



Alþingi
Erindi nr. P 138/2389
komudagur 18.5.2010

Nefndasvið Alþingis
Menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. maí 2010
Tilvísun: H110050011/0.3

Efni: Frumvarp til laga um opinbera háskóla, þingskjal 970 - 579. mál.

Háskóla Íslands hefur borist framangreint frumvarp til umsagnar og fylgja hér með athugasemdir við það.

Lög þau sem hér eru lagðar til breytingar á voru sett vorið 2008. Eins og fram kom í umsögn Háskóla Íslands um frumvarpið sem varð að lögum nr. 85/2008 voru gerðar viðamiklar breytingar á skipulagi og stjórnkerfi háskólans í aðdraganda þeirrar lagasetningar sem fengu stoð í lögum við afgreiðslu frumvarpsins. Endurskoðun skipulagsins var til lykta leidd af hálfu Háskóla Íslands með lokatillögum um endurskoðað skipulag og stjórnkerfi háskólans sem samþykktar voru á háskólafundi 19. október 2007, í háskólaráði 23. október 2007 og 17. janúar 2008. Afstaða háskólans gagnvart efnisatriðum þess frumvarps lá þannig fyrir í öllum meginatriðum er frumvarpið kom fram. Háskólinn hafði þá á undangengnum fáum árum gengist undir nokkrar ytri úttektir sem ýmist tóku til háskólans í heild eða einstakra deilda hans. Allar þessar úttektir staðfestu mjög sterka stöðu háskólans sem kennslu- og rannsóknastofnunar og reyndust gagnlegar við endurskoðun skipulags og stjórnkerfis. Þær hafa enn fremur nýst vel í starfi skólans og renndu stoðum undir stefnu Háskóla Íslands 2006-2011 sem samþykkt var á háskólafundi 5. maí 2006 og staðfest af háskólaráði 11. maí 2006. Þar voru sett 102 mælanleg áfangamarkmið og hefur flestum þeirra verið náð. Nú er hafinn undirbúningur að næsta áfanga stefnunnar til ársins 2016.

Endurskoðun skipulags og stjórnkerfis var eitt af þeim markmiðum sem sett voru í stefnunni 2006-2011 og var unnið að henni í nánú samráði við deildir, stjórnslu og háskólasamfélagið allt. Vegarnestið voru fyrrnefndar úttektir og jafnframt var horft til þróunar á umhverfi, starfsemi og skipulagi háskóla austan hafs og vestan.

Í kjölfar stefnumörkunar Háskóla Íslands vorið 2006 var, hinn 11. janúar 2007, undirritaður samningur á milli menntamálaráðuneytisins og háskólans um kennslu og rannsóknir sem gildir til ársloka 2011. Sameiginleg markmið samningsaðila eru að tryggja gæði kennslu og rannsókna við Háskóla Íslands, stuðla að metnaðarfullri framþróun í starfsemi skólans á samningstímanum og að skapa forsendur fyrir því að háskólinn öðlist viðurkenningu sem háskóli í fremstu röð í heiminum. Í samningnum kemur fram að háskólinn muni aðlaga starfsemi sína nýjum lögum um háskóla á samningstímanum, m.a. að afla viðurkenningar á þeim fræðasviðum sem skólinn starfar á, skv. lögum um háskóla nr. 63/2006. Þeirri vinnu lauk árið 2009, en vegna efnahagsástandsins frá haustinu 2008 hafa stjórnvöld frestað framkvæmd samningsins og frá þeim tíma hefur ekkert viðbótarfé skv. ákvæðum samningsins verið veitt til Háskóla Íslands.

Nauðsynlegt er að rifja þetta upp þar sem frumvarpið (sem varð að lögum nr. 85/2008) kom í mörgum greinum til móts við sjónarmið háskólans og gerði breytingarnar á skipulagi og stjórnkerfi mögulegar. Á því var á hinn bóginn ein mikilvæg undantekning sem varðar skipan háskólaráðs. Afstaða til þess

efnisatriðis hefur ekki breyst þótt núverandi háskólaráð sé samsett með öðrum hætti en háskólinn lagði til, enda var grundvöllur afstöðu háskólans í umsögn um frumvarp það sem varð að lögum nr. 85/2008 framangreind samþykkt háskólafundar og háskólaráðs, sem var niðurstaða ítarlegra úttekta á starfsemi og skipulagi háskólans frá mörgum sjónarhornum, umræðu og umfjöllunar innan háskólasamfélagsins um einstaka þætti. Þótt samsetning ráðsins skv. gildandi lögum hafi gefist mjög vel, þykir núverandi háskólaráði eigi að síður mikilvægt að virða og styðja þau sjónarmið um skipan ráðsins sem háskólasamfélagið í heild kom sér saman á háskólaárinu 2007-2008. Í frumvarpinu sem nú liggur fyrir er að hluta til komið til móts við þau. Vísað er til umfjöllunar um þessi sjónarmið í umsögn háskólans um frumvarp það sem varð að lögum nr. 85/2008 og samþykkt var í háskólaráði 8. maí 2008.

Athugasemdir við einstakar greinar og efnisatriði

Ekki eru gerðar athugasemdir við 1. og 2. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr. Hlutverk.

Í frumvarpinu er lagt til að í 1. mgr. 3. gr. laganna verði felldar út setningar um að háskóli sé miðstöð þekkingar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi – og að menntun sem háskólar veiti taki mið af þörfum samfélagsins og geti í senn verið fræðilegs eðlis og starfsmiðuð. Vandséð er hvers vegna lagt er til að þessar setningar falli út, þótt ekki séu gerðar athugasemdir við það, enda um að ræða staðhæfingar um viðtekin sjónarmið um hlutverk háskóla í lýðræðisríkjum, sem gera verður ráð fyrir að gengið sé út frá.

Í 1. mgr. 3. gr. laganna eru síðan lagðar til tvær efnisbreytingar á orðalagi um hlutverk háskóla. Annars vegar er bætt við ákvæði í 2. ml. um það hlutverk háskóla að miðla fræðslu til almennings og veita þjóðfélaginu þjónustu í krafti þekkingar sinnar. Slikt ákvæði er ekki í gildandi 3. gr., en var í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 41/1999 um Háskóla Íslands. Þessi breyting er í samræmi við sjónarmið sem háskólinn setti fram vorið 2008. Hins vegar er bætt inn í 3. ml. ákvæði um að endurmenntun skuli einungis vera fyrir þá sem lokið hafa háskólaprófi, sbr. einnig tillögu að grein 23. a. Þessa skilgreiningu á hugtakinu endurmenntun telur háskólinn of þrönga, sbr. umfjöllun um 11. gr. frumvarpsins. Þetta merkir að háskólanum yrði ekki heimilt að bjóða endurmenntun í grunnnámi (BA/BS) gegn gjaldi. Jafnframt myndi þetta að óbreyttu þrængja heimildir Endurmenntunarstofnunar HÍ til að bjóða fólki sem ekki er háskólamenntað lengra nám samhliða starfi, sem ekki er reglubundið nám á vegum háskóladeilda til prófgráðu. Leggur háskólinn því til eftirfarandi breytingar á 3. gr:

3. gr. frumvarpsins orðist svo: „Háskóla er heimilt að veita endurmenntun í þeim fræðum sem stunduð eru innan hans.“

Verður nánar að þessu vikið í umfjöllun um 23. gr. a.

Um 4. gr. Fulltrúar í háskólaráði.

Í frumvarpinu er lagt til að sú breyting verði gerð á 6. gr. laganna að fulltrúum ráðherra í háskólaráði verði fækkað úr fjórum í tvo og á móti verði fulltrúum háskólasamfélagsins fjölgað um einn (úr tveimur í þrjá) og ráðið tilnefni til viðbótar þrjá fulltrúa í stað tveggja.

Með þessum breytingartillögum er komið að nokkru til móts við þau sjónarmið sem háskólinn setti fram í umsögn um frumvarp það sem varð að lögum nr. 85/2008 og samþykkt var í háskólaráði 8. maí 2008.

Ekki eru gerðar athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins.

Um 6 gr. Háskólafundur.

Með þessari breytingartillögu á 9. gr. laganna, um að hlutverk háskólafundar (háskólapings) verði að móta sameiginlega vísinda- og menntastefnu háskóla, er orðið við tillögu sem háskólinn setti fram í umsögn sinni um frumvarp það sem varð að lögum nr. 85/2008.

Um 7 gr. Fulltrúar á háskólafrundi.

Í frumvarpinu er lögð til sú breyting á lokamálslið 2. mgr. 10. gr. laganna að lengja kjörtímabil nemenda úr einu ári í tvö. Ekki er gerð athugasemd við það.

Um 8. gr. Skólaráð.

Í frumvarpinu er lagt til að við 1. mgr. 13. gr. bætist „Háskólaráði er heimilt að ákveða að í skólaráði sitji einnig fulltrúar tiltekinnar kennslugreina sem saman mynda deild. Enn fremur er háskólaráði heimilt að ákveða að í skólaráði sitji fulltrúi opinberrar stofnunar sem er í mjög nánun samstarfi um kennslu og þjálfun nemenda.“

Þessi breytingartillaga og skýring með henni er til komin fyrir ábendingu háskólans og er eindregið mælt með því að hún nái fram að ganga.

Um 9. gr. Veiting starfa.

Tillagan að breytingu á 1. mgr. 17. gr. laganna og skýring með henni er í samræmi við sjónarmið háskólans sem sett voru fram í umsögn um frumvarp það sem varð að lögum um opinbera háskóla vorið 2008. Tekin eru öll tvímæli af því að það er rektor sem veitir ótímabundin akademísk störf og framgang. Mikilvægt er að þetta sé skýrt.

Um 10. gr. Próf og prófhald.

Tillagan að breytingu á 2. mgr. 21. gr. laganna og skýring með henni er í samræmi við sjónarmið háskólans. Eins og 21. gr. er nú segir í 2. mgr. að sameiginleg stjórnsýsla hvers skóla annist skipulag og framkvæmd prófa. Háskólinn bendir á að nauðsynlegt er að í 2. mgr. komi orðið „háskóla“ í stað orðsins „skóla“. Bent var á þetta í umsögn háskólans um frumvarp það sem varð að lögum nr. 85/2008, en af einhverjum ástæðum var ekki tekið tillit til þess. Þetta kann að láta lítið yfir sér en skiptir miklu máli og getur unnið gegn þverfræðilegri samvinnu og möguleikum nemenda til að stunda nám í fleiri en einum skóla og deildum sama háskóla. Auk þess sem sjónarmið um hagræðingu, öryggi, nýtingu húsnæðis og búnaðar vega þungt. Óskað er eftir því að breytingartillaga verði samþykkt.

Um 11. gr. Endurmenntun.

Í frumvarpinu er lagt til að ný grein, 23. gr. a Endurmenntun, bætist við lögin.

Í ákvæðinu er fjallað um endurmenntun og skilgreint nánar hvað í því hugtaki felst skv. frumvarpinu. Kveðið er á um að endurmenntun gegn gjaldi skuli einungis heimil vegna námskeiða fyrir háskólamenntað fólk á fagsviði þess og vegna viðbótarnáms fyrir háskólamenntað fólk á þverfaglegum grunni sem miðar að skilgreindum námslokum eða prófgráðu. Í þessari umsögn er sá skilningur lagður í orðfærið námskeið fyrir háskólamenntað fólk á fagsviði þess að um geti verið að ræða stök námskeið sem einstakar háskóladeildir bera faglega ábyrgð á og geti eftir atvikum verið metin sem hluti af námi til prófgráðu við viðkomandi deild. Í athugasemdum frumvarpsins kemur hins vegar fram að við skilgreiningu hugtaksins hafi einkum verið horft til hlutverks Endurmenntunarstofnunar Háskóla Íslands eins og það er skilgreint í reglum nr. 844/2001, um Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands. Í 3. gr. reglnanna segir að stofnuninni sé ætlað að halda námskeið fyrir háskólamenntað fólk á fagsviði þess, halda námskeið fyrir sama hóp á þverfaglegum grunni og bjóða upp á lengra nám sem stundað er samhliða starfi. Lengra nám samhliða starfi sem Endurmenntunarstofnun stendur fyrir er ekki einvörðungu fyrir háskólamenntað fólk. Samkvæmt skilgreiningum 3. gr. og 23. gr. a. er hins vegar einungis gert ráð fyrir að endurmenntun standi háskólamenntuðu fólki til boða. Skilgreining frumvarpsins er því þrengri en athugasemdir þess gefa til kynna. Að mati háskólans er nauðsynlegt að skýrt komi fram að háskólanum sé heimilt að bjóða fólki sem ekki er háskólamenntað lengra nám samhliða starfi sem ekki er reglubundið nám á vegum háskóladeilda til prófgráðu. Leggur háskólinn því til eftirfarandi breytingar á 3. gr. (sbr. einnig hér að framan) og 23. gr. a:

3. gr. frumvarpsins orðist svo: „Háskóla er heimilt að veita endurmenntun í þeim fræðum sem stundað eru innan hans.“

Við 23. gr. a. bætist nýr stafliður svohljóðandi: „c. Lengra nám samhliða starfi sem ekki er reglubundið nám háskólans til prófgráðu skv. 22. gr.“

Ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt er fyrirséð að það mun takmarka möguleika Háskóla Íslands til að mæta óskum almennings og atvinnulífs um nám á grunnstigi samhliða starfi, þar sem heimild til gjaldtöku fyrir kostnaði vegna slíkrar endurmenntunar er þrengd og ekki gert ráð fyrir viðbótarfjárveitingum úr ríkissjóði til að mæta þessum tekjumissi. Fólk sem komið er yfir venjulegan aldur háskólanema mun þá ekki geta stundað háskólanám samhliða vinnu á fyrsta stigi háskólanáms, eins og þessi hópur hefur átt kost á í nærri þrjá áratugi. Nám í viðskiptafræði til BS prófs samhliða starfi sem yfir eitt hundrað nemendur stunda nú mun að öllum líkindum verða lagt niður og háskólar sem falla ekki undir lög um opinbera háskóla munu einir vera í aðstöðu til að þjóna þessum hópi.

Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands í samvinnu við kennara Viðskiptafræðideildar hefur í meira en aldarfjórðung staðið fyrir námskeiðum á fræðasviði viðskipta undir formerkjum endurmenntunar. Frá hausti 2008 hefur nemendum einnig staðið til boða að ljúka námi í viðskiptafræði til BS prófs samhliða vinnu (BSV nám). Í því námi eru nú um 100 nemendur sem fyrir greinir og sýna kannanir deildarinnar að nemendur eru mjög ánægðir með þennan valkost og hefur endurmenntunarnámið opnað mörgum leið inn í háskólanám.

Hugtakið endurmenntun, þ.m.t. símenntun, merkir oftast nám fyrir nemendur sem eru komnir yfir hefðbundinn aldur háskólanema - um og yfir 30 ára - og er yfirleitt skipulagt sem nám með vinnu, auk þess sem endurmenntunarnámskeið eru fyrir þá sem lokið hafa háskólaprófi.

Skilgreiningin á endurmenntun sem til er lögð í frumvarpinu er ekki í samræmi við þá hefð sem skapast hefur á Íslandi og í nágrannaríkjum. Stefnumörkun sem í þessari skilgreiningu felst er þannig ekki í takt við þarfir atvinnulífsins, ekki í samræmi við þarfir nemenda og svarar ekki kalli samfélagsins um sifjellt meiri menntun almennings og mikilvægi símenntunar. Verði frumvarpið að lögum í óbreyttri mynd mun stór hluti endurmenntunar á vegum Háskóla Íslands leggjast af, þar sem háskólanum verður ekki heimilt að innheimta námskeiðsgjöld fyrir slíkt nám.

Í dag er kennsla í endurmenntun á vegum deilda ekki hluti af starfsskyldum fastra kennara við kennslu, rannsóknir og stjórnun. Endurmenntun á vegum Viðskiptafræðideildar, sem Viðskiptafræðistofnun annast umsýslu með, nýtur engra fjárframlaga úr ríkissjóði og eru námskeiðsgjöld einu tekjunnar sem standa þurfa undir öllum kostnaði, þ.m.t. talið aðstöðu og greiðslu til kennara.

Þótt til þess komi að Háskóli Íslands fái aukin fjárframlög miðað við þreyttar einingar, sbr. reglugerð nr. 646/1999, til að standa straum af kostnaði við nám til BS prófs í viðskiptafræði samhliða starfi, eins og námið er skipulagt núna, þá er vandséð að sú viðbótarfjárveiting myndi nægja fyrir kostnaði. Námið fer fram utan hefðbundins skóla- og vinnutíma og fjöldi nemenda er að jafnaði minni en í reglubundnu námi.

