

Kunnskapsdepartementet

Dato: 09.02.2015
Deres ref.: 15/162
Vår ref.: 15/00179

Besøksadresse: Gimlemoen 25A, Kristiansand
Direkte tlf:

Saksbehandler:
Kjetil Hellang
Kjetil.hellang@uia.no

Høringsuttalelse – ekspertutvalgets rapport – finansiering for kvalitet, mangfold og samspill

Det vises til høringsbrev og ekspertutvalgets rapport. UiA takker for muligheten til å uttale seg om fremtidens finansieringssystem for UH-sektoren.

Basis

UiA støtter en stor basisbevilgning som en langsiktig strategisk bevilgning slik at institusjonsstyrene og institusjonsledelsen får handlingsrom og forutsigbare budsjettammer.

UiA mener at basisbevilgningen må underlegges grundigere analyser før det er mulig å konkludere med at det ikke er *vesentlige forskjeller i finansieringen mellom institusjonene når den ses i forhold til oppgavene* (s 93). Ekspertutvalgets analyser av basisbevilgningen er ikke tilfredsstillende, verken ut fra det gitte mandat eller politiske signaler knyttet til opprettingen av utvalget.

Vi viser også til at departementet forut for at nåværende finansieringsmodell ble innført to ganger slo fast at det er forskjeller i bevilgningene til høyskolene som *ikke kan begrunnes i faktiske kostnadsforskjeller, og at det skulle omfordeles midler mellom institusjonene med sikte på å utlikne skjevheter i ressursfordelingen. En slik omfordeling bør skje gradvis over flere år*. (Kilde St.prp 1997 side 223/224 og NOU 1998:6 – Økonomien i den statlige høyskolesektoren side 10). Ved innføring av kvalitetsreformen med den nye finansieringsmodellen stoppet denne omfordelingen opp, med konsekvens at enkelte institusjoner fikk låst fast en skjevfordeling som i stor grad er blitt videreført. For ordens skyld gjøres oppmerksom på at daværende Høgskolen i Agder ikke var blant institusjoner som i 2002 gikk inn i det nye finansieringssystemet med størst skjevfordeling. Vår skjevhet i finansieringssystemet oppstod etter overgang til universitet.

UiA vil tilrå at basisbevilgningen rekonponeres basert på kostnadsbærere (ikke kostnader). For å få best mulig kostnadsbærere, som relativt sett er avstemt mot hverandre, kan en eksempelvis supplere nasjonale data med relative kostnadsanalyser fra andre sammenlignbare land. Hvis en slik rekonponering viser vesentlige forskjeller mellom institusjoner når en har korrigert for ulikheter i studieprofil og forskningsområder/aktivitet, bør basistildelingen omfordeles. Er størrelsen på omfordelingen relativt stor, bør denne fordeles over flere år, slik at ingen institusjoner får reduksjoner utover 2-3 prosent på årsbasis. Etter en rekonponering og eventuell omfordeling bør basisbevilgningen være stabil over tid (10-15 år), og primært endres i forbindelse med



departementets aktivitetsendringer (husleie, studieplasser, rekrutteringsstillinger og spesifikke strategiske tildelinger mv.).

Argumentet om at en rekonponering av basisbevilgningen vil virke normativt bør ikke tillegges vekt. Så lenge basisbevilgningen etter rekonponeringen ligger fast vil en eventuell normativitet primært være knyttet til effektivisering av ressursbruk i institusjonene, noe som bør vurderes positivt og ikke negativt. Ut fra dette mener UiA at en rekonponering vil være viktig, selv uten at det medfører vesentlige omfordelinger. Dette fordi man gir innsikt i hvordan midlene i sektoren fordeles (transparens), som igjen gir mulighet for å måle effektivitet og bidrar til å forklare ulikheter mellom institusjonene. I tillegg vil man få et bedre beslutningsgrunnlag for endringer i ressursbruk og nytildelinger.

Om man ikke ønsker å gjennomføre en full rekonponering av basis, vil man kunne redusere den uforklarte delen av tildelingen (blackbox) ved å trekke ut eiendom/arealkostnader og museer. UiA mener at det også burde være mulig å trekke ut andre særskilte tildelinger/oppgaver, og dermed synliggjøre disse for samfunnet og den enkelte virksomhet.

Ekspertutvalgets rapport viser som nevnt at det foreligger skjevheter i tildelinger til sektoren. Utvalget underkommuniserer når de konkluderer med at skjevhetene ikke er så store at de krever en omfordeling av ressurser. Denne konklusjonen er tynt begrunnet. I rapporten argumenteres det også med at dette er et resultat av tidligere politiske beslutninger og prioriteringer, og at skjevhetene derfor er «riktig».

Mange av de skjevhetene som foreligger skyldes politiske prioriteringer før 2002. I tillegg er de sterkt påvirket av modellendringen i 2002 hvor basistildelingen ble en residual. UiA finner det urimelig at man ikke ønsker å foreta en ny vurdering ut fra utviklingen innen høyere utdanning og forskning, og dagens samfunnsbehov som helt åpenbart har endret seg i løpet av de siste 10-12 årene.

Vi savner at utvalget hadde analysert basiskomponenten ytterligere på egenhånd. UiA stiller seg ikke bak de analyser og konklusjoner fra UiO som det er henvist til. Disse har en sammenblanding av tildelinger og regnskapstall, som gjør dem direkte misvisende.

Byggforvaltning

Ekspertutvalget har i sin rapport ikke diskutert problematikken rundt byggforvaltning. Så lenge denne problematikken ikke adresseres vil man, etter UiAs oppfatning, fremdeles operere med skjevheter mellom virksomhetene, spesielt pga. kapitalavkastningskravet som ligger inne i husleien og ikke er en kostnad hos virksomheter som er selvforvaltende. Dette tildekker en kostnadsforskjell i milliardstørrelse, jevnfør NIFU rapport 52/14. Dette gjør at effektivitetssammenligninger mellom gamle og nye universiteter (og høyskoler) basert på budsjett og regnskapsdata blir misvisende. Spesielt de siste årenes økning i studieplasser og rekrutteringsstillinger har gitt et behov for utvidelse og effektivisering av bygningsmassen. Med samme tildeling pr plass/stilling har dette gitt selvforvaltende virksomheter et økonomisk fortrinn og dekket til det reelle kostnadsbildet i effektivitetssammenligninger.

I tillegg, og mer alvorlig for UH-sektoren under ett, er at dagens byggforvaltning i liten grad gir intensiv til mer kostnadseffektiv byggforvaltning. I denne sammenheng er det nok å vise til store forskjeller i arealbruk mellom direkte sammenlignbare institusjoner/aktivitetsområder. Det er grunnleggende økonomisk adferd at det vil være et overforbruk av en «vare» (lokaler) når denne er

subsidiert eller dekket med øremerket tildeling. Generelt bør en se nærmere på hvordan byggforvaltningen organiseres. UiAs erfaring er at Statsbygg er en meget god eiendomsforvalter, men en lite kostnadseffektiv byggherre, særlig på grunn av de offentlige rammevilkår de er underlagt, men også knyttet til organisasjonsstruktur. UiAs erfaring med privat utbygger er meget gode og mener at ulike OPS-løsninger vil kunne bidra til bedre ressursutnyttelse i UH-sektoren.

Nye universitet

UiA viser til spørsmål stilt av Odd Omland (A) i stortinget 14.05.14, hvor han etterlyser fokus på de nye universitetene i ekspertgruppens mandat. Kunnskapsministeren viser til at ekspertgruppen vil se på dette og de nye universitetene vil bli hørt i prosessen. UiA hadde forventet større fokus på denne problematikken i rapporten, og stiller seg undrende til de konklusjoner som er trukket (side 98). UiA er enig i at økningen i rekrutteringsstillinger har bidratt positivt til de nye universitetene. Økningen i RBO skyldes derimot økt produktivitet og sterkt internt fokus, og ikke endret institusjonsstatus. Uten en endring av basistildelingene, vil ressursgrunnlaget for forskning ikke endres og man vil fortsette å konkurrere på ulike vilkår. Dette gir også de nye universitetene et dårligere utgangspunkt i konkurransen på de nasjonale og internasjonale arenaer, hvor det som oftest er krav til egeninnsats.

UiA vil påpeke at selv om finansieringen ikke ble endret når man gikk fra høgskole til universitet, har forventningene og UH-lovens krav til virksomheten endret seg. UH-loven definerer ikke forskjell i universitetenes samfunnsoppdrag ut fra hvilket tidspunkt de fikk universitetsstatus.

Ny modell/normering

UiA merker seg at resultatdelens størrelse ikke endres vesentlig i ekspertgruppens forslag, og at et av argumentene for ikke å øke resultatdelen (på bekostning av basis), er å unngå større svingninger for den enkelte virksomhet. UiA mener at dette kan løses med enkle grep, for eksempel ved å innføre et glidende gjennomsnitt av de 2-3 siste årene. Dette kunne gitt grunnlag for en større resultatdel og/eller innføring av indikatorer med større svingninger.

UiA stiller spørsmålsteget ved at den nye resultatmodulen innføres med at basis nok en gang beregnes som en residual (og at økninger i resultat tas fra basis). Dette gjør at de som har vært effektive i dagens modell og for eksempel økt studiepoengproduksjonen, blir straffet med en redusert basis, mens de som ikke har vært fullt så effektive blir belønnet og får et bedre utgangspunkt (i form av en høyere fast basisandel). Ved å gjenta grepet fra 2002 blir basis i enda mindre grad et resultat av politiske beslutninger.

En annen måte å innføre de nye resultatvirkemidlene vil være å normere basis til å være en gitt prosent av dagens budsjettfordeling (for eksempel et gjennomsnitt av alle virksomheter i sektoren korrigert for ulikhet i husleieordningen og utgifter til særskilte oppgaver, som museer), og la de nye resultatkriteriene virke oppå dette. Dette vil gi omfordelingseffekter i favør av de mest produktive virksomhetene. En slik modell bør eventuelt innføres gradvis over tid for å gi mulighet for tilpassing/produktivitetsendring, eksempelvis med en maksimal realreduksjon på 2-3 % per år for institusjoner som taper på omleggingen.

Resultater

UiA støtter ekspertutvalgets forslag til økt bruk av åpne rammer, da dette vil gi større forutsigbarhet for effekten av endringer for den enkelte virksomhet.

Kandidater

Utvalget foreslår at det skal gis en tildeling pr kandidat uteksaminert. UiA støtter prinsipielt et fokus på kandidatproduksjon, men ser svakheter i insentivet som er foreslått. UiA mener det er viktig at det legges opp til mulighet for mobilitet i et utdanningsløp, av både faglige og personlige årsaker. En tildeling pr uteksaminert kandidat, der kun gradsgivende institusjon premieres, vil kunne redusere denne muligheten for mobilitet. Samarbeid og arbeidsdeling mellom virksomhetene vil kunne bli redusert, og man kan i verste fall få et submarked for å ta over studenter i siste år av utdanningsløpet.

Definisjonen av «kandidat» kan virke noe uklar, og en tydeliggjøring av rapporteringsrutiner vil være nødvendig før man innfører et slikt kriterium. Eksempelvis er det, slik forslaget foreligger, usikkerhet til hvordan integrerte masterutdanninger skal rapporteres og belønnes. Dette vil kunne gi utilsiktede tilpassinger og nye gradsgivende utdanninger.

Forskning viser (Hovdhaugen, Elisabeth og Aamodt, Per Olav (2009): Learning environment: Relevant or not to students decision to leave university?) at årsakene til at studenter ikke fullfører en grad dels skyldes forhold hos utdanningsinstitusjonene og dels skyldes forhold hos studentene selv. Et økonomisk insitament til virksomhetene alene må derfor forventes å ha begrenset effekt. UiA vil understreke viktigheten av å innføre tiltak gjennom studiefinansieringen for at studentene fullfører sin grad. Et tiltak rettet mot studentene vil ikke ha negativ effekt på samarbeid og arbeidsdeling virksomhetene imellom, snarere tvert imot.

