

Hvert er eignarhaldsform norræna háskóla?

Gyða Jóhannsdóttir og Jón Torfi Jónasson
Háskóla Íslands, Menntavísindasviði

Á alþjóðavettvangi hefur farið fram margbreytileg umræða um stöðu og fjármögnun opinberra háskóla og einkaháskóla. Á Íslandi fjármagnar ríkið kennslu opinberra háskóla og þriggja einkaháskóla samkvæmt sömu reiknireglum en auk þess innheimta einkaháskólar lánshæf skólagjöld. Þetta hefur vakið spurningar um það í hvaða skilningi íslenskir einkaháskólar eru einkastofnanir og að hvaða leyti ekki. Annars vegar er gerð grein fyrir helstu atriðum og ágreiningsefnum alþjóðaumræðu um rekstrarform háskóla og sú umfjöllun greind. Meðal annars er kannað að hvaða marki æðri menntun (e. tertiary education, higher education) er álitin almannæign (e. public good) eða einkaeign (e. private good). Jafnframt er greint að hvaða marki fjármögnun og eftirlit með gæðum og rekstri háskóla kemur einkarekstrarumræðunni við, eða í hverju frelsi þeirra felist. Hins vegar er greint frá framkvæmd og niðurstöðum rannsóknar höfunda (Gyða Jóhannsdóttir og Jón Torfi Jónasson, 2009) á því hvað aðgreinir opinbera háskóla og einkaháskóla á Íslandi, í Noregi og Danmörku. Meðal annars er leitað svara við eftirfarandi spurningum: 1) Eru einkaháskólar til á Íslandi í Noregi og Danmörku? 2) Í hvaða skilningi eru einkaháskólar frábrugðnir opinberum háskólum og hvað aðgreinir þessi rekstrarform? Viðmið til að bera saman opinbera háskóla og einkaháskóla voru skilgreind á grundvelli fræðilegrar umfjöllunar um efnið auk atriða sem helst einkenna einkafyrirtæki eða einkastofnanir. Opinberum gögnum frá öllum löndunum var safnað og þau greind. Viðtöl voru tekin við fulltrúa menntamálaráðuneyta og einkaháskóla í löndunum þrem. Niðurstöður sýna að einkaháskólar eru á Íslandi og í Noregi en ekki í Danmörku. Það er fyrst og fremst tvennt sem greinir á milli opinberra háskóla og einkaháskóla. Annars vegar ráða einkaháskólar yfir eignum sínum en ekki opinberir háskólar. Hins vegar falla einkaháskólar undir ólíkt laga- og regluverk hvað snertir ráðningu, launakjör og brottvikningu akademískra starfsmanna. Niðurstöður sýna einnig að danskir opinberir háskólar eru sjálfseignarstofnanir án bygginga og er lítill munur á þeim og norskum og íslenskum opinberum háskólum. Tveir íslenskir einkaháskólar eru sjálfseignarstofnanir. Rekstrarform greinir því ekki á milli einkaháskóla og opinberra háskóla. Loks eru niðurstöður tengdar opinberri íslenskrri umræðu um stöðu og fjármögnun opinberra háskóla og einkaháskóla.

Hagnýtt gildi: Þessi grein er innlegg í umræðu um stöðu og fyrirkomulag íslenskra opinberra háskóla og einkaháskóla. Hún varpar ljósi bæði á hugtök og hugmyndir sem tengjast umræðu um opinbera háskóla og einkaháskóla. Stjórnvöld geta metið stefnumörkun sína um háskóla til skemmri eða lengri tíma í ljósi þessarar rannsóknar. Lagt er til að í stað þess að deila um heitið sem rekstrarforminu er gefið eða hvort einkarekstur sé betri eða lakari en opinber rekstur verði í umræðu um skipan háskólareksturs stuðst við þau hlutbundnu viðmið sem notuð eru í greininni. Þannig verði umræðan gagnsærri og skilmerkilegri. Greinin nýtist þannig bæði stjórnvöldum og öðrum þeim sem taka þátt í umræðu um skipan háskólamála.

Undanfarin ár hefur farið fram mikil umræða á Íslandi og raunar um allan heim um stöðu og fjármögnun ríkisrekinnna opinberra háskóla og einkaháskóla.¹ Opinberir háskólar á Íslandi eru fjármagnaðir af ríkinu. Einkaháskólar fá fjármagn til kennslu nemenda samkvæmt sömu reglum og opinberir háskólar. Ríkið fjármagnar einnig rannsóknir einkaháskóla en reiknilíkan um fjármögnun rannsókna er ekki fyrir hendi þegar þetta er ritað. Einkaháskólunum er einnig heimilt að krefjast skólagjalda sem eru lánshæf úr Lánasjóði íslenskra námsmanna og ákveða háskólarnir upphæðina sjálfir. Opinberum háskólum er ekki heimilt að krefjast skólagjalda. Þetta vakti upp spurningu um hvað greini einkaháskóla frá opinberum háskólum, og hvort það sem greindi að einkaskóla og opinbera skóla hér á landi væri það sama og aðgreindi slíka skóla annar staðar.

Baksvið

Umræða um einkaháskóla hefur einnig verið mikil á alþjóðavettvangi síðastliðna tvo til þrjá áratugi. Viðfangsefni CHER-ráðstefnunnar um háskólamál árið 2009 var einmitt *Public Vices, Private Benefits? Assessing the role of markets in higher education*, en þar leituðust höfundar við að setja norrænu umræðuna í alþjóðlegt samhengi (Gyða Jóhannsdóttir og Jón Torfi Jónasson, 2009). Einkaháskólum hefur fjölgað gífurlega og á heimsvísu stunda nú 30% nemenda á efsta skólastigi² nám við einkaháskóla. Altbach, Reisberg og Rumbley (2009) hafa líkt þessari fjölgun einkastofnana sem sinna æðri menntun við byltingu. Í almennri umræðu um rekstrarfyrirkomulag háskólastofnana er ofið saman fullyrðingum (og deilum) um staðreyndir máls og mjög sterkum grundvallarviðhorfum til þess hvaða form sé við hæfi í rekstri háskólastofnana. Vegna þess að verðmætin, menntunin, eru hugsanlega að hluta til einkagæði og að hluta almennagæði kann að vera erfitt að úrskurða hvers konar stofnanir eigi að veita þau og af þeim sökum er erfitt að meta hvaða hlutverki

einkafyrirtæki eigi að gegna í því verkefni. Spurningarnar sem vakna verða síðan enn flóknari fyrir það að ekki er ljóst hvernig eigi að flokka eða skilgreina þær stofnanir sem þegar starfa í háskólakerfinu; þ.e. að hvaða marki þær eigi að flokkast sem einka- eða opinberar stofnanir. Gyða Jóhannsdóttir og Jón Torfi Jónasson (2009) gera grein fyrir níu flokkum umræðu- eða ágreiningsefna sem koma til álita í umræðu um rekstrarform skóla. Fyrst er að nefna þá grundvallarspurningu hvort líta beri á æðri menntun sem almennagæði (e. public goods) sem hugsanlega beri að kosta af sameiginlegum sjóðum. Það sé annars vegar vegna mikilla hagsmuna samfélagsins að reynt sé að hámarka þessi gæði en einnig að þeim sé sem jafnast dreift, en ekki aðeins til þeirra sem hafa efni á að afla sér þeirra. Eða hvort það eigi að líta á háskólamenntun sem einkagæði (e. private goods) sem einstaklingarnir sem afla þeirra eigi að greiða fyrir sjálfir. Menntun sé þá einfaldlega söluvara (e. commodity) sem nemendur borga einkafyrirtækjum fyrir. Jón Torfi Jónasson (2008) telur að menntun sé margslungið fyrirbæri og háskólar hafi afar fjölpætt hlutverk og þjóni margvíslegum hagsmunum (2008, sjá bls. 70 og áfram) og að sennilega verði að líta á menntun sem flókið sambland almennagæða og einkagæða (2008, bls. 77-81). Þá vaknar spurningin hvort það sé eitthvað í eðli menntunar sem krefjist þess að hún sé alfarið í höndum opinberra aðila eða hvort það sé allt eins eðlilegt að einkaaðilar veiti hana. Um þetta er deilt. Sumir telja að það megi vera hvoru tveggja (Tierney, 2006; Tierney og Hentschke, 2007; Bergan, 2009), en aðrir hafa um það miklar eða nokkrar efasemdir (Tilak, 2009; Guarga, 2009) og telja að hún eigi að vera í höndum hins opinbera (Sjá einnig Jón Torfa Jónasson, 2010). Svárið við þessari spurningu ræðst vitanlega af þeim rökum sem rekstur háskólanna byggist á yfirleitt. Geiger (1985) telur að þrenn ólík rök séu notuð fyrir stofnun einkarekinnna háskóla; ein rök kunna að vera að þeim

1 Við notum heitið einkaháskóli yfir þá háskóla hér á landi sem ekki eru flokkaðir sem opinberir háskólar. Þeir síðarnefndu eru nú HA, HÍ, LBHÍ og Háskólinn á Hólum; hinir fyrrnefndu eru Háskólinn í Reykjavík, Háskólinn á Bifröst og Listaháskóli Íslands. Greinin fjallar m.a. um það í hvaða skilningi þetta er réttmætt heiti.

2 Hér er hugtakið efsta skólastig, eða æðri menntun notað sem þýðing á „higher education“. En vegna þess að hér er einseleitt háskólastig, þá mætti allt eins nota orðið háskóli.

sé ætlað að auka framboð menntunar, önnur að tryggja fjölbreytni og loks þau rök sem oft eru notuð í evrópskri umræðu að tilvist þeirra eigi að auka samkeppni og þannig tryggja gæði. Það má hugsa sér einhver þessara raka eða sambland þeirra. Það er erfitt að taka afstöðu til mikilvægis þess að taka upp einkarekstur nema með tilvísun í rök af þessu tagi. Á Norðurlöndunum hafa tvenn síðarnefndu rökin helst verið notuð.

Spurningin um skólagjöld er iðulega tengd umræðu um einkarekstur, en það er misskilningur að okkar mati. Ríki sem reka opinbera háskóla krefjast sum skólagjalda, sbr. bresk stjórnvöld. Réttlætningin er sú að þar sem menntunin sem nemendur afla sér telst að hluta til einkagæði eigi viðkomandi að greiða fyrir þau. Það sama gildir, að breyttu breytanda, um ýmis þjónustugjöld í velferðarkerfinu; þeirra er krafist þótt um opinbera þjónustu sé að ræða.

Enn eitt efni sem kemur til umræðu og tengist rekstrarforminu er það grundvallatriði hvort eðlilegt sé að ríkið leggi fé samkvæmt samningi til einkastofnana sem eru að öðru leyti reknar til hliðar við opinberar stofnanir, en utan regluverks þeirra. Þetta vekur einmitt upp spurningar um regluumgjörð einkarekinna stofnana; þ.e. hver munurinn sé á þeim og opinberum stofnunum hvað þetta varðar.

Geiger (1985) nefnir gæði sem ein rök fyrir einkaskólum. Tilvist einkaskólanna auki samkeppni sem leiði til betri menntunar. Vandinn hér er tvíþættur. Annars vegar hefur reynst erfitt að mæla áhrif samkeppninnar eða rekstrarformsins. Beneviste, Carnoy og Rothstein (2003) færa fram skýr rök fyrir því að rekstrarform skóla skýri lítið af þeim mun sem hægt er að sýna fram á í frammistöðu skóla en auk þess er gæðahugtakið margslungið (Jón Torfi Jónasson, 2008; Jón Torfi Jónasson og Gyða Jóhannsdóttir, 2008). Þótt gæði eigi formlega heima í þessari umræðu er fátt sem bendir til þess að þau komi mikið við sögu þegar gera þarf upp á milli einkarekinna skóla og opinberra skóla.

Það er ljóst að háskólum er ætlað að leika stórt hlutverk í efnahagsþróun flestra landa og þá finnst sumum blasa við að það þurfi að breyta bæði hlutverki þeirra og starfsháttum, sbr. hugmyndir Burton Clark (1998), og þá jafnvel að breyta rekstrarforminu. Við teljum að breytt hlutverk sé í sjálfu sér ekki bundið rekstrarformi,

en er iðulega tengt saman. Það er m.a. gert með þeim rökum að eigi háskóli að vera hið framsækna hagræna afl sem honum ber verði hann að vera kvikari og hömlulausari í aðgerðum sínum en opinberir háskólar eru venjulega. Þess vegna verði að breyta stjórnkerfi hans og besta leiðin sé að breyta rekstrarforminu til þess að ná þessu markmiði. Þannig er rekstrarform og stjórnskipun háskóla tengd saman.

Mikilvæg rök fyrir því að flytja háskóla yfir í einkarekstrarform eru þau að þeir verði að hafa meira olnbogaráými í starfsemi sinni en gildir um opinberar stofnanir, sbr. umfjöllun Wright og Örberg (2008). Þeir eigi a) aðeins að þurfa að lúta gæðaeftirliti markaðarins (samkeppninnar), b) að geta skilgreint hlutverk sitt sjálfir og lagt sínar eigin áherslur, c) að skilgreina sitt eigið stjórnkerfi, d) ekki að þurfa að lúta öðrum reglum um fjárreiður eða vinnumarkað en almennt gerist í atvinnulífinu (losni undan reglubyrði sem gildir um opinbera starfsmenn og fjármál), e) að hafa yfirráð yfir fasteignum sínum og f) að fá samt sem áður framlag frá hinu opinbera (þótt sú krafa sé ekki almennt uppi).

Hér hefur verið rakið hve mörg ólík atriði koma við sögu þegar rætt er hvert rekstrarform háskóla eigi að vera. Sum af þessum rökum eiga við en önnur ekki og sum þeirra eru á gráu svæði. En í ljósi þessara röksemda allra er mikilvægt að gera sér grein fyrir því hver munurinn er á rekstrarformi háskóla bæði hér á landi og í þeim löndum sem við Íslendingar berum okkur oft saman við. Í þessari rannsókn berum við okkur saman við Noreg og Danmörku, bæði vegna þess að gögn um málefni háskóla þessara landa eru aðgengileg og vegna þess að þar hefur farið fram opinber umræða um þessi mál á undanförunum árum. Með því vinnst tvennt. Annars vegar að skýra merkinguna að baki þeirra hugtaka sem eru notuð og hins vegar er auðveldara að meta hver af þeim rökum eða umræðustefjum sem hafa verið rakin hér eiga í raun við þegar ræddir eru kostir eða gallar tiltekens fyrirkomulags.

Það þótti því áhugavert að kanna hvað greindi íslenska einkaháskóla frá opinberum háskólum og jafnframt að leggja mat á það í hvaða skilningi sumir skólar í þessum löndum hefðu verið fluttir af sviði opinbers rekstrar yfir í einkageirann. Rannsóknin var framkvæmd vorið 2009.

Hvert er eignarhaldsform norrænna háskóla?

Markmið

Meginmarkmið rannsóknarinnar er þrjúþætt: 1) Að gera nokkra grein fyrir helstu atriðum umræðu um opinbera háskóla og einkaháskóla á alþjóðavettvangi. 2) Að varpa ljósi á hlutverk íslenskra, danskra og norskra einkaháskóla og það sem greinir þá frá opinberum háskólum. Að bera stöðu Íslands saman við stöðuna í Danmörku og Noregi og kanna hvernig staðan í þessum þrem löndum fellur að alþjóðlegri umræðu.