Með frumvarpinu er nemendum sem hafa í hyggju að stunda nám í viðskiptafræði með vinnu beint frá opinberum háskólum til háskóla sem falla utan gildissviðs laga um opinbera háskóla. Þessir háskólar hafa heimild til að innheimta skólagjöld til viðbótar við fjárframlög ríkissjóðs. Ekki verður annað séð en BSV nám við Háskóla Íslands verði lagt niður verði frumvarpið að lögum. Kostnaður ríkisins mun væntanlega aukast ef frumvarpið verður að lögum þar sem gera má ráð fyrir að einhverjir nemenda muni sækja sambærilegt nám í einkaháskólum sem njóta framlaga frá ríkissjóði. Ef til þessa kemur verður að gera háskólanum kleift að gefa þessum nemendum færi á að ljúka námi sínu.

Um 12. gr. Fjármögnun.

Tillögu að breytingu á 24. gr. laganna felur í sér þrengingu á gjaldtökuheimildum vegna endurmenntunar þannig að háskólanum verður einungis heimilt að bjóða endurmenntun gegn gjaldi fyrir þá sem lokið hafa háskólaprófi, en ekki fyrir nám á grunnstigi. Sjá umfjöllun um 11. gr. hér að framan.

Háskólinn óskar eftir því við Alþingi að nýrri gjaldtökuheimild verði bætt við 24. gr. sem verði nýr a. liður greinarinnar. Hinir stafliðir breytast til samræmis. Hinn nýi a. liður 24. gr. orðist svo: “umsóknargjaldi, allt að kr. 5.000, sem umsækjendur um skólavist greiða er þeir leggja inn umsókn. Umsóknargjaldið er óendurkræft og skal standa undir kostnaði við umfjöllun og afgreiðslu umsóknar.”

Jafnframt yrði þá gerð breyting á a. lið 24. gr. (sem yrði b. liður) til samræmis: á eftir orðunum „... sem ekki telst til...” (og á undan „...kostnaður við kennslu og rannsóknastarfsemi,“) í lok b. liðar kæmi „... kostnaðar vegna umfjöllunar og afgreiðslu umsóknar sbr. a. lið eða ...“.

Skýring: Um tillögu þessa efnis var fjallað í háskólaráði 6. maí sl. er til meðferðar voru tillögur um aðgerðir til að draga úr brottfalli, auka námsástundun nemenda og efla gæði náms og kennslu. Tillagan um umsóknargjaldið var send fjármálanefnd háskólaráðs til umsagnar og fjallaði fjármálanefndin um hana 17. maí sl. Leggur nefndin til að tillagan verði samþykkt og að gjaldið verði allt að kr. 5.000. Útreikningar benda til að kostnaður við hverja umsókn í Háskóla Íslands nemi nú um kr. 5.000 miðað við rúmlega 4.000 umsóknir á ári.

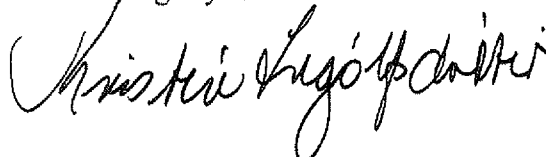
Um yrði að ræða óendurkræft gjald til að standa undir hluta kostnaðar við umfjöllun og afgreiðslu umsókna, öðrum en þeim kostnaði sem felldur yrði undir skrásetningargjaldið. Rökin eru þau annars vegar að umsækjendum sé ljóst að alvara og ábyrgð fylgi því að sækja um nám – og hins vegar að mikil vinna felst í því að fara yfir og meta umsóknargögn, ekki einungis vegna meistara- og doktorsnáms, heldur einnig vegna umsókna í grunnám – og mun sú umsýsla fara vaxandi á næstu árum. Hluti þeirra sem sækja um nám fá ekki skólavist eða koma ekki til náms og greiða þar af leiðandi ekki skrásetningargjald. Með nýjum lögum um framhaldsskóla og miklu frelsi þeirra hvers um sig að móta námsskrár til stúdentsprófs mun vinna við yfirferð og mat umsókna í grunnám aukast til mikilla muna á næstu árum.

Ekki eru gerðar athugasemdir við 13. og 14. gr. frumvarpsins.

Um ákvæði til bráðabirgða

Engar athugasemdir.

Virðingarfyllst



Kristín Ingólfssdóttir
rektor