Publisering

Utvalgets forslag om å styrke sampublisering gjennom økt uttelling for forfatterandeler, støttes som et godt tiltak for samarbeid i sektoren. Utvalget har i rapporten ikke gått nærmere inn på om det skal telles forfattere eller forfatteradresser. Det er en risiko at insentivet kan gi uheldige systemtilpasning med en overrapportering i forhold til reell sampublisering. UiA vil anta at når insentivet beregnes er det mest riktig å telle forfatteradresser, det vil gi mindre grunnlag for interne subtilpassinger og bidra til økt samarbeid mellom institusjoner.

UiA vil peke på at publisering i åpne kanaler bør gi ekstra uttelling.

BOA

UiA mener at det bør innføres en indikator som sier noe om samarbeid med samfunn og næringsliv, for eksempel BOA-aktivitet. Dette er tall som kan hentes direkte ut fra virksomhetenes regnskap og vil være enkelt å administrere.

Nye kategorier

UiA støtter forslaget om færre studiekategorier, men merker seg at helse- og lærerutdanninger er vektet lavere enn i dagens finansieringsmodell. Det argumenteres for at studiekategoriene skal fungere som insitament – ikke som kostnadsdekning. UiA finner det derfor underlig at to viktige sektorer i vekst, der samfunnets behov for høyt kvalifisert arbeidskraft øker, prioriteres ned i en ny finansieringsmodell. UiA foreslår derfor en høyere vektning av studiekategorien for helse- og lærerutdanninger.

Annet

Norges forskningsråd

UiA støtter at NFR må fortsette sitt fokus på kvalitet i sine tildelinger, men det må også legges vekt på potensialet i fagmiljøene. Det er viktig at man stimulerer til utvikling av nye sterke fagmiljøer og ikke bare understøtter eksisterende toppforskningsmiljøer.

Nye studieplasser

UiA støtter på prinsipielt grunnlag at det innføres en konkurransearena ved tildeling av nye studieplasser, da vi mener at dette kan bidra til økt kvalitetsfokus og tydeligere arbeidsdeling i sektoren. UiA støtter også at de 4 nye kategoriene ikke er kostnadskategorier, men insitamentskategorier. En slik konkurransearena fordrer at det blir større åpenhet rundt tildeling av nye studieplasser, samt at finansieringen også tar hensyn til særskilte følgekostnader knyttet til etableringen i tillegg til en fullfinansiering av studieplassene. UiA mener det er spesielt viktig at konkurransevilkårene som defineres er tydelige, eksempelvis søkergrunnlag, studiekvalitet, arbeidsmarked, politiske føringer o.l.

UKP-avtaler

UiA har med interesse sett på forslaget om innføring av avtaler som et nytt element i finansieringsmodellen. I prinsippet er vi enig å innføre et slikt element gjennom et uttrekk fra basisdelen. Det kan bidra til bedre institusjonell profilering og nasjonal koordinering. Vi er likevel skeptisk til at utformingen, oppfølgingen og ikke minst evalueringen av avtalene kan bli byråkratiserende og ressurskrevende, og at avtalene kan motvirke en løpende utvikling og begrense virksomhetenes strategiske handlingsrom.

Utvalget foreslår at inntil 5 % av basisbevilgningen kan omdisponeres i forbindelse med UKP-avtaler. 5 % er en relativt stor andel av virksomhetenes strategiske handlingsrom (for enkelte mer enn deres handlingsrom). UiA mener det kan vurderes å innføre en mindre omfattende (og mindre byråkratisk) avtale enn den som er skissert i rapporten, der departementet gjennom styringsdialogen med virksomheten vil kunne legge tilsvarende føringer med økonomisk effekt. Ut fra dette vil UiA foreslå at størrelsen på avtalene begrenses i en oppstartsfasen og at avtalene gjøres relativt enkle i utformingen med primært kvantitative indikatorer. Det er viktig å ta hensyn til virksomhetenes utgangspunkt ved fastsetting av mål, slik at allerede effektive virksomheter ikke taper i konkurransen med virksomheter som har et større forbedringspotensiale.

Med hilsen

Tor A. Agedal
Universitetsdirektør

Kjetil Hellang
Økonomidirektør