

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Postboks 1025 Sentrum, 0104 Oslo

Telefon 21 02 34 00

Telefaks 21 02 34 01

Besøksadresse Tollbugata 35

Kontingentkonto 8380 08 68621

Bankkonto annet 8380 08 68605

post@forskerforbundet.no

www.forskerforbundet.no

Foretaksnr 971 422 505

Deres ref: 15/162

Vår ref: 118980/1

Vår dato: 09.02.2015

Høringsuttalelse - rapport om finansiering av universiteter og høyskoler

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet av 8. januar 2015 hvor rapporten «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler.» ble sendt på høring. Forskerforbundet oversender med dette sin høringsuttalelse til rapporten.

Forskerforbundet mener utvalget har gjort et godt og grundig arbeid, særlig med tanke på den korte tiden det har hatt til rådighet. Rapporten gir en god analyse av dagens finansieringsordning. Vi er enig i beskrivelsen av at dimensjoneringen av høyere utdanning fungerer rimelig godt, at dagens insentiver gjør det mer attraktivt å satse på økt produksjon av studiepoeng enn bedre oppfølging av studentene, og at det har vært en økt vekst av studenter/kandidater, studiepoeng, utvekslingsstudenter, publikasjonspoeng og avlagte doktorgrader.

Vi mener at dette viser at dagens finansieringsmodell og finansieringssystem i all hovedsak fungerer godt, og at det ikke er behov for større endringer, men enkelte justeringer for å videreutvikle og forbedre dagens system.

Forskerforbundet støtter forslaget om å videreføre en hovedmodell med fortsatt sterk basisbevilgning, der andelen resultatbasert bevilgning ligger på dagens nivå. Dette er i tråd med anbefalingene fra Econ Pöyry i 2008 som viste at basiskomponenten hadde gitt langsiktighet og stabilitet, og at det ikke var grunnlag for å endre størrelsen på den. Videre støtter vi anbefalingen om at det ikke skal flyttes budsjettmidler fra institusjonenes grunnbevilgning til nasjonale konkurransearenaer. Dette er svært viktig da basisbevilgningen skal sikre at institusjonene kan tilby forskningsbasert undervisning i alle fag samtidig som den er en forutsetning for at institusjonene kan bygge fagmiljø over tid. Videreføring av dagens nivå på basisbevilgning er nødvendig for å sikre tilstrekkelig langsiktighet, forutsigbarhet og stabilitet i virksomheten. Dette vil gi kvalitet i utdanningen og forskningen ved institusjonene.

Kommentarer til de enkelte forslag fra utvalget:

1. Den strategiske og langsiktige bevilgningen (basisbevilgningen)

Forskerforbundet støtter som sagt videreføringen av en sterk basisbevilgning og mener at dette er avgjørende for at institusjonene kan tilby forskning og undervisning av god kvalitet.

Ekspertgruppen anbefaler at basiskomponenten videreføres som i dagens modell, og anbefaler ikke å omfordele mellom institusjonene. Forskerforbundet synes det er underlig at rapporten anbefaler videreføring av dagens basiskomponent uten noen form for justering. Innføringen av finansieringsordningen i 2002 ga skjevheter i basiskomponentens størrelse avhengig av hvor godt den enkelte institusjon gjorde det på de resultatbaserte komponentene i innføringsåret. Vi er enige i utvalgets vurdering av at dagens kostnadsforskjeller delvis kan tilskrives historiske årsaker og institusjonenes strategiske valg over tid. Skjevheten i størrelsen på basisfinansieringen avhengig av utgangsåret vil likevel kunne være til stede. Forskerforbundet mener det er nødvendig å justere basiskomponenten for disse forskjellene.

I forbindelse med innføring av ny modell foreslår ekspertgruppen at endringer som følge av nye indikatorer skal rekalibreres mot hver enkelt institusjons eksisterende budsjettnivå. Vi mener det er problematisk at det skal legges til grunn ett utgangså. Det vil innebære at institusjoner som gjør det godt på de resultatbaserte komponentene det året vil straffes ved at de gjøres mer resultatavhengige gjennom en redusert basiskomponent. Tilsvarende vil mindre effektive institusjoner belønnes ved at de får en høyere basiskomponent. Dersom dette gjennomføres vil det sannsynligvis forsterke skjevhetene som oppsto ved innføringen av finansieringssystemet i 2002. For å unngå å gjøre den samme feilen som i 2002 mener vi at det må legges til grunn et gjennomsnitt over flere år.

På bakgrunn av at universitetenes og høyskolenes kostnader til drift er svært ulike, mener vi at utvalget burde vurdert mulighetene for å etablere mer like rammevilkår med hensyn til drift og ivaretagelse av eiendom. Det er uheldig at institusjonene har forskjellige rammevilkår på dette punktet. Videre er det et stort etterslep i investeringer i nybygg og vedlikehold av eksisterende bygningsmasse og utstyr. Etterslepet gir nødvendigvis dårligere utdanningskvalitet og forskningskvalitet. Siden etterslepet hovedsakelig er ved de selveiende institusjonene etterlyser Forskerforbundet mener vi det er grunn til å vurdere endringer i dagens ordning.

2. Resultatindikatorer

Forskerforbundet støtter utvalgets vurdering av at nivået på resultatbasert bevilgning bør ligge på om lag samme nivå som i dagens finansieringssystem.

Studiepoeng

Forskerforbundet støtter forslaget om å videreføre den resultatbaserte utdanningsfinansieringen som en åpen ramme. Sammen med et fortsatt sterkt insentiv på studiepoengproduksjon sikrer det tilgjengelighet til høyere utdanning og produktivitet i sektoren. Insentivvirkningen på studiepoeng er imidlertid så sterk i dagens system at det kan ha bidratt til økt opptak av studenter i stedet for forbedring av utdanningskvaliteten. Vi mener derfor at det er behov for å redusere insentivvirkningen.

Dagens insentiv knyttet til studiepoeng har, som ekspertgruppen skriver, ført til at institusjonene har langt flere studenter enn de har fullfinansiering for. Utvalget foreslår å redusere insentivvirkning knyttet til avlagte studiepoeng med 10 % med sikte på at institusjonene skal få «*mindre insentiv til å ta opp studenter 'på marginalen'*». Forskerforbundet mener imidlertid at det er behov for å redusere insentivvirkningen mer enn dette. I 2013 ble hele 27,5 % av alle studiepoengsenhetene ved statlige universiteter og høyskoler produsert med 40 % finansiering. En «overbooking» på dette nivået gir nødvendigvis dårligere mulighet til oppfølging av studentene, mer undervisningsbelastning for de ansatte og mindre lærerkontakt per student. Summen av dette blir dårligere studiekvalitet.

Forskerforbundet foreslår derfor at insentivstyrken samlet justeres ned 20 %, slik at insentivvirkning reduseres fra dagens 40 % til 32 %. Vi mener at insentivet fortsatt vil være sterkt nok til at det fremmer tilgjengelighet til høyere utdanning og produktivitet i sektoren.

Kandidater

Ekspertgruppen foreslår en ny indikator for uteksaminerte kandidater som skal øke gjennomstrømmingen og sikre arbeidslivet tilgang på godt kvalifiserte kandidater. Forskerforbundet er positiv til intensjonen bak forslaget om en kandidatindikator. Vi er imidlertid usikre på om institusjonene får gjennom flere kandidater som følge av en slik ordning. Mye av frafallet skjer tidlig i studiene og et insentiv rettet mot studentene gjennom Lånekassen vil kunne ha minst like stor effekt.

Forskerforbundet er positiv til utvalgets forslag om å opprette en egen kategori for avlagte doktorgrader og kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid med åpen ramme som erstatter uttelling for slike i dagens RBO. Dette vil kunne stimulere til bedre oppfølging og veiledning av doktorgradsstudentene.

Forskerforbundet foreslår at kandidatindikatoren innføres som en prøveordning inntil man får evaluert effekten den. Dersom ordningen viser seg å ha ønsket effekt kan den innføres som fast del av finansieringsordningen.

Kategorier i studiepoengsindikatoren

Forskerforbundet støtter forslaget om å redusere antallet utdanningskategorier slik at det blir mer grovmasket enn i dag. Institusjonene vil dermed få et større ansvar for å gjøre en egen vurdering av kostnadene ved et fagtilbud før de beslutter den interne budsjettfordelingen.

Vi stiller spørsmål ved ekspertutvalgets innplassering av profesjonsfagene i de nye kategorisatsene, hvor de ser ut til å bli lavere innplassert enn i dag. I NAVs bedriftsundersøkelse fra våren 2014 er den beregnede mangelen etter yrkesgruppe størst innen helse-, pleie- og omsorgsykker. SSBs fremskrivninger viser at mye av den høyere utdannede arbeidskraften i offentlig sektor i Norge trengs innenfor utdanning og helse. For å sikre høy kvalitet i profesjonsfagene mener Forskerforbundet at det er grunn til å løfte disse fagene opp en kategori.

Utveksling og mobilitet

Forskerforbundet støtter i hovedsak forslagene for økt mobilitet. Vi forstår imidlertid ikke hvorfor ansattmobilitet skal avgrenses til bare å innrettes mot yngre forskere under 40 år. Dersom formålet er å stimulere til bedre forskermobilitet bør insitamentet omfatte alle vitenskapelig tilsatte uavhengig av alder. Mobilitet og internasjonale impulser er like viktig for alle ansattgrupper. Vi legger til grunn at insentivet neppe er så stort at det medfører en pervertering eller kraftig økt budsjettamme.

EU-indikator

Forskerforbundet støtter Norges deltakelse i rammeprogrammene til EU. Vi er derfor positive til at det innføres sterkere insentiv for å konkurrere om EU-midler, og vi støtter forslaget fra ekspertutvalget.

Det er samtidig en fare for at EUs forskningsprogrammer får en for dominerende posisjon innen norsk forskning. Forskerforbundet er derfor opptatt av at vi er bevisst på behovet av å prioritere en nasjonal forskningspolitikk uavhengig av EU-systemet.

Publisering

Ekspertgruppen foreslår å dreie insentivet i retning av å premiere den kvalitativt beste publiseringen sterkere enn i dag ved å vekte nivå 2 en tredjedel høyere enn i dag. Forskerforbundet er positiv til dette så lenge rammen fortsatt holdes lukket. Det vil gi et sterkere insitament til å publisere i de mest anerkjente kanalene. Vi forutsetter imidlertid at dette gjennomføres slik at ingen institusjoner får lavere uttelling i innføringsåret enn de ville fått om nivå-2 vektingen ble videreført som i dag. Innføringen krever derfor at rammen for publiseringsindikatoren økes.

Med dagens publiseringsindikator kommer fagretninger med tradisjon for sampublisering dårlig ut, samtidig som humaniora kommer bedre ut. Det er derfor ønskelig å forbedre finansieringssystemet på dette punktet. Forskerforbundet ønsker en fagnøytral ordning, og som er mest mulig nøytral med tanke på om publiseringen skjer som eneforfatter eller som sampublisering. Utvalgets forslag om å regne ut forfatterandeler på grunnlag av kvadraten av antall medforfattere har imidlertid klare uheldige sider og synes ikke helt gjennomtenkt. Ekspertutvalgets forslag innebærer at en tidsskriftartikkel på nivå 1 utløser mer belønningsmidler enn en på nivå 2, dersom den første har mange nok forfattere. Antallet medforfattere blir dermed en slags implisitt kvalitetsindikator. Medforfatterskap kan ofte bidra til flere og bedre publikasjoner, men det er ikke noe argument for å belønne medforfatterskap særskilt. Vi er kjent med at Det nasjonale publiseringsutvalget fortsatt arbeider med modellen og forutsetter at det inntil videre ikke tas avgjørelser på dette punktet.

Forskerforbundet er skeptisk til forslaget om å opprette en prøveordning med en sentral pott for premiering av publisering i særlig anerkjente kanaler. Den foreslåtte ordningen er liten i økonomisk forstand, men det gir et uheldig signal når ordningen ekskluderer et helt fagområde (humaniora). Vi har liten tro på at en slik ordning vil stimulere til mer publisering på dette nivået ved en slik ordning, og mener at økt vekting av nivå 2 tidsskrift er tilstrekkelig. Motivasjonen for å publisere i de mest prestisjetunge kanalene er så sterk i seg selv at vi mener at det ikke er nødvendig å utvikle enda et nivå i publiseringsindikatoren. Forskerforbundet foreslår derfor at forslaget ikke gjennomføres.

3. Om andre resultatindikatorer som har vært vurdert:

Dagens finansieringssystem fungerer i hovedsak rimelig bra og Forskerforbundet er derfor skeptisk til innføring av nye indikatorer i finansieringssystemet i tillegg til de som allerede er der. Finansieringsmodellen kan ikke løse alt, og mye må løses gjennom andre styringsmekanismer enn ved selve finansieringen. Dersom nye indikatorer skal bygges inn i systemet bør det skje som erstatning for noen av de eksisterende indikatorene.

Forskerforbundet støtter forslaget om å fjerne indikatoren for midler fra Forskningsrådet.

Forskerforbundet er uenig med utvalget i deres anbefaling om at det bør utredes en siteringsindikator. Utvalget viser selv til at en siteringsindikator har åpenbare svakheter ved at siteringer blant annet ikke dekker HUMSAM-fagene på en god måte, at den vil være lite relevant for mindre institusjoner, at det vil være stor tidsforsinkelse mellom publiseringstidspunktet og siteringene og at den vil være vanskelig å operasjonalisere. Forskerforbundet mener det vil være svært krevende å bygge et system som kan ivareta sitering på en god måte. Det vil også bli vanskelig

og ressurskrevende å kvalitetssikre data. Vi mener derfor at det ikke er nødvendig å utrede en slik siteringsindikator.

4. Avtaler

Forskerforbundet er positiv til utvalgets forslag om at det inngås en utviklings-, kvalitets- og profilavtale mellom departementet og hver statlig institusjon for å gi hver institusjon rom for å utvikle sin profil og kvalitet i utdanning og forskning. Vi tror dette kan være et godt verktøy for et mer samlet grep om utviklingen i sektoren med sikte på utvikling av institusjonenes profiler, slik at de bidrar til en mangfoldig og dynamisk sektor med høy kvalitet og god arbeidsdeling, og godt samspill med andre sektorer.

En slik ordning bør imidlertid ikke finansieres over institusjonenes grunnbevilgning. Utvalget foreslår at 5 % av institusjonenes grunnbevilgninger knyttes til utviklingsavtalen der institusjoner som underpresterer risikerer å få inndratt midler. Forskerforbundet mener at det ikke må innføres elementer i finansieringssystemet som overfører basismidler mellom institusjonene i sektoren på denne måten. Vi tror at det vil bli vanskelig å vurdere om måloppnåelsen er innfridd eller ikke. Videre mener vi det er prinsipielt uheldig at deler av grunnbevilgningen gjøres resultatavhengig. Grunnbevilgningen må kunne justeres etter institusjonenes aktivitetsnivå over tid, men vi støtter ikke at deler av grunnbevilgningen gjøres resultatavhengig. Dersom det skal knyttes insitamenter til ordningen foreslår vi at institusjoner som presterer særlig godt kan få en belønning ved avtaleperiodens slutt. Dette kan skje ved tilførsel av friske midler, eller finansieres ved at insitamentet for studiepoengproduksjon tas ytterligere ned, slik vi foreslår ovenfor.

Videre mener vi at utvalgets forslag legger opp til et for stort administrativt apparat til avtalene. Det foreslås en mekanisme som sikrer at målsettingene settes med riktig ambisjonsnivå, opprettelse av en ekstern komité som vurderer institusjonens innspill til målsettinger i avtalen i forkant av avtaleinngåelsen, og grad av måloppnåelse av avtalen ved avtaleperiodens slutt samt at NOKUT og Forskningsrådet i fellesskap skal evaluere avtalene. Vi mener at dette i stedet bør kunne la seg løse innenfor rammen av dagens styringsdialog med departementet.

5. Konkurransenarenaer

For å kunne videreføre dagens balanse mellom basis og eksternfinansiering må fremtidig vekst i forskningsbevilgningene skje balansert. Økte tildelinger til nasjonale konkurransearenaer må følges av samtidig økte basisbevilgninger til universitetene og høyskolene. En større andel eksternfinansiering enn i dag vil gi økt kortsiktighet og dårligere kvalitet gjennom blant annet økt bruk av midlertidig tilsetting, mindre attraktiv forskerkarriere og redusert handlingsrom for institusjonene.

Forskerforbundet støtter utvalgets forslag om å styrke programmene i Forskningsrådet med kvalitet som viktigste tildelingskriterium og UH-sektoren som viktigste mottaker. (SFF-ordningen, FriPro), eventuelt etablering av et virkemiddel som ligger mellom disse.

Forskerforbundet vil dessuten be regjeringen og Forskningsrådet om å vurdere mer langsiktig utlysninger og prosjektperioder. God forskning tar tid, både å planlegge, gjennomføre og publisere. En av de største utfordringene sektoren har, er midlertidighet og kortsiktige forskningsprosjekter. Med lengre tidshorisonter – gjerne med mer bruk av fagfelleevaluering til erstatning for stadige søkerrunder – vil

forskere og forskningsmiljøer kunne satse mer på det dristige, det som kan flytte forskningsfronten.

Forskerforbundet er enig i utvalgets anbefaling om at Kunnskapsdepartementet og NOKUT bør vurdere å utvide SFU-ordningen.

Forskerforbundet er skeptisk til utvalgets forslag om å etablere en åpnere konkurranse ved tildeling av nye studieplasser. Forslaget kan føre til bedre kvalitet ved at det etableres tydeligere kriterier for tildeling av studieplasser. Samtidig er det noen negative trekk ved forslaget. Ordningen vil kreve økte administrative ressurser ved institusjonene og i departementet knyttet til søknadsadministrasjonen. Det vil kunne utvikle seg en stor søkeradministrasjon ved institusjonene som gjør at systemet i utgangspunktet vil kunne favorisere de største institusjonene. Det bør være en langsiktighet i tildeling av nye studieplasser siden det tar tid å bygge opp/ ned studier. Dersom forslaget også innebærer at studieplassene bare tildeles for en tidsbegrenset periode før de igjen skal ut på anbud vil det være svært uheldig.

6. Andre anbefalinger

Forskerforbundet støtter utvalgets forslag om å opprette én felles informasjonsportal som gir studiesøkende og andre interesserte lett tilgjengelig informasjon om studie-tilbudene, inkludert innhold, arbeidslivsrelevans og arbeidsmarkedssituasjonen for ferdige kandidater.

Forskerforbundet foreslår at det etableres en ordning med avskrivning av studielånet ved avlagt doktorgrad.

Forskerforbundet etterlyser en drøfting av hvordan vi kan sikre mer langsiktighet i undervisningen og forskningen når stadig mer av finansieringen kommer fra eksterne kilder.

Med vennlig hilsen
Forskerforbundet



Petter Aaslestad
Leder



Hilde Gunn Avløyp
Generalsekretær