

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/1185
komudagur 27.2.2012



Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
b/t Selmu Hafliðadóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. febrúar 2012.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um háskóla, nr. 63/2006 (468. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur m.a. í sér breytingar á reglum laga um háskóla er varða m.a. skipan háskólaráðs og hæfniskröfu tilgreindra starfsmanna.

Viðskiptaráð Íslands hefur í starfi sínu síðustu 95 ár stutt við og tekið þátt í uppbyggingu menntunar á Íslandi. Ráðið lítur á stuðning við menntun sem mikilvægasta framlag ráðsins til atvinnulífs, en um leið samfélags í heild. Að þessari hugsjón hefur Viðskiptaráð meðal annars unnið sem bakhjarl Háskólans í Reykjavík frá stofnun, en ljóst er að ofangreint frumvarp mun hafa allnokkur áhrif á fyrirkomulag rekstrar og stjórnskipun þess skóla.

Almennar athugasemdir

Með þeim breytingum á lögum um háskóla sem í frumvarpinu felast er stefnt ákveðnar en áður í þá átt að háskólar á Íslandi leggi metnað í rannsóknir og aðgreini sig þannig frá því að vera eingöngu kennslustofnanir eins og sumstaðar þekktist. Þetta er ágæt stefna og nauðsynleg til að undirbyggja þann grunn verðmætasköpunar í hagkerfinu sem byggir á þekkingu. Þeirri stefnu hefur gjarnan verið haldið á lofti síðustu misseri og er mjög góðra gjalda verð.

Um leið er ljóst að stefnumótun af þessu tagi gerir meiri kröfur til starfsemi háskóla en ef þeir sinntu eingöngu kennslu. Þar er sérstaklega horft til dýrari mönnunar (ríkari krafa um doktorsmenntun í stöður) og aukins kostnaðar vegna rannsóknarstarfs af ýmsu tagi. Hér er rétt að benda á verulegt ósamræmi er annarsvegar í stefnu stjórnvalda um háskólamenntun og hinsvegar fjármögnun háskólastarfs á Íslandi. Á meðan þær nýju kröfur sem gerðar eru til háskólastarfs munu augljóslega auka kostnað við starfsemi þeirra hefur markvisst verið dregið úr fjármögnun til starfsemi á undanförunum árum. Það er ljóst að þetta tvennt fer ekki saman og nauðsynlegt að annaðhvort kröfum til háskóla verði breytt eða að fjármögnun háskólastigsins á Íslandi verði aðlöguð þeim kröfum sem gerðar eru. Eðlilegt er að mæla með því að síðari kosturinn verði fyrir valinu.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að skv. úttekt á menntakerfum OECD landa, þá er fjármögnun íslenska háskólakerfisins á engan hátt samkeppnishæf við það sem gerist í nágrannalöndum Íslands. Það er t.a.m. sláandi að Ísland er eina landið í OECD sem ver meiri fjármunum í menntun hvers grunnskólanema en hvers háskólanema. Ef markmiðið er að byggja upp öflugan háskóla á Íslandi, sem eru samkeppnishæfir við það sem gerist í öðrum löndum, þá verður það ekki á meðan búið er við fjármögnun af því tagi sem hér er.

Athugasemdir við einstaka þætti frumvarpsins

Ráðið tekur undir með þeim áherslum sem ætlað er að ná með ofangreindu frumvarpi. Þær áherslur eru meðal annars að skerpa á því hlutverki háskóla að styrkja innviði íslensks samfélags og undirbúa nemendur til þátttöku í lýðræðislegu samfélagi.

Viðskiptaráð Íslands gerir, auk þeirra almennu athugasemda sem koma fram hér að ofan, athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins. Ekki eru gerðar athugasemdir við allar þær breytingar sem lagðar eru til en hér fyrir neðan eru reifaðar þær athugasemdir sem ráðið vill sérstaklega koma á framfæri.

3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 3. gr. laganna að úr lögnum verði felldur út sá möguleiki að háskólar séu reknir í hlutafélögnum, þó það rekstrarform sé ekki sérstaklega bannað. Einnig er frekar áréttað að þeir skuli ekki reknir með fjárhagslegum ágóða að markmiði. Rétt þykir að áréttta að starfsemi sem ekki er rekin með markmiði um fjárhagslega ágóða rúmast auðveldlega í hlutafélögum, þar sem samþykktir kveða á um ráðstöfun afgangsrá frá rekstri.

10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er m.a. lögð til sú breyting á 15. gr. laganna að fest verði í lögin að rektor verði formaður háskólaráðs og stýri fundum ráðsins, einnig er sett inn ákvæði um kröfur um menntun skv. 1. mgr. 18. gr., þ.e. uppfylli kröfur um doktorspróf, um síðari breytinguna verður rætt hér síðar.

Með þessum breytingum er því gerð sú krafa að rektor háskóla sé einnig formaður háskólaráðs skólans. Háskólaráð er æðsti ákvörðunaraðili innan hvers háskóla og skal falin yfirstjórn hans. Einnig er felld út í tillögunni heimild til að víkja frá þessu skipulagi með ákvörðun í lögnum, sérlögum, skipulagsskrá, samþykktum eða stofnaskjölum skóla. Lögin ná bæði til ríkisskóla og sjálfstæðra skóla. Í þeim síðarnefndu hefur verið gerður greinarmunur á faglegri (akademískri) ábyrgð og rekstrarlegri ábyrgð og hefur rekstrarleg ábyrgð verið í höndum háskólaráðs en fagleg liggur hjá rektor.

Það er bæði hluti af eðlilegu rekstrarumhverfi og góðum stjórnarháttum að stjórnarformaður og framkvæmdastjóri sé ekki sami maðurinn. Í því sambandi er rétt að ítreka ábendingar sem settar voru fram í samráðsferli um ofangreint frumvarp. Þar var bent á að eitt meginhlutverk stjórna er að hafa eftirlit, f.h. hluthafa, með daglegum stjórnendum félagsins. Þetta hlutverk er m.a. ástæða þess að nýlega voru leiddar í lög breytingar á lögum um hlutafélög nr. 2/1995, með [4. gr. laga nr. 13/2010](#). Eftir gildistöku þessa ákvæðis er stjórnarformanni hlutafélags nú óheimilt að „taka að sér önnur störf fyrir félagið en þau sem teljast eðlilegur hluti starfa hans sem stjórnarformanns, að undanskildum einstökum verkefnum sem félagsstjórnin felur honum að vinna fyrir sig.“ Var þetta m.a. rökstutt í greinargerð frumvarpsins á grundvelli ofangreindrar eftirlitsskyldu og þá þeirri hættu „á hagsmunaárekstrum ef stjórnarformaður er jafnframt starfsmaður félagsins þar sem hann er þá í raun að stjórna eftirliti með sjálfum sér. Miðar ákvæðið að því að minnka líkur á slíkum hagsmunaárekstrum.“

Lögum um einkahlutafélög var ekki breytt í samræmi við ofangreint, enda beinlínis gert ráð fyrir að sami aðili geti verið stjórnarformaður og framkvæmdastjóri í tilvikum einkahlutafélaga með einn hluthafa. Aukið svigrúm í einkahlutafélögum var því nauðsynlegt, sérstaklega í minni og

meðalstórum. Hins vegar, eins og vikið er að í greinargerð ofangreinds frumvarps, þá samræmist tilvist starfandi stjórnarmanns illa ákvæði 1. mgr. 70. gr. hfl. um bann við að kjósa framkvæmdastjóra félags sem stjórnarformann. Sams konar ákvæði er að finna í 46. gr. [einkahlutafélagalaga nr. 138/1994](#).

Þar sem Háskólinn í Reykjavík ehf. er í eigu fleiri en eins hluthafa þá gildir bann þetta um framkvæmdastjóra félagsins. Sé litið á stöðu rektors Háskólans í Reykjavík þá er hann skilgreindur í samþykktum félagsins sem framkvæmdastjóri og hefur hann þau hlutverk með höndum sem framkvæmdastjóra þer skv. einkahlutafélagalögum, þ.e. daglegur rekstur. Að sama skapi er háskólaráði ætlað hlutverk stjórnar, t.a.m. að hafa eftirlit með rektor.

Formaður stjórnar er lykilaðili stjórnarsamstarfsins og sem slíkur ber ábyrgð á að störf stjórnar séu skilvirk og eftirlit með stjórnendum markvisst. Gildir það óháð félagiformi viðkomandi einingar, sbr. ýmsar sjálfseignarstofnanir og jafnvel ríkisstofnanir. Þá eykst mikilvægi þess að þetta starf sé leyst vel af hendi eftir stærð og vægi viðkomandi einingar. Háskólar fara almennt með talsverða fjármuni og mikilvægi þeirra fyrir samfélagið er óumdeilt. Það er því ekki síður brýnt fyrir háskóla en aðra starfsemi að stjórnskipulag tryggi eftirlit og aðhalds eins og best verður á kosið.

Það er afar líklegt að á því verði brotalöm ef frumvarpið nær óbreytt fram að ganga. Með þeim breytingum sem hér eru til umfjöllunar er í raun dregið úr eftirlitshlutverki háskólaráða almennt og veruleg hætta verður á hagsmunarárekstrum. Rektor, sem formaður háskólaráðs, er í stöðu þar sem hann hefur í raun eftirlit með sjálfum sér, sem formaður háskólaráðs, og stjórnskipan félagsins væri þannig andstæð ofangreindu ákvæði einkahlutafélagalaga og almennt á skjön við það vinnulag sem telst til góðra stjórnarháttanna. Til að benda á praktískan vanda sem þetta skapar má m.a. benda á að háskólaráði, sem rektor veitir forstöður, er ætlað að hafa með ráðningu rektors að gera! Að auki setur sú staðreynd að rektor verði jafnframt formaður háskólaráðs hann í erfiða stöðu gagnvart öðru starfsfólki skólans.

Mikilvægt er að stjórn háskóla, hverju nafn sem hún nefnist, sé í aðstöðu til að veita aðhald og hafa eftirlit með starfi rektors hverju sinni. Því er lagt til að sú krafa sem fram kemur í frumvarpinu um að rektor sé jafnframt formaður háskólaráðs verði felld út, eða svigrúm veitt til að færa rekstrarlega ábyrgð háskóla yfir í stjórn, t.d. rekstrarstjórn. Háskólum verður að vera tryggður möguleiki á að halda faglegri stjórnun og rekstrarlegri aðskyldri, hvort sem það er í gegnum sérstaka stjórn eða þá með því að stjórna því hverjir eru formenn háskólaráðs hverju sinni.

Viðskiptaráð leggur til að krafa um að rektor gegni hlutverki formanns háskólaráðs verði fellt úr breytingartillögunni eða að gert verði ráð fyrir að sérstök stjórn veit eftirlit og aðhald með rekstri háskóla á meðan háskólaráð, sem rektor stýrir, beri ábyrgð á faglegu (akademísku) starfi.

12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til sú breytinga á 18. gr. laganna að gerð er krafa um doktorspróf þegar hæfi prófessora, dósentanna, lektora og sérfræðinga er metið. Þessi breyting er svo látin ná yfir ákvæði 15. gr. um hæfi rektora. Einnig er lögð til sú breyting að þeir einir megi vera skipaði í dómnefndir til að meta hæfi sem hafa doktorspróf. Gerð er krafa um doktorspróf eða jafngildri þekkingu og reynslu þar sem áður var gerð krafa um masterspróf hið minnsta.

Mikilvægi leiðtogahlutverks rektors háskóla er óumdeilt. Þar ber bæði að horfa til akademískrar forystu en einnig til annarrar reynslu sem er mikilvæg þeim er leiðir stórar og flóknar stofnanir á borð við háskóla. Þar er ekki síður áriðandi að sá sem valinn er til slíkrar forystu hafi til þess bæra stjórnunarreynslu, til viðbótar við þekkingu á akademísku starfi. Þetta ákvæði takmarkar nokkuð möguleika í slíku vali, í ljósi þess að fjöldi þeirra sem lokið hafa doktorsprófi og búa á Íslandi (eða kjósa að búa hér) er ekki mikill. Að þessu er mikilvægt að huga við breytingar á lagaumgjörð um háskóla á Íslandi.

Verið er að takmarka verulega möguleika hæfra aðila til að starfa innan háskóla með kröfum um doktorsgráðu í þær stöðu sem tilgreindar eru í ákvæðinu. Eðlilegt er að fylgja því fordæmi sem sett er í alþjóðlegu akademísku umhverfi og þeim kröfum sem gerðar eru þar, hins vegar verður einnig að hafa í huga stærð landsins og þar af leiðandi fjöldi þeirra sem eru með tilgreinda menntun. Laga verður þær kröfur sem gerðar eru hér á landi að báðum þessum þáttum.

Með því að rýmka heimild laganna og setja skýrt ákvæði þess efnis að þekking og reynsla komið til jafns við doktorspróf og að horft verði til alþjóðlegra viðmiða fyrir hvert svið fyrir sig, má aðlaga alþjóðlegt fordæmi að íslenskum aðstæðum.

Viðskiptaráð leggur til að orðalagi ákvæðisins verði breytt með þeim hætti að þekking og reynsla í samræmi við alþjóðleg viðmið fyrir viðkomandi starfsheiti á hverju fræðisviði fyrir sig komi til jafns við doktorspróf.

13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins eru m.a. lagðar til þær breytingar á 19. gr. laganna að ráðherra verði gefin heimild til að mæla fyrir í reglugerð um samræmt fyrirkomulag innritunar á landsvísu, meðferð umsókna og auglýsingu umsóknarfrests um skólavist í háskólum. Hér er um mjög opna heimild að ræða til handa ráðherra til að kveða á um reglum um innritun í háskóla hér á landi. Að mati Viðskiptaráðs er heimildin opnari en efni standa til.

Gagnrýna verður skort á rökfærslu fyrir þessari heimild í greinargerð með frumvarpinu, vísað er til svokallaðs aðfararnáms og samræmdra viðmiða vegna þess. Hins vegar nær þessi heimild til mun víðtækari þátta en slíks undirbúningsnáms og verður því að gera kröfu um rökstuðning fyrir nauðsyn hennar.

Með þeirri heimild sem lögð er til getur ráðherra stjórnað því hvernig innritun er háttað og þannig t.d. sett á samræmda innritun. Með því væri aðgengi ráðuneytisins að gögnum um umsækjendur orðið mun meira en þörf er á. Gera verður ríka kröfu til nauðsyn heimildar sem þessarar og takmarka aðgengi að persónuupplýsingum eins og eðlilegt þykir.

Þeim markmiðum að ná fram hagræðinu og aðgengileika með samræmdu umsóknarkerfi er hægt að ná með takmarkaðri heimild ráðherra. Með því að heimila ráðherra að kveða á um samræmt umsóknarkerfi má ná fram þeirri hagræðingu sem ráðherra telur mögulega. En ekki verður talið eðlilegt né nauðsynlegt að veita heimild til þess að hafa opin aðgang að innritunarferli eða gögnum skóla.

Viðskiptaráð leggur til að orðalagi nýrrar 2. mgr. 13. gr. verði breytt með þeim hætti að í staðinn fyrir „samræmt fyrirkomulag innritunar á landsvísu“ komi „samræmt umsóknarferli á landsvísu“.

Líkt og kom fram hér að framan þá er Viðskiptaráð að upplagi sammála þeim markmiðum sem ofangreindu frumvarpi er ætlað að ná. Hins vegar er mjög mikilvægt að þær breytingar sem gerðar eru séu raunhæfar og framkvæmanlegar. Í því samhengi er það tvennt sem verður sérstaklega að skoða. Í fyrsta lagi verður að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau viðmið og kröfur sem sett er eru fyrir háskóla og starfsmenn slíkra stofnana séu í samræmi við fjárhagslega burði þeirra og þannig framkvæmanleg. Ráðið óttast að slík sjónarmið hafi ekki verið höfð til hliðsjónar við gerð ofangreinds frumvarps, auknar kostnaðarsaman kröfur geta því miður ekki komist í framkvæmd á sama tíma og niðurskurður er viðvarandi á fjárveitingum til háskóla.

Í öðru lagi verður að gæta þess að kröfur til einstakra starfsmanna og stjórnenda háskóla hér á landi séu raunhæfar og framkvæmanlegar. Gott og göfugt markmið er að stefna að því að þeir aðilar sem eru sérstaklega tilgreindir í lögnum séu með doktorspróf. Gæta verður þess þó að slíkt er ekki alltaf raunhæft á öllum fræðisviðum. En ekki er síður mikilvægt að hafa í huga mikilvægi reynslu og þekkingar í þessu samhengi, ekki er allt gefið með doktorsprófi og verður að meta aðra þætti til samanburðar í hverju tilfalli fyrir sig.

Viðskiptaráð Íslands leggur til að ofangreind tillaga nái fram að ganga að teknu tilliti til fyrrgreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands