



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Deres ref

Vår ref

Dato

2014/6640-STVE

09.02.2015

Høring av rapporten Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill

Det vises til brev av 08.01.15 der institusjonene bes om å gi høringsuttalelse til rapporten *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Frist for innspill er satt til 9. februar og det bes om innspill til rapportens kapitler 6 og 7. Dette er gjennomført i det følgende.

Generelt

Regjeringen har forventninger om at institusjonene skal bli bedre, mer effektive og ha høyere kvalitet på forskning og utdanning. Disse forventningene fremkommer i langtidsplanen for forskning, kunnskapsministerens ambisjon om å lykkes med forskningssøknader i EUs Horisont 2020 og en bevilgning i statsbudsjettet som er øremerket utvikling av verdensledende forskningsmiljø.

Finansieringsutvalgets forslag ny finansieringsmodell for norsk forskning og høyere utdanning kan bli en viktig brikke i arbeidet med å nå disse ambisjonene. Ekspertgruppen har gjort et godt og grundig arbeid. Vår vurdering er at det ligger mye positivt i det nye modellforslaget.

Rapporten har en viktig konklusjon: Kvalitet kan ikke kjøpes gjennom investeringer alene; kvalitet må utvikles. Det krever handlingsrom og ledelse. Samtidig må det stilles krav til oss. Vi må fornyes i takt med endringene i samfunnet. Vi må være villige til å foreta tøffe prioriteringer. Det ønsker vi å gjøre i samspill med samfunn, politikk og næringsliv.

Forslaget fra ekspertgruppen viderefører viktige prinsipper for finansiering av universiteter og høyskoler som bidrar til institusjonell autonomi samt langsiktighet og forutsigbarhet. Det gjelder bl.a. det forholdet at bevilgningen gis som en rammebevilgning og at det heller ikke forslås noen form for økt øremerking av midler, at basiskomponenten forblir stor (70 %) og at resultatinsentivene i større grad gis som stykkpriser med en åpen budsjettamme. Man beholder et enkelt finansieringssystem med tydelige insentiver og vi tror det er riktig med et sterkt EU-insentiv og kandidatproduksjon.

En åpen ramme vil motivere til produksjonsvekst ved at det er et lineært og forutsigbart forhold mellom produksjon og bevilgning. I en lukket ramme kan vekst i produksjon faktisk gi en redusert bevilgning hvis sektoren for øvrig øker mer enn den aktuelle institusjonen. Dette virker demotiverende og forsterker ulikheter mellom institusjoner med forskjellige forutsetninger for vekst. Insentiver finansiert gjennom en åpen ramme gir institusjonene nødvendig trygghet til å være i forkant med investeringer i ny aktivitet i den visshet om at man har en forutsigbar bevilgning som kun avhenger av egne prestasjoner og ikke sektoren for øvrig. I sum mener vi en åpen ramme vil øke institusjonenes handlingsrom og gjøre det enklere å ta egne strategiske valg.

Kapittel 6. Framtidens finansiering

Basisbevilgningen

En sterk basisfinansiering skal bidra til å gi stabilitet knyttet til utdanning, forskning og formidling. Den vil 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 kan iverksette kvalitetsfremmende tiltak for utdanningene, og styrke områder der de ser at de har særlige forutsetninger på forskningssiden. UiB er på denne bakgrunn tilfreds med at ekspertgruppen foreslår en fortsatt sterk basisfinansiering. Dette er helt sentralt for institusjonenes muligheter til å lykkes. En god og robust basisbevilgning sikrer langsiktighet og god planleggingshorisont, samtidig som det sikrer institusjonens strategiske mulighet til prioritering.

UiB er tilfreds med at den resultatbaserte delen av modellen har få, men sentrale indikatorer. Samtidig er det forståelse for at finansieringssystemet, med et begrenset antall indikatorer ikke i tilstrekkelig grad stimulerer utviklingen av alle områder som regjeringen ønsker å utvikle. Dette gjelder i første rekke utvikling av kvalitet, samspill med andre sektorer og utvikling av institusjonenes faglige profil, der regjeringen har klare ønsker om utvikling for den enkelte institusjon og for sektoren totalt.

UiB er derfor positive til at finansieringsmodellen kan inneholde en avtaledel som gir mulighet til å belønne resultater som tydeliggjør institusjonens egenart og profil. Forutsetningen er at avtaleinnholdet samsvarer med institusjonenes strategiplaner. Dette kan bidra til å realisere regjeringens ambisjoner om internasjonal kvalitet.

Universitetene har en stor grad av selvstendighet. En avtalebasert finansiering kan bety en økt grad av styring, men vi forventer at dette ikke innebærer økt byråkratisering. Det er viktig at handlingsrommet er stort nok til at universitet og høyskoler kan realisere egne strategier, og at vi vil ha en god arbeidsdeling og en god samhandling i universitets- og høyskolesystemet. Den foreslåtte styrken på 5% av grunnbevilgningen synes imidlertid å være noe kraftig. Etter UiBs oppfatning framstår forslag til innhold i avtalene også noe uferdig.

UiB vil samtidig påpeke at mye av virkemiddelapparatet er på plass i form av dagens styringshjul, gjennom tildelingsbrev og etatstyringsmøte. Særlig tildelingsbrevet kan strammes opp slik at det inneholder klarere forventninger og resultatmål for utvikling av institusjonenes faglige profil. Ett eksempel er oppfølging av satsingen for å fremme verdensledende fagmiljøer innen forskning og høyere utdanning. Et annet eksempel kan være føringer ved fordeling av studieplasser og rekrutteringsstillinger. Det bør være en forutsetning for innretningen og omfanget av avtalen at kvalitet blir rettesnor.

Det er viktig at en eventuell innføring av avtaler ikke gir økt byråkratisering og merarbeid. Utnyttelse av eksisterende styringsstruktur vil kunne redusere slikt merarbeid.

Innspill til ekspertutvalget viser at det er delte meninger i sektoren om behov for de/rekomponering av basisbevilgningen. Behovet for de/rekomponering begrunnes dels ut fra behovet for transparens og dels ut fra oppfatning om at ulike institusjoner konkurrerer på ulike vilkår. Ønsket om de/rekomponering framstår i denne sammenheng som en antakelse om at noen institusjoner er bedre finansiert enn andre og at det er nødvendig med refordeling av midler.

Analysen til ekspertutvalget viser imidlertid ingen vesentlige forskjeller i bevilgning mellom de nye universitetene og øvrige universiteter når det tas hensyn til oppgaver. De nye universitetene har dessuten hatt en fordel av RBO og har fått ekstra uttelling ved fordeling av nye rekrutteringsstillinger. Deres andel av totalbevilgningen til universiteter og høyskoler har økt, og grepet som ble gjort ved etableringen av RBO i 2002, som innebar en fordel for institusjonene som lå relativt svakt, og politiske beslutninger om ekstra ressursfordeling i tiden etter, har hatt den virkning at disse institusjonene har fått økt bevilgning. Dette sammenfaller med analyser gjort blant annet ved UiO. Det har altså vært en politisk ønsket utvikling å styrke disse institusjonene. Etter UiBs oppfatning viser debatten om basis behov for å skille ut hva som kan løses modellmessig og hva som er politiske beslutninger utenfor modellen.

Også i framtiden vil finansieringssystemet fungere i et samspill mellom budsjettmodell og politiske beslutninger på regjerings- og stortingsnivå. Innenfor en gitt ressursramme vil de politiske beslutningene i stor grad bli en vurdering av finansiering av økt bredde eller spissing av forskningsinnsatsen (tilrettelegging for verdensledende miljø) og utdanningsvirksomheten. I den sammenheng vil vi peke på at høye ambisjoner også krever tøffe prioriteringer.

Resultatbaserte komponenter

Studiepoeng

UiB er enig i at studiepoengsproduksjon bør videreføres som et viktig element i den resultatbaserte finansieringen. Samtidig har dagens modell bidratt til en kraftig vekst i avlagte studiepoeng utover økning i antall studieplasser. Det virker i den sammenheng fornuftig å nedjustere dette incentivet slik ekspertgruppen foreslår.

Kategorier i studiepoengsindikatoren

Det foreslås å erstatte dagens seks finansieringskategorier med fire.

Finansieringskategorienes profil endres ved at fagområder som har mye laboratorieundervisning eller er utstyrsintensive vektet høyere enn i dagens modell. De resterende fagområdene får i all hovedsak redusert sine satser. I praksis gir dette økt vekt på realfagene og på lavere grads realfagsstudier spesielt.

Dersom formålet er økt fokus og ønske om flere realfagsstudenter vil dette være et riktig virkemiddel. Gitt den sterke veksten nettopp innenfor disse studiene de siste årene er det likevel et spørsmål om nødvendigheten av en slik prising.

UiB er også skeptiske til den kraftige reduksjonen i incentivene for avlagte studiepoeng innenfor medisinerstudiet. I kombinasjon med relativ lav kandidatuttelling får dette studiet den desidert kraftigste negative effekten av omleggingen. Etter UiBs oppfatning er dette uheldig.

Et argument for færre kategorier er at det skal være mindre naturlig å videreføre finansieringssystemet direkte på institusjonsnivå. Institusjonene vil dermed få et større ansvar med å gjøre en egen vurdering av kostnadene ved et fagtilbud før de beslutter den interne budsjettfordelingen. Dette vil gi styret ved institusjonene økt mulighet til å benytte sitt strategiske handlingsrom. Samtidig peker utvalget på at en slik inndeling vil ytterligere klargjøre at resultatmidlene er incentivmidler og må ikke ses på som kostnadsdekning.

Et resultat av forslaget er at det åpnes opp for ulike nye modeller for fordeling av studieplasser, blant annet etter konkurranse. I teorien kan nok dette gi økt kostnadseffektivitet. Etter UiBs oppfatning vil dette likevel generere betydelig merarbeid i sektoren i form av søknader og vurderinger. Et alternativ vil være å tildele studieplasser der søknaden er størst og til institusjoner som kan vise til god gjennomstrømming i sine programmer. Det vil også være betydelige fordeler å opprettholde faste satser for studieplasser, ikke minst dersom KD ønsker en aktiv bruk av avtaler, der også studieplasser kan refunderes mellom institusjoner, basert på oppnådde resultat. Dette er tidligere skissert som forslag i departementets tildelingsbrev, men vil vanskeliggjøres uten en klar oppfatning av hvilke satser som skal benyttes.

Ekspertutvalget viser til at sektoren i flere sammenhenger har rettet mye kritikk mot kostnadsdekningen i dagens modell. Det er imidlertid ennå ingen institusjoner som har takket nei til nye studieplasser. Dette skulle tilsi at dagens modell fungerer noenlunde bra.

Kandidater

Vi er positive til at kandidatproduksjon foreslås som en egen indikator for gjennomføring av studier. Dette vil gi et mer utfyllende bilde av studiekvaliteten ved institusjonene og være et godt supplement til dagens studiepoengindikator. Det er også positivt at inn- og utreisende studenter vil gis en høyere stykkpris.

Innføring av kandidater som resultatindikator vil endre fokus fra valgte studiepoeng til avlagte grader. Etter UiBs oppfatning er dette et fornuftig virkemiddel for å øke gjennomstrømmingen. Dette samsvarer også med tidligere evalueringer av finansieringssystemet.

Prisforholdet mellom bachelor og mastergrader bør likevel vurderes (10.000 versus 30.000). Reduksjon fra 6 til 4 studiepoengskategorier medfører både likt incentiv for lavere og høyere grads studier og at incentivene reduseres mest for høyere grads studier. Innføring av kandidatpris vil til en viss grad motvirke dette, men ikke i tilstrekkelig grad. Det foreslås derfor å gjøre prisdifferansen mellom lavere og høyere grad større. Konkret vil vi foreslå at satsen for mastergrader øker til 50.000. Dette vil bidra til å opprettholde fokus på høyere grads studier.

Dagens modell er kritisert for at den i for stor grad oppmuntrer til vekst i rimelige studiekategorier. Utvalgets forslag, der incentivene øker for realfagene, og reduseres for øvrige teorifag kan være et svar på denne bekymringen. Samtidig vil økt pris på uteksaminering av mastergrader øke fokus på dyrere studier (mastergrad) framfor rimeligere studier (bachelorgrad).

UiB støtter forslaget om åpen ramme for doktorgradskandidater. Dette vil gi stabilitet og forutsigbarhet.

Utteksling og mobilitet

Som et internasjonal rettet forskningsuniversitet har UiB store ambisjoner om at store deler av kandidatens om avlegger grad ved UiB skal ha et utenlandsopphold som del av grader. Det er derfor positivt at det legges økt vekt på dette i forslaget til ny modell.

EU- indikator

Ekspertgruppen foreslår å beholde EU-insentivet, men endrer innholdet i indikatoren til å gjelde alle EU-inntekter og til å gi dobbel uttelling for ERC-inntekter. I tillegg foreslås det å tildele midler basert på denne indikatoren gjennom en åpen ramme. Vi mener det er riktig med et økt insentiv for EU-midler, og er fornøyd med at det åpnes for å belønne alle EU-midler gjennom en åpen ramme. Utvalget foreslås langt kraftigere insentiv for ERC enn for andre EU- programmer. Gitt ønsket om kvalitet synes dette å være en riktig vurdering.

Publisering

Ekspertgruppen foreslår å videreføre indikatoren for publiseringspoeng på nivå 1 og nivå 2. Ekspertgruppen foreslår videre å endre vektingen av publiseringer i retning av at nivå 2 vektet høyere enn i dag. UiB deler dette synet, og mener en slik vekting vil understøtte god kvalitet. UiB stiller seg også positiv til forslaget om å opprette en egen pott for publikasjoner i særlig anerkjente tidsskrift.

Ekspertgruppen peker på at fag hvor tradisjonen er at forskningen publiseres med mange medforfattere kommer dårlig ut i dagens modell. DBH data viser også at fagmiljø som realfag og medisin har betydelige forskjeller mellom antall publikasjoner og publikasjonspoeng, mens fag som HF og jus har om lag like mange poeng som publikasjoner.

For å løse dette foreslår gruppen å *regne ut forfatterandeler ved å dele på kvadraten av antall medforfattere framfor antall medforfattere*. Dette vil kunne stimulere til økt samarbeid, både nasjonalt og internasjonalt.

UiB er enig i at det bør stimuleres til økt samarbeid, både nasjonalt og internasjonalt. Vi er likevel usikker på effekten av forslaget. Dette gjelder både antall kategorier som er foreslått og styrken på disse, som gir en betydelig styrking av medforfatterskap. Beregninger viser at det er store forskjeller mellom antall forfatterandeler og antall forfattere per publikasjon mellom institusjonene. De «gamle» breddeuniversitetene har i gjennomsnitt betydelig flere forfattere og forfatterandeler per publikasjon enn andre institusjoner. Dette tilsier en betydelig vekst i resultatkomponenten for disse institusjonene i innføringsåret, og også større spenn i størrelse på resultatindikatoren mellom institusjoner.

Gitt den kritikken som er kommet mot publikasjonsindikatoren, spesielt fra UiO (se innspill til utvalget), om at institusjoner med et godt utgangspunkt vil ha problemer med å opprettholde sine andeler, til tross for betydelige resultatforbedring, vil en slik endring kunne forsterke denne effekten.

En løsning vil være å innføre åpen ramme også for denne indikatoren. Dette vil gi større forutsigbarhet og egen innsats vil ikke avhenge av andre. Ekspertgruppen fraråder en slik løsning, blant annet begrunnet ut fra budsjettkontroll og faren for pervertering.

Utviklingen i antall publiseringspoeng de siste årene gir liten grunn til bekymring for at innføring av åpen ramme kan gi en ukontrollert utgiftsvekst. UiB er likevel obs på at faren for pervertering er til stede og at denne er noe større enn på utdanningssiden. Dette kan likevel løses for eksempel ved lukket ramme for nivå 1 og åpen ramme for nivå 2. Dette sikrer fokus på kvalitet og publisering i anerkjente tidsskrifter, samtidig som faren for pervertering reduseres.

Dersom man likevel er bekymret for kostnadskontroll, vil et alternativ være å starte modellen med lavere sats. Etter UiBs oppfatning vil modell med noe lavere enhetssats og helt eller delvis åpen ramme være å foretrekke framfor en lukket modell.

Avtaler

Jf. omtale under basis.

Konkurransarenaer

I utformingen av framtidas finansieringssystem må det tas hensyn til at institusjonene i UH-sektoren er forskjellige og ulikt konkurranseutsatt. Vi mener at dagens balanse mellom konkurranseutsatte midler og grunnbevilgning er riktig. Vi er tilfreds med at ekspertgruppen mener det samme.

Konkurransarenaer innenfor forskning

UiB er positiv til at ekspertgruppen anbefaler å styrke SFF-ordningen og FriPro hvor kvalitet er det viktigste tildelingskriteriet. Forskningsrådet skal være en arena for kvalitet, men også for å utvikle kvalitet og finansiere forskning som kan bli eksellent og som kan videreutvikles til å bli EU-prosjekt.

Det er viktig å ruste fagmiljø som er under oppbygging, først til å delta på nasjonale konkurransearenaer, og deretter å delta internasjonalt. I denne sammenhengen foreslås det å vurdere utlysning av grunnforskningsmidler som i omfang ligger mellom nåværende FRIPRO og SFF.

Konkurransarenaer innenfor høyere utdanning

UiB støtter ekspertgruppens anbefaling om at KD og NOKUT bør vurdere å utvide SFU-ordningen, men vi støtter ikke anbefalingen om at senterstatus bare kan oppnås innenfor konkrete fagområder. Anbefalingen begrunnes ved at det er usikkert om erfaring fra et bestemt fagområde lar seg overføre til et annet. Vår erfaring er at den mest interessante pedagogiske utviklingen skjer på tvers av fagområder.

Kapittel 7. Andre anbefalinger

Studiefinansieringen

Ekspertgruppen anbefaler at regjeringen også vurderer en justering av studiefinansieringen, ved at det etableres et tilleggsinsentiv for fullføring av hele grader. Dette skal gjøre det mer attraktivt for studentene å fullføre.

Etter UiBs oppfatning vil effekten av et slikt tiltak avhenge av om dette kommer i tillegg til dagens studiefinansiering, eller om tiltaket skal finansieres innenfor dagens rammer. I den sammenheng bør det også gjøres undersøkelser av effekten av forrige omlegging av

studiefinansieringen, der større deler av lånet ble omgjort til stipend etter gjennomførte studier.

Dag Rune Olsen
rektor

Kjell Bernstrøm
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.