



Høgskolen i Telemark

Deres referanse
15/162

Vår dato
09.02.2015

Vår referanse
15/00186-2

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Høring rapport om finansiering av universiteter og høyskoler

Det vises til brev fra Kunnskapsdepartementet (KD) datert 8. januar 2014 om høring av rapporten *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Rapporten er utarbeidet av ekspertgruppe oppnevnt av KD.

Høringsuttalelsen er strukturert i samsvar med kapitteinndelingen i rapporten.

Kap. 6. Framtidens finansiering

6.1 Hensyn og helhet

Ekspertgruppens mandat

Ekspertgruppens oppgave har vært å foreslå finansielle virkemidler som på en bedre måte enn dagens virkemidler understøtter måloppnåelsen i UH-sektoren. Da gjeldende finansieringsmodell ble innført var økt produksjon viktig, nå vurderes utfordringene å være mer rettet mot kvalitet og eksellense. Dette er utfordringer som i begrenset grad vil kunne løses gjennom en finansieringsmodell.

Begrenset antall indikatorer

Høgskolen i Telemark (HiT) støtter prinsippet om at en ny finansieringsmodell må være enkel og oversiktlig, med et begrenset antall indikatorer. Før innføring av nye indikatorer må det være sannsynliggjort at disse vil understøtte bedre måloppnåelse.

Felles samlet rammebevilgning

HiT støtter ekspertgruppens anbefaling om at institusjonene fortsatt skal tildeles en felles rammebevilgning, og ikke separate bevilgninger for forskning og utdanning. Innenfor en felles rammebevilgning kan imidlertid ulike elementer synliggjøres. I vurderingen av måter å dekomponere basiskomponenten på, bør oppsplitting i forskning og utdanning også vurderes som alternativer. Synliggjøring av delbevilgning til henholdsvis forskning og utdanning vil bidra til økt transparens og synliggjøring av forskjeller mellom institusjonene.

Strategisk handlingsrom

HiT ser det som vesentlig at institusjonene opprettholder et strategisk handlingsrom. Modellen må være forutsigbar over tid for å sikre god strategisk styring og langsiktig økonomisk planlegging.

HiT støtter ekspertgruppens anbefalinger om at det ikke flyttes midler fra kanal 1 (institusjonens grunnbevilgning) til kanal 2 (nasjonale konkurransearenaer).

Finansiering av institusjoner

Ekspertgruppen har foreslått et finansieringssystemet som tar utgangspunkt i at hver institusjon opprettholder nivået på rammebevilgningen som de har i dag.

Ekspertgruppens gjennomgang av finansieringssystemet har pågått parallelt med strukturdebatten i sektoren. HiT vurderer det som en svakhet ved forslaget at det kun har tatt hensyn til en historisk institusjonsstruktur. Ekspertgruppen presiserer selv at deres forslag knytter seg til et nasjonalt system for fordeling mellom institusjoner, ikke et system for finansiering av ulike fag eller forskningsmiljøer.

HiT vil anbefale departementet å utsette fastsetting og innføring av nytt finansieringssystem til etter at ny institusjonsstruktur er avklart. Først på dette tidspunkt vil det være relevant å diskutere et nytt nasjonalt system for fordeling av budsjett mellom de fremtidige institusjonene.

Når det gjelder innføringen av en ny finansieringsmodell, anbefaler ekspertgruppen at nye indikatorer rekalkuleres mot hver enkelt institusjons eksisterende budsjettnivå. For institusjoner der resultatelementene totalt utgjør en større andel enn i dagens grunnbevilgning vil dette innebære en redusert basiskomponent. For institusjoner der resultatelementene utgjør en mindre andel, vil basiskomponenten bli tilsvarende større. Denne metoden ble brukt ved innføringen av gjeldende finansieringsmodell, og den har vært omdiskutert. HiT foreslår at det i stedet etableres hensiktsmessige overgangsordninger for justering av de resultatbaserte komponentene.

6.2 Forslag til ny hovedmodell

Ekspertgruppen foreslår en finansieringsmodell med følgende hovedelementer:

- Basis
- Resultatbaserte komponenter
- Avtaler
- Konkurransarenaer

6.3 Basisbevilgning

Ekspertgruppen foreslår ingen rekonponering av dagens basis, men stiller spørsmål ved om det er elementer ved dagens basis som bør trekkes ut og budsjettets særskilt. HiT ønsker som tidligere nevnt en rammebevilgning, men ser likevel at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre størrelsen på flere elementene som inngår i basisbevilgningen.

HiT vil anmode KD om å foreta en rekonponering av basisbevilgningen på kostnadsbærere (ikke kostnader). Hvis det ikke gjøres mer for å synliggjøre vesentlige elementer i basiskomponenten før innføringen av ny finansieringsmodell, vil diskusjonene og kritikken rundt basiskomponenten vedvare. Basisfinansiering for studieplasser, tildeling til stipendiatstillinger og særskilte oppdrag er elementer som kan fastsettes helt presist. For øvrige elementer må det kanskje brukes mer generelle, sjablongmessige satser.

Husleie og drift av bygninger er en stor kostnad i UH-sektoren. Moderne bygningsmasse og godt fysisk læringsmiljø er et konkurransefortrinn i kampen om studentene. Ekspertutvalget påpeker at høyskolene som betaler husleie til Statsbygg gjennomgående bruker en større andel av bevilgningen på husleie og bygningsdrift enn de institusjonene som eier bygningsmassen selv. De selvforvaltende institusjonene bærer selv utfordringen med å sette av tilstrekkelig midler til verdibevarende vedlikehold i de årlige budsjettene. I forbindelse med etableringen av ny institusjonsstruktur, bør Kunnskapsdepartementet og institusjonene samarbeide om å utarbeide en prognose på fremtidig arealbehov og kostnadene ved dette.

6.4 Resultatbaserte komponenter

HiT støtter ekspertutvalgets forslag om flere indikatorer med åpen budsjettramme. Dette vil gi større forutsigbarhet for den enkelte institusjon.

HiT er videre enig i ekspertutvalgets vurdering om at andelen av samlet bevilgning som er avhengig av resultater bør ligge på om lag samme nivå som i dagens finansieringssystem.

6.4.1 Studiepoeng

Ekspertgruppen foreslår å videreføre et sterkt insentiv knyttet til avlagte studiepoeng, med stykkpris og åpen budsjettramme, men med noe lavere insentivstyrke enn i dagens modell. Videre foreslår de en reduksjon i antall kategorier og lik uttelling for bachelor- og masternivå.

HiT er positiv til at insentivstyrken knyttet til avlagte studiepoeng reduseres noe for å gjøre rom for en kandidatindikator.

6.4.2 Kandidater

HiT støtter ekspertutvalgets anbefaling om at det innføres en indikator for uteksaminerte kandidater. Det foreslås en uttelling på 10 000 kroner for kandidater på lavere grad og 30 000 kroner for kandidater på høyere grad. Uttellingen gis til gradsgivende institusjon.

Uttellingen for avlagte doktorgrader og kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid er foreslått med en sats på 340 000 kroner og åpen budsjettramme. For doktorgrader gis det som i dag 20 % uttelling til samarbeidsinstitusjon dersom stipendiaten er tilsatt ved annen UH-institusjon enn gradsgivende institusjon.

HiT er positiv til at det innføres en indikator for uteksaminerte kandidater. Indikatoren må ikke innføres på en slik måte at institusjoner som allerede har høy gjennomføringsgrad taper mot institusjoner som har større forbedringspotensiale.

Under kap 7.2 Studiefinansiering anbefaler ekspertgruppen en justering av studiefinansieringen ved at det etableres et tilleggsinsentiv for fullføring av hele grader. Dette vil være positivt for gjennomføring og kandidatproduksjon.

6.4.3 Kategorier i studiepoengsindikatoren

Kategorier i studiepoengsindikatoren

Ekspertgruppen anbefaler at dagens seks finansieringskategorier reduseres til fire:

1. Fag som i hovedsak er teoretiske (vekt 1)
2. Utdanning- og velferdsfag som krever praksis og i stor grad rammeplanstyrte utdanninger (vekt 1,4)
3. Fag som krever laboratorieundervisning eller er utstysintensive (vekt 1,8)
4. Kliniske- og kunsthøgskolefag og særskilt dyre fag (vekt 3,5)

Videre anbefaler ekspertgruppen at kategoriene baseres på fagområde, ikke nivå.

HiT støtter ekspertgruppens anbefaling om å redusere antallet finansieringskategorier til fire. Ved innplassering av fag i de nye kategoriene må det legges vekt på teknologisk utvikling, nye rammeplaner mv. slik at fagene blir innplassert i riktig kostnadskategori for kommende tiårsperiode. Den store forskjellen i vektingen mellom laboratorie- og utstysintensive fag (kategori 3) og kliniske- og kunsthøgskolefag (kategori 4) er overraskende. HiT stiller spørsmål ved om faktisk er nesten dobbelt så dyrt å produsere 60 studiepoeng innenfor kliniske- og kunsthøgskolefag som i teknologifag.

HiT forutsetter at fagområdet kunstfag også inkluderer kunstutdanningene ved høyskolene. Dette bør være en selvfølgelig konsekvens av at finansieringskategoriene blir basert på fagområde, ikke nivå.

Studieplassendringer

Ekspertgruppen peker på flere modeller som kan benyttes for fordeling av studieplasser.

HiT anbefaler forutsigbarhet og transparens i fordelingen av nye studieplasser. HiT støtter videre prinsippet om at nye studieplasser tildeles med en snittpris.

