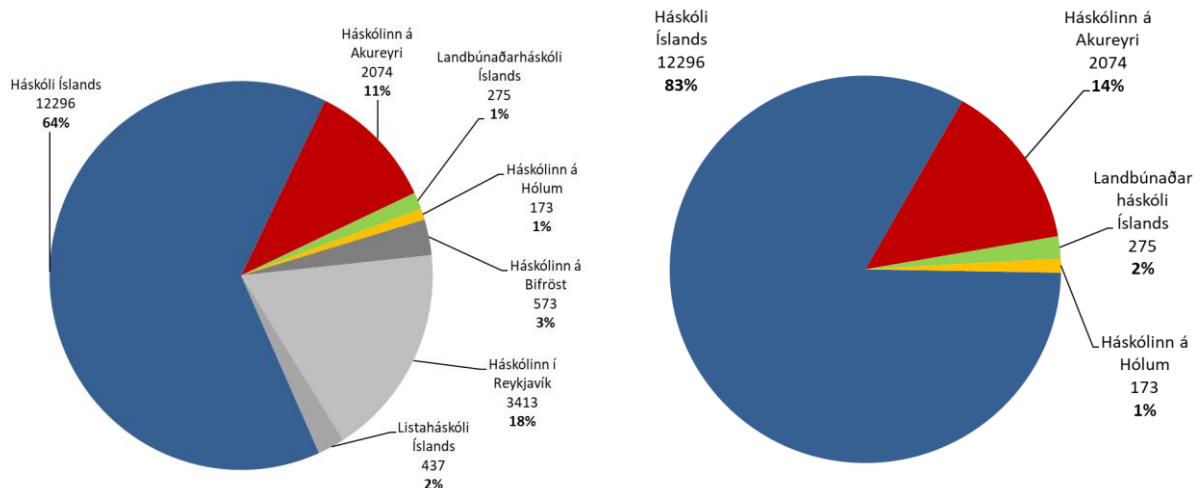
Háskólar á Íslandi eru sjö talsins, fjórir eru opinberar stofnanir en þrjár sjálfseignarstofnanir. Á mynd 7 sést fjölgun háskólanemenda um og upp úr síðustu aldamótum, í kjölfar setningar



Mynd 7. Nemendur á háskólastigi 1997-2014

rammalaga nr. 136/1997, sem voru eins og áður sagði sett með það að markmiði að fjölga háskólanemum (sjá einnig mynd 2 í kafla 2.5.2). Opinberu háskólarnir eru aðgreindir með litum á myndinni. Kennaraháskóli Íslands sameinaðist Háskóla Íslands 2008 eins og lýst var í kafla 2.5 (Hagstofa Íslands, e.d.-a, e.d.-b, e.d.-d).

Í október 2017 voru 77% háskólanema á Íslandi í námi við opinberu háskólanna, en 64% háskólanema á Íslandi voru í námi við Háskóla Íslands eins og sjá má á mynd 8.



Mynd 8. Háskólanemendur á Íslandi og nemendur í opinberu háskólunum 2017

Háskólinn í Reykjavík er fjölmennastur einkareknu háskólanna, en 18% nemenda háskólum á Íslandi stunduðu nám við hann haustið 2017 (Ársskýrsla 2018: Listaháskóli Íslands, e.d.; Háskóli Íslands, 2018a; Reykjavik University: Annual report 2017, e.d.; Álfheiður Marínósdóttir, kennslustjóri Landbúnaðarháskóla Íslands, munnleg heimild, tölvupóstur, 16.08.2019; Erla Björk Örnólfsdóttir, rektor Háskólans á Hólum, munnleg heimild, tölvupóstur, 16.08.2019).

Af nemendum við opinberu háskólana eru 83% við Háskóla Íslands og 17% við háskólana á landsbyggðinni.

Allir háskólar á Íslandi bjóða upp á nám á grunn- og meistarastigi, Háskóli Íslands útskrifar nemendur með dokstorsgráðu, en Landbúnaðarháskóli Íslands hefur einnig skilyrta heimild frá mennta- og menningarmálaráðueyti til að bjóða upp á doktorsnám í samvinnu við Háskóla Íslands (Reglur um doktorsnám við Landbúnaðarháskóla Íslands, 2017).

Tafla 1. Nemendur og brautskráningar 2017

| 2017 | Háskóli Íslands | Háskólinn á Akureyri | Landbúnaðarháskóli Íslands | Háskólinn á Hólum |
|---------------------------------|-----------------|----------------------|----------------------------|-------------------|
| Nemendur | 12296 | 2074 | 275 | 173 |
| í grunnnámi | 7611 | 1563 | 133 | 110 |
| í meistaranámi | 3037 | 279 | 26 | 10 |
| í doktorsnámi | 603 | 0 | 2 | |
| í viðbótarnám á meistarastigi | 1033 | 75 | | |
| í diplomanámi á grunnstigi | | 157 | | 53 |
| í námi á framhaldsskólastigi | | | 114 | |
| Brautskráningar | 3004 | 367 | 61 | 74 |
| úr grunnnámi | 1558 | 247 | 29 | 40 |
| úr meistaranámi | 421 | 65 | 7 | 1 |
| úr doktorsnámi | 59 | - | - | - |
| úr viðbótarnámi á meistarastigi | 385 | 52 | | |
| úr diplomanámi á grunnstigi | | 3 | | 33 |
| úr námi á framhaldsskólastigi | | | 33 | |

Landbúnaðarháskóli Íslands býður einnig upp á nám á framhaldsskólastigi. Sjá töflu 1 (*Ársskýrsla 2018: Listaháskóli Íslands*, e.d.; Háskóli Íslands, 2018a; *Reykjavík University: Annual report 2017*, e.d.; Álfheiður Marínósdóttir, kennslustjóri Landbúnaðarháskóla Íslands, munnleg heimild, tölvupóstur, 16.08.2019; Erla Björk Örnólfsdóttir, rektor Háskólans á Hólum, munnleg heimild, tölvupóstur, 16.08.2019).

4.6.1 Stefna opinberu háskólanna

Háskólarnir setja sér stefnu hver fyrir sig í samræmi við lög eins og fram kom í kafla 4.4.

Stefnu Háskóla Íslands 2016-2021 er skipt í fjóra hluta:

- Rannsóknir
- Nám og kennsla
- Virk þátttaka í íslensku samfélagi
- Mannauður

Í hverjum flokki eru sett fram markmið og aðgerðir í tengslum við hvern og einn þeirra. Í stefnunni eru birtir 3-4 lykilmælikvarðar í hverjum hluta, en mælanleg markmið eru ekki birt (Háskóli Íslands, e.d.-b).

Háskólinn á Akureyri hefur gildandi stefnu árin 2018-2023. Stefnunni er skipt í 4 flokka:

- Rannsóknir og nýsköpun
- Nám
- Samfélagsleg ábyrgð
- Innra starf og mannauður

Í stefnunni er markmiðum, aðgerðum og mælikvörðum lýst (Háskólinn á Akureyri, e.d.).

Í stefnu Háskólans á Hólum 2016-2020 er áhersla á meginstoðir skólans sem sagðar eru þrjár:

1. Hlutverk
2. Nám og kennsla
3. Rannsóknir

Í stefnunni er lögð áhersla á að efla tengsl milli skólans og atvinnulífsins, að styrkja ímynd skólans og draga aukna athygli að skólanum í fjölmiðlum (Háskólinn á Hólum, e.d.-b).

Landbúnaðarháskóli Íslands hefur í gildi nýja stefnu sem var birt í júlí 2019 og er til fimm ára. Í stefnunni er tekið fram hvernig hún tengist markmiðum ríkisstjórnarinnar. Hlutverki skólans og sérstöðu á sviði sjálfbærrar nýtingar auðlinda, umhverfis og matvælaframleiðslu eru gerð skil og framtíðarsýn á sömu nótum. Áherslur í starfi eru að:

- Stuðla að nýsköpun og verðmætasköpun
- Sækja fram á sviði rannsókna og þróunar
- Þjóða framsækið og virðisaukandi nám
- Tryggja skilvirka nýtingu innviða
- Efla mannauð og liðsheild
- Tryggja traust og gott orðspor

Í stefnunni koma fram áherslur skólans og aðgerðir auk þess sem markmið og mælikvarðar varðandi þær eru sett fram (Landbúnaðarháskóli Íslands, e.d.).

Stefnur allra háskólanna samræmast markmiðum stjórnvalda um að auka gæði náms og námsumhverfis, styrkja rannsóknastarf í háskólum og umgjörð þess og auka áhrif og tengsl háskóla í samfélaginu sem lýst er í kafla 4.4.1.

4.6.2 Samstarf milli háskóla

Samstarfsnefnd háskólastigsins

Samstarfsnefnd háskólastigsins hefur starfað frá árinu 1990 og starfar nú skv. 26. gr. laga um háskóla nr. 63/2006 (Háskóli Íslands, e.d.-d). Í nefndinni sitja rektorar háskólanna á Íslandi. Hlutverk nefndarinnar er að fjalla um sameiginleg málefni háskólanna og hún er jafnframt vettvangur samráðs og samstarfs í þágu sameiginlegra markmiða um gæði háskólamenntunar og rannsókna. Nefndin er aðili að Samtökum norrænna háskóla (NUS) og Samtökum evrópskra háskóla (EUA) (Samstarfsnefnd háskólastigsins, 2010).

Samstarf opinberu háskólanna

Mennta- og menningarmálaráðherra gaf úr stefnu um samstarf opinberra háskóla árið 2010. Í stefnunni felst að stjórnvöld „vilja standa vörð um starfsemi opinberu háskólanna með því að stofna samstarfsnet þeirra og efna til stóraukins samstarfs, með hugsanlega sameiningu í huga. Markmið stefnunnar er þríþætt. 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 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010). Á grundvelli stefnunnar var sett á laggirnar verkefni með sama heiti, sem er hýst á vísinda- og nýsköpunarsviði Háskóla Íslands (Samstarf opinberu háskólanna, e.d.).

4.6.1 Vísindanefnd opinberu háskólanna

Hlutverk vísindanefndar opinberra háskóla er að þróa matskerfi opinberra háskóla í samráði við hagaðila. Hún skal skipuð fimm fulltrúum frá helstu fræðasviðum við opinberu háskólana, að minnsta kosti einn þeirra skal vera frá öðrum háskóla en Háskóla Íslands. Nefndin skal skila tillögum til matskerfisnefndar varðandi breytingar á kerfinu. Eitt af hlutverkum nefndarinnar er að taka þátt í flokkun íslenskra vísindatímarita eftir gæðum (Háskóli Íslands, 2016, 8).

4.6.2 Matskerfi opinberra háskóla

Til grundvallar mati á störfum akademískra starfsmanna er svokallað matskerfi opinberra háskóla sem gekk í gildi í janúar 2010, en kerfið byggist á samkomulagi milli Félags prófessora við opinbera háskóla, fjármálaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis og háskólanna sjálfra frá árinu 2009 (Matskerfisnefnd opinberra háskóla, 2011). Samkvæmt

samkomulaginu er það hlutverk vísindanefndar opinberra háskóla að gera tillögu til matskerfisnefndar um breytingar á kerfinu (Félag prófessora við ríkisháskóla, e.d.). Mat á störfum nær til rannsókna, kennslu, stjórnunar, þjónustu og fleiri þátta.

Vísindanefnd opinberra háskóla hóf heildarúttekt á matskerfinu 2015 og lauk henni í lok árs 2018. Nefndin lagði í kjölfarið ekki til verulegar breytingar á kerfinu, en gerðar voru fáeinar breytingar vegna ytri aðstæðna og þróunar (Háskóli Íslands, 2018b).

Árlegt framtal starfa

Samkvæmt matskerfi opinberra háskóla ber akademískum starfsmönnum hjá opinberu háskólunum að skila árlegu framtali starfa til að fá skráð stig fyrir sín störf. Við Háskóla Íslands er akademísku starfsfólki einnig gert að skila árlegri kennsluferilskrá til að geta fengið skráð kennlustig. Störf akademískra starfsmanna eru metin út frá rannsóknum, kennslu, stjórnun, þjónustu og fleiri þáttum. Rannsóknir eru í meginatriðum metnar á birtingarvettvangi ritverks og ritrýni, en einnig er lagt mat á dreifingu, aðgengi og áhrif ritverka. Kennsla er metin m.t.t. virkni og gæða, m.a. í birtu kennsluefni, nýsköpun í kennslu og leiðsögn nemenda í framhaldsnámi. Stjórnun og nefndarseta eru einnig metin samkvæmt matskerfinu auk þjónustu ýmiss konar, s.s. skipulagningu alþjóðlegra ráðstefna, álitserða og fræðsluefnis fyrir almenning svo dæmi séu tekin (*Matskerfi opinberra háskóla*, e.d.).

Starfsmenn í Félagi háskólakennara og starfsmenn í Félagi prófessora við ríkisháskóla leggja fram skýrslu um störf sín fyrir 1. febrúar ár hvert. Störf kennara og sérfræðinga eru metin til stiga samkvæmt matsreglum opinberu háskólanna og fer röðun í launaflokk eftir stigafjölda. Skýrslan gildir jafnframt sem umsókn um greiðslu úr vinnumatssjóði og ritlauna- og rannsóknasjóði. Greitt er úr sjóðnum 1. september og við úthlutun er litið til fjölda rannsóknarstiga. Röðun í launaflokka er jafnframt endurskoðuð (*Leiðbeiningar um framtal starfa (ársmat og grunnmat) og fylgigögn*, e.d.).

Nokkrir vinnumatssjóðir eru starfræktir sem byggja á matskerfi opinberra háskóla. Meðlimir í Félagi háskólakennara, en í því félagi eru háskólamenntaðir starfsmenn Háskóla Íslands og tengdra stofnana (Félag háskólakennara, 2018b) sem skila vinnumatsskýrslu geta fengið úthlutað úr vinnumatssjóði félagsins (Félag háskólakennara, 2018b). Meðlimir í Félagi prófessora við ríkisháskóla eiga kost á að fá úthlutað úr ritlauna- og rannsóknasjóði prófessora og fleiri sjóðum fyrir árangur í rannsóknum á liðnu almanaksári og er umsókn í

sjóðinn háð því að vinnumatsskýrslu sé skilað inn (Félag prófessora við ríkisháskóla, 2017). Þá eiga meðlimir í Félagi háskólakennara við háskólann á Akureyri sem falla undir matskerfi kennara einnig kost á úthlutun úr vinnumatssjóði félagsins (Reglur nr. 1352/2011 um vinnumatssjóð Háskólans á Akureyri).

Stigakerfi matskerfisins

Matskerfinu er skipt upp í fjóra hluta: A Rannsóknir, B Kennsla, C Stjórnun og D Þjónusta. Kaflinn um rannsóknirnar hefur fengið ítarlegasta útfærslu.

Rannsóknir

Mat á rannsóknum byggist fyrst og fremst á fjölda birtinga, en grundvallarhugmyndin er sú að fjöldi birtinga endurspegli gæði. Rannsóknir sem birtast á vettvangi þar sem gerðar eru strangar fræðilegar kröfur um innihald eru taldar hafa þegar verið metnar með tilliti til gagnaöflunar, frumleika og framlags til þekkingarsköpunar. Ritrannsóknarferli útgefandans skiptir öllu máli (Háskóli Íslands, 2016, 12).

Mat á rannsóknum er í 12 matsflokkum. Það er að mestu byggt á birtingarvettvangi ritverks, þannig er litið á að efni sem birtist á vettvangi sem gerir strangar fræðilegar kröfur sé metið með tilliti til efnisöflunar, frumleika og framlags til nýrrar þekkingar. Einnig vegur hvernig útgefendur haga ritrýni. Enn fremur er lagt mat á dreifingu, aðgengi og áhrif ritverka. Alþjóðleg viðmið um gæði vísindaverka byggja á ákveðnum stigum sem markast af áhrifastuðli (e. impact factor) þeirra rita sem birt er í. Flest stigin fást með birtingu í svokölluðum ISI-tímaritum (e. Institute for scientific information), alþjóðlegum vísindatímaritum sem eru skráð í gagnagrunna á vegum Thomson Reuters. Vægi fræðibóka er metið út frá stigveldi forlaga sem lúta sams konar viðmiðum. Innan ISI-kerfisins er frekara stigveldi. Tímarit með hæsta áhrifastuðulinn eru flokkuð sem afburðatímarit og vægi tímaritanna minnkar eftir því sem stuðullinn lækkar. Við mat á íslenskum tímaritum er lögð áhersla á að vinnubrögð þeirra samræmist því sem þekkist á alþjóðavettvangi og því er einnig tekið mið af Thomson Reuter. Samkvæmt matskerfinu fást allt að 100 stig fyrir ritrýnda útgáfu hjá virtustu vísindaförlögum heims og allt að 75 stig fyrir alþjóðlega, ritrýnda útgáfu. Færri stig fást fyrir birtingu í íslensku tímaritunum eins og í bókum gefnum út af erlendum förlögum eða hæst metnu ISI-tímaritunum. Fræðibækur á íslensku telja til rannsóknarstiga en eru lágt metnar. Ekki fást stig fyrir óritrýndar bækur og greinar sem

birtast í alþýðlegum ritum. Þá fást fáein stig fyrir fyrirlestra og veggspjöld, ritstjórn, skýrslur, ritdóma, þýðingar og námsefnisgerð. Þá fást stig í flokki nýsköpunar og yfirfærslu þekkingar, en hann nær t.a.m. yfir sprotafyrirtæki, hugbúnaðargerð, birt og veitt einkaleyfi og nýsköpun í listum (*Matskerfi opinberra háskóla, e.d.*).

Kennsla

Kennsluhluti matskerfisins er öllu einfaldari. Lagt er mat á virkni í kennslu, m.a. í birtu kennsluefni. Fullt starf í kennslu gefur 10 stig á ári burt séð frá gæðum kennslu, en mest 60 stig eru veitt fyrir kennslurit og leiðsögn stúdenta. Andmæli er metin til stiga og unnt er að fá stig fyrir nýsköpun í kennslu (*Matskerfi opinberra háskóla, e.d.*).

Stjórnun

Lagt er mat á tiltekin stjórnunarstörf sem einkum eru á vegum háskólanna eða fræðasviða, en stjórnun á vegum deilda er alla jafna undanskilin. Flest stig fá rektor, aðstoðarrektor, fræðasviðsforseti og deildarforseti/deildarformaður (*Matskerfi opinberra háskóla, e.d.*).

Þjónusta

Lagt er mat á ýmis störf er falla undir þjónustu og fræðslu fyrir almenning sem akademískir starfsmenn sinna í krafti sérþekkingar sinnar (*Matskerfi opinberra háskóla, e.d.*).

4.6.3 Ráðningar og framgangur

Opinberu háskólarnir setja sér reglur hver fyrir sig um framgang og ótímabundna ráðningu starfsmanna og styðjast við stigagjöf matskerfis opinberu háskólanna.

Árið 2001 voru í fyrsta sinn innleiddar framgangsreglur sem gerðu kröfur um stigalágmörk til akademísku framgangs í Háskóla Íslands. Í framgangsreglum er tilgreindur lágmarksstigafjöldi í rannsóknum, kennslu og heildarstigum, auk lágmarksfjölda rannsóknarstiga úr flokkum matskerfisins (Reglur nr. 569/2009 fyrir Háskóla Íslands).



Mynd 9. Framgangsferli Háskóla Íslands

Ferli framgangs við Háskóla Íslands er þannig háttað að starfsmanni ber að leita eftir forkönnun á stigum hjá vísindasviði Háskólans og þegar forkönnun liggur fyrir getur

starfsmaður lagt fram umsókn. Umsókn um framgang fer fyrir dómnefnd fræðasviðs, en á hverju fræðasviði er starfandi föst þriggja manna nefnd sem rektor skipar til þriggja ára í senn. Fyrir hvert framgangsmál er skipaður sérfræðingur á viðkomandi sviði. Hlutverk dómnefndar er að meta hvort umsækjendur uppfylli lágmarksskilyrði og að meta árangur og virkni umsækjenda í starfi. Rektor skipar jafnframt framgangsnefnd Háskóla Íslands sem í eiga sæti einn fulltrúi tilnefndur af hverju fræðasviði auk eins án tilnefningar sem skal vera formaður. Dómnefnd fræðasviðs veitir framgangsnefnd Háskólans álit um hvort mælt er með að framgangur verði veittur og sendir tilheyrandi greinargerð og umsagnir sérfræðinga. Framgangsnefnd metur umsóknir á grundvelli fyrirliggjandi gagna og reglna og gerir á grundvelli þess mats tillögu til rektors um hvort veita beri framgang. Ef niðurstaða nefndarinnar er að ekki beri að veita framgang skal hún rökstyðja niðurstöðu sína og veita umsækjanda allt að 14 daga andmælarétt. Stigagjöf byggir á matskerfi opinberra háskóla. Rektor veitir framgang samkvæmt reglunum (Reglur nr. 263/2010 um framgang og ótímabundna ráðningu akademískra starfsmanna við Háskóla Íslands).

Framgangur innan stöðuheita er samofinn launakerfinu og matskerfinu, en innan akademísku staðanna er einnig hægt að færast milli launaflokka og innan stöðuheita en byggist sá framgangur m.a. á stigakerfi matskerfisins (Félag háskólakennara, 2018a; Félag prófessora við ríkisháskóla, e.d.).

Í samræmi við 31. gr. reglna fyrir Háskóla Íslands er upphafleg ráðning akademískra starfsmanna að jafnaði tímabundin til fimm ára, hvort sem um er að ræða fullt starf eða hlutastarf. Ýmist getur verið um að ræða nýráðningar eða fastráðningu háskólakennara í akademíska stöðu.

Við ótímabundnar ráðningar leitar rektor umsagnar viðkomandi deildar og sendir forseti fræðasviðs umsögn til framgangsnefndar, hún gerir tillögu til rektors sem tekur ákvörðun að fenginni tillögu nefndarinnar (Reglur nr. 263/2010 um framgang og ótímabundna ráðningu akademískra starfsmanna við Háskóla Íslands).

4.6.4 Úttekt gæðaráðs íslenskra háskóla á matskerfi opinberra háskóla

Gæðaráð íslenskra háskóla gerði úttekt á matskerfinu árið 2017. Skýrsluhöfundar benda þar á að matskerfið geti aukið álag og fjalla um í því samhengi hversu lítið er um akademískar stöður á landinu vegna smæðar. Þar sem framgangskerfið sé samtvinnað matskerfinu skapi

það álag og samkeppni milli nýdoktora í deildunum sem keppast um fáar stöður sem standa til boða í íslenska háskólakerfinu.

Höfundar skýrslunnar undirstrika hversu öflugt hvatakerfi matskerfið er fyrir stjórnendur í opinberu háskólunum til að fjölga birtingum í alþjóðlegum tímaritum innan háskólakerfisins en nánast engin hvatning sé til kennslu eða þjónustu. Það sé sem sagt ekkert tæki tiltækt fyrir stjórnendur til að hvetja starfsfólk til að uppfylla starfsskyldur sínar, innleiða gæðakennslu og hafa þýðingarmikil áhrif á samfélagið.

Þá telja höfundar að hliðarverkun matskerfisins sé að það auki samstarfsrannsóknir þar sem þær vegi meira en einstaklingsrannsóknir og fræðimennska.

Þá er bent á að stefna og framtíðarsýn opinberu háskólanna sé mismunandi og lagt til að matskerfið ætti heldur að miðast út frá hverri stofnun frekar en að reyna að sníða opinberu háskólunum fjórum sama stakkinn.

Í skýrslunni er varað við því að gera kennsluþáttinn að refsingu líkt og kennarar sem rætt var við upplifðu að matskerfið og samtvinnun þess við umbunarkerfi innan skólana gerði. Kerfið refsir þeim sem hafi unun af kennslu með því að greiða ekki aukagreiðslu, það gæti haft áhrif á rétt þeirra til námsleyfistöku og rýrt möguleika til framgangs. Einnig geti fækkun birtinga t.a.m. bent til umfangsmikils alþjóðlegs samstarfs á grunnstigum verkefnis. Því er lagt til að horfið verði frá samtvinnun matskerfisins við umbunarkerfi innan háskólanna og að frekar verði innleidd hvatakerfi til að bæta kennslu og tengsl við samfélagið. Að auki er bent á að tilurð kerfis sem virðist ekki meta virði kennslu geti skaðað háskólakerfi alvarlega.

Höfundar benda að lokum á að gera þurfi umbætur á kerfinu svo það geti staðið sem almennilegt verkfæri til að styðja við bæði magn og gæði rannsókna (Bull, Gelles, Sandström og Yngve, 2017).

Vísindanefnd opinberu háskólanna hefur sent Matskerfisnefnd opinberu háskólanna minnisblað frá 19.12.2018 þar sem fram kemur að nefndin líti svo á að áhersla verði lögð á að finna leiðir til þess að umbuna sérstaklega fyrir kennslu og samfélagsvirkni en slík umbunarkerfi þurfi að þróa á vettvangi hvers háskóla fyrir sig í samræmi við stefnur og fjárhagslegt svigrúm (Háskóli Íslands, e.d.-c).

Hér hefur íslenska háskólakerfinu verið lýst og í næsta kafla verður fjallað um niðurstöður viðtala við stjórnendur hjá opinberu háskólunum um áhrif árangursstjórnunar á háskólastarf.

5 Niðurstöður

Hér verða birtar niðurstöður viðtala sem tekin voru við sjö stjórnendur hjá opinberu háskólunum þar sem þeir voru spurðir um innleiðingu og umgjörð árangursstjórnunar ásamt eftirfylgni í þeirra stofnun. Spurt var um áhrif árangursstjórnunar í tengslum við stefnumótun og í tengslum við matskerfi rannsókna (sjá viðtalsvísi í viðauka). Viðmælendur voru einn stjórnandi frá hverjum skóla á landsbyggðinni og fjórir frá Háskóla Íslands (sjá nánar í kafla 1.2).

5.1 Stefnumótun og innleiðing árangursstjórnunar

Stjórnendur hjá opinberu háskólunum voru spurðir um innleiðingu árangursstjórnunar í tengslum við stefnumótun, s.s. vinnslu árangursmælikvarða og markmiða, hvort gerður væri greinarmunur á afrakstri (e. output) og áhrifum (e. outcomes) og hvernig eftirfylgni væri háttað. Þá var spurt um umbun fyrir góðan árangur og hvort stjórnendur teldu að árangursstjórnun hefði hvetjandi áhrif.

Háskólarnir fjórir hafa allir sett sér markmið um árangur í tengslum við stefnumótun, en eftirfylgni er óformleg hjá háskólunum á landsbyggðinni. Háskóli Íslands er fremstur í flokki, en við innleiðingu HÍ21, stefnu Háskóla Íslands 2016-2021, var notast við annars konar verklag við innleiðingu heildarstefnu en áður hefur verið. Innleiðingin var mun markvissari og sú nýbreytni var tekin upp að við stefnumótunina voru samtímis sett markmið tengd afrakstri og áhrifum. Eftirfylgni hefur einnig verið formgerð og lykilaðilar hafa fylgt eftir og endurskoðað mælikvarða árlega á svokölluðum akkerisfundum. Ekki er sérstök umbun veitt fyrir góðan árangur í háskólunum, en stýrihópur með HÍ21 hjá Háskóla Íslands hefur yfirsýn um frávík, getur grafist fyrir um orsakir og stutt við verkefni eða gert nauðsynlegar ráðstafanir.

Stjórnendur hjá Háskóla Íslands voru mjög jákvæðir í garð árangursstjórnunar og þess vinnulags sem fylgir í tengslum við stefnumótun. Töldu þeir mikla meðvitund innan skólans um mikilvægi árangursstjórnunar.

Árangursstjórnun hefur gerbreytt vinnulaginu við innleiðingu stefnunnar, auðvitað var það ekki bara árangursmælikvarðarnir heldur allt vinnulagið, en það er háð því að við höfum mælikvarðana.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Alls staðar er fólk að reyna að bæta áætlanagerð og það er ofsaleg meðvitund um hvað notkun árangursmælikvarða er mikilvæg.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Stjórnendur háskólanna á landsbyggðinni sem rætt var við voru að mestu jákvæðir í garð árangursstjórnunar í tengslum við stefnumótun skólanna og að starfsfólk sæi í meiri mæli kosti þess að tileinka sér aðferðirnar, en markmiðasetning og formleg eftirfylgni eru skemmra á veg komnar hjá háskólunum á landsbyggðinni.

Sú gagnrýni heyrðist frá stjórnendum á landsbyggðinni að formlegt utanumhald skorti og auk þess væri vinnan við árangursmatið tímafrek, þá teldi starfsfólk mælikvarðana í mörgum tilfellum ekki hentuga til að mæla áhrif aðgerða. Þrátt fyrir að vilji væri til staðar þá væri ekki mikið svigrúm til að sinna vinnu við mælingar og eftirfylgni. Yfirvöld færu fram á aukna skrifinnsku, t.a.m. vegna stefnumótunar í tengslum við lögin um opinber fjármál, sjálfsmatsskýrslur deilda og annað gæðamat á vegum hins opinbera.

Það er ekki það að fólk vilji ekki bæta hlutina heldur þarf fólk að hafa tíma.

(Stjórnandi hjá háskóla á landsbyggðinni)

Þá kom fram hjá stjórnendum í háskólunum á landsbyggðinni að þeir töldu viðmiðagreiningu (e. benchmarking) innan opinbera háskólakerfisins skorta, ekki væru skýr viðmið til staðar fyrir háskólakerfið eða opinberu háskólana í heild og auk þess gætu háskólarnir á landsbyggðinni einungis borið saman starfsánægju sín á milli en hefðu ekki samanburð við Háskóla Íslands þar sem hann tekur ekki þátt í starfsánægjukönnun Sameykis um stofnun ársins líkt og hinir opinberu háskólarnir. Háskóli Íslands gerir samanburð milli deilda og notar viðmiðagreiningar frá erlendum háskólum.

5.2 Matskerfi opinberra háskóla

Líkt og með árangursstjórnun í tengslum við stefnur skólanna og aðgerðir í tengslum við þær voru stjórnendur sem rætt var við hjá Háskóla Íslands almennt jákvæðari í garð matskerfisins en stjórnendur á landsbyggðinni. Stjórnendur hjá Háskóla Íslands voru sammála um að árangursstjórnunarkerfið hefði átt stóran þátt í að gera skólann að rannsóknarháskóla. Matskerfi opinberra háskóla er þó umdeilt og skiptar skoðanir voru á því meðal viðmælenda.

Stjórnendur voru sammála um nokkra galla á kerfinu, þar vegur þyngst misræmi í vægi kennslu og rannsókna á kostnað kennslu. Mat á öðrum þáttum en rannsóknum svo sem

samfélagsvirkni skorti einnig og væri auk þess á skjön við stefnumið háskólanna um tengsl við samfélagið.

Stjórnandi hjá háskóla á landsbyggðinni taldi matskerfið afleitt sem árangursstjórnunarkerfi og líkti því heldur við framleiðslustjórnunarkerfi þar sem það einblíndi einungis á framleiðni en ekki gæði. Stjórnendur hjá Háskóla Íslands voru þó sannfærðir um þau jákvæðu áhrif sem matskerfið hefði haft til þessa:

Matskerfið hefur verið umdeilt en hefur klárlega ýtt skólanum í að verða alvöru rannsóknarháskóli, það var skýlaus krafa að það eru svona rannsóknir sem við viljum að birtist í svona tegund af ritum [...] sú breyting hefði ekki orðið ef sú krafa hefði ekki verið svona augljós og bundin við kjör hvers og eins.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Annar stjórnandi hjá Háskóla Íslands var einnig mjög fylgjandi matskerfinu og sagði það eitt áhrifamesta árangursmælingakerfi sem þekktist:

Grunnlaunin þín ákvarðast af þessum árangri og svo færðu árlega launaumbun, og þú færð ekki framgang nema þú standir þig vel samkvæmt þessu kerfi og þú færð eiginlega enga styrki nema þú standir þig vel samkvæmt þessu kerfi og þú færð ekki rannsóknaleyfi nema þú standir þig vel út frá þessum mælikvörðum sem þarna eru, þannig að það er svo rosalega margt sem hangir á spýttunni.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Stjórnendur nefndu einnig að matskerfið hefði aukið rannsóknarvirkni háskólakennara og að það ætti sinn þátt í þeirri staðreynd að birtum greinum í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum hefði fjölgað greinilega undanfarin ár. Sú fjölgun hefði m.a. haft í för með sér að Háskóli Íslands hefði komist inn á ýmsa eftirsóknarverða alþjóðlega matslista háskóla.

Í viðtölum komu fram þau sjónarmið sem Háskóli Íslands hefur lagt fram um mat á rannsóknum og þá grundvallarhugmynd með mati á rannsóknum að fjöldi birtinga endurspegli gæði. Ekki virtist þó sátt um þetta hjá þeim sem rætt var við, en sumir stjórnendur töldu að kerfið mældi ekki endilega gæði rannsóknanna og veitti því ekki endilega stig eftir því sem rannsóknir væru meiri að gæðum. Kerfið hentaði einnig fræðigreinum misjafnlega vel. Einn viðmælandi kannaðist t.a.m. við að hafa fengið birtingu á mikilsvirtum vettvangi og fengið fyrir það mun fleiri stig en fyrir grein sem hann taldi betri að gæðum og hefði haft meiri áhrif, en færri stig hefðu fengist þar sem birtingarvettvangurinn væri minna metinn.

Stjórnendur nefndu einnig ýmsar neikvæðar afleiðingar sem matskerfið hefði haft undanfarinn áratug, t.a.m. neikvæð áhrif á að háskólarnir skiluðu sínu inn í samfélagið, að kennarar tækju þátt í umræðum í íslensku samfélagi með þátttöku í skýrslugerð, greinaskrifum og öðru. Því var einnig velt upp hvort íslensku háskólarnir gætu í senn verið alþjóðlegir og sinnt nærsamfélaginu.

Hvers vegna á ég að vera að skrifa grein í Fréttablaðið og birta það, þar fæ ég núll stig fyrir það meðan ég get skrifað grein í, eða varið mínum tíma í að skrifa grein í erlent tímarit og fengið fyrir það 20 stig og bónusgreiðslu 1. september?

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

5.2.1 Vægi matskerfisins og þátta innan þess

Allir stjórnendur sem rætt var við voru sammála um að matskerfið legði mesta áherslu á rannsóknir, vægi kennsluþáttarins væri of lítið og mælikvarðar á kennslu ekki skýrir. Þá þótti stjórnanda á landsbyggðinni eins og stundum væri lítið niður á kennsluna. Stjórnendum hjá Háskóla Íslands var kunnugt um að í undirbúningi væru breytingar á matskerfinu í þá átt að kennsla vægi þyngra í kerfinu og að mælikvarðar varðandi kennslu yrðu skýrðir. Stjórnendum á landsbyggðinni sem rætt var við var ekki kunnugt um að breytingar væru í farvatninu.

Fram kom hjá stjórnanda við Háskóla Íslands að þessi áhersla á rannsóknir væri síður en svo staðbundið vandamál, heldur væru allir háskólar að fást við svipuð mál:

Það eru allir háskólar í heiminum að díla við þetta vandamál að kennslan verður í öðru sæti, vegna þess að rannsóknirnar eru, það er svo mikil krafa um árangur þar og ef þú birtir ekki, þá bara „publish or perish“ eins og þeir segja sko, ef þú birtir ekki þá ertu bara búinn, þú verður að sinna því [...] síðan ef þú birtir ekki þá geturðu ekki fjármagnað rannsóknirnar þínar – þetta er alheimsvandamál.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Þau sjónarmið að kennslukannanir væru ekki nægjanlega gott mælitæki á kennslu komu fram hjá flestum viðmælendum, bæði í Háskóla Íslands og í minni skólunum. Þátttökuhlutfall nemenda í kennslukönnunum var að sögn stjórnenda almennt lágt í opinberu háskólunum og matinu lítið fylgt eftir af stjórnendum. Stjórnendur töldu t.d. að könnunin sjálf væri gölluð og trúverðugleiki því lítill.

Þátttakan er minnkandi og nemendur upplifa að það sé ekkert gert með þetta og þetta er orðinn svona ákveðinn neikvæður vítahringur sko, og kennararnir segja að það sé ekki

að marka þetta og það séu svo fáir sem taka þátt og þar af leiðandi verður þetta ekki þessi drífandi mælikvarði fyrir úrbótum.

(Stjórnandi hjá háskóla á landsbyggðinni)

Í umræðum um kennslukannanir sem mælitæki kom fram að kennarar í grunnskólum sem væru stærri og almennari fengju að jafnaði lægra mat en kennarar sem kenndu sérhæfðari námskeið og það væri eitt af því sem þyrfti að taka með í reikninginn við túlkun niðurstaðna kennslumats.

Þá kom fram að aðrir þættir s.s. stjórnun væru ekki metnir sem skyldi og bent var á skekkju í kerfinu hvað varðaði stjórnun, en samkvæmt kerfinu fá þeir sem eru þegar í stjórnunarembættum mesta stjórnunarmatið.

Stjórnunarkafli matskerfisins er mjög gallaður því hann er bundinn við embættisstjórnun og nefndastjórnun, en mikið af stjórnun og umsýslu fer fram í deildum, ekki á vegum háskólaráðs, rektors eða sviða, heldur í deildum og ekki alltaf í nefndum heldur, og nefndastjórnun er mjög illa metin í þessu kerfi.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Eins og fram hefur komið setja háskólarnir sér hver og einn sína heildarstefnu og skólarnir hafa allir sett sér stefnu um tengsl við samfélagið, en enginn skólanna hefur skýra mælikvarða til að fylgja þeirri stefnu eftir. Þó er í matskerfinu gert ráð fyrir að kennarar skrái samfélagsverkefni, en vægi þeirra verkefna í matskerfinu er á skjön við stefnur skólanna og bentu stjórnendur á þetta misræmi og þá skekkju í matskerfinu að gefa ekki samfélagshlutanum meiri vigt.

5.2.2 Tenging matskerfisins við kjör

Skiptar skoðanir voru um hversu víðtæk áhrif matskerfið skyldi hafa, sumir voru á því að aftengja það launasetningu og afnema bónusgreiðslurnar þar sem það bryti í bága við vísindasiðferði að greiða fyrir afköst í háskólastofnunum. Stjórnandi hjá Háskóla Íslands sem taldi matskerfið hafa gagnast vel til þess að gera háskólann að alvöru rannsóknarháskóla taldi jafnframt að skólinn væri kominn á þann stað að óþarft væri að hafa árlegt eftirlit með rannsóknarvirkni og greiða bónusa. Þá kom fram það sjónarmið að fella ætti niður bónusgreiðslurnar einfaldlega vegna þess að ekki þyrfti að umbuna starfsfólki sérstaklega fyrir að sinna þeim störfum sem það væri ráðið til.

Ég mundi vilja sjá þetta bara að menn fengju í rauninni, eins og akademískir starfsmenn, fengju bara borgað fyrir sína vinnu og auðvitað má horfa til þess í einhvers konar framgangshluta en menn eiga ekki að fá borgað fyrir að gera það sem þeir eiga að vera að gera 40% af tímanum.

(Stjórnandi hjá háskóla á landsbyggðinni)

Í viðtölum kom einnig fram að vægi þátta í matskerfinu er annars konar hjá háskólunum en hjá fagfélögunum og því skekkja milli matskerfisins innan háskólanna og kjarasamninga sem byggja á kerfinu. Áherslur og stefna skólanna geta stangast á við áherslur stéttarfélaganna, en fagfélögin hafa lagt áherslu á tengingu matskerfisins við launasetningu. Stjórnandi í háskóla á landsbyggðinni nefndi t.a.m. í tengslum við samfélagsverkefni og samræmi við stefnu skólans:

Það eru svona þættir (samfélagsverkefni) sem skipta skólann máli en þá kemur aftur skekkja milli kjarasamningsins og áherslna skólans.

(Stjórnandi hjá háskóla á landsbyggðinni)

Fleiri bentu á að tenging matskerfisins við launasetningu orkaði tvímælis og vildu sumir meina að það bryti í bága við siðferði í vísindum að ákvarða laun eftir matskerfinu líkt og gert er og fagfélögin hafa lagt áherslu á.

5.2.3 Framgangur

Einnig kom fram gagnrýni á að við framgang í starfi væri helst litið til rannsókna en ekki væri litið sérstaklega til kennslu eða þjónustu við mat á framgangi þrátt fyrir að sagt væri fyrir um það í reglum háskólanna um ráðningar og framgang. Háskólarnir geta notast við kennslumat og horft til fjölda leiðsagna með lokaverkefnum, en annars eru mælikvarðar ekki skýrir og kennsla ekki metin sem skyldi að mati stjórnenda hjá háskólunum. Í umræðum kom fram að viðurkenndir mælikvarðar á gæði kennslu eru ekki eins almennir og alþjóðlegu viðmiðin sem farið er eftir hvað varðar rannsóknir.

Þá kom fram það sjónarmið að dómnefndir skorti viðmið á umsóknum um framgang, rannsóknarstigin úr matskerfinu lægju fyrir, auk kennslumats, sem hefði takmarkað gildi eins og áður hefur komið fram, en margt væri óljóst varðandi matið.

Þú getur talið rannsóknarstigin, en hvað er að vera leiðandi á þínu sviði? Hvenær er erlent samstarf lítið og hvenær er það mikið? Og svo framvegis.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Einnig heyrðist í Háskóla Íslands gagnrýni á framgangsferlið í Háskólanum og m.a. haft á orði að miðlæga framgangsnefndin væri vængstýfð þar sem hún gæti ekki stöðvað dómnefndarálit. Þá var lagt til að styrkja þyrfti dómnefndirnar faglega til að þær yrðu ekki nokkurs konar afgreiðslunefndir og til þess að framgangsnefndin geti veitt dómnefndunum aðhald:

Það væri hægt að styrkja þessar dómnefndir því ef að þær eru ekki styrktar faglega þá endar með að horft er voða mikið á faglega hluti og ytri mælanlega hluti en fara ekki inn í efnislegt mat, treysta sér bara ekki í það og halda sig meira við, hann er með svona margar greinar, þær gefa svona mörg stig, það er yfir lágmarkinu. Þá verður þetta svona meira formleg afgreiðsla heldur en efnisleg umfjöllun.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Þetta eru í raun meira og minna formsatriði því hún hefur ekki nægjanlegar valdheimildir framgangsnefndin og veitir ekki dómnefndum nægjanlegt aðhald og það má líka spekulera í því að framgangsnefndin eigi að vera þannig nefnd að hún geti veitt dómnefndunum meira aðhald þannig að hún geti t.d. vísað álitum til baka til dómnefnda, um mat á einhverjum þáttum eða varðandi einhver ákveðin atriði. Það væri sjálfkrafa aðhald fyrir dómnefndirnar ef framgangsnefndin hefði þær valdheimildir.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

5.2.4 Áhrif á tegundir rannsókna

Stjórnendur töldu að matskerfið hefði haft áhrif á tegundir rannsókna að einhverju leyti, að kerfið hvetti til þess að fólk veldi sér rannsóknarefni sem væru líklegri til birtinga og jafnvel forðaðist tímafrekari rannsóknir.

Ef þú ert vísindamaður sem skrifar bækur, það tekur kannski tíu ár að skrifa bók, þá færð þú aldrei neitt, en ef þú ert vísindamaður sem skrifar stuttar greinar og moka þeim út þá ert þú að moka inn peningum.

(Stjórnandi hjá háskóla á landsbyggðinni)

Það er kallað salami-vísindi, þú færð ekki þessar stóru flottu rannsóknir því þú mátt ekki vera að því að vinna í mörg ár og þá verður að sneiða eins þunnt og hægt er.

(Stjórnandi hjá háskóla á landsbyggðinni)

Auðvitað verður svona freistnivandi að gera frekar eitthvað sem þú getur skrifað fullt upp úr frekar en að vera að fást við alvarlegustu viðfangsefnin skilurðu, þetta kannski hvetur þig ekki til að fara að gera einhverjar nýstárlegar rannsóknir sem þú veist ekkert alveg hvað kemur út úr, sem eru kannski nauðsynlegar til að takast á við loftslagsvanda.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Stjórnendur töluðu almennt um að matskerfið væri mjög stýrandi og einn stjórnandi taldi að innbyggð áhersla á birtingar í matskerfinu hefði möguleg áhrif á að fólk flýtti sér um of og kerfið gæti þannig ýtt undir svindl. Einnig gæti það haft þau áhrif að fólk skipti stærri rannsóknum upp og birti í smærri hlutum. Þá benti annar stjórnandi á þann möguleika að fólk gæti nýtt sér matskerfið á þann hátt að umbuna hvert öðru með höfundarsæti án þess að leggja nægjanlega til verksins.

Svona hvatakerfi þau geta auðvitað búið til kannski ákveðin vandamál líka og auðvitað læra menn á kerfin og fara að haga sér eftir kerfunum og kerfi breyta hegðun og þá er spurningin er hún að öllu leyti til góðs sú breyting sem verður á hegðun fólks. Jújú fólki getur fundist að það stjórn sinn vinnutíma sjálf en hvatakerfin hafa engu að síður áhrif á hegðunina.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Stjórnandi hjá Háskóla Íslands taldi að þrátt fyrir að fólk gæti að spilað á kerfið upp að vissu marki þá væri það þannig uppbyggt að loks kæmi að skuldadögum hjá þeim sem það reyndu.

Það er alveg hægt að spila á kerfið sko og það getur verið að þú getir sko búið til lítill þægileg verkefni sem skila einni grein og eitthvað svona, en málið er það, það eru einhverjir sem spila á kerfið, en þeir falla þegar það kemur að því sko t.d. að fá framgang, þá bera þeir sig sko ef svo má segja og ég tala nú ekki um þegar þeir sækja um styrki í rannsóknarsjóði þá sést þetta ef þú ert að spila á kerfið, þannig að langflestir sem að sem sagt eru að ná árangri þeir eru alls ekkert að spila á kerfið.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

5.2.5 Álag á starfsfólk

Stjórnendur voru sammála um að almennt væri mikið álag á starfsfólk háskóla og víðtæk áhrif matskerfisins hefðu þar vissulega áhrif. Stjórnendur hjá háskólunum á landsbyggðinni tóku fram að skrifinnaska í tengslum við stefnumótun, gæðaúttektir og skýrslugerð ylli álagi á starfsfólk, og tók einn stjórnandi sem rætt var við dæmi um að fimmtungur starfsfólks væri í ritnefnd sjálfsmatsskýrslu vegna gæðamats. Einnig voru auknar kröfur nemenda um svör frá kennurum t.a.m. í gegnum samfélagsmiðla nefndar sem álagsvaldur.

Þá kom fram að þau áhrif þekktust einnig að álag skapaðist á starfsfólk vegna kappsemi annarra við að safna stigum með matskerfinu.

Margir sem telja að það er svo mikið af annarri vinnu sem þú færð ekki laun fyrir og best fyrir þig sem einstakling er að gera bara allt sem kemur til að auka birtingar og það þarf einhver að sinna öllu hinu og það er fólkið sem er ekki nógu „ruthless“ við að segja nei.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Þá heyrðust raddir um að álagið í akademískum störfum væri ekki óeðlilegt fyrir þær sakir að samkeppni um störfin væri mikil.

Við erum að ráða hér inn fólk sem er að koma hér inn í mjög eftirsótt starf, í akademísk störf, það eru mjög margar umsóknir, mjög mikil samkeppni um störfin, það vilja allir vera í þessu, það hættir eiginlega enginn. Við eigum að gera kröfur til þessa fólks, bæði um framlag og það veldur álagi og mér finnst ekkert óeðlilegt að fólk sem er í svona störfum sé undir álagi, það er bara eðli þess að vera í starfi og ég tala nú ekki um í svona starfi.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

5.3 Framtíðarsýn

Þegar spurt var um langtímaáhrif árangursstjórnunar á áherslur háskólastarfs komu helst fram sjónarmið um áherslur og hvað bæri að varast. Flestir stjórnendur nefndu breytingar á matskerfi opinberra háskóla í þá átt að kennsluhlutinn yrði tekinn til greina, eins og rætt var um fyrr í kaflanum, en þær raddir heyrðust einnig að auka mætti enn frekar vægi rannsókna.

Ég myndi láta þetta vega enn meira til að vera alveg viss um að kerfið sé að stýra okkur í þá átt sem síðan Háskóli Íslands er metinn eftir af því að hann er metinn á grundvelli þessara mælikvarða fyrst og fremst, það er að segja vísindaverka sem að hafa mikinn alþjóðlegan „impact“.

(Stjórnandi hjá Háskóla Íslands)

Þá voru flestir á jákvæðum en gagnrýnum nótum og vildu þróa mælikvarðana að þörfum háskólanna eins og stjórnandi hjá Háskóla Íslands orðaði það:

Við þurfum að passa okkur ofboðslega vel sko hvað það er sem við ætlum að sko mæla og passa okkur ofboðslega vel að falla ekki í þá gryfju að ætla fyrst og fremst að setja árangursmælikvarða á eitthvað sem við getum mælt af því að þá erum við um leið farin að bara að horfa á þann þrönga þátt háskólastarfsins sem við getum sett í einhver stig en sleppum hinu.

6 Umræður

Hér í kaflanum verða teknar saman niðurstöður viðtala við stjórnendur hjá opinberu háskólunum og þær settar í fræðilegt samhengi þar sem rannsóknarspurningunni er svarað og skýrt frá því hvernig niðurstöðurnar styðja tilgáturnar sem settar voru fram. Eins verða teknar saman aðrar áhugaverðar niðurstöður.

Eins og kom fram í þeim rannsóknum sem vísað var til í inngangi ritgerðarinnar er ljóst að áhrif árangursstjórnunar eru margvísleg. Rannsóknir benda til að árangursstjórnun í háskólastarfi komi niður á gæðum rannsókna og kennslu, að markmiðasetning breyti hegðun og auðvelt sé að hafa stjórn á því hvenær markmiðum er náð en missa sjónar á tilganginum. Þá er hætt við að áhersla sé lögð á hagnýtar rannsóknir og mælanleg markmið í stað þess að einblína á tilganginn sjálfan og gæði rannsókna. Vísað var til rannsókna sem gerðar voru meðal akademískra starfsmanna í finnskum háskólum og alþjóðlegrar rannsóknar á áhrifum þrýstings á akademískt starfsfólk til útgáfu, í tengslum við þá þróun að nota birtingar til grundvallar fjárveitingum. Þá bentu rannsóknir til þess að árangursstjórnunarkerfi gæti ógnað siðferði akademíu og akademískra rannsókna.

Í þessu ljósi voru tvær tilgátur settar fram. Tilgáta eitt: Með árangursstjórnunarkerfum háskólanna er lögð frekari áhersla á afrakstur (e. output) en áhrif (e. outcomes). Tilgáta tvö: Innan opinberu háskólanna er spilað á árangursstjórnunarkerfin.

6.1 Áhrif aðferða árangursstjórnunar í opinberu háskólunum

Niðurstöður viðtala við stjórnendur hjá opinberu háskólunum á Íslandi kallast að miklu leyti á við niðurstöður erlendu rannsókna. Stjórnendur íslensku háskólanna eru þó heilt á litið jákvæðir í garð árangursstjórnunar, sammála um að innleiðing árangursstjórnunar hafi almennt verið til góðs í háskólunum og að starfsfólk sé almennt jákvætt og meðvitað um mikilvægi árangursstjórnunar.

Rannsóknarkafllinn í matskerfinu er eins og fram hefur komið ítarlegastur og rannsóknir hafa einnig mikið vægi samkvæmt kerfinu. Allir sem rætt var við voru sammála um að vægi kennslunnar í matskerfinu þyrfti að auka og nothæfa mælikvarða skorti á kennsluhluta matskerfisins. Einnig skortir mælikvarða á stjórnunarhluta matskerfisins og þjónustuhlutann, en undir hann fellur fræðsla fyrir almenning og tengsl við samfélagið.

6.1.1 Áhersla á afrakstur eða áhrif – magn eða gæði?

Skilgreining árangursmælikvarða vegna heildarstefnumótunar í tengslum við lög um opinber fjármál er mislangt á veg komin hjá opinberu háskólunum og markmið og mælikvarðar einblína að mestu á afrakstur. Háskóli Íslands hefur þó gengið lengst í að þróa árangursmælikvarða og hafa stjórnendur skólans lagt áherslu á að gera greinarmun á afrakstri og áhrifum í tengslum við stefnumótun og eftirfylgni. Því má segja að áherslan sé enn sem komið er á afraksturinn.

Stefnumótun ásamt notkun og þróun árangursmælikvarða og eftirfylgni er í höndum stjórnenda háskólanna sem hafa yfirsýn um stefnu og aðgerðir hvers skóla fyrir sig en matskerfi opinberra háskóla er það árangursstjórnunarkerfi sem varðar flest starfsfólk háskólanna og það þekkir. Í rannsókninni kemur fram að stjórnendur telja matskerfi opinberra háskóla hafa aukið rannsóknarvirkni til muna og t.a.m. gert Háskóla Íslands að rannsóknarháskóla auk þess að skipa honum framarlega í raðir alþjóðlegra háskóla.

Mikil áhersla á rannsóknir í matskerfinu er talin hafa þau áhrif að áhersla á kennslu verður minni og einnig að áhersla á fjölda birtinga hafi áhrif á að tímafrekum grunnrannsóknnum sé síður sinnt og áhersla heldur lögð á tegundir rannsókna sem hafa í för með sér fleiri birtingar á skemmri tíma. Þetta samræmist niðurstöðum Johns Kennys (2017) í rannsókn sem hann gerði meðal akademísks starfsfólks í háskólum í Ástralíu. Áhrif árangursstjórnunar voru m.a. talin þau að áhersla væri lögð á hagnýtar rannsóknir og mælanleg markmið í stað þess að einblína á sjálfan tilgang vísindastarfsins.

Þrátt fyrir að Háskóli Íslands leggi fjölda birtinga og gæði að jöfnu er ljóst að það er umdeilt hvort mælingarnar einblíni um of á afraksturinn en ekki á áhrif rannsókna. Viðmælendur tóku undir skilgreiningu Háskólans, en aðrir gagnrýndu rannsóknarhluta matskerfisins og töldu það ekki endilega mæla gæði rannsókna né áhrif þeirra og að það einblíndi um of á framleiðni umfram gæði. Þó svo að mælingarnar byggist á viðurkenndum alþjóðlegum mælikvörðum er ekki þar með sagt að þeir henti öllum tegundum rannsókna né einangruðum stöðum eins og Íslandi. Eins og kom fram í rannsókn van Dalen og Henkens (2012) á „publish or perish/birta eða bugast“, um þá tilhneigingu að leggja birtingar og gæði að jöfnu, þá eru áhrifin meðal annars þau að staðbundnum rannsóknum fækkar. Það er því mögulega, eins og einn stjórnandi hafði á orði, spurning hvort íslensku háskólarnir geti í senn verið alþjóðlegir og sinnt nærsamfélaginu.

Einu mælikvarðar á kennslu aðrir en tölulegir mælikvarðar, s.s. fjöldi leiðsagna með lokaverkefnum, eru kennslukannanir. Þær eru gagnrýndar sem mælikvarði í öllum háskólunum, þær þykja ekki trúverðugar vegna lélegrar þátttöku nemenda sem og lítillar eftirfylgni en eru þó nýttar t.a.m. við mat á framgangi. Það er ljóst að sameiginlega mælikvarða og góð mælitæki skortir fyrir kennsluna og það er mögulega hluti af ástæðunni fyrir að hallar svo á hana, eins og Andrée Surssock (2015) hefur haldið fram. Niðurstöðurnar styðja við það sem gæðaráð íslenskra háskóla bendir á í skýrslu sinni um matskerfið, að nánast engin hvatning sé til staðar né tæki tiltæk til að hvetja starfsfólk á sviði kennslu eða þjónustu og hafa þannig áhrif á samfélagið (Bull o.fl., 2017).

Einnig er ljóst að aðrir þættir sem ekki hafa verið skilgreindir með mælanlegum markmiðum, s.s. stjórnunarhlutinn og þjónustuhlutinn, hafa ekki fengið eins mikla eftirfylgni hvorki í tengslum við heildarstefnumótun né með stigagjöf í matskerfinu. Eins og Hood (1991) bendir jafnframt á verða mælikvarðar og markmið að vera vel skilgreind og áherslan lögð á áhrifin til að árangursmælingar geti verið marktækar.

Niðurstöður rannsóknarinnar styðja við það sem Hood og Bevan (2006) halda fram, að sé áherslan lögð á það mælanlega gæti þeirrar tilhneigingar að einblínt sé um of á afraksturinn en ekki áhrifin. Það er þó hvorki deilt um gagnsemi árangursmælinga í tengslum við eftirfylgni með stefnumótun né áhrif matskerfisins á aukna rannsóknarvirkni.

6.1.2 Er spilað á kerfið?

Eins og fram kom í inngangi hefur Hood (2006) fjallað um afgerandi dæmi um hvernig spilað var á kerfið og afleiðingar þess í sjúkrahúsum í Bretlandi með því að láta sjúklinga bíða úti í sjúkrabílum til að standast sett markmið um biðtíma. Það er dæmi um hversu auðvelt er að hafa stjórn á því hvenær markmiðinu sé náð – en missa sjónar á tilganginum (e. „hitting the target but missing the point“) (Bevan og Hood, 2006; Hood, 2006).

Við rannsóknina komu ekki fram vísbendingar um að spilað væri á kerfið hvað varðar árangursstjórnun í tengslum við eftirfylgni með stefnumótun, enda má segja að enn sé verið að innleiða og þróa aðferðir árangursstjórnunar við almenna stefnumótun hjá háskólunum í tengslum við ný lög um opinber fjármál.

Það er þó ljóst að matskerfi opinberra háskóla hefur sannað sig sem það öfluga hvatakerfi rannsókna sem því var ætlað. Hvatarnir til að skora vel í kerfinu eru margvíslegir,

beinlínis fjárhagslegir með launasetningu, bónusgreiðslum og greiðslum úr sjóðum, þeir koma við sögu við veitingu rannsóknarleyfa og úthlutun ýmiss konar og eru notaðir við mat á framgangi. Akademískir starfsmenn eiga því mjög mikilla hagsmuna að gæta af því að skora hátt í kerfinu og því eðlilegt að fólk breyti hegðun sinni upp að vissu marki eftir því kerfi sem því er gert að fara eftir. Þar sem kerfið er þannig upp byggt að það umbunar heldur fyrir rannsóknir en aðra þætti háskólastarfs skapast einnig hætta á að þeir sem ætla sér að skora sem flest stig láti samstarfsfólk um þá hluta sem skora lægra, t.a.m. skýrsluskrif og annað sem fellur til.

Í rannsókninni kom fram að stjórnendur töldu mögulegt að spila á matskerfið á nokkra vegu, t.a.m. með því að skipta greinum upp í minni greinar til að fá fleiri birtingar eða með því að fólk umbunaði hvert öðru með höfundarsæti án þess að það hefði lagt nægjanlega til verksins, með það fyrir augum að fá fleiri tilvísanir í matskerfinu.

6.1.3 Önnur atriði til umhugsunar

Í viðtölum við stjórnendur kom fleira áhugavert fram varðandi árangursstjórnun hjá opinberu háskólunum.

Misræmis gætir hjá öllum háskólunum hvað varðar stefnu og mælikvarða, en t.a.m. er í stefnum skólanna allra fjallað um tengsl við samfélagið, en enginn háskólanna hefur sett sér skýra mælikvarða varðandi þau tengsl þrátt fyrir að áhersla sé lögð á samfélagsþátttöku. Þar að auki er vægi þjónustu í matskerfinu ekki í samræmi við áherslur háskólanna um vægi samfélagsþáttanna.

Þá er vægi þátta í matskerfinu annars konar hjá háskólunum en hjá stéttarfélagunum og því skekkja milli matskerfisins innan háskólanna og kjarasamninga sem byggja á kerfinu. Áherslur og stefnur skólanna stangast á við áherslur stéttarfélaganna, en fagfélögin hafa lagt áherslu á tengingu matskerfisins við launasetningu. Eins og fram hefur komið fjallar gæðaráð íslenskra háskóla í skýrslu sinni um matskerfið einnig um samtvinnun matskerfisins við umbunarkerfi háskólanna og leggur til að horfið verði frá henni m.a. þar sem kerfið refsir þeim sem leggi áherslu á kennslu með því að greiða ekki aukagreiðslu og rýri möguleika til framgangs (Bull o.fl., 2017). Þá komu einnig fram þau sjónarmið að tenging matskerfisins við launasetningu bryti í bága við vísindasiðferði og kallast það á við niðurstöður Kallio, Kallio, Tienari og Hyvönen (2015) um áhrif árangursmælinga á siðferði og heilindi í rannsóknum.

Þá er talið að dómnefndir skorti viðmið við mat á umsóknum um framgang, til viðbótar við annmarka á mælingum á kennslunni sé margt óljóst varðandi matið hvað varðar stjórnunarhluta og þjónustuhluta matskerfisins. Þá kom fram gagnrýni á dómnefndir fræðasviða og talið að þær þyrftu aukinn faglegan stuðning auk þess sem lagt var til að svo styrkja mætti framgangsnefnd fengi hún heimild til að vísa dómnefndarálitum til baka.

Svo virðist sem upplýsingaflæði milli Háskóla Íslands og hinna opinberu háskólanna sé takmarkað, en stjórnendur af landsbyggðinni sem rætt var við vissu t.a.m. ekki af því að kennsluhluti matskerfis opinberra háskóla væri til endurskoðunar. Einnig eiga háskólarnir á landsbyggðinni vegna smæðar sinnar erfiðara um vik að sinna árangursstjórnun, gæðamálum og því sem stjórnvöld gera kröfur um frá opinberum háskólum. Þá kom fram að viðmiðagreining er ekki skýr meðal opinberu háskólanna og bitnar það einkum á háskólunum á landsbyggðinni.

7 Lokaorð

Það er ljóst að áhrif árangursstjórnunar á háskólastarf eru margvísleg, árangursstjórnun með stefnumótun í tengslum við lög um opinber fjármál hefur gerbreytt vinnulagi við stefnumótun og matskerfi opinberra háskóla hefur sannað sig sem öflugt hvatakerfi rannsókna. Áherslan er þó heldur miðuð að afrakstri (e. output) frekar en áhrifum (e. outcomes) og áhersla lögð á hið mælanlega á kostnað þess sem er ekki mælanlegt eða ekki hafa verið settir mælikvarðar um.

Mælikvarða og hentug mælitæki skortir fyrir þrjá af fjórum hlutum matskerfisins; kennslu, stjórnun og þjónustu. Þá þarfnast rannsóknarluti matskerfisins endurskoðunar svo hægt sé að hvetja háskólafolk til að leggja sitt af mörkum til samfélagsins.

Tenging matskerfisins við launa- og starfskjör þarfnast skoðunar og þarft væri að rannsaka frekar algengi þess að spilað sé á kerfið, en einnig hvaða áhrif matskerfi opinberra háskóla hefur á siðferði og heilindi í rannsóknum.

Heimildaskrá

- Ársskýrsla 2017: Mennta- og menningarmálaráðherra. (e.d.). Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=07fd94c8-b5d3-11e8-942c-005056bc4d74>
- Ársskýrsla 2018: Listaháskóli Íslands. (e.d.). Sótt af <https://www.lhi.is/sites/lhi.is/files/atoms/files/arsskysla2018lhivef.pdf>
- Bevan, G. og Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Blakie, N. (2010). *Designing social research*. Cambridge: Polity Press.
- Bull, T., Gelles, R. J., Sandström, U. og Yngve, A. (2017). *The external review of the evaluation system for public higher education institutions in Iceland*. Reykjavík: Gæðaráð íslenskra háskóla.
- COCOPS [Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future]. (e.d.). General information. Sótt af <http://www.cocops.eu/about-cocops/general-information>
- Ejersbo, N. og Greve, C. (2016). Relevance of management instruments. Í C. Greve, P. Lægreid og L. H. Rykkja (ritstjórar), *Nordic administrative reforms: Lessons for public management* (bls. 129-144). London: Palgrave Macmillan.
- European Commission. (2017). Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions: On a renewed EU agenda for higher education. Sótt af <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0247>
- European Higher Education Area. (e.d.). *The Bologna declaration of 19 June 1999*. Sótt af http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf
- Evrópuvefurinn. (2013, 20. desember). Bolognaferlið. Sótt af <http://evropuvefur.is/svar.php?id=66480>
- Fanelli, D. (2010). Do pressures to publish increase scientists' bias? An empirical support from US states data. *PLoS ONE* 5(4), e10271. doi:10.1371/journal.pone.0010271
- Félag háskólakennara. (2018a). Launatölur akademískra starfsmanna með stigalágmörkum. Sótt af http://fh.hi.is/launatolur_akademiskra_starfsmanna_med_stigalagmorkum
- Félag háskólakennara. (2018b). Lög félags háskólakennara. Sótt af http://fh.hi.is/log_felags_haskolakennara
- Félag prófessora við ríkisháskóla. (e.d.). *Launaflokkar-launabrep*. Sótt af http://professorar.hi.is/sites/professorar.hi.is/files/utskyring_a_launathrepum_2407.17_1.pdf

- Félag prófessora við ríkisháskóla. (2017). *Reglur um ritlauna- og rannsóknasjóð prófessora*. Sótt af http://professorar.hi.is/sites/professorar.hi.is/files/reglur_ritlaunasjods_fpr_2017.pdf
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (e.d.) Árangursstjórnun. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/rekstur-og-eignir-rikisins/skipulag-og-stjornun-rikisstofnana/arangursstjornun/>
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2015). *Umbætur í opinberri stjórnsýslu á Íslandi: Viðhorfskönnun meðal stjórnenda í stofnunum og ráðuneytum*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2015/island_cocops-skyrsla_2015.pdf
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2018). *Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023, Opinber fjármál 2019–2023. Fjármálaáætlun*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fc52c4b3-3a5b-11e8-942a-005056bc530c>
- Fjármálaráðuneytið. (1993). *Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgefin_rit/umbaetur_og_nyskipan_i_rikisrekstri_1993.pdf
- Fjármálaráðuneytið. (1996). *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Sótt af https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/3677/Stefna_um_nyskipan_i_rikisrekstri_1996.pdf?sequence=1
- Fjármálaráðuneytið. (2004). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri: Handbók*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/Utgefin_rit/Handbok-arangursstj2004.pdf
- Fjármálaráðuneytið. (2011). *Staða árangursstjórnunar í opinberum rekstri: Niðurstöður úttektar*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/arangursstjornun/Stada_arangursstjornunar_i_opinberum_rekstri_08_2011.pdf
- Greener, I. (2019). Performance management that works? Improving public services by making use of intrinsic motivation. *Social Policy Administration*, 53(1), 99-112.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal* 4, 1-25.
- Guðmundur Hálfðanarson. (2011). Embættismannaskólinn 1911-1961. Í Gunnar Karlsson (ritstjóri), *Aldarsaga Háskóla Íslands 1911-2011*, bls. 17-282. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (1999). *Úr digrum sjóði: Fjárlagagerð á Íslandi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2006). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson. (2014). Stjórnsýsluumbætur og árangur þeirra. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 10(2), 297-316.

Hagstofa Íslands. (e.d.-a). Nemendur eftir háskólum, lögheimili nemenda og kyni 1997-2006. Sótt af https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__4_haskolastig__3_hseldra/SKO04105.px/table/tableViewLayout1/?rxid=2a3cde0a-ad17-4f2c-88fd-cdd142863062

Hagstofa Íslands. (e.d.-b). Nemendur, námsbrautir og kyn 1975-2006. Sótt af https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__4_haskolastig__3_hseldra/SKO04103.px

Hagstofa Íslands. (e.d.-c). Mannfjöldaþróun á Íslandi 1841-2066. Sótt af https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__mannfjoldi__1_yfirlit__Yfirlit_mannfjolda/MAN00109.px/table/tableViewLayout1/?rxid=f283aa82-0953-42b6-bffd-85b7d17eb4a9

Hagstofa Íslands. (e.d.-d). Skráðir nemendur á háskóla- og doktorsstigi eftir skólum, tegund náms og kyni 2007-2014. Sótt af https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__4_haskolastig__0_hsNemendur/SKO04100.px/table/tableViewLayout1/?rxid=9b8293f6-b608-498c-bc32-42be6c14d0ba

Hatry, H. (2006). *Performance measurement: Getting results* (2. útgáfa). Washington, DC: Urban Institute Press.

Háskólinn á Akureyri. (e.d.). *Stefna Háskólans á Akureyri 2018-2023*. Sótt af <https://www.unak.is/static/files/Haskolinn/stefnur/stefnaha2018-2023.pdf>

Háskólinn á Hólum. (e.d.-a). Starfsreglur Háskólans á Hólum. Sótt af http://www.holar.is/almennt_efni/starfsreglur_haskolans_a_holum

Háskólinn á Hólum. (e.d.-b). *Stefna Háskólans á Hólum 2016-2020*. Sótt af http://www.holar.is/sites/holar.is/files/images/stefna_holaskola_2016-2020_21okt.pdf

Háskóli Íslands. (e.d.-a). *Deililíkan Háskóla Íslands – skýrsla til rektors, tillögur um breytingar og úrbætur*. Sótt af https://www.hi.is/sites/default/files/petura/3_deililikanskyrsla_lokagerd_des_2016.pdf

Háskóli Íslands. (e.d.-b). HÍ21, Stefna Háskóla Íslands 2016-2021. Sótt af https://www.hi.is/haskolinn/hi21_stefna_haskola_islands_2016_2021

Háskóli Íslands. (e.d.-c). *Minnisblað um endurskoðun vinnuáætlunarkerfis opinberra háskóla*. Sótt af https://www.hi.is/sites/default/files/sverririg/voh_endurskodun_matskerfis_021118.pdf

Háskóli Íslands. (e.d.-d). Samstarfsnefnd háskólastigsins. Sótt af https://www.hi.is/samstarf/samstarfsnefnd_haskolastigsins

- Háskóli Íslands. (2016). *Evaluation system for public higher education institutions: Description and self-review*. Sótt af https://www.hi.is/sites/default/files/petura/7a_es_description_and_self_review_09_12_2016.pdf
- Háskóli Íslands. (2018a). Lykiltölur: Facts and figures. Sótt af https://issuu.com/haskoliislands-universityoficeland/docs/lykilt_lur_slens2018
- Háskóli Íslands. (2018b). *Tillögur til vísindanefndar opinberra háskóla frá Vísinda- og nýsköpunarsviði um breytingar á matskerfi opinberu háskólanna*. Sótt af https://www.hi.is/sites/default/files/sverrirg/breytingar_a_matsramma_i_arslok_2018.pdf
- Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. (2012). Stefnunótun og áætlanagerð ráðuneyta. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 8(1), 153-172.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: The targets approach to managing british public services. *Public Administration Review*, 66(4), 515-521.
- Jackson, N. og Lund, H. (ritstjórar). (2000). *Benchmarking for higher education*. London: Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Jón Torfi Jónasson. (1995). Er skólakerfið að springa? Um þróun háskólastigsins á Íslandi. Í Friðrik H. Jónsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum I* (bls. 341-354). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jón Torfi Jónasson. (1998). Upphaf nútímamenntakerfis á Íslandi. Í Guðmundur J. Guðmundsson og Eiríkur K. Björnsson (ritstjórar), *Íslenska sögubíngið 1997, Ráðstefnurit II* (bls. 355-358). Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands og Sagnfræðingafélag Íslands.
- Jón Torfi Jónasson. (2004). Higher education reforms in Iceland at the transition into the twenty-first century. Í I. Fägerlind og G. Strömqvist (ritstjórar), *Reforming higher education in the Nordic countries. Studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden* (bls. 137-188). Paris: International Institute for Educational Planning.
- Jón Torfi Jónasson og Gunnhildur Óskarsdóttir. (2016). Iceland: Educational structure and development. Í T. Sprague (ritstjóri), *Education in non-EU countries in Western and Southern Europe* (bls. 11-36). London: Bloomsbury.
- Kallio, K. og Kallio, T. (2014). Management by results and performance measurement in universities: Implications for work motivation. *Studies in Higher Education*, 39(4), 574-589.

- Kallio, K., Kallio, T., Tienari, J. og Hyvönen, T. (2015). Ethos at stake: Performance management and academic work in universities. *Human Relations*, 69(3), 685-709.
- Kenny, J. (2017). Academic work and performativity. *Higher Education*, 74(5), 897-913.
- Landbúnaðarháskóli Íslands. (e.d.). *Stefna Landbúnaðarháskóla Íslands 2019 -2024*. Sótt af http://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/gogn/vidhengi/190711_stefna_21x21_vef.pdf
- Leiðbeiningar um framtal starfa (ársmat og grunnmat) og fylgigögn*. (e.d.). Sótt af https://www.hi.is/sites/default/files/sverrirg/leidbeiningar_um_framtal_starfa.pdf
- Lorenz, C. (2012). If you're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and new public management. *Critical Inquiry* 38(3), 599-629.
- Lög um háskóla nr. 63/2006. Sótt af <https://www.althingi.is/lagasafn/pdf/137/2006063.pdf>
- Lög um opinber fjármál nr. 123/2015. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/149b/2015123.html>
- Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008. Sótt af [vef:https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008085.html](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008085.html)
- Lög nr. 57/1999 um búnaðarfræðslu. Sótt af <https://www.althingi.is/lagasafn/pdf/141b/1999057.pdf>
- Lög um háskóla nr. 136/1997. Sótt af <https://www.althingi.is/lagasafn/pdf/132a/1997136.pdf>
- Magna Charta Universitatum*. (e.d.). Sótt af <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/icelandic>
- Matskerfi opinberra háskóla*. (e.d.). Sótt af https://www.hi.is/sites/default/files/sverrirg/matskerfi_opinberra_haskola_fra_2013.pdf
- Matskerfisnefnd opinberra háskóla. (2011). *Tilkynning um breytingar á Matskerfi opinberra háskóla*. Sótt af https://www.rha.is/static/files/tilkynning_matkerfisnefnd_um_breytingar_matskerfi_des_2011.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2010). *Stefna um opinbera háskóla*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/MRN-pdf/stefna_opinberir_haskolar_birting.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2015). *Háskólar og vísindi á Íslandi 2015 – þróun og staða*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=b9b29730-c623-11e7-941e-005056bc4d74>

- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2017). *Stefna og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2017-2019*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7997a35e-54d8-11e7-9410-005056bc4d74>
- Observatory Magna Charta Universitatum. (e.d.). History. Sótt af <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/icelandic>
- Ómar H. Kristmundsson. (2003). *Reinventing government in Iceland: A case study of public management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Páll Skúlason. (2014). *Háskólapælingar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2004). *Public management reform*. New York: Oxford University Press.
- Rannís. (e.d.). Gæðaráð íslenskra háskóla / Quality enhancement framework. Sótt af <https://www.rannis.is/starfsemi/gaedarad/>
- Reglur um doktorsnám við Landbúnaðarháskóla Íslands. (2017). Sótt af http://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/gogn/vidhengi/um_lbhi/reglur_um_doktorsnam_vid_lbhi_mars_2017.pdf
- Reglur nr. 1352/2011 um vinnumatssjóð Háskólans á Akureyri. Sótt af https://www.fha.is/static/files/tenglar/b_nr_1352_2011-1-.pdf
- Reglur nr. 263/2010 um framgang og ótímabundna ráðningu akademískra starfsmanna við Háskóla Íslands.
- Reglur nr. 321/2009 um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum.
- Reglur nr. 378/2009 fyrir Háskólann á Akureyri.
- Reglur nr. 569/2009 fyrir Háskóla Íslands.
- Reglur nr. 615/2018 fyrir Landbúnaðarháskóla Íslands.
- Reglur nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla
- Reykjavik University: Annual report 2017*. (e.d.). Sótt af <https://www.ru.is/media/hr/skjol/annual.report.hr.2017.pdf>
- Ríkisendurskoðun. (2003). *Náðist árangur? Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Reykjavík: Höfundur.
- Ríkisendurskoðun. (2012). *Rannsóknarframlög til háskóla*. Sótt af <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/rannsoknarframlog.pdf>
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of government*. New York: Oxford University Press.

- Samstarf opinberu háskólanna. (e.d.). Forsíða. Sótt af samstarf.hi.is
- Samstarfsnefnd háskólastigsins. (2010). *Starfsreglur samstarfsnefndar háskólastigsins*. Sótt af <https://www.hi.is/sites/default/files/mas/pdf/starfsreglur.pdf>
- Scott, J. C. (2006). The mission of the university: Medieval to postmodern transformations. *Journal of Higher Education*, 77(1), 1-39. doi:10.1080/00221546.2006.11778917
- Stjórnarráð Íslands. (e.d.-a). Samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis við háskóla og fræða- og þekkingarsetur. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/haskolar/samningar-vid-haskola-og-fraeda-og-thekkingarsetur/>
- Stjórnarráð Íslands. (e.d.-b). *Viðauki 1, með samningi mennta- og menningarmálaráðuneytis um kennslu og rannsóknir Háskóla Íslands 2012-2016*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/samningar_2012/vidauki1_Haskoli_Islands_2012-2016.pdf
- Sursock, A. (2015). *Trends 2015: Learning and teaching in European universities*. Sótt af <https://eua.eu/downloads/publications/trends%202015%20learning%20and%20teaching%20in%20european%20universities.pdf>
- van Dalen, H. P. og Henkens, C. J. I. M. (2012). *Intended and unintended consequences of a publish-or-perish culture: A worldwide survey* [CentER Discussion Paper; Vol. 2012-003]. Tilburg: Economics.
- Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir. (e.d.). Viðauki 1, Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008. Sótt af <https://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/bindi-8/vidauki-1/>
- Vinnuhópur um árangursstjórnun. (2010). *Minnisblað 24. nóvember 2010. Ný umgjörð og rammi um fyrirkomulag árangursstjórnunarsamninga*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/arangursstjornun/ny_umgjord_og_rammi_24102010.pdf

Viðtalsvísir

- 1. Hvernig hefur árangursstjórnun verið innleidd hjá háskólanum?**
 - a. Hvernig eru árangursmælikvarðar og markmið ákvörðuð?
 - b. Er gerður greinarmunur á afrakstri (e. output) og áhrifum (e. outcomes)?
 - c. Hversu oft/reglulega er fjallað um niðurstöður árangursmælinga?
 - d. Er umbunað fyrir góðan árangur?
 - e. Telurðu að árangursstjórnun hafi haft hvetjandi áhrif innan háskólans?

- 2. Hversu vel eða illa telurðu að árangursstjórnun hafi aukið skilvirkni (e. efficiency) og/eða hagkvæmni (e. productivity) í háskólanum?**
- 3. Hversu mikil eða lítil áhrif telurðu að árangursstjórnun hafi haft á áhrif/framfarir (e. outcomes) í háskólanum?**
- 4. Hvaða áhrif telur þú að árangursstjórnun hafi haft á gæði kennslu og rannsókna í háskólanum?**
- 5. Hverja telur þú helstu kosti/galla árangursstjórnunar í þínu starfi?**
- 6. Telur þú að árangursstjórnun hafi aukið álag á starfsfólk?**
- 7. Hver telurðu að langtímaáhrif árangursstjórnunar verði á áherslur háskólastarfs?**