



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Utdanningsforbundets høringssvar

Høring av rapport om finansiering av universiteter og høyskoler

Utdanningsforbundet viser til Kunnskapsdepartementets brev av 8. januar 2015, *Høringsbrev - Rapport om finansiering av universiteter og høyskoler*, og takker for invitasjonen til å komme med våre vurderinger.

Utdanningsforbundet vil bemerke den svært korte høringsfristen. Denne har hindret den brede og grundige behandlingen i vår organisasjon som et så viktig dokument hadde fortjent. Elementene i finansieringssystemet fungerer i praksis som sentrale styringssignaler overfor sektoren. Dette understreker i tillegg at høringsinstansene burde fått bedre tid og anledning til å analysere materialet og vurderingene.

Overordnet sett opplever Utdanningsforbundet at ekspertgruppen har overlevert en grundig og god utredning som vil være et nyttig innspill til departementets pågående arbeid med stortingsmelding om struktur i universitets- og høyskolesektoren. Endringene som ekspertgruppen foreslår vil trolig, slik Utdanningsforbundet leser rapporten, ha relativt liten økonomisk betydning for hver enkelt institusjon. Det er positivt at ekspertgruppen i hovedsak anbefaler en videreføring av dagens modell, med en basisbevilgning som den største komponenten i systemet. Langsiktig og forutsigbar finansiering er avgjørende for at institusjonene kan benytte seg av sitt strategiske handlingsrom. Utdanningsforbundet mener at autonome institusjoner med et betydelig strategisk handlingsrom, er helt avgjørende for høy kvalitet i sektoren. Vi stiller oss derfor spørrende til hvilken rolle forslaget om UKP-avtaler skal ha i den samlede finansieringen og styringen av sektoren, og frykter at denne avtalen vil innsnevre institusjonenes autonomi. Utdanningsforbundet har noen utdypende innspill knyttet til endringsforslagene fra ekspertgruppen. Disse er strukturert i henhold til kapittelinnvidlingen i ekspertgruppens rapport.

Om BASIS

Ekspertgruppens forslag til innretning på basisbevilgningen

Ekspertgruppen foreslår at basisbevilgningen ikke omfordeler mellom institusjonene, men peker på at forslaget om utviklingsavtaler over tid kan påvirke fordelingen av basis mellom institusjonene. Avhengig av den framtidige innretningen på forslaget om UKP-avtalene, kan

basiskomponenten utgjøre 70 pst. av den samlede rammen som skal fordeles gjennom finansieringssystemet.

Utdanningsforbundet mener det er helt avgjørende at basiskomponenten fortsatt skal være det sentrale elementet i finansieringssystemet. Basisfinansieringen skal dekke alle sider ved universitetenes og høyskolenes samfunnsoppdrag, både utdanning, forskning, formidling og kontakt med samfunns- og arbeidsliv. En forutsigbar finansiering er selve grunnlaget for langsiktig planlegging, handlingsrom og trygge arbeidsplasser. En stor basiskomponent gjør det også mulig for institusjonene å ha aktiviteter og utføre oppgaver som ikke gir direkte uttelling i målbare resultater som utløser midler. At basisfinansieringen er god, vil også sikre muligheten for faste tilsetninger og dermed bety mye for kvaliteten i sektoren.

Endringene i sektoren har vært store når det gjelder enkelte institusjoners mandat og vekst, mens skjevhetene i finansieringen, som oppleves både urettferdige og uheldige for deres muligheter til å drive FoU-arbeid på det nivået som er forventet av dem, har vært opprettholdt.

Utdanningsforbundet mener derfor at ekspertgruppen burde gått inn for en dekomponering av den historiske basiskomponenten fastsatt på grunnlag av tildelinger som ble gjort for over 12 år siden.

Utdanningsforbundet mener:

- ***Det er viktig at finansieringssystemet er helhetlig og transparent og at det tar høyde for ulikheter i institusjonelle forutsetninger, fagsammensetninger og oppgaver. Basiskomponenten bør «nullstilles» i forbindelse med iverksettingen av ny struktur i sektoren, og beregningsgrunnlaget må oppdateres og gjenspeile det reelle kostnadsnivået ved institusjonene.***

Ekspertgruppens forslag om utviklings-, kvalitets- og profilavtaler (UKP-avtaler)

I ekspertgruppens forslag til nytt finansieringssystem er UKP-avtalene i basisfinansieringen framhevet som det med størst potensiale til å bli et kvalitativt insentiv. Med 5 pst. av den totale rammen vil store økonomiske ressurser bli fordelt gjennom denne komponenten. Det kan føre til store endringer i praksis ved institusjonene. Hvilken virkning UKP-avtalene vil kunne få vil avhenge helt og fullt av hva departementet legger i dem og ønsker å legge i dem. Vi finner grunn til å tro at UKP-avtalene primært vil bli koblet til spesialisering mellom institusjonene og til forskningsrelatert arbeid. Utdanningsforbundet tror derfor at UKP-avtaler vil få liten eller ingen effekt for kvaliteten i utdanningen for studentene.