6.4.4 *Utteksling og mobilitet*

Ekspertgruppen foreslår å videreføre en indikator på utvekslingsstudenter som har et utenlandsopphold på minst tre måneder som en del av en bilateral, institusjonell avtale, men øke satsen til 10 000 kroner pr inn- og utreisende student. Videre foreslås det et tillegg på 4 000 kroner per utreisende student som utveksler i regi av en Erasmus+avtale av minst tre måneders varighet. For å stimulere til ansatt mobilitet blant yngre forskere med en sats på 20 000 kroner per utreisende yngre forsker, med varighet over fem måneder.

HiT støtter ekspertgruppens anbefalte løsning for stimulering av utveksling og mobilitet.

6.4.5 *EU-indikator*

Ekspertgruppen har foreslått et sterkt insentiv for å stimulere til konkurranse om EU-midler. Ekspertgruppen foreslår åpen budsjetttramme for EU-indikatoren, med en sats på en krone pr. mottatt krone fra EU. ERC-midler gis ekstra uttelling på en krone pr. mottatt krone. Videre er det foreslått at alle EU-midler gis uttelling, også fra utdannings- og regionale prosjekter.

En ny finansieringsmodell skal være forutsigbar over tid. HiT er positivt overrasket over at det foreslås åpen budsjetttramme for EU-indikatoren. Det er viktig at ikke økte bevilgninger på grunn av økte EU-inntekter ved institusjonene går på bekostning av andre nasjonale virkemidler for å øke EU-finansieringen. Den foreslåtte indikatoren er et sterkt insentiv for de forskningstunge institusjonene, men institusjoner som har lite EU-finansiering vil trenge andre virkemidler for å hevde seg i konkurransen.

6.5 Andre resultatindikatorer som har vært vurdert

6.5.4 *Forskningsrådet*

Ekspertgruppen anbefaler at indikatoren for forskningsrådet fjernes. Ekspertgruppen fraråder samtidig å overføres disse midlene fra grunnbevilgningen til Forskningsrådet. HiT støtter ekspertgruppen i at midlene må forbli en del av institusjonenes grunnbevilgning selv om indikatoren fjernes.

6.5.5 *Formidling, kunnskapsoverføring og samspill*

Ekspertgruppens har vurdert innføringen av en BOA-indikator. HiT er enig i ekspertgruppens vurderinger når det gjelder BOA-indikator.

6.6 Avtaler

Ekspertgruppen foreslår at det inngås en utviklingsavtale mellom Kunnskapsdepartementet og hver enkelt av institusjonene. Avtalen skal inneholde målsettinger for institusjonen, og knyttes til finansieringsmodellen gjennom at institusjonenes måloppnåelse skal ha en finansiell konsekvens etter avtaletidens utløp (3 – 4 år). Hovedelementene i avtalen er anbefalt å være utvikling av kvalitet, samspill med samfunns- og næringsliv og utvikling av institusjonenes profil. Ekspertutvalget ser det som hensiktsmessig at utviklingsavtalene følger styreperiodene ved institusjonene.

HiT er usikker med hensyn til å innføre avtaler som et nytt element i finansieringsmodellen. Det skisserte ordningen kan ha en positiv effekt, men kan også virke unødvendig byråkratisk og ressurskrevende. Evaluering av den enkelte institusjons måloppnåelse i henhold til avtalen kan innebære at både KD, NOKU, NFR og institusjonen selv vil måtte avsette ekstra ressurser. En slik avtalekomponent kan også bli svært subjektiv og skjønnsmessig i sin natur.

Ekspertutvalget foreslår at inntil 5 % av basisbevilgningen bindes til avtaleordningen. Dette utgjør en relativt stor andel av det strategiske handlingsrommet, og det bør vurderes om det ikke bør høstes erfaringer i en periode først f.eks. med 2,5 %.

HiT foreslår at ordningen med avtaler utsettes til etter at nye institusjoner er etablert og har hatt tid til å utarbeide sin strategi. Størrelsen på avtalene bør begrenses i en oppstartsfase og avtalene bør gjøres enkle i utformingen med primært kvantitative indikatorer. Den enkelte institusjons utgangspunkt må hensyntas ved fastsetting av mål, slik at ikke allerede effektive virksomheter taper mot virksomheter som har større forbedringspotensiale.

Avslutning

Den varslede stortingsmeldingen om struktur i høyere utdanning våren 2015 vil kunne medføre endringer i institusjonslandskapet innenfor høyere utdanning. Ekspertgruppen mener de i sitt arbeid har tatt høyde for at det kan bli endringer, og at forslagene i rapporten ikke er avhengig av en gitt struktur. Likevel presiserer ekspertgruppen at deres forslag knytter seg til et nasjonalt system for fordeling mellom institusjoner, ikke et system for finansiering av ulike fag eller forskningsmiljøer.

Jeg vil anbefale Kunnskapsdepartementet å utsette innføring av nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler til etter at den nye institusjonsstrukturen er kjent og etablert.

Med hilsen

Kristian Bogen
Rektor

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ingen signatur

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
Kunnskapsdepartementet		Postboks 8119 Dep	0032 OSLO