

Árangurstengd fjármögnun háskóla

Greinargerð

Háskóla-, iðnaðar- og
nýsköpunarráðuneytið

september 2024



Stjórnarráð Íslands
Háskóla-, iðnaðar- og
nýsköpunarráðuneytið

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið
September 2024

hvin@hvin.is

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

Skilgreiningar	4
1. Inngangur.....	6
1.1 Lýsing á eldra fjármögnunarkerfi.....	7
2. Helstu breytingar í árangurstengdri fjármögnun háskóla.....	9
3. Kennsluhluti.....	11
3.1 Loknar einingar í kennsluhluta (42%).....	11
3.2 Reikniflokkar í kennsluhluta	12
3.3 Brautskráningar á grunn- og meistarastigi (18%).....	13
4 Rannsóknahluti.....	15
4.1 Birtingatölfræði (8,25%)	15
4.2 Brautskráningar doktorsnema (2,25%).....	17
4.3 Erlendir styrkir (4,5%).....	17
4.4 Samantekt á rannsóknahluta.....	18
5 Samfélagslegt hlutverk háskóla	19
5.1 Efling byggða og fjarnám (3,2%)	19
5.2 Sókn í STEAM (3%)	19
5.3 Stefna háskóla (3%)	20
5.4 Stuðningur við fámennar, mikilvægar grunngreinar (1%).....	20
5.5 Kennsluauki (5%)	20
5.6 Rannsóknarauki (5%)	20
5.7 Innleiðing (2,8%)	21
Heimildir	22
Viðauki I: Breytingar í kjölfar umsagna í samráðsgátt stjórnvalda	23

Tafla 1 – Hlutfallsleg dreifing nemenda eftir reikniflokkum 2021-2024	13
Tafla 2 – Reikniflokkar: Stuðlar og framlög 2025	13
Tafla 3 - Stuðlar ólíkra brautskráninga	14
Tafla 4 – Breytur í rannsóknahluta: Hlutföll og framlög 2024	15
Tafla 5 – Birtingatölfræði: Breytur og hlutföll.....	17
Tafla 6 – Samantekt á rannsóknahluta: Breytur og hlutföll.....	18

Yfirlit yfir myndir

Mynd 1. Fjármögnunarlíkan háskóla – yfirlit yfir flokka og breytur. Prósentutölur eru námundaðar að heiltölu.....	9
---	---

Skilgreiningar

Ársnemi: Ígildi fulls ársverks nemenda, 60 loknar einingar.

Ársverk akademískra starfsmanna: Það sem samsvarar fullu starfi starfsmanns með akademískt hæfi í akademískri stöðu (kennsla og / eða rannsóknir) í eitt ár.

Áhrifastuðull (tímarits)(e. Impact factor): Stuðull sem mælir áhrif tímarita. Stuðullinn byggir á fjölda tilvísana í tímarit sem skráð eru í alþjóðlega gagnagrunninn Scopus og eru mælanleg innan gagnagrunnsins.

Bakkalárpróf: Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið öllum einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 1, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður.

Birtingatölfræði: Tölulegar upplýsingar um rannsóknarvirkni við íslenskan háskóla, mældar í ritrýndum birtingum sem skráðar eru í alþjóðlega gagnagrunninn Scopus.

Brautskráður: Nemandi sem hefur uppfyllt kröfur námsleiðar og þar með lokið námi á háskólastigi með prófgráðu eða öðrum staðfestum námslokum.

Breyta: Mælikvarði sem hefur áhrif á fjármögnun.

Diplómapróf: Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið öllum einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 1, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður.

Doktorspróf: Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið öllum einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 3, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður. Doktorspróf skal innihalda rannsóknarverkefni sem stenst alþjóðleg viðmið um slík verkefni.

Efsta 1% ritrýndra birtinga: Birting telst til þessa flokks sé hún í efsta 1% birtinga hvað varðar tilvísanafjölda, leiðrétt fyrir birtingarári og fræðasviði í alþjóðlega gagnagrunninum Scopus.

Efstu 10% ritrýndra birtinga: Birting telst til þessa flokks sé hún í efsta 10% birtinga hvað varðar tilvísanafjölda, leiðrétt fyrir birtingarári og fræðasviði í alþjóðlega gagnagrunninum Scopus.

Einingar: Staðlaðar námseiningar sem endurspeglar vænt vinnuframlag nemanda til að standast kröfur tiltekins námskeiðs.

Fjármögnunarlíkan: Forsendur og aðferðafræði við að ákvarða hvernig fjármagni er úthlutað og dreift, í þessu tilviki á milli íslenskra háskóla. Fjármögnunarlíkanið sem kynnt er í þessu skjali samanstendur af reiknilíkani og stefnubundinni fjárveitingu.

Háskólaár: Telst frá 1. júlí til jafnlengdar næsta ár.

Háskólaþrep 1: Á háskólaþrepi 1 eru tvö stig, diplómapróf og bakkalárpróf, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður hverju sinni.

Háskólaþrep 2: Á háskólaþrepi 2 eru tvö stig, viðbótarpróf og meistaraþróf, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður hverju sinni.

Háskólaþrep 3: Á háskólaþrepi 3 er eitt stig, doktorspróf, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður hverju sinni.

Loknar einingar: Staðlaðar einingar námskeiðs þar sem nemandi sem skráður er í námskeiðið hefur fengið námsmatið „staðið“.

Meistarapróf: Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið öllum einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 2, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður. Meistarapróf felur í sér að minnsta kosti 30 eininga rannsóknarverkefni.

Námsleið: Tiltekin samsetning háskólanáms með einkvæmt heiti, sem hefur jafnan heildarfjölda eininga sem nemandi þarf að ljúka til að ljúka háskólanámi með prófgráðu eða öðru lokaprófi.

Opinber háskóli: Háskóli sem er sjálfstæð ríkisstofnun og heyrir undir ráðherra. Opinberir háskólar eru tæmandi taldir í 1. gr. laga um opinbera háskóla nr. 85/2008. Opinber háskóli skal hafa hlotið viðurkenningu ráðherra skv. 3. gr. laga um háskóla nr. 63/2006.

Reiknilíkan: Líkan sem tekur inn fyrir fram ákveðnar breytur og skilar út talnavigri.

Sjálfstætt starfandi háskóli: Háskóli sem hlotið hefur viðurkenningu skv. 3. gr. laga um háskóla nr. 63/2006. Sjálfstætt starfandi háskóla má reka sem sjálfseignarstofnun eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi.

Skólagjöld: Með skólagjöldum er átt við þátttöku nemenda í kennslu- og stjórnunarkostnaði, að frátöldum þjónustugjöldum sambærilegum þeim sem opinberir háskólar hafa heimild til að innheimta skv. 24. gr. laga um opinbera háskóla nr. 85/2008.

Stefnubundin fjárveiting: Fjárveiting sem byggir á huglægu mati fremur en útreikningum reiknilíkans. Matið er í þessu tilviki í höndum stjórnvalda.

Veginn áhrifastuðull tilvísana (e. Field-weighted Citation Impact): Stuðullinn segir til um hversu margar tilvísanir birting hefur fengið hlutfallslega samanborið við sambærilegar birtingar í alþjóðlega gagnagrunninum Scopus.

Viðbótarpróf á meistarastigi: Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið öllum einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 2, sbr. gildandi viðmið um æðri menntun og prófgráður. Undir viðbótarpróf á meistarastigi falla próf sem annaðhvort hafa ekki rannsóknarverkefni eða verkefni innihalda færri en 30 einingar.

Þreyttar einingar: Skilgreind í eldri lögum sem „einingar þeirra námskeiða sem nemandi gengur til prófa í“. Þessi skilgreining er ekki notuð í nýju fjármögnunarlíkani háskóla.

1. Inngangur

Á Íslandi eru starfræktir sjö háskólar. Þar af eru fjórir opinberir háskólar, það er Háskóli Íslands (HÍ), Háskólinn á Akureyri (HA), Háskólinn á Hólum (HH) og Landbúnaðarháskóli Íslands (LbhÍ). Sjálfstætt starfandi háskólar eru þrír, það er Háskólinn í Reykjavík (HR), Háskólinn á Bifröst (HB), og Listaháskóli Íslands (LHÍ).

Ár hvert ákveður Alþingi hve mikið hið opinbera skuli leggja til starfsemi háskóla. Þegar sú ákvörðun liggur fyrir er það hlutverk þess ráðuneytisins sem fer með málefni háskóla að ákveða hvernig upphæðinni skuli skipt á milli þeirra háskóla sem starfræktir eru á Íslandi. Það fjármögnunarlíkan sem hér er kynnt undir heitinu „Árangurstengd fjármögnun háskóla“ er verkfæri stjórnvalda til að kveða úr um þessa skiptingu á gagnsæjan og sanngjarnan máta, og skapa um leið jákvæða hvata fyrir skólana að sækja fram. Markmiðið með þessari greinargerð er að varpa ljósi á þær reiknireglur og þá þætti sem saman mynda hið nýja fjármögnunarlíkan háskóla.

Árið 1999 tók í fyrsta sinn gildi sérstakt reiknilíkan um fjármögnun háskóla og þótti það mikið framfaraskref á þeim tíma. Á þeim tæplega aldarfjórðungi sem síðan er liðinn hefur reiknilíkanið hins vegar tekið óverulegum breytingum, á meðan háskólakerfið og samfélagið í heild sinni hafa tekið stakkaskiptum. Fyrir þetta hefur kerfið sætt gagnrýni og lengi hefur staðið til að ráðast í breytingar á því. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu*¹ frá árinu 2007, var lagt til að kerfið yrði endurskoðað, til að styðja betur við gæði og skilvirkni háskólastarfs. Í stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2017-2019² komu sömuleiðis fram sjónarmið um mikilvægi þess að kerfið yrði endurskoðað, í því skyni að gera það skilvirkara og draga úr brotthvarfi nemenda úr skólum. Árið 2019 kom út *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*³ og í kjölfarið skipaði Lilja Dögg Alfreðsdóttir, þáverandi mennta-, og menningarmálaráðherra, starfshóp um gæði og skilvirkni í háskólum. Hópnum var falið að gera tillögur um hvernig fjárveitingar stjórnvalda til háskóla gætu sem best stutt við markmið um gæði og árangur í kennslu og rannsóknum og öflug tengsl háskóla við samfélag. Starfshópurinn skilaði af sér skýrslu⁴ um fjárveitingar til háskóla, í júlí 2021, þar sem lagt var til að mælikvörðum að baki fjárveitingum væri fjölgað og þeim skipt í þrjá flokka, þ.e. kennslu, rannsóknir og samfélagslegt hlutverk. Þá var einnig lagt til að reikniflokkum vegna kennslu yrði fækkað. Þær tillögur og skýrslur sem hér hafa verið raktar, voru mikilvægur grunnur að stefnumótunarvinnu háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins, um mótun nýs fjármögnunarlíkans fyrir háskóla.

Árið 2022 setti Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, af stað vinnu að gerð nýs fjármögnunarlíkans, í samræmi við þingsályktunartillögu um stefnumótandi aðgerðir til eflingar þekkingarsamfélags á Íslandi til ársins 2025.⁵ Sú vinna hófst með öflun gagna og greiningarvinnu innan ráðuneytisins og lauk með gerð tillagna að nýju fjármögnunarlíkani sem kynntar voru í Samráðsgátt stjórnvalda í október 2023. Við gerð þeirra tillagna var haft samráð við hagaðila innan háskólaumhverfisins, m.a. með því að halda vinnustofur með háskólarektorum, stúdentum og öðrum fulltrúum háskólasamfélagsins. Einnig voru tekin viðtöl við fulltrúa háskólaráðuneyta á Norðurlöndum sem og aðra sérfróða aðila um háskólastarf og þarfir þess. Við

¹ Ríkisendurskoðun, *Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu*, 2007

² Mennta- og menningarmálaráðuneyti, *Stefna Vísinda- og tækniráðs 2017-2019*, 2017

³ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, 2019

⁴ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, *Fjárveitingar til háskóla. Skýrsla starfshóps um gæði og skilvirkni í háskólum*, 2021

⁵ Þingskjal 237/154

lokaútfærslu ráðuneytisins á nýju fjármögnunarlíkani var tekið mið af þeim ábendingum sem bárust í Samráðsgátt stjórnvalda.

Forsendur fjármögnunarlíkansins eru birtar í fylgiriti fjárlaga hvers árs, í samræmi við 4. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga um opinber fjármál. Með þessari greinargerð er ætlunin að skýra nánar og færa rök fyrir uppbyggingu hins nýja fjármögnunarlíkans. Saman geti fylgiritið og greinargerðin þannig veitt skýra mynd af skiptingu fjárveitingar ríkis til háskóla hverju sinni.

Vert er að nefna að samkvæmt lögum um opinber fjármál eru háskólar ekki bundnir af forsendum stjórnvalda við útteilingu þessara fjármuna. Háskólum er í sjálfsvald sett hvernig þeir deila fjármunum niður á deildir innan eigin stofnunar og geta í þeim efnum notast við þann mælikvarða sem hentar best hverju sinni.

Í ljósi þess að hinar nýju reglur fela í sér umtalsverðar breytingar á hugmyndafræði og útfærslu fjármögnunar til háskóla er mikilvægt að fram fari gagnasöfnun og greining á áhrifum þeirra á skólana sjálfa og árangur nemenda, auk áhrifa á kennslu, rannsóknir og samfélagið í heild. Gerð sérstaks áhrifamats er á dagskrá innan ráðuneytis háskóla-, iðnaðar og nýsköpunar haustið 2024. Í reglunum er því kveðið á um reglulega endurskoðun á ákvæðum þeirra, með það að markmiði að opinber fjármögnun háskólastarfs skili þeim árangri sem stefnt er að, í þágu háskóla og samfélags.

1.1 Lýsing á eldra fjármögnunarkerfi

Eldra fjármögnunarlíkan háskóla byggði á reglum nr. 656/1999 um fjárveitingar til háskóla, sbr. 20. gr. laga nr. 136/1997. Eins og fram kemur í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla frá 2019* var tilgangur reglnanna:

meðal annars að gera úthlutun fjárveitinga til kennslu í háskólum gagnsæja, að endurspegla allan kostnað sem hlytist af þjónustu við nemendur, að gera skóla sem bjóða sams konar nám jafnsetta gagnvart fjárveitingum úr ríkissjóði, að samræma rekstrargrundvöll íslenskra háskóla og sambærilegra norrænna háskóla og að beina formlegum samskiptum skóla og stjórnvalda, vegna fjármála og þjónustu, í skýran farveg.⁶

Á fyrstu árum fjármögnunarlíkansins var aðeins ein breyta til staðar; fjöldi nemenda sem þreyttu próf ár hvert, vigtaðir eftir námsgreinum. Árið 2011 bættist við brautskráningaframlag og urðu breytur þá tvær. Hlutur brautskráninga var þó lítil, eða undir 5% af kennsluframlagi. Á undanförunum árum hafa þessar tvær breytur verið um 70% af fjárveitingum ríkis til skóla.⁷

Í reglunum var kveðið á um sjö reikniflokka, aðgreinda eftir kennsluháttum. Með tímanum bættust nýir háskólar inn í líkanið og flokkunum fjölgaði samhliða uns þeir urðu alls fimmtán talsins. Verðgildi reikniflokkanna var gefið upp í fylgiriti fjárlaga hvers árs og samkvæmt fjárlögum 2023 voru verðgildin á bilinu 900 – 4.900 þ.kr.

Fljótlega eftir að reglurnar voru settar árið 1999 fór af stað vinna við að setja á fót aðskilið fjármögnunarlíkan fyrir rannsóknir. Ekki náðist samstaða um fyrirkomulag þess en með árunum þróaðist nýr liður fjárveitinga undir heitinu „rannsóknir og annað“ til viðbótar við kennsluframlagið sem reglurnar kváðu á um. Í fyrstu var liðurinn lítill hluti af heildarfjárveitingu til háskóla en fór vaxandi og náði á síðustu árum að verða í kringum 30% af heildarfjárveitingu. Að baki liðsins, „rannsóknir og annað“, voru matskenndir þættir, eins og byggðasjónarmið og

⁶ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*, 2019

⁷ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, *Fjárveitingar til háskóla. Skýrsla starfshóps um gæði og skilvirkni í háskólum*, 2021

stuðningur við fámennar greinar, en ekki var haldið sérstaklega utan um forsendur framlagsins. Í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla* frá 2019 var bent á að þessi framlög byggðu ekki á reiknilíkani, frammistöðu í rannsóknum eða öðrum viðfangsefnum og að þeim væri hlutfallslega ójafnt dreift á háskólana. Ríkisendurskoðun benti auk þess ítrekað á að gagnsæi og yfirsýn skorti á rannsóknarframlögum til háskóla og nýtingu þeirra.⁸

Fyrirkomulag um framlög til sjálfstætt starfandi háskóla, var með öðrum hætti hér á landi en á Norðurlöndum, samkvæmt eldra fjármögnunarlíkani. Sjálfstætt starfandi háskólar þáðu ríkisframlag, þó svo þeir hefðu einnig heimild til að innheimta skólagjöld. Framlagið var óskert hvað varðar þreyttar einingar og brautskráningar, en framlag til þess liðar sem kallaðist „Rannsóknir og annað“ var ekki skilgreint með skýrum hætti. Þannig fengu sjálfstætt starfandi háskólarnir Háskólinn í Reykjavík og Háskólinn á Bifröst lægri framlög en þeir opinberu, án þess að til staðar væru reglur um slíka tilhögun. Framlög til sjálfstætt starfandi skóla voru auk þess ólík innbyrðis.

Í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi hafa háskólar sem þiggja ríkisframlag ekki heimild til að innheimta skólagjöld gagnvart nemendum innan EES svæðisins. Í Noregi eru opinberir rannsóknarháskólar starfræktir án skólagjalda en einstaka fagháskóli innheimtir skólagjöld og þiggur auk þess framlag frá hinu opinbera. Í þeim tilfellum er framlagið skert og nemur skerðingin á bilinu 30-70%. Eitt af markmiðum endurskoðunar á fjármögnunarlíkani háskólastigsins hér á landi, fólst í því að samræma reglur um framlög til sjálfstætt starfandi háskóla í takti við áherslur í nágrannalöndum.

Nánar er fjallað um fyrirkomulag fjármögnun háskólastigsins á Norðurlöndum í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla* og nánari lýsingu á eldra kerfi fjármögnunar má lesa um í skýrslu um *Fjárveitingar til háskóla* frá árinu 2021.⁹

⁸ Ríkisendurskoðun, Eftirfylgni: Rannsóknarframlög til háskóla, Ríkisendurskoðun, 2018.

⁹ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Fjárveitingar til háskóla. Skýrsla starfshóps um gæði og skilvirkni í háskólum, 2021

2. Helstu breytingar í árangurstengdri fjármögnun háskóla

Markmiðið með hinu nýja fyrirkomulagi árangurstengdrar fjármögnunar háskóla er að auka gagnsæi, gæði, mælanleika og staðfestu í fjárveitingum til háskólastigsins. Hinu nýja líkani er ætlað að fela í sér hvatningu og umbun til háskólanna fyrir að hlúa vel að og styðja við nemendur sína til að ná árangri í námi. Helstu breytingar í árangurstengdri fjármögnun háskóla eru eftirfarandi:

- Aukið gagnsæi og skýrir hvatar settir fram.
- Reikniflokkum fækkað úr fimmtán í fjóra.
- Mælikvarðar um loknar einingar í stað þreyttra eininga.
- Aukin áhersla á brautskráningar nemenda.
- Nýir mælikvarðar fyrir mat á rannsóknarvirkni.
- Samfélagslegt hlutverk háskóla betur skilgreint.
- Stefnumótandi framlög sett fram á skýrari máta.

Árangurstengdri fjármögnun háskóla er skipt í þrjá meginhluta; kennsluhluta sem nemur 60% af framlagi hins nýja líkans, rannsóknarhluta sem nemur 15% af framlaginu og samfélagslegu hlutverki sem nemur 25% af framlaginu. Þessi skipting er í samræmi við þær tillögur sem settar voru fram af hálfu starfshóps um fjárveitingar til háskóla.¹⁰ Sjá mynd 1.

Kennsla 60%	Loknar einingar 42%	Dreift í samræmi við fjölda eininga sem lokið er í hverjum skóla fyrir sig. Hver eining námsleiðar er margfölduð með þeim stuðli sem við-eigandi reikniflokkur hefur. Notast er við 3 ára meðaltal.
	Útskriftir (grunn- og meistaranám) 18%	Dreift í samræmi við fjölda brautskráninga í hverjum skóla, að teknu tilliti til tegundar gráðu. Notast er við 2 ára meðaltal.
Rannsóknir 15%	Birtingatölfræði 8%	Dreift m.t.t. fjölda birtinga og tilvísana, einnig opin aðgang, alþjóðlegt samstarf. Notast er við 2 ára meðaltal.
	Útskriftir (Ph.D.) 2%	
Samfélagslegt hlutverk 25%	Erlendir styrkir 5%	Dreift eftir fjárhæðum erlendra rannsóknarstyrkja sem skólamir afla sér. Notast er við 5 ára meðaltal.
	Efling byggða og fjarnám 3%	
	Sókn í STEAM 3%	
	Stefna háskóla 3%	
	Stuðningur við fámennar, mikilvægar grunngreinar 1%	
	Kennsluauki 5%	Dreift eftir skráðum nemendum.
	Rannsóknarauki 5%	
Innleiðing 3%	Jöfnunarframlag sem fjarar út	

Mynd 1. Fjármögnunarlíkan háskóla – yfirlit yfir flokka og breytur. Prósentutölur eru námundaðar að heiltölu.

¹⁰ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Fjárveitingar til háskóla. Skýrsla starfshóps um gæði og skilvirkni í háskólum, 2021

Í hinu nýja fjármögnunarlíkani er mælikvörðum að baki fjármögnun fjölgað til muna. Í kennsluhluta þess er mælikvarðanum „breyttum einingum“ skipt út fyrir „loknað einingar“, reikniflokkum fækkað úr fimmtán í fjóra og vægi brautskráninga aukið. Í rannsóknahluta reiknilíkansins eru sjö nýjar breytur kynntar til sögunnar, þar af sex sem snúa að tölfræði birtinga. Umbunað er sérstaklega fyrir erlenda styrki og útskrift doktorsnema. Með þessu tekur fjármögnun háskóla í fyrsta sinn mið af mælingum á rannsóknarvirkni.

Stefnumiðaðar fjárveitingar bera yfirheitið „samfélagslegt hlutverk“. Framlög í þessum hluta byggja á huglægari grunni en þau sem ákvörðuð eru út frá breytum í reiknilíkani. Í þessum hluta er tekið mið af framtíðarsýn háskóla og áherslumálum stjórnvalda svo sem eflingu byggða og fjarnáms og sókn í STEAM greinum. Þá er í þessum hluta gert ráð fyrir framlögum vegna kennslu- og rannsóknahluta auk tímabundinna framlaga á meðan á innleiðingu stendur.

Önnur nýjung reiknilíkansins er sú að framlag til sjálfstætt starfandi háskóla er betur skilgreint en áður hefur verið. Í hinu nýja fyrirkomulagi árangurstengdrar fjármögnunar háskóla skerðist framlag í kennslu- og rannsóknarhluta um 25% þegar skólagjöld eru innheimt. Stefnumiðin framlög, sem falla undir „Samfélagslegt hlutverk“, eru ekki skert sérstaklega. Þetta er í samræmi við fyrirkomulag um framlög til sjálfstætt starfandi skóla á grunnskólastigi hér á landi. Sjálfstætt starfandi grunnskólar geta innheimt skólagjöld en þeim skólagjöldum fylgir skerðing á ríkisframlagi um fjórðung, sbr. 43. gr. b. laga um grunnskóla nr. 91/2008.

Á vormánuðum 2024 bauð ráðherra sjálfstætt starfandi háskólum óskert fjárframlag úr árangurstengdri fjármögnun gegn því að skólagjöld væru felld niður. Háskólinn á Bifröst og Listaháskóli Íslands þekktust boðið og fá því fullt fjárframlag frá og með fjárlögum 2025. Háskólinn í Reykjavík er sem stendur eini háskólinn sem innheimtir skólagjöld og fær þar af leiðandi 75% reiknaðs framlags úr kennslu- og rannsóknarhluta árangurstengdrar fjármögnunar.

Í heild sinni mun framlag ríkis til háskóla, eins og það birtist í fylgiriti fjárlaga, fara í gegnum líkan árangurstengdrar fjármögnunar. Í reiknilíkaninu er auknum fjölda breytna ætlað að draga úr sveiflum á milli ára, auk þess sem flestar breytur byggjast á meðaltalsútreikningum tveggja til fimm ára. Með stefnumiðaðri fjárveitingu er þannig miðað að því að tryggja ákveðinn stöðugleika í fjárveitingum milli ára.

3. Kennsluhluti

Í þessum kafla verður gerð nánari grein fyrir kennsluhluta fjármögnunarlíkansins.

Í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla frá árinu 2019* var bent á að fyrirkomulag fjárveitinga til kennslu hefði þann ókost að of mikil áhersla væri á fjölda ársnema og að reikniflokkar væru of margir.¹¹ Sú greiningarvinna sem síðar var unnin á vegum háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis leiddi til sömu niðurstöðu. Í hinu nýja fjármögnunarlíkani er var því lögð áhersla á að minnka vægi fjölda ársnema og fækka reikniflokkum.