Ekspertgruppen framhever institusjonenes autonomi, og de mange formål som dagens langsiktige og strategiske bevilgning har. UKP-avtalene kan på lengre sikt føre til omfordeling av basiskomponenten mellom institusjoner. Det legges opp til at en slik avtale skal inngås mellom departementet og hver enkelt institusjon. Utdanningsforbundet vil understreke at en slik avtale kan ha en iboende risiko for en reduksjon av autonomien og derigjennom strategiske handlingsrommet som er tillagt institusjonene. I forslaget ligger det også at en uavhengig komité, i samspill med NOKUT og Forskningsrådet, skal nedfelle ambisjoner i avtalen og vurdere måloppnåelsen.

I ekspertgruppens rapport, framstår forholdet mellom UKP-avtalene og de årlige tildelingsbrevene som noe uklart. Utdanningsforbundet vil peke på at mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten og at Kunnskapsdepartementet skal legge dette prinsippet til grunn i sin eierstyring av institusjonene. Dette betyr at departementet allerede i dag har et ansvar for å følge opp institusjonenes resultater og måloppnåelse gjennom tilstandsrapporter og egne analyser av resultatene ved den enkelte institusjon. Tildelingsbrevene er i denne sammenheng et av departementets sentrale styringsverktøy overfor underliggende virksomheter. Tildelingsbrevene

skal blant annet inneholde departementets føringer og forventninger overfor virksomhetene, herunder resultatmål.

Utdanningsforbundet mener derfor det er uheldig å blande kvalitativt pregede UKP-avtaler inn i et kriteriebasert finansieringssystem. Det vil for det første kunne redusere institusjonenes autonomi gjennom en reduksjon i basisbevilgningen, samtidig som det med all sannsynlighet vil medføre betydelig økning i de administrative oppgavene både for UH-sektoren og departementet knyttet til utforming av målbare resultatmål, rapportering og vurdering av resultatoppnåelse.

Utdanningsforbundet mener:

Kvalitative indikatorer i et finansieringssystem som framstår som rettferdige for institusjonene, er vanskeligere å lage og å operasjonalisere enn de kvantitative. Det vil derfor være klokt å styrke og å stille krav til kvaliteten i universiteter og høyskoler på flere måter enn gjennom finansieringssystemet.

Om RESULTAT

Ekspertgruppens forslag til ny kategoriinndeling

Ekspertgruppen foreslår i sin rapport et fortsatt sterkt insentiv knyttet til avlagte studiepoeng, med stykkpris og åpen budsjettramme, men med noe lavere insentivstyrke enn i dagens finansieringssystem. Ekspertgruppen foreslår videre at uttelling for studiepoeng knyttes til fire kategorier, basert på fagområde, ikke nivå. Ekspertgruppen understreker at dette er en grovmasket inndeling som kan justeres mer nøyaktig for konkrete studieprogrammer.

Ekspertgruppen peker på at det særlig er innplassering av studieprogrammene i nye kategorier som vil kunne påvirke størrelsen på basiskomponenten, ettersom studiepoengsindikatoren utgjør 22 prosent av samlet bevilgning.

Forslaget vil medføre at alle utdannings- og velferdsfag som krever praksis, blir plassert i samme kategori. Utdanningsforbundet er tilfreds med at barnehagelærerutdanningene nå vil sidestilles med grunnskolelærerutdanningene. Når alle fagene som krever praksis er innplassert i samme kategori, medfører det imidlertid at profesjonsutdanninger med svært ulik tradisjon for finansiering av praksis, gir samme uttelling. Kostnadsforskjellene mellom undervisningstilbudene må anerkjennes og ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Utdanningsforbundet mener:

- ***Praksiskostnader tar en uforholdsmessig stor andel av lærerutdanningsenhetenes budsjett og oppfordrer departementet til å drøfte disse forholdene mer inngående i den kommende stortingsmeldingen.***
- ***Det må skilles mellom de ulike profesjonsutdanninger og lærerutdanningenes reelle praksiskostnader må anerkjennes. Kvalitetskravene til lærerutdanningene kan ikke innfris uten at finansieringen sikres.***

Forslag til ny kandidatindikator

I resultatkomponentene ligger det i ekspertgruppens modell et forslag til ny komponent for fullført grad. Denne skal fungere som en nyansering av insentivet for produserte studiepoeng. For gjennomstrømmingen og som et insitament for at studentene skal fullføre et utdanningsløp er dette positivt. Utdanningsforbundet vil likevel peke på de store forskjellene i karaktersetting mellom

institusjonene, og frykter at insentiver for produserte studiepoeng og kandidater kan føre til mindre ensartet praksis knyttet til dette. Departementet bør følge opp forslaget fra ekspertgruppen, med en vurdering av om dette må kombineres med en gjeninnføring av ordningen med ekstern sensur i høyere utdanning.

Utdanningsforbundet mener:

- ***En ny kandidatindikator må bidra til å sikre helhet, økt progresjon, tett oppfølging, langtidspanlegging og forutsigbarhet i studieprogrammene.***

Ekspertgruppens forslag til andre resultatindikatorer

Ekspertgruppen peker på at indikatorer for formidling og kunnskapsdeling kan ha uheldige og uintenderte effekter. Publisering har i seg selv status i forskningsmiljø. Dette gjelder særlig den som er i anerkjente kanaler. Utdanningsforbundet frykter at økonomiske insentiver knytt til publisering kan bidra til at for mye «småskalaforskning» blir publisert. Tilsvarende kan det føre til at det i for stor grad blir gitt ut antologier i stedet for gode lærebøker, da det ligger økonomiske insentiver til det. Dette innebærer at det også for indikatorene knyttet til publisering kan være uheldige og uintenderte effekter.

Universiteter og høyskoler driver mye formidling og kunnskapsdeling som ikke er fanget opp av komponenten i finansieringssystemet knyttet til publisering. Denne typen formidling er også viktig, ikke minst for å gjøre forskningsresultater kjent for et bredere publikum og for at storsamfunnet skal kunne gjøre seg nytte av den kunnskapsbasen universiteter og høyskoler har.

Utdanningsforbundet mener:

- ***Det må utvikles insentiver som stimulerer til og premierer ulike former for formidling.***
- ***Dersom indikatoren for publisering skal beholdes og ikke utvides til å gjelde annen type formidling, bør publiseringsindikatoren også gi uttelling for publisering av lærebøker.***

Oppsummerende betraktninger

Kunnskapsdepartementet hadde satt som mål med ekspertgruppens arbeid at det skulle legges vekt på å finne fram til et finansieringssystem som i større grad enn i dagens, stimulerer til utvikling av kvaliteten både i utdanning og i forskning. I mandatet framheves finansiering som et avgjørende virkemiddel i utviklingen av høyere utdanning og forskning.

Ekspertgruppens hovedkonklusjon, slik Utdanningsforbundet leser den, er at dagens finansieringssystem har gitt klare kvantitative resultater, men i liten grad har hatt noe å si for kvaliteten i universitets- og høyskolesektoren. Endringene som ekspertgruppen foreslår, vil i hovedsak ikke medføre store endringer fra slik dagens modell er innrettet. Det kan synes som om ekspertgruppen selv mener at forslagene deres vil ha lite å si på kvaliteten. Det kan derfor hevdes at det ikke er fremmet forslag på det som over tid er pekt på som hovedutfordringen for sektoren. Ekspertgruppen har imidlertid gjort en avveining av hvor komplisert et finansieringssystem kan og bør være.

Overordnet sett vil Utdanningsforbundet understreke den sentrale rollen som finansieringssystemet har for departementets styring av sektoren. Dette gjelder både som den viktigste kilden for inntekter til virksomhetene, men også som styringssignal overfor sektoren. Hensynet til langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringen er avgjørende for at virksomhetene kan nyttiggjøre seg av det strategiske handlingsrommet de er gitt gjennom lovverk. Når en stadig større andel av

midlene til forskning ved universiteter og høyskoler kommer fra eksterne kilder, bidrar tidsavgrenset ekstern finansiering blant annet til utstrakt bruk av midlertidige ansettelser. Når ekspertgruppen i liten grad har berørt slike problemstillinger, som er viktige kvalitetsdimensjoner i sektoren, blir det desto viktigere at departementet drøfter dette i den varslede stortingsmeldingen om struktur i universitets- og høyskolesektoren.

Med vennlig hilsen

Torbjørn Ryssevik
Seksjonssjef

Karin Elizabeth Torp
Seniorrådgiver

Vedlegg: