

Kunnskapsdepartementet

[www.regjeringa.no/id2904153](http://www.regjeringa.no/id2904153)

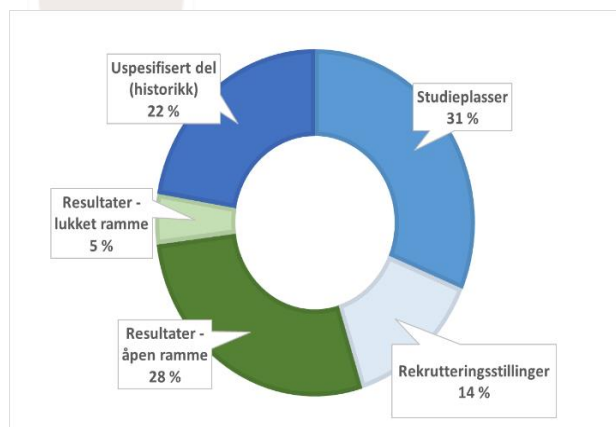
Dato: 10.06.2022

Deres ref.: 22/1447

Vår ref.: 2022/7742 – Per Heitmann

## Høring av rapport om finansiering av universiteter og høyskoler

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet (KD) av 17. mars med invitasjon til å komme med høringsinnspill til en rapport fra et ekspertutvalg om finansiering av universiteter og høyskoler. Universitetet i Oslo setter pris på anledningen til å kommentere forslaget fra finansieringsutvalget om justeringer i dagens nasjonale finansieringssystem for UH-sektoren. Vi stiller oss positive til mange av intensjonene i rapporten, men mener at enkelte av forslagene og begrunnelsen for dem er for lite konkretisert og begrunnet til at man kan ta stilling til dem.



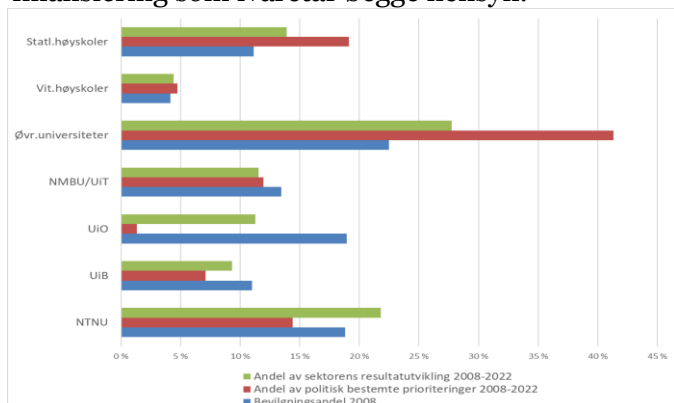
UiO er opptatt av at finansieringssystemet er transparent og har en stor basiskomponent som sikrer et langsiktig perspektiv på institusjonenes finansiering. Dagens finansieringssystem har relativt stor grad av transparens med en basiskomponent (blå deler av figuren) på 2/3 av samlet ramme til UH-sektoren og en resultatkomponent (grønne deler av figuren) på 1/3. Nærmere 80 % av samlet ramme er knyttet til studieplasser, rekrutteringsstillinger og dagens åtte resultatindikatorer. På denne måten sikrer dagens finansieringssystem en synlighet i grunnlaget for bevilgningen kombinert med disponeringsfrihet på institusjonsnivå.

Det er gode grunner til å bevare denne innretningen på finansieringssystemet, som gir universiteter og høyskoler tillit til å løse samfunnsoppdraget på måter som springer ut av fagmiljøene selv.

Alle elementer som synliggjøres i finansieringssystemet, handler om volum multiplisert med pris. Prisene reflekterer ikke eksakte kostnadsvurderinger og -forskjeller, og det er ingen grunn til å betrakte finansieringssystemet som en regneøvelse der man gjennom formler i et excel-ark regner seg fram til riktig bevilgningsnivå. I tillegg til at det ville være en tilnærmet umulig oppgave, ville det også gjøre det institusjonelle handlingsrommet mindre. Det ligger i sakens natur at et finansieringssystem håndterer elementer som kan telles. Men som kjent er det imidlertid ikke slik at alt som kan telles, teller. UiO savner drøftinger i finansieringsutvalgets rapport om forholdet



mellom kvalitet og volum, og om avveiningene som utvalget har gjort for å balansere en finansiering som ivaretar begge hensyn.



Figuren til venstre viser bevilgningsandel for noen institusjoner og grupper av institusjoner i UH-sektoren i 2008 (blå stolper). Røde stolper viser andel av bevilgningsutviklingen fram til 2022 knyttet til politiske beslutninger (i hovedsak studieplasser og rekrutteringsstillinger). De grønne stolpene viser andel av bevilgningsutviklingen knyttet til institusjonenes egne resultater. Som figuren med all tydelighet viser, er det store forskjeller institusjonene imellom, og svært mye av forskjellene kan knyttes til politiske

beslutninger.

Finansieringsutvalget har i sine forslag lagt stor vekt på forenklinger av dagens finansieringssystem. Det er et premiss som UiO støtter.

Vi går etter denne innledningen over til å kommentere utvalgets forslag.

## Utviklingsavtaler

Videre utvikling av konseptet med utviklingsavtaler er vurdert som et sentralt virkemiddel for oppfølging av langtidsplanen for forskning og utdanning. UiO er positiv til utviklingsavtaler forutsatt at disse støtter opp under institusjonenes egne strategier og ikke blir for detaljstyrende. En utviklingsavtale kan være en god arena for utvikling av mangfold og for dialog mellom departement og institusjon.

*UiO vil imidlertid advare mot å knytte finansiering til avtalene.* Utvalget har selv antydnet fire måter dette eventuelt kan skje på og understreker at det ikke bør utvikles en slags indikatorstyring av avtalegjennomføring. Det er et synspunkt som UiO deler fullt og helt. UiO mener at også andre måter å knytte finansiering til avtalene på, har betydelige svakheter ved at det kan medføre reduserte ambisjoner (for lettere å oppnå målene), mindre transparens i finansieringen av sektoren og utilsiktede omfordelinger mellom institusjonene.

## Færre resultatindikatorer

Finansieringsutvalget har foreslått å redusere antallet resultatindikatorer fra åtte til to. Man ønsker å beholde økonomisk uttelling for avlagte studiepoeng og avlagte doktorgrader. *Ut fra et perspektiv om forenkling av finansieringssystemet kan UiO støtte intensjonene i forslaget.*

I denne sammenheng vil vi aller først minne om punktet i utvalgsmandatet som betonte at forslagene skulle holdes innenfor dagens budsjetttramme. Det må bety, slik utvalget også selv framholder, at fjerning av indikatorer fra dagens finansieringssystem innebærer at midlene for disse indikatorene i sin helhet legges tilbake til institusjonenes rammer i basiskomponenten. Indikatorene ble jo også i sin tid innført gjennom omdisponeringer fra institusjonenes egne rammer.

Hvorvidt resultatinsentiver har hatt effekt på systemnivå, og hvor stor denne effekten i så fall er, er et kjernespmå. Finansieringsutvalget berører naturligvis dette i sin rapport, men kunne med

fordel hatt en bredere gjennomgang av temaet. UiO vil peke på at departementet i statsbudsjettet for 2002 i sin presentasjon av dagens finansieringssystem la avgjørende vekt på økonomiske insentiver som et bidrag til bedre resultatoppnåelse.

Et annet av departementets mål ved innføringen av dagens finansieringssystem handlet om å synliggjøre forskning som selvstendig begrunnelse for budsjettendring. Når finansieringsutvalget nå foreslår å fjerne alle forskningsindikatorer, bidrar det til å synliggjøre utdanningsoppdraget i større grad. De to foreslåtte indikatorene legger fortsatt vekt på volum. Det bør vurderes om dette over tid kan gi en systematisk dreining fra forskningsaktivitet til utdanningsaktivitet i sektoren, og dermed en utilsiktet nedbygging av forskningsbasisen for utdanningene.

Man kan riktignok peke på at forskningen er godt ivaretatt, både gjennom en sterk forskningskultur i institusjonene og gjennom alternative finansieringsmekanismer som Forskningsrådet og EU. *Nettopp derfor er det avgjørende at nivået på Forskningsrådets bevilgninger opprettholdes.* Forskningsrådet (og EU) har en viktig rolle når det gjelder å ivareta forskning av høy kvalitet, og UiO vil særlig peke på behovet for å styrke den grunnleggende, langsiktige forskningen.

Forskningsindikatorene i dagens finansieringssystem gir økonomisk uttelling gjennom en lukket budsjetttramme. Det innebærer at UH-institusjonene konkurrerer om uttelling fra rammen basert på deres andel av sektorens samlede resultater. Dermed skjer det en omfordeling av midler mellom institusjonene – til fordel for de institusjoner som har størst forbedring. På denne måten har UiO gjennom årene tapt midler på omfordelingsmekanismen knyttet til forskningsindikatorene – selv om vi er landets fremste forskningsinstitusjon. *UiO støtter fullt og helt at omfordelingsmekanismen gjennom den lukkede budsjetttrammen, fjernes.*

*UiO mener derimot at det kan være riktig å beholde et insentiv for EU-midler, forutsatt at insentivet gis i en åpen ramme.* Gjennomføring av EU-finansierte forskningsprosjekter krever omfattende innsats og betydelige egenandeler. En insentivering gjennom åpen ramme vil kunne bidra til et større engasjement i sektoren som helhet når det gjelder å søke EU-midler. Det er ikke minst viktig for å oppnå målet om å hente tilbake til Norge mest mulig av de midlene nasjonen bidrar med til EUs forskningsprogrammer. Det er naturlig å anta at en insentivering gjennom åpen ramme derfor ikke øker statsbudsjettets utgiftsside uten at også inntektene i form av forskningstildelinger øker.

UiO støtter utvalgets vurdering om ikke å innføre en resultatindikator for arbeidslivsrelevans.

### Finansieringskategorier for studieplasser/studiepoenguttelling

Finansieringsutvalget foreslår en reduksjon av antallet finansieringskategorier fra seks til mellom to og fire. Forslaget er ikke konkretisert og derfor heller ikke konsekvensberegnet. Det er derfor umulig å kommentere forslaget.

Slik UiO leser rapporten, er forslaget begrunnet dels med at det innebærer en forenkling, dels med at kostnadsforskjellene mellom ulike utdanningsprogrammer er mindre nå enn før, og dels med at dagens seks kategorier oppfattes som normative i for stor grad og representerer en barriere for institusjonelle prioriteringer. Vi stiller oss avventende til innholdet i disse begrunnelsene. *UiO imøteser en analyse/utredning som konkretiserer forslaget og bidrar gjerne i det videre arbeidet med utformingen.*

UiO bringer gjerne inn et moment som finansieringsutvalget helt overser: Måten utdanning tilbys på, vil ha stor betydning for kostnadsnivå per studiepoeng i framtida. Resultatindikatoren på studiepoeng vil derfor kunne stimulere tilbud som kan gjennomføres med lave kostnader – f.eks. masseutdanninger der innholdet i stor grad tilbys digitalt. Mer kostnadskrevende utdanninger, med større grad av campusbaserte læringsformer, få studenter per underviser og eksperimentelle arbeidsformer, samt høye praksiskostnader, kan stå i fare for å bli utkonkurrert gjennom finansieringskategorier som kun skiller på fagdisiplin eller utdanningsområde. Dette er forhold som bør tas inn i den videre vurderingen, slik at man sikrer kvalitet i utdanningene.

### Livslang læring

Livslang læring var en sentral del av finansieringsutvalgets mandat. Noe forenklet oppsummert oppfatter UiO at utvalget gjennom bortfall av kandidatindikatoren har fjernet en barriere for livslang læring, og at utvalget peker på endringer i egenbetalingsforskriften som gir noe større rom for institusjonene til å tilby etter- og videreutdanning mot betaling. Utvalget er likevel tydelig på at gratisprinsippet er førende for den grunnleggende og gradsgivende utdanningen.

*UiO vil peke på at økt kapasitet i videreutdanningstilbudet og fleksible/desentraliserte tilbud, må finansieres som andre utdanningstilbud, dvs. med midler til studieplasser og studiepoeng-uttelling. Vi vil også understreke at vi er enig i utvalgets påpekning av at midler til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) bør konsentreres om utviklingsarbeid og ikke anses som finansiering av tilbud av mer varig karakter.*

### Andre punkter

Man kan betrakte finansieringssystemet som et verktøy for å synliggjøre konsekvenser av politiske beslutninger. Og som UiO peker på innledningsvis i denne høringsuttalelsen, er det politiske beslutninger mer enn noe annet som ligger til grunn for bevilgningsendringer. Når finansieringsutvalget i sin rapport har lagt til rette for politiske beslutninger om å bevilge mer midler til noen institusjoner på grunnlag av at disse institusjonene har dårligere rammevilkår for forskning, kan det stilles spørsmål ved om dette strengt tatt ligger innenfor mandatet om verken å utvide rammene til sektoren som helhet eller å foreslå omfordelinger mellom institusjonene.

Regnestykkene som er ment å dokumentere de dårligere rammevilkårene for forskning ved noen institusjoner, bygger også på tvilsomme premisser og merkelig tallbruk. Man presenterer en brøk der telleren består av vektete studiepoeng, mens nevneren er alle årsverk i den bevilgningsfinansierte delen av virksomheten. Resultatet av beregningene viser, etter utvalgets mening, at utdanningsvirksomheten tar mer av tida i noen institusjoner (les: de nyeste universitetene) og på den måten fortrenger mulighetene til å forske.

At utvalgets tall ikke stemmer overens med de tallene man finner i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), er viktig nok. Mer problematisk er det at telleren inneholder tall som er en konsekvens av institusjonenes egne prioriteringer (opptak av studenter), mens nevneren inneholder en betydelig mengde årsverk som verken forsker eller underviser. Brøken presenterer derfor resultater som ikke kan brukes til å si noe som helst om det man ønsker å si noe om. Et alternativt regnestykke med mer relevant innhold i teller og nevner viser ganske like tall for alle universiteter.

Finansieringsutvalget har med andre ord *ikke* godtgjort at rammevilkårene for forskning er dårligere noen steder enn andre – om man måler det som tidsbruk. En opplevelse av at rammevilkårene er ulike kan på dette grunnlaget like gjerne tilskrives interne prioriteringer i institusjonene. Det forrige finansieringsutvalget (Hægeland/2015) fant da heller ikke systematiske

skjevheter i finansieringsgrunnet for UH-institusjonene. Observerte finansieringsforskjeller skyldes ulike oppgaveporteføljer, iflg. Hægeland – en konklusjon som også finansieringsutvalget siterer i sin rapport fra mars 2022.

Med hilsen

Svein Stølen  
rektor

Arne Benjaminsen  
universitetsdirektør

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UiO og er derfor ikke signert.*