Skipulag æðri menntunar á Íslandi er frábrugðið skipulaginu í Noregi og Danmörku. Í Noregi og Danmörku er það tvískipt en ekki á Íslandi. Annars vegar er um háskóla að ræða og hins vegar eru svokallaðar millistofnanir á milli framhaldsskóla og háskóla. Í Noregi kallast þessar stofnanir *høyskoler* og í Danmörku *professionshøjskoler*. Norsku millistofnanirnar eru mjög nálægt háskólunum og falla undir sömu lög (Lov om universiteter og høyskoler no. 15/2005). Danskar millistofnanir eru hins vegar langt frá háskólunum og falla undir sérstök lög (Lov om professionshøjskoler for videregående uddanning no. 543/2008). Á Íslandi hafa ekki verið og eru ekki til millistofnanir á milli framhaldsskóla og háskóla. Starfsmenntun er því annaðhvort innan framhaldsskóla eða háskóla (sjá nánar Jón Torfi Jónasson, 2004 og Gyða Jóhannsdóttur, 2008). Í þessari rannsókn er einungis fjallað um háskóla í Noregi og Danmörku.

Til þess aðgerðabinda athuginna er leitað svara við eftirfarandi spurningum:

1. Eru einkaháskólar til í Danmörku, Noregi og á Íslandi, skv. opinberum skilgreiningum í hverju landi fyrir sig?
2. Hvert er hlutverk einkaháskóla í þessum löndum; þ.e. gegna þeir að öðru jöfnu einhverjum sérstökum hlutverkum sem eru önnur en ríkisháskólanna?
3. Að hve miklu leyti, eða í hvaða skilningi, eru þeir einkastofnanir og að hvaða marki eru þeir það ekki?
4. Hvaða viðmið greina helst á milli einkaháskóla og opinberra háskóla í hverju landi fyrir sig?

Aðferð

Gagnasöfnun fólst annars vegar í söfnun og greiningu opinberra gagna frá löndunum þremur (lög, reglugerðir, skýrslur og tímaritsgreinar).

Þessi gögn komu að mjög góðum notum en voru þó takmörkuð og þörfuðust skýringar. Því var nauðsynlegt að ræða við nokkra aðila í hverju landi fyrir sig. Hlutverk þeirra var að tryggja að rituð gögn væru rétt skilin en að auki bentu þeir á ýmis önnur mikilvæg gögn. Tekin voru viðtöl við fulltrúa þeirra ráðuneyta sem fóru með málefni háskóla í löndunum þremur. Auk þess voru tekin viðtöl við fulltrúa einkaháskólanna á Íslandi og í Noregi (í Danmörku var ekki um einkaháskóla að ræða). Fyrst og fremst var rætt við þá sem voru vel kunnugir fjármálum og starfsmannahaldi háskólanna og þeir spurðir um þau atriði sem ekki komu fram í rituðum gögnum. Rituðum gögnum var safnað vor og sumar 2009 og viðtölin tekin nokkuð samhliða.

Eftirfarandi viðmið til að bera saman einka- og opinbera háskóla eru skilgreind á grundvelli framangreindrar fræðilegrar umfjöllunar auk atriða sem helst einkenna einkafyrirtæki eða einkastofnanir. Þessi viðmið greinast á eftirfarandi fimm svið sem könnuð voru í þessu sambandi.

I Rekstrarform: Hvert er rekstrarform háskólanna?

II Eftirlit ríkisins: Hvernig er gæðaeftirliti ríkisins með háskólum og fræðasviðum almennt háttað? Hvert er eftirlit ríkisins með rekstri háskólanna, bæði opinberra háskóla og einkaháskóla?

III Fjármögnun háskólanna: Hvernig er fjármögnun ríkisins háttað, eru skólagjöld heimil?

IV Starfskjör: Ráðningar og launakjör akademískra starfsmanna: Eru störf auglýst? Eru launakjör einstaklingsbundin eða samkvæmt opinberum kjarasamningi? Geta starfsmenn sótt um framgang og hvernig er hann metinn? Undir hvaða lög og reglur fellur brottvikning úr starfi?

V Fjárhagslegt frelsi stofnana: Hver á háskóla-byggingar; mega háskólar fjárfesta á almennum markaði og taka lán gegn veði?

Val á háskólum var með eftirfarandi hætti: Í Danmörku var miðað við opinbera háskóla en þeir eru átta (Lov om universiteter no. 280/2005). Einkaháskólar eru lagalega séð ekki fyrir hendi í danskri æðri menntun. Opinberir íslenskir háskólar eru þeir skólar sem falla undir lög um opinbera háskóla frá 2008, þ.e.a.s. Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri (Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008). Einkaháskólar voru þeir

einkaháskólar sem féllu undir lög um háskóla frá 2006, þ.e.a.s. Listaháskóli Íslands, Háskólinn í Reykjavík og Háskólinn á Bifröst (Lög um háskóla nr. 63/2006). Í Noregi er fjallað um opinbera háskóla sem falla undir *Lov om universiteter og høyskoler* frá 2005. Í Noregi eru til þrjár einkaháskólar, *Det Teologiske Menighetsfakultet* sem fékk stöðu háskóla 1913 og *Missionshøgskolen i Stavanger* sem fékk stöðu háskóla 2008. Þessir tveir háskólar eru hins vegar mjög litlir.

Því var ákveðið að velja þann þriðja, *Handelshøyskolen, BI*, sem fékk stöðu háskóla 2008 og er einn af stærstu háskólum Noregs og auk þess einn af stærstu viðskiptaháskólum Evrópu (*Handelshøyskolen BI*, 2010).

Í gagnaöfluninni var leitast við að svara spurningum á grundvelli þeirra viðmiða sem hér hafa verið rakin, og svörin sett fram í meðfylgjandi töflum sem eru skipulagðar á sama grunni.

1. tafla. Samanburður á opinberum háskólum og „einkaháskólum“ á Íslandi.

Viðmið til samanburðar	Opinberir háskólar HÍ, HA	Sjálfséignarstofnun LHÍ Listaháskóli Íslands	Sjálfséignarstofnun Háskólinn á Bifröst	Hlutfélag Háskólinn í Reykjavík
Ríkið viðurkennir háskóla og fræðasvið	Já	Já	Já	Já
Eftirlit ríkisins með rekstri	Ársskýrsla undirrituð af löggiltum endurskoðanda. Fylgst er með fjárreiðum á þriggja mánaða fresti.	Ársskýrsla undirrituð af löggiltum endurskoðanda. Ríkið er ekki með aðgang að bókhaldi.	Ársskýrsla undirrituð af löggiltum endurskoðanda. Ríkið er ekki með aðgang að bókhaldi.	Ársskýrsla undirrituð af löggiltum endurskoðanda. Ríkið er ekki með aðgang að bókhaldi.
Ráðningar- og launakjör akademískra starfsmanna	Störf skulu auglýst. Launakjör eru skv. opinberum kjarasamningum og einnig að hluta til skv. stofnanasamningum. Dómnefnd	Ráða hvort þeir auglýsa LHÍ auglýsir í akademískar stöður. Störf eru launuð en ekki einstaklingar. Laun eru ekki bundin kjarasamningum en reynt að taka mið af sambærilegum störfum. Dómnefnd Launakjör eru trúnaðarmál stjórnenda og starfsmanns en starfsmanni er heimilt að ræða sín launakjör.	Ráða hvort þeir auglýsa. Einstaklingsbundnir ráðningasamningar og launakjör Dómnefnd Launakjör eru trúnaðarmál stjórnenda og starfsmanns en starfsmanni er heimilt að ræða sín launakjör.	Ráða hvort þeir auglýsa en hafa gert það frá 2008. Einstaklingsbundnir ráðningasamningar og launakjör. Valnefndir og dómnefndir. Launakjör eru trúnaðarmál stjórnenda og starfsmanns en starfsmanni er heimilt að ræða sín launakjör.
Framgangskerfi	Framgangskerfi, Dómnefnd.	Ekki framgangskerfi	Framgangskerfi Dómnefnd	Framgangskerfi Dómnefnd

Hvert er eignarhaldsform norrænna háskóla?

1. tafla. (Framhald)

Viðmið til samanburðar	Opinberir háskólar HÍ, HA	Sjálfseignarstofnun LHÍ Listaháskóli Íslands	Sjálfseignarstofnun Háskólinn á Bifröst	Hluta-félag Háskólinn í Reykjavík
Brottvikning úr starfi	Skv. lögum og reglum um opinbera starfsmenn	Fer eftir reglum sem gilda á almennum vinnumarkaði	Fer eftir reglum sem gilda á almennum vinnumarkaði	Fer eftir reglum sem gilda á almennum vinnumarkaði
Fjármögnun	Ríkisframlög skv. 3-5 ára samningi. Taxameter vegna kennslu. Grunnframlag vegna rannsókna. Samkeppnissjóðir Eigin tekjur fyrir þjónustuverkefni og af gjöfum.	Ríkisframlög skv. 3-5 ára samningi. Taxameter vegna kennslu. Grunnframlag vegna rannsókna. Samkeppnissjóðir Lánshæf skólagjöld Eigin tekjur fyrir þjónustuverkefni og af gjöfum.	Ríkisframlög skv. 3-5 ára samningi. Taxameter vegna kennslu. Grunnframlag vegna rannsókna. Samkeppnissjóðir Lánshæf skólagjöld Eigin tekjur fyrir þjónustuverkefni og af gjöfum.	Ríkisframlög skv. 3-5 ára samningi. Taxameter vegna kennslu. Grunnframlag vegna rannsókna. Samkeppnissjóðir Lánshæf skólagjöld Eigin tekjur fyrir þjónustuverkefni og af gjöfum.
Skólagjöld	Ekki leyfileg	Leyfileg og lánshæf. Stofnun ræður upphæð.	Leyfileg og lánshæf. Stofnun ræður upphæð.	Leyfileg og lánshæf. Stofnun ræður upphæð.
Hver á byggingar?	Ríkið á byggingar sem byggðar eru fyrir fé úr ríkissjóði eða fyrir lögbundinn tekjustofn (Happdrætti háskólans fellur þar undir)	Leyfilegt að eiga byggingar en eiga þær ekki	Leyfilegt að eiga byggingar en eiga þær ekki	Leyfilegt að eiga byggingar en eiga þær ekki
Fjárfestingar	Almennt ekki leyfilegt að fjárfesta á hlutabréfamarkaði. Leyfilegt að færa ónotað fé yfir á næsta ár.	Er heimilt að fjárfesta hvernig sem stjórnendur telja við hæfi hverju sinni	Er heimilt að fjárfesta hvernig sem stjórnendur telja við hæfi hverju sinni	Er heimilt að fjárfesta hvernig sem stjórnendur telja við hæfi hverju sinni
Lán gegn veði	Ekki leyfilegt	Leyfilegt	Leyfilegt	Leyfilegt

1. Menntamálaráðuneytið getur heimilað opinberum háskólum mjög takmarkaðar fjárfestingar (Lög um opinbera háskóla, 2008).

Niðurstöður

Hér á eftir er greint frá niðurstöðum greiningarinnar. Í 1. töflu er gerð nákvæm grein fyrir stöðunni á Íslandi. Í 2. töflu er staðan í löndunum þremur borin saman.

1. tafla sýnir að íslenska ríkið ræður skipulagi einkaháskóla. Í lögum um háskóla frá 2006 er

kveðið á um hlutverk einkaháskóla; þeir geta ekki breytt því hlutverki. Taflan leiðir einnig í ljós að ríkið fjármagnar einkaháskólana og gerir við þá þriggja til fimm ára samninga. Auk þess er einkaháskólum heimilt að innheimta skólagjöld og ákveða þeir sjálfir upphæðina; skólagjöldin eru lánshæf úr Lánasjóði íslenskra námsmanna. Eftirlit

2. tafla. Samanburður á milli Danmerkur, Íslands og Noregs.

Viðmið til samanburðar	Danmörk	Danmörk	Ísland	Ísland	Noregur	Noregur
Rekstrarform	Opinberir háskólar	Einkaháskólar ekki til staðar	Opinberir háskólar	Einkaháskólar	Opinberir háskólar	Einkaháskóli BI
Ríkið viðurkennir háskólana og fræðsavið	Já		Já	Já	Já	Já
Eftirlit ríkisins með rekstri	Ársskýrslur. Fundir á milli ráðuneytis og stofnana. Nokkuð strangt eftirlit.		Ársskýrslur. Fylgst er með fjárreiðum fjórum sinnum á ári.	Ársskýrslur undirritaðar af löggiltum endurskoðanda. Ríkið hefur ekki aðgang að bókhaldi. 1)	Ársskýrslur. Fylgst er með fjárreiðum fjórum sinnum á ári.	Ársskýrslur. Fjárhagsleg staða/bókhald skoðað eftir 1/2 ár. 1)
Ráðningar- og launakjör akademískra starfsmanna	Störf skulu auglýst. Launakjör eru að mestu leyti samkvæmt kjarasamningum milli ríkis og viðkomandi fagfélags. 2)		Störf skulu auglýst. Launakjör eru skv. opinberum kjarasamningum ríkis og viðkomandi fagfélags.	Ráða hvort þeir auglýsa. Einstaklingsbundnir ráðningarsamningar og launakjör. (Ath. þó LHF). 2)	Störf skulu auglýst. Launakjör eru skv. opinberum kjarasamningum ríkis og viðkomandi fagfélags. (Sbr. Tjenesstemningsloven). 2)	Störf skulu auglýst. Ráðningar og launakjör eru á milli stjómenda og félags háskólakemrara við BI. Laun geta verið breytileg eftir störfum. 2)
Framgangskerfi	Ekki framgangskerfi. 3)		Framgangskerfi	Framgangskerfi (en ekki í LHF). 3)	Framgangskerfi	Framgangskerfi
Brottvikning úr starfi	Skv. lögum og reglum um opinbera starfsmenn.		Skv. lögum og reglum um opinbera starfsmenn.	Fer eftir reglum á almennum vinnumarkaði.	Skv. lögum og reglum um opinbera starfsmenn. (Sbr. Tjenesstemningsloven).	Samkvæmt reglum sem gilda á almennum vinnuarkaði (Arbejdsmljloven). Strangar reglur.
Fjármögnun	Ríkisframlög. Taxameter vegna kennslu. Grunnframlög vegna framlög vegna rannsóknna. Samkeppnissjóðir utan		Ríkisframlög. Taxameter vegna kennslu. Grunnframlög vegna framlög vegna rannsóknna. Samkeppnissjóðir utan	Ríkisframlög. Taxameter vegna kennslu. Grunnframlög vegna framlög vegna rannsóknna. Samkeppnissjóðir utan	Ríkisframlög. Grunnframlög eru ekki árangurstengd. Taxameter vegna kennslu. Framlög vegna	Ríkisframlög. Grunnframlög eru ekki árangurstengd. Taxameter vegna kennslu. Framlög vegna rannsóknna.

Hvert er eignarhaldsform norrænna háskóla?

einkaháskólar eru því fjármagnaðir af ríkinu en reknir að mjög miklu leyti sem atvinnufyrirtæki í einkaeygu. Þeir falla hins vegar undir gæðaeftirlit ríkisins og menntamálaráðuneytið viðurkennir einkaháskólana og fræðasvið þeirra á sama hátt

og opinberu háskólana.

Í 2. töflu, er yfirlit yfir samanburð á opinberum háskólum og einkaháskólum í löndunum þremur.

Í tölulíðum 1 – 8 hér á eftir er fjallað nánar

2. tafla. (framh.)

Viðmið til samanburðar	Danmörk	Danmörk	Ísland	Ísland	Noregur	Noregur
	og innan stofnana Aðrar tekjur.	og innan stofnana Aðrar tekjur.	og innan stofnana Lánshæf skólagjöld. Aðrar tekjur.	ramsókna. Sam- keppnissjóðir. Aðrar tekjur.	Samkeppnissjóðir. Lánshæf skólagjöld. Aðrar tekjur.	
Skólagjöld	Ekki leyfileg fyrir nemendur í fullu námi. 5)	Ekki leyfileg.	Leyfileg og lánshæf.	Ekki leyfilegt.	Leyfileg og lánshæf.	
Hver á byggingar ?	Ríkið á byggingar eða leigir þær. 6)	Ríkið á byggingar eða leigir þær.	Leyfilegt að eiga byggingar. 6)	Ríkið á byggingar eða leigir þær.	Leyfilegt að eiga byggingar.	
Fjárfestingar	Ekki leyfilegt nema þær séu mjög öruggar. Leyfilegt að færa ónotað fjármagn á milli ára. 7)	Ekki leyfilegt nema þær séu mjög öruggar. Leyfilegt að færa ónotað fjármagn á milli ára. 7)	Er heimilt að fjárfesta hvernig sem stjórnendur telja við hæfi hverju sinni.	Ekki leyfilegt nema þær séu mjög öruggar. Leyfilegt að færa ónotað fjármagn á milli ára.	Ekki leyfilegt að nota ríkisframlag og skólagjöld til að fjárfesta á almennum markaði. Leyfilegt sð færa ónotað fé á milli ára. 7)	
Lán gegn veði	Ekki leyfilegt. 8)	Ekki leyfilegt.	Leyfilegt.	Ekki leyfilegt.	Leyfilegt.	

um ýmis atriði í 2. töflu. Töluliðirnir vísa til sambærilegra talna í töflunni eftir því sem við á.

1. Í ársskýrslum frá opinberum háskólum og BI í Noregi er gerð grein fyrir viðfangsefnum og rekstri liðins árs en einnig er lögð fram fjárhagsáætlun fyrir næsta ár. Eftirlit ríkisins með opinberum háskólum er nokkuð strangara en með einkaháskólum þar sem ríkið á ekki byggingarnar. Ef ráðuneyti álitur að um einhverja áhættu eða skekkju sé að ræða heimsækir það viðkomandi stofnun og getur beðið stofnuna um skýrslur árfjórðungslega (Kunnskapsdepartementet, 2008). Samkvæmt upplýsingum norska menntamálaráðuneytisins (Kunnskapsdepartementet) á ráðuneytið einnig árlegan fund með hverjum háskóla fyrir sig og ræðir markmið ríkisfjárfirlaga. Ríkið á fund með öllum einkastofnunum, bæði háskólum og stofnunum sem eru ekki háskólar, og ræðir fjárfirlög ríkisins og hvernig áætlað er að verja þeim (Munnleg heimild, 10. mars 2009).

2. Samkvæmt upplýsingum frá stjórn danskra háskólabygginga (Universitets- og Bygningstyrelsen í Kaupmannahöfn) bætast ýmsir launaaukar við opinber laun; í sumum tilvikum eru þeir opinberir og í öðrum tilvikum ekki (Munnleg heimild, 11. maí 2009). Samkvæmt upplýsingum frá Listaháskóla Íslands eru störf launuð en ekki einstaklingar; prófessorar fá sömu laun o.s.frv. (Munnleg heimild, 20. júní 2009). Samkvæmt upplýsingum frá BI í Osló semur Félag háskólakennara við BI (n. BI forskerforbund) um laun akademískra starfsmanna. Þetta félag er aðili að almennum samtökum háskólakennara (n. Forskerforbundet). Almennt eru launin í nokkru samræmi við laun háskólakennara við opinberu háskólana en þó geta orðið mikil frávik á milli hæstu og lægstu launa við BI, jafnvel meðal prófessora. Ástæðan er samkeppni innan fræðasviða sem getur verið mismikil. Þetta er gert með samþykki Félags Háskólakennara við BI (Munnleg heimild, 12. júní 2009). Í öllum löndunum eru til staðar litlir sjóðir sem stofnun getur greitt starfsmönnum úr samkvæmt árangri.

3. Framgangskerfi er ekki í dönskum háskólum og Listaháskóla Íslands.

4. Samkvæmt upplýsingum frá íslenska menntamálaráðuneytinu er fjármögnun einka-

háskóla og opinberra háskóla vegna kennslu reiknuð samkvæmt sömu reglum. Ríkið kemur þó ekki á sama hátt að fjármögnun bygginga einkaháskóla og hjá opinberum háskólum. Rétt er að geta þess að ekki er til reiknilíkan vegna fjármögnunar rannsókna í einkaháskólum en unnið er að því (Munnleg heimild, 9. júní 2009). Slíkt reiknilíkan er til staðar í Danmörku og Noregi. Í Noregi er fjármögnun ríkisins til einkaháskólanna háð stærð stofnunar og möguleikum á að innheimta skólagjöld að einhverju marki. Ríkisframlag til BI er hlutfallslega lægra (u.þ.b. 17%) en fjárfirlög til lítilla einkaháskóla sem hafa litla möguleika á að innheimta skólagjöld, en þeir geta fengið allt að 90% af tekjum sínum frá ríkinu (Kunnskapsdepartementet, 2008). Samkvæmt upplýsingum frá BI í Osló fékk BI árið 2007 17,4% af tekjum sínum frá ríkinu, 70,4% voru innheimt skólagjöld og 12,5% aðrar tekjur (Munnleg heimild, 12. Júní 2009).

5. Samkvæmt upplýsingum frá stjórn danskra háskólabygginga borga danskir háskólanemendur í hlutanámi skólagjöld sem eru láns hæf. Atvinnuveitandi borgar gjöldin hins vegar mjög oft (Munnleg heimild, 11. maí 2009).

6. Danska ríkið á háskólabyggingar nema um sé að ræða sérstaka gjöf en þá á viðkomandi háskóli bygginguna. Tvær undantekningar eru á þessu; Danmarks Tekniske Universitet og Handelshøjskolen i København eiga sínar byggingar (Forslag til lov om universiteter no. 403/2003; Wright og Örberg, 2008).

7. Samkvæmt upplýsingum frá stjórn danskra háskólabygginga er dönskum háskólum ekki leyfilegt að fjárfesta á almennum hlutabréfamarkaði en þeir geta fjárfest í ríkisskuldabréfum eða lagt inn á bankabók (Munnleg heimild, 11. maí 2009). Íslenskum og norskum opinberum háskólum er ekki heimilt að fjárfesta á almennum hlutabréfamarkaði. Bæði í Noregi og á Íslandi getur menntamálaráðherra þó veitt opinberum háskóla heimild til að eiga aðild að hlutfélögum, sjálfseignarstofnunum eða félögum með takmarkaða ábyrgð ef sú starfsemi þjónar hagsmunum viðkomandi háskóla (Lov om universiteter og høyskoler no. 15/2005; Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008).

8. Samkvæmt upplýsingum frá stjórn danskra háskólabygginga er Danmarks Tekn-

Hvert er eignarhaldsform norrænna háskóla?

iske Universitet og Handelshøjskolen i Kaupmannahöfn heimilt að taka lán gegn veði fyrir viðhaldi og kaupum á eignum. Þeir mega þó ekki taka lán til að standa straum af rekstri (Munnleg heimild, 11. maí 2009).

Samkvæmt 2. töflu eru einkaháskólar einungis til staðar á Íslandi og í Noregi. Í töflunni kemur hins vegar í ljós að rekstrarform danskra opinberra háskóla er sjálfseignarstofnun, þ.e.a.s. sama heiti og notað er yfir rekstrarform tveggja íslenskra einkaháskóla. Samanburðurinn leiðir einnig í ljós að opinberir háskólar í löndunum þremur eru að mestu leyti eins, þ.e.a.s. dönsku sjálfseignarstofnanirnar eru nær alveg eins og opinberu háskólarnir í Noregi og á Íslandi. Fjallað er nánar um þetta atriði í kaflanum hér á eftir.

Ályktanir og umræður

Greiningin leiðir í ljós að samkvæmt opinberum skilgreiningum eru einkaháskólar til á Íslandi og í Noregi en ekki í Danmörku. Samkvæmt lögum gegna einkaháskólar sömu hlutverkum og opinberir háskólar og þeir falla einnig undir gæðaeftirlit ríkisins alveg til jafns við opinberu háskólana (Lög um háskóla nr. 63/2006; Lov om universiteter og høyskoler no. 15/2005). Samkvæmt hugmyndum Geigers (1985) er hlutverk íslenskra og norskra einkaháskóla (þ.e. BI í Noregi) réttlætt með „betri menntun“, frekar en meira framboði eða aukinni fjölbreytni. Námstilboð einkaháskólanna eru ekki ætluð jaðarhópum og þau snúast ekki um sérhæfingu sem gæti allt eins verið í opinbera kerfinu, heldur eru skólarnir viðbót við opinberu háskólana þótt ekki sé skortur á námstilboðum þar. Námstilboð þeirra eru að því leyti eins og í opinberu háskólunum að þeir telja það jafngilt sambærilegum prófgráðum, þótt vitaskuld sé áherslumunur á milli skóla; það á líka við í opinberu skólunum. Þeir stuðla því fyrst og fremst að samkeppni á milli stofnana um nemendur, en að svo stöddu eru engin gögn sem sýna að það leiði til betri menntunar.

Sammanburður og greining á einkennum opinberra háskóla og einkaháskóla leiddi í ljós að það voru einungis tvær breytur sem greina á milli opinberra háskóla og einkaháskóla og kom það nokkuð á óvart. Þessar breytur eru í fyrsta lagi umráð yfir eignum. Einkaháskólar ráða yfir

eignum sínum en opinberir háskólar ekki. Frelsi íslenskra einkaháskóla í þessum efnum er þó aðeins meira en hjá einkaháskólum í Noregi; þeim norsku er til dæmis ekki heimilt að fjárfesta það fé sem skólarnir fá sem ríkisframlag eða með innheimtu skólagjalda á opnum markaði. Þeir mega hins vegar flytja afgangsfjármagn til næsta árs þannig að það komi nemendum til góða. Þeir ráða yfir eignum sínum að öðru leyti. Á Íslandi mega einkaháskólar fjárfesta fjárframlög frá ríkinu sem þeir fá vegna kennslu og með innheimtu skólagjalda á opnum markaði og vekur það athygli þar sem fjárframlög ríkisins til kennslu einkaháskólanna eru alveg til jafns við opinberu háskólana. Í Noregi er tekið tillit til þess hvort stofnunin á möguleika á að innheimta há skólagjöld og eru fjárframlögin í samræmi við það. Það er athyglis- og umhugsunarvert að engar slíkar reglur eru hér á landi.

Í öðru lagi falla opinberir háskólar og einkaháskólar undir ólíkt laga- og regluverk hvað snertir ráðningar, launakjör og brottvikningu akademískra starfsmanna. Opinberu háskólarnir falla undir lög og reglur sem gilda um opinbera starfsmenn en einkaháskólarnir undir lög og regluverk sem gildir á almennum vinnumarkaði. Ráðningar- og launakjör sýnast nokkuð svipuð á Íslandi og í Noregi en virðast þó aðeins takmarkaðri í Noregi en hjá íslenskum einkaháskólum, BI er til dæmis gert að auglýsa laus störf. Brottvikning úr starfi fellur undir *Arbejdsmiljøloven* en þar eru ákvæði um brottvikningu nokkuð ströng.

Danskir ríkisháskólar urðu sjálfseignarstofnanir með samþykkt laga um háskóla frá 2003 (Lov om universiteter no. 403/2003). Fyrir samþykkt laganna voru þó tveir háskólar sjálfseignarstofnanir þ.e.a.s. Danmarks Pædagogiske Universitet frá 2000 og Danmarks Tekniske Universitet frá 2001. Dönsku háskólarnir eru nú átta talsins. Háskólar sem sjálfseignarstofnanir eiga rætur að rekja til fyrri stefnumörkunar ríkisins á níunda áratugnum þegar það breytti mörgum opinberum stofnunum í sjálfseignarstofnanir. Hugtakið sjálfseignarstofnun hefur hins vegar verið til í Danmörku í u.þ.b. 100 ár. Í skýrslunni *Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet* kemur skýrt fram að hugtakið tekur þó til margs konar stofnana og

er merking þess nokkuð ólík eftir stofnunum (Finansministeriet, 2009).

Wright og Örberg (2008) halda því fram að um 1997, nokkru áður en dönsku háskólarnir voru gerðir að sjálfseignarstofnunum, hafi ríkt nokkur sátt í Danmörku um merkingu hugtaksins sjálfseignarstofnun. Þetta var lagalega sjálfstæð stofnun með réttindi og skyldur lögaðila (legal person) og bar ábyrgð á öllum eignum, þar með töldum byggingum. Markmið stofnunarinnar var bundið í lögum og ríkið gerði samning við hana um starfsemina. Stofnunin var rekin að mestu fyrir opinber fjárframlög samkvæmt sérstökum samningi við ríkið. Stjórnun stofnunarinnar var sjálfstæð og meirihluti stjórnar átti að vera utanaðkomandi (d. extern). Stofnunin var undir ströngu eftirliti ríkisins (d. tilsyn); starfsemi stofnunarinnar og notkun fjármuna var endurskoðuð af ríkinu og grannt skoðað hvort fjármunir hefðu verið notaðir eins og til var ætlast (Wright og Örberg, 2008; sjá einnig forslag til lov om universiteter no. 403/2003).

Á Íslandi eru til lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur (Lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur nr. 33/1999). Merking sjálfseignarstofnunar á Íslandi er nokkuð frábrugðin þeirri dönsku. Þær búa við opið lagaumhverfi sem virðist vera sambærilegt því sem á við um félög og fyrirtæki og falla að mestu undir lög um viðskipti og atvinnulíf. Íslensk sjálfseignarstofnun er annað orð yfir lögaðila sem getur tekið að sér réttindi og skyldur. Stofnunin á sig sjálf. Stjórn stofnunarinnar starfar samkvæmt skipulagsskrá sem stofnunin er algerlega byggð á. Markmið sjálfseignarstofnunar getur verið í lögum um stofnunina en þarf ekki að vera það. Hægt er að setja yfir hana sérlög og fela henni ýmis verkefni. Sömuleiðis getur ríkið gert samning við hana og hún verið rekin fyrir opinbert fé en það þarf ekki að vera svo.

Danir hafa fellt ýmis atriði og takmarkanir um sjálfseignarstofnanir inn í ólíkar lagasetningar. Á Íslandi hefur það ekki verið gert. Ef það yrði gert þyrfti að skilgreina fyrirkomulagið nákvæmlega.

Tvö atriði eru áhugaverð í sambandi við setningu danskra laga um háskóla frá 2003. Í fyrsta lagi urðu háskólar sjálfseignarstofnanir

en án þess að eiga byggingarnar og eru að miklu leyti fjármagnaðir af ríkinu. Í öðru lagi kveða löginn á um breytingu á stjórn háskólanna og færa hana nálægt því sem þekkist í einkafyrirtækjum. Rúmur meirihluti stjórnar er fenginn utan háskólans og formaður stjórnar er úr þeim hópi. Stjórnin ræður rektor í stað þess að hann var kosinn áður. Rektor tilnefnir aðra æðstu stjórnendur; deildaforseta og brautastjóra; áður voru þeir kosnir. Stjórnin skal forgangsraða viðfangsefnum háskólans og ræður hún fyrirkomulagi og reglum um háskólana. Stjórnin gerir þriggja ára samkomulag við ráðuneyti og er ábyrg gagnvart því hvað snertir nýtingu fjármuna. Ef ráðuneyti telur að rekstur sé í hættu getur það vikið stjórninni frá (Lov om universiteter no. 403/2003; Forslag til lov om universiteter no. 403/2003). Háskólarnir virðast því að vissu marki vera frjálsari en áður en ríkið heldur fast um stjórnartaumana og stýrir með fjármagni og ströngu eftirliti. Í byrjun var þessu ekki mótmælt af hálfu háskólanna og samkvæmt Wright og Örberg (2008) er líklegasta skýringin að þetta hafi að vissu marki farið fram hjá talsmönnum háskólana, þ.e. að þeir hafi talið sig verða frjálsari en raunin varð. Þessi skýring var staðfest af viðmælendum okkar í danska ráðuneytinu.

Á síðustu árum hafa dönsku háskólarnir þó látið til sín heyra og talsmenn þeirra krafist meira fjárhagslegs frelsis og vilja einkum og sér í lagi eignast byggingar þar sem þeir telja að það myndi auka fjárhagslegt frelsi þeirra ef þeir hefðu yfirráð yfir fjármunum og byggingum. Í skýrslu starfshóps á vegum fjármála-ráðuneytisins frá 2009 má lesa tillögur um auknið frelsi háskólanna en þó með ströngum skilyrðum (Finansministeriet, 2009). Ekki hefur náðst sátt um málið og ekki ljóst hvort eitthvað breytist. Óánægja með stjórnarform háskólanna hefur einnig aukist innan háskólanna sjálfra. Í febrúarhefti Forskerforum, málagns samtaka háskólakennara og rannsakenda, er þema blaðsins krafa um endurskoðun laga um háskóla. Í inngangi heftisins er fjallað um mikinn fjölda brottvikninga háskólakennara úr starfi í nokkrum háskólum og þær tengdar tilviljunarkenndum aðgerðum stjórnna viðkomandi háskóla og bendir þar hver á annan; stjórnir háskólanna og stjórnsmálsmenn (Forskerforum, 2010). Í sama

Hvert er eignarhaldsform norræna háskóla?

hefti fjallar Mogens Ove Madsen (2010) um nauðsyn þess að endurskoða háskólalögin. Að hans mati þarf að tryggja frelsi háskólakennara til rannsókna og festa í lögum að háskólakennarar séu hafðir með í ákvörðunum varðandi fjárhagsáætlun og vali á faglegum forsvarsmönnum. Til þess að þetta nái fram að ganga þarf að breyta stjórnarformi háskólanna sem einkennist af stjórnun ofan frá. Ríkisstjórnin er ekki hlynnt því og einnig kemur fram að stjórnir háskólanna í Kaupmannahöfn og Árósum eru andvígur slíkum breytingum. Umræðan heldur þó áfram og ekki mögulegt að segja fyrir um hvað muni gerast.

Á það var bent að hugmyndin um skólagjöld er í sjálfu sér óháð umræðunni um einka- eða opinberan rekstur; hún snýst aðeins um það hvernig og hverjir greiða fyrir menntunina. Þess vegna er eðlilegt að greina á milli umræðu um slík gjöld og rekstrarformið. Það mætti jafnvel velta því fyrir sér, vegna þess hve erfitt gæðaeftirlit er og hve margslungin sú umræða er (sjá t.d. Jón Torfa Jónasson og Gyðu Jóhannsdóttir, 2008) að séu tekin skólagjöld sé ríkari ástæða til þess að stofnunin sé opinber svo tryggja meggi að hún sé að öllu leyti innan hins stífa ramma opinbers rekstrar.

Eins og getið var í upphafi þessarar greinar hefur mikil umræða átt sér stað á Íslandi undanfarnin ár um ólíkt rekstrarform háskólanna, þ.e.a.s. hvort háskólar skuli vera opinberir háskólar eða einkaháskólar, m.a. í dagblöðum og á málþingum, en síður á fræðilegum ritrýndum vettvangi. Umræða talsmanna ólíkra rekstrarforma hefur verið nokkuð einsleit og ráðist af því hvaðan fólk er. Það er einkum tvennt sem einkennir umræðuna. 1) Talsmenn opinberra háskóla hafa bent á ójafna stöðu háskólanna, svo sem að ríkið fjármagnar kennslu opinberra háskóla og einkaháskóla samkvæmt sömu reglum og að auki fá einkaháskólar að innheimta skólagjöld. Í grein Páls Skúlasonar, þáverandi rektors Háskóla Íslands, í Morgunblaðinu 8. desember 2003 er því haldið fram að eigi að jafna þessa aðstöðu þurfi annaðhvort að ákvarða fjárframlög til einkaháskólanna með tilliti til þeirra skólagjalda sem þeir innheimta eða heimila ríkisháskólunum að innheimta skólagjöld í líkingu við einkaháskólana. Síðari kosturinn kosti lagabreytingu hvað snertir

ríkisháskólana en ekki sá fyrri, þar sem umfang fjárframlaga til einkaháskólanna komi ekki fram í lögum. Þetta sé því á borði stjórnámálanna. 2) Talsmenn einkaháskólanna hafa lýst þeirri skoðun að best væri að einkavæða opinberu háskólana. Á ráðstefnunni, *Skólasaga – Skólastefna* sem haldin var að Hólum 1. maí 2006 hélt Runólfur Ágústsson, rektor Háskólans á Bifröst, því meðal annars fram að ríkisreknir háskólar næðu sjaldan efstu sætum á alþjóðlegum matskvörðum og tók sem dæmi að einkareknir bandarískir háskólar væru mun ofar á slíkum listum en ríkisreknir háskólar Evrópu. Hann hélt því síðan fram að allir íslenskir háskólar þyrftu að fá frelsi til að afla tekna að vild og nota þær aðferðir sem þeir teldu bestar; innheimta skólagjalda væri þar meðtalin. Best væri að einkavæða ríkisrekna háskóla og breyta þeim í sjálfseignarstofnanir eða hlutafélög; þannig fengju þeir fullt stjórnunarfrælsi (Öflugra samstarf og jafnvel sameiningar, 2006). Jafnframt hefur verið staðhæft að einkaháskólarnir hafi veitt ríkisreknu háskólunum nauðsynlega samkeppni; samkeppni sem þeir brugðust vel við (Ólafur Stephensen, 2007).

Greining á inntaki rekstrarformsins á grundvelli þeirra viðmiða sem rakin voru hér að framan sýnir að skynsamlegt sé að færa umræðuna út úr klisjukenndri hugtakanotkun, tengdri rekstrarforminu, og styðjast alfarið við þau viðmið sem við notuðum, eða önnur af því tagi. Þannig virðist gagnslítið að velta því fyrir sér hvort einkarekstur eða sjálfseignarform sé hið æskilega heldur verði að ræða vafningalaust hvort stofnanir eigi að ráða fjármálum sínum sjálfar (geti t.d. fjárfest að vild), lúta opinberu fjárhagseftirliti, starfa innan starfsmannalaga opinbera geirans, hlíta opinberu gæðakerfi eða aðeins samkeppnisvali stúdenta, vera stýrt af fólki utan stofnananna og kjósa stjórnunarfyrrkomulag sem byggist á sterku valdi stjórnenda, frekar en jafningjastjórnun. Jafnframt þarf fólk að gera sér grein fyrir því að innheimta skólagjalda er þessu ekki tengd.

Abstract***The private - public distinction in Nordic universities***

In Iceland there are four public universities and three private universities that receive full per

student state contributions, exactly the same as the public universities for their teaching function. They are also allowed to charge a tuition fee. This state of affairs has been debated and in particular the question of what differentiates a public institution from a private one. It has also been suggested that Iceland might move in the same direction as some of our Nordic neighbours, i.e. in the direction of privatization. Thus we ask what characterises the privatization debate generally and what criteria might be used to probe the operational character of universities from the perspective of the private - public debate. In this light we have studied the characteristics of both public and private universities in Iceland, Denmark and Norway and here discuss privatization on the basis of the results.

The study

In 2009 we explored what differentiates public universities from private universities in three Nordic countries, Iceland, Norway and Denmark. The principal questions were: a) do private universities exist in Iceland, Norway and Denmark? and b) to what extent are private universities operationally different from public university institutions? Official data was gathered and analysed from the three countries in 2009. Interviews were also carried out with representatives from the ministries of education in all countries as well as short interviews with representatives from the private universities. Criteria to compare public and private universities were based on the issues from the international debate as well as on some of the characteristics that hold for private enterprises.

Heimildaskrá

Altbach, P. G., Reisberg, L., og Rumbley, L. E. (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution. Executive summary*. A report prepared for the UNESCO 2009 world conference on higher education. Paris: UNESCO.

Benveniste, L., Carnoy, M. og Rothstein, R. (2003). *All else equal: are public and private schools different?* New York: Routledge Falmer.

Findings

The main findings were that private universities exist in Iceland and Norway but not in Denmark. Only two criteria differentiated between private universities and public universities. Firstly, private universities have power over their assets and are allowed to own their buildings and mortgage them. They also have considerable freedom to manoeuvre their assets on the free market. This is not the case with public universities. In Norway state control is somewhat stricter than in Iceland. The second criterion is legal structure; public universities fall under legislation on civil servants and private universities fall under general regulation for the labour market, which means that private universities have more freedom regarding conditions and terms of employment as well as suspension of employment. The form of operation did not differentiate between public and private universities. In Denmark the form of operation for public universities is self-owning institutions. The Danish public universities are quite similar to the Norwegian and Icelandic public universities. The same term (self-owning institution) is used for two of the Icelandic private universities which are even somewhat less constrained than private universities in Norway.

Conclusion

The study showed that the private - public distinction is not useful when applied to the Nordic scene and does not provide a helpful framework to describe and discuss the characteristics of these institutions. It is suggested, however, that the universities can be usefully described and compared using the framework presented in the paper.

Bergan, S. (2009). Higher education as a “public good and public responsibility”: What does it mean? Í S. Bergan, R. Guarga, E. E. Polak, J. D. Sobrinho, R. Tandon og J. B. G. Tilak (ritstjórar), *Public responsibility for higher education* (bls. 43-61). Paris: UNESCO.

Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation* (fyrsta útgáfa). Oxford: Published for the IAU Press by Pergamon Press.

Hvert er eignarhaldsform norrænna háskóla?

- Finansministeriet. (2009). *Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet*. Rapport. Sótt 5. september 2009 af <http://www.fm.dk/Publikationer.aspx>
- Forslag til lov om universiteterne. 403/2003. Sótt 5. september 2009 af <http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20081/menu/00000002.htm>
- Forskerforum. (2010, no. 231). Sótt 21. ágúst 2010 af <http://www.forskerforum.dk/downloads/ff-231.pdf>
- Geiger, R. L. (1985). The private alternative in higher education. *European Journal of Education*, 20(4), 385-398.
- Guarga, R. (2009). Higher education in the World Trade Organization (WTO): A threat to the future of higher education in the world. Í S. Bergan, R. Guarga, E. E. Polak, J. D. Sobrinho, R. Tandon og J. B. G. Tilak (ritstjórar). *Public responsibility for higher education* (bls. 81-97). Paris: UNESCO.
- Gyða Jóhannsdóttir og Jón Torfi Jónasson (2009, september). *What characterises the public-private distinction in HE in a Nordic perspective? Comparison of the essential features of private universities in Denmark, Iceland and Norway*. Erindi flutt á 22. ráðstefnu CHER í Porto, Portúgal.
- Gyða Jóhannsdóttir. (2008). Leiðin liggur í háskólana – eða hvað? *Tímarit um menntarannsóknir*, 5, 27 – 45.
- Handelshøyskolen, BI (2010) sótt 18. október 2010 af <http://www.bi.no/no/Om-BI/Kvalitet-nasjonalt-og-internasjonalt/>
- Jón Torfi Jónasson. (2004). Higher education reforms in Iceland at the transition into the twenty-first century. Í I. Fagerlind og G. Strömqvist (ritstjórar), *Reforming higher education in the Nordic countries* (bls. 137–158). Paris: UNESCO.
- Jón Torfi Jónasson (2008). *Inventing tomorrow's university. Who is to take the lead?* Bologna: The Magna Carta Observatory.
- Jón Torfi Jónasson (2010, mars). *Háskólar og gagnrýnin þjóðfélagsumræða*. Erindi flutt á málstofu Hugvísindasviðs Háskóla Íslands.
- Jón Torfi Jónasson og Gyða Jóhannsdóttir. (2008). *Potential conflicts when defining and determining quality in HE and their effects*. Erindi flutt á 20. ráðstefnu CHER í Torino, Ítalíu.
- Kunnskapsdepartementet. (2008). *Tilstandsrapport for høyere private utdanningsinstitutioner*. Sótt 6. September 2009 af http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/tilstandsrapport-for-de-private-vitenska.html?id=533865
- Lov om professionshøyskoler for videregående uddanning* no. 543/2008 (Danmörk).
- Lov om universiteter* no. 280/2005 (Danmörk).
- Lov om universiteter* no. 403/2003 (Danmörk).
- Lov om universiteter og høyskoler* no. 15/2005 (Noregur).
- Lög um háskóla* nr. 63/2006.
- Lög um opinbera háskóla* nr. 85/2008.
- Lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur* nr. 33/1999.
- Madsen, O. M. (2010). Reel medbestemmelse – og den skal lovfæstes. *Forskerforum* 231, 2–3. Sótt 21. ágúst 2010 af <http://www.forskerforum.dk/downloads/ff-231.pdf>
- Ólafur Stephensen. (2007, 19. desember). Báknið burt. *24 stundir*, 243. tölublað, bls. 27.
- Páll Skúlason. (2003, 8. desember). Vill Alþingi skólagjöld? *Morgunblaðið*, bls. 27.
- Tierney, W. G. (2006). *Trust and the public good: Examining the cultural conditions of academic work*. New York: Peter Lang.
- Tierney, W. G., og Hentschke, G. C. (2007). *New players, different game: Understanding the rise of for-profit colleges and universities*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tilak, J. B. G. (2009). Higher education: A public good or a commodity for trade? Commitment to higher education or commitment of higher education to trade. Í S. Bergan, R. Guarga, E. E. Polak, J. D. Sobrinho, R. Tandon og J. B. G. Tilak (ritstjórar), *Public responsibility for higher education* (bls. 15-41). Paris: UNESCO.

Wright, S., & Örberg, W. J. (2008). Autonomy and control: Danish university reform in the

context of modern government. *Learning and teaching*, 1(1), 27-57.

Öflugra samstarf og jafnvel sameiningar (2006, 1.mái) *Morgunbæðið*. 117. tölublað, bls. 10. Sótt 2. maí 2010 af http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=249655&pageId=3408259&lang=is

Um höfundana

Gyða Jóhannsdóttir er dósent við Háskóla Íslands, Menntavísindasvið. Hún lauk M.Ed gráðu árið 1982 í menntavísindum og þroska-sálfræði frá Harvard Graduate School of Education og doktorsprófi í menntavísindum frá Danmarks Pædagogiske Universitet árið 2002. Hún hefur stundað rannsóknir á þróun æðri menntunar á Norðurlöndum með tilliti til bóknámsreks (bæði menntakerfa og mennta-stofnana) en einnig með tilliti til fagvæðingar starfsstétta. Auk þess hefur hún rannsakað þróun norrænnar kennaramenntunar (fyrir skyldu-námsstigið) með tilliti til bóknámsreks og fagvæðingar kennara. Netfang: gydaj@hi.is

Jón Torfi Jónasson er prófessor í uppeldis- og menntunarfræði við Menntavísindasvið Háskóla Íslands og forseti sviðsins. Hann hefur á síðustu árum einkum fjallað um þróun menntunar og skólakerfisins, allt frá leikskóla til fullorðins-fræðslu. Netfang: jtj@hi.is

About the authors

Gyða Jóhannsdóttir is an Associate Professor at the University of Iceland School of Education. She completed an M.Ed. degree in education and developmental psychology from the Harvard Graduate School of Education in 1982 and a Ph.D. in education from the Danish University of Education in 2002. Her research concerns the development of higher education in the Nordic countries with a particular focus on academic drift (of both educational systems and educational institutions) and professionalisation of groups. In addition she has studied the development of Nordic teacher education (for compulsory school level) with reference to academic drift and professionalisation. E-mail: gydaj@hi.is

Jón Torfi Jónasson is Professor of Education at the School of Education at the University of Iceland, and currently its dean. He has in recent years written on the development of education and the different levels of the school system, from kindergarten to adult education. E-mail: jtj@hi.is