Í árangurstengdri fjármögnun háskóla er 60% fjármagnsins dreift vegna mælikvarða sem snúa að kennslu, þar af vega „lokna einingar“ nemenda samtals 42%. Til samanburðar var hlutdeild „þreyttra eininga“ í hinu eldra kerfi um 65%. Aukin áhersla er lögð á brautskráningar nemenda og hafa framlög vegna þeirra hækkað úr um 5% í 18%. Hlutföllin milli lokinna eininga og brautskráninga eru ákvörðuð með hliðsjón af fyrirkomulagi fjármögnunar í nágrannalöndunum.¹² Námsleiðum er raðað niður á fjóra reikniflokka í hinu nýja kerfi, í stað fimmtán eins og áður var.

3.1 Loknar einingar í kennsluhluta (42%).

Í eldra fjármögnunarlíkani var áhersla lögð á þreyttar einingar við ákvörðun á fjárframlögum til háskóla. Hugtakið „þreyttar einingar“ vísar til þeirra eininga sem nemandi gengur til prófs í og er þá ekki litið til þess hvort nemandi standist námskröfur námskeiðsins að öðru leyti. Á þeim tíma þegar reglur eldra reikniflokkansins tóku gildi voru lokapróf hið ráðandi námsmat. Frá þeim tíma hafa aðrar tegundir námsmats rutt sér til rúms og hugtakið þreyttar einingar því orðið óljósara. Nágrannalönd okkar hafa ekki notast við þreyttar einingar eða sambærilegt hugtak og í framhaldskólum hér á landi var hætt að notast við hugtakið frá og með árinu 2019.

Í hinu nýja fjármögnunarlíkani er mælikvarðanum „þreyttar einingar“ skipt út fyrir „lokna einingar“. Með loknum einingum er vísað til eininga þeirra námskeiða sem nemandi stenst námsmat í. Þær geta verið jafn margar eða færri en þreyttar einingar. Á samráðsfundum ráðuneytisins með aðilum úr háskólasamfélaginu var tekið vel í þá tillögu að skipta út þreyttum einingum fyrir lokna einingar. Sá mælikvarði er skýr og hentar öllum tegundum námsmats. Auk þess samræmist hann betur þeim mælikvarða sem oftast er notaður á Norðurlöndunum þar sem miðað er við ársverk nemenda.

Fjöldi lokinna eininga tekur til næstliðinna þriggja skólaára. Framlög til skólanna skiptast eftir hlutdeild hvers skóla af heildarfjölda lokinna eininga á umræddu tímabili. Sem dæmi miðast útreikningar fyrir fjárlagaárið 2025 við lokna einingar skólaárin 2021-2022, 2022-2023 og 2023-2024.

Örnám, sem íslenskir háskólar geta boðið upp á frá og með hausti 2024, er stutt og sveigjanlegt námsframboð til ECTS eininga og eru ekki til formlegra námsloka í skilningi viðmiða um æðri menntun og prófgráður. Örnámið opnar hins vegar möguleika til að auka sveigjanleika og fjölbreytni í námsframboði á háskólastigi í takti við hraðar breytingar í samfélaginu. Greitt er fyrir lokna einingar í örnámi, líkt og um væri að ræða hefðbundna námsleið en ekki er greitt

¹¹ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Grænbók um fjárveitingar til háskóla, 2019

¹² Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Grænbók um fjárveitingar til háskóla, 2019

brautskráningarframlag þar sem ekki er um formleg námslok að ræða. Örnámseiningarnar geta þó nýst í námsleið sem lýkur með brautskráningu, sem þá greiðist brautskráningarframlag fyrir.

Í samráðsferli vegna undirbúnings hins nýja fjármögnunarlíkans komu fram ábendingar um vankanta þess að skipta alfarið yfir í mælikvarðann um loknar einingar og bent á að öllum nemendum fylgi kostnaður, hvort sem þeir standist námsmat eða ekki. Til að koma til móts við þessar ábendingar var svonefndum kennsluauka bætt inn í líkanið, sem nemur 5% af heildarfjármagni og tekur mið af fjölda skráðra nemenda í skólunum, óháð því hvort þeir standast námsmat eða ekki. Nánar er fjallað um kennsluauka í kaflanum um samfélagslegt hlutverk háskóla hér fyrir neðan.

Ábendingar komu einnig fram um að í hinu nýja kerfi geti skapast ótilhlýðilegur hvati fyrir háskóla að lækka kröfur námsmats í námskeiðum. Þetta eru mikilvæg ábending en á hinn bóginn má segja að ákveðinn sá freistnivandi hafi einnig verið til staðar í eldra kerfi, að hámarka þann fjölda sem þreytti próf námskeiða án þess að líta til árangurs nemenda. Vert er að nefna í því sambandi að í háskólastarfi skal vera til staðar öflugt innra og ytra gæðakerfi, sem hefur það hlutverk að tryggja gæði náms í samræmi við alþjóðlegar kröfur. Þá er mikilvægt að hafa í huga að mælikvarðinn „lokna einingar“ er aðeins ein breyta af mörgum í hinu nýja líkani og ekki jafn ráðandi þáttur og þreyttar einingar voru samkvæmt eldra kerfi.

Með þeim breytingum sem nú hafa verið innleiddar er leitast við að halda betur utan um hvern nemanda svo hann standist námskröfur og nái brautskráningu í samræmi við sín markmið.

Háskóla er greitt fyrir einingar sem nemandi lýkur við sama háskóla, þar með taldar einingar erlendra skiptinema. Ekki er greitt fyrir einingar sem nemendur ljúka við aðrar háskóla, eða nemendur sem eru metnar sem hluti af til dæmis raunfærnimati. Almennt er einungis greitt fyrir ECTS-einingar en undantekningar eru til dæmis búfræðin, sem kennd er við Landbúnaðarháskóla Íslands, þó um sé að ræða starfsnám á framhaldsskólastigi. Aðfaranám, undirbúningsnám á framhaldsskólastigi, er ekki fjármagnað í gegnum fjármögnunarlíkanið.

3.2 Reikniflokkar í kennsluhluta

Í háskólum er boðið upp á fjölbreyttar og ólíkar námsleiðir. Það gefur auga leið að mismunandi kostnaður fylgir hverri námsleið, s.s. vegna mismunandi kennslufyrirkomulags og aðstöðuþarfa. Eins og áður segir var notast við fimmtán reikniflokka í hinu eldra kerfi, sem ólíkar námsleiðir féllu í og réði framlagi til háskóla. Á Norðurlöndunum eru almennt notaðir á bilinu þrjú til sjö slíkir flokkar sem felur í sér töluvert grófarí nálgun á kostnaði. Sem dæmi styðjast rannsóknarháskólar í Danmörku og Finnlandi við þrjú reikniflokka þrátt fyrir að námsleiðir í þessum löndum hlaupi á hundruðum.¹³ Í kjölfar greiningarvinnu ráðuneytisins, sem m.a. tók mið af samráði við háskóla og nemendur og skýrslu starfshóps um fjárveitingar til háskóla, var ákveðið að miða við fjóra reikniflokka í hinu nýja fjármögnunarlíkani. Reikniflokkum þessum er gróflega skipt eftir aðstöðuþörf, vægi verknáms og eðli kennslu. Er skiptingin á þessa leið:

- A. Almennt bóknám.
- B. Almennt bóknám með sérhæfðum búnaði / starfsnámi.
- C. Almennt bóknám með sérhæfðum búnaði / starfsnámi / sérhæfðu húsnæði.
- D. Listnám, búvísindi, læknisfræði, framhaldsnám í heilbrigðisvísindum almennt, tannlæknisfræði.

¹³ European University Association, Allocating core public funding to universities in Europe: state of play & principles, 2022

Uppröðunin byggir að meginstefnu á svokölluðum ISCED-2013 staðli (e. *International standard classification of education*) og ISCED númerum, sem tengd eru við hvern reikniflokk.¹⁴ Auk þess var hver og ein námsleið rýnd sérstaklega í því skyni að samræma flokkunina eftir fremsta megni. Upphaflegur listi yfir flokkun námsleiða í reikniflokka birtist í Samráðsgátt stjórnvalda þegar hinar nýju reglur um fjárframlög til háskóla voru kynntar. Með hliðsjón af umsögnum sem þar komu fram voru gerðar 23 breytingar á listanum. Listi yfir námsleiðir og reikniflokka birtist í fylgiriti fjárlaga hvers árs. Með því fæst gagnsæi á flokkun hvernar námsleiðar og yfirsýn yfir hugsanlegar breytingar sem kunna að eiga sér stað milli ára.¹⁵ Háskólar þurfa ekki að fylgja flokkuninni við útdeilingu fjármuna á milli deilda og námsleiða, hún er einungis gróf flokkun fyrir ráðuneytið.

Í töflu 1 má sjá áætlaða skiptingu ársnema (60 loknar einingar) á milli reikniflokka miðað við nemendafjölda í háskólum hér á landi árin 2021-2024.

Reikniflokkur	Hlutfall nemenda 2021-2024
A	34,7%
B	30,6%
C	26,5%
D	8,2%

Tafla 1 – Hlutfallsleg dreifing nemenda eftir reikniflokkum 2021-2024

Þegar ársverk nemenda í ólíkum reikniflokkum eru vigtuð er notast við stuðlana 1, 1,5, 2 og 4. Ársverk er skilgreint sem ígildi 60 lokinna eininga.

Tafla 2 sýnir gildi stuðla í nýrri fjármögnun og framlög á hvern ársnema miðað við áætlaðar fjárheimildir 2025 og meðalársverk nemenda síðustu þriggja skólaára í hverjum reikniflokki.

Reikniflokkur	Stuðull
A	1
B	1,5
C	2
D	4

Tafla 2 – Reikniflokkar: Stuðlar og framlög 2025

3.3 Brautskráningar á grunn- og meistarastigi (18%)

Frá árinu 2011 hefur hluti af fjárframlögum til háskóla tekið mið af brautskráningum nemenda. Í nágrannalöndum okkar hafa slík fjárframlög tíðkast lengur en hérlendis, þó hlutfallið af heildarfjárframlögum sé misjafnt milli landa. Stærstur er hlutinn í Finnlandi, þar sem hann hefur komið alveg í stað annarra mælikvarða á ársverkum nemenda, þ.m.t. lokinna eininga.

Í hinu nýja fjármögnunarlíkani árangurstengdrar fjármögnunar háskóla nemur hlutur fjárveitingar vegna brautskráninga nemenda á grunn- og meistarastigi 30% af þeim framlögum sem tilheyra kennsluhluta fjármögnunarlíkansins. Það jafngildir 18% af heildarframlagi ríkisins til háskólanna. Í kaflanum um rannsóknarhluta líkansins verður nánar fjallað um fjárframlög vegna brautskráninga á doktorsstigi. Sé tekið mið af öllum þremur stigunum, þ.e. grunn-, meistara- og doktorsstigi, nemur hlutur fjárveitinga vegna brautskráninganemenda 22,5% af heildarframlagi ríkisins til háskólanna.

¹⁴ UNESCO Institute for Statistics, ISCED fields of education and training 2013, 2014

¹⁵ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Grænbók um fjárveitingar til háskóla, 2019

Flokkur brautskráningar	Stuðull
Diplómur	0,2
Grunnnám	1
Viðbótarpróf á meistarastigi (90 ECTS)	1,125
Viðbótarpróf á meistarastigi (120 ECTS)	1,5
Meistarapróf (90 ECTS)	1,5
Meistarapróf (120 ECTS)	2

Tafla 3 - Stuðlar ólíkra brautskráninga

Líkt og sjá má í töflu 3 hér að neðan hafa tegundir brautskráninga mismunandi vægi í hinu nýja líkani. Í kennsluhlutanum er umbunað fyrir diplómapróf, bakkalárpróf, meistarapróf og viðbótarpróf á meistarastigi. Flokkun brautskráninga byggir á viðmiðum um æðri menntun og prófgráður, þar sem prófgráðum er raðað á háskólaþrep. Prófgráðurnar eru skilgreindar með eftirfarandi hætti.¹⁶

- **Diplómapróf er skilgreint sem:** Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið 30 – 120 ECTS einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 1.
- **Bakkalárpróf er skilgreint sem:** Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið 180 – 240 ECTS einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 1.
- **Viðbótarpróf á meistarastigi er skilgreint sem:** Viðbótarpróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið 30 – 120 ECTS einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 2. Undir viðbótarpróf á meistarastigi falla próf sem annað hvort hafa ekki rannsóknarverkefni eða verkefnin innihalda færri en 30 ECTS einingar á háskólaþrepi 2.
- **Meistarapróf er skilgreint sem:** Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið 90 – 120 ECTS einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 2. Meistarapróf innihalda að minnsta kosti 30 ECTS eininga rannsóknarverkefni á háskólaþrepi 2.

Við mat á vægi hvernar prófgráðu var horft til þess að auka vægi framhaldsnáms án þess þó að breyta hlutföllum of mikið miðað við núverandi líkan. Vægi prófgráðu er óháð fagi og snýst eingöngu um háskólaþrep og einingafjölda á framhaldsstigi. Þó viðbótarpróf á meistarastigi geti verið 30 til 120 ECTS-einingar eins og er, þá falla hinar styttri námsleiðir illa að viðmiðum evrópska háskólasvæðisins (EHEA) um lágmarkseiningafjölda próflokka, þannig að ekki er að fullu tryggt að svo stutt nám verði viðurkennt innan svæðisins. Samkvæmt viðmiðum EHEA skulu diplómapróf á fyrsta þrepi jafngilda 90-120 ECTS einingum og nám á meistarastigi jafngilda 90-120 ECTS einingum.¹⁷ Þegar þessi greinargerð er skrifuð stendur yfir vinna við að uppfæra Viðmið um æðri menntun og prófgráður og færa íslenska rammann nær þessum lágmarksviðmiðum. Of íþyngjandi þótti að auka lágmarkseiningafjöldann upp í 90 ECTS í einu skrefi. Sú leið var farin að miða lágmarkið við 60 ECTS en ráðuneytið beindi því til íslenskra háskóla að haga skipulagi náms á þann veg að prófgráður falli að ramma EHEA. Til glöggvunar má finna í Samráðsgátt stjórnvalda greinargerð um endurskoðun á Viðmiðum um æðri menntun og prófgráður.

Hér er fjármögnunarlíkanið komið skrefi lengra en íslensku viðmiðin, en þessi leið var farin til að háskólakerfið þróist í átt að viðmiðum evrópska háskólanámsins.

¹⁶ Auglýsing nr. 530/2011 í B-deild Stjórnartíðinda

¹⁷ (QF-EHEA, 2018)

4 Rannsóknahluti

Í þessum kafla verður gerð nánari grein fyrir rannsóknahluta fjármögnunarlíkansins.

Rannsóknir eru ein af grunnstoðum háskólastarfs og gæði þeirra eru mikilvægur þáttur í alþjóðlegum samanburði háskóla. Vægi rannsóknarhlutans er 15% af fjármögnunarlíkaninu og skiptist í þrennt: birtingatölfræði, fjölda brautskráðra doktorsnema og erlendum styrki. Þessi hluti er að miklu leyti í samræmi við þær tillögur sem settar voru fram í skýrslu starfshóps¹⁸ um fjárveitingar til háskóla, og svipar einnig til finnska líkansins fyrir rannsóknarháskóla, eins og nánar er lýst í *Grænbók um fjárveitingar til háskóla*.¹⁹

Skipting framlaga í rannsóknahlutanum er með eftirfarandi hætti:

Breyta	Hlutfall af rannsóknarhluta (15%)	Hlutfall af heildarfjármögnun (100%)
Birtingatölfræði	55%	8,25%
Brautskráningar doktorsnema	15%	2,25%
Erlendir styrkir	30%	4,5%
Samtals	100%	15%

Tafla 4 – Breytur í rannsóknahluta: Hlutföll og framlög 2024

Sex nýjar breytur eru kynntar til sögunnar í þeim hluta sem snýr að birtingatölfræði og verður þeim nánar lýst í kaflanum hér fyrir neðan. Þá hækka framlög vegna brautskráninga doktorsnema með tilkomu hins nýja líkans. Auk rannsóknarhlutans er 5% fjármögnunarlíkansins varið í svonefndan rannsóknarauka sem nánar verður vikið að í kaflanum um „Samfélagslegt hlutverk“.

Þar sem breyturnar fela í sér nýja hvata í fjármögnun háskóla er mikilvægt að þær verði metnar með reglulegu millibili á næstu árum. Í því sambandi má m.a. nefna að áhugi er fyrir því að taka tillit til styrkja úr fleiri erlendum sjóðum, inn í líkanið. Hér á eftir verður farið nánar yfir þær breytur sem eru til staðar í rannsóknahlutanum.

4.1 Birtingatölfræði (8,25%)

Tölfræði yfir birtar vísindagreinar í alþjóðlega viðurkenndum tímaritum veitir innsýn í rannsóknarvirkni háskóla. Í árangurstengdri fjármögnun háskólanna er því áhersla lögð á umbun fyrir birtingu vísindagreina á alþjóðlegum vettvangi, með það að markmiði að stuðla að gæðum og árangri í rannsóknum, auknu alþjóðasamstarfi og birtingu vísindagreina í opnum aðgangi. Stuðst er við upplýsingar úr alþjóðlegu gagnagrunnunum SciVal²⁰ og Scopus²¹ sem hafa að geyma alþjóðlega viðurkennd gögn frá traustum og hlutlausum aðilum. Þessir gagnagrunnar eru þó þeim annmörkum háðir að þeir veita takmarkaðar upplýsingar um fræðigreinar sem birtar eru á íslensku, sem svo aftur kemur niður á tölfræðilegum upplýsingum um rannsóknarvirkni einstaka fræðasviða. Dæmi um þetta eru fræðigreinar sem ekki hafa alþjóðlega vídd, s.s. fræðagreinar á sviðum lista og „landsbundnar“ fræðigreinar. Komið er til móts við þennan annmarka með framlagi í svonefndan rannsóknarauka og er honum nánar lýst í kaflanum um samfélagslegt hlutverk háskóla.

¹⁸ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Fjárveitingar til háskóla. Skýrsla starfshóps um gæði og skilvirkni í háskólum, 2021

¹⁹ Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Grænbók um fjárveitingar til háskóla, 2019

²⁰ SciVal, 2023

²¹ Elsevier. Scopus: Expertly curated abstract & citation database, 2023

Í birtingatölfræðihlutanum er umbunað fyrir rannsóknarvirkni með sex breytum úr sjö mismunandi mælikvörðum. Í fyrsta lagi er umbunað fyrir fjölda ritrýndra birtinga á tilteknu tímabili, margfaldað með sérstökum „vegnum áhrifastuðli tilvísana eftir fræðasviðum“ (e. *Field-weighted-citation-impact* eða FWCI), til að leiðrétta fyrir ólíkar birtingahefðir eftir fræðasviðum. Horft er til þess hvort birtingar eru í opnum aðgangi og umbunað er fyrir alþjóðlegt samstarf, í samræmi við áherslur stjórnvalda þess efnis. Þá eru þrjár breytur sem taka tillit til gæða þeirra tímarita sem um ræðir og fjölda tilvísana í viðkomandi grein. Þannig er sérstaklega horft til þess hvort viðkomandi vísindagreinar eru í hópi topp 1% eða topp 10% birtinga á sama fræðasviði og á sama tímabili, auk birtinga í topp 10% tímaritum. Þær breytur sem notast er við, byggja allar á gögnum úr gagnagrunninum Scopus. Hér fyrir neðan eru þessar breytur skilgreindar en nánari útlistun á breytunum má finna í leiðarvísi Elsevier.²²

1. Birtingar (e. Scholarly output) : fjöldi ritrýndra birtinga.
2. Veginn áhrifastuðull tilvísana, leiðrétt fyrir fræðasviði (e. Field-weighted citation index): Hlutfall fjölda tilvísana birtinga á móti væntra tilvísana miðað við fræðasvið birtingar og meðaltilvísanafjölda hennar. Birting hefur stuðulinn 1 ef fjöldi tilvísana er í samræmi við væntan fjölda og 0,87 ef tilvísanafjöldi er 13% undir væntum fjölda. Stuðullinn 2,11 merkir að birtingin hefur fengið 111% fleiri tilvísanir en ætla mátti. Þessi breyta er reiknuð fyrir stofnunina í heild árlega.
3. Opinn aðgangur (e. Open access) : fjöldi birtinga í opnum aðgangi, óháð birtingarleið (þ.e. græn, gull eða demantaleið).
4. Alþjóðlegt samstarf (e. International cooperation) : fjöldi birtinga þar sem höfundar eru tveir eða fleiri og ekki allir skráðir við sama þjóðríkið í gagnabanka Scopus.
5. Topp 10% birtingar (e. Top 10% publications): fjöldi birtinga í flokki efstu 10% ritrýndra birtinga á sínu fræðasviði sem birtar voru það árið.
6. Topp 1% birtingar (e. Top 1% publications): fjöldi birtinga í flokki efstu 1% ritrýndra birtinga á sínu fræðasviði sem birtar voru það árið.
7. Topp 10% tímarit (e. Top 10% journals): fjöldi birtinga í þeim tímaritum sem hafa áhrifastuðul (e. impact factor) hærri en 90% birtinga á ári viðkomandi birtingar.

Birtingatölfræði þess tímabils sem horft er til hverju sinni, verður uppfærð árlega. Rétt er að vekja athygli á því að birt grein getur fengið framlag á grundvelli fleiri en einnar breytu. Grein sem telst til topp 1% birtinga er einnig talin falla undir topp 10% birtinga. Þá gæti sama grein hugsanlega hafa verið unnin í alþjóðlegu samstarfi og birt í opnum aðgangi og félli þá einnig undir þær breytur. Breytur birtingatölfræðinnar og vægi þeirra birtast í töflu 5.

²² Elsevier. Research Metrics Guidebook (án dags.)

Breyta í rannsóknarhluta	Breytur innan birtingatölfræði	Hlutfall af rannsóknahluta (15%)	Hlutfall af fjármögnunarlíkani (100%)
Birtinga- tölfræði (55% af rannsóknarhluta)	Birtingar* veginn áhrifastuðull tilvísana	55%	4,5%
	Opinn aðgangur	10%	0,83%
	Alþjóðlegt samstarf	12%	1,0%
	Topp 10% birtingar	12%	1,0%
	Topp 1% birtingar	2%	0,2%
	Topp 10% tímarit	9%	0,7%

Tafla 5 – Birtingatölfræði: Breytur og hlutföll

Framlög vegna birtingatölfræði byggja á meðalbirtingatölfræði þriggja ára, nánar í fylgirit fjárlaga.

4.2 Brautskráningar doktorsnema (2,25%)

Fjöldi brautskráninga doktorsnema er góð vísbending um rannsóknarvirkni háskóla og því er algengt að stuðst sé við þennan mælikvarða sem breytu í fjármögnunarlíkönun nágrannaríkjanna. Í hinni nýju árangurstengdu fjármögnun háskóla, er breytunni gefið 15% vægi af rannsóknarhluta líkansins, eða 2,25% af heildarlíkaninu.

Doktorspróf er skilgreint, eins og aðrar brautskráningar, í samræmi við viðmið um æðri menntun og prófgráður á eftirfarandi hátt:

Lokapróf frá háskóla þar sem nemandi hefur lokið að minnsta kosti 180 ECTS einingum af skipulagðri námsleið á háskólaþrepi 3. Doktorspróf skal innihalda rannsóknarverkefni sem stenst alþjóðleg viðmið um doktorsverkefni.

Í einhverjum tilfellum er viðurkenning háskóla til að halda úti doktorsnámi á fræðasviði háð viðurkenningu annars háskóla, sem þá ábyrgist námið. Í þeim tilfellum er hinu opinbera framlagi úthlutað til þess háskóla sem ábyrgist námið. Skólum er þó í sjálfsvald sett að semja um hvernig þessu framlagi er dreift á milli þeirra.

4.3 Erlendir styrkir (4,5%)

Erlendir styrkir mynda umtalsverðan hluta sértekna íslenskra háskóla. Styrkirnir eru jafn mismunandi og þeir eru margir, og geta verið allt frá því að greiða ferðakostnað starfsfólks vegna funda, yfir í flókin og löng rannsóknarverkefni sem unnin eru í fjölþættu samstarfi innlendra og erlendra aðila.

Í rannsóknahluta fjármagnslíkans árangurstengdrar fjármögnunar háskóla er fremur horft til erlendra styrkja en innlendra, einkum vegna þess að þeir síðarnefndu eru að stórum hluta fjármagnaðir af ríkissjóði. Lögð er áhersla á þátttöku í þeim erlendu áætlunum sem Ísland hefur greitt í og sérstaklega hvatt til sóknar háskólanna í sjóði sem þar heyra undir. Erlendir rannsóknar- og nýsköpunarstyrkir styðja auk þess við markmið stjórnvalda um aukna alþjóðavæðingu og samkeppnishæfni háskóla og hvetja til aukins alþjóðlegs samstarfs á sviði vísinda og nýsköpunar. Mikil samkeppni er um styrki úr þeim erlendu styrktarsjóðum sem falla undir reiknilíkanið og því

ljóst að styrkir þaðan eru til þess fallnir að auka gæði og samkeppnishæfni háskólanna í alþjóðlegum samanburði. Vægi erlendra styrkja er 4,5% af heildarfjármögnun háskólanna samkvæmt nýju líkani. Horft er til eftirfarandi áætlana:

- [Horizon 2020](#)
- [Erasmus+](#)
- [EUA](#)
- [Nordforsk](#)
- [LIFE](#)
- [Digital Europe](#)

Til þess að hægt sé að telja þátttöku í þessum áætlunum til tekna þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt:

- Íslenskur háskóli er aðalstyrkþegi eða beinn þátttakandi í viðkomandi styrkverkefni eða aðalstyrkþegi/verkefnisstjórnandi þegar um er að ræða Erasmus+ verkefni. Háskólarnir þurfa þannig að vera beinir styrkþegar og aðilar að samningi við styrkveitanda. Ekki er nóg að vera undirverktaki eða þriðji aðili að verkefni.
- Fyrir fjárlög 2025 þarf styrkt verkefni að hefjast á tímabilinu 1.1.2019-31.12.2023. Ekki er nóg að skrifað hafi verið undir samning á tímabilinu heldur þarf verkefni að hafa farið formlega af stað á tímabilinu. Ástæða þess að miðað er við fimm ára meðaltal er fyrst of fremst sú að stórir alþjóðlegir styrkir eru gjarnan veittir til langtímaverkefna og því geta talsverðar sveiflur verið milli ára hvað varðar árangur í styrkjasókn.

4.4 Samantekt á rannsóknahluta

Í töflu 6 má sjá samantekt á rannsóknarhluta fjármögnunarlíkansins í samræmi við það sem greint hefur verið frá hér að framan. Birtingatölfræðin miðar við meðaltöl þriggja ára, brautskráningar við tveggja ára meðaltal og erlendir styrkir miða við fimm ára meðaltal.

Breyta	Hlutfall í heildarfjármögnun	Undirbreyta	Hlutfall í heildarfjármögnun
Birtingatölfræði	8,25%	Útgefnar birtingar*veginn áhrifastuðull tilvísana	4,5%
		Opinn aðgangur	0,8%
		Alþjóðlegt samstarf	1,0%
		Topp 10% birtingar	1,4%
		Topp 1% birtingar	0,1%
		Topp 10% tímarit	0,6%
Brautskráningar	2,25%	Doktorsgráður	2,25%
Erlendir styrkir	4,5%	Horizon styrkir / Erasmus+ styrkir / evrópsk háskólanet	4,5%

Tafla 6 – Samantekt á rannsóknahluta: Breytur og hlutföll

5 Samfélagslegt hlutverk háskóla

Í þessum kafla verður gerð nánari grein fyrir þriðja hluta fjármögnunarlíkansins, „samfélagslegt hlutverk“.

Hlutverk háskóla er ekki bundið við kennslu og rannsóknir heldur gegna háskólar einnig mikilvægu samfélagslegu hlutverki. Í 2. gr. laga um háskóla nr. 63/2006 er fjallað um hlutverk háskóla í samfélagslegu tilliti. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er hlutverk háskóla meðal annars að stuðla að sköpun og miðlun þekkingar og færni til nemenda og samfélagsins alls. Þá miði starf háskóla að því að styrkja innviði íslensks samfélags og stöðu þess í alþjóðlegu tilliti. Í 2. mgr. segir að háskóli undirbúi nemendur til ábyrgrar þátttöku í lýðræðissamfélagi og að menntun, sem háskólar veita, taki mið af þörfum samfélagsins hverju sinni og geti bæði verið fræðilegs eðlis og starfsmiðuð.

Í eldri reglum, nr. 646/1999, um fjárveitingar til háskóla var ekki fjallað um samfélagslegt hlutverk háskóla. Þó tíðkaðist í hinu eldra kerfi að greidd væru framlög til að styðja undir hlutverk háskóla í þá veru. Sem dæmi má nefna framlög til háskóla á landsbyggðinni, vegna aukins kostnaðar þeirra vegna staðsetningar, og framlög vegna kennslu til „þjóðlegra, fámennra greina“. Slík framlög heyrðu yfirleitt undir „rannsóknir og annað“ í fjármögnunarlíkani hins eldra kerfis. Í hinu nýja fjármögnunarlíkani er þriðji hluta líkansins sérstaklega tileinkaður samfélagslegu hlutverki háskóla.

Stefnubundin framlög vegna samfélagslegs hlutverks háskólanna, skiptast í sjö liði eins og lýst er á mynd 1. Framlögum undir hatti kennsluauka og rannsóknarauka er ætlað mæta þeim takmörkunum sem eru til staðar í kennslu- og rannsóknahluta líkansins. Sama gildir um framlög vegna fámennra, mikilvægra grunngreina. Liðurinn „Efling byggða og fjarnám“ felur í sér sérstakt byggðaframlag og er þannig pólitísk stefnumörkun, á sama hátt og „Sókn í STEAM“ er stefnumörkun. Liðnum „stefna háskóla“ er ætlað að gefa stjórn háskóla svigrúm og rými til stefnumörkunar og innleiðingar.

Hér er því um að ræða fjölbreytt framlög sem bætast við kennslu- og rannsóknarhlutann. Niðurstaðan er fjölþætt fjárveiting, sem hefur það að leiðarljósi að efla gæði náms á Ísland, styrkja sérstöðu hvers háskóla og tryggja að þeir verði betur í stakk búnir til að sinna því mikilvæga hlutverki sem þeir hafa á tímum tæknibreytinga og hnattrænna samfélagslegra áskorana. Nánar verður nú vikið að hverjum lið innan samfélagshluta líkansins.

5.1 Efling byggða og fjarnám (3,2%)

Í samræmi við byggðasjónarmið og áherslur um mikilvægi menntunar í öllum landshlutum, sem og í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, er sérstöku fjármagni úthlutað til háskóla sem halda úti kennslu á landsbyggðinni. Stærstum hluta, eða 3,1% af heildafjármagni, er skipt á milli skólanna sem halda úti staðnámi á landsbyggð; HA, LbhÍ, HH og HR en auk þess fær Háskólinn á Bifröst 0,1% vegna staðsetningar á landsbyggðinni.

Á næstu árum er gert ráð fyrir að þessi liður stefnubundinna framlaga muni stækka frekar og mælikvarðar um fjarnám teknir þar inn.

5.2 Sókn í STEAM (3%)

Hlutfall háskólamenntaðra nemenda sem lokið hafa námi í raunvísindum, tæknigreinum, verkfræði, listum eða stærðfræði („STEAM“-greinum) er lægra á Íslandi en í Norðurlöndunum. Ljóst er að þörfin fyrir fólk með þessa menntun mun aukast mikið í náinni framtíð samhliða

aukinn staf- og sjálfvirknivæðingu í samfélaginu. Markmiðið um hærra hlutfall háskólamenntaðra í STEAM greinum, samræmist áherslu ríkisstjórnarinnar í stjórnarsáttmálanum um að búa íslenskt samfélag undir aukna tæknivæðingu, fjölga fólki með fjölbreyttan bakgrunn með tækni-, lista- og raungreinamenntun og auka samkeppnishæfni með því að hlúa að skapandi hugsun, þekkingu og vísindum.

5.3 Stefna háskóla (3%)

Að finnskri fyrirmynd er sérstakur liður í fjármögnun háskólanna tengdur stefnumótun skólanna og innleiðingu hennar. Þetta er í samræmi við 2.gr. laga nr. 63/2006 um háskóla þar sem segir að starf háskóla skuli miða að því að styrkja innviði íslensks samfélags og stöðu þess í alþjóðlegu tilliti með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi. Fyrirkomulag fjárveitinga þurfi því að styðja við fjölbreytilegt háskólakerfi og mikilvægt sé að svigrúm sé til staðar fyrir stofnanir til að marka sína sérstöðu.

Í liðnum „Stefna háskóla“ gefst rými til stefnumótunar og samtals á milli ráðuneytis og háskóla og er framlaginu ætlað að styðja við innleiðingu og hjálpa háskólum að uppfylla hlutverk sitt samkvæmt 1.mgr. 2.gr. laga um háskóla. Í fyrstu verður liðnum útdelt í samræmi við hlutdeild háskóla í kennslu- og rannsóknalíkani en framhaldið ræðst af hvernig innleiðingu vindur fram á næstu árum.

5.4 Stuðningur við fámennar, mikilvægar grunngreinar (1%)

Kennslulíkanið er nemendadrifið og kemur því eðlilega betur út fyrir fjölmennari greinar en fámennar þó svo sumar fámennar námsleiðir geti samnýtt innviði með öðrum námsleiðum. Mikilvægt er að fjármögnunarlíkanið komi til móts við samfélagslega mikilvægar námsleiðir þó svo þær séu í sumum tilfellum fámennar. Þetta á t.d. við um guðfræði og fámennar námsleiðir í íslensku sem ekki er hægt að sækja nám í erlendis, nema í takmörkuðum mæli. Þá má nefna námsleiðir í dönsku og öðrum greinum sem kenndar eru í grunn- og/eða framhaldsskólum og kalla því á kennslu á háskólastigi.

Einu prósent af heildarfjármagni verður því varið í stuðning við fámennar, mikilvægar námsleiðir. Forsendur þess að háskólar geta fengið þennan stuðning eru að sambærileg námsleið sé ekki kennd við annan skóla á Íslandi, að fámennið sé viðvarandi og að skólinn þiggi ekki þegar sértækan byggðastuðning í fjármögnunarlíkaninu.

