Finansieringssystemet for

universitets- og høyskolesektoren

- teoretiske vurderinger

en rapport utarbeidet av

Professor Tommy Staahl Gabrielsen, UiB

Førsteamanuensis Oddvar Kaarbøe, UiB

Professor Kjell Erik Lommerud, UiB

Professor Alf Erling Risa, UiB

og

Professor Steinar Vagstad, UiB

på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD)

19. mai 2007

**Innhold**

[Forord 3](#_Toc167282073)

[1. Innledning 4](#_Toc167282074)

[2. Noen sentrale trekk ved dagens finansierings-system for UoH-sektoren 4](#_Toc167282075)

[3. Noen sentrale teoretiske momenter 7](#_Toc167282076)

[3.1 Statiske insentivproblem 11](#_Toc167282077)

[3.2 Dynamiske insentivproblem 15](#_Toc167282078)

[3.3 Insentiver og konkurranse mellom institusjoner 16](#_Toc167282079)

[4. Innføring av innsatsstyrt finansiering i spesialist-helsetjenesten 17](#_Toc167282080)

[4.1 Effekter av innføringen av ISF 18](#_Toc167282081)

[5. Hvordan utforme et finansieringssystem for UoH- sektoren? 20](#_Toc167282082)

[5.1 Innledende betraktninger 20](#_Toc167282083)

[5.2 Videreføring av insentiver? 22](#_Toc167282084)

[5.3 Finansieringssystemets hovedtrekk og (tenkte) virkemåte 25](#_Toc167282085)

[5.3.1 Basisbevilgningen 25](#_Toc167282086)

[5.3.2 Undervisningskomponenten 27](#_Toc167282087)

[5.3.3 Forskningskomponenten 30](#_Toc167282088)

[5.3.4 Formidlingskomponenten 42](#_Toc167282089)

[6. Konklusjoner 47](#_Toc167282090)

[Referanser 49](#_Toc167282091)

# Forord

Undertegnede ekspertgruppe har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet vurdert det nye finansieringssystemet for universitets- og høyskolesystemet ut fra et teoretisk ståsted. Denne rapporten inneholder våre vurderinger med tilhørende anbefalinger av hvordan systemet kan forbedres. Vi vil understreke at de synspunkt og vurderinger som framkommer i rapporten står for forfatternes egen regning og ikke nødvendigvis deles av oppdragsgiver.

Bergen, 19/5-2007

Tommy Staahl Gabrielsen

Oddvar Kaarbøe

Kjell Erik Lommerud

Alf Erling Risa

Steinar Vagstad

# 1. Innledning

Myndighetene har formulert ambisiøse mål for universitets- og høyskolesektoren i Norge. Mulighetene for å innfri disse målene er blant annet avhengig av et godt finansieringssystem. Valg av finansieringssystem bidrar blant annet til å påvirke aktørenes motivasjon til å jobbe i takt med sektorens målsettinger. Det nye finansieringssystemet som ble innført i 2002 la vesentlig større vekt på måling og belønning av ulike resultatindikatorer sammenlignet med det gamle finansieringssystemet. I ettertid har Kunnskapsdepartmentet følt et behov for mer kunnskap om egenskapene til ulike finansierings- og belønningssystem, og dette er bakgrunnen for at vi har fått i oppdrag å gjennomføre en teoretisk vurdering av det nye finansieringssystemet.

Vi har organisert denne gjennomgangen på følgende måte. I neste kapittel presenteres hovedtrekkene i det nye finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren. Sentrale begreper, mekanismer og resultater fra moderne insentivteori som er relevant for utformingen av finansieringen av UoH-sektoren i Norge, blir presentert i kapittel 3. Kapittel 4 inneholder en diskusjon av erfaringer fra bruk av lignende belønningssystemer i helsesektoren. I kapittel 5 drøftes de teoretiske egenskapene til ulike måter å designe et finansierings- og styringssystem for sektoren på. Her går vi nærmere inn på hvordan de ulike komponentene i dagens finansieringssystem må ventes å virke. Våre konklusjoner og anbefalinger er samlet i kapittel 6.

# 2. Noen sentrale trekk ved dagens finansierings-system for UoH-sektoren

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ble innført fra og med 2002. Systemet er grundig dokumentert i Kunnskapsdepartementet (2006), og vi skal her kun gjengi viktige hovedtrekk. Systemet gjelder for alle universitetene og høyskolene bortsett fra de to statlige kunsthøyskolene. Målsettingen med finansieringssystemet, slik de er presentert i ”Orientering om forslag til statsbudsjettet 2007 for universiteter og høyskoler” fra Kunnskapsdepartementet, er at det skal:

* Stimulere til økt resultatoppnåelse i sektoren
* Være nøytralt både geografisk og mellom institusjoner
* Være enkelt og forutsigbart
* Være basert på objektive og målbare kriterier.

Ved innføringen av nytt finansieringssystem opererte man med en noe lengre og mer detaljert liste over målsettinger for sektoren (s. 150-151 i St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet):

”Det nye finansieringssystemet for universitet og høgskolar skal mellom anna:

* premiere institusjonar som er prega av kvalitet, og som får studentane til å lukkast i sine studieløp
* stimulere til raskare omstilling av kapasitet og oppretting av nye studietilbod for å tilpasse studieprofilen til endring i studieønskje eller i behova samfunnet har for arbeidskraft
* stimulere til forsking av høg kvalitet og oppmode institusjonane til å utvikle eigne profilerte forskingsstrategiar
* stimulere institusjonane til å gå inn i nært samarbeid med samfunns- og arbeidsliv
* ta omsyn til at universitet og høgskolar skal drive langsiktig kunnskapsutvikling og kunnskapsforvaltning av høg kvalitet innanfor eit breitt spekter av fagtilbod
* ta omsyn til mindre høgskolar i distrikta
* gi institusjonane høve til å planleggje verksemda og til planmessig gjennomføring av omstillingsprosessar ved endring i aktivitetsnivå”

Begrunnelsene for et nytt finansieringssystem kan spores tilbake til Mjøsutvalget. Mjøsutvalget var opptatt av dårlige gjennomstrømmingstall for norske universiteter, samt at det gamle finansieringssystemet i liten grad muliggjorde forskningsstrategiske prioriteringer. Utvalget mente at bevilgningene til sektoren bør gis til institusjonene med forskning som en særskilt begrunnelse. På dette grunnlag la regjeringen i St.prp. nr 1 (2001-2002) fram et forslag til nytt finansieringssystem for UoH-sektoren. Det nye systemet baserer seg på at institusjonene skal konkurrere om ressursene og innebærer en klar dreiing fra innsatsfaktorstyrt finansiering til premiering av resultat.

Finansieringssystemet ble revidert i 2006 og består i dag av tre hovedkomponenter: en basiskomponent (B), en utdanningskomponent (U) og en forskningskomponent (F). Det arbeides med en egen komponent for formidling (se under) og et forslag fra Universitets- og Høyskolerådet (UHR) har vært ute på høring høsten 2006. B-komponenten utgjør ca 60 % av den samlede bevilgingen til institusjonene (varierer mellom ulike institusjoner fra 49 til 70 %), U-komponenten om lag 25 % og F-komponenten i gjennomsnitt ca 15 %.

B-komponenten skal sikre langsiktig og stabil finansiering og tar utgangspunkt i historisk fastsatte budsjettrammer. B-komponentens andel er lavest for de private høyskolene og universitetene og høyest for de statlige høyskolene.

U-komponenten er resultatstyrt på grunnlag av avlagte studiepoeng og antall utvekslings­studenter ved de ulike institusjonene. Denne komponenten har en såkalt åpen ramme. Dette betyr at det fastsettes administrative priser for ulike studie­kategorier per 60 poengsenhet (og per utvekslingsstudent), og institusjonene vil få direkte uttelling i sin tildeling dersom studieproduksjonen øker i forhold til resultatet året før. Prisene er satt til 40 % av den satsen som legges til grunn ved opprettelse eller nedleggelse av studier. Den fulle satsen er sannsynligvis ment å tilsvare institusjonenes gjennomsnittskostnader med å drive de ulike studiene. Dette betyr at den administrative prisen på 40 % i mange tilfeller vil overstige institusjonenes *marginal­*kostnader (i alle fall så lenge det ikke finnes kapasitetsskranker som binder i nevneverdig grad), noe som må til for at finansieringssystemet skal motivere til økt produksjon. Per i dag finnes det 6 ulike utdanningskategorier som har ulik vekt (laveregradsstudenter på humanistiske og samfunnsvitenskaplige fag gir vekt 1, mens studenter på en del kliniske fag gir vekt 4, som er det maksimale som kan oppnås) og det eksisterer en fast pris for utvekslingsstudenter felles for alle studier (både inn- og utreisende studenter).

F-komponenten har en strategisk del og en resultatbasert omfordeling av forsknings­midler (RBO). Den strategiske delen inneholder særskilte midler til stipendiat­stillinger, vitenskapelig utstyr og andre strategiske forskningsmidler.[[1]](#footnote-1) Den resultat­baserte omfordelingen (RBO) er basert på institusjonenes produksjon av antall doktor­grader (vekt 0.3), publikasjonspoeng (0.3) og størrelse i kroner på EU- og NFR-prosjekt (hver har vekt 0.2). Den fastsatte potten for RBO finansieres ved å hente ut midler fra institusjonene (dvs. ved å redusere institusjonenes basis­bevilgninger) basert på indikatorer fra tidligere år. Deretter omfordeles denne potten basert på institusjonenes relative skår på resultatmålene. I 2007 var RBO-potten på om lag 1,2 mrd. Dette utgjør i underkant av 6 % av de samlede bevilgninger til sektoren (ca 21 mrd). Den strategiske forskningskomponenten utgjorde ca. 1.7 mrd eller ca 8 %.

Det endelige budsjettet for en institusjon blir summen av disse komponentene. En i alle fall tilsynelatende viktig forskjell på U- og F-komponenten er at den administrative prisen for undervising er fastsatt utenfor modellen, mens prisene for de ulike aktivitetene som inngår i RBO, bestemmes av den totale produksjonen som foregår i sektoren. B- og F-komponentene har faste rammer mens U-komponenten er åpen. Dette betyr at statens utgifter til sektoren i prinsippet har en åpen ramme og er direkte avhengig av studieproduksjonen det enkelte år. Vi kommer tilbake til denne forskjellen i drøftingen nedenfor.

Modellen gjelder for alle institusjonene uavhengig av hvordan de velger å forholde seg til det nye finansieringssystemet. Det eksisterer en svært uensartet praksis mellom institusjonene i hvilken grad insentivene som ligger innbakt i U- og F-komponentene føres videre ned mot produksjonsenhetene i institusjonene.[[2]](#footnote-2)

# 3. Noen sentrale teoretiske momenter

Økonomiske belønningssystemer og deres virkemåte er tema for det man kaller insentiv­teori.[[3]](#footnote-3) Den bærende ideen i denne teorien er at en oppdragsgiver (prinsipal) ved hjelp av ulike former for belønningsskjemaer kan motivere en oppdragstaker til å opptre på en for oppdragsgiver ønskelig måte. Oppdragstaker kan enten være en individuell agent, et team eller en organisasjon. Dersom oppdragstaker ikke er en enkelt agent, vil oppdragsgivers måloppnåelse mellom annet avhenge av hvilken belønnings­struktur som brukes internt i teamet/institusjonen samt måten teamet er organisert på.

Et sentralt spørsmål i designet av et finansieringssystem er i hvilken grad en institusjons bevilgning skal avhenge av dokumenterte kostnader (”kvitteringer”). Et finansierings­system som dekker dokumenterte kostnader kalles *retrospektivt*. Fordelen med retrospektiv finansiering er at hvis institusjonene gjør så godt de kan, så får de med slik finansiering dekket de nødvendige kostnadene men heller ikke mer. Ulempen er svake insentiver til å holde kostnadene nede. Retrospektiv finansiering er derfor gjerne kombinert med omfattende kontroll over hvordan pengene brukes. Hoved­trekkene i motstykket, et rent *prospektivt* finansieringssystem, er at bevilgningen er uavhengig av dokumenterte kostnader. Et eksempel på et slikt system er en fast ramme som er uavhengig av hva regnskapet måtte avdekke av kostnader. Eventuelle kostnadsreduksjoner vil i dette tilfellet ikke føre til redusert betaling, men til et overskudd som tilfaller institusjonen. Slike *fastpriskontrakter* gir derfor sterke insitamenter til kostnads­effektiv drift; agenten motiveres til å tilpasse bruken av innsats­faktorer slik at tjenestene blir produsert til lavest mulig kostnad. Ulempen med fastpris­kontrakter er at det er vanskelig å sette nivået på den faste prisen (størrelsen på rammen), og man ender gjerne med å betale mer enn det som skal til for å dekke kostnadene. I tillegg er det en risiko for at kostnadsreduksjoner oppnås gjennom kvalitets­kutt hvis det ikke settes inn mekanismer som forhindrer dette.

I praksis er skillet mellom prospektiv og retrospektiv finansiering mer problematisk. Ren rammefinansiering er en illustrasjon av vanskelighetene. Når rammen skal dimensjoneres har man behov for å anslå hvor stor ramme som er nødvendig for å dekke kostnadene med et gitt aktivitetsnivå. Det er ikke uvanlig å basere slike kostnads­anslag på historiske kostnader, noe som betyr at rammen over tid påvirkes av realiserte kostnader. I den grad dette skjer er ren rammefinansiering ikke prospektiv, men heller retrospektiv. Et finansieringssystem som inneholder både retro- og prospektive elementer kalles for en blandingsmodell.

En annen og kanskje mer interessant klassifisering av ulike finansieringssystem er om bevilgningen påvirkes av faktorforbruk (kostnader) eller produksjon (resultater). Det gamle finansieringssystemet var kostnadsorientert og en mellomting mellom prospektivt (siden kostnadene ikke påvirket den kortsiktige størrelsen på rammen) og retrospektivt (siden rammen var påvirket av historiske kostnader). Den nye finansieringsmodellen er markert mer resultatorientert, og det kan hevdes at det nye systemet er mer prospektivt også, siden institusjoner i motsetning til tidligere nå belønnes for å øke produksjonen uten at kostnadene øker. Imidlertid er den historisk baserte rammen fremdeles den største biten av finansieringssystemet, slik at dagens finansierings­system fortsatt er en blandingsmodell.

Et tredje spørsmål er hvorvidt institusjonene skal få bevilgninger basert på absolutte eller relative prestasjoner. For forskningskomponenten er institusjonens bevilgning knyttet til institusjonens relative skår på resultatmålene, mens for undervisnings­komponenten er bevilgningen knyttet til hvordan institusjonen presterer i forhold til egne referansetall, uavhengig av hva andre institusjoner presterer. Teoretisk omtales finansiering knyttet til relative prestasjoner som *målestok­konkurranse*, noe vi kommer tilbake til.

Det er verdt å merke seg at ulike argumenter trekker i ulike retninger når det gjelder utformingen av et finansieringssystem – det finnes ikke ett optimalt finansieringssystem – og det er derfor ikke så rart at man observerer et mangfold av finansieringssystemer. Vi vil nedenfor gjennomgå hvilke prinsipielle hovedavveininger som følger av moderne insentivteori og som en vil stå ovenfor når et finansieringssystem skal lages. Før vi gjør det, skal vi først kort si noe mer presist om hva vi legger i selve insentivbegrepet. Bruk av insentiver er først og fremst nyttig når agenter har informasjon som ikke nødvendigvis deles av oppdragsgiver. Vi skal derfor si noe om hva verdien er av å ha informasjon som ikke andre har (privat informasjon).

Når vi snakker om insentiver mener vi ikke bare økonomiske belønningsmidler, men det som noe upresist kan karakteriseres som summen av all økonomisk og ikke-økonomisk belønning av en gitt innsats eller et gitt resultat. Finansieringsordningen før 2002 inneholdt få monetære insentiver til forskning og undervisning. Det var ikke noen eksplisitt sammenheng mellom vekttalls­produksjon og et institutts inntekter, og forskningsproduksjon i form av vitenskapelig publisering ga normalt heller ikke instituttene eller forskerne budsjett­messig uttelling. Det gamle systemet hadde imidlertid mange implisitte (indirekte/mer skjulte) insentiver til å drive med god forskning og god undervisning. Forskningsproduksjon har alltid hatt stor betydning for den enkelte forskers karriereutvikling.[[4]](#footnote-4) Undervisningsmengden er direkte regulert de fleste steder (stort sett etter et likhetsprinsipp), mens undervisnings­kvaliteten i stor grad påvirkes av den enkelte foreleser. Implisitte insentiver her knytter seg til følelsen av å gjøre en god jobb, å ”bli likt” av studentene, å få gode studente­valueringer, å føle at man bidrar til at studentene blir flinke, etc. Når man innfører eksplisitte pengeinsentiver i et slikt system, må man huske på at det som motiverer til en bestemt innsats ikke bare er pengeinsentivene, men også de implisitte insentivene.

Et fellestrekk for all insentivteori er at agenter som har privat informasjon normalt får en viss avkastning på denne informasjonen – en såkalt *informasjonsrente*. For eksempel kan ikke en instituttleder vite nøyaktig hvor mye arbeid som ligger bak en bestemt vitenskapelig artikkel fra en bestemt forsker. Hvis det ikke er knyttet noen fordeler til å publisere mye, vil talentfulle forskere (i betydningen forskere som bruker kort tid på en artikkel) likevel kunne ha fordel av å være talentfulle. Følgende eksempel illustrere dette poenget. Anta at en forsker bruker 6 måneder på å produsere en forskningsartikkel, mens en annen forsker trenger 12 måneder for å produsere et tilsvarende forskningsarbeid. Dersom instituttlederen kjente til hvor mye arbeid begge forskerne trengte å legge ned for å produsere en forskningsartikkel ville han/hun kunne kreve at den talentfulle forskeren produserte dobbelt så mange artikler per år. Siden instituttlederen typisk ikke har oversikt over hver enkelt forskers talent, kan den talentfulle forskeren utgi seg som mindre talentfull (dvs. late som om arbeidet tar 12 måneder), og bruke den ekstra tiden til andre ting. En slik sløsing med forsknings­ressursene (dvs. at den talentfulle forskeren bare produserer én forskningsartikkel i året) er (selvsagt) ikke ønskelig, og dette motvirkes ved å belønne forskeren for sin forsknings­produksjon (implisitt eller eksplisitt). Det er da ikke til å unngå at vellykkede forskere eller forskningsmiljø får høyere belønning/budsjett enn mindre vellykkede forskere/miljø. Siden offentlige midler er en knapp ressurs, er det normalt ikke ønskelig at sterke insentiver fører til store overføringer til vellykkede miljø, og dette er grunnen til at avveiningen mellom insentiv på den ene siden og hensynet til å begrense overføringene på den andre er sentral i insentivteorien.

## 3.1 Statiske insentivproblem

*Atferdsrisiko* (moral hazard) omhandler situasjoner der resultatet oppstår ved en kombinasjon av agentens innsats på ene siden og rene tilfeldigheter på den andre, men der prinsipalen ikke vet hvilken kombinasjon av innsats og tilfeldighet som ligger bak et gitt observert resultat. Resultatavhengig belønning vil i en slik situasjon belønne agentens innsats – som typisk er det man ønsker – men også medføre at belønningen svinger på en tilfeldig måte. I den grad agenter misliker inntekts­usikkerhet er dette en uønsket virkning av resultatavhengig belønning. En annen måte å formulere dette poenget på er å si at resultatet er et mer eller mindre presist indirekte mål på agentens innsats. Hvor sterke insentiver det er ønskelig å gi i denne situasjonen avhenger av to ting: (i) hvor godt mål resultatet er på agentens innsats, og (ii) hvor mye agenten misliker inntektsusikkerhet. Hvis tilfeldighetene betyr mye for resultatet, er resultatet et upresist mål på agentens innsats. I en slik situasjon vil sterke insentiver (en belønning som i stor grad er resultatbasert) føre til at agentens inntekt svinger kraftig på en tilfeldig måte. Hvis agenten samtidig misliker inntekts­usikkerhet (noe som måles ved agentens risikoaversjon) er sterke insentiver ikke å tilrå. Hvis derimot agenten er lite risikoavers samtidig som resultatet er et rimelig skarpt mål på agentens innsats, så følger det at det er ønskelig for prinsipalen med utstrakt bruk av resultatbasert belønning (sterke insentiver).

*Ugunstig utvalg* (adverse selection) er et begrep som brukes til å karakterisere situasjoner der resultatet avhenger av en uobserverbar ”evne”-komponent (også referert til som talent) i tillegg til innsats. Også nå antas det at prinsipalen observerer resultatet, men ikke vet hvilken kombinasjon av innsats og evne som ligger bak. Resultatavhengig belønning vil også nå virke til å belønne agentens innsats, men det vil nå også medføre at agentens ”evne” belønnes. Også dette kan være problematisk: Siden ulike agenters evne varierer vil resultatbasert belønning medføre lønnsspredning. Noen vil kunne oppleve dette som en uønsket effekt av resultatbasert belønning.

Et viktig poeng er altså at insentivsystemer kan være designet for å avsløre hvem som er de iboende gode eller dårlige aktørene – eller for å motivere aktørene til økt innsats. Hvis avsløring av agentens type er målet, er det fremdeles ikke klart om det skal omfordeles til fordel for eller til ulempe for de gode aktørene. Ett argument er at de gode klarer å produsere nødvendig kvalitet lettere – slik at de trenger mindre ressurser. Et argument som går i motsatt retning er at de gode aktørene også vil vite å bruke tilleggsressurser bedre enn andre, slik at de bør få mer. Uansett dreier problemer med ugunstig utvalg seg typisk om *omfordeling:* Hensikten med systemet er at det skal tas penger fra noen og gis til andre, problemet er bare å vite nøyaktig hvordan dette skal gjøres.

*Målestokk-konkurranse* brukes for å karakterisere insentivsystemer der man lar belønningen avhenge av relative prestasjoner – hvor godt en agent presterer sammenlignet med andre, sammenlignbare agenter. Utgangspunktet er at prinsipalen har flere agenter til å utføre noenlunde samme oppgave. (KD står for eksempel overfor mange institusjoner som alle kan tilby både forskning og utdanning.) Ofte vil tilfeldighetene som påvirker resultatet – de stokastiske variablene – være korrelerte i den forstand at hvis den ene agenten har hatt ”flaks” (for eksempel i form av at jobben viser seg å være enklere å gjøre enn det man først trodde) så er det sannsynlig at den andre agenten også har hatt ”flaks”. I slike situasjoner vil det være formålstjenlig å basere belønningen til hver av agentene på begge agentenes resultater. Ved positiv korrelasjon (som er det mest realistiske og interessante) lar man hver agents belønning øke med eget resultat og falle med konkurrentenes resultat. Ved sterkt korrelerte stokastiske komponenter kan man på denne måten gi sterke insentiver til innsats uten at agentene påføres særlig stor risiko.

Et problem med målestokk-konkurranse er at det kan virke omfordelende i situasjoner der omfordeling ikke er tilsiktet. La oss ta forskningsproduksjonen som eksempel.[[5]](#footnote-5) Selv om prisene her er satt lavt sammenlignet med kostnadene, så vil ulike forsknings­miljøer kunne ha ulike muligheter til å snu seg rundt for å øke poeng­produksjonen. For det første vil resultatbasert belønning (for eksempel i form av RBO) føre til at produksjonen – slik denne måles med de indikatorene som belønnes – øker. Med en fast pott til fordeling – slik man har i RBO – vil økt produksjon nødvendigvis føre til at prisene går ned. Dette vil gå ut over bevilgningene til institusjoner som av ulike grunner har vanskelig for å øke produksjonen. Det kan dreie seg om forskningsmiljøer som i utgangspunktet jobbet hardt og målrettet og som dermed hadde lite å gå på ved innføringen av nytt finansieringssystem, eller det kan dreie seg om forskjeller i ”produksjonsteknologi” der ekstra forskningsinnsats gir liten uttelling langs de indikatorene som belønnes i det nye finansieringssystemet. I begge tilfeller synes det klart at en omfordeling ikke er tilsiktet. I det første tilfellet vil omfordelingen føles som svært urettferdig, siden det belønner dårlige prestasjoner under det gamle finansieringsregimet. (Dette er mer utførlig diskutert nedenfor.) Problemene i det andre tilfellet skyldes delvis problemer med å konstruere gode resultat­indikatorer: det kan for eksempel tenkes at økt innsats gir bedre forsknings­kvalitet, men produksjonsmålene er ganske grove når det gjelder kvalitet mens de er langt mer presise når det gjelder kvantitet.

*Skjevfokusering* kan oppstå når oppgaven er sammensatt eller har flere dimensjoner (såkalt *multi-tasking*). Eksempelvis ønsker man at vitenskapelige ansatte både forsker og underviser. Ved å øke belønningen knyttet til forskning motiveres de ansatte til å øke forskningsinnsatsen, noe som vanligvis er en ønsket effekt. Mer problematisk er det at de også motiveres til å dreie oppmerksomheten og innsatsen bort fra undervisningsoppgavene, noe som er en utilsiktet negativ effekt. Dette er ikke nødvendigvis noe argument mot bruk av resultatavhengig belønning, men heller en påminning om at insentiver må være *balanserte*. Det kan riktignok være vanskelig å balansere insentivene mellom to eller flere oppgaver når innsats og verdi av produksjonen er mye lettere å observere for en av oppgavene enn for en annen.

En relatert utfordring for utforming av et godt insentivsystem er nettopp at det som prinsipalen måler og belønner ikke presist fanger opp det som prinsipalen verdsetter. Eksempelvis ønsker Kunnskapsdepartementet at UoH-sektoren genererer god forskning. Hva som er god forskning er imidlertid vanskelig å måle og belønne direkte, i stedet brukes antall publikasjonspoeng, produksjon av antall doktorgrader og tildeling av EU- og NFR-prosjekt som indikatorer på god forskning. Dette betyr at insentivene vil motivere agentene til oppnå bedre skår på disse indikatorene. I hvilken grad forskningen blir bedre avhenger imidlertid av i hvilken grad indikatorene er korrelert med god forskning. Hvis korrelasjonen er svak vil insentivene bevege oss i liten grad mot målet, og vice versa om korrelasjonen er sterk. Det generelle poenget er at sterke insentiver forutsetter at insentivene motiverer til ønskelige handlinger, og at jo sikrere en er på at en indikator peker i rett retning, jo sterkere insentiver bør en anvende for å få aktøren til å forbedre denne indikatoren.

For å gå tilbake til problemet med skjeve insentiver: Sett at en ikke ønsker å ha veldig sterke insentiver for forskningsresultater, siden indikatorene ikke reflekterer sann forskningsverdi særlig godt. Dette kan også føre til at en vil ønske å tone ned insentivene for undervisningsinnsats, selv om indikatorene kan være bedre på dette feltet – siden en ikke ønsker at undervisningsinnsatsen skal drive ut den svakt belønnede forskningsinnsatsen.

Skal man bruke resultatindikatorer for økonomisk belønning, er det viktig at indikatorene er så gode som mulig. Utforming og registrering av gode resultatindikatorer kan være svært administrativt krevende: Det blir derfor en avveining mellom hvor presise indikatorer en vil ha – med de konsekvenser dette igjen har for hva slags insentivsystem som kan gjennomføres – og de kostnadene selve informasjonsinnhentingen har.

Et eksempel er utformingen av belønningssystemet for vitenskapelig publisering, der man har utformet et relativt omfattende system for å klassifisere, sammenligne og aggregere ulike former for publisering. Dette har opplagt vært og er kostnadskrevende. Men mye av kritikken mot det nye systemet har gått på at den relative vektingen av artikler, monografier og antologier er likt for alle fag og derfor ikke passer like godt for alle. Eller sagt på en annen måte: Ulike fagtradisjoner har ulikt syn på i hvilken grad produksjon av artikler, monografier og antologier er korrelert med ”god forskning”. Denne typen problemer er det vanskelig å komme vekk fra ved å bruke mer ressurser på å innhente informasjon.

*Manipulasjon og strategisk tilpasning* representerer en ikke-produktiv bruk av tid og krefter som det vil være et mål å redusere mest mulig. Poenget her er at bruk av resultatavhengig belønning ikke bare motiverer til innsats langs de dimensjoner som belønnes, men også til innsats for å påvirke hvilke indikatorer som skal belønnes og hvordan, og til å manipulere resultatmålene til egen fordel. (Dette er analogt til fenomenet med såkalt diagnosekryp som man har observert i helsesektoren etter innføringen av innsatsstyrt finansiering.) Et eksempel på dette er igjen all den diskusjonen som foregår innen de enkelte fag om hvilke publiseringskanaler som skal regnes som gode. Hvis det gjeldende systemet for noen fag gjør det svært lett å produsere billige publiseringspoeng ved visse typer aktivitet, kan det være et argument for å dempe insentivene knyttet til hele publikasjonspoengsystemet.

## 3.2 Dynamiske insentivproblem

Belønningsmekanismer virker best hvis de holdes relativt faste over tid. Hvis et høyproduktivt forskningsmiljø i neste omgang stilles overfor høyere produksjonskrav enn mindre produktive miljø, vil man vegre seg mot å framstå som produktiv. Det bør derfor klargjøres hva som skal skje hvis et forskningsmiljø framstår som godt og produktivt, mens et annet framstår som å ha problemer. Insentivtanken tilsier at det gode miljøet skal få tilført mer ressurser på bekostning av det dårlige. ”Evne”-modellen derimot tilsier ofte det motsatte: det dårlige miljøet trenger mer ressurser for å komme opp på et høyere nivå, mens det ser ut til at det gode miljøet har så de klarer seg og vel så det.[[6]](#footnote-6)

Et eksempel fra innfasingen av det nye finansieringssystemet kan tjene til å klargjøre dette poenget. Etter innføringen ble alle institusjoner stilt overfor de samme marginale produksjons­insentiver (med forbehold om at kostnadene var noenlunde de samme). For å kalibrere systemet valgte man en institusjonsvis justering av basisbevilgningene som i kombinasjon med den produksjonsavhengige betalingen ville ha gitt alle berørte institusjoner tilnærmet uendret totalbevilgning dersom produksjonen ble holdt uendret.[[7]](#footnote-7) Dette er nettopp å stille sterkere produksjonskrav til høytpresterende institusjoner. For institusjonene hadde det – sett i ettertid - vært gunstig å ha ”hatt noe å gå på” (ved å under­prestere på kalibreringstidspunktet), og i dette ligger det en tvilsom moral: hvis det er usikkerhet om finansieringssystemet, så sørg for å ikke yte fullt.

Kjernen i slike *dynamiske insentivproblem* er at det ofte er fristende for prinsipalen å forandre belønningsskjemaet når ny informasjon dukker opp. I grunnskoleeksempelet ovenfor kunne man tenke seg at man starter med å utlove en belønning til de flinkeste elevene, for å få alle til å forsøke å bli best mulig. Når elevene først har anstrengt seg og prestasjonene foreligger, vet man at ulike prestasjoner ikke kommer av ulik innsats (alle har grovt sagt samme motivasjon) men av ulik evne. I og med at det er innsats man ønsker å belønne, vil man da ønske å belønne alle like mye. Denne spenningen mellom hva man ønsker før og etter er utgangspunkt for fenomener som blant annet såkalte mothakeeffekter, hold-up-problemer og tidsinkonsistens-problemer. Et hovedresultat fra denne delen av litteraturen er at man bør tilstrebe å lage ordninger som ligger fast over tid – man bør med andre ord prøve å binde seg til et belønningssystem som både er stabilt og forutsigbart.

## 3.3 Insentiver og konkurranse mellom institusjoner

Resultatbaserte budsjetter vil normalt ikke bare påvirke motivasjonen til den enkelte ansatte, men også atferden lenger oppe i systemet. Med mindre belønningsmidlene nedføres 100 %, vil økt belønning av forskningsproduksjon føre til at produktive forskere blir mer verdifulle for hver enkelt institusjon. Det er derfor nærliggende å tro at økt belønning vil føre til hardere konkurranse mellom institusjoner om de beste forskerne. Et beslektet poeng er at organisasjoner som bruker prestasjonsbasert kompensasjon vil tiltrekke seg medarbeidere som har spesielt gode evner til å produsere de resultat som blir belønnet. Økt belønning av studiepoengproduksjon fører til at det blir hardere konkurranse om studentene, og potensielt hardere konkurranse om knappe faktorer som kan bidra til økt studenttilstrømming. Dette kan være gode lærere som gir en utdanning et godt rykte, eller forskere som er synlige i media. En indikasjon på at studentene har blitt mer verdt for institusjonene er den sterke økningen i sektorens markedsføringsutgifter overfor elever i den videregående skolen vi har sett de seneste årene.

Hvorvidt økt konkurranse om innsatsfaktorene er bra eller ikke, kan det være ulike syn på. Konkurransen presser institusjonene til å føre insentivene nedover i systemet (hvis ikke produktive forskere eller gode lærere blir belønnet på egen institusjon, vil de kunne få attraktive tilbud fra konkurrerende institusjoner), noe som trolig er bra. Skarpere konkurranse om studentene bidrar også til at lærere som er synlige i offentligheten blir relativt mer verdifulle, noe som ikke like opplagt er bra.[[8]](#footnote-8) På de enkelte utdanninger kan økt studentverdi motivere til å rette innsatsen mot tiltak som fører til at studentene blir mer fornøyde, potensielt på bekostning av tiltak som fører til at de lærer mer.

# 4. Innføring av innsatsstyrt finansiering i spesialist-helsetjenesten

I dette avsnittet vil vi beskrive og oppsummere de viktigste effektene av innføringen av innsatsstyrt finansiering (ISF) i spesialisthelsetjenesten i Norge. Dagens finansierings­ordning for UoH-sektoren har mange likhetstrekk med ISF-ordningen. Siden denne ordningen har virket i en lengre tidsperiode, tror vi erfaringene fra sykehus­sektoren gir en indikasjon på hvilke effekter omleggingen av finansierings­ordningen i UoH-sektoren kan forventes å gi.

Finansiering av inneliggende somatiske pasienter skjedde i perioden 1980–1997 ved hjelp av rammebevilgninger. Fra 1. juli 1997 ble innsatsstyrt finansiering (ISF) innført. ISF innebar at deler av fylkeskommunenes utgifter til behandling av inneliggende pasienter ble refundert av staten. Refusjonssatsen i perioden 1.juli–31. desember 1997 ble satt til 30 prosent av prisen på et DRG-poeng.[[9]](#footnote-9) De siste årene har ISF-andelen variert mellom 40 og 60 prosent. Øvrige kostnader ved behandlingen av inneliggende pasienter skulle dekkes gjennom fylkeskommunenes frie inntekter og gjennom de regionale helse­foretakenes basisbevilgninger. Det var Stortingets og Sosial- og helsedepartementets intensjon at ISF-refusjonene skulle videreføres til sykehusene slik at sykehusene bevilgninger fikk et element av aktivitetsbasert finansiering. Alle de regionale helseforetakene viderefører i dag gjeldene ISF-sats til sine helseforetak.

Målsettingen med innføring av innsatsstyrt finansiering var primært å få til en økning i behandlings­aktiviteten (St.meld. nr. 44 (1995-1996)). Innføringen av ISF kom etter en periode med eksperimentering med statens finansiering av somatiske sykehus, først gjennom de såkalte stykkprisforsøkene, deretter med en toppfinansieringsordning, så med en økende bruk av øremerkede midler fra staten til fylkeskommunene. Staten oppsummerte den økende bruken av øremerkede tilskudd med at de ”ikke (synes) å ha hatt den ønskede effekt på fylkeskommunale prioriteringer” (St. meld. nr. 44 (1995-1996)).

## 4.1 Effekter av innføringen av ISF

Etter at ISF ble innført, har sykehusenes produksjon målt i antall sykehusopphold og DRG-poeng økt kraftig. Biørn m.fl. (2003) anslår økningen i DRG-poeng (utenom dagkirurgi) i perioden 1992–1996 til 2,0 prosent per år, mens økningen i perioden 1997–2000 er anslått til 3,2 prosent per år. Årsakene til at aktivitetsøkningen er flere:

* Etter overgangen til ISF har det vært en stadig bedre og mer nøyaktig registrering av pasientenes diagnoser og andre forhold som påvirket DRG-plasseringen.
* Innføringen av ISF førte til en økning i teknisk effektivitet.[[10]](#footnote-10)
* Bevilgningene til sykehusene økte, både gjennom ordinære budsjettrunder, men også gjennom tilleggs­bevilgninger.
* Fylkeskommunes underskudd økte også i perioden etter at ISF ble innført.

I tillegg har kostnadseffektiviteten, dvs. forholdet mellom produksjon og kostnader, blitt redusert. Det er ikke dokumentert at ISF har gitt vesentlige negative effekter for kvaliteten i syke­husenes pasientbehandling. Tabell 1 oppsummerer endringer i noen økonomiske nøkkelvariable fra 1999 til 2005.

Tabell 1: Årlige endringer i % i noen økonomiske variabler i årene 1999-2005

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Reell ressursvekst | 4.4 | 1.5 | 4.8 | 4.4 | 4.8 | 2.6 | 3.6 |
| Tilleggsbevilgninger i % av totalkostnader | 2.1 | 4.3 | 1.9 | 4.1 | 4.1 | 1.7 | 2.2 |
| Forventet aktivitetsvekst | 0.8 | 2.0 | 2.0 | 1.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Realisert aktivitetsvekst | 4.0 | 3.0 | 7.0 | 7.7 | 6.1 | 1.8 | 3.8 |
| Underskudd i % av totalkostnader | n.a.\* | n.a. | n.a. | 1.5 | 3.3 | 2.9 | 1.9 |
| Endringer i teknisk effektivitet | -1.7 | 0.3 | 2.6 | 4.9 | 2.5 | -1.0 | n.a. |
| Endringer i kostnadseffektivitet | -5.7 | 1.3 | -0.1 | 4.3 | 1.3 | -1.0 | n.a. |

\*. Ikke tilgjengelig.

Kilde: Magnussen, Hagen og Kaarbøe (2007)

Den økte aktiviteten i pasientbehandlingen har medført økte utgifter for sykehusene, utgifter som fylkeskommunene og de regionale helseforetakene i varierende grad har hatt budsjett­messig dekning for. At aktivitetsveksten ble sterkere enn forutsatt, var en viktig årsak til en klart svekket økonomisk situasjon i de aller fleste fylkeskommunene i perioden fram til 2002, og for underskuddsproblemene til de regionale helseforetakene fra 2002. At aktiviteten har vært større en forutsatt har ofte vært bakgrunnen for regjeringens forslag til Stortinget om tilleggsbevilgninger (Hagen og Kaarbøe, 2006). Manglende kostnads­kontroll er i faglitteraturen pekt på som et mulig problem ved stykkpris­finansiering av helsetjenester. Det er flere årsaker til dette. For det første, sykehusene (helseprodusenter) er typisk ikke rene profitt­maksimerende agenter, men agenter som også vektlegger pasientenes nytte av behandlingen. Innføring av stykkpriser gir dermed, alt annet like, sykehusene mulighet til å generere mer pasientbehandling til et mindre underskudd (fordi en andel av kostnadene dekkes). For det andre har sykehusene (typisk hatt) dårlig oversikt over marginal­kostnadene ved å øke aktiviteten. For det tredje møter sykehusene ofte en uklar bestilling fra sine eiere (politikerne). Ofte stilles det krav om både økonomisk balanse og krav om reduserte ventelister (aktivitetsvekst). Sykehusene har vært flinke til å (bort)forklare dårlige økonomiske resultat med høy aktivitetsvekst. Politikerne, på sin side, har brukt høy aktivitetsvekst som et argument for å gi tilleggs­bevilgninger.

# 5. Hvordan utforme et finansieringssystem for UoH- sektoren?

I dette kapitlet vil vi med utgangspunkt i teorigjennomgangen foran diskutere ulike momenter knyttet til utformingen av et finansieringssystem for UoH-sektoren i Norge.

## 5.1 Innledende betraktninger

Vi vil starte med å peke på at det er urealistisk å tenke seg at insentiver gjennom administrerte priser for forskning og undervising skal kunne erstatte den mer direkte styringen. Til det er prisene altfor lite finstemte – de er i beste fall fornuftige i gjennomsnitt, men åpenbart ikke i hvert enkelt tilfelle. Derfor må de insentiver som ligger (og som legges) i finansieringssystemet kombineres med direkte styring. Når oppgavene har flere dimensjoner kan det også være fornuftig med ”hybride” insentiver: noen oppgaver løses ved å gi insentiver, mens andre løses ved direkte styring. Det gamle systemets (dvs. før 2002) løsning på skjevfokuseringsproblemet kan være en illustrasjon av dette poenget: ved å gi vitenskapelig ansatte egen forskningstid sikrer man ikke at det drives forskning, bare at forskeren har anledning til det. Imidlertid har det alltid vært sterke karriereinsentiver til å drive forskning (spesielt tidlig i forskerkarrieren), så bekymringen har kanskje mer vært at det forskes for mye, slik at undervisningen blir skadelidende. Dette har man løst ved å stille krav til hvor mye den enkelte skal undervise (et volumkrav), og så satser man på at fagets egne normer sørger for at undervisningen holder høy nok kvalitet.

Vi har ovenfor presentert de insentivmessige reformene i helsevesenet. Det er mange likhetstrekk mellom hva som har skjedd i helsevesenet og hva som nå utspiller seg i høyere utdanning og forskning: i begge tilfeller søker man å øke produksjon og produktivitet ved å utarbeide ulike resultatindikatorer som man så belønner. Når vi skal vurdere erfaringene fra helsevesenet opp mot hva man kan forvente i UoH-sektoren må vi også se på hva som er forskjellig. En stor forskjell er at mens man i helsesektoren i praksis har kombinert innføringen av pengeinsentiver med en vesentlig økning i samlet ressurstilførsel (jf. tabell 1), så har man i UoH-sektoren pålagt sektoren å finansiere insentivene selv, ved tilsvarende kutt i basis­bevilgningen.[[11]](#footnote-11) Dette er mest eksplisitt gjort på F-komponenten som er en ren null-sum omfordeling, men U-komponenten har en lignende profil, til tross for at rammen der formelt sett er åpen.

En annen viktig forskjell mellom UoH og helse er at mens stykkprisen i helsevesenet typisk ikke dekker de marginale produksjonskostnadene, så ligger stykkprisen på undervisningskomponenten i noen tilfeller over de relevante grensekostnadene. Dette har betydd at universitetene og høyskolene har ønsket å øke undervisningsaktiviteten (gjennom mer markedsrettede tilbud). I helsesektoren har økt etterpørsel drevet opp produksjonen, men siden stykkprisen ikke dekker kostnadene så har kostnadene økt mer enn budsjettene. Man skal derfor være noe forsiktig med å trekke konklusjoner for UoH-sektoren basert på helseerfaringene: I UoH-sektoren er ikke ekspansjonen i studiepoengproduksjonen drevet av etterspørsel og finansiert med tilleggsbevilgninger, men i noen grad drevet av tilbydernes egne insentiver og tilfredsstillende finansiert av stykkprisen.

Et hovedspørsmål når et finansieringssystem skal designes er balansen mellom fast­delen (som tilsvarer basiskomponenten i det finansieringssystemet vi ser på her) og den resultatbaserte delen av finansieringen. Den resultatbaserte delen av finansieringen reiser spørsmål om valg av indikatorer og tilordning av priser, eventuelt valg av prisingsmekanisme. I dag tilordner KD priser for utdannings­komponenten, og de har laget en prismekanisme for forskningsaktivitetene.

Det har blitt stilt spørsmål til betydningen av at utdanningskomponenten har en åpen ramme mens forskningskomponenten har en fast ramme og derfor er rent omfordelende. Når det gjelder insentivene så er den prinsipielle forskjellen knyttet til om belønningen påvirkes bare av egne prestasjoner eller av konkurrentenes prestasjoner i tillegg til egne. Det er vår oppfatning at konsekvensene av denne forskjellen mellom utdannings- og forskningskomponentene er overdrevet. For det første er studiepoengproduksjonen ved en institusjon påvirket av hva konkurrerende institusjoner gjør – de konkurrerer om de samme studentene og de samme lærekreftene. Det at rammen er åpen og prisene dermed er faste bidrar til å skjerpe denne siden av konkurransen.

En potensielt mer betydningsfull forskjell mellom åpen og fast ramme er systemets evne til å motstå forsøk på manipulering. Med en fast ramme vil for eksempel et fagmiljø som ønsker oppvurdering av egen forskning ikke lenger måtte overbevise departementet, men sine kolleger på andre fag, da de er disse som til slutt vil måtte stå for finansieringen.

## 5.2 Videreføring av insentiver?

Før vi går inn på de enkelte komponentene i det nye finansieringssystemet, vil vi diskutere hvorvidt og eventuelt hvordan insentivene bør føres nedover i de enkelte institusjonene. At insentivene skal føres nedover har vært en klar føring fra departementets side, men hvordan nedføringen skal skje er i stor grad overlatt til den enkelte institusjon.

Et problem med et såpass grovmasket insentivsystem som det nye finansierings­systemet er nettopp at det er grovmasket. På utdanningssiden innebærer finansierings­systemet at noen utdanningstiltak underfinansieres mens andre overfinansieres (i den forstand at stykkprisen avviker fra grensekostnaden). Spesielt for forsknings­komponenten er det tydelig at hensikten med finansieringssystemet ikke er å full­finansiere aktivitetene, men å motivere til større innsats. Her er det et problem at finansierings­systemets motivering av kvantitet går på bekostning av kvalitet. Spørsmålet er hvor stort dette problemet er.

På den ene siden kan det hevdes at departementets belønningssatser (”stykkpriser”) vil bli korrigert når finansierings­modellen føres nedover i organisasjonen, i takt med at informasjons­underlaget bedres. Informasjon om kostnader forbundet med, eller reell viktighet av, ulike aktiviteter og oppgaver er vanligvis bedre på instituttnivå enn lengre oppe i systemet. Hvis for eksempel fag A har en grensekostnad knyttet til laveregradsstudenter som overstiger Kunnskapsdepartementets stykkpris mens fag B har lavere grensekostnad enn stykkprisen, så kan fakultetet sette kostnadsriktige priser overfor de to fagene og dermed nøytralisere insentivene. Et annet eksempel er publiseringspoengene, som med sin vekt på det tellbare motiverer til kvantumsproduksjon. På noen fag vil en direkte nedføring av finansieringsmodellens insentiver motivere til produksjon av ”lette artikler i stedet for tunge bøker”, på andre fag motiverer det til ”lette bøker i stedet for tunge artikler”. Den enkelte instituttleder kan bruke sin informasjon om hva som er god og viktig forskning innen faget til å sette stykkpriser som reflekterer de ulike forskningsbidrags verdi.

Men det er jo slik at de ulike institusjonene i UoH-sektoren alt i utgangspunktet har full anledning til å innføre nær sagt de insentivsystemene en ønsker. Hvis de lokale insentivsystemene blir helt annerledes enn det sentralt satte systemet, betyr jo det bare at det sentrale systemet er irrelevant.

Det er imidlertid ikke sikkert at beslutningstakere nede i systemet (institutt­ledere, fakulteter) har insentiver til å korrigere de skjevheter som nødvendigvis må ligge i de administrative prisene fra sentralt hold. Et hensyn som taler mot slik korrigering er at slik korrigering vil måtte skje ”for egen regning”: Hvis grense­kostnadene i fag B er lavere enn i fag, så vil et fakultet motiveres av den felles stykkprisen til kostnadseffektiv produksjon av studiepoeng (som innebærer at studiepoengproduksjon flyttes fra det dyre fag A til det billigere fag B) – ikke nødvendigvis til å redde det dyre faget ved lokal justering av satsene.[[12]](#footnote-12)

Lokale beslutningstakere har ofte sine egne meninger om hvordan ulike oppgaver skal løses, enten det gjelder fordelingen av studenter på fag eller hva som er god forskning. Hvordan sentralt satte satser justeres lokalt, kan dermed ofte bli et resultat av politiske prosesser og interne styrkeforhold. En forutsetning i diskusjonen her er at den lokale beslutningstakeren ikke er begrenset av andre styrings­virkemidler når det gjelder å gjennomføre lokale tilpasninger. En åpenbar ulempe ved å begrense lokale tilpasninger gjennom (detaljerte) styringsvirkemidler er de administrative kostnader slik styring genererer. En mer subtil ulempe er at utstrakt bruk av detaljstyring for å motvirke lokale tilpasninger til finansieringssystemet hindrer lokale beslutnings­takere i å utnytte sin private informasjon for å ta bedre beslutninger. Samtidig kan statlig overstyring av hvordan institusjonene tilpasser insentivsystemene lokalt hindre at lokale maktprosesser korrumperer de insentivene sentralt hold ønsker at produsentene av forskning og høyere utdanning skal utsettes for.

Spesielt når det gjelder premiering av vitenskapelig publisering, er det mange lokale meninger om hvorvidt de sentrale satsene er riktige eller ei. Mange fag og forskere opplever sterke urimeligheter i departementets relative priser mellom ulike publikasjoner. Det er lett å tenke seg at en instituttleder vil holde fagets fane høyt og sørge for at urimeligheter i prisingen blir korrigert før de når den enkelte forsker, eller at den enkelte forsker vil ta dette ansvaret. Men en slik instituttleder og en slik forsker vil få mindre økonomiske ressurser sammenlignet med en som aksepterer normsatsene og gir departementet det de implisitt ber om gjennom finansieringssystemet.[[13]](#footnote-13)

Insentiver som ikke føres ned til dem som faktisk tar beslutningene, er slag i luften. Trass i at institusjonene har en viss selvstyringsrett, må en derfor vente seg et press for at insentivene i finansieringssystemet nedføres. I denne prosessen bør departementet tillate en del lokale endringer i systemet – for å få tatt i bruk lokal informasjon og kunnskap – men ikke i en slik grad at selve systemet settes ut av spill. Er departementet usikker på om de relative prisene i systemet er riktige, bør en snarere være forsiktig i doseringen av resultat­orienteringen – heller enn å stole på at lokale tilpasninger vil rette opp feilinsentiver.

Spesielt når det gjelder forskningskomponenten, råder det en usikkerhet om insentivene vil føre galt av sted om aktørene virkelig begynte å ta hensyn til dem (som de nok vil gjøre når nedføringen er et faktum). På denne bakgrunnen er det betryggende at departementet presiserer at forskning hovedsakelig skal finansieres over basisbevilgningen og at RBO hovedsakelig er tenkt som motivasjon i form av en ekstra oppmerksomhet til de som publiserer sin forskning.

En kunne innvende at et system uten resultatorientert belønning er det samme som å si at departementet i bokstavelig forstand ikke setter pris på resultatene – at prisen er lik null. Å innføre en positiv pris som i gjennomsnitt er noenlunde korrekt kan kanskje ikke være så galt hvis alternativet er å ha en pris som vi vet er for lav på alle resultater, nemlig en pris lik null?

Denne innvendingen er åpenbart riktig hvis man ser bort fra faren for skjevfokusering, men her er nettopp skjevfokusering problemet. Vi har ovenfor pekt på at skjev­fokusering ikke nødvendigvis rettes opp når insentivene føres nedover i organisasjonen. Dette understreker at finansieringssystemet som et minimum må følges opp med andre styringsvirkemidler. På forskningssiden kan man for eksempel følge med på publiseringspraksisen for de ulike fag og se om disse endres som følge av de nye insentivene. Et suksesskriterium kan være at publiseringen øker målt i publiseringspoeng samtidig som andelen nivå 2 publikasjoner ikke reduseres. Et tegn på fiasko vil være at produksjonen av publiseringspoeng øker mens omfanget av det som fagene selv hevder er gode publikasjoner blir redusert.

## 5.3 Finansieringssystemets hovedtrekk og (tenkte) virkemåte

### 5.3.1 Basisbevilgningen

Ideelt sett gir rammefinansiering i form av en relativt sett stor basiskomponent gode insentiver til kostnadseffektiv drift så lenge denne basiskomponenten ligger fast og ikke påvirkes av hva institusjonene gjør; altså så lenge rammen er prospektiv. I praksis er dette fasthetsidealet vanskelig å etterleve, og det er grunn til å tro at mange aktører oppfatter også basisbevilgningen som delvis resultatavhengig. Følgende to eksempler illustrerer dette poenget.

Det første eksempelet dreier seg om den kraftige økningen i studiepoengproduksjonen som kom umiddelbart med innføringen av det nye finansieringssystemet, og som utløste en økning i sektorens overføringer til utdannings­formål. Den reduksjonen som i neste omgang kom i sektorens basisbevilgninger ble av mange oppfattet som en eksplisitt respons på økningen i studiepoengproduksjon. En tolkning av det som skjedde er at basisbevilgningen ikke er fast, men resultatavhengig. Problemet med å gjøre basisbevilgningen negativt korrelert med den resultatbaserte delen av finansieringen, er at man tar bort mye av (eller hele, avhengig av hvor store kuttene er) de insentivene som ligger i stykkprisfinansieringen.[[14]](#footnote-14)

Det andre eksempelet er hentet fra den initielle kalibreringen av det nye finansierings­systemet. I det gamle systemet (med ren rammefinansiering) ble rammen oppfattet som fast. Ved omleggingen til nytt finansieringssystem fikk ”produktive” institusjoner lavere basisbevilgninger enn mindre produktive institusjoner (noe som fulgte automatisk av hensynet til at omleggingen til nytt system ikke skulle påvirke en institusjons tildeling så lenge resultatene forble uendret). I insentivteoretisk språkdrakt betyr dette at svake resultat førte til større basisbevilgning, igjen et eksempel på at basis­bevilgningen påvirkes negativt av gode resultat.

Nå kan det hevdes at store omlegginger alltid fører med seg en del tilfeldige utslag, og at den implisitte belønningen av lav produktivitet som kom med innføringen av det nye finansieringssystemet kan skrives på denne kontoen. Det er heller ikke lett å se hvordan noen kunne forutse hvordan omleggingen kom til å skje, og i så fall er det heller ikke noen insentivproblemer med det. (Hvis man ser bort fra det generelle poenget om at det kan være fordelaktig å ”ha noe å gå på” når et system skal gjennomgå store endringer – analogt til situasjonen i en bedrift som skal sette nytt akkordskjema for sine arbeidere).

Det er kanskje vanskeligere å forsvare de basiskomponentkuttene som kom i kjølvannet av økningen i studiepoengproduksjon. En naturlig lærdom å trekke av denne erfaringen er at basisbevilgningen avhenger negativt av resultatet. Et problem i så måte er at ulike aktører vil tolke de signalene som ligger i kuttene ulikt, noe som medfører at de effektive insentivene vil variere med den enkeltes tolkninger og erfaringer med hvordan tidligere omlegginger er gjennomført.

Videre kan man godt la hver institusjons basisbevilgning avhenge negativt av total studiepoengproduksjon uten å ødelegge insentivene (gitt at ingen institusjoner er store nok til å ha vesentlig innflytelse på den totale produksjonen og dermed størrelsen på basiskomponentkuttene). Men dette innebærer i så fall en form for målestokk-konkurranse mellom utdanningsinstitusjonene som i neste omgang vil kunne ha store omfordelingskonsekvenser: institusjoner som kan produsere billige studiepoeng vil ønske å ekspandere, og ekspansjonen vil delvis bli finansiert ved at alle institusjonene får lavere basisbevilgninger.

### 5.3.2 Undervisningskomponenten

Det kan synes som om departementet oppfatter undervisningskomponenten dels som et retrospektivt kostnadsdekningssystem med administrativt fastsatte stykkpriser og dels som et motivasjonssystem. Kostnadsdekningen gir læresteder med mange studenter som avlegger studiepoeng ressurser til å ta seg av studentene på en god måte. Ønsket om å premiere læresteder som har studenter som ”lykkes i sine studier” indikerer også vilje til å gi insentiver til å bedre gjennomstrømningen i studieløpene.

Som påpekt over er det usikkert om rammen for undervisningskomponenten virkelig er åpen. Økningen i studiepoengproduksjon ble fulgt opp ved at departementet inndro basis­finansiering tilsvarende et rammekutt på 4000 studieplasser. En tolkning av disse signalene kan være at departementet ønsker å belønne økning i studiepoeng­produksjon som kommer som følge av bedre studiegjennomstrømming og –fullføring, da dette også er en rimelig tolkning av målet om at studenter ”lykkes i sine studieløp”, mens departementet er mindre interessert i aktivitetsvekst på grunn av større student­opptak. Spørsmålet blir da om den resultatindikatoren som faktisk er bygget inn i finansieringssystemet, da blir velegnet til å fremme en slik målsetting. Studiegjennom­strømming er avhengig av to forhold (i tillegg til insentivene som gis gjennom lånekassen): Gjennomsnittlige avlagte studiepoeng per år påvirker gjennom­snitts­studentens tidsbruk for å oppnå en grad, mens frafall fra studiet påvirker hvor mange i en opptaks­kohort som oppnår graden. La oss først se bort fra frafall. I langsiktig likevekt belønner ikke undervisningskomponenten bedre gjennom­strømming i det hele tatt. For å illustrere dette la oss sammenlikne to bachelor­program der gjennomsnitts­studenten i det ene avlegger 60 studiepoeng per år, mens studie­progresjonen i det andre er halvparten så rask med 30 poeng per år i gjennom­snitt. Studentene i det første programmet vil oppnå graden på normert studietid etter tre år. I det andre programmet vil studentene oppnå graden etter seks år. Med likt student­opptak vil studiepoengproduksjonen (etter en tid) være identisk i de to programmene: 60 poeng per student fordelt på tre kohorter i det ene og 30 poeng per student fordelt på seks kohorter i det andre.

Økning i gjennomsnittlig studiepoengproduksjon vil gi en kortsiktig vekst i avlagte studie­poeng – og derved belønning i undervisningskomponenten, men den årlige produksjonen faller tilbake til utgangspunktet selv om studiepoengproduksjonen stabiliserer seg på et høyere nivå. Tilsvarende vil avlagte studiepoeng – og belønningen – gå ned på kort sikt dersom den gjennomsnittlige studiepoeng­produksjonen går ned. Nå kan det kanskje argumenteres med at et system som belønner forbedring og straffer forverring på kort sikt ikke kan være så galt. Problemet er at mer eller mindre tilfeldige fluktuasjoner omkring et høyt gjennomsnitt blir belønnet og straffet helt likt med tilsvarende fluktuasjoner omkring et vesentlig dårligere gjennomsnitt, og systemet vil dermed ikke belønne bedre gjennom­strømming.

Svak studiegjennomstrømming kan også skyldes stort frafall. Frafall fra et studie­program kan oppstå når studenter bytter studieprogram eller studiested, eller når studenter finner ut at høyere studier ikke passer for dem. I så fall betyr frafall at studentene utnytter fleksible systemer og finner et tilbud bedre tilpasset sine behov. Da er frafall ikke et stort samfunnsproblem. Gitt det norske opptakssystemet, er det videre grunn til å tro at en god del studenter studerer enkelte fag det er lett å komme inn på mens de genererer nok tilleggspoeng til å komme inn på et studium de har mer lyst til å gå på. At de skifter over når en har kommet opp i de nødvendige poengene for opptak, kan knapt være unaturlig.

På den andre siden er det god grunn til å tro at en del frafall skyldes at studieprogrammene ikke er godt nok tilpasset studentenes behov. I så fall er det nyttig å kunne gi insentiver til å redusere frafallet.

Dersom opptaket av nye studenter er gitt, vil redusert frafall føre til vekst i avlagte studiepoeng – og derved belønning i undervisningskomponenten. I så måte virker undervisningskomponenten etter hensikten. Svikt i avlagte studiepoeng som følge av høyt frafall, kan imidlertid motvirkes av større opptak dersom studieprogrammet har tilgang på nok søkere. Dette kan gi utilsiktede virkninger på de ulike utdannings­institusjoners studentrekrutteringspolitikk. For samfunnet ville det være ønskelig at institusjonene søkte å øke rekrutteringen ved å forbedre studietilbudet slik at student­tilstrømningen ble stor nok. Institusjoner med høyt frafall har imidlertid også sterkere insentiver til å bruke ressurser på markedsføring for å øke student­tilgangen. Det er nyttig at utdanningsinstitusjonene informerer potensielle studenter om studietilbudet, men faren for villedning gjennom markedsføring kan være til stede når institusjoner med lavere kvalitet på studietilbudet har sterkere markedsførings­insentiver enn institusjoner med bedre kvalitet. Gitt at alle institusjonene som konkurrerer om de samme studentene er offentlig finansiert, og at markeds­førings­insentivene kan være ugunstige, kunne det være aktuelt å sette et tak på hvor stor del av bevilgningen som kan brukes til markedsføring. Dette kan kreve en grensedragning mellom studentrettet informasjon om studietilbudet og villedende markedsføring.

En annen måte å nærme seg dette problemet på kunne være å belønne grads­produksjon i tillegg til studiepoeng. Studieprogram med store frafallsproblemer ville da vanskeligere kunne kompensere fullt ut gjennom økte opptak. Det ville også signalisere at samfunnet legger mer vekt på studiepoeng som fører til en ferdig utdanning. En sideeffekt av dette ville være at institusjoner ville få insentiver til å overta studenter fra andre et stykke ut i studieløpet. Dette ville trolig bidra til større mobilitet mellom læresteder, som ikke nødvendigvis er en ulempe.

I den grad det er gjennomstrømming og gradsproduksjon man ønsker å fremme er det åpenbart at det bør etableres gode mål på gjennomstrømming som kunne belønnes. Et gjennom­strømmingsmål er studiepoeng per registrert student. Dette målet kan forbedres enten ved å øke antall studiepoeng eller ved å redusere antall studenter. Det er klart at et slikt mål kan få utilsiktede virkninger på hvordan studenter blir behandlet dersom de kommer på etterskudd i studiene. Et annet gjennomstrømmingsmål kunne være antall avlagte grader på normert tid. Også her kan det være utilsiktede virkninger. Dersom en betydelig del av utdanningskomponenten skulle fordeles på den måten, måtte belønningen settes ganske høyt. Da ville de marginale insentivene kunne bli så kraftige at de kunne virke korrumperende i sektoren.

Produserte studiepoeng er et mål som er enkelt å observere, og som er godt korrelert med utdanningsaktivitet. Det egner seg derfor godt som indikator for retrospektiv kostnads­dekning. Noen opplagte kandidater til indikatorer for gjennom­strømnings­insentiver har potensielle utilsiktede virkninger. Overføring av en del av belønnings­midlene til kandidatproduksjon på bachelor- og masternivå vil gi insentiver til å redusere frafall og derved øke antall studenter som ”lykkes i sine studieløp”. Som alltid, må fordelen med slike endringer underveis vurderes opp mot den potensielle insentiv­kostnaden ved at rammevilkårene ikke er stabile.

### 5.3.3 Forskningskomponenten

Vi mener forsknings­komponenten først og fremst må ses som et *motivasjonssystem.* Hvis en skulle forsøkt å identifisere de sterke miljøene i sektoren ville en antakeligvis ha brukt et videre sett av indikatorer. Siden iboende kvalitet endres sakte, ville det i et slikt tilfelle vært naturlig å evaluere kvalitet på bred basis, men relativt sjelden. NFR-evalueringene og SFF-prosessene kan ses på som slike brede prosesser for å identifisere iboende kvalitet. Det engelske research assessment systemet slik det har vært praktisert opp til nå er enda et eksempel på et system som prøver å avdekke iboende kvalitet i et slikt bredt format.

Når en bruker fire relativt spesifikke indikatorer målt på årlig basis, synes vi det mer ligner på et motivasjonssystem. Man ønsker å motivere til doktorgradsproduksjon, til søknader om eksterne midler, til akademisk publisering. Et slikt system må bedømmes etter i hvilken grad en slik motivasjon faktisk finner sted og i hvilken grad denne virkningen er forenlig med de bredere mål for sektoren. Den omfordelingen mellom og innen institusjoner som finner sted som konsekvens av systemet vil da ikke nødvendigvis være noen sentral målsetting.

Hvis vi ser på den omfordeling som faktisk finner sted ser vi at den er ganske liten. For de store institusjonene ligger omfordelingen på en typisk på pluss minus 4-6 millioner. Universitetet i Bergen sin andel av RBO-potten er til sammenligning på 235 millioner, slik at dette blir lite i prosent. Det er noen få av de store og halvstore institusjoner som opplever en ganske stor omfordeling i prosent av sin RBO-tildeling, for eksempel mister Norges Handelshøyskole nesten 30% av RBO-tildelingen sin, mens Universitetet i Tromsø taper nesten 10% og UMB på Ås vinner mer enn 10%. Videre er det en del mindre høyskoler hvor omfordelingen kan være stor i prosent, men hovedsakelig fordi RBO-tildelingen deres er så liten at enkelthendelser gir synlige utslag. (De statlige høyskolene leverer inn en mindre del av forskningsmidlene sine til omfordelingssystemet enn universitetene. Universitetet i Stavanger behandles i denne sammenhengen som en høyskole, noe som kan virke urimelig i sammenligningen med Universitetet i Tromsø.) For de største universitetene utgjør RBO-omfordelingen bare noen helt få prosent av deres andel av RBO-potten – og ses disse omfordelingene i lys av institusjonenes totalbudsjett, blir de forsvinnende små.

Men det at omfordelingen er liten betyr ikke nødvendigvis at motivasjonssystemet ikke fungerer, det kan like gjerne være et utslag av at alle reagerer på de nye insentivene på samme måte.

Utdelingen av forskningskomponenten er et nullsum-spill mellom institusjonene. En fast ramme deles ut etter relativ innsats. Fra et motivasjonsmessig ståsted er det likegyldig om systemet er nullsum eller ikke. Forskningskomponenten tilordner ”priser” for fire ulike aktiviteter. For øyeblikket (2007) får en 436 862 kr per doktorgradskandidat, 140 kr per 1000 kr i NFR midler, 1640 kr per 1000 kr i EU midler og 40 030 kr per publikasjonspoeng. Disse tallene endres hvis aktiviteten i sektoren endres. Men hvis hver enkelt institusjon er liten nok i forhold til helheten, vil disse tallene bli oppfattet som konstanter enten systemet er nullsum eller tilførende. Vi tror enhver som tar avgjørelser som påvirker institusjonenes poengproduksjon er liten i denne forstand.

Det har vært hevdet at forskningskomponentenes nullsum-natur svekker samarbeid mellom institusjonene. Ut fra tankegangen her mener vi det er lite trolig. Det er sant at hver enkelt institusjon tjener på at det går dårlig med alle andre institusjoner innen systemet. Men i hvilken grad en institusjon samarbeider tett eller mindre tett med en annen institusjon vil ventelig bare påvirke totalproduktiviteten i sektoren på en marginal måte. Da er vi tilbake til at ”prisene” i systemet for hver enkeltinstitusjon er å oppfatte som konstanter, slik at samarbeidsinsentivene ikke svekkes av det faktum at systemet er nullsum. Det betyr ikke at vi ikke mener at forskningsinsentiver ikke kan svekke samarbeidsinsentivene i sektoren, bare at samarbeidsproblemet ikke er knyttet spesifikt til det faktum at denne delen av finansieringssystemet er nullsum. Dette kommer vi snart tilbake til.

Det følger av elementær insentivteori at den som skal utsettes for insentiver er den aktøren som faktisk tar de beslutningene som en ønsker å påvirke. I privat sektor vil det ofte være slik at en bedrift utsettes for insentiver – men da er det i bedriftens interesse å nedføre disse insentivene til de avdelingene og enkeltaktørene som faktisk tar de relevante avgjørelsene. I offentlig sektor er dette mer problematisk. Ofte imiteres styringssystemer fra privat sektor, mens mulighetene og tradisjonene for å føre insentivene ned i organisasjonen er begrenset – eller i hvert fall ikke tatt i bruk.

Vi har ikke full oversikt over i hvilken grad de ulike komponentene i finansierings­systemet i dag tas ned i organisasjonene, men inntrykket vårt er dette i mye mindre grad skjer på forskningssiden enn på undervisningssiden. Samtidig er systemet nokså nytt og det er grunn til å forvente en sterkere nedføring av forsknings­insentiver til instituttnivå framover.

Hva med det personlige nivå? En kan tenkes seg at instituttene kan direktestyre de ansatte – da trengs ikke nedføring av insentivene til individnivå. Vi tror det er mer sant på undervisningssiden enn forskningssiden. Forskning er vanskeligere styrbart.

Når det gjelder individuelle insentiver i UoH-sektoren er de ofte ansett for å være svake. Den lokale lønnsdannelsen har ført til lønnsforskjeller mellom professorer på i hvert fall 15 lønnstrinn (over 150 000 kr), og en god del mer hvis man sammenligner de best betalte professorene med de dårligst betalte amanuensene. Dette er ikke lite innen rammen av offentlig sektor i Norge. Lokale lønnstillegg gis imidlertid for innsats langs mange dimensjoner – kanskje særlig administrativ synlighet – og med et tidsetterslep. Kontantutbetalinger av lønn for gode publikasjoner eller doktorgradsproduksjon er ikke vanlig. Det som finnes mange steder er belønningsmidler av ulike slag som gis som driftsmidler. Vi vil hevde at driftsmidler trolig gir lite motivasjon pr. krone i forhold til å belønne direkte i form av (permanente eller tidsbegrensede) lønnstillegg. En grunn kan være at driftsmidler ikke oppleves som en knapp ressurs for alle i sektoren. En annen grunn er at hvis den grunnleggende avveiningen går mellom å bruke kreftene på det man selv synes er mest givende – for eksempel faglig utvikling – og det oppdragsgiver synes er viktigst – for eksempel produksjon av studiepoeng eller produksjon av helsetjenester, så ber man på en måte om at en avdeling nedprioriterer faglig utvikling en periode for å få penger til å drive faglig utvikling senere. Det skal mye penger til for å gjøre en slik omprioritering interessant.

Forskningsinsentiver kan imidlertid virke sterkere enn en tror – selv om pengene i liten grad når de aktive forskerne. Insentivssystemer kan bidra til kulturbygging på institusjonene. Det er per i dag ikke spesielt mye penger som følger publikasjonspoengene i sammenligning med hva det koster å frambringe god forskning. Foreløpig betyr disse pengene minimalt for grunnenhetenes økonomiske situasjon. Samtidig har det vært en til dels sterk interesse rundt hvordan ”nivå 2” tidsskriftene skal velges ut. Det at forskning drives fram av ære og status må ikke undervurderes som drivkraft for forskere.

Som vi har diskutert tidligere, er et hovedfokus i insentivteorien avveiningen mellom å gi rette insentiver og risikofordeling. Når insentiver ikke nedføres i institusjonene, er det hele institusjonen som står fram som risikobærende agent. Forsknings­komponenten vil da ikke belaste institusjonene med vesentlig risiko, siden svingningene i denne utgjør en svært liten andel av institusjonenes budsjett. Noe annet vil være tilfellet om insentivene føres ned, for eksempel til instituttnivå. Ta publikasjonspoengene som eksempel. Det er ikke uvanlig at disse på årsbasis svinger opp eller ned med 50% eller mer. Beløpene det er snakk om er ikke uvesentlige hvis de sammenlignes med driftsmidlene til et institutt. Et mellomstort institutt kan eksempelvis ha driftsmidler i størrelsesorden to millioner kroner. Hvis publikasjonspoengene svinger mellom 15 og 30 poeng, vil dette utgjøre en variasjon i driftsinntekter på 600 000 for et slikt institutt. Det følger av insentivteori at hvis institusjonene ønsker å nedføre insentivene, burde de glattes over tid, for eksempel ved å basere utbetalingene på et glidende gjennomsnitt de tre siste år. En slik glatting vil ta bort mye av risikoen uten at motivasjonen svekkes.

Mens første generasjons insentivteori vektla avveiningen av styrken i insentivene mot riktig risikohåndtering, er dagens insentivteori mer opptatt av om insentivene peker i rett retning (jf. det som er skrevet om skjevfokusering i teoridiskusjonen tidligere i denne rapporten). Jo sikrere en er på at en indikator peker i rett retning, jo sterkere insentiver bør en anvende for å få aktøren til å forbedre denne indikatoren. Antakeligvis er det mye verre å definere god forskning enn god undervisning – særlig på en måte som skal gjelde på tvers av hele sektoren. De eksplisitte forsknings­insentivene bør derfor generelt være svake – ikke fordi forskning ikke er viktig, men fordi det er en fare i at insentivene kan lede oss i feil retning. Svake forsknings­insentiver betyr heller ikke at det skal brukes lite penger på forskning – siden forskning selvfølgelig også godt kan finansieres (og i dag blir finansiert) over basis­bevilgningen. Det betyr heller ikke at de samlede insentivene til å drive forskning er svake – det er som nevnt sterke implisitte insentiver til å drive forskning.

La oss se på de indikatorene som er brukt i forskningskomponenten – og prøve oss på en diskusjon om i hvilken grad dette dreier seg om sterke eller svake insentiver, og i hvilken grad de bør endres. For det første inneholder forskningskomponenten en belønning for doktorgradsproduksjon som ikke er uvesentlig. Departementet bestemmer selv fordelingen av stipendiatmidler til institusjonene, men insentivmessig kan dette bidra til at institusjonene faktisk besetter de stipendene de får – og at det blir et fokus på fullføring av doktorgradsløpene. Man kan selvfølgelig tenke seg et overfokus på å få svake kandidater gjennom et doktorgradsprogram, men vi tror at mulige feilinsentiver ved å belønne doktorkandidatproduksjon er små.

De to neste delkomponentene dreier seg om innhenting av eksterne midler fra henholdsvis NFR og EU. Det er et kjent element i mange insentivsystemer at man delvis lener seg på bedømminger tredjepart har utført – hvis NFR eller EU har funnet ut at forskningen din er god, så er den antakeligvis det – så derfor gis søkeren en ekstra uttelling utover de prosjektmidlene som eventuelt bevilges. Fra et nasjonalt perspektiv vil NFR-midler alltid gå til norsk forskning likevel, mens EU-midler oppnås i konkurranse med søkere fra andre land og representerer derfor en tilførsel av ressurser til norsk forskning. En vil derfor ventelig ønske å premiere EU-midler sterkere enn nasjonale eksterne midler. Dette legitimerer ikke nødvendigvis den svært sterke vektleggingen av EU-midler som finner sted i dag. Forskningsindikatorene som brukes i finansieringssystemet har nylig blitt lagt om. Ved denne anledningen ble vektingen av EU-midler lagt om fra 0.03 til 0.20 – det vil si at insentivene ble gjort syv ganger så sterke. Hvis en ser på den faktiske omfordelingen RBO-systemet fører til, kan det også se ut som om tildelingen av midler fra NFR og EU ofte er hovedforklaringer – ikke variasjoner i antallet av de mye debatterte publikasjonspoengene. Hvis begrunnelsen for å inkludere NFR- og EU-midler i systemet, er at en ønsker å vektlegge i en viss grad den informasjonen om faglig kvalitet som ligger i slike tildelinger, så virker det ubegrunnet at en krone i EU-midler belønnes 11 ganger så sterkt som en krone i NFR-midler (med 2007-satsene).

Den siste delkomponenten er publiseringspoengene. Dette er den delen av forskningskomponenten som det desidert har vært mest diskusjon om – men ikke dermed sagt at dette er den komponenten som har størst betydning for å vinne fram i RBO.[[15]](#footnote-15)

Publikasjonspoengsystemet som det framstår i dag kan gi alvorlige feilinsentiver. Systemet kan oppmuntre til masseproduksjon av forskningsartikler, mens insentivene til svært høy kvalitet er svake. I tidsskriftsfagene er det de aller viktigste artiklene i noen få tidsskrifter som får hoveddelen av siteringene – og som antakeligvis er de som er viktigst i å drive fagene framover. I utviklingen av publikasjonspoengsystemet har en valgt å operere med bare to kvalitetskategorier i motsetning til for eksempel tre. Samtidig ble det i det endelige systemet bare lagt vekt 3 på en nivå 2 artikkel (hvor vekt 1 gis til en nivå 1 artikkel), mens det opprinnelige forslaget var 5. Dette betyr nok at de aller beste publiseringene får relativt liten uttelling. Nå kan man imidlertid mene at de implisitte insentivene til denne typen publisering likevel er sterke – men da blir en stående igjen med spørsmålet hvorfor norsk forskning i mange fag er lite synlig på det absolutte toppnivået.

Et annet trekk ved systemet er at det tidsskriftsuniverset som gis uttelling gjennom nivå 1 er relativt åpent – i motsetning til at dette universet skulle bli lukket ved å kreve at et tidsskrift skulle være indeksert av ISI. I noen fag, men ikke alle, betyr det at det finnes nivå 1 tidsskrift hvor det er relativt lett å komme inn, trass i at det finnes en formell referee-ordning. Ved masseproduksjon på nivå 1 kan man antakeligvis generere større beløp enn marginalkostnaden ved å skrive artiklene, mens produksjon på høyeste kvalitetsnivå gir en uttelling langt under marginalkostnaden.

En grunn til at tidsskriftsuniverset på nivå 1 antakeligvis må være relativt åpent, er at det ikke er lett å finne på noen form for lukking av hva slags antologiartikler som skal være med. Antologiartikler gis vekt 0.7 på nivå 1 og vekt 1 på nivå 2 – her er det en rangering av forlag som er bestemmende. Monografier gis vekt 5 på nivå 1 og vekt 8 på nivå 2, igjen avhengig av forlag. I de typiske bokfagene har det vært ytret bekymring for at viktige vitenskaplige monografier gis for lite uttelling relativt til antologi- og tidsskriftsartikler.

Det er ikke lett å avgjøre om noen fag kommer lettere fra poengberegningssystemet enn andre. Det er for eksempel ikke slik at humanistiske og juridiske fag produserer færre poeng enn andre, snarere tvert i mot.

Fra et insentivsynspunkt er det imidlertid ikke så viktig om publikasjonssystemet i noen grad fører til utilsiktede omfordelinger mellom fag. Dette gjelder jo relativt små beløp. Det viktigste spørsmålet er om systemet gir systematiske feilinsentiver til visse grupper? Et viktig spørsmål, som vi nå straks skal drøfte, er om en kunne fått mer presise insentiver til de ulike faggruppene om en i mindre grad insisterte på at alle fag skulle utsettes for et uniformt belønningssystem.

*Lik insentivstyrke for alle institusjoner og fag*?

Publikasjonspoengsystemet er konstruert slik at alle institusjoner og fagområder skal delta i systemet med de samme insentivene. Det diskuteres også om aktiviteter som kan sis å være forskningsnære eller forskningslignende også skal inkluderes i systemet – som formidling og kunstnerisk aktivitet.

Tanken bak ett-system-for-alle må antakeligvis være at siden systemet er omfordelende, må alle gis den samme sjansen til å vinne fram. Vi har imidlertid lagt vekt på at RBO først og fremst bør ses på som et motivasjonssystem – da følger det en omfordeling, men den behøver ikke å være spesielt stor, og den faktiske omfordelingen står fram som nokså tilfeldig.

Hvis motivasjon er det viktigste, er det langt fra opplagt at alle skal ha de samme insentivene. Hvis en for eksempel skulle lage et insentivsystem for de typiske tidsskriftsfagene, ville en nok lagt vekt på å lukke tidsskriftsuniverset på en eller annen måte, mest sannsynlig ved å bruke den såkalte ISI-databasen. En ville nok også vurdert å innføre en tredeling av tidsskriftene – og kanskje økt vektleggingen av de mest prestisjefylte publikasjonskanalene. I de typiske bokfagene ville en kanskje lagt mer vekt på å identifisere den viktige vitenskaplige monografien, med tilhørende belønning. Tidsskriftspublisering i relativt lokale kanaler ville kanskje ikke bli belønnet sterkere enn antologipublisering, slik tilfellet er i dag.

En ville selvfølgelig totalt mistet oversikten om det skulle være et insentivsystem for hvert eneste fag, men en kunne kanskje utredet en todeling. Fag hvor tidsskrifts­publisering i ISI-tidsskrifter er eller bør være den naturlige vitenskaplige kommunikasjons­formen, kunne ha ett system. Et annet system kunne vært innført for de fagene hvor dette ikke gjelder – hvor monografier anses som viktige, og hvor ISI ikke setter en naturlig sperre for hva som kan opphøyes til spesielt gode tidsskrifter. Realfagene, de medisinske fagene og de fleste eller alle samfunnsfagene kunne vært plassert i det første systemet, mens mange humanistiske fag og jus kunne vært i det andre. Et radikalt eksempel på system for humanistgruppen kunne være ikke å gjennom­føre noen beregning av publikasjonspoeng i det hele tatt, men en kan selvfølgelig tenke seg mange andre alternativer.

Moderne insentivteori vektlegger nettopp at det kan være fordelaktig å snevre inn det universet av aktører som skal utsettes for insentiver – fordi insentivene for de gjenværende aktørene da kan skjerpes (siden risikoen for at insentivene peker i feil retning blir mindre). Denne teorien lufter også muligheten for at aktørene selv – her ville det vært de nasjonale fagrådene for ulike fag – selv skal få velge om de vil være med i et insentiv­system eller ei, og drøfter hvordan den informasjonen som oppstår gjennom slike valg, kan brukes i utformingen av insentivsystemet.

*Insentiver som kulturbygging*

Hvorfor virker insentiver? I dagens situasjon er de materielle insentivene som ligger i forsknings­komponentene i liten grad nedført til de enhetene som best kan påvirke forsknings­aktiviteten. Riktignok planlegges det i mer eller mindre grad å foreta en viss grad av nedføring, men vi kjenner ennå ikke til hvordan dette vil skje. En kunne da fristes til å konkludere at forskningsinsentivene i finansieringssystemet må være virkningsløse.

Imidlertid kan insentiver virke også gjennom kulturbygging. For forsknings­komponentens del tror vi dette er mest relevant når det dreier seg om publikasjons­poengene, og kanskje spesielt gjennom å løfte visse publikasjonskanaler opp til nivå 2. Internasjonalt finnes det mange lister over gode og mindre gode tidsskrifter – men det er nokså unikt for Norge at det finnes *en* klassifikasjon av tidsskrifter som inkluderer absolutt alle fagfelt. Nivå 2 blir da en formel for kommunikasjon av kvalitet på tvers av faggrenser.

Det blir da svært viktig å ha en definisjon av nivå 2 tidsskrifter som har legitimitet. Involveringen av fagrådene er en god idé, og det må med stunder også utvikles mekanismer for å foreta en skikkelig vurdering av tidsskrifter som ligger i grensen mellom fag.

Vi tror mye kan gjøres for å styrke den muligheten for å gi insentiver gjennom kulturbygging som publikasjonspoengene gir mulighet til. I DBH ligger det tall for vitenskaplig produksjon for institusjonene, brutt ned på instituttnivå. Det skilles mellom typer publikasjoner og mellom publikasjoner på ulikt nivå, men når andelen på nivå 2 gis opp blandes for eksempel tidsskrifter og antologier sammen. Andel nivå 2 publikasjoner burde oppgis separat for alle kategoriene av publikasjoner.

Helt nytt er at det nå gjennom NSDs nettsider om forhold ved universitetene finnes svært mye interessant informasjon om forskning, som nok kan styrke (eller dyrke fram) konkurranseinstinktet i forskningsmiljøene. Eksempelvis er det mulig å finne oversikter over hvor mange nivå 2 poeng de ulike instituttene har opptjent per årsverk. Det er nå også mulig å finne ut nøyaktig gjennom hvilke kanaler de ulike poengsummene er opptjent. Disse oversiktene kan oppleves som nokså vanskelige å finne på NSD sine sider, og vi vil sterkt anbefale at de gjøres lettere tilgjengelig – og at denne typen statistikkproduksjon utvides enda mer.

*Disinsentiver til samarbeid?*

I et publikasjonspoengsystem kan en aktivitet bare telles en gang. Hvis institusjonene samarbeider med hverandre, vil inntjeningen på en gitt aktivitet måtte deles mellom partnerne. Dette betyr i utgangspunktet ikke at ulike typer tellekantsystemer nødvendigvis vil undergrave alle typer samarbeid. Hvis samarbeidet genuint styrker forskningen ved de deltakende institusjonene, og indikatorsystemet fanger godt opp hva som er sterk forskning, vil samarbeid godt kunne styrkes ved poengsystemer for forskning.

Forskningsmessig samarbeid kan foregå på tvers av institusjoner som i dag er med i publikasjons­poeng­systemet – eller med forskere utenfor tellekantsystemet, som i institutt­sektoren eller utlandet. Både belønningen for akkvisisjon av eksterne midler og publikasjonspoengene kan i prinsippet stå i veien for samarbeid. Når det gjelder eksterne prosjekter, er dette et lite problem hvis de ulike partnerne står som formelle underleverandører til hverandre – slik at det kan spores nøyaktig hvor mye forskningsinnsats som skal foregå på hver institusjon. Betydelig verre blir det hvis forskere fra to universitet eller på et universitet og en randsoneinstitusjon samarbeider på individuelt grunnlag. Da vil ofte prosjektet legges på en institusjon, gjerne prosjektlederens institusjon – som da stikker av med hele belønningen gjennom finansieringssystemet. Individuelt samarbeid på tvers av institusjonene er lite byråkratisk og gir fleksibilitet. Poengsystemene kan styre samarbeidet inn i mer formaliserte former, som kan oppleves som hemmende. Prosjektgrupper kan bli satt sammen på en måte som ikke er den beste fra et rent faglig ståsted. Når det gjelder medforfatterskap, vil man ønske seg samarbeidspartnere som yter mer enn de koster i tapte insentivmidler. Det kan svekke viljen til å prøve ut et samarbeid med utenlandske eller yngre forskere, når penger går tapt og gevinsten er usikker.

Er det mulig å justere systemet på en enkel måte for å redusere eventuelle skade­virkninger på samarbeidsfronten? Når det gjelder eksterne prosjektmidler står belønningen for EU-midler allerede i utgangspunktet fram som svært høy – samtidig som dette er store prosjekter hvor en ønsker at mange norske aktører skal samarbeide. En kunne argumentere for å vekte ned belønningen for EU-prosjekter. Dette kan være fornuftig av andre grunner, men inntrykket vårt er at formaliserte underleverandøravtaler er mer vanlige på EU-prosjekter enn på NFR-prosjekter slik at samarbeidsproblemene kanskje lettest vil oppstå på NFR-siden.

Når det gjelder publiseringspoengene, så er det mange eksempler på at ulike insentivsystemer oppmuntrer til samarbeid ved å justere hvordan man deler på antall forfattere. En populær variant er kvadratrotformelen, hvor man finner ut forfatterandeler ved å dele på kvadratroten av antall forfattere i stedet for antall forfattere. Hvis det står fire forfattere bak en artikkel, vil hver enkelt da bli kreditert for en halv artikkel, snarere enn en kvart. Kostnaden ved å inkludere en ytterligere forfatter blir da redusert.

Problemet med kvadratrotformelen er at den oppmuntrer også til å inkludere flere medforfattere fra egen institusjon. I prinsippet kan en støte på ren korrupsjon, hvor antall medforfattere ekspanderes uten faktisk grunnlag bare for å generere forsknings­midler. Vi tror dette vil bremses kraftig av de karriereinsentivene de enkelte forskerne har utenfor RBO-systemet. Det er vanskelig å finne enkle grep som styrker samarbeids­insentivene på tvers av institusjoner uten at også samarbeidsinsentivene internt på institusjonene styrkes.

Generelt sett må en være oppmerksom på at et styringssystem (eller mangel på noe slikt) overfor forskningssektoren kan føre til for mye ”samarbeid” like gjerne som for lite. Når institusjoner skal presentere forskningen sin, kan man liste opp alle publikasjoner som har en tilknytning til institusjonen. Artikler skrevet av folk med bistilling kan listes både ved hovedstillingsinstitusjonen og ved bistillingsinstitusjonen. Artikler skrevet som del av doktorarbeider og postdoktorarbeider kan rapporteres både der arbeidet ble utført og der vedkommende er ansatt ved publikasjonstidspunkt. Det finnes altså muligheter for å manipulere forskningsrapportering. Det norske poengsystemet baserer seg på autoriserte registre for eksempel over tidsskriftspublikasjoner og over ansatte. Det betyr i alle fall at det blir verre å registrer forskning to steder. Dette er jo et argument for at også instituttsektoren bør inkluderes i RBO-systemet, for eksempel slik at en del av basisbevilgningen til et forskningsinstitutt ble gjort avhengig av forskningsmessig poengproduksjon.

Hvis denne strikte delingen av poeng mellom institusjoner skulle føre til svekket samarbeid, så får man forsøke å løse dette ved å styrke samarbeidsinsentivene. Vi har alt nevnt at den enkleste, men ikke perfekte måten å få dette til på, er å styrke insentivene til å ta med flere forfattere.

*Fordelingsvirkningene av RBO*

Vi har tolket den indikatorstyrte delen av forskningselementet i finansieringssystemet for UoH-sektoren som i hovedsak et system for motivasjon. Men som nevnt vil et motivasjons­system uvegerlig også føre til en viss grad av omfordeling.

Kunnskapsdepartementet publiserer oversikter på institusjonsnivå av hvem som vinner og taper på RBO-systemet. Gjennomgående foregår det lite omfordeling. De største institusjonene kan, som vi har nevnt, vinne eller tape rundt 5 millioner, som bare er noen få prosent av forskningsmidlene deres – og forsvinnende små beløp sammenlignet med institusjonenes totalbudsjett. Når det gjelder mindre institusjoner i høyskolesektoren, kan omfordelingen være større i prosent, men ikke dramatisk. Fra et overflatisk blikk på tallene ser det ut til å være en nær sammenheng mellom hvem som vinner og taper og uventet suksess eller mangel på suksess når det gjelder ekstern prosjektakkvisisjon, spesielt EU-midler. Omfordelingen i 2006-2007 kan ha vært større enn hva vi kan vente oss i framtiden på grunn av innfasingen av et nytt indikatorsett for forskning. Omvendt kan en få større omfordeling i framtiden når nedførte insentiver får aktørene til å reagere sterkere – og muligheten til økt produksjon kan være ulikt fordelt gjennom sektoren.

I DBH kan man finne ut noe om hvem som vinner og taper når det gjelder publikasjonspoeng. Det finnes en oversikt over ledende institutter når det gjelder poengproduksjon per årsverk. Det finnes også oversikter over poengproduksjon på nivå 2 per faglig årsverk med eller uten stipendiater, men her er det ikke generert noen rangeringsliste over landets mestproduserende institutter. Inntrykket er at humanistiske og juridiske fagmiljøer gjør det godt. På fakultetsnivå er det både i Oslo og Bergen mat-nat og jus som kommer ut i tet. Hvis en slår opp informasjonen om hvordan disse poengene er generert, er det mange av de humanistiske og juridiske miljøene som har generert mye av poengene ved produksjon på norsk – og det er i disse fagene flere tidsskrifter på norsk med nivå 2 status.

Det er selvfølgelig ikke mulig for oss å gi noen fasit for hva som er gode eller dårlige forskningsmiljøer i Norge. Men hvis en argumenterer for at det er viktig med ett standardsystem for hele sektoren siden systemet skal brukes til vidstrakt omfordeling mellom fag, må en stole på systemet til den grad at man basert på disse opptellingene er villig til å fastslå at juridisk forskning i Norge er bedre enn medisinsk forskning – og at dette bør føre til omfordeling. Vi vil argumentere for at systemet må ses på som motiverende, og siden det ikke er lett å finne ut hvilke fag som systemet favoriserer eller ikke, bør omfordelingsvirkningene være små.

Et annet interessant moment er hvordan valg av startår for systemet virker inn på institusjonenes økonomi. Anta at det er spesielt lett å tjene penger i realfag på grunn av lettere tilgang til EU-prosjekter, og at for eksempel UiO er store på realfag. Denne fordelen er det tatt hensyn til når basisbevilgningen for startåret er kalkulert. Skal UiO vinne, må de få enda flere EU-prosjekter enn i utgangspunktet. Vinnerne kan da fort bli miljøer som ikke hadde noen EU-aktivitet i det hele tatt i utgangspunktet.

Som sagt vet vi lite om hvordan insentivsystemene tas ned internt på institusjonene. En mulighet er at dette lokalt gjøres etter total produksjon etter indikatorene, uten å ta utgangspunkt i noe startår. Hvis det er lettere i et fag å få EU-midler enn et annet, eller lettere å produsere publikasjons­poeng, så vil dette da slå direkte ut i fakultetenes og instituttenes finansielle situasjon.

### 5.3.4 Formidlingskomponenten

I St.prp. nr 1 (2003-2004) ble det varslet at man ønsket å utvikle en egen komponent for formidling i finansieringen av universiteter og høyskoler. Høsten 2004 opprettet UHR på oppdrag fra daværende UFD et formidlingsutvalg som skulle foreslå en hensiktmessig avgrensing av formidlingsbegrepet og foreslå relevante indikatorer for å fange opp sentrale deler av formidlingsaktivitetene i UoH-sektoren. Utvalget avsluttet sitt arbeid i juni 2005 med innstillingen ”Sammen om kunnskap”.

Målsettingen med å innføre en resultatbasert formidlingskomponent er å stimulere til økt formidling fra UoH-sektoren. Målet er at vitenskapelige resultater spres i flest mulig kanaler. Etter å ha vurdert den første rapporten vurderte departementet et behov for videre arbeid, og høsten 2005 ba departementet UHR sette ned et formidlingsutvalg II. Departementet ga følgende begrunnelse for ønsket om en ny vurdering (”Vilje til forskning”):

*”I et system med en felles formidlingskomponent for alle institusjoner, skal formidlingskomponenten blant annet sikre at de statlige høyskolene stimuleres til å prioritere den tradisjonelle kjernevirksomheten ved høyskolene. Formidlingskomponenten skal derfor gi incentiver tilpasset de statlige høyskolenes særskilte formål overfor regionalt arbeids- og næringsliv, samt gi incentiver til nært samarbeid med praksisfeltene i yrkesutdanningene. Dette vil bidra til at mangfoldet i universitets- og høyskolesektoren opprettholdes.”*

Formidlingsutvalg II leverte sin endelige rapport 30. juni 2006. Rapporten har høsten 2006 vært ute til høring ved institusjonene. Vi vil her gjennomgå sentrale trekk ved den foreslåtte formidlingskomponenten og dens tenkte virkemåte.

Begge utvalgene benytter samme definisjon av formidling:

”Med formidling menes at vitenskapelig personale

* Kommuniserer vitenskapelige resultater, arbeidsmåter og holdninger til allmennheten og brukere. Med ’brukere’ menes i denne sammenhengen avgrensede grupper som har bruk for FoU-basert kunnskap og teknologi i utøvelsen av sitt yrke eller profesjon, samt institusjoner, organisasjoner og andre som kan likestilles med disse.
* Deltar i samfunnsdebatten med FoU-basert argumentasjon”

Denne definisjonen av formidling synes relativt ukontroversiell. Realitetene i formidlingsbegrepet blir imidlertid skapt av hvilke indikatorer man velger for formidling og hvordan disse operasjonaliseres, kontrolleres og kvalitetssikres. I rapporten ”Sammen om kunnskap II” foreslås en revidert modell for formidling basert på følgende fem indikatorer[[16]](#footnote-16):

1. Omsetning: Eksterne inntekter fra salg av tjenester og publikasjoner (ikke EU og NFR som inngår i RBO)
2. Innovasjon og samhandling med arbeidslivet

* Bedrifter (selskapsetableringer)
* Lisenser
* Studentprosjekt

1. Publikasjoner

* Bøker, læremidler og faglige ressurser
* Artikler i fagtidsskrift
* Aviskronikker og innsiktsartikler

1. Foredrag/posters på brukerrettede konferanser
2. Medier og direkte formidling

* Bidrag til publikumsarrangementer
* Bidrag i massemedia (inkludert nettaviser)

Utvalget foreslår også systemer for å operasjonalisere indikatorene, og anslår hvilke ressurser rapportering vil kreve utover det som allerede i dag rapporteres gjennom andre systemer. Hvordan data skal kvalitetssikres diskuteres også i en viss utstrekning. Utvalget har ikke foreslått hvordan vektingen mellom ulike indikatorer skal være (utenfor mandatet), men kommer med konkrete forslag til intraindikatorvekting. Prinsippet som legges til grunn for vektingen mellom ulike aktiviteter innen en indikator synes å være den arbeidsinnsats som ligger til grunn for aktiviteten. For eksempel foreslås det en vekting 8—1—0.25 for indikatoren publikasjoner for hhv bøker/læremidler-artikler-kronikker.

Når det gjelder operasjonalisering av indikatorene er det diskutert relativt utførlig i rapporten, og det vil føre for langt å komme inn på denne diskusjonen i denne sammenheng. Det som utvalget imidlertid synes å være opptatt av i den sammenheng er enkelhet og tydelig avgrensing mot andre aktiviteter, samt at data skal være etterprøvbare og tilstrekkelig kvalitetssikret.

Utvalget hevder også å ha søkt å unngå innføring av nye registrerings- og kvalitetssikringssystemer. I stedet har man satset på å benytte og videreutvikle allerede eksisterende dokumentasjons-, registrerings- og kontrollsystemer. Omsetning vil for eksempel registreres i regnskapene til institusjonen og eventuelle randsoneinstitutter, og Riksrevisjonen vil kunne kontrollere og kvalitetssikre dette. Når det gjelder de andre aktiviteter vil disse hovedsakelig kunne registreres i Forsk.Dok./Frida. Utover dette vil enkelte aktiviteter i indikator 2 kreve systemer for dokumentasjon (for eksempel lisensavtaler, stiftelsesdokumenter). Selskapsetableringer blir registrert i Brønnøysundregistrene.

Det foreslåtte systemet for en egen formidlingskomponent følger en opptrukket mal fra RBO i F-komponenten og legger opp til å gi institusjonene administrative priser for ulike formidlingsaktiviteter. Det er imidlertid ikke klart om komponenten skal ha en åpen eller fast ramme og hvordan systemet skal kalibreres.

Et sentralt spørsmål er om operasjonaliseringen av formidlingskomponenten samsvarer med definisjonen og dermed vil stimulere til den formidlingsaktiviteten man ønsker å stimulere? Er det mulighetene for kostnadseffektiv rapportering og kontroll som bestemmer indikatorene, eller representerer de valgte indikatorene en fornuftig operasjonalisering av definisjonen? I det følgende skal vi legge vekt på hvilke rapporteringsbehov de foreslåtte indikatorene vil medføre, og hvilke muligheter man har for å kvalitetssikre data.

I forhold til inntrykket som etterlates av formidlingsutvalg II synes det som om merarbeidet for institusjonene i forbindelse med rapportering vil bli betydelig. Dette skyldes dels at man i formidlingskomponenten har langt flere indikatorer enn for U- og F-komponentene, men også fordi mye av rapporteringen må skje manuelt og i mindre grad kan hentes fra bibliografiske og andre eksisterende datakilder. I tillegg kreves det i noen tilfeller også fysisk dokumentasjon (for eksempel gjelder dette konferanseprogram for foredrag/posters på brukerrettede konferanser.) Behovet for flere indikatorer skyldes naturlig at formidling er en langt mer heterogen aktivitet enn undervisning og forskning.

Formidling synes generelt vanskeligere å kvantifisere og kontrollere enn studiepoengproduksjon og vitenskapelig publisering. Av denne grunn oppstår det mange avgrensingsproblemer. Et eksempel er skillet mellom brukerrettede og vitenskapelige konferanser der mange konferanser vil ha innslag av begge deler. Spesielt problematisk synes indikatoren medier og direkte formidling. Muligheten for å opprette fornuftige kvalitetssikringssystemer synes her uoverstigelige, og i beste fall svært kostbart.

Mange og upresise indikatorer øker også faren for skeivfokusering mellom ulike formidlingsaktiviteter. Med mindre prisene settes svært lavt, er det stor fare for at aktørene øder ressurser på ikke produktiv manipulasjon av resultater og resultatmål, og de motiveres til å overoppfylle formidlingsoppgaver som anses som lette mens tyngre og viktigere oppgaver blir neglisjert. Viktigere dog synes faren for feilfokusering med hensyn til andre viktige oppgaver som sektoren skal drive på med, nemlig forskning og undervisning. Hvis det ikke hadde vært kostnader knyttet til å øke detaljeringsgraden i belønningssystemet, så peker teorien i retning av å inkludere de foreslåtte formidlingsindikatorene, men med svært lave belønningssatser. Det er imidlertid ikke uvesentlige kostnader forbundet med et detaljert insentivsystem.

På dette grunnlag anbefaler vi at det ikke innføres en egen formidlingskomponent i finansieringsmodellen for UoH-sektoren. Vi tror at hensynet til formidlingsaktiviteten kan ivaretas på langt enklere og mer kostnadseffektive måter. De midler som vil gå med til å innføre og drifte den foreslåtte formidlingskomponenten kan i stedet brukes til målrettede støttetiltak for å stimulere til økt omfang og bedret kvalitet av den formidlingsaktivitet som i dag foregår på institusjonene. Et eksempel på et slikt tiltak ved UiB er samarbeidet som nylig er opprettet mellom TV2 Nyhetskanalen og UiB med henblikk på å bruke UiB-forskere som ekspertkommentatorer i kanalen, og gi de samme forskerne medietreningskurs.

# 6. Konklusjoner

Våre vurderinger kan oppsummeres som følger. Vi begynner med det vi vurderer som bra med den nye finansieringsmodellen, og går deretter over til det problematiske. Til slutt følger noen konkrete forslag.

Det som er bra med det nye finansieringssystemet er at det:

* i hovedsak tar vare på den hybride strukturen som lå i det gamle finansieringssystemet der utdanning i hovedsak var underlagt direkte styring og kontroll, mens forskningen i hovedsak ble drevet av forskernes motivasjon (indre og ytre). Dette er en fornuftig struktur gitt problemene med både å måle og å styre forskningen.
* kombinerer innføring av monetær belønning med fortsatt kontroll med aktiviteten i sektoren. Denne kombinasjonen mener vi er prinsipielt riktig, da monetær belønning av upresise resultatindikatorer gir uheldige skjevfokuseringsproblemer som man kan motvirke med oppfølging og kvalitetssikring.
* fører til økt oppmerksomhet om resultater. Både teorien og erfaringene fra helsesektoren indikerer at det nye finansieringssystemet fører til økt innsats og bedre resultater slik disse måles ved hjelp av U- og F-indikatorene. I den grad disse indikatorene er gode mål på det man ønsker å oppnå, følger det at finansieringssystemet bidrar positivt til realisering av sektorens hovedmålsettinger.

Det som er problematisk er at:

* det nye finansieringssystemet er basert på at prestasjoner målt ved noen resultatindikatorer utløser bevilgninger. Disse indikatorene virker til tider lite treffsikre i forhold til målsettingene. Spesielt er det et problem at finansieringsmodellen premierer kvantitet, mens målsettingene legger stor vekt på kvalitet.
* det hersker noe usikkerhet vedrørende basiskomponentens resultatuavhengighet, noe som bidrar til å redusere insentivvirkningene av den resultatavhengige delen av finansieringen.
* økt omfang av kontroll og kvalitetssikring har ført til at aktørene i sektoren føler at de har fått redusert handlefrihet, og er i mye større grad enn før bundet opp med ressurskrevende rapportering og styringsdialog.

Før vi går inn på våre mer konkrete forslag vil vi enda en gang understreke viktigheten av at finansieringssystemet er stabilt. Det kan derfor være bedre å leve med enkelte svakheter enn å forsøke å rette disse opp. Hvis man endrer på noe i finansieringssystemet er det viktig at endringene utformes på en slik måte at ingen straffes for å ha gode resultater.

Konkrete forslag:

1. Man bør redusere usikkerheten vedrørende basiskomponentens resultatuavhengighet. Dette gjøres enklest ved å sørge for at institusjonsvise endringer i basisbevilgningene ikke er korrelert med institusjonens resultatmål/prestasjoner, og at man legger denne dokumentasjonen fram for institusjonene.
2. For å sikre at insentivene til studiepoengproduksjon ikke blir for sterke, bør belønningen av studiepoengproduksjon avstemmes grensekostnadene. Det bør gjennomføres kostnadsberegninger for å avdekke nivået på grensekostnadene.
3. For utdanningskomponenten virker studiepoengproduksjon lite treffsikkert i forhold til målsettingen om å ”premiere institusjoner preget av kvalitet og som får studentene til å lykkes i sine studieløp”. Vi anbefaler at det utarbeides indikatorer som bedre fanger opp hovedmålet.
4. Stykkprisfinansieringen av studiepoengproduksjon har bidratt til økt konkurranse om å trekke til seg nye studenter. Hvorvidt dette er ønskelig eller ikke avhenger av hva institusjonene gjør for å trekke til seg studentene. Vi anbefaler departementet å vurdere tiltak som kan begrense bruk av ressurser på reklame/markedsføring.
5. For forskningskomponenten lider dagens indikatorer under kravet til at systemet skal brukes på alle fag og på alle institusjonene i sektoren, og vi er bekymret for den skjevfokusering som dette motiverer til på de enkelte fag. Vi mener at det bør utredes en to- eller tredeling av RBO-finansieringen.
6. Når det gjelder RBO, så er det vår vurdering at insentivvirkningene i like stor grad er knyttet til kulturbygging som til de belønningsmidlene som følger med. For å støtte opp om kulturbyggingen vil vi anbefale å videreutvikle publiseringen av detaljert resultatinformasjon.
7. Vi har argumentert for at RBO ikke bare motiverer til vitenskapelig publisering (som er ønsket), men også motiverer til vridning bort fra ressurskrevende publisering til lettere publisering (som ikke er ønsket). Det bør gjennomføres stikkprøver for å få et inntrykk av hvor stort dette problemet er.
8. Formidlingskomponenten bør skrinlegges eller i det minste legges på is. De foreliggende indikatorene synes upresise i forhold til målsettingene, noe som tilsier svake insentiver. Betydelige administrative kostnader tilsier at det er tvilsomt om innføring av en formidlingskomponent vil bidra positivt til at sektorens mål realiseres.

# Referanser

Biørn E, Hagen TP, Iversen T, Magnussen J (2003). "The effect of activity-based financing on hospital efficiency: A panel data analysis of DEA efficiency scores 1992–2000." Health Care Management Science, 6(4):271–83.

Hagen TP og O Kaarbøe (2006). "The Norwegian Hospital Reform of 2002: Central government takes over ownership of public hospitals." Health Policy, 76(3), 320-33.

Frølich N (2007). "Iverksetting av insentivbasert finansiering – utviklingstrekk i lys av den nye finansieringsmodellen." Rapport 13/2007, NIFU-STEP.

Magnussen J, Hagen TP og O Kaarbøe (2007). "Centralized or decentralized? A case study of Norwegian hospital reform." Social Science & Medicine, 64(10), 2129-37.

Prendergast C (1999). "The Provision of Incentives in Firms." Journal of Economic Literature, 37(1), pp. 7-63.

St.meld. nr. 44 (1995-1996). "Ventetidsgarantien - kriterier og finansiering. " Oslo.

1. Så vidt vi kan se er skillet mellom de strategiske forskningsmidlene og basisbevilgningen hovedsakelig av regnskapsteknisk art – i begge tilfeller dreier det seg om resultatuavhengige tildelinger fra departementet til de enkelte institusjoner. Man kan kanskje si at de strategiske forskningsmidlene gir departementet et visst handlingsrom (diskresjon) innenfor en modell der basiskomponenten ligger fast over tid mens tildelingen gjennom de resultatorienterte komponentene følger mekanisk av de vedtatte reglene. [↑](#footnote-ref-1)
2. Se Frølich (2007), s. 13. [↑](#footnote-ref-2)
3. Begrepet insentivteori overlapper til dels sterkt med det som kalles kontraktsteori, prinsipal-agent-teori og reguleringsteori. Vi henviser til Prendergast (1999) for en grundigere gjennomgang av sentrale insentivteoretiske problemstillinger. [↑](#footnote-ref-3)
4. For eksempel i konkurransen om fast stilling, i spørsmålet om stillingsopprykk og lønnsopprykk, når det gjelder muligheten for attraktive jobb­tilbud utenfra, i konkurransen om eksterne forsknings­midler, i den interne konkurransen om å få veilede de flinkeste studentene, for anerkjennelse og status, for å nevne noen viktige elementer. [↑](#footnote-ref-4)
5. RBO-delen av finansieringssystemet er et eksempel på målestokk-konkurranse fordi en institusjons tildeling av RBO-midlene ikke avhenger av egen produksjon direkte, men av institusjonens *andel* av den nasjonale produksjonen. [↑](#footnote-ref-5)
6. Prinsipielt står man overfor samme avveiningen i grunnskolen når det gjelder hva man skal gjøre med såkalte svake elever. Ut fra en insentivtankegang kunne man ha valgt å belønne de sterke elevene med ekstra lærerressurser, PC etc. I praksis har man valgt det stikk motsatte, ikke ut fra motivasjons- og belønningstankegang, men fordi svake elever objektivt sett trenger mer ressurser enn sterke elever for å oppnå samme læring. [↑](#footnote-ref-6)
7. Avvikene skyltes at man for U-komponenten gjorde korrigeringer for institusjoner som lå under/over de fastsatte måltallene for antall studenter. Korrigeringene utgjorde maksimalt 2% av bevilgningene. [↑](#footnote-ref-7)
8. En kan også tenke seg at det vil kunne bli fristende å bruke stillingsressursene på å ansette gode journalister og markedsførere heller enn til å utføre forskning og undervisning. Dette kan lønne seg for den enkelte institusjon, mens sektoren som helhet trolig vil tape på det. [↑](#footnote-ref-8)
9. Diagnose Relaterte Grupper. DRG-poeng sier noe om hvor kostnadskrevende de ulike pasientgruppene er å behandle. [↑](#footnote-ref-9)
10. En økning i teknisk effektivitet betyr at sykehusene er i stand til å produsere flere pasientopphold med den samme mengde innsatsfaktorer. [↑](#footnote-ref-10)
11. Også i helsesektoren skulle overgangen til stykkpris være budsjettnøytral, men krav om tilleggsbevilgninger og myke budsjettskranker gav økte bevilgninger. Forskjellen mellom helse og utdanning er at utdanning er mindre viktig for velgerne (og dermed politikerne) i valg. [↑](#footnote-ref-11)
12. Et relatert spørsmål er hvorvidt lokale beslutningstakere *bør* korrigere prisene i tråd med lokale kostnadsforskjeller. Dette kommer an på oppdragsgivers preferanser. Vi legger til grunn at oppdragsgiver har ønsker om en bestemt fordeling av studenter på ulike utdanninger, og at det ikke er intensjonen å overføre studenter fra dyre til billige fag. I den grad dette skjer er det en uønsket effekt. Det er følgelig ønskelig å bruke den lokale informasjonen til å justere prisene (opp eller ned) til et nivå som gir kostnadsdekning til de ulike aktivitetene. På forskningssiden legger vi på samme måten til grunn at oppdragsgiver ønsker høy kvalitet slik dette defineres av de enkelte fag, og at det også på dette punktet er ønskelig at prisene som ligger i finansieringsmodellen korrigeres på veien til beslutningstakerne. [↑](#footnote-ref-12)
13. Karriereinsentiver og muligheter for ekstern finansiering avhenger både av kvalitet og av kvantitet, og det kan derfor hevdes at skjevfokusering i forskning ikke er noe stort problem med RBO. Poenget her er at hvis man godtar forskernes egen vurdering av balansen mellom kvalitet og kvantitet, så vil den relative vektleggingen av ulike hensyn (de ulike ”implisitte” priser eller skyggepriser) være riktig *før* man går inn med resultatbasert omfordeling fra departementet. RBO trekker prioriteringene i andre retninger, som da per forutsetning må være i feil retning. Hvis man skal argumentere mot dette, må dette i så fall begrunnes i at forskerne i utgangspunktet er altfor opptatt av kvalitet og for lite av kvantitet. [↑](#footnote-ref-13)
14. Nå kan det tenkes at stykkprisen overfinansierte ekspansjonen og at et kutt i basisbevilgningene derfor var på sin plass ut fra en kostnadsdekningstankegang. Dette svekker imidlertid ikke argumentet om at resultatbaserte kutt i basisbevilgningen ødelegger insentivene. [↑](#footnote-ref-14)
15. Særlig humanistsiden har vært opptatt av at norske tidsskrifter skal ha nivå 2 status, at monografier og antologier skal telle mer. Symbolkampen om nivå 2-status for Historisk Tidsskrift vant fram – og det fins nå en rekke tidsskrifter med nasjonalt eller skandinavisk nedslagsfelt som gir samme uttelling som publikasjoner i Science and Nature. I forhold til det opprinnelige forslaget ble uttellingen for tidsskriftspublikasjoner i de beste tidsskriftene redusert kraftig, hvilket jo betyr at all annen type publisering ble oppvurdert. Det er dermed vanskelig å se at systemet som det fremstår i dag har noen brodd mot de mykere fagene. Hvis forskningskomponenten var blitt nedført til de ulike fagmiljøene, ville antakeligvis vektleggingen av stipendiatproduksjon og eksterne prosjektmidler i mye sterkere grad virket til humanistenes disfavør enn hva publiseringspoengene gjør. [↑](#footnote-ref-15)
16. I forhold til det første utvalget er den viktigste endringen at formidlingsutvalg II innførte en ny indikator 2 ”innovasjon og samhandling med arbeidslivet”. [↑](#footnote-ref-16)