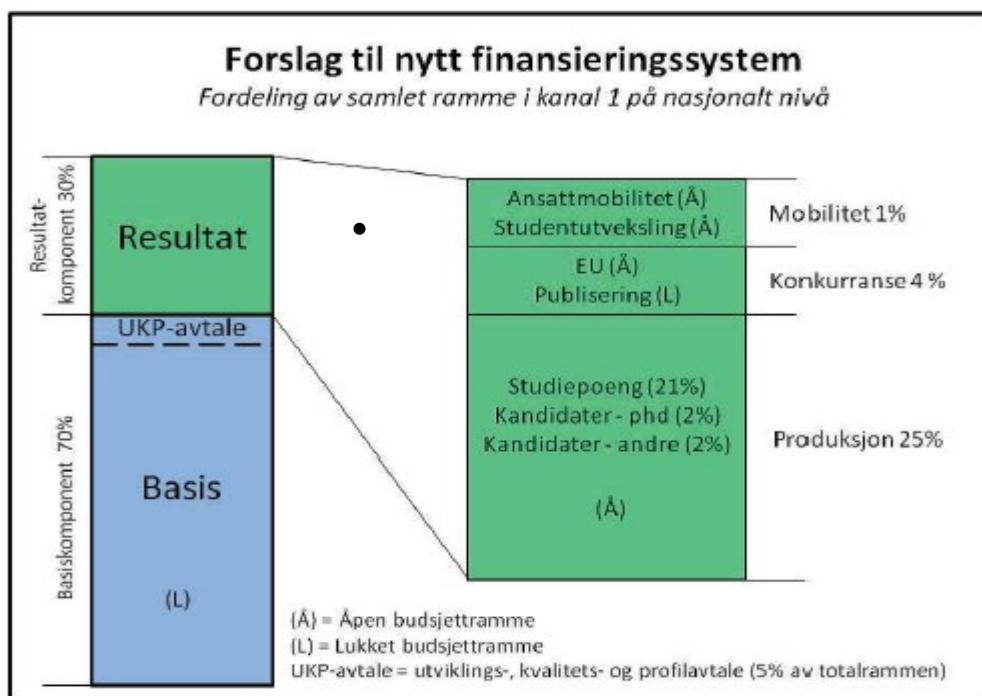




Høringsuttalelse fra Høgskolen i Hedmark (HH): Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler

Ekspertgruppen for nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler har fremlagt følgende hovedskisse:



Forslag til hovedmodell – generelle vurderinger

Overordnet vil HH gi ros til KD for å ha adressert den meget viktige problemstillingen knyttet til det samlede finansieringssystemet for sektoren. Et finansieringssystem kan ikke alene virke som et styringssystem for en sektor, men er likevel kanskje det *viktigste* enkeltelementet som grunnlag for å drive de enkelte institusjonene. Driftsmessig og strategisk.

Det er mange positive sider ved de fremlagte forslagene fra ekspertutvalget. Sterk faglig autonomi er ivarettatt gjennom å sikre en fortsatt sterk grunn-/basisbevilgning. Dette sikrer stabile og forutsigbare rammevilkår, noe som er viktig både for å oppfylle forventninger fra myndighetene, for ivarettelse av våre institusjoners samfunnsmandat, og for å utvikle institusjonene strategisk.

Høgskolen i Hedmark (HH) vil likevel peke på at fordelingen «70-30»-prosent mellom basisbevilgningen og resultatkomponentene er et *gjennomsnitt* for sektoren. Alle institusjonene ønsker seg en stor basisbevilgning som utgangspunkt i et nytt



Høgskolen i Hedmark

finansieringssystem. For mange av oss ligger vi imidlertid betydelig under snittet på 70% i basisbevilgning. I rene penger utgjør dette årlig og over f eks en 10-års periode enorme forskjeller i grunnbevilgningene mellom institusjonene. Dette også mellom institusjoner som fremstår som direkte sammenliknbare på institusjonstype, fysisk infrastruktur, geografisk plassering, utdanningstilbud, antallet studenter og antallet ansatte.

Forslaget om en åpen ramme for flere av komponentene er godt, fordi det vil bidra til at UH-institusjonene stimuleres til ekstra innsats og man sikrer god forutsigbarhet. Når rammene ikke er åpne, som for publiseringsindikatoren (pr i dag), ser man at incentivene blir stadig svakere etter hvert som hele sektoren presterer stadig bedre. Det er grenser for hvor lenge slike økonomiske insentiver kan ha effekt i retning av endret eller forsterket adferd i en ønsket retning.

Med den samme Universitets- og høgskoleloven og det samme mandatet for alle UH-institusjonene kan det argumenteres med at finansieringssystemet også må være identisk for alle institusjonene. Om loven og mandatet er identisk bør det likevel være rom for at ulike økonomiske incentiver kan ha ulik styrke for ulikt institusjonskategorier.

Alternativt kunne man innført et delvis differensiert finansieringssystem, ved at hoveddelen av finansieringssystemet var identisk men at enkelte parametere ble differensiert mellom universitetene og høgskolene. Dette både fordi høgskolene og universitetene har ulike profiler pr i dag og således ulike styrkeområder, og fordi et noe differensiert parametersett ville kunne underbygge regjeringens målsetting om å (videre)utvikle noe ulike profiler mellom UH-institusjonene.

Som ett eksempel bør etter HHs vurdering Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) ligge inne som et incentiv element - rettet inn imot institusjonenes regionale rolle og tilknytningen mot arbeids- og samfunnsliv. Dette området er pr i dag mer vektlagt blant høgskolene enn blant de gamle universitetene. Universitetene vil mer naturlig kunne fokusere på å oppnå toppmidlene i EU (ERC). Et annet økonomisk incentiv som sannsynligvis vil ha større relevans for høgskolene enn for universitetene er NFR-midlene. HH mener at dette incentivet fortsatt bør ligge inne i finansieringssystemet, i hvert fall for høgskolene. Dette vil, i så tilfelle, skape et differensiert fokus mellom universitetene og høgskolene, noe som også vil være mest ressurseffektivt for UH-sektoren, ettersom NFR-midler henger høyt for høgskolene, men samtidig er et oppnåelig mål. For universitetene vil EU-midler være et mer naturlig målepunkt. Høgskolene skal selvsagt også arbeide hardt for å få EU-tildelinger og må også være del av dette insentivet, men det er mest realistisk for universitetsmiljøer å lykkes med å oppnå særlig uttelling på ERC.

BASISBEVILGNINGEN

En sterk basisfinansiering skal bidra til å gi stabilitet og forutsigbarhet knyttet til utdanning, forskning og formidling. Den skal gi muligheter både for strategiske og langsiktige tiltak og gjøre det mulig å følge opp forventninger blant annet i «Langtidsplan for forskning og høyere utdanning». Samtidig skal basisfinansieringen bidra til at institusjonen selv kan sette i gang kvalitetsfremmende tiltak for utdanningene og styrke områder der de ser at de har særlige



Høgskolen i Hedmark

forutsetninger på forskningssiden. En forholdsvis høy andel av grunnfinansiering (basis) vil alltid være viktig med tanke på institusjonenes handlingsrom.

HH er på denne bakgrunn tilfreds med at ekspertgruppen foreslår en fortsatt sterk basisfinansiering. Uten en høy basisbevilgning vil det være krevende for de enkelte styrene å innta den strategiske rollen som de skal ha.

HH mener imidlertid at argumentasjonen for hvordan basisbevilgningen historisk sett er bygget opp, *ikke* samsvarer med det som er blitt den reelle fordelingen mellom basisbevilgningen og resultatkomponentene.

I St prp 1 (2001-2002) ble det argumentert med følgende:

"... Ved å fastsette basiskomponenten på denne måten vil institusjonene sitt særpreg, midlar til særskilte funksjoner og distriktsomsyn bli førte videre gjennom basisløyvinga. «Basiskomponenten av løyvinga for den enkelte institusjonen er m.a. eit uttrykk for ulik grad av særskilte oppgåver, av funksjoner og fagportefølje, av distriktsomsyn, institusjonsstorleik og husleigekostnader og av ulike politiske prioriteringar over tid».

Og fra ekspertutvalget (7. januar 2015) blir det argumentert med at:

«Hensikten med den langsiktige og strategiske bevilgningen er å sikre stabilitet og langsiktighet. Profil og bredde i fagtilbud, lokalleie, vedlikehold av bygningsmasse, distriktshensyn, særskilte og nasjonale oppgaver, og øremerkede rekrutteringsstillinger er viktige elementer som sier noe om hvorfor bevilgningen er som den er».

Realiteten er imidlertid at den sterkeste mekanismen for fastsettingen av basisbevilgningen *ikke* er basert på en selvstendig argumentasjon (ref sitatene over), men det faktum at denne utgjør en residual etter at resultatkomponentene er fratrasket i startåret. Alle evalueringsrapporter som har behandlet dette spørsmålet (siden innføringen av nytt finansieringssystem pr 1. jan 2003) har fastslått dette.

Med det store fokuset som er på kvalitet og kostnadseffektivitet i alle leveranser fra UH-sektoren mener vi det er påkrevd å se på hva 70% av budsjettene medgår til fremover. Fastsettingen av basisbevilgningen baserer seg på historikk 20-30 år bakover i tid. Om denne representerer et korrekt bilde av hvilke prioriteringer som er aktuelle og relevante *fremover*, setter HH spørsmålsteget ved. Ved ikke å gjøre noe forsøk på å rekonponere hvilke kostnadsbærere basisbevilgningen består av finner HH det vanskelig å forstå hvordan eier skal kunne styre/påvirke de enkelte UH-institusjonene strategisk fremover. Med manglende innsikt i sammenhengen mellom hovedkostnadsdriverne og ressursinngangen til de enkelte institusjonene, blir det tilsvarende krevende for UH-styrene å utøve sin rolle som strategisk instans ved de enkelte institusjonene.

En transparent basis vil tydeliggjøre hvilke formål bevilgningene til UH-sektoren har, og vil også gjøre det enklere å stille krav til måloppnåelse for institusjonene. En mer transparent



basisbevilgning harmonerer godt med ekspertutvalgets forslag om å innføre et avtaleelement, der utviklingsorientering, kvalitet og profil er overskriftene.

HH mener *ikke* at man må dekomponere dagens basisbevilgning i detalj. Det som er vesentlig er å rekonponere basiskomponenten *fremover i tid*. For å gjøre dette mener vi imidlertid at man bør/må se på de største kostnadsdrivende knyttet til det å drive universitetene og høgskolene. Som et minimum bør man, etter vår vurdering, gå inn å se på studentkomponenten og byggkomponenten.

Antallet studenter ved de enkelte UH-institusjonene vil være en viktig styringsparameter for eier. KD har muligheten til å regulere studenttallet ved de ulike institusjonene gjennom aktiv eierstyring. Dette vil i neste omgang påvirke ressursbruken inn imot andre tunge kostnadsdrivere: blant annet antallet ansatte og mengden bygg. Med andre ord en form for kapasitetsstyring mellom UH-institusjonene. En slik styring må i tilfelle ikke være fluktuerende år for år. Den må ligge fast over minst en 4-6 års periode.

Mot bruken av studenttallet kan det argumenteres med «overopptaket» de siste årene. Her mener HH at KD kunne tatt frem de gamle fordelingene over måltall mellom institusjonene og gjort en ny vurdering av disse tallene (fordelingen ble etablert ved innføringen av nytt finansieringssystem fra 1 jan 2003). En egen tabell over måltallene var del av «teknisk beregningshefte» («Blått hefte») hvert år frem til 2010 (eksempel fra 2009: tabell under pkt 3.3.4: «Utgangsposisjon fra 2002 korrigert for studieplassendringer til og med 2009»). Disse historiske tallene kunne vært oppgradert med de senere reguleringene i studieplasser for de enkelte institusjonene, frem til dags dato¹.

Men, istedenfor å legge de historiske tallene blindt til grunn, kunne en mer dynamisk metode vært å gjøre en avveining mellom de historiske tallene og nåværende studenttall (f eks i målt i antall produserte 60-studiepoengsekvivalenter) ved de enkelte UH-institusjonene.

Dette ville i så tilfelle bety en re-setting av basis, der institusjonene i hvert fall fikk kunnskap om hvilket studentmåltall som eier la til grunn ved oppstarten av nytt finansieringssystem. Et slikt system ville skapt transparens i forhold til det som er hovedkostnadsdriveren ved UH-institusjonene; antallet studenter. Med en slik tilnærming ville man også fått resatt, hva som er «overopptakstallene» ved hver institusjon (og disse kunne gjøres offisielle). For det antallet studenter som fortsatt ville representere «overopptak» (etter en rekalkibrering av basisbevilgningen) ville det fortsatt være slik at disse studentene ble liggende utenfor et system basert på offisielle «studentkvoter»/måltall.

HH mener videre at bygg burde ligge inne i en åpen oversikt i finansieringssystemet. De byggene som KD har godkjent avtaler på/der det er blitt gitt øremerkede bevilgninger fra KD, kunne inngått i en slik komponent. Alternativt kunne man, ved resettingen av systemet, besluttet at *alle* nåværende bygg ble lagt inn i denne nye komponenten (uavhengig av

¹ Forskerforbundet foretok denne oppdaterte beregningen i rapporten «Studieplasser på marginalen» (Skrifteserie nr 2/2011), tabell 4, side 14.



finansieringskilde) men at man fremover kun la inn nye bygg i denne komponenten der byggene hadde fått øremerket tildeling fra KD.

Annen husleie, utover KD-godkjente prosjekter, måtte i tilfelle vært holdt utenfor en slik bygg komponent. Imidlertid måtte de enkelte institusjonene fortsatt kunne prioritere innenfor sine samlede rammer, herunder byggprosjekter. Men dette ville, i så tilfelle, skje «på eget ansvar og risiko».

Gjennom transparent informasjon i et finansieringssystem, både om studentmåltall og bygg, ville man ha etablert en vesentlig sammenheng for å kunne styre den samlede utdanningskapasiteten og prioriteringen, nasjonalt. Og: skapt et godt grunnlag for strategisk dialog mellom eier og den enkelte institusjon («prinsipal» og «agent»).

HH vil peke på erfaringene med overgangen fra gammelt til nytt finansieringssystem i 2003. Her kom en rekke institusjoner uheldig ut, ved at de hadde høy produksjon i måleåret 2000 og således fikk en tilsvarende lav basisbevilgning fra oppstartsåret av, 2002/2003. Denne utgangsbalansen ble videreført inn i finansieringssystemet som et normalår. Andre institusjoner hadde lavere inngangsverdier, og fikk dermed et bedre utgangspunkt (gjennom høyere basisbevilgning). HH ber om at det tas høyde for dette når nytt finansieringssystem innføres. Det vil si at de som ved implementeringen av nytt system har inngangsverdier ut over det normale, gjennom å ha levert sterke resultater på de komponentene som regjeringen besluttet å innføre fra 1. januar 2003, ikke blir straffet for dette når nytt system innføres.

For HHs del illustreres dette bildet klart gjennom figur 6.2 i rapporten fra ekspertutvalget på side 86, «komponentene per institusjon i budsjettet for 2002. Statlige institusjoner»: HH var den statlige høgskolen som startet med den laveste basisbevilgningen. Denne situasjonen forplanter seg videre til figur 6.3 (side 87) der HH for 2015 har en basisbevilgning på 65% (kun HiL ligger lavere). Dette bildet fullføres i figur 8.2: «Bevilgning per institusjon med inndeling av komponenter basert på ny modell. Statlige institusjoner», der HH blir stående med en basisbevilgning på 60,8% (kun HiL og HiG har lavere basisbevilgning).

Avslutningsvis mener det er betenkelig at ekspertutvalget har valgt å ikke gå inn i en grundigere analyse av 65-70% av dagens og fremtidens bevilgningsramme, gitt at det i mandatet heter at "Vurderinger og anbefalinger må ta utgangspunkt i at en modell for finansiering skal kunne ligge fast i 10-15 år». Dette er et langt og avgjørende tidsperspektiv for alle institusjonene i sektoren.



RESULTATBASERTE KOMPONENTER

HH støtter forslaget fra ekspertgruppen om at det fortsatt må være et sterkt insentiv knyttet til avlagte studiepoeng, med stykkpris og åpen budsjettramme. Dette bidrar til å opprettholde omfang og tilgjengelighet på utdanninger og bidrar til at både produktivitet og kvalitet settes i fokus. Vi anser dette insentivet også til å være et viktig bidrag til regjeringens mål om at fellesskapets ressurser skal brukes mest mulig effektivt og at UH-sektoren må endre seg etter studentenes og arbeidslivets behov og etterspørsel.

HH er imidlertid *ikke* enige i at styrken på studiepoeng bør svekkes vesentlig. Rapportene, både fra ekspertutvalget og flere (inkludert NIFU/Deloitte rapporten) viser at det ikke kan påvises noen sammenheng mellom et høyt studenttall og dertil dårligere kvalitet. Det er høgskolene og de nye universitetene som er mest avhengige av denne komponenten (ettersom de gamle universitetene har en høyere basisbevilgning) og den bør derfor ikke svekkes vesentlig. Det at mange av UH-institusjonene har levert gode resultater på utdanningskomponenten, og dertil gjort seg sterkt avhengig av denne, bør ikke brukes negativt mot disse i forslaget til et nytt finansieringssystem.

Begrepet «studieplasser på marginalen» mener vi blir benyttet feil – både når det gjelder å holde dette opp imot kvalitetsdimensjonen og i forhold til arbeidsmarkedets behov. Ekspertutvalgets rapport viser at det er en god balanse i mellom det norske utdannings- og arbeidsmarkedet. Det er vanskelig å finne holdepunkter for at *færre* unge og «eldre» (ref etter- og videreutdanningsmarkedet) skal tilbys tilgang til høyere utdanning i fremtiden. Om man skal fjerne alle incentiver for «overopptak» (studenter som ikke har en basisfinansiering i bunn) betyr jo det også at antallet studieplasser som tilbys i Norge vil gå ned.

Rapporten «Hva koster en student» viser at høgskolene driver svært kostnadseffektivt. Dette har sammenheng med det NIFU/Deloitte rapporten konkluderer med - om at kostnadene for ulike utdanninger tilsvarer den rammen som institusjonene har til rådighet. Det at høgskolene produserer ett studiepoeng til en pris på ca kr 1.900 sammenliknet med universitetene som bruker kr 4.700, viser at høgskolene har tilpasset seg på en måte der de er i stand til å drive svært kostnadseffektivt. Dette gjelder både innenfor utdanning og forskning. DEA- analysen, i den årlige Tilstandsrapporten, underbygger dette bildet.

HH er *ikke* enig i at de nye finansieringskategoriene for studiepoengsproduksjon kun skal være incentiver og ikke representere noen form for kostnadsdekning. Viser her til ytterligere argumentasjon under.

HH støtter heller ikke forslaget om at det fremover ikke skal ligge inne noe grunnfinansieringselement (jf. dagens 60%) for nye studieplasser. HH mener dette vil skape en stor uforutsigbarhet i den samlede finansieringen av studieplasser. Incitamentet for å søke på nye studieplasser vil kunne bli svekket som følge av at man ikke kjenner til grunnfinansieringen på forhånd. Dette vil kunne gjøre at institusjonene blir avventende med å søke om nye studieplasser. Ved opprettingen av ny 5-årig integrert lærerutdanning, fra og med 2017, kan dette for eksempel bli en utfordring.



Det er vanskelig å forstå forslaget om at man ved opprettelse av nye studieplasser heller ikke automatisk skal knytte disse nye plassene direkte til kategorier (ref de 4 foreslåtte fagområdene).

Muligheter for tildeling av nye studieplasser gjennom konkurranse: det fremstår som uklart hvordan en slik konkurranse skal gjennomføres og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å skille mellom tilbyderne. Her vil det måtte vurderes både kvantitative og kvalitative kriterier. Prisen/kostnaden som den enkelte institusjon setter på for eksempel 100 nye studieplasser vil lett kunne sammenliknes², mens kriterier knyttet til kvalitet blir langt mer krevende å sammenlikne. Ettersom alle nyere rapporter konkluderer med at det er krevende å finne gode kvalitetsindikatorer kan pris-/kostnadsspørsmålet komme til å få en sterk vekt ved vurderingene av tilbudene fra de ulike UH-ene. Vi spør om dette i tilfelle er gunstig?

Kategorier i Utdannings-/studiepoengsindikatoren

Når det gjelder uttelling for studiepoeng knyttes disse i forslaget til fire kategorier, basert på fagområde, ikke på nivå (i dagens system ivaretas begge disse hensynene).

HH støtter *ikke* de vurderingene som legges til grunn fra ekspertutvalget. Her vektlegges insentiver heller enn kostnadsdekning, noe som medfører at institusjonenes styre og ledelse må gjøre egne, strategiske vurderinger knyttet til ressursfordeling. Tanken er god men vi tror dette er vanskelig gjennomførbart i praksis. Man snakker ikke da lengre om ressurspotter som gjelder «toppfinansieringen» av de ulike studietilbudene (strategiske pottter av ulike slag). Styrene vil måtte ta stilling til *hele* grunnfinansieringen av de enkelte studietilbudene. Vi tror dette vil igangsette store og ressurskrevende prosesser. Diskusjonen vil fort kunne dreie bort fra dagens diskusjoner om «toppfinansieringen» til spørsmålet om hele grunnfinansieringen av de enkelte studietilbudene.

For utdanningsinstitusjoner med stor andel av profesjons- og praksistunge utdanninger synes det nye forslaget å medføre en enda strammere finansiering enn pr i dag. Dette synes å gjelde spesifikt for helsefagutdanninger og lærerutdanninger. Svekket finansiering av disse utdanningene synes å stå i motsats til regjeringens målsetting om å styrke rekrutteringen til og produksjonen av disse kandidatene.

For HHs del vil forslaget til nye og lavere kategorisatser kunne svekke praksisbaserte fag (som helsefagene og lærerutdanning, herunder den nye 5-årig integrerte lærerutdanningen). De høye kostnadene knyttet til praksisgjennomføring er pr i dag en stor utfordring for HH. Med det nye forslaget ser denne utfordringen ut til å øke. HH ber om at konsekvenser av den foreslåtte omlegging vurderes nøye.

For å kunne finansiere tunge profesjonsutdanninger (som kan få en svekket finansiering med nytt forslag) vil institusjonene fremover bli enda mer avhengige av å generere inntekter

² Utfordringen med økonomiske kalkyler er uansett at disse vil kunne gjøres på vidt forskjellige måter og innebære ulike grad av kryssfinansiering. Konkurranse på pris/kostnad kan derved åpne for betydelige «spilleffekter».



Høgskolen i Hedmark

gjennom studiepoengskomponenten, knyttet til *andre*, og *rimeligere* utdanninger. Med nytt forslag der studiepoengsinsentivet generelt svekkes, vil muligheten til kryssfinansiering svekkes tilsvarende. Dette mener vi er uheldig for den samlede dynamikken i et finansieringssystem og følgelig den samlede finanseringen av institusjonene. Vi mener at den foreslåtte omleggingen kan medføre mindre robuste utdanninger på flere områder.

Modellens reduksjon fra 6 til 4 kategorier:

Dagens stykkpris satser og nye foreslåtte satser:

Kategori	Dagens 60%	Dagens 40%	Ny 40%
Kategori A/Fagomr 4	218 000	145 000	112 000
Kategori B/Fagomr 3	163 000	111 000	58 000
Kategori C/Fagomr 2	112 000	73 000	44 000
Kategori D/Fagomr 1	79 000	53 000	32 000
Kategori E/Fagomr	67 000	44 000	
Kategori F/Fagomr	55 000	36 000	

Forenklet modell, ettersom fagområde 1-4 vil ha glidende overganger mellom dagens 6-inndelte A-F kategorier.

Det har siden innføringen i 2003 vært diskutert innretningen på dagens utdanningskomponent. Flere og flere av UH-institusjonene har i perioden tilpasset seg de samme satsene i sin interne budsjettfordeling, med tilsvarende stykkprissatser som KD har gitt til de ulike utdanningskategoriene. At dette har vært en naturlig utvikling og tilpasning, understøttes blant annet av Vagstad-rapporten fra 2007. Som det heter i rapporten:

"...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".

"Insentiver som ikke føres ned til dem som faktisk tar beslutningene, er et slag i luften. Trass i at institusjonene har en viss selvstyrringsrett, må en derfor vente seg et press for at insentivene i finansieringssystemet nedføres".

I den samme perioden har KD argumentert for at de 6 fastlagte kategoriene ikke må oppfattes som korrekte kostnadsanslag på de ulike utdanningskategoriene. KD har derfor argumentert for at institusjonene selv bør lage sine egne interne stykkprissatser, uavhengig av de satsene som har ligget i dagens finansieringssystem.

HH mener det kan argumenteres for at det er risikabelt å ha satser som i hovedsak kun skal ha en insentiv rolle (og ingen form for fullfinansiering-/kostnadsdekningsrolle). Å argumentere med at de nye satsene vil tydeliggjøre at en her ikke snakker om kostnadsdekning men kun et incitament, vil etter vår vurdering vanskeliggjøre den økonomiske styringen langt mer enn pr i dag.



Høgskolen i Hedmark

Rapporten fra ekspertutvalget viser godt at det er svært vanskelig å fastsette en «korrekt» pris på de ulike utdanningene. Ref NIFU/Deloitte-utredningen på dette spørsmålet (som i stor grad viser at kostnadene for de ulike utdanningene er en direkte funksjon av den rammen den enkelte utdanningen har fått tildelt).

Sitater:

"Hva et studium eller et museum koster, avhenger i første rekke av hvilke ressurser som er stilt til rådighet for undervisnings- og forskningsvirksomhetene".

"Fag- og forskningsmiljøene i sektoren prøver ikke nødvendigvis å levere forskning, undervisning eller støttetjenester på den mest mulig kostnadseffektive måten. Hovedprioriteten ligger i å etablere gode fagmiljøer, gode støttefunksjoner og gode undervisningstilbud".

"Analysen bør altså ikke leses som en prisliste for hva ulike studier koster eller hva forskning koster, men derimot som en fremstilling av hva slags ressurser som institusjonene har valgt å bruke på for eksempel støtte- og støttestrukturer eller språkstudier".

Videre vises det til hvilke utfordringer en har hatt i Danmark med å gjennomføre Activity Based Costing-analyser i et forsøk på å fange kostnadsbildet for de enkelte utdanningene. Dette har både vært meget kostnadskrevende og gitt få anvendbare resultater for sektoren.

På denne bakgrunnen er det for oss overraskende at ekspertgruppen konkluderer med at hver enkelt UH-institusjon selv kan kalkulere de «korrekte» satsene for de ulike utdanningene. Mot dette vil vi anføre at de enkelte utdanningsinstitusjonene vil få store utfordringer med å gjennomføre denne typen kostnadskartlegging. Videre finnes det som kjent ingen «korrekt» pris for en utdanning. Med innføringen av kun insentivbaserte satser, som nå foreslått (og som ikke skal kunne oppfattes som noe i nærheten av kostnadsdekkende for de variable kostnadene) vil man kunne få en situasjon med «evige beregninger» og stor grad av forhandlingsbasert økonomistyring internt i de enkelte UH-institusjonene og på tvers av UH-institusjonene. For grunnskolelærerutdanning vil man for eksempel kunne få 19 ulike kalkyler i landet.

Dagens satser kan sikkert kritiseres for ikke å være fullgode men de utgjør i hvert fall en grei referanse innad i den enkelte UH-institusjon og i dialogen/sammenlikningen på tvers av UH-institusjonene. Med dagens satser har hele sektoren tilpasset seg stykkprisene. Ikke blindt, men tilpasset. Alle/de fleste benytter dagens stykkpriser i en kombinasjon med andre budsjettmekanismer. For eksempel er det ikke uvanlig at man kun viderefører 75-80% av studiepoengsinsentivet ut til utdanningsområdene. Resterende benyttes som strategiske pottter og/eller til å dekke andre faste kostnader. Videre benytter alle institusjonene basisbevilgningen med ulike typer særkostnadspotter og strategiske pottter for å bygge en samlet finansieringspakke inn imot de ulike utdanningene.



Fra eiers ståsted kan det argumenteres med at dagens stykkprissystem gir uintenderte effekter ved at en del institusjoner hevder at egne utdanninger er plassert i «feil kategori» og/eller er generelt underbudsjettet. Dette problemet er vanskelig å unngå i budsjetteringen av «tjenester/produkter» der det ikke finnes et betalende marked (basert på konkurranse). Uten et betalende marked vil en aldri kunne sette «korrekt» pris. Spørsmålet er snarere om man vil håndtere denne problemstillingen på *nasjonalt nivå* versus *lokalt nivå*. HH vil argumentere for at transaksjonskostnadene ved å la disse problemstillingene bli adressert lokalt er større enn å jobbe med- og håndtere disse problemstillingene nasjonalt.

Ekspertutvalget argumenterer mange steder med viktigheten av forutsigbarhet og transparens i et finansieringssystem. Med forslaget til ny, 4-delt stykkprissats, mener HH at det foreslåtte systemet blir mindre forutsigbarhet og transparent enn dagens system. Problemstillingen knyttet til reguleringen av studieplasser, med tilhørende finansiering, vil fremstå som langt mer uklar enn pr i dag. Det er mulig at KD vil argumentere for at det uansett *ikke* vil komme mange friske studieplasser til UH-sektoren fremover (grunnet lavere ungdomskull mv). Problemstillingen vil like fullt være aktuell ved eventuell nedtrekk av studieplasser og ved eventuell omfordeling av studieplasser. I begge tilfeller må en ha spilleregler for hvilken pris som skal settes på den enkelte studieplass.

Eier kan videre argumenteres med at man ikke både kan beholde dagens stykkprissatser og samtidig innføre en kandidatsats for BA og MA (som ekspertutvalget har foreslått). Et alternativ kan være å nedregulere dagens satser (men beholde dagens 60% og 40% andelsmodellen) tilsvarende som den beregnede utdelingen på kandidatproduksjonen. Derved vil en også ha et logisk referanseutgangspunkt for fastsettingen av nye satser. Endringen vil ikke kunne oppfattes som dramatisk sammenliknet med dagens modell. Kun med den forskjell at deler at utbetalingen flyttes mot sluttproduktet (ferdig kandidat).

Ideelt sett mener HH at dagens 6-delte stykkprissats burde vært beholdt (innrettet både mot fagområde og nivå, som i dag) og at man i tillegg la inn kandidat insentivet. Den samlede utdelingen på Utdanningsinsentivet ville derved økt. Med dette alternativet ville man imidlertid kunne adressere flere spørsmål, blant annet: kunne man satt satsene på fullførte kandidater (kr 10.000 og kr 30.000) noe lavere? Og/eller kunne man koblet kandidat insentivet kun til noen færre, særlig prioriterte utdanninger? Og/eller kunne styrkingen av utdanningsinsentivet komme istedenfor andre foreslåtte insentiver?

Med det store og viktige fokuset på utdanningskvalitet mener vi at alternativet med å *styrke* utdanningsinsentivet burde ligget inne som én av analysene fra ekspertutvalget.

HH vil anbefale at KD vurderer i et kost/nytte-perspektiv fordelene og ulempene knyttet til dagens stykkpriser og tilsvarende for de foreslåtte nye stykkprissatsene fra ekspertutvalget. Sett fra HHs synsvinkel mener vi at dagens stykkpriskategorisering (inkludert 60-40% andelene) har langt flere fordeler enn ulemper.



Kandidater (BA og MA)

Forslaget om at uteksaminerte kandidater skal innføres som en indikator, kan fungere som et insitament for å bedre oppfølging av studentene for å sikre gjennomføring på normert tid. Forutsetningen for at dette insitamentet skal virke, er imidlertid at det også følges opp gjennom tildeling direkte til studentene fra Lånekassen, for fullføring av grader. Tidligere undersøkelser gjennomført av NIFU viser at studenter som slutter eller bytter studiested gjør det av grunner som er utenfor UH-institusjonenes kontroll. Samtidig viste studiebarometeret både for 2013 og for 2014 at det studentene gjennomgående var minst fornøyd med, var veiledning og oppfølging fra studiestedet. Således kan insentiver knyttet opp imot tettere oppfølging av studentene, være klokt.

Å gi belønning til uteksaminerte kandidater, kan imidlertid føre til at institusjonene «holder på» studentene. Forslaget kan dermed virke som et dissintensiv for samarbeid mellom institusjoner. Det kan i tillegg til å gå utover studentenes mulighet til mobilitet, også gå ut over samfunnets behov for sammensatt kompetanse.

Videre bør det vurderes hva uttellingen (på kr 10 000 til bachelorkandidater og 30 000 til masterkandidater) vil bety for 5-årige integrerte utdanningsløp.

Ekspertutvalget argumenterer for at et kandidatinsentiv vil redusere institusjonenes nåværende incentiv til å ha mange studenter, uten å avlegge grader. HH stiller seg tvilende til at dette argumentet er helt gyldig. Ved egen institusjon brukes mye ressurser på å sikre at flest mulig fullfører sine studieløp. Blant annet har vi hatt egne oppfølgingsprogrammer for våre lærerstudenter for å sikre at flest mulig at disse fullfører sine studieløp.

Om en i sterkere grad legger økonomiske insentiver til grunn fremfor samfunnsmandatet UH-institusjonene har, vil dette kunne føre til et fokus på å gjøre en ekstrainsats for noen få i det siste studieåret, fremfor det jevne arbeidet overfor alle årskull. Det krever stor ressursbruk gjennom hele utdanningsløpet for å få studentene til å lykkes med å fullføre sine gradsløp. Denne ressursbruken vil uansett langt overstige de økonomiske insentivene som nå er foreslått for fullførte grader. HH ser en fare i at utdanningsinstitusjonene blir økonomisk nyttekalkulerende på et område som ikke bør drives av økonomiske insentiver, men av det samfunnsmandatet de er gitt av regjeringen. For alle UH-institusjonene ligger det et klart oppdrag i å jobbe for at studentene lykkes, herunder fullfører sine gradsløp.

HH er bekymret for de utdanningene som ikke gir kandidatgrad (årsstudier og Etter- og videreutdanningstilbud). Disse utdanningene ser ut til å få en dårligere finansiering fremover, samtidig som slike tilbud er en viktig del av samfunnsoppdraget om å bidra til livslang læring, jf. også det nye sektormål 3: «God tilgang til utdanning».

Om kandidatproduksjon innføres som en indikator må det ikke bli slik at det «lønner seg» å ha få kandidater i måleåret («baseline»). Det må derfor legges opp til for eksempel et 3 årige gjennomsnitt i innføringsåret.



PhD-kandidater

Ekspertutvalget foreslår en egen kategori for produksjon av doktorgradskandidater som erstatter uttelling for slik kandidatproduksjon i dagens resultatbaserte omfordeling (RBO). Uttellingen videreføres på dagens nivå, men med stykkpris og åpen budsjettamme. HH støtter forslaget fra ekspertutvalget.

Vi støtter også forslaget om at det for avlagte doktorgrader fortsatt skal gis 20 % uttelling til samarbeidsinstitusjon, dersom stipendiaten er ansatt på en annen UH-institusjon enn gradsgivende institusjon.

Utteksling/mobilitet og EU

Norge henger etter sammenlignbare land på området internasjonalisering. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt økonomiske insentiver har direkte effekt på dette området. Alle institusjonene må uansett ha en aktiv internasjonaliseringsstrategi. Økningen av de økonomiske insentivene på dette området bør i tilfelle gjøres i sammenheng med andre virkemidler, for eksempel gjennom Tildelingsbrevet og den foreslåtte Avtalekomponenten.

HH merker seg forslaget om å videreføre og styrke indikatoren for utvekslingsstudenter som har utenlandsopphold, på minst tre måneder, med tilleggssats per utreisende student som utveksler i regi av en Erasmus+ avtale. Vi støtter forslaget fra ekspertgruppen.

Tilleggssatsen på kr 4000 per utreisende student som utveksler i regi av Erasmus+ avtaler styrker incentivet for økt mobilitet. Dette støttes, men vi stiller spørsmål ved at omfanget må være på minimum *tre måneder* for at mobilitet skal gjøres tellende i finansieringssystemet. Dette vil blant annet innebære at mange profesjonsutdanningers praksisperioder faller utenfor, noe vi mener vil være uheldig. Vi foreslår å redusere utvekslingsperioder som gjøres tellende til *2 – 2,5 måneder*³.

Generelt gjenstår uansett den samme utfordringen som pr i dag; avgivende institusjon taper studiepoengsproduksjon for den perioden studentene er i utlandet. Å kompensere for dette økonomiske tapet krever høyere insentiver enn de som ekspertutvalget har foreslått. Fra et rent økonomisk ståsted lønner det seg å ta mange studenter *inn*, men ikke å sende mange *ut*.

Når det gjelder forslaget til en indikator for ansattmobilitet blant yngre forskere som har utenlandsopphold på minst fem måneder, stiller vi spørsmål ved om midlene som er tenkt avsatt til dette har et slikt omfang at det vil fungere som et reelt insentiv. I utgangspunktet er vi i tvil om vi skal gi støtte til forslaget, og om det heller burde vært vurdert å bytte ut dette insentivet med andre indikatorer (eks BOA og opprettholdelsen av NFR-komponenten).

³ Erasmus stipend ved praksisopphold/praksisstudier i Europa er, så vidt HH er kjent med, gjeldende for opphold fra og med 2 måneder.



EU

HH støttet stykkpris og åpen ramme. Vi støtter også at alle EU-midler gis uttelling, også for utdannings- og regionale prosjekter (inkludert Interreg prosjekter). Dette vil kunne bidra til å øke det internasjonale samarbeidet og det vil gi institusjonene økt forutsigbarhet, ettersom de i dag ikke vet hvor mye de vil motta i RBO for en gitt sum fra EU.

HH har ikke vurdert om styrkeforholdet 1:2 er «riktig» forhold for ERC. Uten å si noe om styrkeforholdet, støtter vi at det gis en høyere sats til ERC. At de tyngste UH-institusjonene fortsatt gis sterke insentiver til å fortsette satsingen mot å vinne EUs mest «prestisjefylte» midler, oppfattes som rett fokus.

HH mener imidlertid at det også kan anlegges et noe kritisk blikk på forslaget om å øke de økonomiske insentivene vesentlig rettet inn imot arbeidet med å skaffe EU-midler. På den ene side vil en avtalt stykkpris (åpen ramme) kunne gi økt forutsigbarhet i finansieringen og derved gi en sterkere motivasjon for en slik satsing. For alle. HH mener imidlertid at, uten en dekomponering av basisbevilgningen, vil det vil for enkelte institusjoner ligge en form for dobbeltfinansiering ved høye satser for dette formålet. Enkelte institusjoner har fått muliggjort denne satsingen i sin basisfinansiering over tid og vi mener at KD således kunne ha benyttet styringsdialogene og «Avtaleprinsippet» til å kreve økte resultater på dette området fremfor å gi ytterligere finansieringsinsentiver til dette formålet.

Publiseringsindikatoren

HH støtter forslaget om å opprettholde to nivå i publiseringsmodellen. Vi støtter at publikasjoner på nivå 2 gis høyere uttelling enn på nivå 1, men vi støtter ikke ekspertutvalgets forslag om å innføre publiseringspoeng i enda en kategori, for særlig anerkjente tidsskrift.

Dette er det eneste insentivet som foreslås med lukket ramme. HH mener at også her bør det arbeides for å gi åpen ramme. Grunnen er at en åpen stykkpris vil gi bedre forutsigbarhet. Vi anser ikke (som ekspertutvalget er bekymret for) at det er en fare for at innføringen av en åpen nivå 2-ramme vil medføre en stor utgiftsvekst her. HH anbefaler en åpen nivå 2 fremfor et alternativ med tre nivå i publiseringsmodellen⁴.

⁴ Open Access: det er knyttet utfordringer til at det foreløpig er svært få nivå-2 Open Access tidsskrifter.



Sampublisering

HH er enig i at sampublisering bør gis høyere uttelling. Vi ser samtidig at det er utfordrende å lage en god modell for dette, og også at det er ulike tradisjoner innen ulike fagfelt.

Den foreslåtte modellen er komplisert. HH mener at det bør utredes en enklere modell, der uheldige sider ved foreslått modell søkes unngått. Et eksempel på dette er spørsmålet om hvordan mange samforfattere fra én og samme forskningsgruppe eller institusjon skal håndteres. En vurdering bør være knyttet til om det er samarbeid som er det viktige, eller om poenget er å gå utover egen forskningsgruppe, egen institusjon eller internasjonalt.

HH mener generelt sett at publikasjonspoengene bare bør deles på *norske adresser*. Alternativt at man innfører en multiplikator (f eks x 2) i de tilfellene der sampublisering skjer med utenlandske forskere.

Vi tror bruken av en kvadratformel blir for komplisert.

HH mener videre at det er fare for at forslaget fra ekspertutvalget tydelig vil favorisere noen fagområder framfor andre. Det er en langt sterkere tradisjon for bruk av medforfattere innen de naturvitenskapelige fagene og medisin enn innenfor for eksempel humaniora og de samfunnsvitenskapelige fagene. Etter vår erfaring er også terskelen for å medregne medforfattere lavere innen de naturvitenskapelige fagene.

Med det nye beregningssystemet gir man, slik vi vurderer det, et ekstra insentiv for bestemte fagområder (ref naturvitenskapene). I tillegg kommer ekstragevinstene man får for å være nærmest "automatisk" medforfatter på artikler til stipendiater og post-doc'er i naturvitenskapelige fag og innen medisin. Terskelen for slikt medforfatterskap er, etter vår vurdering, høyere for stipendiater innen humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag.

Man kan tenke seg at incentivene vil endre praksisen her. For eksempel er det slik i dag at komiteer som vurderer opprykk til professor innen humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag legger, i motsetning til mange naturvitenskapelige fag, stor vekt på at en andel av artiklene skal være eneforfattede, noe som ventelig vil føre til at humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag får færre poeng framover.

Vi frykter, med forslaget fra ekspertutvalget, de negative effektene for de humanistiske og samfunnsvitenskapelige fagene.



ANDRE RESULTATINDIKATORER SOM HAR VÆRT VURDERT

Under dette punktet finner vi særlig grunn til å omtale BOA. Vi finner omtalen av denne komponenten noe underlig i ekspertutvalgets rapport: «den kan stimulere strategisk svake institusjoner til å løpe i alle retninger etter eksterne penger» og «...en større fare for at BOA-prosjekter tilfaller de institusjonene som er best til å markedsføre seg, heller enn de som er best på kvalitet».

HH mener at ekspertutvalget heller burde gitt honnør til de institusjonene som har utviklet dette området til å bli et viktig felt, både for arbeids- og næringslivet i regionen og for faglig profilering og økt kvalitet til tilbudene som gis. Holder ikke disse tilbudene faglig kvalitet, så forsvinner de av seg selv. En slik omtale av BOA står også i motstrid til andre virkemidler, som RSA, måleindikatorer for kontakt med arbeids- og næringsliv og forventninger til inntjening for UH-institusjonene (jf. nasjonal styringsparameter på området). Denne indikatoren viser etter vår vurdering samfunnsrelevans, og vil, ved å bli inkludert i finansieringssystemet, gi større bredde i insentivstrukturen.

En egen BOA-indikator vil også stimulere UH-institusjonene til å «gjøre kaka større for hele sektoren». At denne indikatoren ikke er like aktuell for alle UH-institusjonene bør ikke benyttes som noe motargument. Denne problemstillingen gjelder i så tilfelle også for andre foreslåtte indikatorer i ekspertutvalgets anbefaling. For eksempel vil bare et fåtall institusjoner kunne ha ambisjoner om å tiltrekke seg ERC-midler. Det bør heller ikke brukes som noe motargument mot denne indikatoren at «den ikke dekker hele samarbeidsflaten mot samfunns- og arbeidsliv» (uttalt av ekspertutvalgets leder på høringskonferansen 2.2 i Oslo). Dette gjelder likt for alle øvrige foreslåtte indikatorer i finansieringssystemet. Sist, vil HH argumentere for at denne indikatoren allerede finnes i dagens MRS-system og virksomhetenes regnskap og denne vil således ikke medføre ekstra kostnader å fremskaffe.

Avtaler

HH støtter at finansieringsmodellen kan benyttes til å gi mer oppmerksomhet til institusjonenes ulike særtrekk, og at det gjennom en Avtalekomponent kan utvikles mer målrettede forventninger til alle institusjonene.

Noen sider ved forslaget er imidlertid uklart for oss; det står blant annet at Avtalen kun skal omfatte deler av virksomheten, mens de tre områdene som Avtalen skal omfatte (Kvalitet, Samspill med samfunns- og næringsliv og Institusjonens profil), omfatter alle sider ved virksomhetens aktiviteter.

HH støtter *ikke* den foreslåtte modellen for hvordan slike kontrakter skal evalueres. Ekspertgruppens forslag vil lett føre til økt byråkrati, økt tidstyveri samt at institusjoner som NFR og NOKUT får dobbeltroller. Spørsmålet er om ikke de tiltenkte rollene til NOKUT og NFR i realiteten blir styrende for de strategiske deler av institusjonenes faglige arbeid. NOKUT kan i så fall en dobbel (trippel) rolle, ettersom de både skal både inn i styringen av institusjonene (Avtalene), fungere rådgivende overfor institusjonene og også være tilsynsmyndighet. Forskningsrådet tildeler midler til institusjonene, og vil også lett få en



dobbeltrolle.

I tillegg til at forslaget om evalueringsregimer virker omfattende og komplisert, tror vi også at det blir utfordrende å lage gode ordninger for hvordan måloppnåelsen faktisk skal evalueres.

Dersom tildelingen av nye studieplasser kommer inn som ett element under de nye avtalene: KD har allerede i dag styringsmuligheter i å omfordele studieplasser ved underutnyttelse/stor etterspørsel. Denne styringsmuligheten utnyttes pr i dag i liten grad. For å kunne videreutvikle den enkelte institusjons profil, bør det være en langsiktighet i tildeling av nye studieplasser (eventuelt ved omfordeling) siden det tar tid å bygge opp/ned studier (eksempelvis femårig lærerutdanning og dimensjoneringen av denne).

HH mener at dagens styringsmuligheter, blant annet gjennom Etatsstyringen og Tildelingsbrevet/budsjettildelingene, kan utnyttes på bedre måter enn det som gjøres i dag. Vi synes ideen om mer målrettede forventninger til den enkelte utdanningsinstitusjon er god, men mener at dette bør realiseres gjennom allerede etablerte styringsmuligheter, for å unngå store ressurser til iverksetting av enda et nytt tiltak. Innføringen av en eget Avtale komponent kan bli meget ressurskrevende, for eier/oppdragsgiver og for de enkelte institusjonene. Forslaget kan stå i motsetning til mandatpunktet om at «modellen for finansiering skal fremme effektiv forvaltning».

Dersom det blir besluttet å innføre et Avtaleelement (som del av basisbevilgningen) mener HH at institusjonene selv må få bidra i samtaler om utforming av forventningene de blir stilt overfor. Dette både for å sikre at det er omforent forståelse for disse forventningene, og for å sikre at både myndighetene og UH-institusjonene trekker i samme retning. Ambisjonsnivået må settes i en dialog mellom KD og den enkelte institusjons styre og daglige ledelse.

Det er videre viktig at det, allerede ved avtaleinngåelsen, klargjøres hvilke evalueringskriterier som legges til grunn. Dette for å sikre legitimitet og forutsigbarhet, ettersom det er store beløp som settes i spill. Sammenliknet med de midlene som de siste årene har blitt benyttet gjennom «SAK» ordningen for å iverksette strategiske tiltak innen og mellom UH-institusjonene, så utgjør den foreslåtte Avtale komponenten enorme ressurser (kr 1,0 - 1,5 mrd innenfor kapittel 260, post 50), midler som over tid kan bli omfordelt mellom institusjonene. Dette virkemidlet er således veldig mye kraftigere enn SAK-virkemidlet som regjeringen har benyttet gjennom de senere årene for å endre innretningen i sektoren.

HH vil peke på en annen utfordring. De institusjonene som allerede fra starten av har den høyeste andelen basisbevilgning vil ha bedre forutsetninger for å kunne oppfylle målsettinger, fastlagt i en Avtalekomponent, sammenliknet med de institusjonene som har lavere basisandel av sin samlede ramme. En viss grad av dekomponering av basisbevilgninger ville sannsynligvis ha gitt økt innsikt i institusjonenes grunnlag for å inngå og oppfylle avtaler.



Konkurransarenaer

Når det gjelder ekspertutvalgets anbefalinger, støtter HH forslagene om at det i regi av NFR skal stimuleres til eksellens, at det gis mer til FriPro, men også at midlene og insentivene knyttet til profesjonsforskning styrkes. HH støtter videre ekspertutvalgets synspunkt om at det *ikke* skal overføres midler fra UH-institusjonenes grunnbevilgninger til nasjonale konkurransarenaer.

NFR må fortsatt være en arena for kvalitet, men også for å utvikle kvalitet og finansiere forskning som kan *bli* eksellent og som kan videreutvikles til etter hvert å bli EU-søknader. Det er viktig å ruste fagmiljøer som er under oppbygging, først til å delta på nasjonale konkurransarenaer, og deretter til å delta internasjonalt. De beste fagmiljøene bør i større grad søke EU enn Forskningsrådet. Vi mener at NFR bør ha en mer aktiv rolle i en slik utvikling enn hva de har i dag.

NFR-komponenten er tatt ut i anbefalingen fra ekspertutvalget. HH støtter *ikke* dette forslaget. Fjerning av insentiver rettet inn imot NFR-prosjekter vil bevege flere mot å søke EU-midler. Det er på den ene siden bra men det kan også bevege fagmiljøer bort ifra det som det forskes på pr i dag. Selv om det er viktig å hente ut mer penger fra EU, er det også viktig å beholde forskningsområdene som er viktige for oss nasjonalt, og som ikke nødvendigvis er like viktige for EU (f.eks. humanistisk forskning, profesjonsforskning for helse og utdanning). Fjerning av NFR-indikatoren kan bety at viktig, men særnorsk forskning vil kunne få dårligere kår.

NFR virkemiddelportefølje er pr i dag i stor grad rettet inn mot universiteter med stor grunnforskningsaktivitet og institusjoner med tunge teknologi- og realfagsmiljøer. I 2013 mottok de statlige høgskolene kun kr 158 mill fra NFR, mens universitetene mottok til sammen kr 1,75 mrd.

HH mener, uavhengig av hva som blir konkuransen på eventuelle NFR-insentiver i nytt finansieringssystem, at NFR bør øke andelen av programmer og fagområder som treffer høgskolenes fagprofil og samfunnsoppdrag. Dette vil være viktig for å opprettholde og styrke høgskolenes rammebetingelser for forskning. Det er i høgskolene fortsatt et stort potensiale for vekst i forskningen. Man bør ikke, for denne institusjonskategorien, innsnevre dagens finansieringsinsentiver rettet inn imot å vinne NFR-prosjekter.

Vedlegg

Vedlegg 1 – de som startet med lav basisbevilgning i 2003 får også lav basisbevilgning i 2016

Vedlegg fra Høgskolen i Hedmark: De som startet med lav basisbevilgning i 2003 får også lav basisbevilgning i 2016

Fordelingen mellom resultatkomponentene og basiskomponenten varierer mye mellom UH-institusjonene

Forslaget fra ekspertgruppen for nytt finansieringssystem påpeker at de ikke foreslår noen revolusjon av dagens system, snarere en justering av dette. Ref side 11 i rapporten: «Ekspertgruppens vurdering er at dagens finansieringsmodell og finansieringssystem fungerer såpass bra at det ikke er behov for en full omlegging. I stedet foreslår gruppen å videreutvikle og forbedre dagens finansieringssystem».

For mange institusjoner kan dette komme til å stemme, men for Høgskolen i Hedmark (HH) kan nytt system innebære at vi kommer dårlig ut - av den årsak at vi har scoret høyt på resultatparameterne i dagens finansieringssystem.

Da dagens finansieringssystem ble innført, med full virkning fra 1. jan 2003 (ref St prp nr 1 (2002-2003)) het det blant annet at finansieringssystemet hadde som hovedmål å:

- Belønne kvalitet i utdanning og forskning
- Fremme omstillingsevne og raskere tilpasning av studieprofilen
- Stimulere til bedre samarbeid med samfunns- og arbeidsliv.

På disse målekriteriene har HH lyktes svært godt gjennom disse siste 12 årene. Med den følge at vi har en atypisk fordeling av våre budsjettmidler. Mens sektoren i gjennomsnitt nå har en grunnbevilgning på 70% (65% om man trekker ut den foreslåtte avtalekomponenten på 5%) ligger HH på under 60% (57%) i grunnbevilgning, ref figur 6.2, side 86.

Av figur 6.2 ser man at HH var den statlige høgskolen som fikk *lavest* grunnbevilgning ved innføringen av finansieringssystemet (fra 1 jan 2003).

Begrunnelsene for basiskomponenten

Følgende var begrunnelsen for grunnbevilgningen da det nye finansieringssystemet ble innført, ref St prp nr 1 (2002-2003) der det het:

“... Ved å fastsette basiskomponenten på denne måten vil institusjonane sitt særpreg, midlar til særskilde funksjonar og distriktsomsyn bli førte vidare gjennom basisløyvinga. Basiskomponenten av løyvinga for den enkelte institusjonen er m.a. eit uttrykk for ulik grad av særskilde oppgåver, av funksjonar og fagportefølje, av distriktsomsyn, institusjonsstorleik og husleigekostnader og av ulike politiske prioriteringar over tid...

I Stortingets spørretime vinteren 2009 utdypet statsråd Tora Aasland (SV) dette overfor stortingsrepresentant Lånke (Krf) med å si at: *“bevilgningene til institusjonene skal dekke en rekke aktiviteter og utgifter, og kostnadsvariasjonene i sektoren er store. Av andre faktorer som må tas i betraktning kan nevnes; bredden på studieporteføljen, omfang på*

forskningsaktiviteten, husleiekostnader, desentraliserte tilbud, geografisk beliggenhet og størrelse”.

Ifølge regjeringen skulle grunn-/basisbevilgningen være stabil og forutsigbar – den skulle ivareta behovet for stabile rammebetingelser og legge grunnlaget for langsiktig planlegging for institusjonene. *Ref Rapport 2008-133, Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, Econ Pöyry, desember 2008.*

Det er vanskelig å se, hvordan en ut i fra ovennevnte argumentasjon, kan konkludere med at HH skulle ha den laveste basiskomponent-andelen av alle statlige høyskoler, ved oppstarten av finansieringssystemet i 2003, ref figur 6.2 («Komponentene per institusjon i budsjettet for 2002. Statlige institusjoner»).

Konsekvensene for produktive institusjoner

En ekspertgruppe fra Universitet i Bergen («Vagstad utvalget») fastslo følgende i 2007:

”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)”.

På side 87 i ekspertutvalgets rapport (figur 6.3) ser man at de har satt opp den tilsvarende fordelingen mellom basis bevilgningen («langsiktig og strategisk bevilgning») og resultatkomponentene – nå *oppdatert til 2015*. Igjen ser man et bilde av at HH er én av de institusjonene som scorer høyest på resultatkomponentene (33%) og derved ender ut med lavest grunnbevilgning, 65% (kun Høgskolen i Lillehammer er lavere med 64%, blant de statlige høyskolene).

På side 146 i rapporten (figur 8.2) har ekspert utvalget simulert hvilken fordeling som vil gjelde ved innføringen av nytt finansieringssystem. Her ser man at HH kommer ut med kun 60,8% i grunnbevilgning. Det betyr at HH er blant de institusjonene som scorer høyest i sektoren på resultatkomponentene. MEN: altså med den negative følge at det nå kan se ut til at vi havner ut med én av de laveste grunnbevilgningene blant de statlige høyskolene.

Denne fordelingen, mellom de resultatbaserte komponentene og basisbevilgningen, skyldes for øvrig ikke et overopptak av studenter ved HH (slik at forholdet mellom basisbevilgningen og de resultat baserte komponentene automatisk ble forskjøvet). I hele perioden, siden 1 jan 2003, har HH ligget under snittet for sektoren på «studenter på marginalen».

Utfordringen med lav basiskomponent

For de av institusjonene som starter opp fra 1. jan 2016 med en fordeling mellom resultatkomponentene og basiskomponenten som her beskrevet står man overfor store utfordringer fremover. På samme måten som ved oppstarten av nytt finansieringssystem 1 jan 2003, vil institusjoner som HH blir langt mer avhengig av resultatkomponentene enn de som starter med en posisjon med høy basisbevilgning og tilsvarende lavere resultat komponenter.

Som det heter i rapporten fra ekspertutvalget (side 141-142):

«Budsjettnivå i innføringsåret vil deretter bli et grunnlagsår for fordeling etter ny modell, som i det samme budsjettet presenteres med ulike komponenter innenfor gjeldende budsjettramme for den enkelte institusjon. Justeringer mellom de ulike komponentene kalibreres mot basiskomponenten. For institusjoner der resultatelementene totalt utgjør en større andel enn i dagens bevilgning, vil dette innebære en redusert basiskomponent. For institusjoner der de utgjør mindre, vil basiskomponenten bli tilsvarende større».

Litt sjablongmessig kan man si at dette betyr at ekspertgruppen legger følgende logikk til grunn: de som er gode på resultatoppgåelse pr i dag har ikke behov for en like høy basis bevilgning som de institusjonene som ikke har lyktes like godt med resultatoppgåelse.

Faren med å ha budsjetter med lav andel grunn-/basisbevilgning (og derved høy avhengighet av resultatoppgåelse) vises godt blant annet med følgende sitat fra rapporten (side 149):

«I årene framover vil ungdomskullene bli relativt mindre, noe som på sikt kan gi konsekvenser for finansieringen av UH-sektoren. Med svakere rekrutteringsgrunnlag til høyere utdanning kan institusjonenes bevilgninger risikere å gå ned, som følge av lavere produksjon av studiepoeng og kandidater enn tidligere».

Dette vil naturlig nok ramme hardest de som er mest avhengige at studentproduksjon (i form av avlagte studiepoeng). For de institusjonene med høy basisbevilgning vil disse ikke være like avhengige av resultatoppgåelse. Grunnbevilgningen ligger fast over tid, forholdsvis sterkt beskyttet mot fluktuerende student- og forskningsproduksjon.

Illustrasjon på hva som skjedde ved innføringen av nytt finansieringssystem pr 1. januar 2003

Det som skjedde ved resettingen av dagens finansieringssystem pr 1 jan 2003 kan illustreres med følgende eksempel:

Da modellen ble innført hadde Høgskole A og Høgskole B tilnærmet den samme årlige budsjettrammen. De hadde tilnærmet like tall for ansatte og studenter (og svært lik struktur med flere campus). Men i beregningsåret 2000 hadde A en studiepoengsproduksjon som lå gjennomsnittlig 2 studiepoeng pr student over B (den gang «vektall»). I prøveåret 2002 for den nye modellen, fikk de to institusjonene den samme budsjettildelingen (modellen ble for dette året kun teoretisert, ikke implementert), men A lå kr 20 mill over B på undervisningskomponenten, og B tilsvarende 20 mill over A på basiskomponenten. Da modellen ble tatt i bruk for 2003, hadde ikke A lenger en høyere studiepoengsproduksjon enn B. Dermed fikk de tildelt det samme på undervisningskomponenten, men B beholdt de kr 20 mill mer i basis som de hadde opparbeidet seg på bakgrunn av måleåret 2000. Denne forskjellen i tildelingen har holdt seg i ettertid mellom de to høgskolene.

Lav basiskomponent gir høyere resultatavhengighet fremover

Når HH i 2002-2003 endte opp med sektorens laveste grunnbevilgning betydde dette at vi ble langt mer resultatavhengige enn våre konkurrenter. Denne situasjonen har vi nå levd med i 12 år. Vi har i den samme perioden bevist at vi er konkurransedyktige. Men: det er meget krevende å ha en så lav grunnbevilgning som vi har. Dette har betydd at vi har gjort oss helt avhengige av å levere høyt på resultatkomponentene, kontinuerlig. Deretter har vi måtte bruke store deler av disse resultatmidlene inn imot infrastrukturutviklingen av høghskolen - med nye bygg og infrastruktur (midler som andre UH-institusjonene i større grad har fått direkte bevilget gjennom grunnbevilgningen). HH måtte gjennom en omfattende og svært krevende omstillingsprosess i perioden 2008-2011, der vi blant annet måtte redusere antallet ansatte med ca 10%, for å redusere driftskostnadene med kr 20 – 25 mill pr år.

Det er denne situasjonen vi nå frykter kan komme til å gjenta seg. Ved re-kalibrering av systemet, slik som ekspertgruppen foreslår. HH står i fare for, nok engang, å bli «straffet» for gode resultater. Ved å få en tilsvarende lav grunn-/basisbevilgning. Og derved å være mer resultatutsatt enn øvrige UH-insitusjoner. Dette i en situasjon der det vil bli stadig mer krevende å lykkes med å øke studiepoengsproduksjonen, gitt blant annet at ungdomskullene går ned (og derved, sannsynligvis, et redusert antall personer som gjennomfører høyere utdanning).

Grunnbevilgningen er avgjørende viktig. Den er øremerket for finansering av bygg og infrastruktur, for kostnadskrevenende fag (over 50% av våre fag er profesjonsutdanninger, blant annet med kostbare praksisordninger), den utgjør den langsiktige og strategiske tildelingen til institusjonene - den som Institusjonen og Høgskolestyret skal ha for å sikre en forutsigbarhet, og som er uavhengig av fluktuerende resultater fra år til år på studie og forskningsproduksjon. Videre skal grunnbevilgningen ta høyde for distriktshensyn, herunder at man har en spredt struktur (HH er én av de UH-institusjonen med flest campus).

Det faktum at grunnfinansieringen vår synes å kunne bli blant de svakeste i sektoren, betyr at vi har mindre stabile rammebetingelser å forholde oss til. HH blir én av de mest resultatavhengige høyere utdanningsinstitusjonene i landet. HH blir mer avhengig av de årlige resultatoppnåelsene og mer avhengig av eksterne inntekter.