5.5 Kennsluauki (5%)

Framlög undir hatti kennsluauka er ætlað að koma til móts við þá staðreynd að öllum nemendum fylgir kostnaður, þ.e. ekki einungis þeim sem standast námsmat. Með kennsluaukanum er lögð áhersla á aukna þjónustu við nemendur og komið til móts við ábendingar um mikilvægi þess að fjármögnun skólanna tryggji félagslega vídd innan háskólasamfélagsins og gott aðgengi að námi. Framlag í kennsluauka nemur 5% af heildarfjármagni og dreifist í samræmi við fjölda nemaenda í skólunum hverju sinni, byggt á talnagögnum frá Hagstofu Íslands. Nánari upplýsingar um útreikninga vegna kennsluauka, má sjá í fylgiriti fjárlag hvers árs.

5.6 Rannsóknarauki (5%)

Eins og áður kom fram mæla Scopus og SciVal gagnabankar aðeins að takmörkuðu leyti rannsóknarvirkni ákveðinna fræðasviða, svo sem ýmissa lista og fræðigreina sem birta að stærstum hluta á íslensku. Til að mæta þessum annmörkum er 5% af heildarfjármagni úthlutað í formi rannsóknarauka sem ætlað er að styrkja rannsóknir á íslensku, og á fræðasviðum sem mælast að takmörkuðu leyti í Scopus og SciVal gagnagrunnunum. Framlagi í rannsóknarauka er

einnig ætlað að mæta öðrum annmörkum rannsóknarhlutans, svo sem þeim að aðeins er umbunað fyrir erlenda styrkir sem falla ekki undir tilgreindar áætlanir.

Rúmur helmingur rannsóknaraukans eða 3%, dreifist eftir fjölda „akademíska“ ársverka á tveggja ára tímabili. Hinn hlutinn, 2%, dreifist á forsendum ritrýndra birtinga í íslenskum tímaritum á sama tímabili. Nánari upplýsingar um útreikninga og þau íslensku tímarit sem litið er til, má sjá í fylgiriti fjárlag hvers árs.

Vonir standa til að á næstu árum muni gagnagrunnar eins og íslenska rannsóknargáttin IRIS (e. *Icelandic Research Information System*) ná betur um íslenska rannsóknarvirkni en núverandi gagnagrunnar gera.

5.7 Innleiðing (2,8%)

Við innleiðingu á nýju fjármögnunarlíkani þarf að huga að mikilvægi fyrirsjáanleika í rekstrarumhverfi háskóla og koma í veg fyrir skyndilegar sveiflur í opinberum framlögum til skólanna. Nauðsynlegt er að háskólar fái svigrúm til að laga sig að breyttu fyrirkomulagi á dreifingu ríkisframlaga til háskóla og nýjum hvötum í kennslu- og rannsóknarhluta líkansins. Því mun hluta af stefnubundnum framlögum til háskólanna, tímabundið verða varið til þess að mynda brú milli fyrra fyrirkomulags og nýrrar árangurstengdrar fjármögnunar. Innleiðingarframlagið nemur 2,8% af heildarframlögum hins opinbera en vonir standa til að um að sú tala lækki á næstu árum og framlagið færist með skýrari hætti yfir á stefnubundna liði svo sem nýsköpun og hagnýtingu rannsókna, fjarnám og ánægjukönnun meðal nemenda.

Unnið er að því að meta hvernig örnámi verði best fundið pláss í fjármögnunarlíkaninu en í núverandi mynd er greitt fyrir loknar einingar örnáms, eins og um hvert annað nám væri að ræða. Sömuleiðis er unnið að því að meta framlög fyrir sameiginlegar prófgráður, þar sem kennslubrýðin dreifist á ólíka háskóla.

Áfram verður unnið að því breyta og bæta reiknilíkanið; lagfæra reikniflokka, fanga betur rannsóknarvirkni ólíkra fræðigreina, og þar fram eftir götum, með það að markmiði að árangurstengd fjármögnun háskóla feli í sér hvatningu og umbun til háskólanna í samræmi við hið mikilvæga hlutverk þeirra í samfélaginu.

Heimildir

- Elsevier. (án dags.). [Research Metrics Guidebook](#).
- Elsevier. (2023). [Scopus: Expertly curated abstract & citation database](#).
- European University Association. (Mars 2022). [Allocating core public funding to universities in Europe: State of play & principles](#).
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2017). [Stefna Vísinda- og tækniráðs 2017-2019](#).
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (Desember 2019). [Grænbók um fjárveitingar til háskóla](#).
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (Júlí 2021). [Fjárveitingar til háskóla. Skýrsla starfshóps um gæði og skilvirkni í háskólum](#).
- Ríkisendurskoðun. (Júní 2007). [Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu](#).
- Ríkisendurskoðun. (Maí 2018). [Skýrsla til Alþingis. Eftirfylgni: Rannsóknarframlög til háskóla](#).
- SciVal. (2023). [SciVal](#).
- Stjórnartíðindi. (16. maí 2011). B-deild. nr. 521/2011. [Auglýsing um útgáfu viðmiða um æðri menntun og prófgráður](#).
- UNESCO Institute for Statistics. (2014). [ISCED Fields of Education and training 2013 \(ISCED-F 2013\)](#).
- Þingskjal 237/154. (án dags.). [Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi aðgerðir til eflingar þekkingarsamfélags á Íslandi til ársins 2025](#).

Viðauki I: Breytingar í kjölfar umsagna í samráðsgátt stjórnvalda

Drög að reglum um fjárveitingu til háskóla fóru í Samráðsgátt í október 2023 og voru þar í fimm vikur. Innsendar umsagnir voru 50. Snert var á flestum þáttum fjármögnunarlíkansins en meirihluti umsagna snerist um að færa einstaka fög á milli reikniflokka.

Ráðuneytið fór í gegnum allar umsagnir, áætlaði vænt áhrif og kynnti tillögur fyrir ráðherra. Niðurstaðan varð sú að 23 námsleiðir færðust á milli reikniflokka, þrjár erlendir styrkir bættust við rannsóknarhlutann og þriðji hluti líkansins, „samfélagslegt hlutverk“, tók á sig skýrari mynd.

Námsleiðir á hugvísindasviði voru færðar frá A til B vegna starfsnáms. Námsleiðir á heilbrigðisvísindasviðum voru færðar upp þegar um framhaldsnám var að ræða en annars óbreyttar. Ýmis kennslufög voru færð úr A í B, þar sem kennslufög eru almennt. Námsleiðin „Talmeinafræði, forkröfur“ var færð frá C í B, í ljósi þess að um er að ræða samsetningu námskeiða frá námsleiðum í reikniflokkum A og B. Eftir breytingarnar eru hlutföllin á milli flokka eftirfarandi: 35% í A, 30% í B, 27% í C og 8% í D, fyrir tímabili 2021-2024.

Heiti námslínu	Flokkun í drögum	Flokkun eftir samráð
Sjúkraþjálfun, meistaranám	C	D
Hjúkrunarfræði, framhaldsnám	C	D
Ljósmyndunfræði	C	D
Íþróttfræði/Íþróttavísindi	A	B
Guðfræði	A	B
Djónnafræði	A	B
Fornleifafræði	A	B
Hagnýt ritstjórn og útgáfa	A	B
Ritlist	A	B
Táknmálsfræði	A	B
Hagnýt menningarmiðlun	A	B
Mál og læsi	A	B
Matsfræði	A	B
Menntastjórnun og matsfræði	A	B
Menntastefnur og námsskráfræði	A	B
Tómstunda- og félagsmálafræði	A	B
Menntun án aðgreiningar	A	B
Starfstengd leiðsögn og kennsluráðgjöf	A	B
Starfstengt nám fyrir fólk með þroskahömlun	A	B
Kennslufræði f. iðnmeistarara	A	B
Kennslufræði og skólustarf	A	B
Kennslufræði háskóla	A	B
Talmeinafræði, forkröfur	C	B

Premur styrktarsjóðum eða áætlunum var bætt við í rannsóknarhlutann:

- Digital Europe Programme
- LIFE
- Nordforsk

Samfélagslega hlutverkið hefur tekið á sig betri mynd. „Efling byggða“ heitir nú „Efling byggða og fjarnám“, og Háskólinn í Reykjavík og Háskólinn á Bifröst eiga hlutdeild. Það sem áður hét „Sókn háskóla“ verður að „Sókn í STEAM“ annars vegar og „Stefna háskóla“ hins vegar. Við bætist „stuðningur við fámennar, mikilvægar grunngreinar“, rannsóknarauki var áður fall af kennslu- og rannsóknarlíkani en byggir nú á akademískum starfsmönnum og birtingum í íslenskum tímaritum. Að lokum hefur dregið úr innleiðingarframlagi.



Stjórnarráð Íslands
Háskóla-, iðnaðar- og
nýsköpunarráðuneytið