



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1998: 6

Økonomien i den statlige høgskolesektoren

Kostnadsberegningsutvalget

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. mai 1994,
med tilleggsmandat gitt 12. mai 1997

Avgitt til Finans- og tolldepartementet og Kirke-, utdannings-
og forskningsdepartementet 12. mars 1998

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1998

*Til Finans- og tolldepartementet og Kirke-, utdannings- og forsknings-
departementet*

Ved Finansdepartementets brev av 12. mai 1997 ble Kostnadsberegningsutvalget gitt i tilleggsmandat å gjennomgå økonomien i den statlige høskolesektoren. Utvalget legger med dette fram sin innstilling om dette temaet.

Oslo, 12. mars 1998

Arild Hervik leder

Hans Henrik Scheel

Inger-Johanne Sletner

Karine Nyborg

Kåre P. Hagen

Helga Festøy

Solveig Lie

Håkon Mundal

Hege Nilssen

Geir Åvitsland

KAPITTEL 1

Innledning og sammendrag**1.1 UTVALGETS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID**

Kostnadsberegningsutvalget (KBU) ble i 1994 nedsatt som et ekspertutvalg med mandat å gjøre konkrete nytte- og kostnadsberegninger ved innføring av nye reformer og å utarbeide en veiledning i bruk av samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser. I NOU 1997: 27 Nytte-kostnadsanalyser, har utvalget lagt fram sitt første dokument som gjelder dette mandatet. Utvalget har i perioden 1994-95 også hatt som tilleggsmandater å utrede kostnadene ved arbeidstidsavtalen for lærere, Reform 94 og kostnadene ved skolestart for seksåringer. Ut over det har utvalget foretatt en prinsipiell vurdering av de effektivitets- og fordelingsmessige sidene ved omleggingen av Næringsmiddeltilsynet.

Sommeren 1997 fikk utvalget enda to tilleggsmandater: å etterberegne investeringene i forbindelse med grunnskolereformen og å gjennomgå økonomien i den statlige høyskolesektoren. Dette har utvalget arbeidet med fra sommeren 1997 til mars 1998 parallelt med arbeidet med NOU 1997: 27 og en eksempelsamling om kostnads-/nytteanalyser. Eksempelsamlingen vil bli offentliggjort senere i 1998.

Tilleggsmandatet om høyskolesektoren er gitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Finans- og tolldepartementet i fellesskap og lyder slik:

Mandat

«Høyskolesektoren har opplevd store forandringer de senere årene, både ved en betydelig vekst i studenttilstrømming og antall studieplasser, og gjennom omorganiseringen med sammenslåing av 98 høyskoler til 26 nye høyskoler med virkning fra 1. august 1994. De seneste årene har høy søkning til sosial- og helsefagutdanning og allmenn- og førskolelærerutdanning samtidig med svikt i rekruttering til først og fremst ingeniørutdanning nødvendiggjort en omdisponering av studieplasser fra lavt søkte studier til prioriterte studier innenfor de ovennevnte områdene.

Den kraftige økningen i tallet på studieplasser med tilhørende budsjettmidler i begynnelsen av 90-årene er gradvis redusert til 300 nye studieplasser i statsbudsjettet for 1997. Når de regulære budsjettene ikke gav nye studieplasser, har departementet pålagt høyskolene å omdisponere studieplasser fra lavere prioriterte utdanninger til utdanninger med høy prioritet.

De statlige høyskolene tilbyr yrkesrettede utdanninger, videreutdanninger og fagstudier som ofte svarer til grunn- og mellomfag ved universitetene. En del høyskoler har også hovedfagstilbud på spesielle fagfelt. Høyskolene har gjennomgående større undervisningsintensitet og mindre grad av selvstudier enn universitetene. Dette er særlig markert i en del profesjonsutdanninger.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1997 vedtok Stortinget følgende:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang av de statlige høyskolenes økonomiske situasjon ved fremleggelse av Revidert nasjonalbudsjett.»

Kostnadsberegningsutvalget bes foreta denne gjennomgangen, herunder vurdere

- om høyskolene har organisert sin virksomhet effektivt, herunder vurdere omfanget av kostnader til administrasjon og støttetjenester

- om det er rimelig samsvar mellom de oppgavene høyskolene er blitt pålagt og de bevilgningene som er blitt stilt til disposisjon for institusjonene for å løse disse oppgavene
- omfanget av aktiviteter som institusjonene selv har satt i gang ut over det som har vært forutsatt av departementet ved tildeling av ressurser
- hvilken betydning sammenslåingene har hatt for ressursutnyttelsen ved høyskolene

Dette kan bli gjort ved å sammenlikne mellom institusjonene og også vurdere utviklingen ved høyskolene over tid.

Fristen for arbeidet settes til 1. mars 1998.»

Sammensetning

I arbeidet med dette mandatet har utvalget vært satt sammen av de samme personene som arbeider med utvalgets hovedmandat:

Professor Arild Hervik, Høgskolen i Molde, leder

Ekspedisjonssjef Hans Henrik Scheel, Finans- og tolldepartementet

Direktør Inger-Johanne Sletner, Norges Bank

Professor Kåre P. Hagen, Norges handelshøgskole

Forsker Karine Nyborg, Statistisk sentralbyrå

Utvalgets sekretariat har bestått av førstekonsulent Solveig Lie og førstekonsulent Hege Nilssen fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og rådgiver Helga Festøy, rådgiver Håkon Mundal og avdelingsdirektør Geir Åvitsland fra Finans- og tolldepartementet. Avdelingsdirektør Arne Benjaminsen fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har også bistått utvalget i arbeidet.

Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 11 møter i tilknytning til gjennomgangen av høyskolenes økonomi. Utvalget har hatt møter med representanter for Studentenes landsforbund, Landslaget for norske lærerstudenter, Det norske høyskolerådet og Høgskolen i Molde. I tillegg har utvalget i et møte fått en orientering fra Norsk institutt for studier av forskning og utdanning om prosjektet «Evaluering av høyskolereformen» og fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning om rapporten «Produksjon og effektivitet i universitetsinstitutter» (SNF nr 3/95).

Utvalget har gitt Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning utredningsoppdraget: Effektivitet og produktivitet i de statlige høyskolene (SNF 14/98). Rapporten er omtalt spesielt i "*Effektivitet og tverrsnittsanalyser*" i kap 7 Effektivitet og tverrsnittsanalyser.

1.2 SAMMENDRAG

Kapittel 2 Oppbyggingen av den statlige høyskolesektoren

I "*Oppbygging av den statlige høyskolesektoren*" i kapittel 2 gis det en oversikt over utviklingen i høyskolesektoren fra etterkrigstiden fram til våre dager. Viktige trekk i denne utviklingen var oppfølgingen av arbeidet til Ottosen-komiteen, som førte til utbygging av en regional høyskolesektor hvor vekten var lagt på to- og treårige postgymnasiale studier. I innstillingen fra Universitets- og høyskoleutvalget (NOU 1988: 28, Hernes-utvalget) ble det pekt på behovet for klarere arbeidsdeling, større konsentrasjon og bedre samarbeid innenfor høyere utdanning. Dette ble fulgt opp med etableringen av Norgesnett og høyskolereformen hvor 98 regionale høys-

skoler i 1994 ble slått sammen til 26 statlige høgskoler. I 1995 ble det også vedtatt en ny, felles lov for statlige høgskoler, vitenskapelige høgskoler, statlige kunsthøgskoler og universitetene.

Til slutt i kapitlet blir mål for politikken i sektoren referert, slik de er gjengitt i St prp nr 1 (1997-98):

- å bidra til at befolkningens evner og anlegg blir brukt på en måte som ivaretar det enkelte individs interesser og imøtekommer samfunnets behov for høyt utdannet arbeidskraft
- å heve kvaliteten i høyere utdanning og forskning
- å legge til rette for at studiesøkere får lik rett til utdanning
- å skape gode vilkår ved lærerstedene til å utvikle og formidle ny kunnskap
- å utnytte ressursene i sektoren bedre
- å redusere den tiden studentene bruker på å fullføre studiene, slik at faktisk studietid i større grad samsvarer med normert tid
- å legge til rette for økt internasjonalt samarbeid innenfor høgre utdanning og forskning

I tillegg er følgende mål sentrale for sektoren:

- å videreutvikle Norgesnett for høyere utdanning og forskning
- å legge til rette for etter- og videreutdanning ved institusjonene

Kapittel 3 Utviklingen i budsjettene for høgskolesektoren (1992-97)

Utviklingen i totale driftsutgifter

Tabell 1.1 viser prosentvis realvekst i driftsutgifter for de statlige høgskolene, universitetene (inkl vitenskapelige høgskoler og kunsthøgskoler), og for statsbudsjettet generelt i perioden 1992 til 1997 og 1998. Datagrunnlaget og de ulike forutsetningene som er lagt til grunn for utvalgets beregninger er vist i "[Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kap 3.

Tabell 1.1: Prosentvis realvekst i driftsutgifter i høyere utdanning og statsbudsjettet generelt 1992-1998¹⁾

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98 ¹⁾	94/97	92/97
Statlige høgskoler	12,1	7,7	3,1	2,0	0,2	-0,7	5,4	27,3
Universitetene ²⁾	7,7	0,3	4,1	6,1	1,1	-3,9	11,5	20,6
Statsbudsjettet generelt	1,2	-0,3	-1,1	0,9	2,2	2,2	2,0	2,9

¹⁾ Merk at bevilgningstallene for 1998 og regnskapstallene for 1997 som veksten er beregnet på basis av ikke er direkte sammenliknbare.

²⁾ Inkludert vitenskapelige høgskoler og kunsthøgskolene

Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997. Statsbudsjettet 1998 (S III). Finansdepartementet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Statsbygg.

Av tabell 1.1 går det frem at både de statlige høgskolene og universitetene i perioden 1992 til 1997 har hatt en betydelig realvekst. Tabellen viser også at realveksten i høgskolesektoren er høyere i perioden 1992 til 1994 enn perioden 1994 til 1997. Realveksten i driftsutgifter i perioden 1994 til 1997 er vel 5 pst for de statlige høgskolene og vel 11 pst for universitetene. Det har ikke vært noen reell nedgang i de regnskapsførte utgiftene i noen av årene i perioden 1992 til 1997.

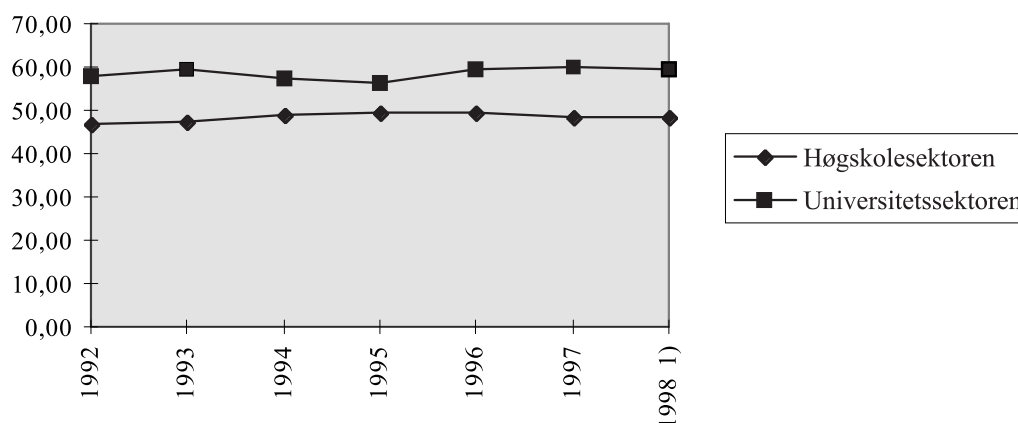
I perioden 1997 til 1998 er det anslått en realnedgang i bevilgningene for universitetene med 3,9 pst. For de statlige høgskolene anslås det, med tilsvarende forutsetninger, en realnedgang på 0,7 pst. Det må imidlertid her tas hensyn til at det ikke er sammenliknbare tall for perioden 1992 til 1997 og 1998, fordi det er brukt regnskapstall for perioden 1992 til 1997 og bevilgningstall for 1998.

Tabell 1.1 viser at utgiftsveksten innenfor høyere utdanning har vært sterkere enn den reelle veksten i utgiftene på hele statsbudsjettet. Dette gjelder både for hele perioden 1992 til 1997, og for perioden 1994 til 1997. Denne veksten har hovedsakelig vært knyttet til en sterk vekst i studenttallet ved utdanningsinstitusjonene i forbindelse med sysselsettingspolitikken som ble ført i begynnelsen av 1990-årene. For å vurdere utviklingen i økonomien i universitets- og høgskolesektoren er det derfor nødvendig å se nærmere på utviklingen i utgifter pr student.

Utvikling i driftsutgift pr student

Figur 1.1 og tabell 1.2 viser utviklingen i utgift pr student for de statlige høgskolene sammenliknet med utviklingen i utgift pr student i universitetssektoren. Utvalget har ikke vurdert det absolutte nivået på utgift pr student, men har lagt vekt på å beskrive og vurdere utviklingen i dette forholdet. For å få sammenliknbare tall har en gjort de samme forutsetningene som for tabell 1.1.

Driftsutgifter pr student



Figur 1.1 Utgift pr student, faste 1992 kroner 1992-98¹⁾. Studenter (heltidsekvivalenter) målt i måltall

¹⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall og ikke regnskapstall

Tabell 1.2: Utgift pr student, faste 1992 kroner 1992-1998¹⁾. Studenter målt i måltall (tall i hele 1 000 kroner)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 1)	92/97	94/97
Høgskolesektor	47,01	47,54	48,84	49,48	49,53	48,61	48,33	3,4%	-0,5%
Universitets-sektor	58,04	59,24	57,48	56,20	59,64	60,20	59,21	3,7%	4,7%

¹⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall og ikke regnskapstall

Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997. Statsbudsjettet 1998 (S III). Finansdepartementet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Statsbygg.

Det framgår av tabell 1.2 at utgift pr student ved de statlige høyskolene målt i faste priser har økt med 1 600 kroner, eller 3,4 pst for hele perioden fra 1992 til 1997. For universitetssektoren har tilsvarende endring vært 2 160 kroner, eller 3,7 pst. For perioden fra 1994 til 1997 har utgift pr student målt i faste priser blitt redusert med 230 kroner, eller 0,5 pst i høyskolesektoren, mens utviklingen i universitetssektoren viser en økning på 2 720 kroner, eller 4,7 pst. Selv om utgift pr student viser en stigende utvikling i høyskolesektoren for hele perioden under ett, går det ned fra 1996 til 1997. Reduksjonen i utgift pr student fra 1996 til 1997 gjenspeiles i faktoren som viser endringen fra 1994 til 1997, perioden etter høyskolereformen. Nedgangen ser ut til å videreføres i 1998.

For å få en indikasjon på den økonomiske handlefriheten sektoren opplever i forhold til den løpende driften, kan det også være hensiktsmessig å se på utviklingen i utgift pr student når utgifter til husleie er trukket ut. Vedlegg 1, tabell 1.12 og 1.13 viser utviklingen i utgift pr student eksklusiv husleiekompensasjon. Denne indikatoren viser en relativt stabil utvikling, med en realnedgang på 0,1 pst i perioden 1992 til 1997. Den svake økningen i utgift pr student i perioden 1992 til 1997 som ble påpekt ovenfor har altså vært knyttet til husleieøkninger.

Tabell 1.2 viser også at nivået for utgift pr student ligger høyere for universitetssektoren enn for de statlige høyskolene. Universitetene har bl a et spesielt ansvar for å drive forskerutdanning gjennom sine doktorgradsprogrammer.

Andelen studenter på kostnadskrevende studier

Utvalget vil også peke på at enkelte utdanninger innenfor høyskolesektoren tradisjonelt har vært mer kostnadskrevende enn andre. Studieplasser innenfor eksperimentelle fag med laboratorieøvelser og studieplasser med stort innslag av praksis vil være dyrere enn andre typer studieplasser hvor undervisningen kan skje i store grupper, og hvor det er mindre behov for individuell rettledning. Utvalget har gått ut fra at ingeniørutdanning, helsefaglige utdanninger og lærerutdanninger vil være relativt kostnadskrevende. Utvalget er klar over at det innenfor disse utdanningsgruppene vil være forskjeller med hensyn til hvor kostnadskrevende ulike fag og studietilbud er. Også innenfor fagområder som her ikke er definert som kostnadskrevende, kan det være enkeltfag som er kostnadskrevende.

For å vurdere utviklingen i utgift pr student må det tas hensyn til om sammensetningen av studietilbudene har endret seg i mer eller mindre kostnadskrevende retning. For å undersøke om en slik endring har skjedd er studenttallet i høyskolesektoren i perioden 1992 til 1996 fordelt andelsmessig på fagfelt.

Tabell 1.3: Prosentfordeling av studenter (antall personer) i statlige høyskoler etter fag. 1992-1996.

Pr 1. oktober	1992	1994	1996
	Pst	Pst	Pst
Utdanning 3-4 år	79	77	77
Undervisning	32	30	33
Helsefag	19	18	18
Naturvitenskap og teknikk	18	16	14
Økonomisk/adm. og samfunnsfag	9	10	9

Tabell 1.3: Prosentfordeling av studenter (antall personer) i statlige høyskoler etter fag, 1992-1996.

Humanistiske fag	0	1	1
Maritim, transport, annet	2	2	3
Utdanning 5 år og mer	1	2	2
Utdanning 1-2 år	19	21	21
Statlige høyskoler i alt	100	100	100
Andel helsefag, undervisning og naturvitenskap/teknikk	69	63	64

¹⁾ Tallene summerer seg ikke til 100 pga avrundinger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tall for fordeling av studentene på ulike fag for 1997 har ikke vært tilgjengelig.

Innenfor kategoriene undervisning, helsefag og naturvitenskap/teknikk antar utvalget at de kostnadskrevende profesjonsstudiene er dominerende. Tabell 1.3 viser at andelen registrerte studenter innenfor helsefag- og lærerutdanning er relativt stabil gjennom hele perioden, dvs fra 1992 til 1996. Fra 1994 til 1996 viser tabellen en økning i andelen registrerte studenter innenfor helsefag- og lærerutdanning på ca 3 prosentpoeng. Naturvitenskap og teknikk viser en nedgang på 4 prosentpoeng fra 1992 til 1996. Det skyldes hovedsakelig den dårlige søkningen til ingeniørfagene i perioden.

Tabellen indikerer at andelen kostnadskrevende studier i perioden fra 1992 til 1996 er redusert fra 69 pst til 64 pst. Det er særlig reduksjonen innenfor naturvitenskap/teknikk som er årsaken til det. I siste del av perioden er andelen økt fra 63 pst i 1994 til 64 pst i 1996. Det vil være grunn til å forvente at denne andelen vil fortsette å øke i årene fremover. Det skyldes at en stadig større andel av nye studie-plasser er opprettet innenfor kostnadskrevende studier i perioden 1992 til 1997. Effekten av økt opptak innenfor flerårige utdanninger vil også gi behov for nye studieplasser innenfor disse utdanningene etter hvert som de økte kullene føres inn i det 2., 3. og evt 4. studieåret.

Imidlertid er antallet nye studieplasser som er opprettet innenfor kostnadskrevende utdanninger svært lite i forhold til totalt antall studieplasser. Det er derfor liten grunn til å tro at det økte antallet studieplasser innenfor kostnadskrevende studier er stort nok til å gi betydelige utslag i den totale andelen kostnadskrevende studie-plasser i tiden fremover.

For enkelte høyskoler vil det imidlertid kunne være slik at andelen kostnadskrevende utdanninger har økt mer enn for høyskolene totalt sett. Dette vil spesielt gjelde for de høyskolene som allerede i utgangspunktet hadde en høy andel av helsefagutdanning og lærerutdanning.

Utgift pr student pr høyskole

Det er store individuelle forskjeller mellom de statlige høyskolene dersom en ser på utgift pr student pr institusjon, se tabell 1.11 og 1.12 i vedlegg 1. Forskjellene er først og fremst bestemt av fagprofilen til institusjonene, men også andre faktorer vil kunne forklare det. En slik faktor er f eks forkursklasser til ingeniørutdanningen, som ikke gjenspeiles i måltallet til institusjonene, og permisjonsordningen i Finnmark ¹.

1. Permisjonsordningen i Finnmark er en spesiell ordning for undervisningspersonalet ved høyskolene i Finnmark. Faste ansatte i undervisningsstillinger opparbeider seg hvert år rettigheter til lønnet studiepermisjon som kan tas ut etter minst tre års tjenestetid.

En analyse av faktoren utgift pr student pr høyskole vil også gjenspeile at det er forskjeller i utgiftsnivå pr student mellom høyskolene som ikke kan begrunnes i faktiske kostnadsforskjeller. Slike forskjeller er historisk begrunnet. Stortinget samtykket i forbindelse med behandlingen av St prp nr 1 (1996-97) at det skulle omfordeles midler mellom de statlige høyskolene, med sikte på etterhvert å utjevne slike forskjeller i tildeling mellom høyskolene som ikke er begrunnet i faktiske kostnadsforskjeller. Denne prosessen startet i 1997 og er videreført i 1998-budsjettet for de statlige høyskolene.

Utvalget har videre sett på hvordan utviklingen i utgift pr student har vært for hver enkelt høyskole i perioden 1994 til 1997. Tabellene i vedlegg 1 viser at denne utviklingen har vært svært forskjellig ved de enkelte høyskolene. Det vil her være nødvendig å gå inn på spesifikke forhold for den enkelte høyskole for å vurdere utviklingen i utgift pr student pr institusjon. De spesifikke forholdene vil spesielt omfatte høyskolens fagprofil (dvs sammensetningen av kostnadskrevende og mindre kostnadskrevende studier) og utvikling i den bygningsmassen høyskolen disponerer.

Sentrale kostnadsdrivende faktorer

Utvalget vil peke på enkelte kostnadsdrivende faktorer for de statlige høyskolene som har hatt stor betydning. Dette gjelder omfordeling av studieplasser, kostnader knyttet til praksisveiledning, desentraliserte studier, innføring av felles stillingsstruktur i universitets- og høyskolesektoren og kompetanseheving. De første faktorene er forhold institusjonene har liten eller ingen innflytelse over, mens det siste til en viss grad kan kontrolleres av den enkelte institusjon.

Omdisponering av studieplasser internt ved en høyskole vil kunne føre til strammere budsjetttrammer ved intern omdisponering til mer kostnadskrevende studier. Omdisponering av ingeniørplasser til studieplasser innenfor helsefag- og lærerutdanning ved samme institusjon er omdisponering innenfor kostnadskrevende utdanninger. Rigiditet i høyskolenes rammebetingelser kan imidlertid gjøre det vanskelig å omdisponere ressurser fra ingeniørfag til helsefag eller lærerutdanning.

Omdisponering av studieplasser har også skjedd mellom høyskolene. Utvalget vil her peke på at selv om studentmåletallet og budsjettet reduseres parallelt, vil det ta tid før innsparingseffekter av omstilling vil gjøre seg gjeldende. Hovedproblemet med denne type omstilling vil i all hovedsak være knyttet til overtallighet av personalet og/eller behov for endret kompetanseprofil på personalet. Bl a vil aktuelle bestemmelser omkring bruk av oppsigelse gjøre at de kortsiktige innsparingseffekter som kan oppnås på denne måten begrenses av tidkrevende prosedyrekrav, ventelønsordninger etc.

Utvalget vil videre peke på at slike omstillingsprosesser vil kunne oppleves forskjellig fra høyskole til høyskole. For høyskoler med smal faglig bredde vil en slik omstillingsprosess kunne oppleves vanskelig. For høyskoler som har en bredere fagprofil vil en slik omstillingsprosess kunne være noe lettere å gjennomføre.

Praksisveiledninger en obligatorisk del av undervisningen innenfor helsefagutdanningen og lærerutdanningen. Høyskolene dekker dette veiledningsbehovet gjennom bruk av sykehusene og skoleverket. Den økte opptakskapasiteten på disse utdanningene har ført til at høyskolene må henvende seg til institusjoner i større geografisk avstand for å klare å skaffe nok praksisveiledere til studentene. Dette kan føre til en økning i praksiskostnadene pga større reisekostnader, kostnader knyttet til losji av studenter etc.

Fra 1. januar 1993 fikk førsteamanuenser og høyskoledosenter adgang til å søke opprykk til professor etter sakkyndig vurdering. I forbindelse med innføring av *felles stillingsstruktur* for undervisnings- og forskerstillinger ved universiteter og høyskoler fra 1. februar 1995, fikk høyskolelektorer adgang til å søke opprykk til

førstelektor etter sakkyndig vurdering. Samtidig fikk høgskolene mulighet til å søke om å få ledige stillinger som høgskoledosent omgjort til professor. I forbindelse med opprykk til professor ble det gitt en viss kompensasjon, departementet forutsatte ellers at den enkelte høgskole dekket merkostnadene knyttet til dette innenfor egen budsjetttramme.

Utvalget vil også peke spesielt på *kompetansehevings* som en kostnadsdrivende faktor i universitets- og høgskolesektoren. I motsetning til momentet ovenfor med innføring av felles stillingsstruktur i universitets- og høgskolesektoren, er dette forhold som den enkelte institusjon til en viss grad vil kunne styre. Kompetanseheving av personalet vil for det første føre med seg direkte investeringskostnader knyttet til å heve kompetansen for den enkelte. Dette gjelder kostnader knyttet direkte til finansiering av studier, og kostnader knyttet til det å erstatte personale som er frigjort fra ordinære arbeidsoppgaver. For det andre vil økt kompetanse hos personalet føre til økte fremtidige lønnskostnader, som igjen vil belaste fremtidige budsjetter.

For enkelte fagområder har det vært et eksplisitt ønske fra departementet om å øke kompetansen, samtidig som antall studieplasser innenfor det samme fagområdet har økt. Utvalget vil peke spesielt på helsefagutdanning som et eksempel på den siste problemstillingen.

Kapittel 4 Undervisning i høgskolesektoren

Siden slutten av 1980-årene har antall studieplasser i høyere utdanning i Norge økt kraftig. Fra høsten 1988 til høsten 1997 er totalt antall studieplasser økt med vel 70 pst fra vel 100 000 i 1988 til om lag 175 000 i 1997. Disse totaltallene inkluderer også de private høgskolene, som ikke er inkludert i tabell 3.2 i "*Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren (1992-97)*" i kapittel 3. Etter at universitetene og de vitenskapelige høgskolene hadde en sterk vekst fra slutten av 1980-tallet og fram til 1992, har veksten flatet ut. Etter 1992 har studentveksten ved de statlige høgskolene vært større enn ved universitetene. Fra 1992 til 1997 har det vært en økning i antall studenter ved de statlige høgskolene på om lag 23 pst.

I følge befolkningsframskrivninger ² vil antall ungdom i alderen 19-24 år gå ned med 9 pst fra 1996 til år 2000, for så å flate ut. Aldersgruppen 25-29 år anslås å bli redusert med nær 17 pst fra 1996 til år 2004. Den demografiske utviklingen indikerer isolert sett en nedgang i studenttallet i høyere utdanning i de nærmeste årene. Bedringene på arbeidsmarkedet, og flere i yrkesfag som følge av Reform 94, trekker i samme retning. En større andel av årskullene begynner imidlertid i videregående skole, og stadig flere av de unge har planer om å studere. Det er derfor vanskelig å gi en enhetlig prognose om søkningen til høyere utdanning i de nærmeste årene.

De statlige høgskolene skal gi høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap (jf § 2 i lov om universiteter og høgskoler). For at det skal være mulig å oppfylle denne målsettingen må det legges vekt på kvalitet i undervisningen. Kompetansekrav og prosedyrer ved ansettelse av personale, krav til studentenes kompetanse ved opptak til studier, godkjenningsordninger for studieplaner, og eksamensordninger hvor en i stor grad bruker eksterne sensorer, er eksempler på tradisjonelle kvalitetstiltak. I tillegg sikres kvalitet ved hjelp av faglige evalueringer av utvalgte fagområder ved universiteter og høgskoler. Institusjonene er også pålagt å ha rutiner for studentevaluering av undervisningen.

Det er ønskelig å konkretisere kvalitetsbegrepet innenfor høyere utdanning gjennom gode kvalitetsindikatorer. Både Høgskolerådet, Studentenes landsforbund og Landslaget for norske lærerstudenter har i møte med utvalget tatt opp problem-

2. Statistisk sentralbyrå, framskrivingsalternativ M1-1996

stillinger knyttet til kvalitet. Studentene mente at studiekvaliteten er blitt lavere bl a i form av mindre veiledning pr student i praksisundervisningen, reduksjon i mengden av fagtilbud, og flere studenter pr lærer i klasseromsundervisning. Som målbare indikatorer foreslo studentene endringer i praksisordninger, klassestørrelse, tilgjengelig utstyr (PC, laboratorium, bibliotek), samt antall fagtilbud. Repreteranter for Høgskolerådet mente følgende kvalitetsindikatorer kunne være interessante: Antall studenter pr lærer, bevilgninger til utstyr, karakternivå, strykprosent og ikke godkjente praksisperioder. De fleste av de nevnte kvalitetsindikatorene har en imidlertid ikke vært i stand til å tallfeste innenfor den tiden utvalget har hatt til rådighet. Utvalget har hatt tilgang til data om indikatorene antall studenter pr faglig ansatt og kompetansenivå hos de faglig ansatte.

Det er stor ulikhet i størrelsen på de statlige høyskolene. Den minste, Samisk høyskole, har et studentmåltall på 165 studenter i 1997, mens Høgskolen i Oslo som er den største, har et måltall på 7992 i 1997. 9 høyskoler har et måltall på mer enn 3 000 studenter, 6 høyskoler har et måltall på mellom 2-3 000 studenter, mens 11 høyskoler har et måltall på under 2 000 studenter.

I 1996 var de største utdanningskategoriene høyskolekandidatutdanningen med 12 000 studenter, allmennlærerutdanningen med 9 000 studenter, sykepleierutdanningen med 8 900 studenter, ingeniørutdanningen med 8 300 studenter og førskolelærerutdanningen med 7 000 studenter. Disse utdanningene utgjør nær 2/3 av det samlede studenttallet ved de statlige høyskolene.

Undervisningspersonalet og studentgjennomstrømming ved høyskolene

Utviklingen i undervisningspersonalet eksklusiv teknisk personale og administrativt ansatte kan, sammenholdt med studentutviklingen, gi en indikasjon på endringer i undervisningsforholdene. Tabell 1.4 viser hvordan utvalget har beregnet slike forholdstall.

Tabell 1.4: Undervisningspersonell og antall studenter i høyere utdanning. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996	1992-96
Undervisningsårsverk ¹⁾						
Universiteter og vitenskapelige høyskoler	4 102	4 251	4 347	4 546	4 752	650
Statlige høyskoler	4 357	4 612	4 971	4 902	4 962	605
Studenter (registrerte heltidsekvivalenter)						
Universiteter og vitenskapelige høyskoler ²⁾	75 407	82 084	77 149	80 985	83 287	7 880
Statlige høyskoler ³⁾	60 079	65 659	69 161	71 113	71 806	11 727
Studenter pr årsverk						
Universiteter og vitenskapelige høyskoler	18,4	19,3	17,7	17,8	17,5	-0,9
Statlige høyskoler i alt	13,8	14,2	13,9	14,5	14,5	0,7

¹⁾ Inkluderer 25 pst av antall stipendiater (forutsatt at 25 pst av full stilling benyttes til undervisning). Pga manglende tall for stipendiater som tidligere hadde Norges forskningsråd som arbeidsgiver (ikke universitetene), er tall for 1995 benyttet for universitetssektoren for årene 1992-1994. Forskere og vitenskapelige assistenter er ikke inkludert da det antas at disse hovedsakelig er knyttet til forskning og ikke undervisning. Statlige kunsthøyskoler er ikke inkludert.

²⁾ Inklusive høyskoler under andre departementer enn KUF (Landbrukshøyskolen, Veterinærhøyskolen m m)

³⁾ Studenttallene er eksklusive eksternt finansiert kurssted. Økonomisk College i Oslo er inkludert i de statlige høyskolene fra 1994

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Statens tjenestemannsregister) og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (studenttall)

Ved de statlige høyskolene har det vært en vekst i undervisningspersonalet (inkl administrative lederstillinger) på 600 årsverk eller 14 pst fra 1992 til 1996. Det har vært relativt små endringer i forholdet mellom antallet studenter og antallet undervisningsårsverk. Høyskolesektoren hadde 14,5 registrerte studenter (heltidsekvivalenter) pr undervisningsårsverk i 1996. I 1992 var det 13,8 studenter pr årsverk mens det i 1994 var 13,9, se tabell 1.4. I tabellen er det lagt til grunn at stipendiater bidrar med 25 pst av full stilling til undervisning. Forskere og vitenskapelige assistenter er holdt utenom når det gjelder undervisningsaktivitet.

Ved universitetene var det 17,5 studenter pr undervisningsårsverk i 1996, noe som var om lag 1 student pr årsverk lavere enn i 1992, da det var 18,4 studenter pr ansatt.

I 1996 var det betydelige variasjoner i antall registrerte studenter pr undervisningsårsverk mellom fagområder og mellom avdelinger innenfor det samme fagområdet. F eks hadde ingeniør-/teknologiske fag og realfag halvparten så mange studenter pr undervisningsårsverk som økonomi-/administrasjonsfag. Også mellom avdelinger med likeartede utdanninger var det store variasjoner, se "[Studentgjennomstrømning](#)" i kap 4.6.

Det var i 1996 også varierende studentgjennomstrømming mellom ulike fagområder og mellom ulike avdelinger innenfor det samme fagområdet. Profesjonsutdanningene (lærerutdanning, helse- og sosialfag og ingeniør-/teknologiske fag og realfag) hadde f eks flere kandidatvektall pr student enn økonomi-/administrative fag og samfunnsfag (kilde: data innhentet av SNF (1998)). Fagområder med mange studenter pr lærer hadde lavere studentgjennomstrømming enn fagområder med få studenter pr lærer. Mellom enkeltavdelinger i hvert fagområde og mellom avdelinger på tvers av fagområder var det imidlertid store variasjoner.

Høyskoler som ønsker å opprette nye studier, som er av et omfang på 10 vektall eller mer, må søke KUF om godkjenning. Sektoren har i perioden vist stort initiativ for å etablere nye studier.

Kapittel 5 Forskning og utvikling i høyskolesektoren

Kapittel 5 beskriver situasjonen når det gjelder forskning, utvikling og annen faglig virksomhet (utenom undervisning og administrasjon) i høyskolesektoren. I kapitlet redegjøres det bl a for organiseringen av FoU-virksomheten, stillingsstrukturen og kompetanseprofilen ved høyskolene, hvor mye arbeidstid som brukes til FoU og problemer ved resultatrapportering av forskning og utvikling. Den nye loven om universiteter og høyskoler (av 12. mai 1995) forutsetter bl a at undervisningen ved de statlige høyskolene skal være forskningsbasert, selv om universitetene og de vitenskapelige høyskolene har et spesielt ansvar for grunnforskningen. Etableringer av knutepunktfunksjoner og utdanninger på høyere nivå har gjort det naturlig med økt forskningsvirksomhet også ved de statlige høyskolene. Noen av høyskolene samarbeider også med universiteter eller vitenskapelige høyskoler om forskerutdanning.

Et vesentlig forhold som er beskrevet i "[Stillingsstruktur og kompetanseprofil](#)" i kap 5.3 Stillingsstruktur og kompetanseprofil er at kompetansen blant de faglig ansatte har økt i perioden 1992 til 1996. Andelen årsverk i de stillingstypene som er forutsatt å drive med FoU av totalt antall årsverk innenfor faglige stillinger (inkl

rektorer, inspektører og avdelingsledere), har økt med 8,9 prosentpoeng fra 1992 til 1996. Økningen er på 866 årsverk. Forøvrig vises det under dette punktet til at stillingsstrukturen også varierer en del mellom ulike fagområder og mellom de ulike høgskolene. Fagområdet helsefag og høgskoler med sterk representasjon av tidligere høgskoler som var dominert av helse- og sosialfagsprofesjoner har generelt en lavere andel av fagpersonalet på førstestillings- og toppstillingsnivå enn øvrige avdelinger/høgskoler. Høgskoler med en sterk representasjon av tidligere distriktshøgskoler eller skoler som tilbyr siviløkonom- eller sivilingeniørutdanning, har generelt en langt høyere andel av fagpersonalet på førstestillings- og toppstillingsnivå enn høgskoler som er dominert av helse- og sosialfagsprofesjoner. Dette skyldes hovedsakelig historiske forskjeller i stillingsstruktur, kompetansekrav og stillingsinnhold innenfor de tidligere selvstendige høgskolene. Ved distriktshøgskolene ble hovedvekten lagt på forskningskompetanse, mens praksiserfaring og pedagogiske kvalifikasjoner ble tillagt større vekt i de andre høgskoleslagene.

Antall doktorgrader blant fagpersonalet sier også en del om kompetanseprofilen ved høgskolene. Ved utgangen av 1995 hadde 9 pst eller 352 personer av personalet med høgskolelektorkompetanse eller høyere doktorgrad. Tilsvarende tall for de regionale høgskolene i 1992 var 7 pst eller 162 personer (jf NIFU rapport 4/94). Andelen av personalet med doktorgrad var imidlertid lav sammenlignet med hva vi finner ved universitetene og de vitenskapelige høgskolene. Her hadde ca 57 pst av det faste vitenskapelige personalet doktorgrad ved utgangen av 1995 (Kilde: For-skerpersonalregisteret, NIFU).

Doktorgradskvalifisering av de faglig ansatte er nå et satsingområde for mange statlige høgskoler. I NIFUs skriftserie 31/97 er det dokumentert (fra en undersøkelse i perioden mars - november 1997) at 535 personer ved høgskolene holder på med å kvalifisere seg til en doktorgrad.

Data som er samlet inn i forbindelse med SNFs analyse indikerer at resultatene innenfor FoU (målt i form av antall publikasjoner) har økt noe i perioden 1994 til 1996. Utvalget understreker imidlertid at det er stor usikkerhet knyttet til kvaliteten av datamaterialet som er samlet inn.

Kapittel 6 Administrasjon i høgskolesektoren

Størrelsen på administrasjonene i perioden 1994 til 1997 har økt noe sett i forhold til antall faglige stillinger i høgskolesektoren. I følge tall fra Database for statistikk om høyere utdanning, har antallet faglige stillinger pr administrativ stilling gått ned fra 3,5 i 1992 til 3,2 i 1996. En tilsvarende utvikling vises også i undersøkelser som er gjort ved Høgskolen i Oslo, universitetene og to vitenskapelige høgskoler.

Departementet la under gjennomføringen av høgskolereformen en rekke føringer for oppbyggingen av den administrative strukturen i høgskolesektoren. Blant annet ble det forutsatt at høgskolene skulle bygge opp en fellesadministrasjon av en viss størrelse. Ved de fleste høgskolene er det etablert to administrative nivåer; en fellesadministrasjon med ansvar for drift og ledelse av hele høgskolen, og egne administrative enheter knyttet til den enkelte avdeling. Ved noen av høgskolene er det også etablert institutter, men ikke nødvendigvis med et eget administrativt apparat. Administrasjonen ved høgskolene skal ivareta administrative servicefunksjoner vis a vis fagpersonalet og studentene og ivareta forvaltningsoppgaver overfor departementet.

Departementet har delegert arbeidsoppgaver til høgskolene innenfor personal- og økonomiforvaltning og høgskolene har fått utvidet myndighet i fag- og studiespørsmål. Eksempler på dette er innføring av lokal forhandlingsrett, kvartalsvise regnskapsrapporteringer, fastsettelse av eksamensreglement osv. Departementet

har i den forbindelse satt krav til økt kvalitet og profesjonalitet i det administrative arbeidet ved høyskolene.

I 1996 var det i gjennomsnitt 3,6 faglige stillinger pr administrativ stilling ved høyskolene i 1996 (Kilde: Norges forskningsråd 1997). Det er til dels store forskjeller mellom høyskolene, med et forholdstall som varierer mellom 4,9 og 2,7. I gjennomsnitt var det 50 studenter pr administrativt ansatt i 1995/96, her varierte tallene mellom 17 studenter pr administrativt ansatt og 68 studenter pr administrativ ansatt. De administrative stillingene utgjorde 19 pst av totalt antall stillinger, de faglige stillingene utgjorde 70 pst og andre stillinger (biblioteks-, IT- og teknisk personale, o.l.) utgjorde 11 pst av totalt antall stillinger ved høyskolene.

Små forskjeller mellom høyskolene kan ikke tillegges stor vekt. På den annen side går det frem av tallene at det er til dels store forskjeller i administrasjonens størrelse mellom en del av høyskolene. Det er ulike forklaringer på hvorfor det er store forskjeller, og i rapporten fra Norges forskningsråd pekes det på følgende forhold som kan spille inn:

- forskjeller i det faglige personalets deltakelse i administrativt arbeid
- høyskolenes fagprofil
- høyskolenes størrelse og grad av geografisk samlokalisering
- bevisst politikk, tilfældigheter og tradisjoner

I "[Administrasjon i høyskolesektoren](#)" i kap 6 er disse forholdene beskrevet nærmere.

Når det gjelder den administrative kompetansen, har høyskolene en administrasjon med minst samme formelle kompetansenivå som universitetene. Dette er målt ved å se på fordelingen av det administrative personalet på stillingskategorier.

Kapittel 7 Effektivitet og tverrsnittsanalyser

I "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7 drøfter utvalget ulike mål for effektivitet, bl.a. på grunnlag av SNF-rapport 14/98 Effektivitet og produktivitet i de statlige høyskolene.

Høyskolenes virksomhet innenfor utdanning og forskning drives ved hjelp av ulike typer arbeidskraft, lokaler og utstyr. I "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7 drøftes det om det er mulig å sammenlikne effektiviteten i ulike høyskoler som er forskjellige mht FoU og undervisning.

Bruk av DEA-analyse (DEA står for «Data Envelopment Analysis») krever at vi definerer «produksjonsenheter», «produkter» og «innsatsfaktorer». I SNFs analyse er hver høyskoleavdeling definert som en produksjonsenhet. Utdanning målt med antall vektall, og FoU-virksomhet målt ved antall publikasjoner er definert som produkter. Faglige årsverk, andre typer årsverk, lokaler og øvrige driftsutgifter er definert som innsatsfaktorer. DEA-analysen etablerer en norm for *beste praksis*-basert på alle de dataene som foreligger. Enheter som er effektive har pr definisjon effektivitet lik 1. Enheter som ikke tilhører beste praksis gruppen, blir beregnet relativt til denne gruppen, og får et effektivitetstall som er mindre enn 1.

En avdeling som ikke er effektiv, kan produsere like mye som den gjør nå ved bruk av mindre innsatsfaktorer. Alternativt kan den produsere mer uten å endre bruken av innsatsfaktorer. Dette gir grunnlag for å definere flere effektivitetsmål som tar hensyn til ulik avdelingsstørrelse. I "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7 har vi konsentrert oss om det innsatsfaktorbesparende målet E1 som måler ressursbruk ved beste praksis i forhold til observert ressursbruk (innsatsfaktorbesparende teknisk effektivitet). Dette målet indikerer dermed om en avdeling bruker mer ressurser enn nødvendig for å oppnå sitt produksjonsomfang, gitt avdelingens størrelse. I tillegg vil vi se på målet E3 som måler observert produktivitet (forhold mellom produksjon og innsatsfaktorer) i forhold til maksimal beste praksis produk-

tivitet (brutto skalaeffektivitet). Dette målet indikerer dermed både teknisk effektivitet og om avdelingen har en optimal størrelse.

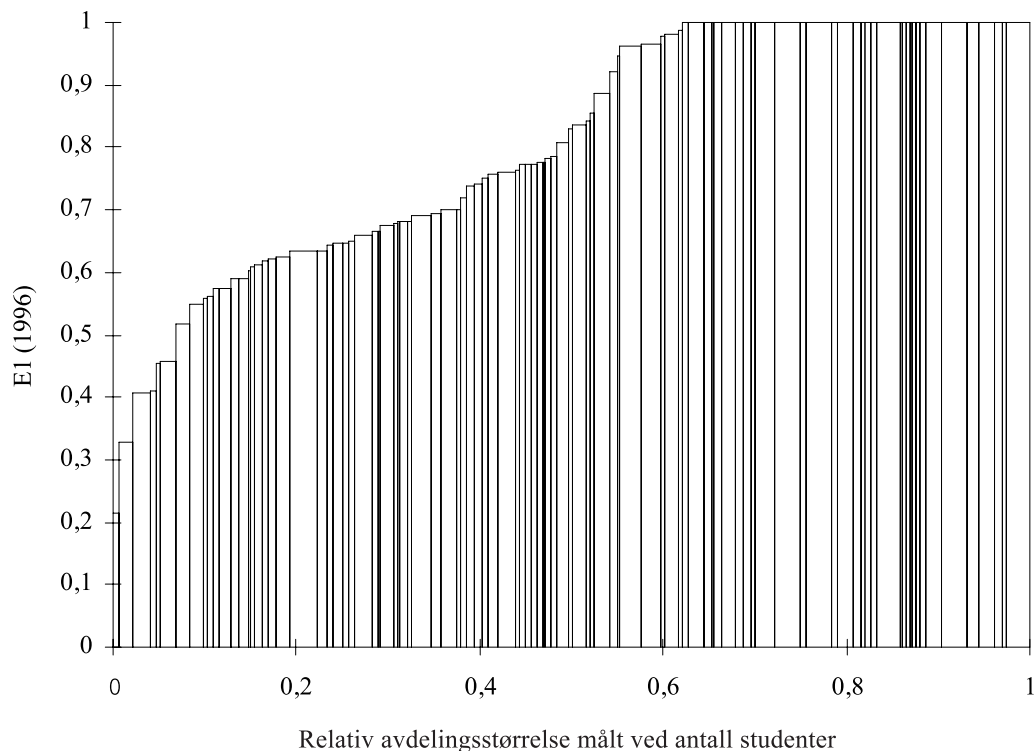
Det er viktig å være oppmerksom på at alle enheter i en DEA-analyse implisitt forutsettes å ha samme «produksjonsteknologi». Dersom vi f.eks. ikke skiller mellom produktene sykepleierutdanning og økonomutdanning, vil eventuelle forskjeller mellom to avdelinger som produserer den ene eller den andre utdanningstypen, bli registrert som forskjeller i effektivitet. I SNF-rapporten er det ikke differensiert mellom produksjon av ulike typer høyskolekandidater. Dette innebærer en antakelse om at ulike typer utdanning er like ressurskrevende, noe som neppe er realistisk. En må derfor være varsom med å tolke resultatene fra analysen, spesielt når det er ulike utdanningstyper som sammenliknes. Like utdanningstyper vil imidlertid i større grad være sammenliknbare, selv om det kan være problemer knyttet til datakvalitet.

På grunn av manglende data har SNF heller ikke inkludert mål for *kvalitet* i analysen, f.eks. i form av karakterene til de uteksaminerte kandidatene.

Mangelen på kvalitetsmål skaper problemer for tolking og bruk av analysen. Eventuelle avdelinger som har lav ressursbruk, men også lav kvalitet på utdannelsen, vil fremstå som effektive i DEA-analysen så lenge studentene består eksamen. Hvis høyskolene har redusert ressursbruken på bekostning av studie-kvalitet, vil dette derfor ikke nødvendigvis fanges opp i DEA-analysen. Slike tiltak kan f.eks. bestå i å la undervisningen i enkelte fag foregå i svært store grupper. Det er derfor viktig at eventuelle styringssystemer basert på produksjonsmål følges av en tilstrekkelig god kvalitetskontroll.

I tillegg er ikke datakvaliteten på alle områder innenfor høyskolenes virksomhet så god som ønskelig. Det gjelder særlig for FoU-området.

Vi starter med å se på E1-målet som viser hvor stor andel av de faktisk forbrukte ressursene en avdeling ville benytte dersom den var teknisk effektiv. Resultatene er illustrert i figur 1.2. Den loddrette akse måler effektiviteten. Langs den vannrette akse ligger avdelingene bortover, og bredden på hver søyle representerer størrelsen på hver avdeling målt ved registrert antall studenter. Avdelingene er ordnet etter stigende effektivitetstall.



Figur 1.2 Ressursbruk ved beste praksis i forhold til observert ressursbruk. 1996¹⁾

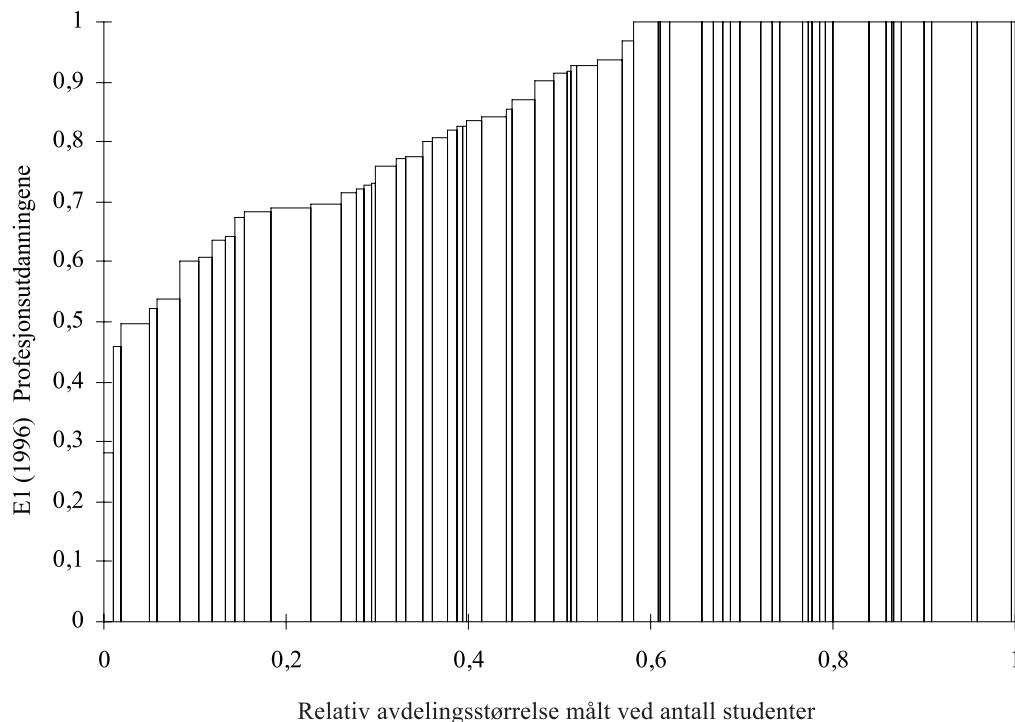
¹⁾ Innsatsbesparende teknisk effektivitet (E1)

Kilde: SNF-rapport 14/98

Av de 99 avdelingene er det 33 som er 100 pst effektive (dvs. $E1 = 1$). Disse avdelingene omfatter om lag 37 pst av antall registrerte studenter. Beste praksis omfatter både små og store avdelinger. I den andre enden av skalaen er de minst effektive avdelingene, som i hovedsak består av store og mellomstore avdelinger. Variasjonsbredden er ganske stor, og den minste effektive avdelingen har et E1-mål på 0,21. Denne avdelingen kan altså ifølge DEA-analysen klare seg med 21 pst av de ressursene den faktisk bruker, og likevel opprettholde samme produksjon.

Datamaterialet er også analysert mhp skalaeffektivitet. Skala (størrelse) er her målt ved antall registrerte studenter ved avdelingene. I følge analysen er de skalaeffektive avdelingene i hovedsak de mellomstore, mens både små og store avdelinger har skalaulempen.

Det er også laget en analyse hvor bare avdelinger med typiske profesjonsstuder er med, se figur 1.3. 14 profesjonsavdelinger er nå blitt 100 pst teknisk effektive i tillegg til de 14 som var effektive i det totale materialet. Selv om de enkelte effektivitetstallene er blitt noe høyere, er strukturen noenlunde den samme.



Figur 1.3 Ressursbruk ved beste praksis i forhold til observert ressursbruk. Profesjonsstudier 1996¹⁾

¹⁾ Innsatsbesparende teknisk effektivitet (E1)

Kilde: SNF-rapport 14/98.

Det fremgår av figuren at det er ganske stor total ineffektivitet når vi bare studerer profesjonsavdelinger. I den forbindelse må det likevel understrekes at vi fortsatt forutsetter at vektall fra ulike profesjonsstudier produseres på samme måte, slik at det ikke skilles mellom f.eks. sykepleierstudier og ingeniørstudier. På den annen side er det også stor forskjell i beregnet effektivitet innenfor samme type profesjonsstudium, se "*Profesjonsstudier*" i kap 7.6.4. Ulike avdelinger for lærerutdanning har f.eks. effektivitetstall som varierer mellom 0,60 og 1, mens ulike avdelinger for sykepleierutdanning har effektivitetstall som varierer mellom 0,67 og 1. Det er naturlig å følge opp slike forskjeller mellom likeartede avdelinger i et videre arbeid for å øke effektiviteten i sektoren, se omtale i "*Vurdering av DEA-analysen*" i kap 7.8.

For å forklare årsaker til forskjeller i effektivitet mellom avdelingene, har SNF kjørt en regresjonsanalyse hvor ulike forklaringsvariable er brukt. To forklaringsvariable viser seg å være signifikante. Den første er andelen førsteamanuenser (og høyere stillinger) sett i forhold til det totale antallet faglige årsverk ved hver avdeling. Det er sannsynlig at en høyere kompetanse i den faglige staben vil kunne bedre undervisningskvaliteten og bidra til at resultatene i FoU øker. Det er etter utvalgets oppfatning uklart om økt kompetanse for faglige ansatte (flere førsteamanuenser eller høyere) bidrar til mer effektiv produksjon slik regresjonsanalysen antyder. Resultatene fra analysen kan bl.a. skyldes at andelen førsteamanuenser er høyere i økonomisk-administrative fag og i utgangspunktet må antas å være minst kostnadskreven.

Den andre variabelen er knyttet til mulighetene for omstilling innen en høyskole. I de siste årene har særlig ingeniør- og realfagsutdanningene opplevd en nedgang i antall søkere. En mulig hypotese er i så fall at det er en negativ sammenheng mellom effektivitet og tilbud av ingeniørutdanning dersom en høyskole ikke har klart å redusere ressursbruken til ingeniørutdanning når antall søkere har gått ned. SNF har derfor tatt med en variabel som måler om avdelingen tilbyr ingeniørutdanning. Utvalget finner det sannsynlig at manglende omstillingsevne kan være en forklaring på effektivitetsforskjeller. Dette kan delvis skyldes at høyskolene på kort sikt har begrenset frihet til å tilpasse innsatsfaktorene optimalt både når det gjelder undervisningspersonale, administrasjon og bygg.

Til tross for at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner på avdelingsnivå fra SNFs arbeid, mener utvalget at analysen gir grunnlag for å velge ut hvilke områder som bør vurderes nærmere. Spesielt kan det etter utvalgets oppfatning være nyttig med en mer detaljert analyse av likeartede avdelinger som framstår med ulik effektivitet i analysen

Utvalget vil som en samlet vurdering vise til at de ulike høyskoleavdelingene fremstår med forholdsvis store effektivitetsforskjeller i DEA-analysen, også når forholdsvis likeartede avdelinger sammenliknes. Disse forskjellene er imidlertid i liten grad forklart i analysen. Videre er det knyttet problemer både til datakvalitet og produktmål, spesielt når det gjelder kvalitetsaspekter ved utdanning og FoU. Ulik vekst i antall studenter kan også ha hatt betydning for de registrerte effektivitetsforskjellene. Analysen bør derfor ikke benyttes til å trekke konklusjoner om effektivitet på avdelingsnivå. Utvalget har heller ikke hatt mulighet til å gjennomføre en mer detaljert analyse av enkeltavdelinger innenfor den tiden som har vært til disposisjon. Utvalget vil imidlertid tilrå at det arbeides videre med å vurdere effektiviteten i høyskolesektoren. I den forbindelse vil utvalget peke på at det bør legges vekt på å forbedre datagrunnlaget i sektoren, særlig når det gjelder mulige mål for undervisningskvalitet og resultatrapportering innen FoU.

Kapittel 8 Utvalgets vurderinger

Innledningsvis knytter utvalget noen kommentarer til kvalitetsaspektene ved høyskolenes virksomhet. En analyse av økonomien i høyskolesektoren bør gå lenger enn å se på forhold som regnskap, studenttall osv. En slik analyse bør gi grunnlag for å vurdere hvor god ressursutnyttelsen ved høyskolene er. En må da også kartlegge hvilke resultater som høyskolenes virksomhet genererer, og kvaliteten på virksomheten ved høyskolene. Dette gjelder både kvaliteten på resultatene (f.eks. kvaliteten/ferdighetene til kandidatene som utdannes og kvaliteten på FoU-publikasjoner) og forholdene som studenter og ansatte arbeider under. Dette lar seg ofte ikke kvantifisere på en god måte.

Utvalget har i sitt arbeid vurdert flere indikatorer som kunne bidratt til å beskrive kvalitet på en tilfredsstillende måte. Slike indikatorer er bl.a. endringer i praksisordninger, antall ikke godkjente praksisperioder, klassestørrelse, tilgjengelig utstyr, antall fagtilbud, antall studenter pr lærer, karakternivå og strykprosent. Det har imidlertid ikke vært praktisk mulig å hente inn data for alle disse indikatorene innenfor den tiden utvalget har hatt til rådighet. De to kvalitetsindikatorene utvalget har kunnet skaffe noenlunde pålitelige data for er antall studenter pr faglig ansatt og kompetansenivået hos de faglig ansatte (se "[Studentgjennomstrømning](#)" i kap. 4.6 og 5.3). Selv om disse kvalitetsindikatorene på langt nær dekker alle sider ved høyskolenes virksomhet, mener utvalget at det er sentrale indikatorer som vil ha informasjonsverdi både for undervisningsvirksomheten og for forskning og utvikling ved høyskolene.

Utvalget vil peke på behovet for at rapporteringen av resultater og ulike kvalitetsaspekter ved høyskolenes virksomhet bedres. Pr i dag er det vanskelig å

finne sammenliknbare tall for dette. Det gjelder særlig for virksomheten innenfor FoU og for data som beskriver kvalitetsaspekter ved virksomheten. Utvalget tilrår at rapporteringen innenfor disse feltene bedres slik at høgskolene selv og KUF får et bedre grunnlag for styring.

Generell vurdering av høgskolenes økonomi

For å kunne foreta en generell vurdering av høgskolenes økonomiske situasjon er det nødvendig å se på flere ulike forhold som påvirker og bestemmer den økonomiske situasjonen ved høgskolene. Utvalget har i kapitlene foran beskrevet og analysert flere av disse forholdene.

Utvalget vil innledningsvis vurdere økonomien i høgskolesektoren på grunnlag av utviklingen i utgifter pr student. Utvalget vil deretter trekke fram enkelte kostnadsdrivende faktorer som også påvirker økonomien i sektoren.

Utvalget vil deretter vurdere utviklingen i enkelte kvalitative forhold, slik som utviklingen i antall studenter pr faglig ansatt og endring i kompetansenivået til de faglige ansatte. Utvalget har tidligere redegjort for viktigheten av kvalitet innenfor høyere utdanning. Ut fra ovennevnte kvalitetsindikatorer for undervisningsressurser har utvalget prøvd å trekke kvalitetsaspektet med i vurderingene. Utvalget er imidlertid klar over at kvalitet innenfor høyere utdanning favner langt flere forhold enn det utvalget har hatt mulighet til å tallfeste, se beskrivelse i "[Undervisning i høgskolesektoren](#)" i kapittel 4.

Utvalget har i gjennomgangen av økonomien i høgskolesektoren sett på perioden fra 1992 til 1997. Dette gir mulighet til å sammenlikne situasjonen før og etter høgskolereformen. Den økonomiske utviklingen ved de statlige høgskolene i perioden er sammenliknet med universitetssektoren, representert ved universitetene, de vitenskapelige høgskolene og kunsthøgskolene, og med utviklingen i statsbudsjettet forøvrig.

Tabell 3.3 i "[Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3 viser utviklingen i driftsutgifter i universitets- og høgskolesektoren, og for statsbudsjettet generelt. Tabellen viser en kraftig realvekst i universitets- og høgskolesektoren sammenliknet med statsbudsjettet generelt. Denne veksten må sees i forhold til veksten i studenttallet ved utdanningsinstitusjonene i 1990-årene. For å vurdere utviklingen i økonomien i universitets- og høgskolesektoren er det derfor nødvendig å se på utviklingen i utgifter pr student. Utgifter er målt ved regnskapstall for de enkelte årene, med unntak av 1998, der det er benyttet bevilgningstall.

Utgift pr student ved de statlige høgskolene, målt i faste priser, har økt med 3,4 pst i perioden 1992 til 1997. For universitetssektoren har tilsvarende økning vært 3,7 pst. For perioden 1994 til 1997 har utgift pr student målt i faste priser blitt redusert med 0,5 pst i høgskolesektoren, mens utviklingen i universitetssektoren viser en økning på 4,7 pst i den samme perioden.

For å få en indikasjon på den økonomiske handlefriheten sektoren opplever i forhold til den løpende driften, kan det også være hensiktsmessig å se på utviklingen i utgift pr student når utgifter til husleie er trukket ut. Vedlegg 1, tabell 1.12 og 1.13, viser utviklingen i utgift pr student eksklusiv husleiekompensasjon. Denne indikatoren viser en relativt stabil utvikling, med en realnedgang på 0,1 pst i perioden 1992 til 1997. Den svake økningen i utgift pr student i perioden 1992 til 1997 som ble påpekt ovenfor har altså vært knyttet til husleieøkninger. Husleie kan i mange tilfeller være en budsjettpost høgskolene har begrensede muligheter til å påvirke på kort sikt. Utvalget vil likevel påpeke at økte utgifter til husleie pr student i perioden sannsynligvis har gitt en kvantums og/eller kvalitetsheving når det gjelder tilgjengelig areal pr student.

For å vurdere utviklingen i økonomien i høgskolesektoren må det også tas hensyn til om fordelingen av studenter på fag er konstant eller har endret seg over tid.

Enkelte profesjonsstudier som ingeniør-, lærer- og helsefaglige utdanninger, med mye laboratorieundervisning og innslag av praksis, antas vanligvis å være mer kostnadskrevende enn mer teorifaglige studier. En vridning i retning av mer kostnadskrevende studier vil ha betydning for økonomien i høyskolesektoren.

Andelen studenter på de mer kostnadskrevende utdanningene, som lærerutdanning, helsefagutdanning og ingeniørutdanning, er imidlertid redusert fra 69 pst i 1992 til 64 pst i 1996. Fordi det i de senere årene er opprettet et betydelig antall nye studieplasser innenfor kostnadskrevende utdanninger, vil det være grunn til å forvente at denne andelen vil stige i årene fremover. Antall nye studieplasser er likevel så lite i forhold til det totale antall studieplasser i høyskolesektoren, at dette vil ha liten betydning på kort sikt.

Tabell 3.4 i *"Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3 viser at det har vært en realvekst i høyskolesektoren i perioden 1992 til 1997, målt ved utgift pr student. Den samme perioden har vært preget av en sterk studentvekst, spesielt i begynnelsen av perioden. Nye studieplasser har medført en kontinuerlig tilførsel av midler til sektoren, og utvalget antar at veksten i studieplasser har gitt en viss grad av økt handlefrihet i sektoren.

For å opprettholde opptaket på helsefag- og lærerutdanningene, har departementet pålagt høyskolene å omdisponere studieplasser. Slike omstillingsprosesser er ressurs- og tidkrevende. F.eks. kan det være vanskelig å omdisponere personalressurser fra et studietilbud som bygges ned til et studietilbud som bygges opp, fordi de faglig ansatte ofte er spesialisert innenfor ulike fagfelt. Ved overtallighet av personale vil gjeldende bestemmelser omkring bruk av oppsigelse ikke gi den fleksibilitet som er nødvendig for å realisere omstilling og innsparingseffekter.

Utvalget har også diskutert andre faktorer som kan ha bidratt til økte kostnader i høyskolesektoren. Dette gjelder både faktorer som er spesielle for sektoren, og faktorer som gjelder statlige virksomheter generelt. For faktorer som gjelder generelt for sektoren, mener utvalget at mange av disse på lengre sikt vil kunne bidra til økt effektivitet i sektoren. For faktorer som gjelder spesielt for høyskolesektoren, har utvalget pekt spesielt på kostnader knyttet til omstillingsprosesser, se ovenfor, økte kostnader knyttet til praksisveiledning, desentraliserte studier og kompetanseheving, se *"Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3 for videre utdypning.

Utvalget har ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for å anslå netto kostnadsøkninger eller effektiviseringsgevinster av ovennevnte faktorer. Utvalget mener allikevel at disse faktorene må tas med i en helhetlig vurdering av utviklingen i økonomien i høyskolesektoren.

Utvalget har funnet det vanskelig å kvantifisere kvalitative forhold ved høyskolenes virksomhet. Kvalitet i høyskolesektoren er beskrevet med to kvantitative faktorer, kompetansenivået til faglig ansatte og forholdstallet antall studenter pr undervisningsårsverk. Det ville vært ønskelig å beskrive utviklingen i økonomien i høyskolesektoren med flere kvalitative indikatorer, men det har ikke vært mulig å skaffe denne type data gitt den tiden utvalget har hatt til rådighet.

Når det gjelder kompetansenivået til de faglig ansatte, har andelen årsverk i de stillingstypene som er forutsatt å drive med FoU, økt fra 67,4 pst i 1992 til 76,3 pst i 1996, se *"Stillingsstruktur og kompetanseprofil"* i kap. 5.3. I tillegg er det en stor satsing på oppgradering av faglig ansatte i høyskolesektoren, ved at stadig flere tar hovedfagsutdanning eller deltar på doktorgradsprogrammer. I 1997 deltok 535 ansatte ved høyskolene i doktorgradsutdanning, 420 av disse hadde fast ansettelse ved en høyskole. I 1995 var det 352 personer blant de faglig ansatte som hadde doktorgrad. En slik kompetanseheving vil isolert sett gi høyskolene økte lønnsutgifter. På den annen side er det grunn til å tro at et bedre kvalifisert personale kan drive

både undervisning og forskning på en mer effektiv måte, og/eller med høyere kvalitet på resultatene. Kostnader knyttet til økt kompetanse er diskutert i "[Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3.

Antall registrerte studenter, målt ved heltidsekvivalenter, pr undervisningsårsverk, har økt fra 13,8 til 14,5 i perioden 1992 til 1996. En svak økning i antall studenter pr undervisningsårsverk i høyskolesektoren kan være en indikasjon på at det skjer en gradvis omlegging av undervisningen fra små grupper til større forelesninger. Vi vet ikke om denne trenden vil fortsette etter 1996 fordi vi ikke har tall for 1997. Omlegging av undervisningsform fra gruppeundervisning til forelesningsundervisning, vil påvirke både økonomiske og kvalitative sider ved høyskolens undervisningsvirksomhet. For det første vil det medføre effektiviseringsgevinster i form av mer effektiv utnyttelse av undervisningspersonale. For det andre vil kvaliteten på undervisningen kunne reduseres i form av mindre oppfølging av den enkelte student.

Utviklingen i utgift pr student har altså vært relativt stabil i perioden 1992 til 1997, også dersom en korregerer for vekst knyttet opp til husleie og drift av nye statlige bygninger. Utvalget har i tillegg pekt på flere faktorer som kan medføre økte kostnader og en sterkere belastning på driftsbudsjettet. Dette er faktorer som utvalget ikke har kvantifisert, men som kan føre til en reduksjon i disponibel driftsramme. Det finnes også faktorer som isolert sett tilsier noe reduserte kostnader, bl a en viss nedgang i andelen studenter ved spesielt kostnadskrevende studier.

Utvalget vil igjen peke på at det også er identifisert faktorer som vil kunne bidra til en effektivisering av administrasjonen og økonomistyringen i sektoren. Dette gjelder bl a innføringen av nytt økonomiregelverk, nye økonomisystemer og eget regnskapsføreransvar. Det vil imidlertid kunne ta noe tid før denne effektiviseringsgevinsten synliggjøres i sektoren.

Utvalget vil understreke at vurderingene om utviklingen i økonomien i høyskolesektoren gjelder sektoren som helhet. Utviklingen vil være forskjellig for ulike høyskoler. Vi viser i denne forbindelse til drøftingen om utvikling i utgifter pr student pr institusjon i "[Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3.

Vurdere om høyskolene har organisert sin virksomhet effektivt

For å drøfte om høyskolene har organisert sin virksomhet effektivt har utvalget bl a støttet seg til SNFs tverrsnittsanalyse (se "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7). Analysen viser, som ventet, at mange av avdelingene som tilbyr de typiske profesjonsstudiene (sykepleier og andre helseutdanninger, allmennlærere, førskolelærere og ingeniører) ikke er så kostnadseffektive som de øvrige avdelingene (bl a økonomi, samfunnsfag og allmennfag). Utvalget antar at dette delvis kan skyldes ulike faglige tradisjoner og ulike behov i undervisningen som blir gitt ved de ulike avdelingene. Ved enkelte utdanningstyper, som f eks ved lærer- og førskolelærerutdanningen, er det tradisjon for å undervise klasser i stedet for større forelesninger. Utdanningstyper som krever mye individuell veiledning og laboratorieundervisning bidrar også til å øke kostnadene. Enkelte typer utdanning krever at studentene får opplæring i praksis. Dette kan gi dyrere undervisning som igjen kan slå ut i lavere målt kostnadseffektivitet.

Når det gjelder kostnader i forbindelse med å skaffe praksisplasser til studentene, vil disse til en viss grad ligge utenfor høyskolens kontroll. I en analyse av om høyskolene har organisert seg effektivt er det ønskelig ikke å inkludere forhold som høyskolene selv ikke har kontroll over. Det er imidlertid problematisk å kunne ekskludere slike forhold i praksis.

Dersom bedret undervisningskvalitet gjør det nødvendig med mer lærerintensiv undervisning, kan det bli registrert som effektivitetsforskjeller, men kan skyldes

kvalitetsforskjeller. Dersom kandidater som utdannes ved hjelp av større forelesninger får en dårligere undervisning enn studenter som er undervist i mindre grupper, kan dette gjenspeiles i forskjeller i studentgjennomstrømming. Dersom lærerintensiv undervisning bidrar til at studentene gjennomfører studiet på normert tid, vil det gjøre at avdelingene kan framstå som effektive. Men dersom lærerintensiv undervisning gir kandidatene en økt kompetanse «pr vektall», som kandidatene ved andre studier ikke får, vil en i analysen undervurdere kostnadseffektiviteten ved de avdelingene hvor en underviser i mindre grupper.

Kvalitetsforskjeller kan derfor være en årsak til forskjeller i kostnadseffektivitet. Siden det i begrenset grad har vært mulig for utvalget å kartlegge kvalitetsforskjeller, vil utvalget anbefale at en analyserer årsakene til effektivitetsforskjeller videre, og at en da prøver å ta hensyn til kvalitetsforskjeller. Dersom det viser seg at effektivitetsforskjeller kan forklares med kvalitetsforskjeller, bør myndighetene ta standpunkt til om den økte kvaliteten står i forhold til de økte kostnadene.

Et viktig resultat fra SNFs analyse er at det også mellom avdelinger som en må anta driver relativt likeartet virksomhet er vesentlige forskjeller i effektivitet. Det gjelder særlig for avdelinger for lærerutdanning og for avdelinger for sykepleierutdanning.

Utvalget mener at SNFs analyse peker ut tema som må vurderes nærmere for å kunne bedre effektiviteten i høyskolesektoren. Spesielt kan det etter utvalgets oppfatning være nyttig med en mer detaljert analyse av likeartede avdelinger som fremstår med ulik effektivitet i analysen. I slike analyser må en legge større vekt på kvalitetsaspekter ved avdelingenes virksomhet enn det har vært mulig å gjøre i SNFs analyse.

Vurdere omfanget av kostnader til administrasjon og støttetjenester

Størrelsen på administrasjonene i perioden 1994 til 1996 har økt noe sett i forhold til antall faglige stillinger i høyskolesektoren. I følge tall fra Database for høyere utdanning har antallet faglige stillinger pr administrativ stilling gått ned fra 3,5 i 1992 til 3,2 i 1996. En tilsvarende utvikling vises også i undersøkelser som er gjort ved Høgskolen i Oslo, universitetene og to vitenskapelige høyskoler.

Det er vanskelig å sammenligne de tidligere regionale høyskolene med de nye statlige høyskolene når det gjelder spørsmålet om høyskolereformen har ført til lavere administrative kostnader. Det regionale høyskolesystemet og det statlige høyskolesystemet er ikke direkte sammenlignbare. Årsaken til det er at de nye høyskolene etter sammenslåingen ble pålagt en rekke nye administrative oppgaver, både i forbindelse med ny styringsordning og ved nye krav fra departementet.

Utvalget vil også trekke frem at det har gått så kort tid etter reformen at høyskolene fortsatt i lang tid vil være et produkt av den administrasjon og den personalportefølje de «gamle» høyskolene førte med seg inn i de nye. Det vil gå en del tid før de statlige høyskolene har fått den størrelse og sammensetning av det administrative personale som er optimal for hver enkelt høyskole.

Undersøkelser viser at det både ved de statlige høyskolene, universitetene og de vitenskapelige høyskolene har vært en økning av administrativt ansatt personale i forhold til det faglige personalet.

Det kan likevel tenkes at det finnes stordriftsfordeler på dette området dersom det forutsettes at også det gamle høyskolesystemet, selv uten reformen, ville blitt tillagt nye oppgaver og stilt ovenfor de samme krav til profesjonell administrasjon som de statlige høyskolene. Det er grunn til å tro at dette ville ha skjedd, siden statlige virksomheter generelt må oppfylle andre krav enn tidligere. Det gjelder bl a for økonomistyring, personalforvaltning og dokumentasjon av ressursbruk i forhold til oppsatte mål.

På bakgrunn av ovennevnte vil utvalget peke på at det er viktig at størrelsen og organiseringen av administrasjonene ved de ulike statlige høgskolene ikke oppfattes som endelig. Det er grunn til å tro at høgskolene fortsatt er inne i en tilpasningsprosess, der erfaringer om optimal administrasjonsstruktur vinnes over tid. NFR's evaluering av høgskolereformen bør være nyttig bakgrunnsinformasjon for høgskolene og departementet i det videre arbeid med dimensjonering og organisering av administrasjonen.

I SNFs analyse er det gjort forsøk på å forklare ulikheter i effektivitet ved avdelingene med data som beskriver høgskolenes organisering. Data som er brukt som variable for organiseringen ved høgskolene er antall studieretninger ved avdelingene og forholdet mellom antall avdelinger ved de «nye» høgskolene og antall «gamle» høgskoler som ble integrert i den nye høgskolen. Disse analysene viser ingen signifikant sammenheng mellom høgskolenes organisering og avdelingenes kostnadseffektivitet.

Vurdere om det er rimelig samsvar mellom de oppgavene høgskolene er blitt pålagt og de bevilgningene som er stilt til disposisjon for institusjonene for å løse disse oppgavene

Utvalget har tatt utgangspunkt i nivået for bevilgninger i 1992 og vurdert endringer i perioden fra 1992 til 1997. Utvalget har ikke vurdert om nivået for bevilgninger i 1992 kan sies å være rimelig.

Utvalget mener at høgskolene i hovedsak er pålagt følgende nye oppgaver i perioden fra 1992 til 1997:

- Økt antall studenter
- Krav om forskningsbasert undervisning; av dette følger et krav om økt kompetanse hos de faglig ansatte
- Økte/endrede oppgaver innenfor administrasjon

I "[Generell vurdering av høgskolenes økonomi](#)" i kap 8.2 er endringer i de to første punktene vurdert, det tredje punktet er vurdert i "[Vurdere omfanget av kostnader til administrasjon og støttetjenester](#)" i kap 8.4.

I "[Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3 er det nevnt en del faktorer utover punktene ovenfor, som kan medføre økte kostnader ved høgskolenes virksomhet. En del av disse faktorene kan ses på som nye pålagte oppgaver. Det er forhold som gjelder både for høgskolene spesielt og for statlige virksomheter generelt. Utvalget har ikke kvantifisert mulige kostnadsøkninger knyttet til disse forholdene. Generelt kan det sies at enkelte av disse forholdene kan medføre økte kostnader. Noen kan imidlertid medføre effektiviseringsgevinster på lengre sikt, se forøvrig omtale ovenfor og "[Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3.

De bevilgningene som er stilt til disposisjon pr student har vært stabile over perioden, se nærmere omtale i "[Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3. Samtidig er høgskolene pålagt visse nye oppgaver. Disse kan ha blitt ivarettatt ved en økt effektivisering, f.eks som følge av den økte kompetansen hos faglig og administrativt personale eller ved redusert kvalitet ved undervisning og/eller forskning. Utvalget har ikke hatt mulighet til å ta stilling til hvilken av disse forklaringene som er mest relevant.

Vurdere omfanget av aktiviteter som institusjonene selv har satt i gang ut over det som har vært forutsatt av departementet ved tildeling av ressurser

Høgskoler som ønsker å opprette nye studier, som er av et omfang på 10 vektall eller mer, må søke KUF om godkjenning. KUF setter betingelser når det gjelder finansieringen av nye studietilbud. KUF har derfor god kontroll med den undervisningsvirksomheten som drives ved høgskolene.

Det er ikke vesentlige avvik mellom måltall og registrerte studenter totalt for høgskolesektoren. Men det er forskjeller mellom høgskolene. Enkelte høgskoler har overoppfyllelse av måltallet i hele perioden, mens andre høgskoler i perioden har underoppfyllelse eller en kombinasjon. Avvikene varierer imidlertid ikke ut over det en kunne forvente gitt endringer i søkertall, frafallsprosent osv.

For sektoren som helhet vurderer utvalget det slik at det ikke er noe stort omfang av aktiviteter som institusjonene selv har satt i gang ut over det som har vært forutsatt av departementet ved tildeling av ressurser.

Vurdere hvilken betydning sammenslåingene har hatt for ressursutnyttelsen ved høgskolene

For å vurdere dette, må en kunne sammenligne ressursutnyttelsen og kostnadseffektiviteten ved høgskolene med det som ville vært tilfelle dersom sammenslåingene ikke hadde skjedd. Utvalget antar at mange av endringene ved høgskolenes virksomhet som har skjedd de senere år, ville ha skjedd uavhengig av sammenslåingene. Krav til forskningsbasert undervisning kunne f.eks. ha blitt vedtatt selv om sammenslåingene ikke hadde blitt gjennomført. Administrative oppgaver kunne også ha blitt delegert fra departementet til høgskolene uten sammenslåingene.

Mangel på data fra årene 1992, 1993 og 1997 gjør at SNF-analysen har blitt begrenset til tiden etter sammenslåingen. Sammenlignbare data for FoU fra før og etter sammenslåingene har heller ikke vært tilgjengelige for utvalget. Utvalget kan derfor ikke konkludere med hensyn til hvilken betydning sammenslåingene har hatt for ressursutnyttelsen ved høgskolene.

Effektivitetsanalysen (SNF14/98) indikerer at en har hatt en positiv utvikling i ressursutnyttelsen ved høgskolene i perioden fra 1994 til 1996. Men i likhet med utvalget har SNF heller ikke hatt mulighet til å kunne sammenlikne denne utviklingen med den utviklingen som ville ha skjedd dersom høgskolene ikke hadde blitt slått sammen. SNF har imidlertid sett på om effektivitetsforskjeller mellom avdelingene kan forklares med i hvor stor grad de nye høgskolene har endret sin organisering i forhold til organiseringen ved de tidligere høgskolene. SNF har beskrevet det ved å beregne forholdet mellom antall avdelinger ved en ny høgskole og antallet gamle høgskoler som ble slått sammen. Antakelsen er at en reduksjon i samlet antall avdelinger i forhold til tidligere antall høgskoler vil bedre effektiviteten som følge av bedre utnyttelse av fellesressurser mm. Analysen viser imidlertid ingen slik sammenheng.

Utvalget ser at det er argumenter både for og i mot at sammenslåingene kan ha bidratt til en bedre ressursutnyttelse ved høgskolene. På den ene side kan sammenslåingene ha medført at høgskolene kan gi studentene et mer variert tilbud. Eventuelle stordriftsfordeler kan også lettere hentes ut.

På den annen side kan det være mange hindringer for at eventuelle gevinster ved sammenslåingene kan høstes. Delvis kan disse hindringene skyldes forhold internt i høgskolene, og delvis kan de skyldes rammebetingelsene for høgskolenes virksomhet. Interne forhold kan f.eks. være forskjeller i faglige tradisjoner og interessekonflikter mellom de ulike avdelingene som gjør det vanskelig å bedre ressursutnyttelsen på kort sikt. Utvalget vil her peke på to forhold som kan motvirke en bedre ressursutnyttelse ved høgskolene som følge av sammenslåingene.

Det første forholdet gjelder høgskolenes muligheter for tilpasse størrelsen og kompetansen på personalet. For å opprettholde opptaket innenfor helse- og lærerutdanningene har det vært nødvendig med en omdisponering av studieplasser i høgskolesektoren. En slik omdisponering gjør at høgskolenes behov for personale endrer seg. Ansatte kan da bli overtallige ved studier som bygger ned opptakskapasiteten. Sammenslåingene kan også ha skapt behov for å omdisponere personale selv om studietilbudene ved høgskolene ikke hadde blitt endret. En større høgskole,

kan f.eks. utnytte stordriftsfordeler innenfor fellesfunksjoner som lønn og regnskap. Dette skaper behov for å omdisponere ressurser fra slik virksomhet til andre oppgaver. Så vidt utvalget kjenner til, har KUF ingen strategi for å håndtere en omdisponering av personale som gjør det nødvendig å si opp overtallig personale ved høyskolene. En strategi hvor KUF assisterer høyskolene i å omplassere overtallig personale (f.eks. til andre statlige virksomheter i regionen), kan vurderes som et virkemiddel for å bidra til bedre ressursutnyttelse i sektoren.

Det andre forholdet er føringene fra KUF om hvordan høyskolene skulle bygge opp sin administrative struktur i forbindelse med reformen. Dette gjaldt bl.a. størrelsen på sentraladministrasjonen og hvilket antall avdelinger høyskolene skulle ha. Utvalget ser at det kan ha vært et behov for å styrke det sentrale administrative ledet i de nye høyskolene i en overgangsfase. Men en kan ikke se bort ifra at den administrative strukturen ved høyskolene ville ha vært mer kostnadseffektiv dersom høyskolene kunne tilpasse sin administrasjon ut fra kunnskap om lokale forhold og behov.

I tillegg vil utvalget gi ytterligere to eksempler på forhold som kan motvirke mulighetene for å bedre ressursutnyttelsen i høyskolesektoren, men som ikke er knyttet spesielt til sammenslåingene. Det første eksempelet gjelder hvordan høyskolene dekker sine utgifter til husleie i nye bygg. For at høyskolene skal omstille sin virksomhet, er det viktig at de selv kan påvirke sin lokalsituasjon. Høyskolene må betale husleie, enten de leier av Statsbygg eller av ikke-statlige utleiere. Høyskolene kan selv inngå leieavtaler etter godkjenning fra KUF. Dersom høyskoler inngår leiekontrakt med privat utbygger i nybygg, og kontrakten omfatter et leieareal på over 1 000 kvm, må leiekontrakten godkjennes av Finansdepartementet. Hovedprinsippet for statens husleieordning er at institusjoner som leier lokaler (både av staten og av andre), skal dekke husleien selv. Dette skal gi insentiver til at institusjonene utnytter lokalene sine effektivt, og at behovet for lokaler avveies mot andre behov ved institusjonene. Dette hovedprinsippet mener utvalget gir insentiver til kostnadseffektiv drift. I stedet for at høyskolene selv dekker husleie til nye bygg som bygges av Statsbygg, har de imidlertid i en del tilfeller fått dekket hele eller deler av husleien ved tilleggsbevilgninger. Utvalget antar at det da, uavhengig av hva som vil være den mest kostnadseffektive løsningen, kan oppstå et press for å få lokaler ved statlig nybygg i stedet for å leie eldre lokaler eller nye lokaler som er ført opp av andre byggherrer. Utvalget antar at en kartlegging av i hvilken grad slike tilleggsbevilgninger bidrar til lavere kostnadseffektivitet i høyskolesektoren, vil kunne være interessant for Statsbygg og for bevilgende myndigheter.

Det andre eksempelet er at høyskolene kan mangle økonomiske insentiver til å øke kompetansen til de faglig ansatte. Som før nevnt, er det nå forutsatt at undervisningen i høyskolesektoren skal være forskningsbasert. Det krever at en del av de faglig ansatte må oppgradere sin kompetanse eller at høyskolene må rekruttere nytt personale med kompetanse innenfor forskning. Det vil medføre økte lønnskostnader for høyskolene, men uten at høyskolene selv kan høste noen økonomisk gevinst. Det finnes imidlertid andre insentiver som bidrar til at høyskolene likevel vil prioritere å heve kompetansen. Faglige ønsker om høy kvalitet er trolig en viktig faktor som bidrar til at problemet med økte lønnskostnader ikke får avgjørende vekt. Høyskolene kan også ønske å fungere som en effektiv organisasjon, selv om de økonomiske insentivene ikke oppmuntret til det. Utvalget antar ut fra de to sistnevnte forholdene, at det i praksis ikke vil være slik at høyskolene investerer for lite i faglig kompetanse.

KAPITTEL 2

Oppbygging av den statlige høgskolesektoren**2.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet gir en oversikt over utviklingen i høgskolesektoren fra etterkrigstiden fram til 1990-årene, med gjennomføringen av høgskolereformen og etableringen av de 26 statlige høgskolene. Til slutt i kapitlet gis det en oversikt over målene innenfor høyere utdanning, slik de framgår av offentlige dokumenter.

2.2 FRA ETABLERING AV PROFESJONSHØGSKOLER TIL NORGESNETT OG UNIVERSITETSLOV

Følgende intensjoner har preget myndighetenes politikk på området høyere utdanning i mesteparten av etterkrigstiden. Det har vært ønske om:

- kvantitativ vekst med hensyn til studenter, kandidater og forskningsinnsats
- reduserte barrierer som påvirker studentrekrutteringen mht geografisk, sosioøkonomisk og kjønnsmessig bakgrunn
- hevet kvalitet i utdanning og forskning
- utvikling av mangfoldige og fleksible studietilbud
- lokalisering av høyere utdanning som et distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel

Etterkrigsperioden har vært preget av en sterk kvantitativ vekst innenfor det vi i dag kaller høyere utdanning. Dette gjelder særlig i perioden etter 1960. Tabell 2.1 angir utviklingen i antall studenter innenfor høyere utdanning fra 1950 fram til 1997:

Tabell 2.1: Antall studenter fra 1950 til 1997¹⁾

1950	1960	1965	1970	1980	1990	1997
ca 6 000	ca 10 000	ca 20 000	ca 30 000	ca 80 000	ca 124 000	ca 175 000

¹⁾ Fram til 1970 besto høyere utdanning formelt bare av universitetene og de vitenskapelige høgskolene. Etter 1970 ble det regionale høgskolesystemet etablert. Mange av institusjonene i høgskolesystemet eksisterte lenge før 1970, men ble da ikke formelt regnet til sektoren høyere utdanning. Studenter fra disse institusjonene er derfor ikke inkludert i tabellen ovenfor før de ble formelt regnet med i sektoren høyere utdanning.

Kilde: NIFU rapport nr 3/91 og St prp nr 1 (1997-98)

Vi skal nedenfor gi en kort oversikt over den offentlige politikken innenfor høyere utdanning i norsk etterkrigstid, med vekt på de statlige høgskolene.

2.3 DEN FØRSTE ETTERKRIGSTIDEN

Universitetet i Oslo - det eneste universitetet i 1945 - og de vitenskapelige høgskolene var i en svært dårlig forfatning etter krigen. Myndighetene hadde ingen planer om en vesentlig utbygging av universitetene og de vitenskapelige høgskolene i den første etterkrigstiden. Et førkrigsforslag om å etablere et universitet i Bergen fikk likevel gjennomslag i Stortinget i 1946. Studentsamskipnadene ble

lovhjemlet i 1939, og i 1947 ble Statens lånekasse for studerende ungdom etablert. I 1950-årene tok Forskningsrådenes fellesutvalg i nært samarbeid med departementet initiativ til et stort utredningsarbeid knyttet til tilgang på og behov for akademisk arbeidskraft. Utgangspunktet var bl a en viss uro for det lave tallet på artianere og studenter.

2.4 1960-ÅRENE

På slutten av 1950-årene strømmet studentene igjen til høyere utdanning, og bl a i lys av utredningen knyttet til tilgang på og behov for akademisk arbeidskraft ble det snart et krav om en radikal utbygging av institusjonene innenfor høyere utdanning. I 1960 ble Universitets- og høyskolekomiteen oppnevnt, og de la fram en konkret plan for de første fem årene og en skisse for resten av 1960-årene. Også plan- og utredningsarbeidet fortsatte, bl a når det gjaldt å opprette universitet i Trondheim og Tromsø.

Regjeringen oppnevnte i 1965 den såkalte Videreutdanningskomiteen under ledelse av Kristian Ottosen. Komiteens mandat var å behandle hele den såkalte postgymnasiale utdanning - dvs all utdanning som bygde på, eller som etter komiteens mening burde bygge på, utdanning fra gymnas eller tilsvarende. Ottosen-komiteen arbeidet i perioden 1965-70 og avgav fem delinstillinger. Fire av komiteens anbefalinger peker seg særlig ut:

- Utvalget foreslo å se på all postgymnasial utdanning som høyere utdanning (dvs lærerskoler, tekniske skoler, sosialskoler osv).
- Utvalget foreslo også å innføre nye, korte og alternative studieretninger til universitetenes tilbud slik at man samlet sett fikk et langt mer differensiert og mangfoldig system innenfor høyere utdanning.
- Utvalget mente at de unges studieønsker bør være hovedkriteriet for dimensjoneringen av utdanningssektoren, ikke anslag over arbeidslivets «behov» for arbeidskraft.
- Både ut fra antakelser om de unges studieønsker og antatte distriktsbehov gikk komiteen inn for å utvide studiekapasiteten utenfor universitetsbyene betydelig. De nye tilbudene skulle samles i lokale studiesentra som del av et integrert system for all høyere utdanning i det enkelte fylke/region. Her skulle lærerskoler, tekniske skoler osv inngå.

Endelig standpunkt til lokaliseringen av slike sentra ble ikke tatt i innstillingene fra Ottosen-komiteen. Komiteen mente at den avgjørelsen måtte fattes i samband med bl a den distriktpolitiske planleggingen.

2.5 1970-ÅRENE

Ottosen-komiteens delinnstilling om distriktshøgskoler ble vurdert før komiteen avgav endelig innstilling. I 1968 fremmet regjeringen en proposisjon for Stortinget om såkalt prøvedrift med distriktshøgskoler. Departementet fastslo at den nye skolen «skal stå for noko sermerkt og ha sin eigen identitet, både organisatorisk og når det gjeld skolens indre liv». I St prp nr 136 (1968-69) *Om prøvedrift med distriktshøgskolar* ble det presisert at distriktshøgskolene «ikkje er tenkt som universitetsfilialar».

Utover i 1970-årene ble en rekke distriktshøgskoler etablert, med stor oppslutning både i Stortinget og lokalt. Den distriktpolitiske dimensjonen var også viktig: I St prp nr 136 (1968-69) står bl a *Om prøvedrift med distriktshøgskolar*:

«Distriktshøgskolen vil kunne få mange positive verknader på staden og for distrikta omkring. Bedrifter og offentlege institusjonar på leiting etter lokaliseringalternativ for nyetablering og utviding vil lettare få tilgang på høgt kvalifisert arbeidskraft. (...). Distriktshøgskolen kan, saman med andre utbyggingstiltak, vere eit viktig virkemiddel for å nå ei slik målsetjing, men åleine kan han ikkje hindre avfolking eller fråflytting frå stader eller regionar. Det er difor viktig å setje inn distriktshøgskoleutbygging på stader det etter ei samla vurdering er god von om å få til vekst eller hindre stagnasjon.»

Den generelle oppfølgingen av Ottosen-komiteens innstillinger ble først lagt fram av Regjeringen Korvald i 1973. Som følge av regjeringsskifte kom stortingsbehandlingen til å skje på grunnlag av en ny stortingsmelding fra Regjeringen Bratteli, St meld nr 17 (1974-75) *Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning*. I denne stortingsmeldingen fikk Ottosen-komiteen aksept for mange av sine resonnementer og forslag, ikke minst forslaget om å betrakte all utdanning ut over gymnasets som høyere utdanning. Stortingsmeldingen trakk også opp retningslinjene for den videre utbyggingen og organiseringen av høgskolene i regionen. I meldingen ble det lagt opp til et utbyggingsprogram som innebar en omfattende desentralisert utbygging av høyere utdanning. For å oppnå en samordning og felles styring av ressursene innenfor den enkelte region ble det foreslått å opprette et felles regionalt styre for høgskolene i regionen med besluttende myndighet.

Stortinget sluttet seg i hovedsak til disse retningslinjene, jf Innst S nr 272 (1974-75), og i samsvar med meldingen ble det etablert høgskolestyrer i 16 regioner. Arbeidsoppgavene til styrene ble fastsatt i reglement ved kongelig resolusjon 20. februar 1976, og de regionale høgskolestyrene var i arbeid fra våren 1976. Regjeringens forslag ble imidlertid modifisert på enkelte punkter, slik at styrene fikk beslutningsmyndighet i færre saker.

Høgskolestyrene hadde ansvar for planlegging og samordning av all høyere utdanning i hver sin region. Høgskolestyrene hadde i begynnelsen forvaltningsansvar bare for distriktshøgskolene. Fra høsten 1977 ble ansvaret utvidet til å omfatte også de pedagogiske høgskolene, ingeniørhøgskolene og sosialhøgskolene. Når det gjaldt ingeniørhøgskolene, ble disse overtatt av staten fra 1. januar 1977. Ingeniørhøgskolene utgjorde de tidligere toårige tekniske skolene og andre og tredje året av de tidligere treårige tekniske skolene, med tillegg av eventuelle påbyggingsår. Disse skolene ble tidligere drevet av fylkeskommunene. Første året både i treårig teknisk skole og teknisk fagskole forble videregående opplæring, som fylkene fremdeles skulle ha ansvaret for. Fra 1980 ble det etablert maritim høgskole, og i 1981 ble høgskoler for utdanning av helsepersonell inkludert.

Utviklingen i regional sektor tok med andre ord en annen retning enn det Ottosen-komiteen så for seg på slutten av 1960-årene, med mange små enheter i stedet for konsentrasjon i regionale sentra, slik Ottosen-komiteen anbefalte.

2.6 1980-ÅRENE

I 1980-årene fikk universitetene og de vitenskapelige høgskolene mer oppmerksomhet i den offentlige debatten. Det meldte seg også etter hvert en reaksjon mot de mange små og regionale enhetene innenfor høyere utdanning. Fra politisk hold ble det gitt uttrykk for at spredningen innenfor høyere utdanning var gått for langt, med for mange små enheter.

Etter en engasjert debatt våren 1987 om middelmådighet i norsk høyere utdanning og forskning ble Universitets- og høgskoleutvalget av 1987 oppnevnt med Gudmund Hernes som formann. Oppnevningen av Hernes-utvalget representerte et forsøk på igjen å legge an et mer helhetlig perspektiv på all norsk høyere utdanning,

og - ikke minst, - å søke å få til en mer hensiktsmessig arbeidsdeling innenfor sektoren.

Hernes-utvalget avgav sin innstilling i NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. I første setning står det:

«Utfordringen for norsk kunnskapspolitik er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent.»

Utvalget gikk inn for en fornyet satsing på høyere utdanning og forskning og mente det var behov for reformer på alle nivåer og innenfor alle institusjoner. Utvalget var bekymret for kvaliteten innenfor mye av norsk universitets- og høyskoleliv, og utvalget var opptatt av å legge et helhetsperspektiv på sektoren. Utvalget pekte på behovet for klarere arbeidsdeling, større konsentrasjon og bedre samarbeid.

Hernes-utvalget pekte også på at utviklingen i regional sektor hadde tatt en annen retning enn det Ottosen-komiteen, som la grunnlaget for etablering av distriktshøgskolene, hadde sett for seg på slutten av 1960-årene, med svært mange små enheter i stedet for konsentrasjon i regionale sentra. Utvalget støttet hovedprinsippet til Ottosen-komiteen om at institusjonene i universitetssektoren og regional sektor skulle ha ulike, men komplementære oppgaver. De regionale institusjonene skulle gi kortere, yrkesrettede utdanninger som et alternativ til studium ved universitetene. Etter hvert ble det fastlagt et prinsipp om at disse institusjonene også skulle kunne drive forskning, hovedsakelig med et anvendt og regionalt siktemål. Ikke minst distriktshøgskolene hadde klare ambisjoner om også å ha forskning som et viktig element i sin virksomhet.

På dette grunnlaget utviklet Hernes-utvalget visjonen om at alle institusjonene innenfor høyere utdanning og forskning i Norge til sammen skulle utgjøre et integrert system basert på samarbeid og arbeidsdeling, et såkalt *Norgesnett*. For å realisere visjonen, der hovedmålet var økt kvalitet i både utdanning og forskning, var det nødvendig å konsolidere og konsentrere ressursene innenfor sektoren. Dette er det samme perspektivet som Ottosen-komiteen uttalte 20 år tidligere, men som da ikke ble realisert.

2.7 1990-ÅRENE

Regjeringen fulgte opp utvalgssinnstillingen med St meld nr 40 (1990-91) *Fra visjon til virke*. Meldingen holdt fast ved de fleste hovedtankene i innstillingen fra Hernes-utvalget.

I St meld nr 40 (1990-91) *Fra visjon til virke* ble det påpekt at det ikke var ønskelig med ytterligere etablering av nye institusjoner:

«De mange små høyskolene er ofte lite rasjonelle i drift, de har svakt utbygd administrasjon, og gir dårligere utnytting av de faglige ressursene enn større institusjoner. For studentene vil det også være fordelaktig å ferdes i et bredere studiemiljø, som i tillegg til bredere faglig orientering også åpner for bedre studentservice og studentvelferd.»

«Større institusjoner er normalt billigere i drift enn de mange små institusjoner. Større og bredere fagmiljøer betyr at en bedre kan dra nytte av eksisterende ressurser, samtidig som omstilling og utvikling av nye tilbud lettere lar seg gjennomføre.»

Det tidligere målet om å etablere ble nå erstattet av behovet for å konsolidere og videreutvikle. Helt sentralt i den faglige og organisatoriske utviklingen for 1990-årene står utformingen av Norgesnettet, et system for samarbeid og spesialisering innenfor høyere utdanning.

I kap 4.3.7 Organisering og fordeling av fag og studier sies det:

«Regionale prioriteringer er viktige premisser, men alle regioner kan ikke uten videre få oppfylt sine ønsker. De sentrale utdanningsmyndigheter vil fortsatt ha det grunnleggende ansvar for nasjonal prioritering og koordinering når det gjelder å etablere og eventuelt å nedlegge studier. Kravene på dette feltet vil nå skjerpes. Uten klarere prioritering vil det heller ikke være mulig å etablere et integrert kunnskapsnettverk. En slik prioritering vil nødvendigvis måtte medføre at alle dagens studietilbud ikke kan gis overalt. Det er heller ikke ønskelig at alle dagens høyskoler skal tilby utdanninger ut over sine basisstudier.»

Med St meld nr 40 (1990-91) *Fra visjon til virke* og Stortingets tilslutning til forslagene i meldingen, jf Innst S nr 230 (1990-91), ble det trukket opp prinsipper og utviklingslinjer for politikken framover på de mest sentrale områdene innenfor høyere utdanning i Norge.

Som ledd i oppfølgingen av St meld nr 40 (1990-91) ble de regionale høyskolestyrene satt til å utrede framtidig høyskolestruktur innenfor sin region, i nært samarbeid med høyskolene. Utredningene ble våren og høsten 1992 drøftet i møter mellom høyskolene, høyskolestyrene og departementet.

7. mai 1993 ble det vedtatt i statsråd at de 98 regionale høyskolene skulle omorganiseres til 26 nye institusjoner i høyskolesektoren. Sammenslåingen omfatter de tidligere distriktshøyskolene, de pedagogiske høyskolene, de helsefaglige høyskolene, ingeniørhøyskolene, sosialhøyskolene og andre mer spesialiserte yrkesfaglige høyskoler. Dette er den største reformen i norsk høyere utdanning noensinne.

Den nye organiseringen skulle tre i kraft fra 1. august 1994. De nye høyskolene skulle organiseres etter faglige kriterier, men også geografiske forhold skulle tillegges vekt. Avdelingsinndelingen skulle være rammen for drift av de enkelte utdanningstilbud.

Den 1. august 1994 ble 98 regionale høyskoler slått sammen til 26 statlige høyskoler, med fastsettelse av avdelingsinndelinger og administrasjonsordning ved hver av høyskolene. De regionale høyskolestyrene ble formelt nedlagt, og nye institusjonsstyrer var på plass fra samme tidspunkt. Styringsordningene for de nye statlige høyskolene ble fastsatt midlertidig etter de prinsippene som nåværende lov om universiteter og høyskoler bygger på.

De 26 nye høyskolene består i dag av til sammen 109 avdelinger, og antall avdelinger ved hver høyskole varierer fra en til syv med et gjennomsnitt på 4,8, se tabell 2.2.

Tabell 2.2: Antall avdelinger ved høyskolene og antall institusjoner som ble slått sammen pr 1. august 1994

Høgskole	Avdelinger	Tidligere høyskoler
Agder	7	6
Akershus	4	4
Bergen	3	6
Bodø	5	3
Buskerud	3	3
Finnmark	4	3
Gjøvik	3	2
Harstad	2	1
Hedmark	5	4
Lillehammer	3	1
Molde	2	2
Narvik	2	2
Nesna	3	1
Nord-Trøndelag	6	4
Oslo	7	13
Samisk høyskole	1	1
Sogn og Fjordane	6	4
Stavanger	7	6
Stord/Haugesund	5	4
Sør-Trøndelag	4	8
Telemark	5	4
Tromsø	4	4
Vestfold	5	3
Volda	4	2
Østfold	6	5
Ålesund	3	3

Kilde: SNF-rapport nr 14/98

2.8 NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

Samtidig med omorganiseringen i regional sektor ble det arbeidet med en ny felles lov for universiteter og høyskoler. Med ny institusjonsstruktur og ny styringsordning i det regionale systemet lå det til rette for en felles lovgivning for høyere utdanningsinstitusjoner, slik Stortinget hadde bedt regjeringen fremme forslag om, jf Innst S nr 230 (1990-91).

Lov om universiteter og høyskoler ble sanksjonert i statsråd 12. mai 1995 og trådte i kraft fra 1. januar 1996. Loven legger stor myndighet til styrene ved det enkelte lærested og fastlegger et styringssystem med skille mellom valgt og administrativ ledelse på alle styringsnivåer etter modell fra universitetene. Med ny felles lov for universiteter og høyskoler har universitetene, de vitenskapelige høyskolene

og de 26 statlige høyskolene for første gang fått et felles lovfundament. Loven gir et felles rammeverk for regulering av forhold som gjelder studentene og institusjonenes interne styring og organisering.

På bakgrunn av forslag fra planleggingsgrupper ved hver enkelt høyskole og de tidligere regionale høyskolestyrene, gav Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet våren 1995 tilbakemelding til høyskolene om det videre arbeidet med utvikling av fagprofil innenfor Norgesnett.

Utviklingen av Norgesnett for høyere utdanning og forskning har klare implikasjoner for det statlige høyskolesystemet. St meld nr 40 (1990-91) gav de generelle prinsippene for hvilken rolle høyskolene burde ha innenfor dette nettverket:

- a) Prioritering av profesjonsutdanning og kortvarig yrkesrettet utdanning.
- b) Spesialisering og etablering av knutepunkt, dvs et nasjonalt ansvar for å gi studietilbud og å opprettholde og utvikle kompetanseprofil i spesielle fag.
- c) Drive forskning, utviklingsarbeid og annen faglig virksomhet, fortrinnsvis knyttet til praksisfeltet for sine fag, eller til problemer som er særlig relevante for sin region.

En rekke viktige utfordringer i universitets- og høyskolesektoren går på tvers av skillet mellom universitetene og de vitenskapelige høyskolene på den ene siden og de statlige høyskolene på den annen side. Stortinget har derfor på bakgrunn av St prp nr 32 (1996-97) *Om etablering av Norgesnettrådet* vedtatt at det skal opprettes et Norgesnettråd, som kommer i tillegg til den frivillige rådsstrukturen under hhv Det norske universitetsråd og Det norske høyskolerådet. Norgesnettrådet skal gi råd til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i sektorovergripende spørsmål og spørsmål som gjelder den langsiktige utviklingen av norsk høyere utdanning og forskning. De tidligere sakkyndige rådene i høyskolesektoren, dvs Ingeniørutdanningsrådet, Rådet for høyskoleutdanning i helse- og sosialfag, Statens lærerkurs, Fellestjenesten, og etter hvert også Lærerrutdanningsrådet, blir avvirket i den formen de til nå har hatt. Det vises i den forbindelsen til St prp nr 32 (1996-97) *Om etablering av Norgesnettrådet*.

2.9 MÅL FOR SEKTOREN

Den framtidige politikken på de mest sentrale områdene innenfor høyere utdanning i Norge ble fastlagt ved behandlingen av St meld nr 40 (1990-91) *Fra visjon til virke - Om høgre utdanning*, jf Innst S nr 230 (1990-91). I tillegg til St meld nr 40 (1990-91) er det i første rekke lov om universiteter og høyskoler som setter krav til og rammer for de statlige høyskolenes virksomhet.

Mål for politikken i sektoren er, slik de er gjengitt i St prp nr 1 (1997-98):

- å bidra til at befolkningens evner og anlegg blir brukt på en måte som ivaretar det enkelte individs interesser og imøtekommer samfunnets behov for høyt utdannet arbeidskraft
- å heve kvaliteten i høgre utdanning og forskning
- å legge til rette for at studiesøkere får lik rett til utdanning
- å skape gode vilkår ved lærerstedene til å utvikle og formidle ny kunnskap
- å utnytte ressursene i sektoren bedre
- å redusere den tiden studentene bruker på å fullføre studiene, slik at faktisk studietid i større grad samsvarer med normert tid
- å legge til rette for økt internasjonalt samarbeid innenfor høgre utdanning og forskning

I tillegg er følgende mål sentrale for sektoren:

- å videreutvikle Norgesnett for høgre utdanning og forskning
- å legge til rette for etter- og videreutdanning ved institusjonene

Lov om universiteter og høyskoler, Norgesnett-konseptet og andre generelle statlige mål for universitets- og høyskolesektoren, som kommer fram i ulike offentlige dokumenter, er med andre ord styrende for høyskolens virksomhet. Alle disse målene er viktige for å forstå utviklingen av høyskolesystemet.

KAPITTEL 3

Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)**3.1 GENERELT OM BEVILGNINGER OG MÅLTALL**

De økonomiske rammene for de statlige høyskolene fastlegges ved behandlingen av statsbudsjettet hvert år. Fra og med 1990 har tildeling av budsjettmidler til lønn og drift ved universiteter og høyskoler hovedsakelig vært knyttet til opprettelse av nye studieplasser. Dette innebærer at økt bevilgning har vært knyttet til økt aktivitetsnivå. Antall studenter har dermed vært retningsgivende for de samlede tildelingene av lønns- og driftsmidler.

Ved forslag til statsbudsjett eller revidert nasjonalbudsjett har Stortinget blitt forelagt både forslag om opprettelse av nye studieplasser og forslag om bevilgning til finansiering av studieplassene. Stortinget har også på eget initiativ truffet vedtak om bevilgninger til nye studieplasser. Forholdet mellom antall studieplasser som er opprettet og bevilgningen som er stilt til disposisjon for å finansiere studieplassene har variert. Det er dessuten i varierende grad blitt gitt særskilte bevilgninger til utstyrsanskaffelser i forbindelse med oppretting av nye studieplasser.

I forbindelse med fordeling av budsjettmidler til nye studieplasser har departementet foretatt en differensiering på grunnlag av hvilke fagområder studieplassene er opprettet innenfor. Tildelingene har likevel fulgt rammefordelingsprinsippet. Rammefordelingsprinsippet innebærer at institusjonene, innenfor de begrensningene som følger av regelverk på området, har stor grad av frihet til å disponere de tildelte midlene. Den enkelte institusjon har altså stått fritt til å foreta en intern disponering av tildelte midler til nye studieplasser innenfor de begrensningene som følger av det statlige regelverket.

I statsbudsjettet fastsettes også det totale studentmålet for hvor mange studenter hver institusjon skal gi undervisning til. I budsjettssammenheng er studentmålet et sentralt parameter. En ny studieplass øker studentmålet til den enkelte institusjon tilsvarende, dvs med en enhet. Både studieplasser og studentmål regnes i heltidsekvivalenter³. Studentmålet er å betrakte som et minimumstall.

Det er opprettet et betydelig antall studieplasser i perioden fra 1992 til 1997, se tabell 3.2 med oversikt over utviklingen i måltall for antall studenter. De nye studieplassene er opprettet både til å øke opptakskapasiteten innenfor ulike fagområder og til videreføring av den økte opptakskapasiteten fra tidligere år.

Når det opprettes studieplasser til økt opptakskapasitet ved flerårige studier, vil det være behov for nye studieplasser til videreføring av den økte opptakskapasiteten også i de etterfølgende årene. Dette innebærer f.eks at dersom opptakskapasiteten ved førskolelærerutdanningen, som er en treårig utdanning, øker med 10 studieplasser et år, så vil det være behov for tilsammen 20 nye studieplasser i de to etterfølgende årene for å opprettholde den økte opptakskapasiteten. I dette konkrete eksempelet vil økningen i opptakskapasiteten på 10 studieplasser gi seg utslag i en måltallsøkning på 30 heltidsekvivalenter i løpet av en treårsperiode.

Ved tildeling av nye studieplasser til økt opptakskapasitet, vil det altså være behov for å opprette nye studieplasser i de etterfølgende årene til å videreføre den økte opptakskapasiteten. Ved de statlige høyskolene er det bl.a. i 1998 forutsatt en omdisponering av studieplasser, både internt ved den enkelte institusjon og mellom

3. En heltidsekvivalent er en heltidsstudieplass som er normert til 20 vektall pr år.

institusjonene, for å opprettholde opptakskapasiteten innenfor helsefag- og lærerutdanninger høsten 1998 på samme nivå som høsten 1997. Utvalget vil komme nærmere tilbake til dette forholdet i *"Utvikling i driftsutgifter i høgskolesektoren"* i kap 3.5 nedenfor.

Stortinget bevilger midler til de 26 statlige høgskolene på et samlekapittel: kap 0274 Statlige høgskoler⁴. I stortingsproposisjonen presenteres også en tabell med fordeling av den foreslåtte bevilgningen på høgskolene. I tillegg avsettes det noe driftsmidler sentralt i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som dekker ulike fellestiltak for de statlige høgskolene gjennom året. Dette gjelder bl a midler til kursvirksomhet ved Statens lærerkurs, tilskudd til Det norske studiesenteret i Storbritannia (York) og husleiebetaling til Statsbygg for statlige bygg hvor kontrakt ikke er inngått.

Når Stortinget har vedtatt det endelige budsjettet, sender departementet tildelingsbrev til høgskolene. Her får institusjonene blant annet melding om budsjettrammer og resultatmål. I tillegg til å angi det totale studentmåltallet for den enkelte institusjon, fastsetter departementet også måltall for opptak til enkelte utdanninger. Dette gjelder utvalgte grunnutdanninger som f eks sykepleie, vernepleie, fysioterapi, sosionom, barnevern, førskolelærer, allmennlærer, ingeniør m m. Institusjonene må selv vurdere hvordan opptaket til andre utdanninger, dvs de som ikke er spesifisert av departementet, skal fordeles innenfor det totale måltallet.

I likhet med de fleste områder som er omfattet av statsbudsjettet, behandles høyere utdanning som en budsjettstyrt ordning i budsjettsammenheng. Det vil si at det ikke er noen automatikk i at f eks nye krav til innholdet i en utdanning utløser ekstra bevilgninger. Dette innebærer også at høyere utdanning kan bli berørt av budsjettreduksjoner som blir vedtatt ut i fra ønsket om en forsvarlig ramme for statsbudsjettet totalt. Dette innebærer at institusjonene i universitets- og høgskolesektoren må tilpasse aktiviteten til de vedtatte budsjettrammer, i motsetning til regelstyrte ordninger som ofte gis som overslagsbevilgninger.

Overslagsbevilgninger er bygget på prisanslag, og dreier seg om tilskudd eller lån som staten i det vesentlige er pliktig til å dekke i henhold til regler fastsatt i lov eller andre stortingsvedtak. Sykepenger, studiefinansiering og pensjoner av folketrygden er typiske eksempler på tilfeller der det gis overslagsbevilgninger.

3.2 OM VALG AV DATAGRUNNLAG OG SAMMENLIKNINGER

Utvalget vil i de senere kapitlene gå inn på de ulike sidene ved høgskolenes virksomhet. I dette kapitlet sammenliknes den økonomiske utviklingen ved de statlige høgskolene med utviklingen ved universitetene, de vitenskapelige høgskolene og kunsthøgskolene, og med utviklingen i statsbudsjettet generelt. Hensikten med denne sammenlikningen er å sette utgiftsutviklingen i høgskolesektoren inn i en større sammenheng. Utvalget har valgt å se på perioden fra 1992 til 1997 fordi det da også gis mulighet til å sammenlikne situasjonen før og etter høgskolereformen. I enkelte tilfeller er det også foretatt vurderinger av utviklinger i perioden 1994 til 1997, dvs i perioden etter høgskolereformen.

Utvalget har valgt å sammenlikne de statlige høgskolene med resten av universitets- og høgskolesektoren. I det følgende vil de statlige høgskolene omtales som høgskolesektoren, mens universitetene, de vitenskapelige høgskolene og kunsthøgskolene vil bli omtalt som universitetssektoren. Vurderingene vil ikke endres ves-

4. I årene før høgskolereformen ble det bevilget midler på egne kapitler for de ulike type ulike høgskoler, f eks var helsefaghøgskoler, ingeniørhøgskoler og distriktshøgskoler på hvert sitt kapittel.

entlig dersom kunsthøgskolene trekkes ut av sammenlikningsgrunnlaget, se vedlegg 1, tabell 1.14 og 1.15.

Midler knyttet til institusjonenes oppdragsvirksomhet er ikke inkludert i de økonomiske vurderingene. Denne virksomheten er ikke direkte relatert til utviklingen i studenttallet, og etter gjeldende regelverk skal inntektene ved oppdragsfinansierte aktiviteter minst tilsvare oppdragsutgiftene.

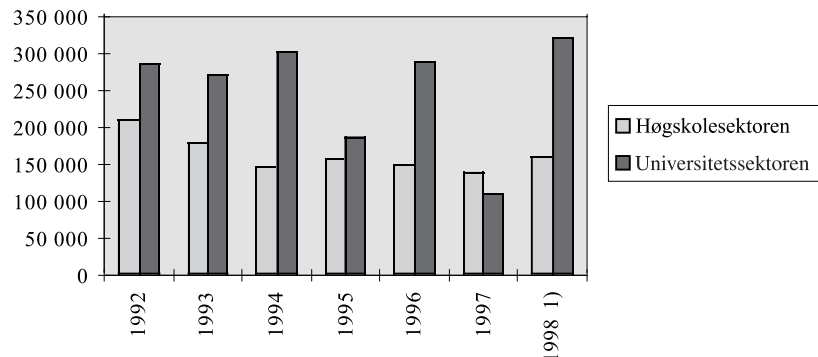
Utvalget har heller ikke inkludert utviklingen i midler til utstyr på investeringspostene i de beregningene av nøkkeltall for den økonomiske utviklingen. Utstyrsanskaffelser regnskapsføres både på investeringspost 45 og driftspost 11. Det vil i mange tilfeller være avgrensingsproblemer mellom post 45 og post 11. Hovedregelen er imidlertid at post 45 skal omfatte store utstyrsanskaffelser av investeringsmessig karakter, mens utstyr som skal regnskapsføres under post 11, skal omfatte løpende anskaffelser der det er behov for rutinemessige utskiftninger.

Midler knyttet til utstyrsinvesteringer tildeles institusjonene på ulike måter:

1. *Generelle utstyrsbevilgninger på post 45.* Institusjonene i universitets- og høyskolesektoren gis bevilgninger til større investeringer på post 45. Slike bevilgninger kommer i tillegg til bevilgningene på driftspostene.
2. *Ustyrsbevilgninger knyttet til nye bygninger.* Institusjoner i universitets- og høyskolesektoren som flytter inn i nye bygg, gis særskilte bevilgninger til utstyr og inventar til nybygget over post 45.
3. *Ustyrsbevilgninger knyttet til opprettelse av nye studieplasser.* Ved opprettelse av nye studieplasser gis det i varierende grad også midler til utstyr. Utstyrsmidler knyttet til nye studieplasser har i flere tilfeller blitt tildelt over post 11.
4. *Utstyr knyttet til oppdragsvirksomhet/oppdragsforskning.* I forbindelse med enkelte eksternt finansierte oppdrag får institusjonene beholde utstyr som er innkjøpt til prosjektet etter at prosjektet er avsluttet. Kostnader knyttet til slike investeringer regnskapsføres som oppdragsvirksomhet.
5. *Ustyrsmidler som tildeles via Norges forskningsråd.* Norges forskningsråd (NFR) får bevilgninger til vitenskapelig utstyr fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Midlene inngår i den ordinære posten til forskningsformål gjennom NFR, der departementet øremerker et minimumsbeløp til vitenskapelig utstyr. Forskningsrådet fordeler utstyrsmidler etter søknad fra universitetene og høyskolene, under forutsetning om at institusjonene selv bidrar med egenandel.

Oversikten ovenfor viser at institusjonene i universitets- og høyskolesektoren mottar tildelinger til utstyrsinvesteringer i ulike sammenhenger. Hvor midlene regnskapsføres, vil derfor avhenge av i hvilken sammenheng midlene tildeles. Utstyrsutdelinger gitt over post 11 i forbindelse med nye studieplasser, vil generelt være vanskelig å skille fra øvrige utstyrsinvesteringer som er knyttet til den løpende driften av institusjonene. Utstyrsanskaffelser som er foretatt i forbindelse med nye studieplasser er derfor inkludert i vurderingene av utvikling i utgift pr student.

Figur 3.1 viser utviklingen i regnskapsførte utgifter på post 45 i universitetssektoren og høyskolesektoren.

Utvikling i utgifter til utstyr

Figur 3.1 Utgifter til utstyr (Post 45 Større nyanskaffelser) 1992-1998¹⁾ (Tall i 1 000 kr) Figuren viser løpende kroner.

¹⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall og ikke regnskapstall. For 1998 omfatter post 45 tidligere post 46 Ombygginger, utvidelser og ekstraordinært vedlikehold.

Kilde: Statsregnskapet 1992-1997 og Statsbudsjett 1998 (S III)

Figur 3.1 viser at utviklingen i utgifter til utstyr i universitetssektoren har variert til dels kraftig fra ett år til et annet i perioden 1992 til 1997. I samme periode har høgskolene hatt en reduksjon i utgifter til utstyr. Variasjonene i utgiftsførte beløp henger sammen med at post 45 også inkluderer utstyr og inventar til nye bygg.

Figur 3.1 viser også bevilgningstall for 1998. Kolonnen for 1998 er ikke direkte sammenliknbar med resten av perioden, fordi det er benyttet bevilgningstall, og fordi kontoplanen i staten ble endret fra og med 1. januar 1998. I 1998 inkluderer bevilgningstallene på post 45 tidligere post 46 Ombygginger, utvidelser og ekstraordinært vedlikehold.

Utvalget har valgt først og fremst å se på lønns- og driftsutgifter ved høgskolene. En vurdering av utstyrssituasjonen i høgskolesektoren ville kreve et bedre datagrunnlag enn det utvalget har hatt til disposisjon gitt den tiden som har vært til rådighet.

Bevilgninger til utstyr kommer ikke bare institusjonene til gode i det året utgiftene regnskapsføres, men i hele den perioden utstyret benyttes. Utgifter til utstyrsinvesteringer kan derfor ikke sammenliknes direkte med utgifter til løpende drift. Når det gjelder utstyrsbevilgninger over post 11, så vil disse være inkludert i de beregnede nøkkeltallene som presenteres nedenfor. Utvalget har på denne bakgrunn valgt å se bort i fra utstyrsinvesteringer på post 45 i den videre gjennomgangen av den økonomiske situasjonen i høgskolesektoren.

3.3 DATAGRUNNLAGET

Datagrunnlaget for utvalgets vurderinger følger i sin helhet i vedlegg til rapporten, se vedlegg 1. I perioden 1992 til 1997 er det benyttet tall fra statsregnskapet, for 1998 er det brukt tall fra statsbudsjettet. Enkelte tabeller er tatt med som forklaring og illustrasjon til tekst og vurderinger.

Regnskapstall på kap 0281 Fellesutgifter for universiteter og høgskoler for årene 1992 til 1997 er fordelt på henholdsvis de statlige høgskolene og universitetene, vitenskapelige høgskoler og kunsthøgskoler, etter oppgaver fra Kirke-,

utdannings- og forskningsdepartementet. Bevilgningstall på kap 0281 for 1998 er fordelt mellom institusjonene med samme nominelle beløp som i 1997.

Husleiekostnader for institusjoner som er med i statens husleieordning, består av kapitalkostnader og kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold. For universitetene, som eier sine egne bygg, er kostnader knyttet til bygg begrenset til forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader. Forskjellen i kostnader knyttet til bygninger for institusjoner som er med i husleieordningen, og for institusjoner som eier egne bygg, er dermed kapitalkostnadene.

For å kunne sammenlikne de statlige høyskolene med universitetssektoren er det korrigert for kapitalkostnader knyttet til bygg. Institusjoner som er med i statens husleieordning, betaler husleie til Statsbygg. Dette gjelder f.eks. alle de statlige høyskolene og enkelte vitenskapelige høyskoler. Universitetene står som eiere av egne bygg, og er derfor ikke inkludert i statens husleieordning.

Utvalget har altså valgt å trekke ut kapitalkostnadene ved sammenlikninger av universitetssektoren og høyskolesektoren. Kapitalkostnadene er gitt etter oppgaver fra Statsbygg, se vedlegg 1, tabell 1.1.

Det er benyttet prisomregningsindekser for å kunne sammenlikne utgifter i hele perioden i faste 1992-priser, utviklingen i prisindeksene er vist i tabell 3.1.

Tabell 3.1: Prisomregningsindekser - prosentvis årlig endring fra et år til neste 1992-1998¹⁾

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾
Post 01	3,90	0,70	2,20	2,90	4,20	3,70	1,50
Post 11	0,20	1,00	2,40	3,90	2,90	2,00	1,75
Gjennomsnitt	2,79	0,79	2,26	3,20	3,81	3,19	1,58

¹⁾ For 1998 er det kun lagt inn beregnet overheng fra lønnsoppgjøret i 1997

Kilde: Post 01: Finansdepartementet for årene 1992 - 97, Teknisk beregningsutvalg for 199 Post 11: Nasjonalregnskapet for årene 1992 - 97, Finansdepartementet for 1998.

Prisomregningsindeksen som er brukt for post 01 Lønn og godtgjørelser er beregnet av Finansdepartementet. Indeksen er bl.a. beregnet ut fra lønnsstatistikk i staten, og er korrigert for eventuelle endringer i arbeidsgiveravgift og arbeidstidsforkortelser. Indeksen for lønnsvekst fra 1997 til 98 er beregnet av Teknisk beregningsutvalg, og inkluderer bare overhenget fra lønnsoppgjøret i 1997.

Prisomregningsindeksen som er brukt for post 11 Varer og tjenester for årene 1992-97 er beregnet ut fra produktinnsats i sivil statlig forvaltning. Prisomregningsindeksen for post 11 fra 1997 til 98 er beregnet av Finansdepartementet ved hjelp av MODAG-modellen (pr februar 1998).

I forbindelse med prisomregningen i denne rapporten, har utvalget beregnet et vektet gjennomsnitt av indeksene for post 01 og 11, hvor post 01 har fått vekt 0,7 og post 11 har fått vekt 0,3.

Utvalget har valgt å benytte disse indeksene, siden de belyser pris- og lønnsstigning i staten bedre enn f.eks. konsumprisindeksen. Konsumprisindeksen er beregnet ut fra en «kurv» med varer og tjenester som er bedre tilpasset for å beskrive prisstigning i forhold til private husholdninger. En må likevel være klar over at en eventuell sterkere lønnsøkning i universitets- og høyskolesektoren enn i staten forøvrig, f.eks. på grunn av økt kompetanse hos de faglig ansatte i perioden, ikke er tatt hensyn til.

Ved beregninger av driftsutgifter pr student er det benyttet studentmåltall. Utvalget har valgt å bruke studentmåltall framfor registrerte studenter ved analysen av utvikling i driftsutgifter pr student, fordi budsjettutviklingen ved institusjonene er knyttet til studentmåltallene.

Studentmåltall er det antall studenter, regnet i heltidsekvivalenter, som institusjonene er pålagt å gi undervisning til. *Registrerte studenter*, regnet i heltidsekvivalenter, er det antall studenter som institusjonene faktisk gir undervisning til.

Tabell 3.2 viser utviklingen i både studentmåltall og registrerte studenter i høyskolesektoren og universitetssektoren. For 1997 og 1998 er det ikke tilgjengelige data for antall registrerte studenter; for disse årene er det derfor benyttet måltall studenter.

Tabell 3.2: Utvikling i studentmåltall og registrerte studenter fra 1992 til 1996. Studentmåltall i 1997 og 1998 (Heltidsekvivalenter)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾	1998 ¹⁾	92/97	94/97
Høyskolesektoren									
Måltall studenter	59 726	66 208	69 424	70 688	72 023	73 541	73 451	23,1 %	5,9 %
Registrerte studenter	60 079	65 659	69 161	71 113	71 806	73 541	73 451	22,4 %	6,3 %
Avvik	353	-549	-263	425	-217				
Universitetssektoren²⁾									
Måltall studenter	70 191	74 086	76 616	81 537	81 474	81 578	79 725	16,2 %	6,5 %
Registrerte studenter ³⁾	73 985	78 513	75 725	79 043	80 973	81 578	79 725	10,3 %	7,7 %
Avvik	3 794	4 427	-891	-2 494	-501				

¹⁾ Kun måltall er tilgjengelig for 1997 og 1998.

²⁾ Universitetssektoren omfatter universitetene, de vitenskapelige høyskolene og kunsthøyskolene.

³⁾ Registrerte studenter i universitetssektoren inkluderer ikke studenter uten studierett ved universitetene etter 1993. Det har i perioden 1994 til 1997 vært et betydelig antall slike studenter ved universitetene. Dersom disse inkluderes i registrerte studenter vil dette tallet være større enn måltallet i hele perioden.

Kilde: St prp nr 1 1993 til 1998

3.4 SAMMENLIKNING AV UTVIKLING I DRIFTSUTGIFTER

Tabell 3.3 viser prosentvis realvekst i driftsutgifter for de statlige høyskolene, universitetene, vitenskapelige høyskolene og kunsthøyskolene, og for statsbudsjettet generelt i perioden 1992 til 1997 og 1998.

Tabell 3.3: Prosentvis årlig realvekst i driftsutgifter¹⁾ 1992-1998

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98 ²⁾	94/97	92/97
Statlige høyskoler	12,1	7,7	3,1	2,0	0,2	-0,7	5,4	27,3
Universitetssektor ³⁾	7,7	0,3	4,1	6,1	1,1	-3,9	11,5	20,6
Statsbudsjettet generelt ⁴⁾	1,2	-0,3	-1,1	0,9	2,2	2,2	2,0	2,9

¹⁾ Driftsutgifter inkluderer post 01 Lønn og godtgjørelser og post 11 Varer og tjenester

- Utgifter på kap 0281 er fordelt på institusjoner i universitets- og høgskolesektoren etter oppgave fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kapitalkostnader knyttet til bygg er trukket ut fra driftsutgiftene til institusjoner som er med statens husleieordning for å kunne sammenlikne med universitetene, som eier sine egne bygninger.
- Utgifter knyttet til oppdragsvirksomhet er ikke inkludert.

²⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall og ikke regnskapstall.

³⁾ Universitetssektoren omfatter universitetene, de vitenskapelige høgskolene og kunsthøgskolene.

⁴⁾ Her er det brukt tall for den underliggende utgiftsveksten i statsbudsjettet. Tallene er korrigert for enkelte konjunktur- og regnskapsmessige forhold.

Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997. Statsbudsjett 1998 (S III). Finansdepartementet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Statsbygg.

Av tabell 3.3 går det fram at både de statlige høgskolene og universitetene i perioden 1992 til 1997 har hatt en betydelig realvekst. Tabellen viser også at realveksten i høgskolesektoren er høyere i perioden 1992 til 1994 enn i perioden 1994 til 1997. Realveksten i driftsutgifter i perioden 1994 til 1997 er vel 5 pst for de statlige høgskolene, og vel 11 pst for universitetene. Det har ikke vært noen reell nedgang i de regnskapsførte utgiftene i noen av årene i perioden 1992 til 1997.

I perioden 1997 til 1998 er det anslått en realnedgang i bevilgningene for universitetene med 3,9 pst. For de statlige høgskolene anslås det en realnedgang på 0,7 pst⁵. Det må her tas hensyn til at det ikke er sammenliknbare tall for perioden 1992 til 1997 og 1998, fordi det er brukt regnskapstall for perioden 1992 til 1997 og bevilgningstall for 1998.

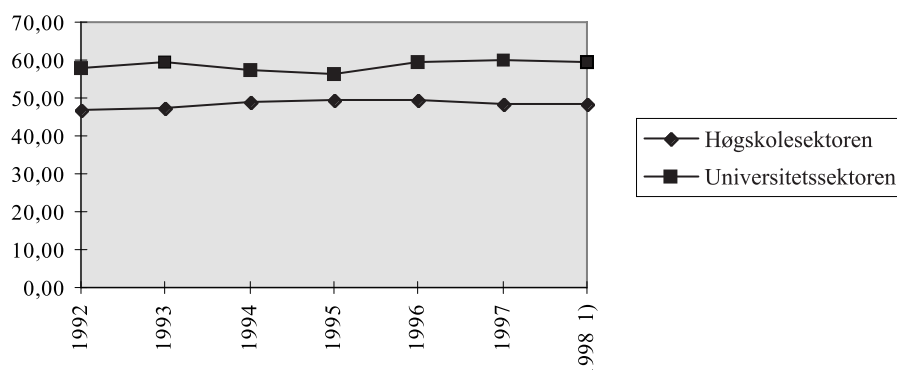
Regnskapstall og bevilgningstall er ikke direkte sammenlignbare. For det første er bevilgningstallene for 1998 ikke endelige. Hvert år bevilges det f.eks kompensasjon for inneværende års lønnsoppgjør. I tillegg kan det komme endringer bl.a. i forbindelse med Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett, og proposisjoner om omgruppering/nysaldering. I universitets- og høgskolesektoren er det i de seneste årene bevilget midler til nye studieplasser i revidert nasjonalbudsjett. For det andre gir bevilgningsreglementet adgang til å overføre inntil 5 pst av ubrukt driftsbevilgning fra et år til det neste. I de senere årene har det vært tildels store overføringer på driftspostene i universitets- og høgskolesektoren.

Tabell 3.3 viser at utgiftsveksten innenfor høyere utdanning har vært betydelig sterkere enn den reelle veksten i utgiftene på hele statsbudsjettet. Dette gjelder både for hele perioden 1992 til 1997, og for perioden 1994 til 1997. Denne veksten har hovedsakelig vært knyttet til en sterk vekst i studenttallet ved utdanningsinstitusjonene. Økningen i studenttallet må særlig sees på bakgrunn av at myndighetene i begynnelsen av 1990-årene økte opptakskapasiteten ved utdanningsinstitusjonene som et ledd i sysselsettingspolitikken. For å vurdere utviklingen i økonomien i universitets- og høgskolesektoren er det derfor nødvendig å se nærmere på utviklingen i utgifter pr student.

Utvalget har ikke vurdert nivået på utgift pr student. Utvalget har basert sin gjennomgang på utvikling i utgifter pr student, og en sammenlikning av dette forholdstallet mellom høgskolesektoren og universitetssektoren, og statlige sektor forøvrig.

Tabell 3.4 og figur 3.2 viser utviklingen i utgift pr student for de statlige høgskolene sammenliknet med utviklingen i utgift pr student i universitetssektoren. For å få sammenliknbare tall er det gjort de samme forutsetningene som for tabell 3.3.

5. I bevilgningene for 1998 er det som et anslag lagt inn like beløp fra kap 0281 som i 1997.

Driftsutgifter pr student

Figur 3.2 Utgift pr student, faste 1992-kroner. 1992-1998¹⁾ Studenter målt ved studentmåltallet

¹⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall og ikke regnskapstall

Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997. Statsbudsjett 1998 (S III). Finansdepartementet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Statsbygg.

Tabell 3.4: Utgift pr student, faste 1992-kroner 1992-1998¹⁾ Studenter målt ved studentmåltall (Tall i 1 000 kroner)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²⁾	92/97	94/97
Høgskolesektor	47,01	47,54	48,84	49,48	49,53	48,61	48,33	3,4%	-0,5%
Universitetssektor ³⁾	58,04	59,24	57,48	56,20	59,64	60,20	59,21	3,7%	4,7%

¹⁾ Se fotnote til tabell 3.3

²⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall og ikke regnskapstall

³⁾ Universitetssektoren omfatter universitetene, de vitenskapelige høyskolene og kunsthøyskolene

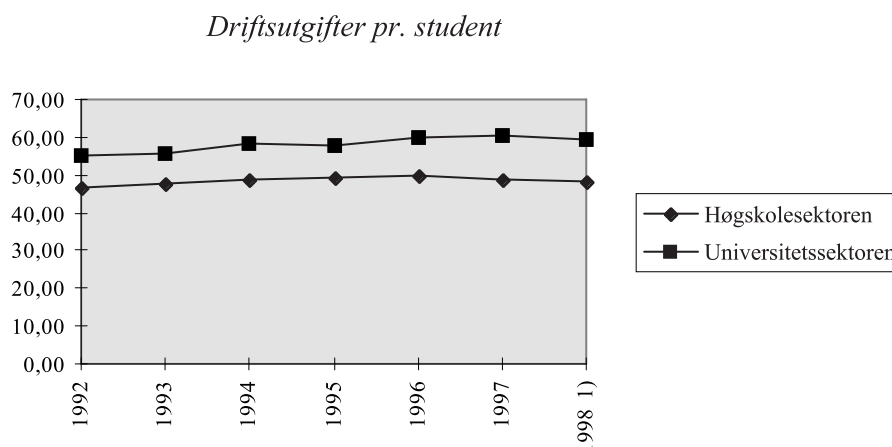
Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997. Statsbudsjett 1998 (S III). Finansdepartementet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Statsbygg.

Det framgår av tabell 3.4 at utgift pr student ved de statlige høyskolene målt i faste priser har økt med 1 600 kroner, eller 3,4 pst for hele perioden fra 1992 til 1997. For universitetssektoren har tilsvarende endring vært 2 160 kroner, eller 3,7 pst. For perioden fra 1994 til 1997 har utgift pr student målt i faste priser blitt redusert med 230 kroner, eller 0,5 pst i høgskolesektoren, mens utviklingen i universitetssektoren viser en økning på 2 720 kroner, eller 4,7 pst.

For å få en tidsrekke fram til dagens situasjon har utvalget valgt å ta med 1998 i tabell 3.4. Det gjøres spesielt oppmerksom på at det for 1998 er benyttet bevilgningstall, perioden for 1992 til 1997 er dermed ikke direkte sammenliknbar med 1998, jf diskusjonen om sammenliknbarhet mellom regnskapstall og bevilgningstall ovenfor. Tabellen viser at for universitetssektoren er bevilgning pr student i 1998 lavere enn utgift pr student i 1997. I statsbudsjettet for 1998 ble det vedtatt en reduksjon i antall studieplasser ved universitetene med 2 000 studieplasser. Fordi forholdstallet bevilgning pr student viser en nedgang i forhold til forholdstallet utgift pr student året før, kan dette tyde på at bevilgningen til universitetssektoren har gått rel-

ativt mer ned enn studentmåltallet. Utvalget vil imidlertid understreke at det ikke er mulig å trekke en slik konklusjon før regnskapstall for 1998 er tilgjengelig.

Tabell 3.4 viser som nevnt at universitetssektoren har hatt en realvekst i perioden 1994 til 1997, mens høgskolesektoren har hatt en liten realnedgang i samme periode. Utvalget vil her bemerke at det ved utregning av utgift pr student er benyttet studentmåltall og ikke registrerte studenter. Forskjellene er imidlertid ikke så store at trenden i utviklingen pr student endrer seg vesentlig ved bruk av registrerte studenter fremfor måltall. Totalt sett ville universitetssektoren og høgskolesektoren ha vist en jevnere utvikling dersom registrerte studenter ble benyttet i utregningene, se figur 3.3. Dersom en i tillegg inkluderte studenter uten studierett ved universitetene (privatister), ville universitetssektoren og høgskolesektoren ha vist en enda jevnere utvikling enn i figuren 3.3.



Figur 3.3 Utgift pr student, faste 1992-kroner 1992-1998¹⁾ Studenter målt ved registrerte heltidsekvivalenter

¹⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall og ikke regnskapstall. Se forøvrig fotnote til tabell 3.3

Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997. Statsbudsjett 1998 (S III). Finansdepartementet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Statsbygg.

Tabell 3.4 viser også at nivået for utgift pr student ligger høyere for universitetssektoren enn for de statlige høgskolene. Universitetene har ansvar for enkelte spesielt ressurskrevende utdannings- og forskningsmiljøer, f eks innenfor medisin og odontologi. Universitetene har videre et hovedansvar for å tilby utdanning på hovedfagsnivå. En studieplass på hovedfag krever større ressurser enn en studieplass på lavere nivå. Universitetene har videre ansvar for å drive forskerutdanning gjennom sine doktorgradsprogrammer. Forskerutdanningene skal drives innenfor institusjonenes ordinære budsjetterammer.

Universitetene har videre ansvar for universitetsmuseene. Utgiftene knyttet til drift av museene inngår i beregningene av utgift pr student, og bidrar dermed også til at faktoren blir høyere i universitetssektoren enn i høgskolesektoren.

Kunsthøgskolene er med i beregningsgrunnlaget for universitetssektoren. Disse høgskolene har utdanninger som er svært kostnadskrevende sammenliknet med andre institusjoner i sektoren, og de bidrar dermed også til at faktoren blir høyere i universitetssektoren enn i høgskolesektoren.

For en nærmere vurdering av utviklingen ved høgskolene vil det være nødvendig å se på noen nøkkeltall for de statlige høgskolene i perioden 1992 til 1997.

3.5 UTVIKLING I DRIFTSUTGIFTER I HØGSKOLESEKTOREN

Tabell 3.5 viser utviklingen i utvalgte nøkkeltall ved de statlige høgskolene i perioden fra 1992 til 1997.

Tabell 3.5: Nøkkeltall for de statlige høgskolene i perioden 1992 til 1997 (Tall i 1 000 kr)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	92/ 97 ⁴⁾	94/ 97 ⁵⁾
Regnskap 0274 løpende kr ¹⁾	2 795 475	3 410 461	3 772 776	4 036 520	4 226 925	4 443 077	58,9	17,8
Regnskap 0281 ²⁾	12 331	18 796	15 559	15 406	82 963	42 062	241,1	170,3
Regnskap 0274+0281 løpende kr	2 807 806	3 429 257	3 788 335	4 051 926	4 309 888	4 485 139	59,7	18,4
Kapitalkostnader	0	259 521	301 923	344 324	386 726	429 127		42,1
Regnskap totalt løpende kroner	2 807 806	3 169 736	3 486 412	3 707 602	3 923 162	4 056 012	44,5	16,3
Regnskap tot faste 1992-kroner ³⁾	2 807 806	3 147 554	3 390 880	3 497 500	3 567 590	3 574 594	27,3	5,4
Måltall studenter (absolutte tall)	59 726	66 208	69 424	70 688	72 023	73 541	23,1	5,9
Regnskap totalt/ måltall løpende kr	47,01	47,88	50,22	52,45	54,47	55,15	17,3	9,8
Regnskap totalt/ måltall faste 1992- kr	47,01	47,54	48,84	49,48	49,53	48,61	3,4	-0,5

¹⁾ Regnskap 0274 angir regnskapstall for de aktuelle årene på kap 0274. For årene 1992 og 1993 er regnskapstallene summen av de nåværende statlige høgskolene, daværende kap 0272, 0275, 0276, 0277, 0278 og 0279, se vedlegg 1.1.

²⁾ Regnskap 0274+0281 angir regnskapstall som ovenfor, samt regnskapsførte utgifter av de statlige høgskolene på kap 0281 (gjelder f eks nye studieplasser, rekrutteringsstipend etc).

³⁾ Omregning til faste 1992-kroner er gjort med bakgrunn i vektete prisindekser, se vedlegg 1.1.

⁴⁾ Kolonnen 92/97 angir prosentvis endring fra 1992 til 1997.

⁵⁾ Kolonnen 94/97 angir prosentvis endring fra 1994 til 1997.

Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997, Finansdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Statsbygg.

Utvalget vil peke på at selv om utgift pr student viser en stigende utvikling i høgskolesektoren for hele perioden under ett, så viser tabell 3.5 at utgift pr student målt i faste priser går ned fra 1996 til 1997. Reduksjonen i utgift pr student fra 1996 til 1997 gjenspeiles i faktoren som viser endringen fra 1994 til 1997, perioden etter høgskolereformen. Nedgangen ser ut til å videreføres i 1998, se tabell 3.4.

I tabell 3.5 er kapitalkostnadene trukket ut på samme måte som i tabell 3.4, der det foretas en sammenlikning av universitetssektoren og de statlige høgskolene. Ved innføring av statens husleieordning ble det imidlertid gitt kompensasjon tilsvarende avtalefestet kontraktsbeløp, dvs både for kapitalkostnader og kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold. Hele dette beløpet er bundet opp i kostnader til husleie og drift av bygg.

For å få en indikasjon på den økonomiske handlefriheten sektoren opplever i forhold til den løpende driften, kan det også være hensiktsmessig å se på utviklingen

i utgift pr student når utgifter til husleie er trukket ut. Vedlegg 1, tabell 1.13 og 1.14 viser utviklingen i utgift pr student eksklusiv husleiekompensasjon. Denne indikatoren viser en relativt stabil utvikling, med en realnedgang på 0,1 pst i perioden 1992 til 1997.

Utvalget vil også peke på at enkelte utdanninger innenfor høyskolesektoren tradisjonelt har vært mer kostnadskrevende enn andre. Studieplasser innenfor eksperimentelle fag med laboratorieøvelser og studieplasser med stort innslag av praksis vil være dyrere enn studieplasser innenfor teorifag, hvor undervisningen kan skje i store grupper, og hvor det er mindre behov for individuell rettledning og dyrt utstyr. Utvalget har gått ut fra at bl a ingeniørutdanning, helsefaglige utdanninger og lærerutdanninger vil falle inn i den første gruppen, mens rene teorifaglige utdanninger faller inn i den andre gruppen.

For å vurdere utviklingen i utgift pr student må det derfor også tas hensyn til om sammensetningen av studietilbudene har endret seg i mer eller mindre kostnadskrevende retning. For å undersøke om det har skjedd denne type endringer, er studenttallet i høyskolesektoren i perioden 1992 til 1996 fordelt på fagfelt.

Oversikten i tabell 3.6 viser fordeling av registrerte studenter innenfor høyskolesektoren etter fagfelt. Oversikten omhandler perioden 1992 til 1996. Registrerte studenter er her regnet i antall personer.

Tabell 3.6: Studenter i statlige høyskoler etter fag 1992-1996 Studenter målt i antall personer

Pr 1. oktober	1992	1994	1996	Endringer		Endringer	
				1992/1996		1994/1996	
				Abs.	Pst	Abs.	Pst
Utdanning 3-4 år	49 973	53 776	59 064	9 091	18	5 288	10
Undervisning	20 185	20 782	24 878	4 693	23	4 096	20
Helsefag	11 683	12 442	13 823	2 140	18	1 381	11
Naturvitenskap og teknikk	11 242	11 209	10 351	-891	-8	-858	-8
Økonomisk/adm. og samfunnsfag	5 679	7 006	7 191	1 512	27	185	3
Humanistiske fag	110	799	812	702	638	13	2
Maritim, transport, annet	1 074	1 538	2 009	935	87	471	31
Utdanning 5 år og mer	791	1 302	1 182	391	49	-120	-9
Utdanning 1-2 år	12 104	15 065	16 287	4 183	35	1 222	8
Statlige høyskoler i alt	62 868	70 143	76 533	13 665	22	6 390	9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.6 viser altså en oversikt over registrerte studenter regnet i antall personer fordelt på fag. Tallene i denne tabellen vil derfor avvike noe fra andre tabeller hvor antall registrerte studenter er angitt i heltidsekvivalenter. Dette forholdet vil imidlertid ikke endre på de konklusjoner som trekkes ut av tallene. En nærmere oppdeling i ulike fagfelt (førskolelærer, allmennlærer, sykepleie etc) er vist i vedlegg 1, tabell 1.9.

Tabell 3.7: Studenter i statlige høgskoler etter fag 1992-1996 Prosentfordeling, studenter målt i registrerte personer

Pr 1. oktober	1992	1994	1996
	Pst	Pst	Pst
Utdanning 3-4 år	79	77	77
Undervisning	32	30	33
Helsefag	19	18	18
Naturvitenskap og teknikk	18	16	14
Økonomisk/adm. og samfunnsfag	9	10	9
Humanistiske fag	0	1	1
Maritim, transport, annet	2	2	3
Utdanning 5 år og mer	1	2	2
Utdanning 1-2 år	19	21	21
Statlige høgskoler i alt ¹⁾	100	100	100
Andel undervisning, helsefag og naturvitenskap/teknikk	69	63	64

¹⁾ Tallene summerer seg ikke til 100 pga avrundinger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Innenfor kategoriene undervisning, helsefag og naturvitenskap/teknikk er de kostnadskrevende profesjonsstudiene dominerende. Tabell 3.7 viser at andelen registrerte studenter innenfor helsefag- og lærerutdanning er relativt stabil gjennom hele perioden, dvs fra 1992 til 1996. Fra 1994 til 1996 viser tabellen en økning i andelen registrerte studenter innenfor helsefag- og lærerutdanning på ca 3 pst. Naturvitenskap og teknikk viser en nedgang på 4 pst fra 1992 til 1997, dette skyldes hovedsakelig den dårlige søkningen til ingeniørfagene.

Tabellen viser altså at andelen kostnadskrevende studier i perioden fra 1992 til 1996 er redusert fra 69 pst til 64 pst dersom en ser hele perioden under ett. Det er særlig reduksjonen innenfor naturvitenskap/teknikk som er årsaken til dette. I siste del av perioden er andelen økt noe fra 63 pst i 1994 til 64 pst i 1996. Det vil være grunn til å forvente at denne andelen vil fortsette å øke i årene fremover. Dette som følge av at en stadig større andel av de nye studieplassene er opprettet innenfor såkalte kostnadskrevende studier i perioden 1992 til 1997.

Det er totalt opprettet om lag 20 400 nye studieplasser ved de statlige høgskolene i perioden fra 1992 til 1997. Av disse plassene er om lag 4 500 opprettet etter 1994. Opprettelsen av studieplasser i perioden 1992 til 1994 må særlig sees med bakgrunn i at myndighetene i denne perioden økte opptakskapasiteten ved utdanningsinstitusjonene som et ledd i sysselsettingspolitikken. Studieplassene i denne perioden ble opprettet innenfor de fleste fagområdene i høgskolesektoren. Etter 1994 er nye studieplasser i hovedsak opprettet innenfor profesjonsstudier som utdanner kandidater det er stor etterspørsel etter i samfunnet. Det gjelder i første rekke lærerutdanninger og helsefaglige utdanninger, men også innenfor andre typer utdanninger som film- og fjernsynsutdanning, medieutdanning, figurteaterutdanning og hovedfag. Dette er utdanninger som er mer kostnadskrevende enn mer rendyrkede teorifaglige utdanninger.

Tabell 3.8 viser utviklingen av nye studieplasser fordelt på utdanning fra 1994 til 1997. Tabell 3.8 viser at nye studieplasser i høgskolesektoren etter 1994 hovedsakelig er opprettet innenfor kostnadskrevende studier, og at denne andelen har økt fra 0,45 i 1994 til 0,85 i 1997. Også for 1998 er det etter vedtak i Stortinget opprettet nye studieplasser innenfor sykepleie- og vernepleierutdanning, jf Handlingsplanen for helse- og omsorgspersonell.

Tabell 3.8: Utvikling i nye studieplasser fordelt på utdanning 1994-1997 Endring i totalt antall studieplasser fra et år til neste

	1994	1995	1996	1997
Førskolelærerutdanning	532	388	761	761
Allmennlærerutdanning	305	205	205	205
Sykepleierutdanning	514	187	187	187
Andre helsefag (inkl vernepleierutdanning)	146	133	133	133
Annet ¹⁾	1 841	351	455	232
Sum nye studieplasser	3 338	1 264	1 741	1 518
Andel førskole-, allmennlærer- og helsefagutdanning	0,45	0,72	0,74	0,85

¹⁾ Antall studieplasser innenfor ingeniørutdanning har vært stabilt i denne perioden. Ingeniørutdanning er derfor ikke spesifisert i tabellen, men inkludert i annet. Kategorien annet inneholder også enkelte kostnadskrevende utdanninger som film- og fjernsynsutdanning, medieutdanning, figurteaterutdanning og hovedfag. Antall studieplasser er så lite at disse ikke er skilt ut for seg.

Kilde: St prp nr 1 1993 til 1998

Opprettelsen av nye studieplasser innenfor helsefag- og lærerutdanningene de siste årene vil kunne gi seg utslag i en økende andel studieplasser innenfor kostnadskrevende studier i årene framover. Dette skjer fordi effekten av økt opptak innenfor flerårige utdanninger først vil gi seg utslag etter at den økte opptakskapasiteten er gjennomført for hele rekken av årskull, altså for det 1., 2. og 3. året, samt for det 4. året for allmennlærerutdanningen.

Imidlertid er antallet nye studieplasser som er opprettet innenfor kostnadskrevende utdanninger lite i forhold til det totale antall studieplasser i sektoren. Det er derfor liten grunn til å tro at den vridningen som har skjedd med hensyn til opprettelse av nye studieplasser, hvor det tidlig i perioden ble opprettet nye studieplasser innenfor de fleste fagområder, mens det mot slutten av perioden er opprettet nye studieplasser hovedsakelig innenfor de kostnadskrevende utdanningene, er stor nok til å gi seg betydelige utslag i de totale andelen i tiden fremover.

For den enkelte høgskole vil det imidlertid kunne være slik at andelen kostnadskrevende utdanninger har økt mer enn for høgskolene totalt sett. Dette vil spesielt gjelde for de høgskolene som allerede i utgangspunktet hadde en høy andel av de kostnadskrevende utdanningene.

Som nevnt under avsnitt 3.1 er det hovedsakelig opprettet nye studieplasser til videreføring av økt opptakskapasitet i den perioden utvalget ser på. For 1998 er det altså forutsatt en omdisponering av studieplasser for å kunne opprettholde den økte opptakskapasiteten innenfor helsefag- og lærerutdanninger i høgskolesektoren. Omdisponeringen av studieplasser har skjedd både internt ved den enkelte institusjon og mellom institusjonene.

Totalt er det omdisponert 586 studieplasser i høyskolesektoren i 1998. 200 av disse gjelder studieplasser som har stått ledige innenfor ingeniørutdanninger, og 386 gjelder andre fagområder. Av de 586 studieplassene var det 360 som ble omdisponert mellom institusjonene, mens de resterende 226 ble omdisponert internt på institusjonene. I forhold til diskusjonen rundt utviklingen i utgift pr student vil en slik omdisponering ikke påvirke dette forholdstallet, fordi det i prinsippet skjer parallelle endringer i budsjettet og i måltallene. For en videre diskusjon av kostnader knyttet til denne type omstillingsprosesser vises det til avsnitt 3.7 nedenfor.

3.6 UTGIFT PR STUDENT PR INSTITUSJON

Det er store individuelle forskjeller mellom de statlige høyskolene dersom en ser på utgift pr student pr institusjon, se vedlegg 1, tabell 1.11 og 1.12. Forskjellene er først og fremst bestemt av fagprofilen til institusjonene, men også andre faktorer vil her være forklarende. Dette gjelder f.eks forkursklasser til ingeniørutdanningen, som ikke gjenspeiles i måltallet til institusjonene, og permisjonsordningen i Finnmark⁶.

En analyse av faktoren utgift pr student pr institusjon vil også gjenspeile det forhold at det er forskjeller i utgift pr student pr institusjon som ikke kan begrunnes i faktiske kostnadsforskjeller mellom institusjonene. Slike forskjeller er historisk begrunnet. Stortinget samtykket i forbindelse med behandlingen av St prp nr 1 (1996-97) Statsbudsjettet 1997 at det skulle omfordeles midler mellom de statlige høyskolene, med sikte på etter hvert å utjevne slike forskjeller i tildeling mellom høyskolene som ikke er begrunnet i faktiske kostnadsforskjeller. Denne prosessen startet i 1997 og er videreført i 1998-budsjettet for de statlige høyskolene.

Utvalget har videre sett på hvordan utviklingen i utgift pr student har vært for hver enkelt høyskole i perioden 1994 til 1997. Tabellene i vedlegget viser at denne utviklingen har vært svært forskjellig ved de enkelte høyskolene. Utvalget mener at det her vil være nødvendig å gå inn på spesifikke forhold for den enkelte høyskole for å vurdere utviklingen i utgift pr student pr institusjon. De spesifikke forholdene vil spesielt omfatte høyskolens fagprofil og utvikling i den bygningsmassen høyskolen disponerer.

Som nevnt ovenfor er det store kostnadsforskjeller mellom de forskjellige studiene som tilbys ved de statlige høyskolene. Sammensetningen av fagtilbudet ved den enkelte institusjon vil dermed være avgjørende for kostnadsprofilen ved institusjonen. Økte opptak på kostnadskreven studier vil gi seg utslag i økte utgifter pr student, mens økte opptak på mindre kostnadskreven studier vil gi seg utslag i lavere utgift pr student. Vurderinger av utviklingen i utgift pr student på den enkelte institusjon må derfor ta hensyn til utviklingen i høyskolens fagprofil.

Et annet moment som gjør en slik sammenlikning komplisert, er utviklingen i bygningsmassen i høyskolesektoren. På hele 1990-tallet, og spesielt etter høyskoleereformen i 1994, har flere av høyskolene flyttet inn i nye og større høyskolebygg. Ved innflytting i nye statlige bygg har det i varierende grad blitt gitt kompensasjon for økte husleiekostnader. Med uendret måltall vil en slik kompensasjon gi seg utslag i økte tildelinger pr student og tilsvarende økte utgifter pr student. Høyskoler som har flyttet inn i nye bygninger, vil derfor ha en større realvekst pr student enn høyskoler som ikke har nye bygg.

Den sterke studentveksten i 1990-årene har også ført til et økende behov for utvidelser i bygningsmassen. Statlige nybygg har ikke vært tilstrekkelig til å dekke

6. Permisjonsordningen i Finnmark er en spesiell ordning for undervisningspersonalet ved høyskolene i Finnmark. Faste ansatte i undervisningsstillinger opparbeider seg hvert år rettigheter til lønnet studiepermisjon, som kan tas ut etter minst tre års tjenestetid.

dette behovet. Andre leiekontrakter i sektoren har derfor økt. I motsetning til statlige nybygg gis det ikke husleiekompensasjon til andre leiekontrakter. Slike kontrakter må dekkes innenfor eksisterende driftsrammer. Økte husleieforpliktelser utover husleiekostnader knyttet til statlige nybygg, må dermed prioriteres innenfor driftsrammen til høgskolesektoren.

Det tredje momentet som gjør sammenlikningen av utvikling i utgift pr student pr institusjon komplisert, er den omfordelingsprosessen som er satt i gang i høgskolesektoren, se omtale ovenfor. Omfordelingsprosessen startet i 1997 og har dermed hatt effekt på utviklingen i utgift pr student pr institusjon. Denne effekten er tilsiktet, og må derfor tas hensyn til ved en vurderingen av utviklingen i utgift pr student pr institusjon.

Det er vedlagt to tabeller til "*Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren (1992-97)*" i kapittel 3 som viser utviklingen i utgift pr student pr institusjon, se vedlegg 1, tabell 1.11 og 1.12. Tabell 1.11 viser utgift pr student pr institusjon inkludert alle kostnader. I tabell 1.12 er kostnader knyttet til husleie trukket ut av regnskapstallene. Med bakgrunn i ovennevnte diskusjon om faktorer som påvirker utviklingen i utgift pr student pr institusjon, kan det knyttes noen kommentarer til tabellene.

I tabell 1.11 går det fram at både Høgskolen i Buskerud, Narvik og Lillehammer har hatt en meget høy realvekst pr student. Alle disse høgskolene har i løpet av perioden flyttet inn i nye høgskolebygg. I tabell 1.12, der husleiekostnader er trukket ut, er realveksten betydelig lavere for alle de tre nevnte institusjonene.

I tabellene går det fram at både Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen i Østfold har hatt en høy realvekst selv etter at husleiekostnader er trukket ut. Ved begge disse høgskolene er det opprettet kostnadskreven studier i den aktuelle perioden. Film- og fjernsynsutdanningen er opprettet ved Høgskolen i Lillehammer, og figurteaterutdanningen er opprettet ved Høgskolen i Østfold.

Utvalget har ikke funnet å kunne gå inn på en direkte sammenlikning av utviklingen i utgift pr student pr institusjon, fordi dette vil kreve en grundig gjennomgang av nettopp de faktorene som er diskutert ovenfor. Utvalgets vurderinger vil derfor begrense seg til en vurdering av utviklingen i utgift pr student samlet for alle de statlige høgskolene.

3.7 KOSTNADSDRIVENDE FAKTORER

Ved vurdering av utviklingen i høgskoleøkonomien vil det være interessant å se på utviklingen i enkelte faktorer som har stor betydning for kostnadsutviklingen i høgskolesektoren. Enkelte faktorer vil gjelde spesielt for høgskolene, mens andre vil gjelde for statlige virksomheter generelt. Dette er også forhold som Det norske høgskolerådet pekte på i sitt møte med utvalget, se vedlegg 2. Enkelte av disse faktorene vil institusjonene til en viss grad kunne kontrollere, mens andre er krav som institusjonene må rette seg etter.

Den første gruppen er endringer i faktorer som gjelder høgskolesektoren spesielt. Dette er f.eks. etablering av ny styringsmodell, økte reiseutgifter ved høgskoler som har geografisk atskilte avdelinger, økt formalkompetanse hos de ansatte, omfordeling av studieplasser, kvalitetshevende tiltak i undervisningen, økte studentvelferdstiltak og investeringer i IT til undervisning og forskning.

Den andre gruppen er endringer som gjelder for statlige virksomheter generelt. Slike forhold vil være nytt økonomiregelverk i staten, regnskapsføreransvar, økte sykepermisjoner, ny yrkesskadepremie, Kopinors regelverk og kopieringsavgift og arbeid innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS).

Disse faktorene vil etter utvalgets vurdering være relevante ved vurderingen av høgskolenes økonomi. Enkelte av faktorene drøftes også senere i rapporten. Noen av disse vil isolert sett kunne ha en kostnadsdrivende effekt på høgskolenes økonomi. Sett i sammenheng og over en lengre periode vil imidlertid mange av faktorene kunne bidra til en mer effektiv drift av institusjonene og/eller heve kvaliteten i sektoren. Økt formalkompetanse og IT-investeringer vil f.eks. kunne bidra til økt kvalitet på undervisning og forskning. Satsning på HMS vil på lengre sikt kunne føre til lavere sykefravær. Innføring av nytt økonomiregelverk, nye økonomisystemer og eget regnskapsføreransvar vil også på lengre sikt kunne bidra til økt effektivitet i administrasjonen og bedre økonomistyringen av institusjonene.

Utvalget vil spesielt peke på enkelte kostnadsdrivende faktorer for de statlige høgskolene som har hatt stor betydning. Dette gjelder omfordeling av studieplasser, kostnader knyttet til praksisveiledning, desentraliserte studier, innføring av felles stillingsstruktur i universitets- og høgskolesektoren og økt kompetanseheving. De første faktorene er forhold institusjonene har liten eller ingen innflytelse over, mens de siste til en viss grad kan kontrolleres av den enkelte institusjon.

Som nevnt i "[Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3.5 har det i 1998 skjedd en omdisponering av studieplasser i høgskolesektoren. I 1998 er det omdisponert studieplasser fra ingeniørutdanninger og andre fagområder til helsefag- og lærerutdanning. Denne omdisponeringen har skjedd både internt ved høgskolene og mellom høgskolene.

Omdisponering av studieplasser internt ved en høgskole vil kunne føre til strammere budsjettammer ved intern omdisponering fra rene teorifagstudier til mer kostnadskreven studier. Omdisponering av ingeniørplasser til studieplasser innenfor helsefag- og lærerutdanning ved samme institusjon, er omdisponering innenfor kostnadskreven utdanninger. Rigiditet i høgskolenes rammebetingelser kan imidlertid gjøre det vanskelig å omdisponere ressurser fra ingeniørfag til helsefag eller lærerutdanning.

Omdisponering av studieplasser har også skjedd mellom høgskolene. Utvalget vil her peke på at selv om måltallet og budsjettet reduseres parallelt, så vil det ta tid før innsparingseffekter av omstilling vil gjøre seg gjeldende. Hovedproblemet med denne type omstilling vil i all hovedsak være knyttet til overtallighet av personalet og/eller behov for endret kompetanseprofil på personalet. Bl.a. vil aktuelle bestemmelser omkring bruk av oppsigelse gjøre at de kortsiktige innsparingseffekter som kan oppnås på denne måten begrenses av tidkrevende prosedyrekrav, ventelønnsordninger etc.

Utvalget vil videre peke på at slike omstillingsprosesser, spesielt med hensyn til omdisponering av studieplasser, vil kunne oppleves forskjellig ved den enkelte høgskole. For høgskoler med smal faglig bredde vil en slik omstillingsprosess kunne oppleves vanskelig. For høgskoler som har en bredere fagprofil vil en slik omstillingsprosess kunne være noe lettere å gjennomføre.

Praksisveiledning er en obligatorisk del av undervisningen innenfor helsefagutdanningen og lærerutdanningen. Høgskolene dekker dette veiledningsbehovet gjennom bruk av sykehusene og skoleverket. Den økte opptakskapasiteten på disse utdanningene har ført til at høgskolene må henvende seg til institusjoner i større geografisk avstand for å klare å skaffe nok praksisveiledere til studentene. Dette kan føre til en økning i praksiskostnadene pga større reisekostnader, kostnader knyttet til losji av studenter etc.

Den kraftige økningen i antall studieplasser innenfor allmennlærer-, førskolelærer- og sykepleierutdanning i de seneste årene har ført til et stort press på bygninger og praksisplasser, jf. ovenfor. Det er i de siste årene opprettet desentraliserte studier innenfor disse fagene, bl.a. som følge av slike beskrankninger på

bygninger og praksisplasser. Organisering og gjennomføring av desentraliserte studier kan være mer kostnadskrevende enn å organisere og gjennomføre studiene sentralt på høyskolen.

Fra 1. januar 1993 fikk førsteamanuenser og høyskolelektorer adgang til å søke opprykk til professor etter sakkyndig vurdering. I forbindelse med innføring av felles stillingsstruktur for undervisnings- og forskerstillinger ved universiteter og høyskoler fra 1. februar 1995, fikk høyskolelektorer adgang til å søke opprykk til førstelektor etter sakkyndig vurdering. Samtidig fikk høyskolene mulighet til å søke om å få ledige stillinger som høyskolelektor omgjort til professor. I forbindelse med opprykk til professor ble det gitt en viss kompensasjon, departementet forutsatte ellers at den enkelte høyskole dekket merkostnadene knyttet til dette innenfor egen budsjettramme.

Utvalget vil også peke spesielt på økt kompetanse som en kostnadsdrivende faktor i universitets- og høyskolesektoren. I motsetning til momentet ovenfor med innføring av felles stillingsstruktur i universitets- og høyskolesektoren, er dette forhold som den enkelte institusjon til en viss grad vil kunne styre. Kompetanseheving av personalet vil for det første føre med seg direkte investeringskostnader knyttet til å heve kompetansen for den enkelte. Dette gjelder kostnader knyttet direkte til finansiering av studier, og kostnader knyttet til det å erstatte personale som er frigjort fra ordinære arbeidsoppgaver. For det andre vil økt kompetanse hos personalet føre til økte fremtidige lønnskostnader som igjen vil belaste fremtidige budsjetter.

For enkelte fagområder har det vært et eksplisitt ønske fra departementet om økt kompetanse, samtidig som antall studieplasser innenfor det samme fagområdet har økt. Utvalget vil her peke spesielt på helsefagutdanning som et eksempel på den siste problemstillingen.

Utvalget har ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for å anslå netto kostnadsøkninger som ovennevnte momenter isolert sett medfører for høyskolene. Det er heller ikke gjort forsøk på å anslå effektiviseringsgevinster.

KAPITTEL 4

Undervisning i høgskolesektoren**4.1 INNLEDNING**

De statlige høgskolene skal gi høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap, det vises i den forbindelse til vedlegg 3 der §2 i lov om universiteter og høgskoler er gjennnitt. Andre styringsdokumenter som også er med på å styre/regulere virksomheten ved de statlige høgskolene er listet opp i vedlegg 3.

I dette kapittelet gis en oversikt over studenttallsutviklingen i høyere utdanning generelt og i høgskolesektoren spesielt. For å beskrive utviklingen i høyere utdanning er det viktig at det ikke bare fokuseres på kvantitative forhold, dvs utviklingen i antall søknader, studenter, kandidater osv, men også på kvalitet. Det vises i den forbindelse til at hovedmålsettingen med bl a Norgesnett og høgskolereformen var økt kvalitet i både utdanning og forskning. Utvalget har i "*Undervisning i høgskolesektoren*" i kapittel 4.2 drøftet kvalitetsbegrepet i høyere utdanning med vektlegging på kvalitet innenfor undervisning. I "*Forskning og utvikling i høgskolesektoren*" i kapittel 5, som tar for seg forskning, blir kvalitetsaspektet innenfor forskning belyst. I "*Undervisning i høgskolesektoren*" i kapittel 4.5 har utvalget sett på utviklingen i antall studenter sammenholdt med utviklingen i undervisningspersonalet. I "*Undervisning i høgskolesektoren*" i kapittel 4.6 ser utvalget på studentgjennomstrømningen innenfor ulike fagområder, og til slutt i kapitlet følger det en redegjørelse om omfanget av søknader til KUF om opprettelse av nye studier i 1997.

4.2 KVALITETSBEGREPET INNENFOR HØYERE UTDANNING

Kvalitet innenfor høyere utdanning ble drøftet i NOU 1988:28 *Med viten og vilje*. Det ble her ikke gjort noe forsøk på å gi en allmenn, sammenfattende formulering eller definisjon av hva kvalitet i høyere utdanning betyr, men kvalitetsbegrepet ble knyttet opp til ulike forhold som:

- kjennetegn ved studietilbud, undervisning og læringsmiljøer
- ressurser og organisatoriske forhold som skaper betingelser for studier og undervisning
- beskrivelser av ideelle læringsresultater

Høsten 1989 ble Studiekvalitetsutvalget oppnevnt. Utvalget fikk i forlengelsen av Hernesutvalgets arbeid i oppdrag å vurdere forbedring av studieopplegg, undervisning og læring ved universiteter og høgskoler med sikte på et kvalitativt bedre utdanningsresultat og bedre studentgjennomstrømning. Utvalget foretok en analytisk oppdeling av kvalitetsbegrepet, som skilte mellom:

- Rammekvalitet (ressurser, strukturer, regler mv)
- Inntakskvalitet (forkunnskaper og andre forutsetninger hos deltakerne)
- Programkvalitet (knyttet til studietilbud, undervisning og kunnskapskontroll)
- Resultatkvalitet (sluttprodukt i form av læringsresultater)

For en utdyping av ovennevnte punkter vises det til NIFU-rapport nr 3/93 «*Å organisere kvalitet*».

Kvalitetssikring av forskning og utdanning har alltid vært en sentral del av virksomheten ved universiteter og høgskoler. Kompetansekrav og prosedyrer ved anset-

telse av personale, krav til kompetanse ved opptak til studier, godkjenningsordninger for studieplaner, og eksamensordninger hvor en i stor grad bruker eksterne sensorer, er eksempler på tradisjonelle kvalitetstiltak.

En vanlig måte å sikre kvaliteten på undervisningen, er å stille krav til kompetansen hos undervisningspersonalet. Innenfor de ulike stillingskategoriene gjelder nå de samme kompetansekravene både ved universitetene, de vitenskaplige høyskolene og de statlige høyskolene.

Fastsettelse av nasjonale rammeplaner for enkelte typer studier er også med på å sikre kvaliteten innenfor høyere utdanning. Sentrale utdanningsmyndigheter gir med en slik plan rammene for det faglige innholdet i en utdanning, og oppgir målene for kandidatens sluttkompetanse. Flere helsefagutdanninger, ingeniør- og lærerutdanningene er regulert på denne måten. Ved siden av å bidra til å sikre visse kvalitetsmål gir dette også den aktuelle utdanningen en nasjonal standard.

I tillegg til kvalitetssikringsmetodene som er nevnt ovenfor, gjennomføres det nasjonale evalueringer av utvalgte fagområder ved universiteter og høyskoler. Siden 1992 er det gjennomført fem evalueringer. Fagområdene som er evaluert er økonomisk-administrative fag, sosiologi, elektronikk, matematikk og musikk ved universiteter og høyskoler. Norge har også deltatt i evalueringsprosjekter innenfor OECD og EU.

Departementet har pålagt institusjonene å ha rutiner for studentevaluering av undervisningen. Hensikten med både den nasjonale og den lokale evalueringsvirksomheten er å stimulere institusjonene til kritisk refleksjon over egen virksomhet.

Det er vanskelig å konkretisere kvalitetsbegrepet innenfor høyere utdanning gjennom gode kvalitetsindikatorer.

Både Høgskolerådet, Studentenes landsforbund og Landslaget for norske lærerstuderenter har i møte med utvalget tatt opp problemstillinger knyttet til kvalitet. Studentene mente at studiekvaliteten er blitt lavere, bl a i form av mindre veiledning pr student i praksisundervisningen, reduksjon i mengden av fagtilbud, og flere studenter pr lærer i klasseromsundervisning. Som målbare indikatorer foreslo studentene endringer i praksisordninger, klassestørrelse, tilgjengelig utstyr (PC, laboratorium, bibliotek), samt antall fagtilbud. Representanter for Høgskolerådet mente følgende kvalitetsindikatorer kunne være interessante: Antall studenter pr lærer, bevilgninger til utstyr, karakternivå, strykporsent og ikke godkjente praksisperioder.

Det har imidlertid vist seg svært vanskelig å innhente sammenliknbare data som kan belyse kvalitet, selv for en del av de indikatorene som i utgangspunktet burde være målbare. Dette skyldes dels måleproblemer og dels at tiden til rådighet har vært for kort. Utvalget har ikke fått data fra høyskolene om karakternivå og strykporsent, til tross for at det ble stilt spørsmål om dette i forbindelse med SNFs spørreundersøkelse, jf omtale i "*Effektivitet og tverrsnittsanalyser*" i kapittel 7. Utvalget har heller ikke hatt tilgang til data for ikke godkjente praksisperioder. Når det gjelder utvikling i klassestørrelser og opplegg for gjennomføring av praksisperioder, har det ikke vært mulig å finne tall for dette innenfor den tiden utvalget har hatt til rådighet. En står derfor hovedsakelig igjen med indikatoren antall studenter pr faglig ansatt, se "*Undervisning i høyskolesektoren*" i kapittel 4.5 og kompetansenivå hos de faglige ansatte, se "*Undervisning i høyskolesektoren*" i kapittel 4.5 og 5.3.

Det innebærer at utvalget i liten grad, ut over de to indikatorene som er nevnt ovenfor, har kunnet vurdere om det har skjedd endringer i undervisningens kvalitet, eller om undervisningskvaliteten er ulik ved de forskjellige institusjonene.

4.3 HOVEDTREKK I STUDENTTALLSUTVIKLINGEN I HØYERE UTDANNING

Det vises til tabell 3.2 i *"Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3, som viser utviklingen i måltall og registrerte studenter innenfor høyskolesektoren og universitetssektoren fra 1992 til 1998 ⁷.

Siden slutten av 1980-årene har antall studieplasser i høyere utdanning i Norge økt kraftig. Fra høsten 1988 til høsten 1997 er totalt antall studieplasser økt med vel 70 pst, fra vel 100 000 i 1988 til om lag 175 000 i 1997. Disse totaltallene inkluderer også de private høyskolene, som ikke er inkludert i tabell 3.2 i *"Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3. Etter at universitetssektoren og de vitenskapelige høyskoler hadde en sterk vekst fra slutten av 1980-tallet og fram til 1992, har veksten flatet ut etter 1992. Etter 1992 har studentveksten ved de statlige høyskolene vært større enn ved universitetene.

Samordningen av studentopptaket til høyere utdanning skjer gjennom Samordnet opptak. Ved opptaket i 1997 var alle de 26 statlige høyskolene med, i tillegg til universitetene, fem av de vitenskapelige høyskolene og enkelte private høyskoler. Tabell 4.1 fra Samordnet opptak viser en oversikt over antall søkere og antall kvalifiserte søkere uten tilbud om studieplass i årene fra 1992 til 1997.

Tabell 4.1: Nøkkeltall for opptak til universiteter og høyskoler 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Antall søkere	96 094	106 925	109 054	101 255	101 288	90 002
Antall kvalifiserte søkere uten tilbud	23 223	25 054	25 514	14 841	12 433	8 867

Kilde: Samordnet opptak

Høsten 1997 var det ca 90 000 søkere til høyere utdanning. Dette var en nedgang på om lag 11 000 fra året før, se tabell 4.1. Antall kvalifiserte søkere uten tilbud har gått ned med om lag 65 pst fra 1994 til 1997.

Helse- og sosialfagutdanningene hadde en høy søkning i 1997. Det var 4,4 kvalifiserte primærsøkere pr plass til medisinstudiet, 4 søkere pr plass til barnevernspedagogikk- og sosionomstudiet og 3 søkere pr plass til sykepleierstudiet. Til førskolelærer- og allmennlærerutdanning ved høyskolene, var det henholdsvis 1,5 og 2,2 søkere pr plass i 1997. Den laveste søkningen hadde ingeniør- og realfagsstudiene på universitetet, med henholdsvis 1,3 og 1,1 søker pr plass.

I følge befolkningsfremskrivninger ⁸ vil antall ungdom i alderen 19-24 år gå ned med 9 pst fra 1996 til år 2000, for så å flate ut. Aldersgruppen 25-29 år anslås å bli redusert med nær 17 pst fra 1996 til år 2004. Den demografiske utviklingen indikerer isolert sett en nedgang i studenttallet i høyere utdanning i de nærmeste årene. Bedringene på arbeidsmarkedet, og flere i yrkesfag som følge av Reform 94, trekker i samme retning. En større andel av årskullene begynner imidlertid i videregående skole, og stadig flere av de unge har planer om å studere, så det er vanskelig å gi en enhetlig prognose om søkningen til høyere utdanning i de nærmeste årene.

7. For 1997 og 1998 er det ikke tilgjengelige tall for registrerte studenter

8. Statistisk sentralbyrå, framskrivingsalternativ M1-1996

4.4 STUDENTUTVIKLINGEN VED HØGSKOLENE

Det er stor ulikhet i størrelsen på de statlige høgskolene. Samisk høgskole har et måltall på 165 studenter i 1997, mens Høgskolen i Oslo har et måltall på 7 992 i 1997. 9 høgskoler har et måltall på mer enn 3 000 studenter, 6 høgskoler har et måltall på mellom 2-3 000 studenter, mens 11 høgskoler har et måltall på under 2 000 studenter.

Tabell 4.2: Måltall for antall studenter (heltidsekvivalenter) ved de statlige høgskolene. 1992-1998

Høgskole	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Endring 92-97 Pst
Samisk	155	165	165	165	165	165	165	6,5
Agder	4 969	5 425	5 729	5 816	5 924	5 994	5 954	20,6
Akershus	1 292	1 361	1 947	1 950	2 005	2 035	2 010	57,5
Bergen	3 636	3 975	4 184	4 360	4 349	4 450	4 505	22,4
Bodø	2 645	2 924	2 958	2 990	3 104	3 212	3 233	21,4
Buskerud	1 673	1 786	1 804	1 796	1 806	1 806	1 786	7,9
Finnmark	1 495	1 632	1 733	1 797	1 857	1 917	1 917	28,2
Gjøvik	1 278	1 343	1 423	1 397	1 357	1 357	1 332	6,2
Harstad	646	742	833	889	937	977	977	51,2
Hedmark	2 579	2 937	3 208	3 312	3 440	3 560	3 612	38,0
Lillehammer	1 210	1 469	1 549	1 632	1 762	1 879	1 879	55,3
Molde	1 215	1 308	1 332	1 316	1 321	1 321	1 321	8,7
Narvik	750	790	926	922	922	922	862	22,9
Nesna	567	681	719	736	798	890	932	57,0
Nord-Trøndelag	2 327	2 517	2 777	2 885	2 945	2 955	2 905	27,0
Oslo	7 000	7 471	7 523	7 707	7 819	8 048	7 992	15,0
Sogn og Fjordane	1 805	2 021	2 168	2 183	2 241	2 291	2 323	26,9
Stavanger	5 061	5 580	5 803	5 872	5 987	6 072	6 072	20,0
Stord/Haugesund	1 618	1 739	1 815	1 867	1 920	1 988	2 011	22,9
Sør-Trøndelag	4 428	4 871	5 051	5 138	5 132	5 217	5 195	17,8
Telemark	3 399	3 782	4 053	4 115	4 155	4 185	4 155	23,1
Tromsø	1 753	1 955	2 062	2 073	2 136	2 189	2 212	24,9
Vestfold	1 862	2 075	2 185	2 250	2 375	2 480	2 530	33,2
Volda	1 809	2 058	2 206	2 221	2 221	2 221	2 196	22,8
Østfold	2 884	3 117	3 324	3 419	3 486	3 526	3 511	22,3
Ålesund	949	1 024	1 122	1 167	1 192	1 227	1 227	29,3
Ymse	721	1 460	825	713	667	657	637	-8,9
Sum	59 726	66 208	69 424	70 688	72 023	73 541	73 451	23,1

¹⁾ Omfatter bl a etterutdanning for lærere, hovedfagsplasser, desentraliserte vernepleierutdanning.

Kilde: St prp nr 1 (1997-98)

Fra 1992 til 1997 har det vært en økning i antall studenter ved de statlige høgskolene på om lag 23 pst. Høgskolene i Akershus, Nesna, Lillehammer og Harstad har hatt en økning på mellom 50 og 60 pst fra 1992 til 1997. Høgskolene i Molde, Buskerud og Gjøvik har hatt den svakeste veksten med mellom 6 og 9 pst flere studenter i perioden. Det vises i den forbindelse til drøfting av nye studieplassers virkning på de ulike utdanningskategoriene i *"Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3.

De statlige høgskolene har ulike typer flerårige yrkesrettede utdanninger, fagstudier som ofte svarer til grunn- og mellomfag ved universitetene, en rekke videreutdanningstilbud, og en del har også hovedfagstilbud på spesielle fagfelter, samt sivilingeniør- eller siviløkonomutdanning. Tabell 4.3 viser utviklingen i opptak til de forskjellige utdanningene ved de statlige høgskolene fra 1994 til 1996.

Tabell 4.3: Opptak ved statlige høgskoler fordelt på utdanning, 1994-1996¹⁾

	1994	1995	1996
Allmennlærerutdanning	2 537	2 697	2 904
Audiografutdanning	21		21
Barnevernutdanning	640	679	673
Bibliotekutdanning			125
Bioingeniørutdanning	236	260	268
Døvetolkutdanning		14	20
Ergoterapiutdanning	178	180	180
Examen philosophicum	1 531	1 456	1 544
Faglærerutdanning	538	573	346
Fysioterapiutdanning	271	307	306
Førskoleutdanning	1 931	2 491	2 836
Hovedfag	317	215	333
Høgskolekandidatutdanning	5 539	5 596	5 530
Ingeniørutdanning	3 391	2 922	2 981
Journalistutd./ (foto)	188	201	172
Maritim utdanning	194	199	194
Ortopediingeniørutdanning	12		
Praktisk-pedagogisk utdanning	785	684	762
Radiografutdanning	114	109	122
Reseptarutdanning	33	33	36
Sivilingeniørutdanning	428	359	278
Siviløkonomutdanning	235	228	264
Sosionomutdanning	648	718	778
Sykepleierutdanning	2 906	3 111	3 207
Tannpleierutdanning	12	12	13
Vernepleierutdanning	459	556	611
Årsenheter/halvårsenheter	16 216	15 434	13 704
Sum	39 360	39 034	38 208

¹⁾ Tallene gjelder antall opptatte personer, i tillegg kommer opptak til forkurs

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, Database over statistikk om høyere utdanning (DBH).

Opptaket til de prioriterte utdanningene innen helse- og sosialfag, allmennlærer- og førskolelærerutdanning har økt de senere år. Blant de største profesjonsstudiene, har opptakskapasiteten for førskolelærere økt med 68 pst fra 1992 til 1997. For sykepleierutdanningen har opptakskapasiteten økt med 15 pst, mens for allmennlærerutdanningen har opptakskapasiteten økt med 22 pst. Opptaket til ingeniørutdanningen ble redusert med 4 pst i perioden.

I 1996 var de største utdanningskategoriene; høyskolekandidatutdanningen med 12 000 studenter, allmennlærerutdanningen med 9 000 studenter, sykepleierutdanningen med 8 900 studenter, ingeniørutdanningen med 8 300 studenter og førskolelærerutdanningen med 7 000 studenter se tabell 1.9 a i vedlegg 1. Disse utdanningene utgjør nær 2/3 av det samlede studenttallet ved de statlige høyskolene.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidet statistikk for antall studenter fordelt etter fagfelt i perioden 1992 til 1996, se tabell 3.6 og 3.7 i "[Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3.5. En nærmere oppdeling i ulike fagfelt (førskolelærer, allmennlærer, sykepleie m m) er vist i vedleggstabell 1.9. Ovennevnte tabeller viser en oversikt over registrerte studenter regnet i antall personer fordelt på fag. SSB-tallene vil avvike noe fra andre tabeller hvor antall registrerte studenter er angitt i heltidsekvivalenter. Dette forhold vil imidlertid ikke endre på de konklusjoner som trekkes ut av tallene.

Utdanninger med 3-4 års varighet har økt med 18 pst fra 1992 til 1996. Av disse har antall studenter innen undervisning økt med 23 pst. Den sterkeste veksten innen undervisning har vært etter 1994, hvorav noe skyldes overgangen fra treårig til fireårig allmennlærerutdanning. Helsefag har økt med 18 pst fra 1992 til 1996, over halvparten av veksten var i siste del av perioden. Antall studenter innen naturvitenskap og teknikk har gått ned med 8 pst fra 1994 til 1996. Dette skyldes hovedsakelig den dårlige søkningen til ingeniørutdanningen. Utdanningene innen økonomisk/administrative fag og samfunnsfag har økt med 27 pst fra 1992 til 1996, hvorav mesteparten av veksten kom før 1994.

På de statlige høyskolene uteksamineres det stadig flere kandidater innenfor utdanningene helse-og sosialfag, allmennlærer-og førskolelærerutdanning. Tabell 4.4 viser kandidater ved statlige høyskoler fordelt på utdanning.

Tabell 4.4: Kandidater ved statlige høyskoler fordelt på utdanning 1994-1996

	1994	1995	1996 ¹⁾
Allmennlærerutdanning	1 768	575 ²⁾	1 876
Audiografutdanning	19	15	18
Barnevernutdanning	269	504	526
Bibliotekutdanning	111	112	84
Bioingeniørutdanning	140	159	161
Døvetolkutdanning	0	0	6
Ergoterapiutdanning	131	132	166
Examen philosophicum	775	841	777
Faglærerutdanning	575	505	323

Tabell 4.4: Kandidater ved statlige høyskoler fordelt på utdanning 1994-1996

Fysioterapiutdanning	186	223	235
Førskoleutdanning	990	1 365	1 614
Hovedfag	96	142	106
Høyskolekandidatutdanning	2 593	3 160	3 054
Ingeniørutdanning	2 113	2 070	2 097
Journalistutdanning	151	153	152
Maritim utdanning	95	76	55
Ortopediingeniørutdanning	10	0	0
Praktisk-pedagogisk utdanning	814	274	719
Radiografutdanning	72	79	77
Reseptarutdanning	36	24	31
Sivilingeniørutdanning	244	332	379
Siviløkonomutdanning	237	209	191
Sosionomutdanning	376	485	531
Sykepleierutdanning	2 072	2 311	2 458
Tannpleierutdanning	0	0	10
Vernepleierutdanning	272	421	485
Årseksamener ³⁾	9 654	9 218	9 106
Sum	23 799	23 385	25 237

¹⁾ Høyskolefinansiert andel av eksternt finansierte kandidater er inkludert i tallene, og omfatter totalt 568 kandidater/årseksamener.

²⁾ Nedgangen i 1995 skyldes overgang fra 3-årig til 4-årig studium

³⁾ Gjelder avlagte eksamener for studenter som tar enkeltfag, omregnet til 20-vektallsenheter

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, Database over statistikk om høyere utdanning (DBH).

4.5 UNDERVISNINGSPERSONALET VED HØYSKOLENE

Utviklingen i undervisningspersonalet, eksklusive teknisk personale og administrativt ansatte, kan, sammenholdt med studentutviklingen, gi en indikasjon på endringer i undervisningsforholdene.

Tabell 4.5: Undervisningspersonalet og vitenskapelig ansatte i høyere utdanning. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996	Endringer	
						1992-96	
						Abs	Pst
Universiteter og vitenskapelige høyskoler ¹⁾	3 672	3 821	3 917	4 116	4 306	634	17
Rektor, inspektører	8	9	6	6	5	-3	
Styrer, avd leder m m	161	181	174	184	195	34	21
Lærer, hoved-/over-/spesiallærer, adjunkter	5	5	5	3	2	-3	

Tabell 4.5: Undervisningspersonalet og vitenskapelig ansatte i høyere utdanning. 1992-1996

Lektor, hs-ektor, førstelektor	7	9	12	14	61	54	
Høgskolelærer, universitetslærer	87	119	105	165	244	157	180
Amanuensis, førsteamanuensis	2 061	1 916	1 895	1 934	1 912	-149	-7
Professor, dosent, høgskoledosent	1 301	1 540	1 665	1 750	1 829	528	41
Andre undervisningsstillinger	42	42	55	60	58	16	38
Statlige høgskoler ²⁾	4 345	4 600	4 954	4 886	4 948	603	14
Rektor, inspektører	159	148	89	56	36	-123	-77
Styrer, avd leder m m	168	163	134	138	106	-62	-37
Lærer, hoved-/over-/spesiallærer, adjunkter	12	19	12	10	10	-2	-17
Lektor, hs-ektor, førstelektor	1 856	1 996	2 222	2 300	2 444	588	32
Høgskolelærer, universitetslærer	1 099	1 118	1 156	1 034	1 036	-63	-6
Amanuensis, førsteamanuensis	952	1 029	1 181	1 182	1 148	196	21
Professor, dosent, høgskoledosent	99	127	160	166	168	69	70
Andre undervisningsstillinger	-	-	-	-	-	-	-
Stipendiat, forsker og vit. assistent							
Universiteter og vitenskapelige høgskoler ³⁾							
Forsker, vitenskapelig assistent	556	556	556	556	585	29	5
Stipendiat	1 719	1 719	1 719	1 719	1 783	64	4
Statlige høgskoler							
Forsker, vitenskapelige assistent	14	13	13	13	18	4	29
Stipendiat	48	46	69	64	57	9	19

¹⁾ Statlige kunsthøgskoler er ikke inkludert

²⁾ Økonomisk College i Oslo er inkludert i de statlige høgskolene fra 1994. Før 1994 omfatter tallene distriktshøgskoler, pedagogiske høgskoler, ingeniørhøgskoler, sosialhøgskoler og helsefaghøgskoler

³⁾ Pga manglende tall for stipendiater, forskere, vitenskapelige assistenter som tidligere hadde Norges forskningsråd som arbeidsgiver (ikke universitetene), er tall for 1995 benyttet for årene 1992-1994

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Statens tjenestemannsregister)

Ved de statlige høgskolene har det vært en vekst i undervisningspersonalet (inklusive administrative lederstillinger) på 600 årsverk eller 14 pst fra 1992 til 1996, se tabell 4.5. Den sterkeste veksten har det vært i stillingsgruppen lektorer (ulike kategorier) med en vekst på 590 årsverk eller vel 30 pst. Antallet i gruppen amanuensis/førsteamanuensis har økt med nær 200 eller vel 20 pst, mens antallet i gruppen professor/dosent har økt med nær 70 årsverk eller 70 pst. Antallet høgskolelærere er redusert med 63 årsverk. Likeledes er antallet i administrative lederstillinger redusert. Antallet i gruppen rektor/inspektører er redusert fra 160 til 39 årsverk fra 1992 til 1996, mens antallet i stillingsgruppen styrer, avdelingsleder m m er redusert fra nær 170 til vel 100 årsverk.

Samlet sett indikerer tallene at kompetansen har økt ved de statlige høgskolene. F eks har andelen personell i ulike kategorier lektorer, amanuensis, dosent samt pro-

fessor, økt fra en prosentandel på om lag 67 pst i 1992 til om lag 76 pst i 1996, se drøftingene i "*Forskning og utvikling i høyskolesektoren*" i kapittel 5.3.

I forhold til universitetene og de vitenskapelige høyskolene var det færre som var ansatte som stipendiater, forskere og vitenskapelige assistenter ved de statlige høyskolene. Antallet stipendiater omfattet 57 årsverk i 1996 mot 48 i 1992, mens det var 18 forskere og vitenskapelige assistenter i 1996 mot 14 i 1992.

Det har vært en vekst i undervisningspersonalet ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene på 630 årsverk eller 17 pst fra 1992 til 1996. Antallet i stillingene professor/dosent har økt med 530 årsverk, mens antallet i stillingene amanuensis/førsteamanuensis er redusert med 149 årsverk. Antallet universitetslærere har økt med nær 160 årsverk.

Antallet stipendiater ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene utgjorde i 1996 nær 1 800 årsverk mens antallet forskere og vitenskapelig assistenter utgjorde 585 årsverk. Det var en vekst i disse stillingsgruppene på 4-5 pst fra 1995 til 1996. For årene før 1995 mangler det sammenlignbare tall, se fotnote 3) i tabell 4.5.

Tabell 4.6: Undervisningspersonalet og antall studenter i høyere utdanning, 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996	1992-96
Undervisningsårsverk ¹⁾						
Universiteter og vitenskapelige høyskoler	4 102	4 251	4 347	4 546	4 752	650
Statlige høyskoler	4 357	4 612	4 971	4 902	4 962	605
Studenter (registrerte heltidsekvivalenter)						
Universiteter og vitenskapelige høyskoler ²⁾	75 407	82 084	77 149	80 985	83 287	7 880
Statlige høyskoler ³⁾	60 079	65 659	69 161	71 113	71 806	11 727
Studenter pr årsverk						
Universiteter og vitenskapelige høyskoler	18,4	19,3	17,7	17,8	17,5	-0,9
Statlige høyskoler i alt	13,8	14,2	13,9	14,5	14,5	0,7

¹⁾ Inkluderer 25 pst av antall stipendiater (forutsatt at 25 pst av full stilling benyttes til undervisning). Pga manglende tall for stipendiater som tidligere hadde Norges forskningsråd som arbeidsgiver (ikke universitetene), er tall for 1995 benyttet for universitetssektoren for årene 1992-1994. Forskere og vitenskapelige assistenter er ikke inkludert da det antas at disse hovedsakelig er knyttet til forskning og ikke undervisning. Statlige kunsthøyskoler er ikke inkludert.

²⁾ Inklusive høyskoler under andre departementer enn KUF (Landbrukshøyskolen, Veterinærhøyskolen m m)

³⁾ Studenttallene er eksklusive eksternt finansiert kurssted. Økonomisk College i Oslo er inkludert i de statlige høyskolene fra 1994

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Statens tjenestemannsregister) og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (studenttall)

I høyskolesektoren var det 14,5 registrerte studenter pr undervisningsårsverk i 1996, se tabell 4.6. I 1992 var det 13,8 studenter pr årsverk, mens det i 1994 var 13,9. I tabellen er det lagt til grunn at stipendiater bidrar med 25 pst av full stilling

til undervisning. Forskere og vitenskapelige assistenter er holdt utenom når det gjelder undervisningsaktivitet.

Ved universitetene var det 17,5 studenter pr undervisningsårsverk i 1996, noe som er om lag 1 student pr årsverk lavere enn i 1992, da det var 18,4 studenter pr ansatt.

Det utarbeides i dag ikke løpende statistikk for høgskolesektoren om utviklingen i antallet studenter pr årsverk for ulike avdelinger ved de statlige høgskolene. I SNF-analysen, se "*Effektivitet og tverrsnittsanalyser*" i kapittel 7, er det innhentet slike data for årene 1994-1996. SNF har mottatt svar fra 23 av 26 høgskoler. Det er ikke data for Høgskolen i Nord-Trøndelag, Samisk høgskole, avdeling for lærerutdanning i Oslo⁹, avdeling for figurteater ved høgskolen Østfold og avdeling for sikkerhetsopplæring ved høgskolen i Stord/Haugesund. Høgskolen i Nesna har kun rapportert tall for høgskolen i alt (ikke fordelt på avdeling) og kun for 1996. Inntrykket er at datakvaliteten er best for 1996-tallene, og disse vil derfor bli benyttet i beskrivelsen nedenfor.

Utvalget vil understreke at det vil være usikkerhet i tallgrunnlaget. Høgskolene har fått relativ kort tid til å besvare spørreskjemaene fra SNF. Det legges allikevel til grunn at tallgrunnlaget indikerer enkelte hovedtrekk i variasjoner mellom høgskoler og spesielt mellom avdelinger innen ulike fagområdet. Dette kan være nyttig bakgrunnsinformasjon for effektivitetsanalysene i "*Effektivitet og tverrsnittsanalyser*" i kapittel 7, og kan være et utgangspunkt for videre analyser i sektoren i etterkant av utvalgets rapporten.

Det er betydelig variasjoner i antallet registrerte studenter pr faglige årsverk (eksklusive sentraladministrasjon) mellom høgskolene. I 1996 var det f.eks. gjennomsnittlig dobbelt så mange studenter ved høgskoler med flest studenter pr faglige årsverk, sammenlignet med høgskoler som hadde færrest. Fire av høgskolene hadde 6-8 studenter pr faglige årsverk i 1996, mens en høgskole hadde 18 studenter pr årsverk. De øvrige høgskolene varierte mellom 10-15 studenter pr faglig årsverk.

Tabell 4.7: Registrerte studenter (heltidsekvivalenter) pr faglige årsverk etter fagområde og variasjoner mellom avdelinger. 1996¹⁾2)

	Gj.sn	Min	Maks
Lærerutdanning	12,6	5	21
Helse- og sosialfag	11,0	6	17
Ingeniør, teknologiske fag og realfag	8,7	4	15
Økonomi- og administrasjonsfag	19,1	15	25
Samfunnsfag	14,2	(9) 13	17
Mediafag	14,0	(9) 11	22
Kunst- og estetiske fag	6,5	4	9
Humanistiske fag	14,6	12	20
Almenne fag o l	9,3	6	15
Avdeling for Norsk Hotellhøgskole, HiStav	22,4		
Høgskolen i Nesna	10,1		

9. Tall for lærerutdanningen i Oslo er oversendt SNF, men for sent til at de kunne innarbeides

¹⁾ Data mangler for Høgskolen i Nord-Trøndelag, Samisk høyskole, avdeling for lærerutdanning i Oslo, avdeling for figurteater i ved høgskolen Østfold og avdeling for sikkerhetsopplæring ved høgskolen i Stord/Haugesund. Det er noe usikkerhet hvorvidt de rapporterte tallene fra høgskolene omfatter oppdragsansatte, personale i bistillinger og timelærere som faglige årsverk.

²⁾ Usikkerhet ved tallgrunnlaget

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) 1998

Likeledes er det betydelige variasjoner mellom fagområder og mellom avdelinger innen hvert fagområde. Færrest studenter pr faglige årsverk var det innen kunst- og estetiske fag med gjennomsnittlig 6,5 studenter pr faglige årsverk i 1996, se tabell 4.7. Derne st kommer ingeniør-, teknologiske fag og realfag med nær 9 studenter pr årsverk, og almenne fag o l med vel 9 studenter pr årsverk.

Alle avdelinger innen kunst- og estetiske fag har få studenter pr faglig årsverk. De ulike avdelingene varierer mellom 4 og 9 studenter pr årsverk. Innen ingeniør-, teknologiske fag og realfag var det i 1996 stor spredning mellom avdelingene, med en variasjon på 4 til 15 studenter pr årsverk. Tre avdelinger hadde 4-5 studenter pr årsverk, 14 avdelinger 7-12, mens tre avdelinger hadde 13-15 studenter pr årsverk. Tallene er påvirket av at enkelte av ingeniør-, teknologiske fag og realfag hadde ledige studieplasser i 1996 på grunn av lav søkning. Innen gruppen almenne fag o l var det også store variasjoner mellom avdelingene, fra 6-8 studenter pr årsverk ved 3 avdelinger som omfattet friluft-, nærings-, skogs- og utmarksfag, til en avdeling for almenne fag som hadde 15 studenter pr årsverk.

Flest studenter var det ved økonomisk og administrative fag, med et gjennomsnitt på 19 studenter pr faglig årsverk. Det varierer her fra 15 til 25 studenter pr årsverk mellom avdelingene. Innen humanistiske fag, samfunnsfag og mediafag var det i gjennomsnitt om lag 14 studenter pr student. Avdelingene innen disse fagområdene har fra 11 til 22 studenter pr faglige årsverk, hvorav variasjonen er minst innen samfunnsfag (to avdelinger innen media og samfunnsfag med 9 studenter pr årsverk er her holdt utenom, på grunn av usikkerhet i tallgrunnlaget).

Helse- og sosialfag hadde relativt få studenter pr årsverk sammenlignet med andre fagfelt, med om lag 11 studenter pr årsverk, mens lærerutdanningene hadde 12,6. Innen helse- og sosialfag var det store variasjoner, med fra 6 til 17 studenter pr faglige årsverk. To avdelinger med færrest studenter pr årsverk (6) var rene helsefagavdelinger, men det var også andre rene helsefagsavdelinger med opp til 15 studenter pr årsverk. Flest studenter var det ved en avdeling som har kombinert helse- og samfunnsfag, med 17 studenter pr faglige årsverk.

Innen lærerutdanningsfag var det også store variasjoner mellom avdelingene. Lavest studenttall pr årsverk hadde en avdeling for yrkesfaglærerutdanning, med 5 studenter pr faglig årsverk og en avdeling for barnehage- og skolefag, med 7 studenter pr lærer. De rene lærerutdanningene varierer mellom 10 studenter pr årsverk og 16 studenter pr årsverk, bortsett fra en avdeling som hadde 21 studenter pr årsverk.

4.6 STUDENTGJENNOMSTRØMNING

I SNF-analysen er det også data om antall avlagte vekttall. Antall vekttall er beregnet på grunnlag av antall uteksaminerte kandidater multiplisert med normert studietid for det aktuelle studiet. F eks regnes en uteksaminert sykepleier til 60 vekttall, mens et 1-årig studium (f eks 1-årig påbygging) regnes til 20 vekttall.

Tabell 4.8: Kandidatvektall pr registrert student (heltidsekvivalent) etter fagområde og avdeling. 1996¹⁾²⁾

	Gjsn	Min	Maks
Lærerutdanning	15,4	9	23
Helse- og sosialfag	17,5	8	33
Ingeniør, teknologiske fag og realfag	15,3	(3) 9	30
Økonomi- og administrasjonsfag	13,6	9	17
Samfunnsfag	13,4	9	17
Mediafag	17,8	15	20
Kunst- og estetiske fag	15,7	8	22
Humanistiske fag	11,9	7	16
Almenne fag o.l.	13,2	(3) 10	25
Avdeling for Norsk Hotellhøgskole, HiStav	18,7		

¹⁾ Jf fotnote til tabell 4.7

²⁾ Usikkerhet ved tallgrunnlaget

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) 1998

Ved universitetene var gjennomsnittlig avlagt *vektall* på 11-12 *pr student* i 1996 (kilde: st prp nr 1 1997-98). Innen høyskolesektoren var det et tilsvarende nivå for humanistiske fag i 1996 mens profesjonsfagene samt mediafag og kunst-/estetiske fag lå vesentlig høyere, med 15-18 kandidatvektall pr registrert student, se tabell 4.8. Økonomi-/administrasjonsfag, samfunnsfag og gruppen almenne fag o.l hadde i gjennomsnitt 13-14 avlagte vektall pr student.

Innenfor hvert fagområdene var det betydelige variasjoner mellom avdelingene, med en variasjon fra 9 avlagte vektall pr student ved enkelte avdelinger til vel 30. Antall avlagte vektall pr student for et enkeltår vil være påvirket av hvor mange studieplasser som det året var ledige, og hvor mange studieplasser som ble opprettet samme år eller de nærmeste årene. Dette gjør at tall for hver enkelt avdeling vil variere betydelig for enkelte år. Variasjonen mellom avdelingene er derfor ikke kommentert nærmere.

Dersom en sammenholder tall for antall studenter pr faglige årsverk i tabell 4.7, med antall vektall pr student i tabell 4.8, får en forholdstallet *vektall pr faglige årsverk* (ved multiplikasjon av de to forholdstallene). Vektall pr faglige årsverk viser mindre variasjon mellom fagområdene i 1996 enn de to andre forholdstallene. Dette siden fagområder med mange studenter pr lærere hadde lavere studentgjennomføring (vektall pr student) enn fagområder med få studenter pr lærere (med unntak for mediafag). Mellom enkeltavdelinger i hvert fagområde og mellom avdelinger på tvers av fagområder var det imidlertid store variasjoner.

4.7 OMFANGET AV HØGSKOLENES EGENINITIERTE STUDIEPLASSER

Høgskoler som ønsker å opprette nye studier, må søke Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om godkjenning. Søknadene behandles med utgangspunkt i rundskriv F-96-95: «*Prosedyrer for etablering av nye fag og studier, planarbeid og godkjenning av planer ved statlige høyskoler*». Dette rundskrivet stiller blant annet

krav til hvilke opplysninger etableringssøknader skal inneholde. Ved behandling av slike søknader legger KUF vekt på at høyskolen har kompetanse på fagområdet, at det er behov for studietilbudet, at finansieringen av studiet er klarlagt, samt at studietilbudet passer godt inn i høyskolens fagprofil og prinsippet om samarbeid og arbeidsdeling i Norgesnett. Ved vurdering av etableringssøknader for studier som skal tilbys som oppdragsstudier, vil det av hensyn til behovet for fleksibilitet i forhold til marked og etterspørsel ikke bli stilt de samme krav mht ferdig studieplan og gjennomført høring. Dersom en høyskole ønsker å legge ned et studium eller ikke ta opp studenter i en periode, skal det søkes departementet om dette.

Når det gjelder finansiering av det enkelte studietilbud, skjer dette vanligvis gjennom omdisponering innenfor eksisterende ressursramme, ofte ved at et annet studium nedlegges eller nedbygges. Manglende oppfyllelse av måltall (dvs høyskolen har ikke tatt opp det antall studenter den er pålagt å ta opp) på f eks ingeniørutdanningen, har ført til at noen høyskoler har opprettet nye studier. Flere høyskoler søker om friske midler for å opprette nye studier, men dette blir svært sjelden innvilget. I slike tilfeller godkjennes som regel studiet under forutsetning av at det finansieres innenfor gjeldende ramme, eventuelt ved ekstern finansiering.

I 1997 har KUF mottatt 106 søknader om etablering av nye studier, hvorav 49 er innvilget. Av disse 49 nye studiene er det oppgitt følgende finansiering for 43 av studiene: 24 finansieres ved omdisponeringer innenfor ressursrammen for den enkelte høyskolen, i flere tilfeller ved at andre studier nedlegges eller nedbygges. 18 studier finansieres eksternt gjennom egenandeler fra studentene eller oppdrag, mens ett nytt studium har fått tilført friske midler fra departementet. For 6 av studiene er finansiering ikke oppgitt. Eksempel på nye studier: halvårsenhet i voksenpedagogikk, statsvitenskap mellomfag, halvårig påbyggingsstudium i ledelse i kvinneperspektiv, toårig høyskolekandidatutdanning i informatikk, videreutdanning i praksisrettledning helse og sosialfag (10 vekttall, deltid), videreutdanning i IT for lærere, sivilutdanning i telematikk.

En indikator for høy egeninitiert aktivitet ved institusjonene kan være et positivt avvik mellom registrerte studenter og måltall, dvs at institusjonene tar opp flere studenter enn det de er pålagt. Det vises i denne forbindelse til vedlegg 4, tabell 4.3 som viser avvik mellom registrerte studenter og måltall for hver enkelt høyskole i perioden 1992 til 1996. Vedleggstabell 4.3 viser at det ikke er vesentlige avvik mellom måltall og registrerte studenter totalt for høyskolesektoren. Av tabellen går det også frem at det er forskjeller mellom høyskolene. Enkelte høyskoler har overopplyllelse av måltallet i hele perioden, mens andre høyskoler i perioden har underopplyllelse eller en kombinasjon. Avvikene varierer imidlertid ikke ut over det en kunne forvente gitt endringer i søkertall, frafallsprosent osv.

KAPITTEL 5

Forskning og utvikling i høyskolesektoren**5.1 INNLEDNING**

Etableringen av Norgesnett og ny lov om universiteter og høyskoler (av 12. mai 1995) la viktige premisser for høyskolenes virksomhet innenfor forskning og utvikling (FoU). I utgangspunktet ble de regionale høyskolene opprettet for å drive yrkesrettet utdanning av en varighet på 2-3 år. Vekten ble lagt på undervisning. Forskningsvirksomheten ble i hovedsak utført ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Distriktshøyskolene utgjorde et unntak innenfor den regionale sektoren (jf St meld nr 35 (1975-76)). Ved distriktshøyskolene har det vært forsket i større grad enn ved de andre regionale høyskolene. Forskningen skulle i særlig grad være knyttet til regionale behov for kompetanse, bl a tilknyttet lokalt næringsliv og offentlig virksomhet. Men også generell grunnforskning hadde grobunn, delvis fordi personalets kvalifikasjoner ved ansettelsestidspunktet tilsa det.

Ved lanseringen av Norgesnett i St meld nr 40 (1990-91) ble det fra myndighetenes side lagt vekt på at høyskolene skulle drive FoU-arbeid, fortrinnsvis knyttet til praksisfeltet innenfor sine fag eller til problemer som var særlig relevante for sin region. Dette skulle nå omfatte alle fagfelt i de nye høyskolene. Universitets- og høyskoleloven (av 12. mai 1995) stiller krav til virksomheten ved institusjonene i sektoren. I formålsparagrafen står det at institusjonene i UH-sektoren skal gi høyere utdanning basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Det står også at institusjonene skal drive forskning og faglig utviklingsarbeid (se § 2, 1. og 2. punkt). I § 2, punkt 6, står det at universitetene og de vitenskapelige høyskolene skal ha et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning.

Etablering av knutepunktfunksjoner og utdanninger på høyere nivå (hovedfag, sivilingeniør og siviløkonom) har gjort det naturlig med økt forskningsvirksomhet også ved de statlige høyskolene. En del høyskoler samarbeider også, i større eller mindre grad, med universiteter eller vitenskapelige høyskoler om forskerutdanning. I studieåret 1996-97 gis det tilbud om deler av doktorgradsutdanning ved to av de statlige høyskolene og deler av hovedfagsutdanning ved halvparten av lærestedene.

I St meld nr 40 (1990-91) foreslo KUF at fordelingen av arbeidstiden skal være ca 50 pst til forskning og 50 pst til undervisning ved universiteter og vitenskapelige høyskoler utenom den tiden som går til administrative oppgaver. Ved de regionale høyskolene ble det foreslått at fordelingen skulle være ca 25 pst til forsknings- og utviklingsarbeid og 75 pst til undervisning. Stortinget ønsket derimot ikke å fastsette noen norm for tidsbruk på oppgaver utenom undervisning, men understreket at institusjonene som et minimum burde opprettholde dagens nivå og ev styrke forskningsaktiviteten.

Utvalget vil understreke at det tar tid å bygge opp et forskningsmiljø og at det krever langsiktig satsing på å oppgradere de faglig ansatte. Dels kan slik oppgradering skje ved at de ansatte tar forskerrelevant utdanning, og dels kan det skje ved at det blir rekruttert nye folk med forskningskompetanse. Det vil ta flere år fra en ansatt begynner på et hovedfags- eller doktorgradsstudium til han/hun er ferdig. Nyrekruttering av forskere kan også ta tid, avhengig av hvor mange ledige stillinger høyskolene har og tilgangen på kompetent arbeidskraft. En kan derfor ikke gå ut fra at en satsing på økt forskningskompetanse vil gi en merkbar økning i den faktiske forskningsvirksomheten og -produksjonen før det har gått flere år.

Det forsknings- og utviklingsarbeidet som utføres i høgskolene og det som utføres ved universitetene og de vitenskapelige høgskolene har ulik profil. Det legges ulik vekt på grunnforskning, forskerutdanning, FoU og annen faglig virksomhet mellom de to sektorene. OECD definerer grunnforskning slik:

«Eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært blir utført for å få fram ny kunnskap om det underliggende grunnlaget for fenomener og observerbare fakta - uten hensyn til spesielle funksjoner eller bruksområder.»

Slik forskning har, blant norske utdanningsinstitusjoner, tradisjonelt vært drevet bare av universitetene og de vitenskapelige høgskolene. Også etter innføringen av den nye universitets- og høgskoleloven har disse institusjonene et spesielt ansvar for grunnforskningen.

Selv om de statlige høgskolene ikke er gitt ansvar for grunnforskning spesielt, er det, som før nevnt, stilt krav om at alle institusjoner som hører inn under loven, skal gi høyere utdanning som er basert på det fremste innenfor forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap, og at institusjonene skal drive forskning og faglig utviklingsarbeid. Siden høgskolene i mindre grad driver med grunnforskning, er begrepet «forskning og utvikling» mer relevant for høgskolene. OECD har definert hva slags virksomhet som omfattes av begrepet FoU. En del forsøksvirksomhet og utredningsarbeid blir ikke regnet som FoU etter OECDs definisjon, selv om det faller innenfor høgskolenes egen bruk av FoU-begrepet. Vi vil i dette kapitlet i stor grad basere oss på rapporter fra Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU). I disse rapportene har NIFU også kartlagt faglig virksomhet utover det som defineres som forskning og utvikling av OECD (utenom undervisning). Det er naturlig på bakgrunn av § 2 i universitets- og høgskoleloven, den praksisen som er fulgt og den faktiske bruken av begrepet FoU i høgskolesektoren. Se figur 5.1, som viser hvilke typer virksomhet som NIFU har kartlagt i sine studier, og OECDs definisjoner av begrepene grunnforskning, og forskning og utvikling.

FORSKNING OG ANDRE FAGLIGE AKTIVITETER (FAFA)	FORSKNING OG UTVIKLINGS- ARBEID (FoU)	Grunnforskning er eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om det underliggende grunnlaget for fenomener og observerbare fakta, uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk. Anvendt forskning er også virksomhet av original karakter som utføres for å skaffe til veie ny kunnskap. Anvendt forskning er imidlertid primært rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser. Utviklingsarbeid er systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning og praktisk erfaring, og som er rettet mot – å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger, eller – å innføre nye eller vesentlig forbedrede prosesser, systemer og tjenester
		Utredningsvirksomhet skiller seg fra anvendt forskning bl a ved at utredninger er mer beskrivende og mindre teoribasert enn anvendt forskning. Forsøksvirksomhet er utprøving av reform-/endingsalternativer o l i mindre skala. Pedagogisk utviklingsarbeid Kunstnerisk utviklingsarbeid Andre faglige aktiviteter. Eksklusiv undervisning og administrasjon.

Figur 5.1 Definisjoner av ulike forsknings- og utviklingsbegreper
Kilde: NIFU skriftserie nr 23/97.

For å se på hvordan sammenslåingen av høyskolene har påvirket FoU-virksomheten, er en avhengig av å ha sammenliknbare data for situasjonen før og etter sammenslåingen. Det foreligger pr i dag ikke slike data, men NIFU utførte høsten 1997/vinteren 1998 en spørreundersøkelse hos alle de faglig ansatte i høyskolesektoren. Denne undersøkelsen vil gi data som kan sammenliknes med data fra en tilsvarende undersøkelse i 1993 (se NIFU rapport 4/94 av Ole-Jacob Skodvin og Svein Kyvik). Data fra 1997-undersøkelsen vil ikke foreligge før i mars 1998, og utvalget kan derfor ikke benytte seg av dem i sin analyse. Utvalget vil derfor henvise til en fremtidig rapport fra NIFU som vil foreligge 1. april 1998, for en bred vurdering av sammenslåingenes betydning for FoU-virksomheten.

For øvrig har NIFU i 1997 laget flere rapporter som gir et bilde av forskningsvirksomheten etter sammenslåingene. Utvalget vil her, basert på NIFUs rapporter, gi en framstilling av situasjonen på FoU-området slik den er etter sammenslåingene. Der hvor det finnes sammenliknbare tall fra før sammenslåingene, vil det bli kommentert.

FoU-virksomheten vil her bli behandlet i fire underpunkt:

- stillingsstruktur og kompetanseprofil
- ressurser (arbeidstid) brukt til FoU

- organisering
- FoU-resultater

5.2 ORGANISERING ¹⁰

For mange av høgskoleutdanningene er forskning og utviklingsarbeid en relativt ny aktivitet. Dette har reist problemstillinger knyttet til organisering av FoU ved høgskolene, arbeidsdeling og prioritering av oppgaver. Etter hvert har det blitt opprettet eller er under oppretting et administrativt støtteapparat for FoU-virksomheten. Det er de store høgskolene som har kommet lengst i å bygge opp organisatoriske strukturer rundt FoU-virksomheten.

Vel halvparten av høgskolene samarbeider med regionale forskningsinstitutter. Det er fra 1970-årene og fram til i dag opprettet flere slike. Regionale forskningsinstitutter utfører forskning og utviklingsarbeid som i mange tilfeller er faglig knyttet til, og institusjonelt basert på, et samarbeid med statlige høgskoler. Det er laget egne retningslinjer for samarbeidet mellom instituttene og høgskolene. Bl a skal samarbeidet ikke redusere selvstendigheten til høgskolene, og høgskolene kan ikke overføre ordinære oppgaver og midler til instituttene. NIFU mener at samarbeidet mellom instituttene og høgskolene har styrket fagmiljøene ved høgskolene ved å gi fagpersoner flere muligheter til egenutvikling, samtidig som fagmiljøene totalt sett har blitt større og dermed kanskje mer interessante for kvalifisert personell. Det viser seg at høgskoler med regionale forskningsinstitutt utfører større deler av den totale FoU-virksomheten i høgskolesektoren enn antallet og størrelsen på disse høgskolene skulle tilsi (jf NIFU 23/97). Disse har også et større innslag av grunnforskning enn høgskoler uten forskningsinstitutt har.

5.3 STILLINGSSTRUKTUR OG KOMPETANSEPROFIL

Det ble fastlagt en ny felles stillingsstruktur for undervisnings- og forskningsstillinger ved høgskoler og universiteter i rundskriv F-14-95 av 1. februar 1995. Blant de ulike stillingstypene kan en skille mellom høgskolelærere på den ene siden og de øvrige faglige stillingene på den annen side. Den førstnevnte stillingskategorien er ment å være en ren undervisningsstilling, selv om det settes av noe tid til faglig oppdatering. Intensjonen for de øvrige stillingstypene er at de i tillegg til undervisningsoppgavene også kan brukes til annen faglig virksomhet (forskning, utviklingsarbeid, utredning og forsøksvirksomhet). Stillingsstrukturen gjenspeiler kompetanseprofilen ved høgskolene.

I 1996 var det i alt 5 023 ansatte i faglige stillinger (regnet i heltidsansatte/årsverk) ved de statlige høgskolene. Fordelingen av disse i ulike typer stillinger samlet ved de statlige høgskolene i 1992, 1994 og 1996 er vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Undervisningspersonell i statlige høgskoler etter skoleslag og stilling. Årsverk. Prosentandeler¹). 1992, 1994 og 1996

	1992	1994	1996
Statlige høgskoler ialt ²)	100,0	100,0	100,0
Rektor, inspektører	3,6	1,8	0,7

10. Hovedkilde for teksten i dette punktet er NIFU skriftserie nr 31/97 Organisering av FoU-verksemnda ved dei statlege høgskulane av Jan Are Remme.

Tabell 5.1: Undervisningspersonell i statlige høgskoler etter skoleslag og stilling. Årsverk. Prosentandeler¹⁾. 1992, 1994 og 1996

Styrer, avd.leder m.m.	3,8	2,7	2,1
Lærer, hoved-/over-/spesiallærer, adjunker	0,3	0,2	0,2
Lektor, høgskolelektor, førstelektor	42,1	44,1	48,7
Høgskolelærer	24,9	23,0	20,6
Amanuensis, førsteamanuensis	21,6	23,5	22,9
Professor, dosent, høgskoledosent ³⁾	2,2	3,2	3,3
Forsker, vitenskapelig assistent	0,3	0,3	0,4
Stipendiat	1,1	1,4	1,1
Sum lektorer, amanuensis, professor, forsker og stipendiat	67,4	72,4	76,3

¹⁾ Grunnlagsdata for denne tabellen finnes i tabell 4.5 i "[Undervisning i høgskolesektoren](#)" i kapittel 4.5. Eksternt finansierte stillinger er inkludert.

²⁾ Før 1994 omfattes distriktshøgskoler, pedagogiske høgskoler, ingeniørhøgskoler, sosialhøgskoler og helsefaghøgskoler. Økonomisk College i Oslo er inkludert i de statlige høgskolene fra 1994.

³⁾ Nye regler om personlig opprykk til professor trådte i kraft fra 1994 (jf KUFs rundskriv F-43/94 og F-43/97).

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Statens tjenestemannsregister)

Tabellen viser at kategorien høgskolelærer, som er en ren undervisningsstilling, har gått ned med 4,3 prosentpoeng. Nedgangen i absolutte tall er på 63 årsverk. Andelen årsverk i de stillingstypene som er forutsatt å drive med FoU har økt med 8,9 prosentpoeng fra 1992 til 96. Økningen er på 866 årsverk. Ut fra det økte antallet årsverk og den økte andelen stillinger med FoU-innhold utgjør av det totale antallet faglige årsverk, er det grunn til å anta at kompetansen hos de ansatte i faglige stillingene i høgskolesektoren har økt i perioden 1992 til 96.

Stillingsstrukturen varierer en del mellom de ulike fagområdene. Fagområdet helsefag skiller seg fra de øvrige med en svært «bunntung» stillingsstruktur. Over 60 pst av høgskolelærerne arbeider innenfor helsefag. Landbruk og fiske og det matematisk-naturvitenskapelige fagområdet har den største andelen av personalet i toppstillings- og førstestillingsnivået. Innen de øvrige fagområdene er det kun mindre forskjeller med hensyn til stillingsstrukturen: i overkant av 10 pst er høgskolelærere, ca. halvparten er høgskolelektorer, mens andelen av amanuenser, førsteamanuenser og professorer/dosenter varierer noe.

Stillingsstrukturen er også svært forskjellig mellom de ulike høgskolene. Tabell 5.2 viser det faglige personalet ved høgskolene i 1996, fordelt etter fagområde og stillingskategori. Høgskoler med en sterk representasjon av tidligere distriktshøgskoler eller skoler som tilbyr siviløkonom- eller sivilingeniørutdanning, har generelt en langt høyere andel av fagpersonalet på førstestillings- og toppstillingsnivå enn høgskoler som er dominert av helse- og sosialfagsprofesjoner. Dette skyldes hovedsakelig historiske forskjeller i stillingsstruktur, kompetansekrav og stillingsinnhold innenfor de tidligere selvstendige høgskolene. Ved distriktshøgskolene ble hovedvekten lagt på forskningskompetanse, mens praksiserfaring og pedagogiske kvalifikasjoner ble tillagt større vekt i de andre høgskoleslagene (jf NIFU rapport 4/94).

Tabell 5.2: Det faglige personalet ved de statlige høyskolene i 1996, etter fagområde og stillingskategori. Prosent.

Stilling	Hum. fag	Sv og ped fag	Helse-fag	Mat nat fag	Tekn fag	Land fiske-fag	Andre fag	Totalt
Prof	1	1	0	2	5	3	0	2
Dosent	1	3	0	3	2	7	0	2
1. aman	27	17	2	26	19	29	6	15
1. lektor	1	0	0	1	0	0	0	0
Aman	9	12	0	16	2	34	44	8
H lektor	45	50	33	38	57	17	0	46
H lærer	13	12	64	10	11	7	50	24
Forsker	1	3	0	2	1	3	0	1
Stip	2	2	1	2	3	0	0	2
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall ¹⁾	(616)	(2 103)	(1 202)	(274)	(885)	(41)	(16)	(5 137)

¹⁾ Kommentar til forskjeller i absolutte tall for antall faglig personale i tabell 4.5 og 5.2: Data i tabell 4.5 er fra SSB og gir antall ansatte regnet om til årsverk. Tabell 5.2 er basert på data fra NIFUs forskerpersonalregister og Statens sentrale tjenestemannsregister og gir tall for antall ansatte personer i de aktuelle stillingene. Tabell 4.5 inneholder dessuten kategoriene rektorer, inspektører, styrever, avdelingsleder som ikke er inkludert i tabell 5.2. Begge tabellene inkluderer oppdragspersonale som har de statlige høyskolene som arbeidsgiver.

Kilde: NIFU skriftserie nr 11/97 Det faglige personalet ved de statlige høyskolene - stillingsstruktur og kompetanseprofil av Ole Jacob Skodvin

Antall doktorgrader blant fagpersonalet sier også en del om kompetanseprofilen ved høyskolene. Ved utgangen av 1995 hadde 9 pst eller 352 personer av personalet høyskolelektorkompetanse eller høyere doktorgrad. Tilsvarende tall for de regionale høyskolene i 1992 var 7 pst eller 162 personer (jf NIFU rapport 4/94). Dr philos, dr scient og dr ing er de vanligste gradene. Andelen av personalet med doktorgrad er imidlertid lav sammenliknet med hva vi finner ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Her har ca 57 pst av det faste vitenskapelige personalet doktorgrad ved utgangen av 1995. (Kilde: Forskerpersonalregisteret, NIFU.) Doktorgradsandelen varierer mye mellom de ulike høyskolene. Ved høyskolen i Stavanger har 18 pst av fagpersonalet doktorgrad, mot kun 1 pst ved høyskolen i Tromsø. Slike forskjeller har bl a sammenheng med om det gis studietilbud på høyere nivå ved høyskolene. Ved Høyskolen i Stavanger gis det f eks tilbud om sivilingeniørutdanning. En annen forklaring kan være ulike muligheter for å rekruttere personell pga geografisk beliggenhet. Høyskoler i urbane strøk har kanskje lettere for å trekke til seg forskningskvalifiserte personer på grunn av sin størrelse og kort avstand til andre forskningsmiljøer.

Doktorgradskvalifisering av de faglig ansatte er nå et satsingsområde for mange statlige høyskoler. I NIFUs skriftserie nr 31/97 er det dokumentert (fra en undersøkelse i perioden mars-november 1997) at 535 personer ved høyskolene holder på med å kvalifisere seg til en doktorgrad. Den største delen av disse er tilknyttet formelle doktorgradsprogram. Vel 420 av disse er fast ansatte i ordinære stillinger eller i stipendiatstillinger ved høyskolene. De øvrige er stipendiater uten fast ansettelse. Følgende tabell viser hvordan antall ansatte som holder på med doktorgrad-

sutdanning, fordeler seg på de ulike fagområdene og hvor stor andel disse utgjør av de faglige årsverkene.

Tabell 5.3: Antall ansatte ved de statlige høyskolene i doktorgradsutdanning (mars/nov 1997), absolute tall og som andel av antall faglige årsverk (1996). Fordelt på fagområde.

Fagområde	Antall faglig ansatte i doktorgrad- sutdanning	Andel ansatte i dr.gradsutd. i pst av faglige årsverk ¹⁾
Humaniora	80	18
Pedagogikk	60	6
Helse	52	5
Samfunn og økonomi	114	21
Matematisk/naturvitensk.	36	29
Teknologi	61	8
Andre/ufordelte	132	
Sum	535	

¹⁾ Tall for andel av de faglig ansatte som tar doktorgrad, er laget ved å beregne hvor stor andel NIFUs tall for antall faglig ansatte på doktorgradsutdanning i 1997, utgjør av antall faglige årsverk i 1996 som høyskolene har rapportert inn til SNF. Siden NIFUs tall er oppgitt pr fagområde og SNFs tall er oppgitt pr avdeling har utvalget måttet gjøre en skjønnsmessig fordeling av de faglige årsverkene på de ulike fagområdene. F eks er årsverkene ved avdelinger som gir undervisning både i helse- og sosialfag gruppert innenfor fagområdet helse, selv om noen av årsverkene muligens skulle ha vært plassert under fagområdet samfunn. I beregningen av andelen er Høyskolene i Nord-Trøndelag, Nesna, Bodø, Hedemark, Stavanger og Samisk høyskole trukket ut fordi det ikke foreligger fordeling av faglige årsverk eller antall ansatte i doktorgradsutdanning pr avdeling.

Kilde: NIFU skriftserie 31/97 og SNF 14/98.

Matematiske og naturvitenskapelige fag, samfunn og økonomi og humaniora peker seg ut som fagområder med høy andel ansatte på doktorgradsutdanning.

I tillegg til at ansatte kvalifiserer seg ved doktorgradsutdanning, er det også en del faglig ansatte som er i ferd med å ta hovedfag. Utvalget har ikke hatt tilgang til fullstendige data om dette, men har kjennskap til at det pr februar 1998 er ca 50 lærere i helsefag som mottar utdanningsstipend fra KUF for å oppnå lektorkompetanse. I tillegg er det mange som tar hovedfag med andre typer finansiering.

5.4 RESSURSER (ARBEIDSTID) BRUKT TIL FOU ¹¹

Med utgangpunkt i data om tidsbruk og årsverk fra 1995 har NIFU sett på omfanget av forskning og andre faglige aktiviteter i høyskolesektoren. En opererer her med begrepet «forskning og andre faglige aktiviteter» forkortet til «FAFA». FAFA omfatter mer enn OECD-definisjonen av FoU. Se boks 5.1 i "[Innledning](#)" i kap 5.1, som viser hvilke typer virksomhet som går inn i de ulike begrepene.

Det var i 1995 store variasjoner mellom de statlige høyskolene når en ser på hvor mye tid som ble brukt til FAFA generelt og forskning spesielt. Det er beregnet at det faglige personalet ved de statlige høyskolene brukte i gjennomsnitt 16 pst av

11. Hovedkilde for dette punktet er NIFU skriftserie nr 23/97 Forsking og andre faglige aktiviteter i statlige høyskular i 1995 av Jan Are Remme, Kirsti Fjeldstad, Bo Sarpebakken og Ole-Jacob Skodvin.

arbeidstiden på FAFA, mens de i gjennomsnitt forsket i 10 pst av tiden. Ut fra disse beregningene kan en si at forskning i snitt tok rundt 60 pst av tidsressursen knyttet til FAFA. En finner et mønster i forholdet mellom forskning og andre faglige aktiviteter. Blant annet er det en relativt klar tendens til at forskningsdelen (dvs hvor stor andel av tiden til FAFA som brukes til forskning) økte med størrelsen på FAFA. Høgskoler med stor FAFA-andel av arbeidstiden rapporterte også om at en stor andel av arbeidstiden ble brukt til forskning.

For å se på om egenskaper og kjennetegn ved høyskolene er med på å bestemme tidsbruken på FAFA og forskning, har NIFU skilt mellom høyskolene etter om de kan karakteriseres som «profesjonsrettede» eller «blandete». Statlige høyskoler som omfatter og er klart dominert av profesjonsutdanninger (lærer, sykepleier, ingeniør m m), blir kalt «profesjonsrettede». Statlige høyskoler som tar opp i seg tidligere distriktshøgskoler eller kombinerer fag- og profesjonsutdanninger, kalles for «blandete». NIFUs undersøkelse viser at de profesjonsrettede høyskolene bruker mindre tid på FAFA enn blandete høyskoler. Mens fem profesjonsrettede høyskoler bruker under 10 pst av arbeidstiden til forskning og andre faglige aktiviteter og ingen har en FAFA-tidsressurs på over 20 pst, bruker ingen av de blandete høyskolene under 10 pst av arbeidstiden til FAFA. 6 av 13 blandete høyskoler bruker mer enn 20 pst av arbeidstiden på FAFA.

I gjennomsnitt bruker blandete høyskoler 20 pst av arbeidstiden på forskning og andre faglige aktiviteter, mens profesjonsrettede bruker 11 pst av arbeidstiden på slike aktiviteter.

Ved de blandete høyskolene bruker fagpersonalet 14-15 pst av arbeidstiden til forskning. Det tilsvarende tallet for de profesjonsrettede høyskolene er 4 pst.

NIFU finner også forskjeller mellom de ulike fagområdene ved høyskolene når det gjelder hvor mye tid fagpersonalet bruker til forskning og andre faglige aktiviteter. Det blir brukt mest tid på FAFA innenfor fagområdene for økonomiske fag, matematiske og naturvitenskapelige fag og andre samfunnsfag. Teknologiske fag og helsefag kommer lavest ut.

Ved siden av å se på hvor stor andel av arbeidstiden som brukes til forskning og andre faglige aktiviteter, kan en se på antall årsverk som er knyttet til slik virksomhet. I 1995 var rundt 624 årsverk ved de statlige høyskolene knyttet til forskning og andre faglige aktiviteter. I gjennomsnitt var det 24 FAFA-årsverk ved hver høyskole, men her finner en variasjoner fra 72 årsverk ved Høgskolen i Stavanger til ett årsverk ved Høgskolen i Ålesund. Verken i absolutte eller relative termer er det en jevn fordeling av FAFA-årsverk mellom høyskolene. De tre høyskolene med flest FAFA-årsverk utfører nesten 30 pst av den totale FAFA-virksomheten målt etter antall årsverk. Ni høyskoler har hver over tretti FAFA-årsverk, og sammen utfører disse i overkant av 60 pst av alle årsverkene.

Blandete høyskoler utfører i gjennomsnitt 32 FAFA-årsverk, mens profesjonsrettede høyskoler i gjennomsnitt utfører 16 FAFA-årsverk. De blandete høyskolene står for over 65 pst av de totale FAFA-årsverkene.

5.5 FOU-RESULTATER

I forbindelse med SNFs analyse har det blitt samlet inn data for å beskrive resultatene av forsknings- og utviklingsaktivitetene. De dataene som ble forsøkt samlet inn for hver avdeling for perioden 1992 til 1. halvår 97 gjaldt antall publikasjoner og var spesifisert slik:

- antall artikler i vitenskapelige tidsskrift
- antall vitenskapelige avhandlinger (inkludert doktorgradsavhandlinger)
- antall faglige bøker og lærebøker

– antall kapitler i faglige lærebøker

Data for i perioden 1992-93 viste seg imidlertid ikke å være tilgjengelige ved høyskolene. Når det gjelder data for perioden 1994-96, er det 90 av totalt 106 avdelinger som har levert data for alle tre årene. Data for publikasjoner fra disse avdelingene indikerer at resultatene målt i antall publikasjoner kan ha økt noe. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til disse tallene.

Data som er samlet inn viser stor variasjon mellom avdelingene når det gjelder antall publikasjoner. Enkelte avdelinger har oppgitt å ha utgitt ekstremt mange vitenskapelige artikler. SNF har vært i kontakt med enkelte høyskoler for å undersøke årsaken til disse høye verdiene. SNF har da fått opplysninger om at også kompendier, konferanseinnlegg o.l. har blitt oppgitt som artikler i vitenskapelige tidsskrift ved enkelte avdelinger. I tillegg er det usikkert i hvilken grad høyskolene har holdt publikasjoner som er finansiert ved hjelp av oppdragsvirksomhet eller annen ekstern finansiering utenfor rapporteringen. Utvalget understreker at det heller ikke er tatt stilling til om arbeidene som er tatt med i opptellingen tilfredsstiller OECDs definisjon av FoU (se boks 5.1 i "[Innledning](#)" i kap 5.1). Ut fra disse usikkerhetsfaktorene, er det begrenset i hvor stor grad denne informasjonen kan brukes til å beskrive resultatene fra FoU-virksomheten ved høyskolene. Utvalget vil derfor henviser til NIFUs undersøkelse (se "[Innledning](#)" i kap 5.1). NIFU har samlet inn data direkte fra alle ansatte i faglige stillinger ved høyskolene. Disse data vil gjelde antall publikasjoner i perioden 1995-1997 og vil være sammenlignbare med tilsvarende data fra perioden 1990-1991. Dette materialet vil ikke være tilgjengelig før 1. april 1998.

SNF har valgt å bruke de innsamlede FoU-data i sin DEA-analyse (se "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7). Utvalget viser til at SNF har gjort en sensitivitetsanalyse som gjelder FoU-data. Denne er gjort ved å analysere effektivitet også uten FoU-data og så å sammenlikne resultatene med analysen som er gjort med FoU-data. Dette er gjort på basis av data fra 1996. Sammenlikningen viser at 7 av de 33 avdelingene som var effektive når både FoU og undervisning ble definert som resultater i analysen ikke lenger er effektive når FoU-variabelen fjernes. Sammenlikningen viser forøvrig at endringene i de gjennomsnittlige effektivitetstallene ikke endres mye. Av de 39 avdelingene som får mindre effektivitetstall har 20 kun svært små endringer. Sensitivitetsanalysen viser at FoU-data ikke gir store utslag på totalbildet som DEA-analysen viser, selv om enkelte avdelinger får vesentlig lavere effektivitet dersom FoU-data utelates. En viser forøvrig til omtale i "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.

Utvalget anbefaler at KUF og institusjonene i kommende år arbeider for å bedre resultatrapporteringen fra høyskolenes FoU-virksomhet. Siden FoU forutsettes å være en vesentlig del av høyskolenes aktiviteter, bør også omfanget og kvaliteten av denne virksomheten følges opp på en systematisk måte. Utvalget viser til at det er planlagt at Norgesnettrådet, som er under etablering, skal få som en oppgave å utarbeide et felles rapporteringssystem.

Selv om utvalget hadde hatt gode nok data til å vurdere utviklingen i resultatene fra FoU-virksomheten i perioden 1994-96, ville det vært problematisk å vurdere om resultatene av virksomheten er tilfredsstillende. En slik vurdering må bli bygge på en sammenligning av resultatene fra virksomheten med tidligere år, eller en sammenligning med andre utdannings- og forskningsinstitusjoner. Hypotetisk kunne en sammenlikne FoU-resultatene ved de statlige høyskolene med universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Utvalget mener imidlertid at en slik sammenligning vil ha begrenset informasjonsverdi. FoU har vært en del av aktiviteten ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene helt siden disse institusjonene ble

grunnlagt, mens det for mange av miljøene ved høyskolene er relativt nytt. Ut fra den økte vekten som legges på FoU i sektoren, bl a ved den kompetansehevingen som har skjedd og ved at flere av de ansatte er i ferd med å ta doktorgrad, bør en kunne forvente at resultatene innenfor FoU øker i årene som kommer.

KAPITTEL 6

Administrasjon i høgskolesektoren**6.1 INNLEDNING**

Dette kapittelet tar for seg problemstillinger knyttet til omfanget av de administrative tjenestene ved de statlige høgskolene.

På den tiden utvalget har hatt til rådighet, har det vist seg vanskelig å framskaffe sammenliknbare tall for administrativt personale før og etter sammenslåingen i 1994. Det er en rekke forhold som gjør en slik sammenlikning vanskelig. I tillegg til å måtte korrigere for nye arbeidsoppgaver som fulgte i kjølvannet av reformen, må det tas hensyn til at det også skjedde en rekke organisatoriske stillingsendringer i forbindelse med reformen som har betydning for sammenlikningen. I det regionale høgskolesystemet var det bl a en del stillinger som var kombinert faglige og administrative. Disse stillingene ble i forbindelse med reformen omgjort til rent administrative eller faglige stillinger. I tillegg kommer de stillingene som var knyttet til de regionale høgskolestyrene. Da de regionale høgskolestyrene, i forbindelse med høgskolereformen, ble nedlagt i 1994, ble stillingene knyttet til styrene fordelt på de enkelte høgskoler.

På bakgrunn av ovennevnte forhold har utvalget valgt å se på administrasjonenes størrelse ved de statlige høgskolene på et gitt tidspunkt etter reformen (stillings- og bemanningsplan pr 1. januar 1996 vedlegg 5, tabell 5.1 og 5.2). Utvalget har her benyttet seg av det materialet som ble innsamlet i forbindelse med evalueringen av høgskolereformen i arbeidsnotatserie nr 1 (1997), som Norges forskningsråd (NFR) har utgitt i forbindelse med evalueringen. For en diskusjon av de metodiske problemene knyttet til beregninger av størrelsen på det administrative personalet vises det til NRFs arbeidsnotatserie nr 1 «Evaluering av høgskolereformen» side 39 og 40.

For å kunne si noe om tilpasningen av administrasjonens størrelse over tid har utvalget i tillegg benyttet seg av HiO-rapport 1997 nr 2, som tar for seg administrasjonen ved Høgskolen i Oslo og institusjonenes innrapporterte stillingstall til Database for statistikk om høyere utdanning. Utvalget har i den forbindelse også trukket sammenlikninger med andre høyere utdanningsinstitusjoner i Norge.

6.2 KONSEKVENSENE AV NY STYRINGSMODELL FOR ADMINISTRASJONEN VED DE STATLIGE HØGSKOLENE

Ved overgangen fra det regionale høgskolesystemet til de sammenslåtte statlige høgskolene, fikk de nye statlige høgskolene en administrativ struktur etter modell fra universitetene. Lov om universiteter og høgskoler ble formelt iverksatt fra 1. januar 1996, men styringsordningen for de statlige høgskolene ble fastsatt midlertidig, fra 1. august 1994, etter de prinsipper som loven bygger på, og i hovedsak etter de bestemmelser som den inneholder.

Ved institusjonene under lov om universiteter og høgskoler skal det normalt være to styringsnivåer. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fastsetter avdelingsinndelingen, mens institusjonene selv kan opprette enheter innenfor den enkelte avdeling. Departementet la under gjennomføringen av høgskolereformen en rekke føringer for oppbyggingen av den administrative strukturen i høgskolesektoren. Blant annet ble det forutsatt at høgskolene skulle bygge opp en fellesadministrasjon av en viss størrelse slik at høgskolene fikk reell mulighet til enhetlig styring. Ved de fleste høgskolene er det etablert to administrative nivåer. Oppgave-

fordelingen

mellom fellesadministrasjonen og avdelingsadministrasjonene varierer avhengig av bl a geografisk spredning av virksomhet og studiestruktur. Ved noen av høgskolene er det også etablert institutter, men ikke nødvendigvis med et eget administrativt apparat. Administrasjonen ved høgskolene skal ivareta administrative servicefunksjoner vis-a-vis fagpersonalet og studentene, og som en del av det statlige system ivareta forvaltningsoppgaver overfor departementet.

Departementet har delegert arbeidsoppgaver til høgskolene innenfor personal- og økonomiforvaltning og høgskolene har også fått utvidet myndighet i fag- og studiespørsmål. Eksempler på dette er innføring av lokal forhandlingsrett, kvartalsvise regnskapsrapporteringer, fastsettelse av eksamensreglement osv. Dette følger av lov om universiteter og høgskoler. Departementet har stilt krav om økt kvalitet og profesjonalitet i det administrative arbeidet ved høgskolene. Det vises til St prp nr 1 (1994-95):

«Økt myndighet medfører også større ansvar for god kvalitet i saksbehandling og beslutningsprosess. Departementet forutsetter at institusjonene opparbeider en administrativ kapasitet og kompetanse som muliggjør slik overføring av oppgaver.»

6.3 ADMINISTRASJONENS STØRRELSE - SAMMENLIKNING MELLOM HØGSKOLENE

Tabell 6.1: Forholdstall mellom antall faglige og administrative stillinger, prosentdel administrative stillinger av totalt antall stillinger og antall studenter pr administrativ stilling 1996

Høgskole	Forholdstall mellom antall faglige og administrative stillinger pr 1.1.1996	Prosentdel administrative stillinger av totalt antall stillinger	Antall studenter pr administrativ stilling
Agder	3,3	21	51
Akershus	3,1	21	38
Bergen	4,9	16	65
Bodø	3,6	20	49
Buskerud	4,3	16	56
Finnmark	3,0	23	36
Gjøvik	4,7	15	48
Harstad	3,0	24	42
Hedmark	3,7	19	56
Lillehammer	2,9	24	51
Molde	3,7	20	58
Narvik	3,6	18	42
Nesna	3,6	20	46
Nord-Trøndelag	3,5	19	51
Oslo	2,7	24	36
Samisk høgskole	3,2	20	17
Sogn og Fjordane	3,6	20	54
Stavanger	3,9	18	60
Stord/Haugesund	3,5	20	42
Sør-Trøndelag	4,3	17	68
Telemark	4,5	15	67
Tromsø	3,9	19	42
Vestfold	3,4	20	49
Volda	3,9	19	58
Østfold	4,3	17	66
Ålesund	3,4	20	38
Gjennomsnitt	3,6	19	50

Kilde: Norges forskningsråd. Arbeidsnotatserie nr 1 «Evaluerings av høyskolereformen» 1997

Det var i gjennomsnitt 3,6 faglige stillinger pr administrativ stilling ved høyskolene i 1996, se tabell 6.1. Det er til dels store forskjeller mellom høyskolene, med et forholdstall som varierer mellom 4,9 ved Høgskolen i Bergen og 2,7 ved Høgskolen i Oslo. Andelen administrative stillinger av totalt antall stillinger utgjorde i gjennomsnitt 19 pst; her varierer tallet mellom 15 pst ved Høgskolen i Gjøvik og 24 pst ved Høgskolen i Oslo. I gjennomsnitt var det 50 studenter per administrativt ansatt i 1995/96; her varierte tallene mellom 17 studenter pr administrativt ansatt ved Samisk høgskole og 68 studenter pr administrativ ansatt ved Høgskolen i Sør-Trøndelag.

Av vedlegg 5 tabell 5.1 går det fram at de administrative stillingene utgjorde 19 pst av totalt antall stillinger, de faglige stillingene utgjorde 70 pst, og andre stillinger (biblioteks-, IT- og teknisk personale ol) utgjorde 11 pst av totalt antall stillinger pr 1. januar 1996.

Små forskjeller mellom høyskolene kan ikke tillegges stor vekt. På den annen side går det fram av tallene at det er til dels store forskjeller i administrasjonens størrelse mellom en del av høyskolene. Det er ulike forklaringer på hvorfor det er store forskjeller, og i rapporten fra NFR peker de på følgende forhold som kan spille inn:

- forskjeller i det faglige personalets deltakelse i administrativt arbeid
- høyskolenes fagprofil
- høyskolenes størrelse og grad av geografisk samlokalisering
- bevisst politikk, tilfeldigheter og tradisjoner

- Ad forskjeller i det faglige personalets deltakelse i administrativt arbeid

I tillegg til det arbeidet som blir utført av administrativt personale, deltar også det faglige personalet i administreringen av høyskolene. Ved høyskoler med relativt liten administrasjon kan det tenkes at det faglige personalet deltar relativt mye i administrativt arbeid, og omvendt. For å kartlegge omfanget av denne virksomheten ved den enkelte høyskole har NFR under sin evaluering av høyskolereformen bedt den enkelte høyskole om å oppgi avtalt tidsressurs til ledelse og administrative oppgaver for valgte ledere og lærerpersonale i 1996, omregnet i årsverk. Begrepet administrasjon inkluderte her også faglig ledelse, som egentlig ikke er administrativt arbeid, men som vanskelig lar seg skille ut som egen aktivitet.

En rekke høyskoler manglet oversikt over hvor stor del av det ordinære lærerpersonalets tid som var avsatt til administrative oppgaver. Disse spørsmålene avgjøres på den enkelte avdeling, og kan derfor variere mellom avdelingene innenfor den enkelte høyskole. For de av høyskolene som besvarte spørsmålet, varierte avtalt tidsressurs til administrativt arbeid med mellom 4 og 10 pst av den totale arbeidstiden. Ved enkelte høyskoler forutsettes det at denne tidsressursen inkluderer tid brukt til informasjon, personlig tid (tannlege o l) etc. På bakgrunn av de data som ble samlet inn i forbindelse med evalueringsarbeidet, har det ikke vært mulig å lage en sammenliknbar oversikt over antall årsverk som det er avtalt at lærerpersonalet kan bruke til administrasjon. Forskerne i NFRs prosjekt greide derfor ikke å teste hypotesen om at en liten administrativ stab kompenseres ved stor deltakelse av det faglige personalet i administrativt arbeid, gjennom det datamaterialet som forelå.

- Ad høyskolenes fagprofil

En annen forklaringsfaktor på forskjeller mellom administrasjonens størrelse ved de ulike høyskolene er høyskolenes ulike fagprofil. Høyskoler som gir profesjonsutdanning med krav til praksis har, kostnader til administrasjon av praksisundervisning som andre høyskoler ikke har. Det vises i den forbindelse til Høyskolen i Oslo, som har 14 ulike profesjonsstudier med krav til praksisundervisning. Høyskolen i Oslo har beregnet at 19 administrative årsverk brukes til dette. Ved innhenting av data i forbindelse med evalueringsarbeidet ble det bedt om opplysninger om administrative årsverk brukt til praksis. I den grad høyskolene rapporterte inn data, tydet tallene på at Høyskolen i Oslo bruker mer tid til slik administrasjon enn andre høyskoler, men tallmaterialet er ikke helt sammenliknbart, da enkelte høyskoler også bruker faglig personale i administrasjon av praksisundervisningen.

- Ad høyskolenes størrelse og grad av geografisk samlokalisering

Ut fra det datamaterialet som ble samlet inn i forbindelse med rapporten fra NFR, er det ikke grunnlag for å hevde at store og samlokaliserte høyskoler har mindre administrative utgifter enn små og desentraliserte høyskoler. Det er en rekke

eksempler på små høgschooler med liten administrasjon, og motsatt. Det er også en rekke eksempler på samlokaliserte høgschooler som har en stor administrasjon, mens høgschooler som har spredte avdelinger, har en liten administrasjon.

- Ad bevisst politikk, tilfeldigheter og tradisjon

Administrasjonens størrelse er ikke bare et spørsmål om hensiktsmessig organisering og effektivitet, men også et spørsmål om kvalitet og omfang på de administrative tjenestene, både i forhold til interne og eksterne krav og behov. Noen høgschooler har bevisst valgt å ha en minst mulig administrasjon, mens andre synes å ha lagt større vekt på kvalitet og omfang på administrative oppgaver. For de fleste høgschooler er størrelsen på administrasjonen i stor grad et resultat av bemanningssituasjonen ved de tidligere regionale høgschoolene.

6.4 FELLESADMINISTRASJONENS OG AVDELINGSADMINISTRASJONENS STØRRELSE

KUF la i forbindelse med høgschoolereformen en rekke føringer for hvordan administrasjonen i det nye høgschoolsystemet skulle bygges opp. Det administrative apparatet ble forutsatt å skulle utgjøre en samlet enhet, der avdelingsadministrasjonen skulle være en del av hele institusjonens administrasjon. Oppgaver og personale skulle sees under ett. Samtidig ble det understreket fra departementet at administrasjonen måtte være sterk nok og kompetent nok til å utøve økt ansvar og møte nye krav. Departementet åpnet for differensierte løsninger når det gjaldt arbeidsfordeling og dimensjonering av de ulike avdelingsadministrasjonene i forhold til sentraladministrasjonen.

Det er store forskjeller mellom høgschoolene i måten administrasjonen er bygd opp på. Noen høgschooler har en liten fellesadministrasjon, mens andre høgschooler har samlet de fleste av de administrative ressursene i fellesadministrasjonen. Disse forskjellene skyldes til dels variasjon i størrelse og grad av geografisk samlokalisering.

Tabell 6.2 viser en oversikt over størrelsen på sentraladministrasjonen i prosent av total administrasjon i 1996:

Tabell 6.2: Sentraladministrasjonen i % av total administrasjon 1996

Høgskole	Sentraladministrasjon i % av total administrasjon
Agder	66
Akershus	44
Bergen	43
Bodø	56
Buskerud	40
Finnmark	66
Gjøvik	63
Harstad	80
Hedmark	38
Lillehammer	76
Molde	79
Narvik	47
Nesna	82
Nord-Trøndelag	37
Oslo	36
Samisk høgskole	100
Sogn og Fjordane	44
Stavanger	51
Stord/Haugesund	58
Sør-Trøndelag	26
Telemark	37
Tromsø	40
Vestfold	54
Volda	75
Østfold	31
Ålesund	68
Gjennomsnitt	49

Kilde: Norges forskningsråd. Arbeidsnotatserie nr 1 «Evaluerings av høgskolereformen» 1997

I gjennomsnitt utgjør sentraladministrasjonen 49 pst av den totale administrasjonen. Tallene varierer fra 100 pst ved Samisk høgskole til 26 pst ved Høgskolen i Sør-Trøndelag. Underveisrapporten fra NFR viser at mens ca tre fjerdedeler av det administrative personalet er ansatt i sentraladministrasjonen ved de geografisk samlokaliserte høgskolene i Harstad, Lillehammer, Molde, Nesna og Volda, gjelder dette for bare en fjerdedel av personalet ved Høgskolen i Sør-Trøndelag og omtrent en tredjedel ved høgskolene i Oslo, Telemark og Østfold. De to sistnevnte høgskolene er høgskoler med relativt stor avstand mellom avdelingene og som derfor normalt krever en viss størrelse på avdelingsadministrasjonene, mens Høgskolen i Oslo har relativt store avdelingsadministrasjoner sammenliknet med andre høgskoler hvor storparten av virksomheten er samlokalisert.

6.5 ADMINISTRATIV KOMPETANSE

For å kunne håndtere økte forvaltningsoppgaver som er overført fra departementet, ble det lagt føringer på høyskolene om å bygge opp en profesjonell administrasjon med høy kompetanse. Det vises til St prp nr 1 (1994-95), der det står:

«Økt myndighet medfører også større ansvar for god kvalitet i saksbehandling og beslutningsprosess. Departementet forutsetter at institusjonene opparbeider en administrativ kapasitet og kompetanse som muliggjør slik overføring av oppgaver.»

En måte å måle kompetansen i høyskolenes administrasjon på er å se på fordelingen av administrativt personale på ulike stillingsgrupper. Dette er blitt gjort i underveisrapporten fra NFR, og følgende resultat framkom:

Tabell 6.3: Prosentvis fordelingen av det administrative personalets kompetanse på ulike stillingsgrupper pr 1.1.1996

Høgskole	Adm ledere	Saksbe- handlere	Kontor- stillinger	Sum
Agder	12	48	40	100
Akershus	17	48	35	100
Bergen	14	50	36	100
Bodø	18	57	25	100
Buskerud	25	44	30	99
Finnmark	17	40	43	100
Gjøvik	33	33	33	99
Harstad	25	40	35	100
Hedmark	22	56	23	101
Lillehammer	30	44	26	100
Molde	26	30	45	101
Narvik	32	37	32	101
Nesna	18	48	33	99
Nord-Trøndelag	22	36	42	100
Oslo	21	49	30	100
Samisk høgskole	15	46	38	99
Sogn og Fjordane	24	51	24	99
Stavanger	19	41	40	100
Stord/Haugesund	22	34	44	100
Sør-Trøndelag	11	42	47	100
Telemark	22	48	30	100
Tromsø	35	40	24	99
Vestfold	22	44	34	101
Volda	22	52	26	100
Østfold	19	33	48	100
Ålesund	21	42	36	99
Gjennomsnitt	19	48	33	100

Kilde: Norges forskningsråd. Arbeidsnotatserie nr 1 «Evaluerings av høgskolereformen» 1997

I gjennomsnitt utgjorde de administrative lederne 19 pst, saksbehandlerne 48 pst og kontorstillingene 33 pst. Det er til dels store forskjeller høgskolene imellom med hensyn til det administrative personalets sammensetning. Andelen administrative ledere varierer mellom 11 pst ved Høgskolen i Sør-Trøndelag og 35 pst ved Høgskolen i Tromsø; andelen saksbehandlere varierer mellom 30 pst ved Høgskolen i Molde og 57 pst ved Høgskolen i Bodø, og andelen kontorstillinger varierer mellom 23 pst ved Høgskolen i Hedmark og 48 pst ved Høgskolen i Østfold.

Til sammenlikning var 18 pst av det administrative personalet ved universitetene ledere i 1995, 44 pst var saksbehandlere, og 38 pst var kontorphersonale (Gornitzka, Kyvik og Larsen 1996).

Rapporten fra NFR konkluderer med at sett i forhold til fordelingen av det administrative personalet på stillingskategorier har høgskolene således en administrasjon med minst samme formelle kompetansenivå som universitetene. Det trekkes likevel fram at det kan tenkes at realkompetansen til det administrative personalet ved høgskolene på visse felt er lavere enn ved universitetene på grunn av kortere erfaring med arbeidsoppgavene i det nye høgskolesystemet.

6.6 UTVIKLINGEN I ADMINISTRASJONENES STØRRELSE ETTER 1. AUGUST 1994

Når det gjelder spørsmålet om utviklingen av administrasjonene etter 1994, har utvalget benyttet seg av HiO-rapport 1997 nr 2, som tar for seg administrasjonen ved Høgskolen i Oslo, for å kunne si noe om tilpasning over tid ved en enkelt høgskole. I rapporten er det oppgitt tall som viser hvordan størrelsen på administrasjonen ved HiO har utviklet seg etter reformen sammenliknet med utviklingen av ansatte i faglige stillinger og utviklingen i studenttallet.

Tabell 6.4: Utviklingen i administrative og faglige stillinger, samt studenttall ved Høgskolen i Oslo fra 1994 til 1997¹⁾

	1.1.1994 ²⁾	1.1.1995	1.1.1996	1.1.1997
Administrative stillinger ³⁾	175	182	207	215
Faglige stillinger ⁴⁾	570	585	565	580
Totalt antall stillinger	818	845	856	880
Studenter heltidsekvivalenter	7025	7296	7542	7819
Forholdstall mellom faglige og administrative stillinger	3,3	3,2	2,7	2,7
Administrative stillinger i % av totalt antall stillinger	21	22	24	24
Antall studenter pr adm still	40	40	36	36

¹⁾ Ekskl. Musikkonservatoriet

²⁾ 1994-tall er omtrentlige

³⁾ Ekskl IT, bibliotek og drift

⁴⁾ Inkl oppdragsstillinger

Kilde: Høgskolen i Oslo, HiO-rapport 1997 nr 2

Tabellen viser at administrasjonen ved Høgskolen i Oslo i årene etter reformen har vokst relativt mer enn både veksten i faglig personale og veksten i studenttallet. En tilsvarende utvikling har også funnet sted ved universitetene, jf tabell 6.5 nedenfor.

Tabell 6.5: Antall årsverk utført av faglig personale pr årsverk utført av administrativt personale, etter lærersted. 1987-95¹⁾

	1987	1989	1991	1993	1995
Univ i Oslo	3,7	3,8	3,9	3,5	3,2

Tabell 6.5: Antall årsverk utført av faglig personale pr årsverk utført av administrativt personale, etter lærersted. 1987-95¹⁾

Univ I Trondheim	3,7	4,0	4,3	3,5	3,3
Univ I Bergen	3,1	2,9	3,0	2,8	2,8
Univ I Tromsø	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
NLH	...	...	3,5	2,7	2,8
NHH	2,0	2,9	2,7	2,6	2,9

¹⁾ Disse tallene er ikke direkte sammenliknbare med de tallene som er gjengitt i tabell 6.4 pga litt andre definisjoner av administrativt personale; i tillegg er tabell 6.5 målt i stillinger mens tabell 6.5 angir årsverk

Kilde: Høgskolen i Oslo, HiO-rapport 1997 nr 2

Tabellen viser at samtlige institusjoner i tabell 6.5, med unntak av Norges handelshøgskole, har økt ressursene til administrasjon relativt til faglig personale i perioden 1987-95 (for NLH: 1991-95).

For å undersøke om de andre statlige høgskolene har hatt en tilsvarende relativ utvikling av sine administrative ressurser som Høgskolen i Oslo og de andre utdanningsinstitusjonene, har utvalget tatt utgangspunkt i de innrapporterte stillingstallene i Database for statistikk om høyere utdanning, se vedlegg 5, tabell 5.3. Utviklingen i forholdstallet mellom faglige og administrative stillinger i årene 1994 til 1997 er gjengitt i tabell 6.6.

Tabell 6.6: Forholdstall mellom faglige og administrative stillinger ved de statlige høgskolene i årene 1994 til 1997¹⁾

	1994	1995	1996	1997
Forholdstall mellom faglige og administrative stillinger	3,5	3,4	3,2	3,2

¹⁾ Enkelte institusjoner har ikke innrapportert tall til DBH i 1994 og 1995. Stillingstallene er ikke direkte sammenliknbare med tallene i tabellene 6.4 og 6.5 pga andre definisjoner av de ulike stillingskategoriene

Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), Norsk Samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Tabellen viser at forholdstallet mellom faglige og administrative stillinger har gått ned i perioden 1994 til 1997. På bakgrunn av tabell 6.6 er det grunn til å tro at de statlige høgskolene har hatt en tilsvarende relativ utvikling av sine administrative ressurser som Høgskolen i Oslo, Norges landbrukshøgskole og universitetene, ved at tallet på de administrative stillingene har vokst relativt mer enn tallet på de faglige stillingene. Noe av forklaringen skyldes statens krav til alle statsinstitusjoner når det gjelder økonomistyring, personalforvaltning og dokumentasjon av ressursbruk i forhold til oppsatte mål. Utvalget vil i den forbindelse vise til NIFU-rapport «Byråkratisering av universitetene» (NIFU 3/96). Her gis det dokumentasjon på den forskyvningen i relative stillingsandeler mellom administrasjon og vitenskapelige ansatte som har funnet sted i løpet av 1990-årene på universitetene.

KAPITTEL 7

Effektivitet og tverrsnittsanalyser**7.1 KORT OM ULIKE MÅL PÅ EFFEKTIVITET**

Effektivitet er knyttet til utnyttelsen av innsatsfaktorer/ressurser i produksjonen. Jo bedre ressursutnyttelsen er, desto mer effektiv er produksjonen. Som tidligere nevnt er noen av de viktigste «produktene» i høyskolesektoren kunnskapsnivået hos de utdannede kandidatene, forskningsresultater og publikasjoner. Innsatsfaktorer er bl a ulike typer arbeidskraft, bygninger, varer og utstyr. Produksjonen og innsatsfaktorene må sees i forhold til hverandre for at en skal kunne måle effektiviteten i høyskolene.

Effektivitet brukes i betydningen «indre» og «ytre effektivitet». Vi kan si at indre effektivitet er knyttet til om vi gjør tingene riktig, mens ytre effektivitet er knyttet til om gjør de riktige tingene. Ytre effektivitet kan derfor oversettes med formålseffektivitet. For den enkelte institusjon vil formålseffektivitet gå på om en prioriterer de riktige tingene, f eks avveiningen mellom undervisning og forskning. For sektoren som helhet er det bl a et spørsmål om å prioritere den riktige typen utdanning. Utvalget har ikke vurdert formålseffektiviteten ved høyskolene. Dette skyldes både de betydelige teoretiske og praktiske problemene med å gjennomføre en slik analyse, og at mandatet i utgangspunktet er begrenset til å analysere indre effektivitet.

7.2 MER OM INDRE EFFEKTIVITET**7.2.1 Teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet**

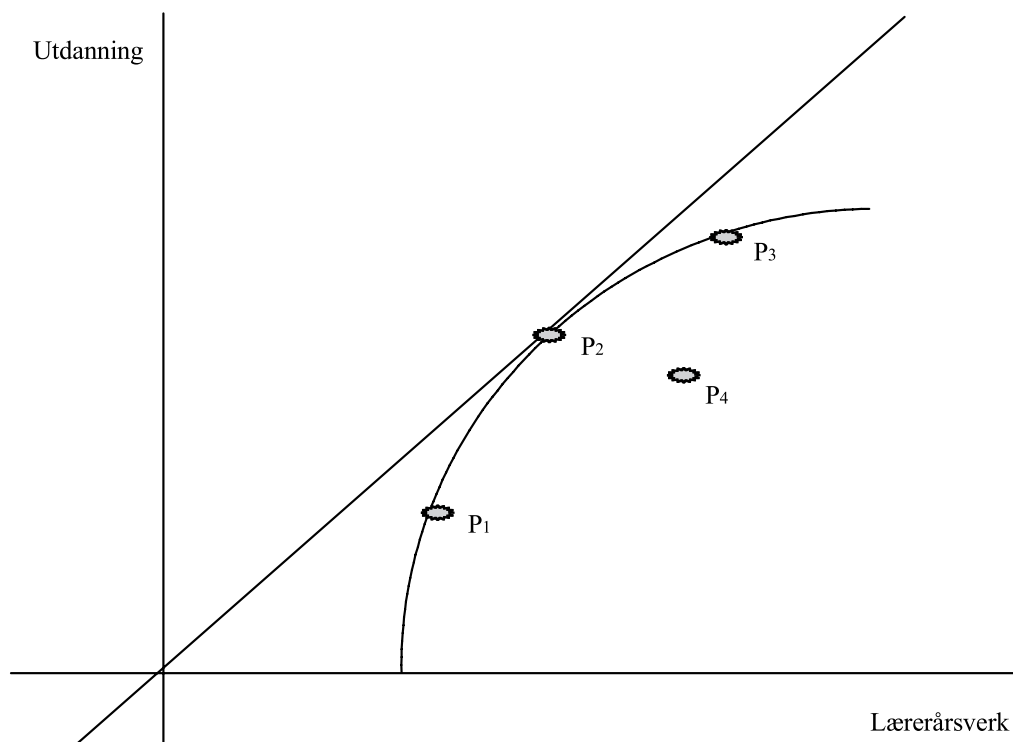
I en analyse av indre effektivitet kan det være hensiktsmessig å skille mellom de to begrepene teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet. Noe upresist kan vi si at teknisk effektivitet betyr at vi ikke sløser med ressurser. Kostnadseffektivitet betyr at en i tillegg tar hensyn til prisene på innsatsfaktorene, og velger en kombinasjon av innsatsfaktorer som gjør at kostnadene blir så lave som mulig for et gitt produksjonsnivå. Kostnadseffektivitet betyr dermed at vi ikke sløser med budsjettet. For å kunne vurdere hva som er teknisk effektiv produksjon, må vi kunne måle klart definerte kvanta av både innsatsfaktorer og produkter. Måling av kostnadseffektivitet krever i tillegg at vi har informasjon om prisene på innsatsfaktorene.

7.2.2 Skalaeffektivitet

I punkt 7.2.1 har vi drøftet effektivitet for et gitt produksjonsnivå. Et annet spørsmål er hvordan forbruket av innsatsfaktorer endrer seg når produksjonen øker, gitt at produksjonen skal være teknisk effektiv. Vi sier at vi har *stordriftsfordeler* dersom produksjonen øker prosentvis mer enn bruken av innsatsfaktorer, mens vi i motsatt fall kan snakke om *stordriftsulemp*. I noen tilfeller kan vi ha stordriftsfordeler for lave produksjonsnivåer som følge av faste innsatsfaktorer som vi ikke får utnyttet fullt ut når produksjonen er lav. For høye produksjonsnivåer kan imidlertid bruken av innsatsfaktorer stige prosentvis mer enn produksjonen. En høyskole som produserer på det nivået der forholdet mellom produksjon og innsatsfaktorer er størst mulig, sier vi er *skalaeffektiv*. I forbindelse med høyskolereformen kan det være naturlig å tenke på eventuelle stordrifts- eller skalafordeler i tilknytning til å slå sammen ulike høyskoler.

Skalaef-

ektivitet er illustrert i figur 7.1. Figuren viser produksjon av en vare (f eks utdanning målt i antall vektall) ved hjelp av én innsatsfaktor (f eks lærerårsverk). Produksjon langs kurven A er teknisk effektiv, og de tre punktene P1, P2 og P3 illustrerer dermed alle teknisk effektiv produksjon¹². Produksjonen av vektall pr lærerårsverk er imidlertid høyest i punktet P2, og dette punktet illustrerer dermed skalaeffektiv produksjon. I de to punktene P1 og P3 er produksjonen hhv for lav og for høy til å være skalaeffektiv. I tillegg har vi tegnet inn punktet P4 som ligger under kurven A, og dermed illustrerer et punkt der produksjonen ikke er teknisk effektiv.



Figur 7.1 Skalaeffektivitet. Prinsippskisse

Gevinster ved å slå sammen virksomheter kan deles inn i to kategorier: *Breddeog størrelse*. Et eksempel på «breddegevinst» er at en ved å slå sammen flere høyskoler til en høyskole, vil kunne ha bedre muligheter for å sette sammen nye studietilbud. En annen breddegevinst er at ulike fagmiljøer kan samarbeide og dermed bidra til et høyere faglig nivå. «Størrelsesgevinsten» kan illustreres ved at én stor høyskole kan være mer effektiv enn en liten fordi fellesfunksjonene ved den store høyskolen kan betjene mange studenter og ansatte, og en får dermed en lavere kostnad pr enhet. Eksempler på slike fellesfunksjoner kan være systemer for regnskap, lønn og studentregistrering. Disse kan være felles for en stor høyskole, og en kan dermed spare ressurser i forhold til en situasjon med mange små høyskoler. En

12. Siden vi bare har én innsatsfaktor, må de tre punktene også være kostnadseffektive.

kan også få til bedre utnytting av felles lokaler. Bredde- og størrelsesulemper kan også forekomme. En høyskole kan bli så stor at det er vanskelig å holde oversikt over virksomheten. Det kan føre til dårligere utnyttelse av ressursene dersom en ikke klarer å organisere virksomheten på en god måte. I forbindelse med høyskole-reformen kan det også tenkes stordriftsulemper pga geografiske avstander mellom ulike avdelinger som er slått sammen uten å ha blitt samlokalisert.

7.3 METODE FOR Å ANALYSERE EFFEKTIVITET OG PRODUKTIVITET

Høyskolene produserer produktene utdanning og forskning ved hjelp av ulike typer arbeidskraft og kapitalutstyr som innsatsfaktorer. I dette kapitlet skal vi drøfte om det er mulig å sammenlikne effektiviteten i ulike høyskoler med ulikt produksjonsvolum, ulik produksjonssammensetning og ulik sammensetning av innsatsfaktorer. Kapitlet bygger på et arbeid som SNF-Oslo har utført for utvalget ved hjelp av en såkalt DEA-analyse, se SNF-rapport 14/98.

En mulig metode for å sammenlikne effektiviteten i ulike høyskoler ville være å ta utgangspunkt i et beregnet forhold mellom ett produkt og én innsatsfaktor for hver skole¹³. Med flere produkter og flere innsatsfaktorer må imidlertid de ulike forholdstallene veies sammen dersom vi skal sammenlikne den totale effektiviteten for flere skoler. Det er imidlertid ikke gitt hvilke vektorer som skal benyttes i en slik sammenveining, selv om resultatet åpenbart kan være svært følsomt for valg av vektorer. DEA er en metode der disse vektene bestemmes ut fra beste observerte praksis, gitt visse forutsetninger om produksjonsteknologien. I det følgende gjør vi kort rede for metoden. For en mer omfattende drøfting vises det til rapporten fra SNF.

Bruk av DEA-analyse krever at vi definerer produksjonssenheter, produkter og innsatsfaktorer, se nærmere omtale i "*Effektivitet og tverrsnittsanalyser*" i kapittel 7.4 om viktige forutsetninger for metoden. I SNFs analyse har en valgt å definere hver høyskoleavdeling som en produksjonssenheter, utdanning og FoU-virksomhet er produkter, og faglige årsverk, ikke-faglige årsverk, bygg og øvrige driftsutgifter er innsatsfaktorer, se nærmere omtale i "*Effektivitet og tverrsnittsanalyser*" i kapittel 7.5. DEA-analysen etablerer en norm for *beste praksis* basert på alle de dataene som foreligger. Enheter som er effektive, har pr definisjon effektivitet lik 1. Enheter som ikke tilhører beste-praksis gruppen, blir beregnet relativt til denne gruppen, og får et effektivitetstall som er mindre enn 1¹⁴.

For å etablere en norm for beste praksis må vi ta stilling til om vi skal forutsette en proporsjonal sammenheng mellom produksjon og innsatsfaktorer (konstant skala-utbytte), eller om vi kan tillate stordriftsfordeler eller -ulemper (varierende skala-utbytte). I analysen er det tatt hensyn til at det kan være stordriftsfordeler eller -ulemper i undervisning og forskning. Dette innebærer at størrelse i seg selv framstår som en mulig forklaring på hvorfor en høyskoleavdeling er relativt ressurskrevende i forhold til en annen.

En avdeling som ikke er effektiv, kan produsere like mye som den gjør nå ved bruk av mindre innsatsfaktorer. Alternativt kan den produsere mer uten å endre bruken av innsatsfaktorer. Med varierende skala-utbytte kan vi også vurdere hvordan størrelsen på avdelingen påvirker effektiviteten. Dette gir grunnlag for å definere flere effektivitetsmål, se nærmere omtale i SNF-rapporten. I dette kapitlet vil vi konsentrere oss om det innsatsfaktorbesparende målet E1, som måler ressursbruk

13. En slik framgangsmåte kalles gjerne benchmarking.

14. Beregningen skjer relativt til et såkalt syntetisk avdeling som er et vektet gjennomsnitt av beste-praksisavdelinger, jf nærmere omtale i SNF-rapporten.

ved beste praksis i forhold til observert ressursbruk (innsatsfaktorbesparende teknisk effektivitet). Dette målet indikerer dermed om en avdeling bruker mer ressurser enn nødvendig for å oppnå sitt produksjonsomfang, gitt avdelingens størrelse. I tillegg vil vi se på målet E3, som måler observert produktivitet (forhold mellom produksjon og innsatsfaktorer) i forhold til maksimal beste praksis produktivitet (brutto skalaeffektivitet). Dette målet indikerer dermed både teknisk effektivitet og om avdelingen har en optimal størrelse.

7.4 VIKTIGE FORUTSETNINGER FOR DEA-ANALYSEN

Det er viktig å være oppmerksom på at alle enheter i en DEA-analyse implisitt forutsettes å ha samme produksjonsteknologi. Dersom vi f.eks. ikke skiller mellom produktene sykepleierutdanning og økonomutdanning, vil eventuelle forskjeller mellom to avdelinger som produserer den ene eller den andre utdanningstypen, bli registrert som forskjeller i effektivitet. I SNF-rapporten er det ikke differensiert mellom produksjon av ulike typer høyskolekandidater. Dette innebærer en antakelse om at ulike typer utdanning er like ressurskrevende, noe som neppe er realistisk. En må derfor være varsom med å tolke resultatene fra analysen, spesielt når det er ulike utdanningstyper som sammenliknes. Like utdanningstyper vil imidlertid i større grad være sammenliknbare, selv om det kan være problemer knyttet til datakvalitet, se bl.a. omtalen av FoU i "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.5.

SNF har heller ikke inkludert mål for *kvalitet* i analysen, f.eks. i form av karakterer på uteksaminerte kandidater. I en mer uttømmende analyse kunne en f.eks. tenke seg å benytte karakterer til å beregne hver avdelings forventede effekt på kandidatens kunnskapsøkning. Denne effekten kunne betraktes som en kvalitetsindikator. I en slik analyse måtte en korrigere for kandidatens karakterer fra tidligere skoler (lavere skolenivåer) og for familiebakgrunn og andre karakteristika. Hver avdelings gjennomsnittlige bidrag kunne i neste omgang inngå i effektivitetsberegningene som et uttrykk for kvalitet. Denne typen analyser er gjort i Bonesrønning og Rattsø (1994) på videregående skoler i Sør-Trøndelag og Nordland¹⁵. SNF har imidlertid ikke hatt tilgang til så omfattende data, og har heller ikke hatt tilstrekkelig gode data for karakterer på uteksaminerte kandidater ved høyskolene til å utføre enklere analyser.

Mangelen på kvalitetsmål skaper problemer for tolking og bruk av analysen. Eventuelle avdelinger som har lav ressursbruk, men også lav undervisningskvalitet, vil fremstå som effektive i DEA-analysen så lenge studentene består eksamen. Hvis høyskolene har redusert ressursbruken på bekostning av studiekvalitet, vil dette derfor ikke nødvendigvis fanges opp i DEA-analysen. Slike tiltak kan f.eks. bestå i å la undervisningen i enkelte fag foregå i svært store grupper med små muligheter for toveis kommunikasjon mellom lærer og student.

7.5 INNSAMLING AV DATA OG DATAKVALITET

7.5.1 Innsamling av data og valg av variable

For å finne data på avdelingsnivå har SNF i samråd med utvalget sendt ut spørreskjema til samtlige 26 statlige høyskoler. I utgangspunktet ønsket utvalget data for

15. Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1994): «Efficiency Variation Among the Norwegian High Schools: Consequences of Equalization Policy». *Economics of Education Review*, 13, 4, 289-304.

hele perioden 1992-97 for å kunne studere effekten av sammenslåingen over tid. Det har imidlertid bare vist seg mulig å få data for perioden 1994-96.

Som omtalt i "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.3 er det benyttet to produkter og fire innsatsfaktorer i analysen. Produktet *utdanning* er definert som antall ferdig uteksaminerte kandidater multiplisert med antall vekttall den bestemte utdanningen er normert til. Et ettårs studium er normert til 20 vekttall. Denne produktdefinisjonen medfører at en student som f.eks. gjennomfører et treårig studium, ikke gir utslag i avdelingens samlede produksjon før det året studiet er fullført. Bruken av innsatsfaktorer vil imidlertid bli registrert helt fra studiet påbegynnes. Dette bidrar til å redusere effektiviteten slik den måles i analysen for de avdelingene som har størst økning i antall studenter.

Produktet *FoU* er definert som summen av produserte artikler i vitenskapelige tidsskrifter, lærebøker og faglige bøker og kapitler i slike bøker. Arbeidsnotater, kompendier, konferansebidrag m.m. inngår ikke i FoU-variabelen. Utover dette er det ikke foretatt noen kvalitetsmessig vektning av ulike typer publikasjoner. Som omtalt i "[Forskning og utvikling i høyskolesektoren](#)" i kapittel 5 kan det imidlertid reises tvil om datakvaliteten når det gjelder FoU.

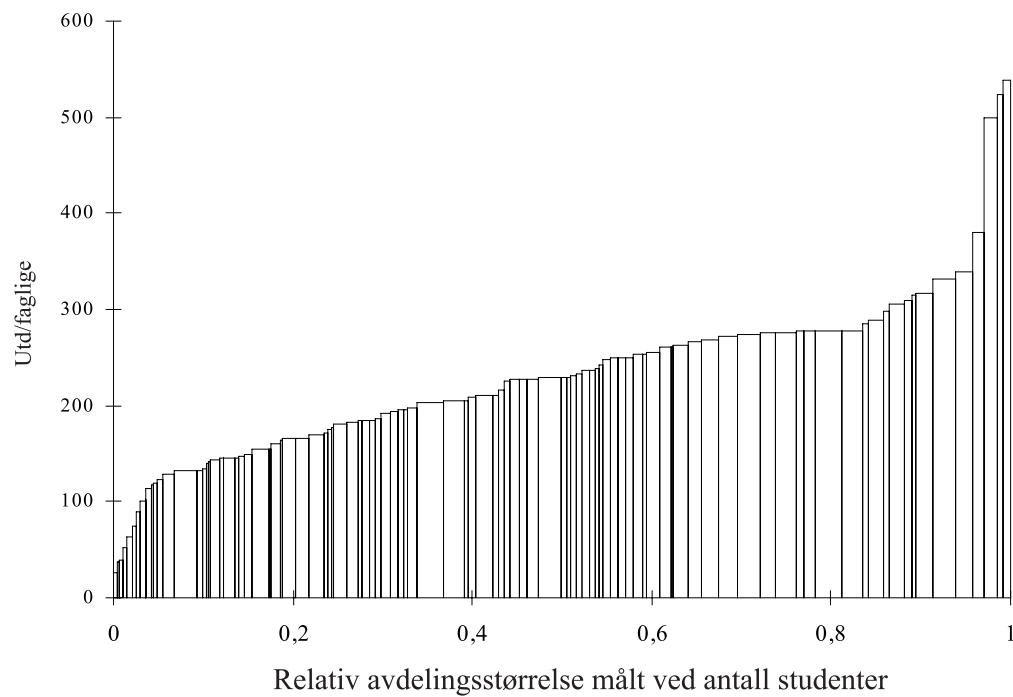
Innsatsfaktoren *faglige årsverk* er definert som antall faglige årsverk som er direkte knyttet opp mot produksjonen av kandidater og FoU. Oppdragsansatte, personale i bistillinger og timelærere regnes også med som faglige årsverk i SNFs analyse. Dette skiller seg fra forutsetningene som er benyttet i "[Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren \(1992-97\)](#)" i kapittel 3. Innsatsfaktoren *ikke-faglige årsverk* er alle andre årsverk i høyskolene, slik som teknisk og administrativt personale.

Innsatsfaktoren *bygninger* er definert som antall kvadratmeter bygningsmasse den enkelte avdeling disponerer. Det er ikke mulig å finne et godt volummål for innsatsfaktorer eksklusive arbeidskraft og bygg, og innsatsfaktoren *drift* er dermed definert som driftsutgifter minus lønnsutgifter. Dette er dermed en heterogen innsatsfaktor som bl.a. omfatter ulike typer utstyr.

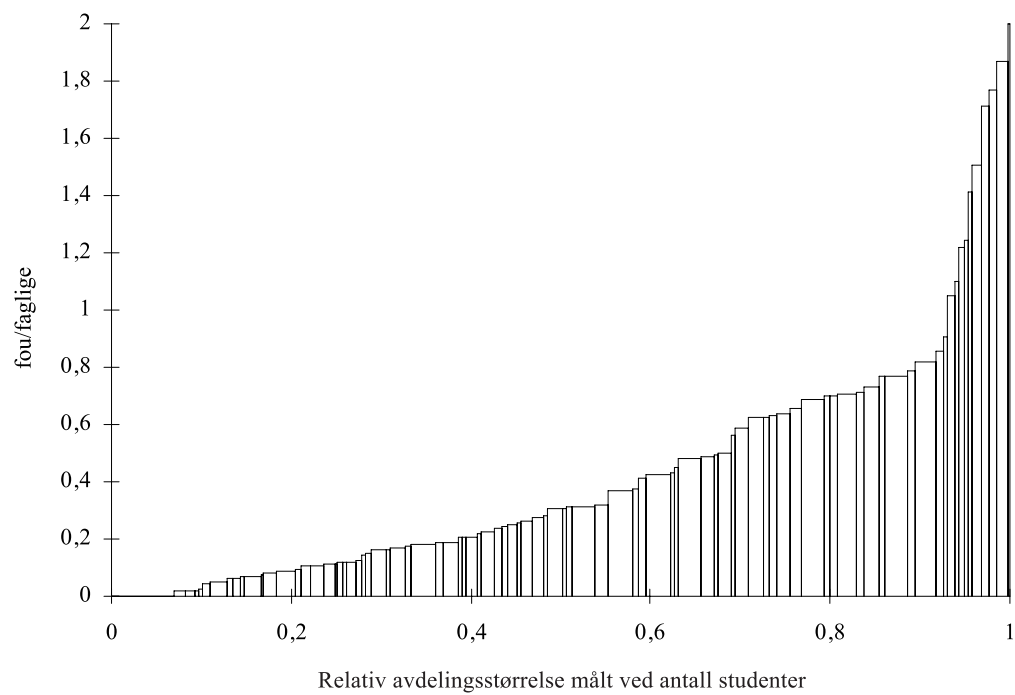
7.5.2 Datakvalitet og spredning av data

DEA-analysen er sårbar for datafeil for de mest effektive enhetene. Det kan derfor være nyttig å rangere avdelingene etter stigende verdi på ulike forholdstall, både for å vise den totale variasjonen i fordelingen, formen på fordelingen, hvor store og små enheter er lokalisert, og om noen av observasjonene kan karakteriseres som ekstreme. Omtalen er knyttet til data fra 1996, der datakvaliteten antas å være best.

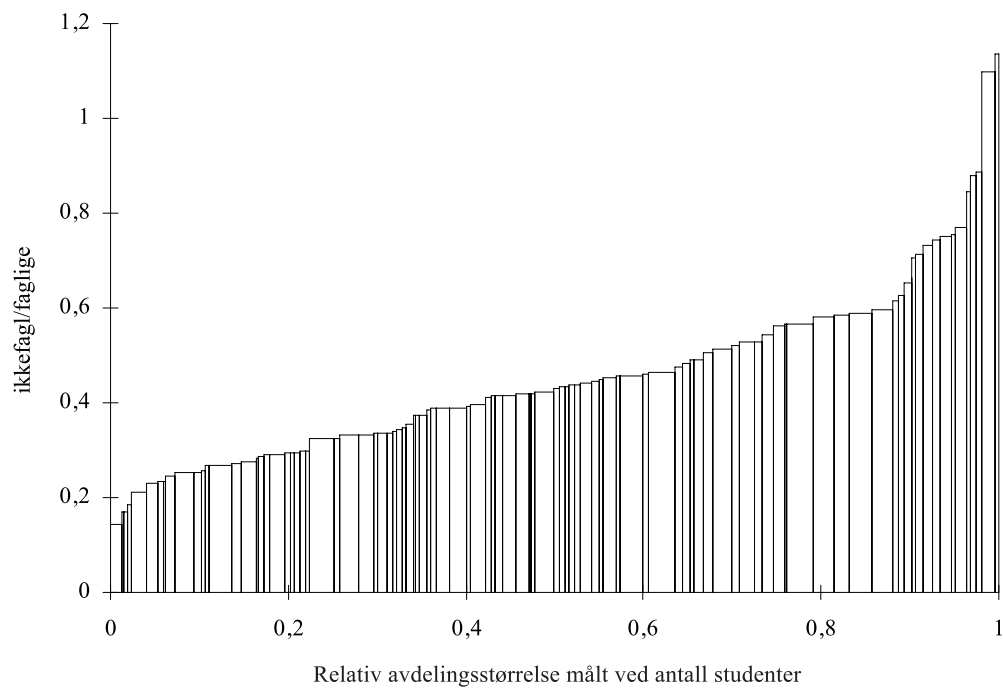
SNF-rapporten har konsentrert seg om i alt fire forholdstall. Disse forholdstallene er illustrert i figur 7.2 til 7.5. Vekttallsproduksjonen pr. faglig ansatt varierer fra 25 til 538, med en median på 228 (fig. 7.2). En liten hale av avdelinger som representerer 5 pst. av studentene, har ekstremt lav produktivitet, mens om lag 5 pst. er avdelinger med ekstremt høy produktivitet. Inspeksjon av dataene gir ifølge SNF ikke noen grunn til å tvile på de opplysningene som er gitt.



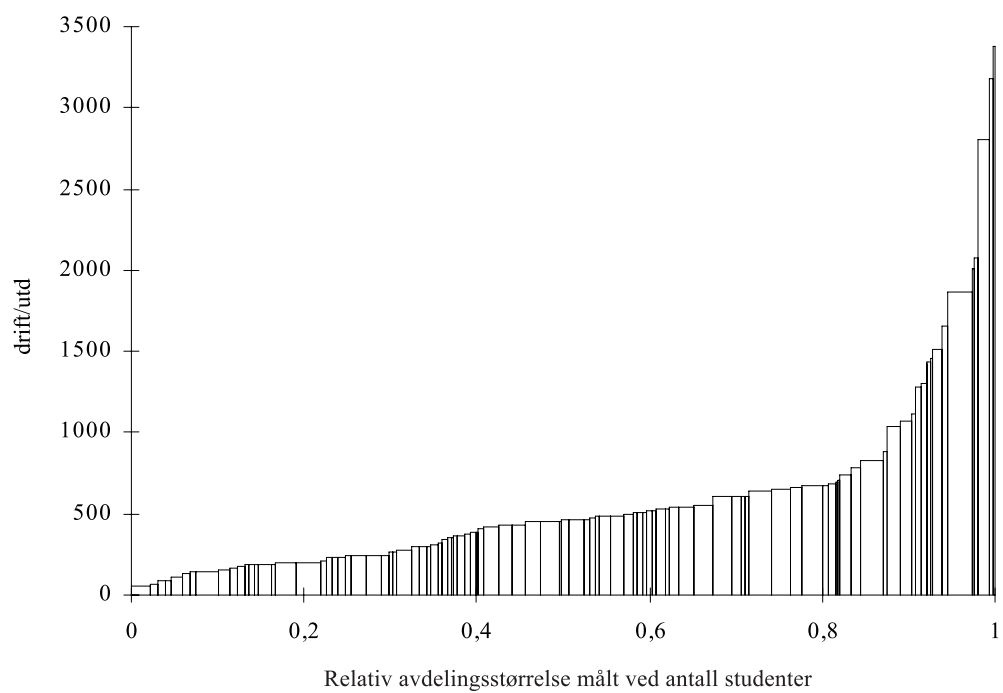
Figur 7.2 Avlagte vekttall pr faglig ansatt. 1996



Figur 7.3 FoU pr faglig ansatt 1996



Figur 7.4 Ikke-faglige ansatte pr faglige ansatte 1996



Figur 7.5 Driftsutgifter pr avlagte vekttall 1996

Kilde: SNF

Det er større spredning i FoU pr faglig ansatt enn det er i vekttallsproduksjon (fig 7.3). Avdelinger som representerer 6 pst av studentene, har ingen FoU-produksjon, mens en gruppe avdelinger som representerer 7 pst av studentene, har ekstremt høy FoU-produksjon. Disse enhetene er gjennomgående små, noe som ikke er overraskende dersom små avdelinger har en tendens til større varians i FoU-aktivitet. Ut fra dataene er det vanskelig å fastslå om høy FoU-produksjon går på bekostning av høy vekttallsproduksjon.

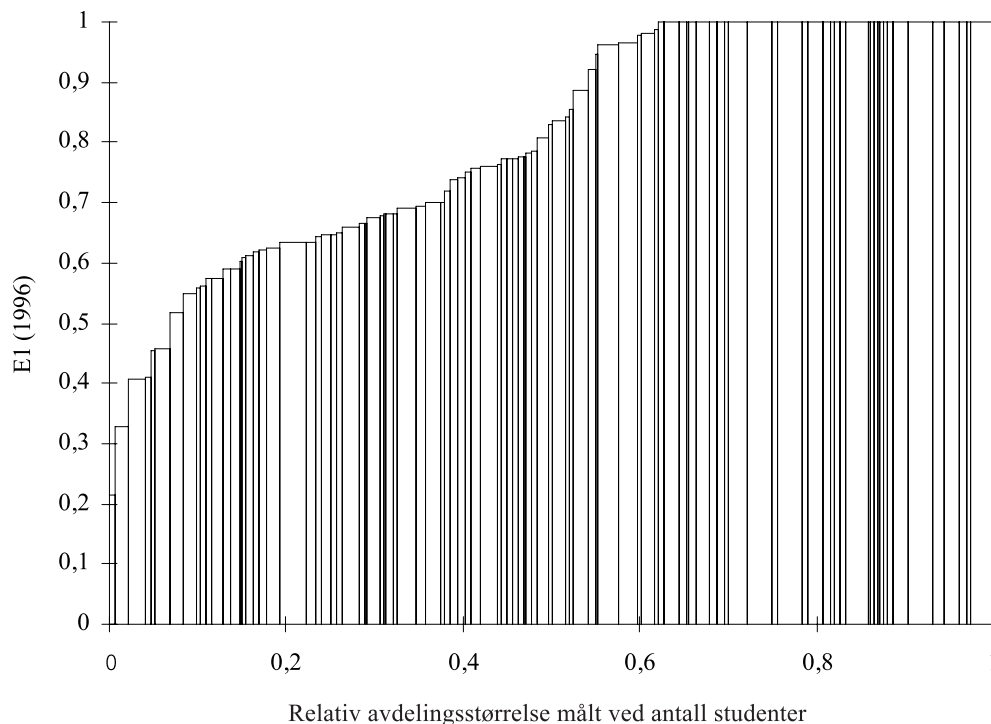
Den store spredningen i FoU-produksjon gjør at en kan stille spørsmål ved kvaliteten på enkelte av de innrapporterte resultatene. SNF har derfor også utført en DEA-analyse med utdanning som eneste produkt, se omtale i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.6.3.

Forholdet mellom faglige og ikke-faglige ansatte viser en forholdsvis jevn spredning uten spesielt mønster når det gjelder størrelse på avdelingen (fig 7.4). Dette kan i noen grad skyldes at ansatte i fellesadministrasjon er fordelt av SNF etter antall studenter i hver avdeling. Forholdet mellom innsatsfaktoren drift og antall vekttall varierer imidlertid betydelig (fig 7.5). En liten avdeling har svært høye driftsutgifter pr vekttall. En slik lite effektiv enhet vil imidlertid ikke påvirke den effektive fronten, og vil dermed ha liten betydning for resultatene fra den samlede DEA-analysen.

7.6 RESULTATER FRA DEA-ANALYSEN

7.6.1 Teknisk effektivitet

Vi starter med å se på E1-målet, som viser hvor stor andel av de faktisk forbrukte ressursene en avdeling ville benytte dersom den var teknisk effektiv. Resultatene er illustrert i figur 7.6. Den loddrette aksen måler effektiviteten. Langs den vannrette aksen ligger avdelingene bortover, og bredden på hver søyle representerer størrelsen på hver avdeling målt ved registrert antall studenter. Avdelingene er ordnet etter stigende effektivitetstall.



Figur 7.6 Effektivitetsfordeling for E1 -målet 1996

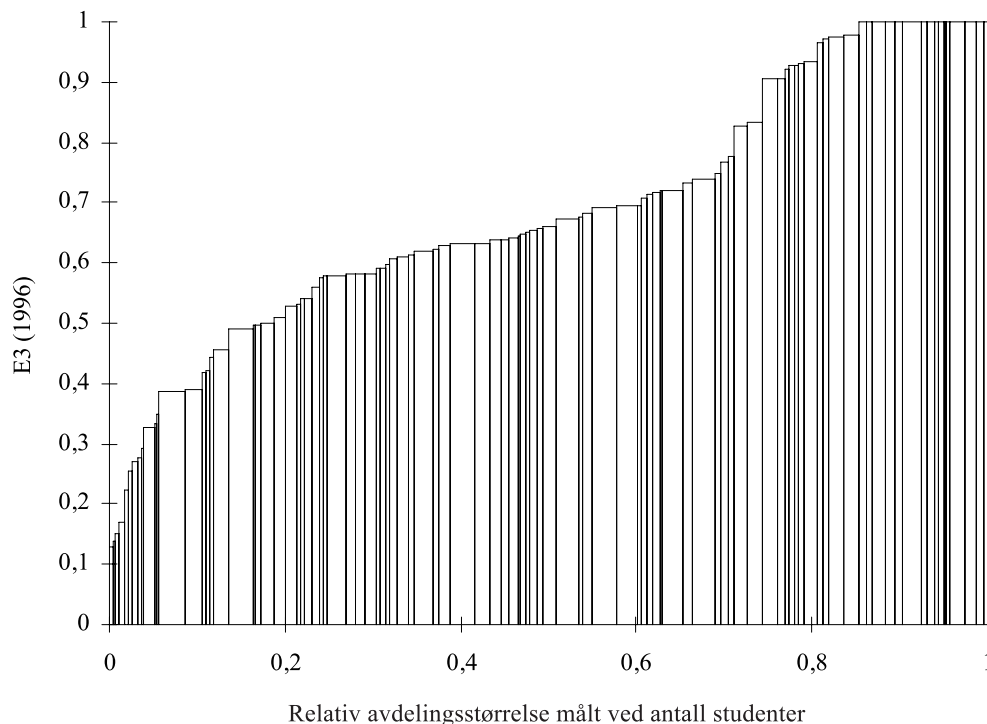
Kilde: SNF

Av de 99 avdelingene er det 33 som er 100 pst effektive (dvs $E1 = 1$). Disse avdelingene omfatter om lag 37 pst av antall registrerte studenter. Beste praksis omfatter både små og store avdelinger. I den andre enden av skalaen er de minst effektive avdelingene, som i hovedsak består av store og mellomstore avdelinger. Variasjonsbredden er ganske stor, og den minste effektive avdelingen har et E1-mål på 0,21. Denne avdelingen kan altså ifølge DEA-analysen klare seg med 21 pst av de ressursene den faktisk bruker, og likevel opprettholde samme produksjon. Resultatet er imidlertid avhengig av at forutsetningene for analysen faktisk holder, se bl a omtalen i "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.4.

Den samlede innsparingen hvis alle avdelinger blir 100 pst effektive, kan anslås ved å se på differanse i areal mellom nivået 1 på den vertikale akse og den faktiske effektivitetsfordelingen. Det samlede innsparingspotensialet er om lag 23 pst av nåværende ressursbruk.

7.6.2 Skalaeffektivitet

I figur 7.7 benyttes effektivitetsmålet E3, som illustrerer både skalaeffektivitet og teknisk effektivitet. De effektive avdelingene etter E3-målet må være en undergruppe av de avdelingene som var effektive etter E1-målet. De effektive avdelingene representerer nå om lag 15 pst av studentene. Disse avdelingene er i hovedsak mellomstore, mens både små og store avdelinger har skalaulemp.



Figur 7.7 Effektivitetsfordeling for E3-målet 1996

Kilde: SNF

Spredningen ved bruk av effektivitetsmålet E3 er ganske stor, fra 0,13 til 1. Blant de minst effektive enhetene ($E3 < 0,5$) finner vi både små og store avdelinger, som i alt representerer nesten 20 pst av studentene.

7.6.3 Utdanning som eneste produkt

Det kan være enkelte problemer knyttet til datakvaliteten på FoU-variablen, se nærmere omtale i "*Forskning og utvikling i høyskolesektoren*" i kapittel 5. Et problem er bl a hvordan kompendier, konferanseinnlegg o l oppfattes i forhold til forskning. Det er derfor interessant å vurdere hvor avhengige resultatene er av FoU-variablen. Dette kan gjøres ved å benytte utdanning som eneste produkt.

Med en variabel mindre må effektivitetsmålet (E1) gå ned eller forbli det samme. SNF har testet om gjennomsnittet er signifikant endret, identifisert avdelingene med størst endring og testet om rangeringen av avdelinger endres signifikant. Gjennomsnittlig reduksjon av FoU-tallene er 0,04, noe som ikke gir en signifikant endring. Videre beholder 60 av 99 avdelinger samme effektivitetstall. En test av rangering gir en rangkorrelasjon på 0,84 med og uten FoU ¹⁶.

Det er av spesiell interesse om avdelinger som er effektive med FoU, ikke er det når denne variablen sløyfes. Av de 33 effektive er det sju som er ineffektive når FoU-variablen ikke er med. Av disse er det imidlertid tre som ikke påvirker effek-

16. Rangkorrelasjonen vil være et tall mellom -1 og 1. Tall nær 1 indikerer at enheter som har relativt sett høye effektivitetstall med FoU vil tendere til å ha relativt sett høye effektivitetstall uten FoU.

tivitetsmålet for andre avdelinger, og én som bare er referanseenhet for én annen avdeling¹⁷.

Av de 39 enhetene som får lavere effektivitetstall, har 20 endringer under 0,05. Fire enheter har spesielt store endringer, fra 0,3 til 0,67. De to avdelingene med størst endringer har ifølge kontroll fra SNF rapportert hhv. konferanseinnlegg og kompendier som FoU, men ingen av disse avdelingene påvirker effektivitetsmålet for andre avdelinger. De to neste avdelingene, rangert etter endringer, har rapportert FoU-resultater som ifølge SNF virker tilforlatelige. Den ene av disse påvirker heller ikke effektivitetsmålet for andre avdelinger. Samlet sett synes det derfor som om problemene med datakvaliteten for FoU-variablen har liten virkning for hovedresultatene fra analysen, selv om resultatene for enkelte avdelinger blir påvirket når FoU-variablen sløyfes.

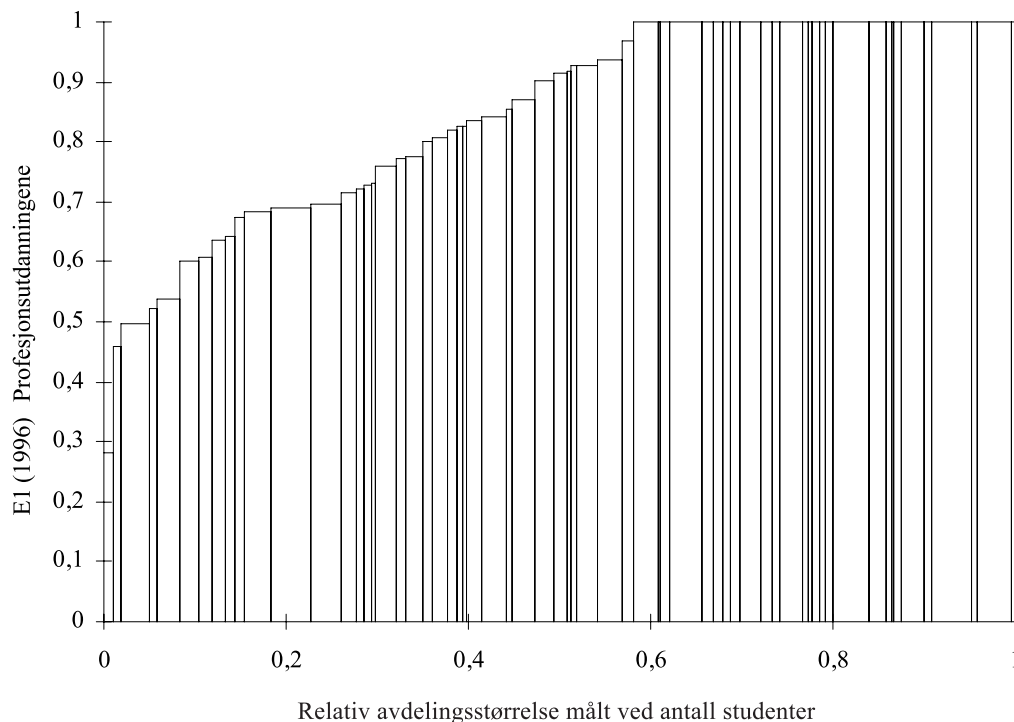
7.6.4 Profesjonsstudier

Helse- og sosialfaglig utdanning, lærerutdanning og ingeniørutdanning regnes normalt som profesjonsstudier. Av de 33 effektive avdelingene er det 14 som er profesjonsstudier, og av disse er det bare fire som også er skalaeffektive. (Fordelingen mellom profesjonsstudier og andre studietyper blir ikke helt entydig, bl.a. fordi enkelte avdelinger kan tilby studier innen begge kategorier.) Dette kan gjenspeile forskjeller mellom profesjonsstudier og øvrige studier som ikke er spesifisert i DEA-analysen, og som derfor henføres til manglende teknisk effektivitet eller manglende skalaeffektivitet, se omtale i "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.4. SNF har derfor gjennomført en analyse som bare omfatter profesjonsstudiene. (Det vil ikke gi mening å gjennomføre tilsvarende analyse for de teoretiske avdelingene da antallet er for lite.)

Resultatene fra SNFs analyse er gjengitt i figur 7.8 med E1 som effektivitetsmål.

14 profesjonsavdelinger er nå blitt 100 pst teknisk effektive i tillegg til de 14 som var effektive i det totale materialet. Selv om de enkelte effektivitetstallene er blitt noe høyere, er strukturen noenlunde den samme. Effektive avdelinger representerer noe over 40 pst av avdelingene. Et typisk trekk er at store og mellomstore avdelinger dominerer blant de ineffektive avdelingene med effektivitetstall på 0,7 og lavere. Disse avdelingene står for om lag 25 pst av studentene.

17. En avdeling som kun er sammenlikningsgrunnlag for seg selv og ikke for andre enheter, kalles en *selvevaluator*, se omtale i SNF-rapporten. Slike enheter vil automatisk bli plassert på den effektive fronten fordi det ikke finnes enheter med datakombinasjoner som gir et sammenlikningsgrunnlag.



Figur 7.8 Effektivitetsfordeling for E1-målet. Profesjonsutdanninger. 1996.

Kilde: SNF

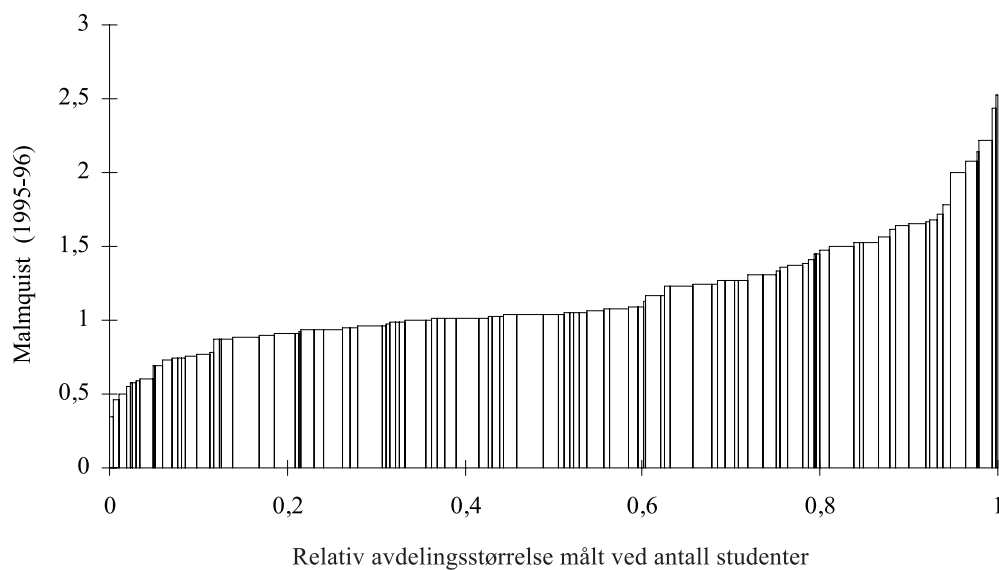
Det framgår av figuren at DEA-analysen viser ganske stor total ineffektivitet når vi bare studerer profesjonsavdelinger. I den forbindelse må det likevel understrekes at vi fortsatt forutsetter at vekttall fra ulike profesjonsstudier produseres på samme måte, slik at det ikke skilles mellom f.eks. sykepleierstudier og ingeniørstudier. På den annen side viser analysen for beregnede effektivitetstall at det også er stor forskjell i beregnet effektivitet innenfor samme type profesjonsstudium. Ulike avdelinger for lærerutdanning har f.eks. effektivitetstall som varierer mellom 0,60 og 1, mens ulike avdelinger for sykepleierutdanning har effektivitetstall som varierer mellom 0,67 og 1. Slike forskjeller kan bl.a. skyldes ulik vekst i antall studenter, se nærmere omtale i "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.5.1. Det er likevel naturlig å følge opp slike forskjeller mellom likeartede avdelinger i et videre arbeid for å øke effektiviteten i sektoren, se omtale i "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.8.

SNF har også utført en analyse av profesjonsstudiene med utdanning som eneste produkt. På samme måte som for analysen av alle avdelinger samlet (se "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7.6.3), gir dette forholdsvis liten endring i effektivitetsmålet (E1). Den gjennomsnittlige endringen i effektivitet er på 0,05, noe som er en ikke-signifikant endring. Av ialt 64 avdelinger beholder 44 samme effektivitetstall, og rangkorrelasjonen er på 0,80 med og uten FoU.

Av de 28 avdelingene som var effektive med FoU, er det åtte som er ineffektive når FoU-variablen ikke er med. Tre enheter har stor nedgang i effektivitet når FoU ikke inkluderes. Av disse er det to avdelinger som ikke påvirker effektivitetsmålet for andre avdelinger. Den tredje avdelingen påvirker imidlertid andre avdelinger, og har også feilrapportert antall forskningspublikasjoner.

7.6.5 Produktivitetsutvikling 1994-96

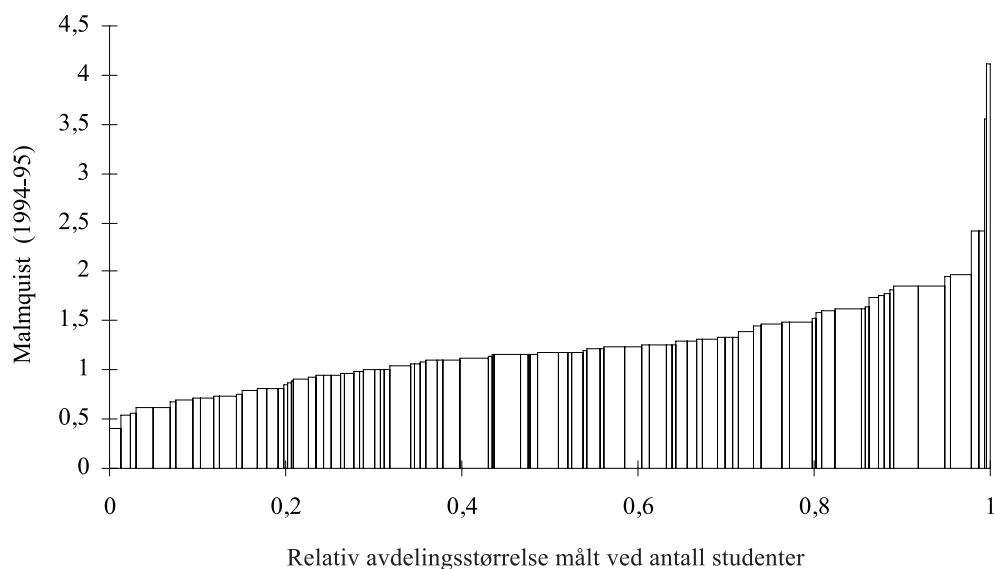
SNF har også utført en analyse av produktivitetsutviklingen fra 1994 til 1996. I analysen beregnes en såkalt Malmquist-indeks, som vurderer utvikling over tid i observert produktivitet (utvikling i indeksmål E3)¹⁸. Resultatene er illustrert i figur 7.9. Hver søyle representerer som vanlig én avdeling, mens bredden på søylen reflekterer antall heltidsstudenter i 1996. Tallene er kalibrert slik at tall mindre enn 1 betyr tilbakegang, og tall større enn 1 betyr framgang. Et tall på f eks 1,10 skal tolkes som om avdelingen har en produktivitsframgang på 10 pst, mens et tall på 0,80 representerer en tilbakegang på 20 pst.



Figur 7.9 Fordeling av beregnet effektivitet 1995-96

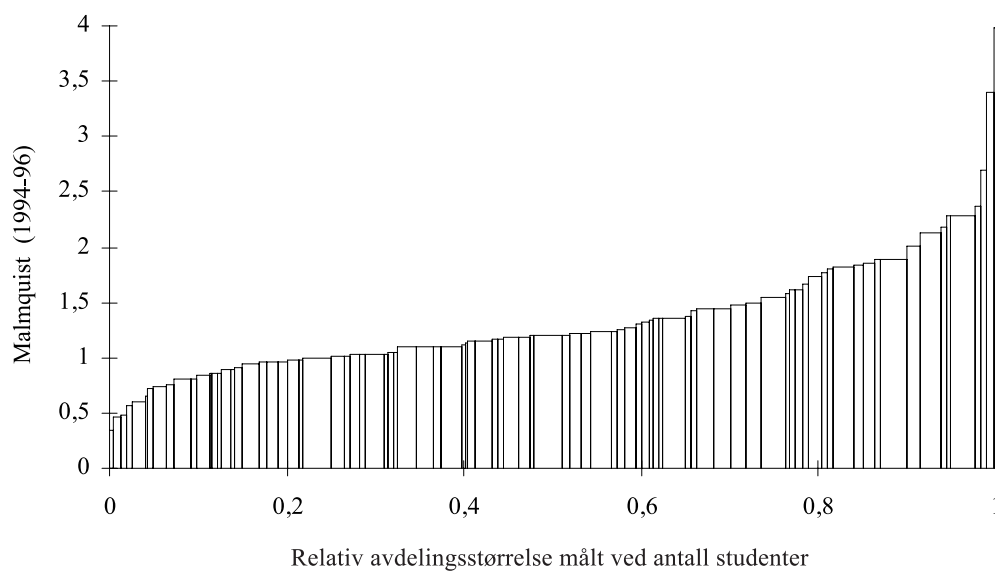
Kilde: SNF

18. Se omtale i SNF-rapporten om hvorfor det er nødvendig å benytte denne indeksen ved sammenlikninger over tid.



Figur 7.10 Fordeling av beregnet effektivitet 1994-95

Kilde: SNF



Figur 7.11 Fordeling av beregnet effektivitet 1994-96

Kilde: SNF

I fig 7.10 viser vi produktivitetsendringen fra 1994 til 1995. Avdelinger med tilbakegang representerer nesten 30 pst av studentmassen, mens avdelinger med framgang representerer om lag 70 pst. Som en hovedtendens er det store og mellomstore avdelinger som dominerer i gruppen med tilbakegang, mens små enheter dominerer

gruppen med framgang (med noen klare unntak). Nivået for framgang ligger klart over nivået for tilbakegang.

Utviklingen fra 1995 til 1996 er illustrert i fig 7.9. Avdelinger med positiv produktivitet utvikling har nå om lag 60 pst av studentene. Det er nå små avdelinger som dominerer i gruppen med tilbakegang, mens store og mellomstore enheter klart dominerer gruppen med størst framgang (med unntak av to små avdelinger helt på topp). Framgangen ligger på et klart høyere nivå enn tilbakegangen (målt i prosentpoeng).

Fig 7.11 viser utviklingen fra 1994 til 1996. Med bruk av Malmquist-indeksen blir denne utviklingen produktet av utviklingen i de to foregående panelene. Det er derfor ikke overraskende at det ikke er noen klar tendens til om store eller små avdelinger dominerer gruppene med framgang eller tilbakegang. Andelen avdelinger med framgang stiger imidlertid ytterligere, og representerer nå over 75 pst av avdelingene.

7.7 SAMMENHENGEN MELLOM BEREGNET EFFEKTIVITET OG EKSTERNE VARIABLE

En meningsfull DEA-analyse krever at antall observasjoner står i rimelig forhold til antall variable i DEA-modellen. I anvendelser av DEA-metoden er det derfor blitt mer og mer vanlig kun å la sentrale variable inngå i DEA-beregningene. Øvrige variable betegnes *eksterne variable*, og tas først inn i andre trinn ved bruk av regresjonsanalyser. SNF har benyttet fire slike eksterne variable for å forklare sammenhengen mellom effektivitetstallene.

Den første eksterne variabelen er andelen førsteamanuenser (og høyere) sett i forhold til det totale antallet faglige årsverk ved hver avdeling. Det er grunn til å tro at forskningsproduksjonen er høyere desto større andel førsteamanuenser en avdeling har. Det er også mulig at en økning i andelen førsteamanuenser bedrer undervisningskvaliteten, slik at karakterene blir bedre og jobbsannsynligheten øker. En slik direkte analyse av undervisningskvalitet har ikke vært mulig å gjennomføre med tilgjengelige data. Det er imidlertid sannsynlig at bedre undervisningskvalitet også påvirker gjennomstrømmningen av studenter, og dette vil i så fall ha en positiv virkning på effektiviteten når produktet er antall uteksaminerte kandidater.

Den andre eksterne variabelen er knyttet til valg av organiseringsform. SNF har konstruert en indeks for grad av sammenslåing ved å ta antall avdelinger ved hver enkelt høyskole i dag og dele på antall tilhørende høyskoler før reformen. Antakelsen er at en reduksjon i samlet antall avdelinger i forhold til tidligere antall høyskoler vil bedre effektiviteten som følge av bedre utnyttelse av fellesressurser m m.

SNF har også benyttet antall studieretninger ved hver avdeling som en ekstern variabel. Tankegangen er at det er ressurskrevende å opprette eller opprettholde mange studieretninger. Registering av antall studieretninger har medført enkelte definisjonsproblemer, som er nærmere omtalt i SNF-rapporten.

Den fjerde eksterne variabelen er knyttet til mulighetene for omstilling innenfor en høyskole. I de siste årene har særlig ingeniør- og realfagsutdanningene opplevd en nedgang i antall søkere. En mulig hypotese er i så fall at det er en negativ sammenheng mellom effektivitet og tilbud av ingeniørutdanning dersom en høyskole ikke har klart å redusere ressursbruken til ingeniørutdanning når antall søkere har gått ned. SNF har derfor tatt med en dummyvariabel, som måler om avdelingen tilbyr ingeniørutdanning eller er en realfags-/teknologiavdeling som utdanner ingeniører¹⁹.

Regresjonsanalysen er gjennomført ved å benytte vanlig minste kvadraters metode, se omtale i SNF-rapporten. Effektivitetsmålet E1 er en avhengig variabel, mens de fire eksterne variablene er forklaringsvariable. Resultatene er gjengitt i tabell 7.1 (1996-tall).

Tabell 7.1: Estimeringsresultater, E1 -effektivitet for 1996 som avhengig variabel

Variable:	Estimat	Std.feil	t-verdi
Antall studieretninger	- 0,0059	0,00472	- 1,248
Antall nye avdelinger/Antall gamle høgskoler	0,0066	0,03060	0,184
Dummy for ingeniørutdanning	- 0,1071	0,05148	- 2,080
Andelen førsteamanuenser	0,3464	0,10036	3,452

Antall observasjoner: 99, R-kvadrert: 0,165, F-verdi: 4,646

Kilde: SNF

Tabellen viser at bare variablene for ingeniørutdanning og andelen førsteamanuenser har forventet fortegn og er signifikante på vanlige nivåer ²⁰. Variabelen for antall studieretninger har forventet fortegn, men er ikke signifikant forskjellig fra null. Variabelen for organiseringsform (antall nye avdelinger/antall gamle høgskoler) har derimot positivt fortegn. Regresjonsmodellen predikerer derfor at effektiviteten for en gitt høyskole er høyere jo flere avdelinger høyskolen har relativt til det tilhørende antall høgskoler før reformen. Dette er ikke i tråd med en antakelse om at sammenslåing av avdelinger gir bedre ressursutnyttelse gjennom bedre bruk av fellesressurser.

Analysen forklarer samlet sett bare 16,5 pst av den samlede variasjonen i effektivitetsmålet E1 ($R^2 = 0,165$) ²¹. En tilsvarende analyse basert på data fra 1995 gir enda lavere forklaringsgrad ($R^2 = 0,091$), se omtale i SNF-rapporten. Denne analysen gir for øvrig kvalitativt samme resultater som analysen med 1996-data. Imidlertid er det bare andelen førsteamanuenser som er en signifikant forklaringsvariabel i 1995-analysen.

SNF har også analysert hvilke av variablene i DEA-analysen som har størst betydning for produktivitetsutviklingen (målt ved Malmquist-indeksen for perioden 1995-96). Analysen viser at økning i antall vektall pr faglig ansatt gir størst positivt utslag på produktivitetsutviklingen. Tilsvarende har økning i variabelen drift (driftsutgifter minus lønnsutgifter) gitt sterkest negativt bidrag til produktivitetsutviklingen.

19. En dummyvariabel er en variabel som har verdien én eller null avhengig av om et gitt kriterium er oppfylt eller ikke.

20. At en variabel er signifikant på x pst nivå, betyr at sannsynligheten for å forkaste den såkalte nullhypotesen gitt at den faktisk er riktig, er mindre enn X pst. Nullhypotesen er i denne sammenhengen at den aktuelle variabelen faktisk er lik null.

21. R^2 er et mål på forklaringsgrad, og måler summen av kvadrerte, faktiske avvik fra gjennomsnittlig effektivitet i forhold til summen av kvadrerte, predikerte avvik fra gjennomsnittlig effektivitet.

7.8 VURDERING AV DEA-ANALYSEN

I dette avsnittet vurderer utvalget hvilke konklusjoner det synes rimelig å trekke fra DEA-analysen. Utvalgets samlede vurderinger om økonomien i høyskolesektoren gjengis i *"Utvalgets vurderinger"* i kapittel 8.

DEA-analysen bygger på en forutsetning om at alle studietyper krever samme ressursinnsats, se omtale i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.4. Analysen inneholder heller ikke mål for kvaliteten på studietilbudene ved ulike høyskoleavdelinger. I tillegg er det på enkelte områder usikkert om datakvaliteten er så god som ønskelig, se særlig omtalen av produktet FoU i *"Forskning og utvikling i høyskolesektoren"* i kapittel 5. Resultatene fra DEA-analysen bør derfor etter utvalgets vurdering ikke uten videre benyttes til å trekke klare konklusjoner om effektivitet på avdelingsnivå.

Til tross for at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner på avdelingsnivå fra SNFs arbeid, mener utvalget likevel at analysen gir grunnlag for å vurdere hvilke områder som peker seg ut for nærmere arbeid. Spesielt kan det etter utvalgets oppfatning være nyttig med en mer detaljert analyse av likeartede avdelinger som fremstår med ulik effektivitet i analysen, se særlig omtalen av profesjonsstudier i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.6.4. Antallet avdelinger er for lite til å gjennomføre en statistisk analyse innenfor hver utdanningstype. Videre vil registrerte forskjeller i effektivitet kunne skyldes ulik vekst i antall studenter, se omtale i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.5.1. Dette forhindrer likevel ikke at et nærmere studium kan avdekke interessante årsakssammenhenger. Slike analyser kan i sin tur legge grunnlag for vurderinger av hvor stor ressursinnsats som er rimelig for ulike typer avdelinger. Utvalget vil imidlertid understreke at et eventuelt styringssystem basert på produksjonsmål, må følges av en tilstrekkelig god kvalitetskontroll for å unngå at lavere ressursbruk fører til uønsket kvalitetsforringelse, se bl.a. omtalen i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.4 og 4.

Profesjonsstudier fremstår i analysen som jevnt over mindre effektive enn andre høyskolestudier. Dette kan i stor grad skyldes at profesjonsstudiene faktisk krever større ressursinnsats for et gitt produksjonsnivå, og ikke at profesjonsstudiene reelt sett er mindre effektive, se drøftingen i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.4. Forskjellene er imidlertid såvidt betydelige at de bør analyseres videre, f.eks. ved å analysere ressursbruken i sammenliknbare fag. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gjennomføre en slik analyse innenfor den tiden som har vært til rådighet. Utvalget vil også understreke at høy ressursbruk kan skyldes bedre studieekvalitet. I mange profesjonsstudier er det tradisjon for undervisning i relativt små klasser, og en kan ikke se bort fra at studentene ved slike studier har et bedre undervisningstilbud enn studentene ved mindre ressurskrevende studier. Det er derfor ikke nødvendigvis ønskelig å etablere en minst mulig ressurskrevende studieform som norm, se omtalen i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.4.

Resultatene fra DEA-analysen gir ikke grunnlag for å hevde at høyskolereformen isolert sett har bidratt til økt effektivitet i sektoren. Analysen gir ikke støtte til en antakelse om at store enheter gjennomgående er mer effektive. Analysen er imidlertid basert på datamateriale fra 1995 og 1996, og dette kan være for kort tid etter reformen til at det har vært mulig å hente ut eventuelle administrative gevinster, se nærmere omtale i *"Administrasjon i høyskolesektoren"* i kapittel 6.

Utvalget finner det sannsynlig at manglende omstilling kan være en forklaring på effektivitetsforskjeller, se variabelen for ingeniørutdanning i regresjonsanalysen i *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7.7. Dette kan delvis skyldes at høyskolene har begrenset frihet til å tilpasse innsatsfaktorene optimalt både når det gjelder undervisningspersonale, administrasjon og bygg.

Det er etter utvalgets oppfatning uklart om økt kompetanse for faglige ansatte (flere førsteamanuenser eller høyere) bidrar til mer effektiv produksjon slik regresjonsanalysen antyder. Resultatene fra analysen kan bl a skyldes at andelen førsteamanuenser er høyere i økonomisk-administrative fag og som i utgangspunktet må antas å være minst kostnadskrevende.

Utvalget vil som en samlet vurdering vise til at de ulike høyskoleavdelingene fremstår med forholdsvis store effektivitetsforskjeller i DEA-analysen. Dette gjelder også når forholdsvis likeartede avdelinger sammenliknes. Som omtalt ovenfor bør imidlertid analysen etter utvalgets oppfatning ikke uten videre benyttes til å trekke klare konklusjoner om effektivitet på avdelingsnivå. Dette skyldes problemer både ved datakvalitet og produktmål, spesielt når det gjelder kvalitetsaspekter ved utdanning og FoU. Ulik vekst i antall studenter kan også ha hatt betydning for de registrerte effektivitetsforskjellene. Disse måleproblemene kan ha bidratt til de store forskjellene i effektivitet som forekommer i analysen, og kan også ha vært av betydning for rangeringen av de ulike avdelingene mht effektivitet. Analysen peker likevel mot at det kan være vesentlige effektivitetsforskjeller, og gir etter utvalgets oppfatning grunnlag for å vurdere hvordan en videre analyse kan innrettes for å avdekke de reelle effektivitetsforskjellene. Utvalget vil derfor tilrå at det på grunnlag av DEA-analysen arbeides videre med å vurdere effektiviteten i høyskolesektoren. I den forbindelse vil utvalget peke på at det bør legges vekt på å forbedre datagrunnlaget i sektoren, særlig når det gjelder mulige mål for undervisningskvalitet og resultatrapportering innen FoU.

KAPITTEL 8

Utvalgets vurderinger**8.1 INNLEDNING**

Kapittel 8 Utvalgets vurderinger er delt i syv deler. Først kommer en innledning, og deretter fire deler som behandler de fire underpunktene i mandatet. "*Utvalgets vurderinger*" i Kapittel 8.2 gir i tillegg en generell vurdering av høyskolenes økonomi.

Utvalget har først og fremst vurdert økonomien i den statlige høyskolesektoren som helhet. I noen tilfeller har utvalget likevel sett på variasjoner mellom høyskoler eller avdelinger. Det gjelder i sammenlikningen av utgift pr student i "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kapittel 3, student pr faglig årsverk og avlagte vektall pr student i "*Undervisning i høyskolesektoren*" i kapittel 4 og i effektivitetsanalysen i "*Effektivitet og tverrsnittsanalyser*" i kapittel 7.

Innledningsvis ønsker utvalget å knytte noen kommentarer til kvalitetsaspektene ved høyskolenes virksomhet. En analyse av økonomien i høyskolesektoren bør gå lenger enn å se på forhold som regnskap, studenttall osv. En slik analyse bør gi grunnlag for å vurdere hvor god ressursutnyttelsen ved høyskolene er. En må da også kartlegge hvilke resultater som høyskolenes virksomhet gir, og kvaliteten på virksomheten ved høyskolene. Dette gjelder både kvaliteten på resultatene (f.eks. kvaliteten/ferdighetene til kandidatene som utdannes og kvaliteten på FoU-publikasjoner) og forholdene som studenter og ansatte arbeider under. Dette lar seg ofte ikke kvantifisere på en god måte. For det første kan det være vanskelig å finne data som virkelig måler kvalitet. Det kan f.eks. diskuteres i hvor stor grad forskjeller i karakterer virkelig avspeiler forskjeller i kompetanse mellom studentene. Kvalitet på forskning kan ofte bare vurderes av forskere med spesialkompetanse innen feltet og det vil da være vanskelig å få til en konsistent kvalitetsmåling på tvers av ulike fagfelt. For det andre kan det være praktiske problemer forbundet med selve innsamlingen av data.

Utvalget har i sitt arbeid vurdert flere indikatorer som kunne bidratt til å beskrive kvalitet på en tilfredsstillende måte. Slike indikatorer er bl.a. endringer i praksisordninger, antall ikke godkjente praksisperioder, klassestørrelse, tilgjengelig utstyr, antall fagtilbud, antall studenter pr lærer, karakternivå og strykpersent. Det har imidlertid ikke vært praktisk mulig å hente inn data for alle disse indikatorene innenfor den tiden utvalget har hatt til rådighet. De to kvalitetsindikatorene utvalget har kunnet skaffe noenlunde pålitelige data for er antall studenter pr faglig ansatt og kompetansenivået hos de faglig ansatte (se "*Undervisning i høyskolesektoren*" i kapittel 4.6 og 5.3). Selv om disse kvalitetsindikatorene på langt nær dekker alle sider ved høyskolenes virksomhet, mener utvalget at det er sentrale indikatorer som vil ha informasjonsverdi både for undervisningsvirksomheten og for forskning og utvikling ved høyskolene.

Utvalget vil peke på behovet for at rapporteringen av resultater og ulike kvalitetsaspekter ved høyskolenes virksomhet bedres. Pr i dag er det vanskelig å finne sammenliknbare tall for dette. Det gjelder særlig for virksomheten innenfor FoU og for data som beskriver kvalitetsaspekter ved virksomheten. Utvalget tilrår at rapporteringen innenfor disse feltene bedres slik at høyskolene selv og KUF får et bedre grunnlag for styring.

8.2 GENER-

ELL VURDERING AV HØGSKOLENES ØKONOMI

For å kunne foreta en generell vurdering av høgskolenes økonomiske situasjon er det nødvendig å se på flere ulike forhold som påvirker og bestemmer den økonomiske situasjonen ved høgskolene. Utvalget har i kapitlene foran beskrevet og analysert flere av disse forholdene.

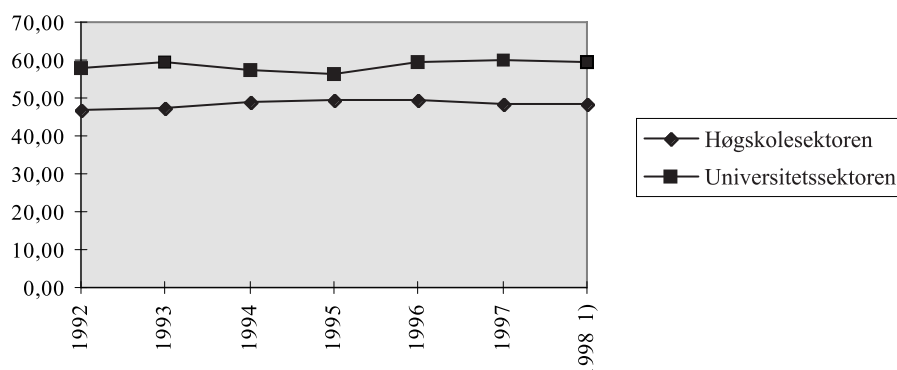
Utvalget vil innledningsvis i 8.2 vurdere økonomien i høgskolesektoren på grunnlag av utviklingen i utgifter pr student. Utvalget vil deretter trekke fram enkelte kostnadsdrivende faktorer som også påvirker økonomien i sektoren.

Utvalget vil deretter vurdere utviklingen i enkelte kvalitative forhold, slik som utviklingen i antall studenter pr faglig ansatt og endring i kompetansenivået til de faglige ansatte. Utvalget har tidligere redegjort for viktigheten av kvalitet innenfor høyere utdanning. Ut fra ovennevnte kvalitetsindikatorer for undervisningsressurser har utvalget prøvd å trekke kvalitetsaspektet med i vurderingene. Utvalget er imidlertid klar over at kvalitet innenfor høyere utdanning favner langt flere forhold enn det utvalget har hatt mulighet til å tallfeste, se beskrivelse i *"Undervisning i høgskolesektoren"* i kapittel 4.

Utvalget har i gjennomgangen av økonomien i høgskolesektoren sett på perioden fra 1992 til 1997. Dette gir mulighet til å sammenlikne situasjonen før og etter høgskolereformen. Den økonomiske utviklingen ved de statlige høgskolene i perioden er sammenliknet med universitetssektoren, representert ved universitetene, de vitenskapelige høgskolene og kunsthøgskolene, og med utviklingen i statsbudsjettet forøvrig.

Tabell 3.3 i *"Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3 viser utviklingen i driftsutgifter i universitets- og høgskolesektoren, og for statsbudsjettet generelt. Tabellen viser en kraftig realvekst i universitets- og høgskolesektoren sammenliknet med statsbudsjettet generelt. Denne veksten må sees i forhold til veksten i studenttallet ved utdanningsinstitusjonene i 1990-årene. For å vurdere utviklingen i økonomien i universitets- og høgskolesektoren er det derfor nødvendig å se på utviklingen i utgifter pr student. Utgifter er målt ved regnskapstall for de enkelte årene, med unntak av 1998, der det er benyttet bevilgningstall.

Figur 8.1 viser utviklingen i utgifter pr student i perioden 1992 til 1998. Utgift pr student ved de statlige høgskolene, målt i faste priser, har økt med 3,4 pst i perioden 1992 til 1997. For universitetssektoren har tilsvarende økning vært 3,7 pst. For perioden 1994 til 1997 har utgift pr student målt i faste priser blitt redusert med 0,5 pst i høgskolesektoren, mens utviklingen i universitetssektoren viser en økning på 4,7 pst i den samme perioden.

Driftsutgifter pr student

Figur 8.1 Utgifter pr student, faste 1992-kroner 1992-1998²⁾. Studenter målt ved studentmåltallet

¹⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall

²⁾ Se forutsetninger og kildehenvisninger for tabell 3.3 i kapittel 3

For å få en indikasjon på den økonomiske handlefriheten sektoren opplever i forhold til den løpende driften, kan det også være hensiktsmessig å se på utviklingen i utgift pr student når utgifter til husleie er trukket ut. Vedlegg 1, tabell 1.13 og 1.14 viser utviklingen i utgift pr student eksklusiv husleiekompensasjon. Denne indikatoren viser en relativt stabil utvikling, med en realnedgang på 0,1 pst i perioden 1992 til 1997. Den svake økningen i utgift pr student i perioden 1992 til 1997 som ble påpekt ovenfor har altså vært knyttet til husleieøkninger. Husleie kan i mange tilfeller være en budsjettpost høyskolene har begrensede muligheter til å påvirke på kort sikt. Utvalget vil likevel påpeke at økte utgifter til husleie pr student i perioden sannsynligvis har gitt en kvantums og/eller kvalitetsheving når det gjelder tilgjengelig areal pr student.

For å vurdere utviklingen i økonomien i høyskolesektoren må det også tas hensyn til om fordelingen av studenter på fag er konstant eller har endret seg over tid. Enkelte profesjonsstudier som ingeniør-, lærer- og helsefaglige utdanninger, med mye laboratorieundervisning og innslag av praksis, antas vanligvis å være mer kostnadskreven enn mer teorifaglige studier. En vridning i retning av mer kostnadskreven studier vil ha betydning for økonomien i høyskolesektoren.

Andelen studenter på de mer kostnadskreven utdanningene, som lærerutdanning, helsefagutdanning og ingeniørutdanning, er imidlertid redusert fra 69 pst i 1992 til 64 pst i 1996. Fordi det i de senere årene er opprettet et betydelig antall nye studieplasser innenfor kostnadskreven utdanninger, vil det være grunn til å forvente at denne andelen vil stige i årene fremover. Antall nye studieplasser er likevel så lite i forhold til det totale antall studieplasser i høyskolesektoren, at dette vil ha liten betydning på kort sikt.

Tabell 3.4 i "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kapittel 3 viser at det har vært en realvekst i høyskolesektoren i perioden 1992 til 1997, målt ved utgift pr student. Den samme perioden har vært preget av en sterk studentvekst, spesielt i begynnelsen av perioden. Nye studieplasser har medført en kontinuerlig tilførsel av midler til sektoren, og utvalget antar at veksten i studieplasser har gitt en viss grad av økt handlefrihet i sektoren.

For å opprettholde opptaket på helsefag- og lærerutdanningene, har departementet pålagt høyskolene å omdisponere studieplasser. Slike omstillingsprosesser er ressurs- og tidkrevende. F eks kan det være vanskelig å omdisponere personal-

ressurser fra et studietilbud som bygges ned til et studietilbud som bygges opp, fordi de faglig ansatte ofte er spesialisert innenfor ulike fagfelt. Ved overtallighet av personale vil gjeldende bestemmelser omkring bruk av oppsigelse ikke gi den fleksibilitet som er nødvendig for å realisere omstilling og innsparingseffekter.

Utvalget har også diskutert andre faktorer som kan ha bidratt til økte kostnader i høyskolesektoren. Dette gjelder både faktorer som er spesielle for sektoren, og faktorer som gjelder statlige virksomheter generelt. For faktorer som gjelder generelt for sektoren, mener utvalget at mange av disse på lengre sikt vil kunne bidra til økt effektivitet i sektoren. For faktorer som gjelder spesielt for høyskolesektoren, har utvalget pekt spesielt på kostnader knyttet til omstillingsprosesser, se ovenfor, økte kostnader knyttet til praksisveiledning, desentraliserte studier og kompetanseheving, se *"Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3 for videre utdypning.

Utvalget har ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for å anslå netto kostnadsøkninger eller effektiviseringsgevinster av ovennevnte faktorer. Utvalget mener allikevel at disse faktorene må tas med i en helhetlig vurdering av utviklingen i økonomien i høyskolesektoren.

Utvalget har funnet det vanskelig å kvantifisere kvalitative forhold ved høyskolenes virksomhet. Kvalitet i høyskolesektoren er beskrevet med to kvantitative faktorer, kompetansenivået til faglig ansatte og forholdstallet antall studenter pr undervisningsårsverk. Det ville vært ønskelig å beskrive utviklingen i økonomien i høyskolesektoren med flere kvalitative indikatorer, men det har ikke vært mulig å skaffe denne type data gitt den tiden utvalget har hatt til rådighet.

Når det gjelder kompetansenivået til de faglig ansatte, se *"Stillingsstruktur og kompetanseprofil"* i kap 5.3, har andelen årsverk i de stillingstypene som er forutsatt å drive med FoU, økt fra 67,4 pst i 1992 til 76,3 pst i 1996. I tillegg er det en stor satsing på oppgradering av faglig ansatte i høyskolesektoren, ved at stadig flere tar hovedfagsutdanning eller deltar på doktorgradsprogrammer. I 1997 deltok 535 ansatte ved høyskolene i doktorgradsutdanning, 420 av disse hadde fast ansettelse ved en høyskole. I 1995 var det 352 personer blant de faglig ansatte som hadde doktorgrad. En slik kompetanseheving vil isolert sett gi høyskolene økte lønnsutgifter. På den annen side er det grunn til å tro at et bedre kvalifisert personale kan drive både undervisning og forskning på en mer effektiv måte, og/eller med høyere kvalitet på resultatene. Kostnader knyttet til økt kompetanse er diskutert i *"Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3.

Antall registrerte studenter, målt ved heltidsekvivalenter, pr undervisningsårsverk har økt fra 13,8 til 14,5 i perioden 1992 til 1996. En svak økning i antall studenter pr undervisningsårsverk i høyskolesektoren kan være en indikasjon på at det skjer en gradvis omlegging av undervisningen fra små grupper til større forelesninger. Vi vet ikke om denne trenden vil fortsette etter 1996 fordi vi ikke har tall for 1997. Omlegging av undervisningsform fra gruppeundervisning til forelesningsundervisning, vil påvirke både økonomiske og kvalitative sider ved høyskolenes undervisningsvirksomhet. For det første vil det medføre effektiviseringsgevinster i form av mer effektiv utnyttelse av undervisningspersonale. For det andre vil kvaliteten på undervisningen kunne reduseres i form av mindre oppfølging av den enkelte student.

Utviklingen i utgift pr student har altså vært relativt stabil i perioden 1992 til 1997, også dersom en korrigerer for vekst knyttet opp til husleie og drift av nye statlige bygninger. Utvalget har i tillegg pekt på flere faktorer som kan medføre økte kostnader og en sterkere belastning på driftsbudsjettet. Dette er faktorer som utvalget ikke har kvantifisert, men som kan føre til en reduksjon i disponibel drift-

sramme. Det finnes også faktorer som isolert sett tilsier noe reduserte kostnader, bl a en viss nedgang i andelen studenter ved spesielt kostnadskrevende studier.

Utvalget vil igjen peke på at det også er identifisert faktorer som vil kunne bidra til en effektivisering av administrasjonen og økonomistyringen i sektoren. Dette gjelder bl a innføringen av nytt økonomiregelverk, nye økonomisystemer og eget regnskapsføreransvar. Det vil imidlertid kunne ta noe tid før denne effektiviseringsgevinsten synliggjøres i sektoren.

Utvalget vil understreke at vurderingene om utviklingen i økonomien i høyskolesektoren gjelder sektoren som helhet. Utviklingen vil være forskjellig for ulike høyskoler. Vi viser i denne forbindelse til drøftingen om utvikling i utgifter pr student pr institusjon i *"Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)"* i kapittel 3.

8.3 VURDERE OM HØGSKOLENE HAR ORGANISERT SIN VIRKSOMHET EFFEKTIVT

For å drøfte om høyskolene har organisert sin virksomhet effektivt har utvalget bl a støttet seg til SNFs tverrsnittsanalyse (se *"Effektivitet og tverrsnittsanalyser"* i kapittel 7). Analysen viser, som ventet, at mange av avdelingene som tilbyr de typiske profesjonsstudiene (sykepleier og andre helseutdanninger, allmennlærer, førskolelærer og ingeniør) ikke er så kostnadseffektive som de øvrige avdelingene (bl a økonomi, samfunnsfag og allmennfag). Utvalget antar at dette delvis kan skyldes ulike faglige tradisjoner og ulike behov i undervisningen som blir gitt ved de ulike avdelingene. Ved enkelte utdanningstyper, som f eks ved lærer- og førskolelærerutdanningen, er det tradisjon for å undervise klasser i stedet for større forelesninger. Utdanningstyper som krever mye individuell veiledning og laboratorieundervisning bidrar også til å øke kostnadene. Enkelte typer utdanning krever at studentene får opplæring i praksis. Dette kan gi dyrere undervisning som igjen kan slå ut i lavere målt kostnadseffektivitet.

Når det gjelder kostnader i forbindelse med å skaffe praksisplasser til studentene, vil disse til en viss grad ligge utenfor høyskolenes kontroll. I en analyse av om høyskolene har organisert seg effektivt er det ønskelig ikke å inkludere forhold som høyskolene selv ikke har kontroll over. Det er imidlertid problematisk å kunne ekskludere slike forhold i praksis.

Dersom bedret undervisningskvalitet gjør det nødvendig med mer lærerintensiv undervisning, kan det bli registrert som effektivitetsforskjeller, men kan skyldes kvalitetsforskjeller. Dersom kandidater som utdannes ved hjelp av større forelesninger får en dårligere undervisning enn studenter som er undervist i mindre grupper, kan dette gjenspeiles i forskjeller i studentgjennomstrømming. Dersom lærerintensiv undervisning bidrar til at studentene gjennomfører studiet på normert tid, vil det gjøre at avdelingene kan framstå som effektive. Men dersom lærerintensiv undervisning gir kandidatene en økt kompetanse «pr vektall», som kandidatene ved andre studier ikke får, vil en i analysen undervurdere kostnadseffektiviteten ved de avdelingene hvor en underviser i mindre grupper.

Kvalitetsforskjeller kan derfor være en årsak til forskjeller i kostnadseffektivitet. Siden det i begrenset grad har vært mulig for utvalget å kartlegge kvalitetsforskjeller, vil utvalget anbefale at en analyserer årsakene til effektivitetsforskjeller videre, og at en da prøver å ta hensyn til kvalitetsforskjeller. Dersom det viser seg at effektivitetsforskjeller kan forklares med kvalitetsforskjeller, bør myndighetene ta standpunkt til om den økte kvaliteten står i forhold til de økte kostnadene.

Et viktig resultat fra SNFs analyse er at det også mellom avdelinger som en må anta driver relativt likeartet virksomhet er vesentlige forskjeller i effektivitet. Utval-

get mener at SNFs analyse peker ut tema som må vurderes nærmere for å kunne bedre effektiviteten i høgskolesektoren. Spesielt kan det etter utvalgets oppfatning være nyttig med en mer detaljert analyse av likeartede avdelinger som fremstår med ulik effektivitet i analysen. I slike analyser må en legge større vekt på kvalitetsaspekter ved avdelingenes virksomhet enn det har vært mulig å gjøre i SNFs analyse.

8.4 VURDERE OMFANGET AV KOSTNADER TIL ADMINISTRASJON OG STØTTETJENESTER

Noe av bakgrunnen for høgskolereformen var, i tillegg til faglige og økonomiske gevinster, også å oppnå administrative gevinster. Det vises i den forbindelse til St meld nr 40 (1990-91) «De økonomiske gevinster ved sammenslåing vil også være av stor betydning. (...) Større institusjoner er normalt billigere i drift enn de mange små institusjoner.» Sammenslåingen av høgskoler til større enheter skulle føre til lavere administrative kostnader gjennom bedre utnyttelse av det administrative personalet. Ved å slå sammen institusjoner ville myndighetene oppnå administrative stordriftsfordeler og dermed totalt sett billigere administrasjoner.

I tillegg skulle kvaliteten på de administrative tjenestene ved de nye statlige høgskolene bli bedre, og avgjørelsesmyndighet og administrative oppgaver skulle delegeres fra departementet til høgskolene. Departementet forutsatte også at kompetansen i høgskoleadministrasjonene skulle heves, noe som skulle danne basis for delegering av flere oppgaver til institusjonene.

Som det ble nevnt innledningsvis i "*Administrasjon i høgskolesektoren*" i kapittel 6, er det vanskelig å sammenlikne de tidligere regionale høgskolene med de nye statlige høgskolene når det gjelder spørsmålet om høgskolereformen har ført til lavere administrative kostnader. Det regionale høgskolesystemet og det statlige høgskolesystemet er ikke direkte sammenliknbare. Årsaken til det er at de nye høgskolene etter sammenslåingen ble pålagt en rekke nye administrative oppgaver, både i forbindelse med ny styringsordning og ved økt delegasjon av oppgaver fra KUF. Videre var de regionale høgskolestyrene før sammenslåingen også en del av de regionale administrative ressursene.

Utvalget vil likevel trekke fram følgende forhold som har ført til økte administrative oppgaver ved høgskolene etter sammenslåingene i 1994:

Departementet har delegert arbeidsoppgaver til høgskolene innenfor personal- og økonomiforvaltning og høgskolene har fått utvidet myndighet i fag- og studiespørsmål. Dette følger av lov om universiteter og høgskoler. Eksempler på dette er innføring av lokal forhandlingsrett, kvartalsvise regnskapsrapporteringer, fastsettelse av eksamensreglement osv. Departementet har i den forbindelse satt krav til økt kvalitet og profesjonalitet i det administrative arbeidet ved høgskolene. Det vises til St prp nr 1 (1994-95):

«Økt myndighet medfører også større ansvar for god kvalitet i saksbehandling og beslutningsprosess. Departementet forutsetter at institusjonene opparbeider en administrativ kapasitet og kompetanse som muliggjør slik overføring av oppgaver.»

I tillegg til delegering av arbeidsoppgaver har innføringen av et nytt lovpålagt styringssystem ved høgskolene ført til administrativt merarbeid for mange høgskoler. Saksforberedelser for avdelingsstyrer og høgskolestyre vil for de fleste høgskoler kreve mer arbeid fra administrasjonens side enn hva som var tilfelle i det tidligere regionale høgskolesystemet.

I lys av det som er beskrevet ovenfor, er det vanskelig å finne dokumentasjon på at høgskolene er blitt billigere å administrere sammenliknet med høgskolesyste-

met før sammenslåingsprosessen, selv om dette var en av målsettingene med reformen. Det er også vanskelig å dokumentere eventuelle stordriftsfordeler så kort tid etter reformen. Delegering av oppgaver fra departementet til høgskolene, økt krav til kvaliteten på det administrative arbeidet og innføring av valgte styringsorganer er alle målsettinger som kommer i konflikt med målet for høgskolereformen om lavere administrative kostnader.

Det kan likevel tenkes at det finnes stordriftsfordeler på dette området dersom det forutsettes at også det gamle høgskolesystemet, selv uten reformen, ville ha blitt tillagt nye oppgaver og stilt overfor de samme kravene til profesjonell administrasjon som de statlige høgskolene. Det er grunn til å tro at dette ville ha skjedd, siden statlige virksomheter generelt må oppfylle andre krav enn tidligere. Det gjelder bl a for økonomistyring, personalforvaltning og dokumentasjon av ressursbruk i forhold til oppsatte mål, som nevnt tidligere. Utvalget vil i den forbindelse vise til tidligere undersøkelser (jf tabell 6.5) som viser at både universitetene og enkelte av de vitenskapelige høgskolene bruker mer av sine ressurser til administrativt arbeid enn før, sett i forhold til veksten i faglige stillinger og vekst i studenttall.

Utvalget vil også trekke fram at det har gått så kort tid etter reformen, at høgskolene fortsatt i lang tid vil være produkt av den administrasjonen og den personalporteføljen de «gamle» høgskolene førte med seg inn i de nye. Det vil gå en del tid før de statlige høgskolene har fått en størrelse og sammensetning av det administrative personalet som vil være best tilpasset høgskolenes behov. Den administrative kompetansen ved de statlige høgskolene, antydnet at forskjellen mellom høgskolene er større enn det en normalt skulle ha forventet. Ovennevnte forhold ved sammenslåingene var også myndighetene klar over. Det vises i den forbindelse til St meld nr 40 (1990-91), der det under «Økonomiske og administrative konsekvenser» står:

«En sammenslåing/samlokalisering av høgskoler antas på kort sikt ikke å føre til vesentlige innsparinger, da administrasjonen ved mange av institusjonene er så liten at det først ved sammenslåing med andre institusjoner vil være mulig å få etablert strukturer som er faglig rustet til å ta seg av de oppgaver de er pålagt å utføre. (...) På lengre sikt vil sammenslåing/samlokalisering gi effektiviseringsfordeler og en bedre ressursutnyttelse.»

I en rapport fra Høgskolen i Oslo står det beskrevet at da høgskolen ble opprettet i 1994, var det ulike oppfatninger om hvordan høgskolenes administrasjon skulle dimensjoneres og organiseres. Høgskolen hadde ikke data og erfaringsgrunnlag fra tilsvarende institusjoner å sammenlikne med. Dette gjorde at det ikke var lett å vurdere hva arbeidsoppgavene ville kreve av arbeidskraft på ulike nivåer.

På bakgrunn av ovennevnte vil utvalget peke på at det er viktig at størrelsen og organiseringen av administrasjonene ved de ulike statlige høgskolene ikke oppfattes som endelig. Det er grunn til å tro at høgskolene fortsatt er inne i en tilpasningsprosess, der erfaringer om optimal administrasjonsstruktur vinnes over tid. NFRs evaluering av høgskolereformen bør være nyttig bakgrunnsinformasjon for høgskolene og departementet i det videre arbeidet med dimensjonering og organisering av administrasjonen.

I SNFs analyse (se "[Effektivitet og tverrsnittsanalyser](#)" i kapittel 7) er det gjort forsøk på å forklare ulikheter i effektivitet ved avdelingene med data som beskriver høgskolenes organisering. Data som er brukt for å beskrive organiseringen ved høgskolene er antall studieretninger ved avdelingene og forholdet mellom antall avdelinger ved de «nye» høgskolene og antall «gamle» høgskoler som ble integrert i den nye høgskolen. Disse analysene viser ingen signifikant sammenheng mellom høgskolenes organisering og avdelingenes kostnadseffektivitet.

8.5 VURDERE OM DET ER RIMELIG SAMSVAR MELLOM DE OPPGAVENE HØYSKOLENE ER BLITT PÅLAGT OG DE BEVILGNINGENE SOM ER STILT TIL DISPOSISJON FOR INSTITUSJONENE FOR Å LØSE DISSE OPPGAVENE

Utvalget har tatt utgangspunkt i nivået for bevilgninger i 1992 og vurdert endringer i perioden fra 1992 til 1997. Utvalget har ikke vurdert om nivået for bevilgninger i 1992 kan sies å være rimelig.

Utvalget mener at høyskolene i hovedsak er pålagt følgende nye oppgaver i perioden fra 1992 til 1997:

- Økt antall studenter
- Krav om forskningsbasert undervisning; av dette følger et krav om økt kompetanse hos de faglig ansatte
- Økte/endrede oppgaver innenfor administrasjon

I "*Generell vurdering av høyskolenes økonomi*" i kap 8.2 er endringer i de to første punktene vurdert, det tredje punktet er vurdert i "*Vurdere omfanget av kostnader til administrasjon og støttetjenester*" i kap 8.4.

I "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kapittel 3 er det nevnt en del faktorer utover punktene ovenfor, som kan medføre økte kostnader ved høyskolenes virksomhet. En del av disse faktorene kan ses på som nye pålagte oppgaver. Det er forhold som gjelder både for høyskolene spesielt og for statlige virksomheter generelt. Utvalget har ikke kvantifisert mulige kostnadsøkninger knyttet til disse forholdene. Generelt kan det sies at enkelte av disse forholdene kan medføre økte kostnader. Noen kan imidlertid medføre effektiviseringsgevinster på lengre sikt, se forøvrig omtale i "*Generell vurdering av høyskolenes økonomi*" i kap 8.2 ovenfor og "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kapittel 3.

De bevilgningene som er stilt til disposisjon pr student har vært stabile over perioden, se nærmere omtale i "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kapittel 3. Samtidig er høyskolene pålagt visse nye oppgaver. Disse kan ha blitt ivarettatt ved en økt effektivisering, f.eks som følge av den økte kompetansen hos faglig og administrativt personale eller ved redusert kvalitet ved undervisning og/eller forskning. Utvalget har ikke hatt mulighet til å ta stilling til hvilken av disse forklaringene som er mest relevant.

8.6 VURDERE OMFANGET AV AKTIVITETER SOM INSTITUSJONENE SELV HAR SATT I GANG UT OVER DET SOM HAR VÆRT FORUTSATT AV DEPARTEMENTET VED TILDELING AV RESSURSER.

Utvalget har her valgt å legge vekt på høyskolenes aktiviteter innenfor undervisningsvirksomheten.

Høyskoler som ønsker å opprette nye studier, som er av et omfang på 10 vekttall eller mer, må søke KUF om godkjenning. Ved behandling av slike søknader legger KUF bl.a. vekt på at høyskolen har kompetanse på fagområdet, at det er behov for studietilbudet, at finansieringen av studiet er klarlagt, og at studietilbudet passer godt inn i høyskolens fagprofil og prinsippet om samarbeid og arbeidsdeling innenfor Norgesnett. I 1997 har KUF mottatt 106 søknader om etablering av nye studier, hvorav 49 er innvilget. Av disse 49 nye studiene finansieres 24 ved omdisponeringer innenfor ressursrammen for den enkelte høyskolen, i flere tilfeller ved at andre studier nedlegges eller bygges ned. 18 studier finansieres eksternt (ved

egenandel fra studentene eller ved oppdrag), mens ett nytt studium har fått tilført midler fra departementet.

Det er ikke vesentlige avvik mellom måltall og registrerte studenter totalt for høyskolesektoren. Men det er forskjeller mellom høyskolene. Enkelte høyskoler har overoppfyllelse av måltallet i hele perioden, mens andre høyskoler i perioden har underoppfyllelse eller en kombinasjon. Avvikene varierer imidlertid ikke ut over det en kunne forvente gitt endringer i søkertall, frafallsprosent osv.

Sektoren har i perioden vist stort initiativ for å etablere nye studier. Utvalget viser til at omfanget av slike etableringer i stor grad er kontrollert av KUF, og at KUF også setter betingelser når det gjelder finansieringen av disse studiene.

For sektoren som helhet vurderer utvalget det slik at det ikke er noe stort omfang av aktiviteter som institusjonene selv har satt i gang, ut over det som har vært forutsatt av departementet ved tildeling av ressurser.

8.7 VURDERE HVILKEN BETYDNING SAMMENSLÅINGENE HAR HATT FOR RESSURUTNYTTelsen VED HØYSKOLENE

Sammenslåingene av 98 regionale høyskoler til 26 høyskoler hadde virkning fra 1. august 1994. Samtidig med sammenslåingene ble andre viktige rammebetingelser for høyskolesektoren endret. Høyskolene og universitetene ble underlagt en ny felles lov (Lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995) hvor det ble stilt krav om at også undervisningen i høyskolesektoren skulle være forskningsbasert. Norgesnettlet ble også etablert. Norgesnettlet forutsetter bl a faglig samarbeid mellom institusjonene innenfor høyere utdanning. Utvalget oppfatter det slik at dette punktet i mandatet viser til sammenslåingene spesielt og at det her ikke siktes til de øvrige endringene som har skjedd i sektoren samtidig med sammenslåingene.

For å vurdere dette må en kunne sammenlikne ressursutnyttelsen og kostnadseffektiviteten ved høyskolene med det som ville ha vært tilfelle dersom sammenslåingene ikke hadde skjedd. Utvalget antar at mange av endringene ved høyskolenes virksomhet som har skjedd de senere år, ville ha skjedd uavhengig av sammenslåingene. Krav til forskningsbasert undervisning kunne f eks ha blitt vedtatt selv om sammenslåingene ikke hadde blitt gjennomført. Administrative oppgaver kunne også ha blitt delegert fra departementet til høyskolene uten sammenslåingene.

Mangel på data fra årene 1992, 1993 og 1997 gjør at effektivitetsanalysen (SNF 14/98) har blitt begrenset til perioden 1994-96. Sammenliknbare data fra andre kilder enn SNF for FoU fra før og etter sammenslåingene har heller ikke vært tilgjengelige for utvalget. Ut fra de data utvalget har kunnet bygge på, kan utvalget derfor ikke konkludere med hensyn til hvilken betydning sammenslåingene har hatt for ressursutnyttelsen ved høyskolene.

Effektivitetsanalysen (SNF 14/98) indikerer at en har hatt en positiv utvikling i ressursutnyttelsen ved høyskolene i perioden fra 1994 til 1996. Men i likhet med utvalget har SNF heller ikke hatt mulighet til å kunne sammenlikne denne utviklingen med den utviklingen som ville ha skjedd dersom høyskolene ikke hadde blitt slått sammen. SNF har imidlertid sett på om effektivitetsforskjeller mellom avdelingene kan forklares med i hvor stor grad de nye høyskolene har endret sin organisering i forhold til organiseringen ved de tidligere høyskolene. SNF har beskrevet det ved å beregne forholdet mellom antall avdelinger ved en ny høyskole og antallet gamle høyskoler som ble slått sammen. Antakelsen er at en reduksjon i samlet antall avdelinger i forhold til tidligere antall høyskoler vil bedre effektiviteten som følge av bedre utnyttelse av fellesressurser mm. Analysen viser imidlertid ingen slik sammenheng.

Selv om det ikke finnes datagrunnlag for å konkludere om sammenslåingene har hatt betydning for ressursutnyttelsen i sektoren, antar utvalget at sammenslåingene kan gi et jevnere faglig nivå mellom de ulike fagmiljøene i sektoren. I de sammenslåtte høyskolene vil fagmiljøene sammenlikne seg med hverandre mer enn før. Det vil igjen kunne bedre mulighetene for at høyskoler hvor den faglige kompetansen hos de ansatte er ujevnt fordelt, vil arbeide for å heve kompetansen hos avdelingene med lavest kompetanse. Det kan skje ved omprioriteringer mellom eller innenfor avdelingene. Utvalget antar også at sammenslåingene kan ha ført til mer profesjonell administrasjon av høyskolene og en jevnere kvalitet på administrasjonen mellom høyskolene.

Utvalget ser at det er argumenter både for og mot at sammenslåingene skulle ha bidratt til bedret ressursutnyttelse ved høyskolene. På den ene side burde sammenslåingene kunne medføre at høyskolene kan gi studentene et mer variert tilbud. Eventuelle stordriftsfordeler kan også lettere hentes ut.

På den annen side kan det være mange hindringer for at eventuelle gevinster ved sammenslåingene kan høstes. Delvis kan disse hindringene skyldes forhold internt i høyskolene, og delvis kan de skyldes rammebetingelsene for høyskolenes virksomhet. Interne forhold kan f.eks. være forskjeller i faglige tradisjoner og interessekonflikter mellom de ulike avdelingene som gjør det vanskelig å bedre ressursutnyttelsen på kort sikt. Utvalget vil her peke på to forhold som kan motvirke en bedre ressursutnyttelse ved høyskolene som følge av sammenslåingene.

Det første forholdet gjelder høyskolenes muligheter for tilpasse størrelsen og kompetansen på personalet. For å opprettholde opptaket innenfor helse- og lærerutdanningene har det vært nødvendig med en omdisponering av studieplasser i høyskolesektoren. En slik omdisponering gjør at høyskolenes behov for personale endrer seg. Ansatte kan da bli overtallige ved studier som bygger ned opptakskapasiteten. Sammenslåingene kan også ha skapt behov for å omdisponere personale selv om studietilbudene ved høyskolene ikke hadde blitt endret. En større høyskole, kan f.eks. utnytte stordriftsfordeler innenfor fellesfunksjoner som lønn og regnskap. Dette skaper behov for å omdisponere ressurser fra slik virksomhet til andre oppgaver. Så vidt utvalget kjenner til, har KUF ingen strategi for å håndtere en omdisponering av personale som gjør det nødvendig å si opp overtallig personale ved høyskolene. En strategi hvor KUF assisterer høyskolene i å omplassere overtallig personale (f.eks. til andre statlige virksomheter i regionen), kan vurderes som et virkemiddel for å bidra til bedre ressursutnyttelse i sektoren.

Det andre forholdet er føringene fra KUF om hvordan høyskolene skulle bygge opp sin administrative struktur i forbindelse med reformen. Dette gjaldt bl.a. størrelsen på sentraladministrasjonen og hvilket antall avdelinger høyskolene skulle ha. Utvalget ser at det kan ha vært et behov for å styrke det sentrale administrative ledet i de nye høyskolene i en overgangsfase. Men en kan ikke se bort ifra at den administrative strukturen ved høyskolene ville ha vært mer kostnadseffektiv dersom høyskolene kunne tilpasse sin administrasjon ut fra kunnskap om lokale forhold og behov.

I tillegg vil utvalget gi ytterligere to eksempler på forhold som kan motvirke mulighetene for å bedre ressursutnyttelsen i høyskolesektoren, men som ikke er knyttet spesielt til sammenslåingene. Det første eksempelet gjelder hvordan høyskolene dekker sine utgifter til husleie i nye bygg. For at høyskolene skal omstille sin virksomhet, er det viktig at de selv kan påvirke sin lokalsituasjon. Høyskolene må betale husleie, enten de leier av Statsbygg eller av ikke-statlige utleieryr. Høyskolene kan selv inngå leieavtaler etter godkjenning fra KUF. Dersom høyskoler inngår leiekontrakt med privat utbygger i nybygg, og kontrakten omfatter et leieareal på over 1 000 kvm, må leiekontrakten godkjennes av Finansdepartementet.

Hovedprinsippet for statens husleieordning er at institusjoner som leier lokaler (både av staten og av andre), skal dekke husleien selv. Dette skal gi insentiver til at institusjonene utnytter lokalene sine effektivt, og at behovet for lokaler avveies mot andre behov ved institusjonene. Dette hovedprinsippet mener utvalget gir insentiver til kostnadseffektiv drift. I stedet for at høgskolene selv dekker husleie til nye bygg som bygges av Statsbygg, har de imidlertid i en del tilfeller fått dekket hele eller deler av husleien ved tilleggsbevilgninger. Utvalget antar at det da, uavhengig av hva som vil være den mest kostnadseffektive løsningen, kan oppstå et press for å få lokaler ved statlig nybygg i stedet for å leie eldre lokaler eller nye lokaler som er ført opp av andre byggherrer. Utvalget antar at en kartlegging av i hvilken grad slike tilleggsbevilgninger bidrar til lavere kostnadseffektivitet i høgskolesektoren, vil kunne være interessant for Statsbygg og for bevilgende myndigheter.

Det andre eksempelet er at høgskolene kan mangle *økonomiske* insentiver til å øke kompetansen til de faglig ansatte. Som før nevnt, er det nå forutsatt at undervisningen i høgskolesektoren skal være forskningsbasert. Det krever at en del av de faglig ansatte må oppgradere sin kompetanse eller at høgskolene må rekruttere nytt personale med kompetanse innenfor forskning. Det vil medføre økte lønnskostnader for høgskolene, men uten at høgskolene selv kan høste noen økonomisk gevinst. Det finnes imidlertid andre insentiver som bidrar til at høgskolene likevel vil prioritere å heve kompetansen. Faglige ønsker om høy kvalitet er trolig en viktig faktor som bidrar til at problemet med økte lønnskostnader ikke får avgjørende vekt. Høgskolene kan også ønske å fungere som en effektiv organisasjon, selv om de økonomiske insentivene ikke oppmuntrer til det. Utvalget antar ut fra de to sistnevnte forholdene, at det i praksis ikke vil være slik at høgskolene investerer for lite i faglig kompetanse.

Vedlegg 1

Grunnlagstabeller til kapittel 3

Tabell 1.1: Driftsutgifter i universitets- og høyskolesektoren - datagrunnlag for beregninger (ref tabell 3.3, 3.4 og 3.5 "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kap 3) Tall i 1 000 kr

Kap	Post	R92	R93	R94	R95	R96	R97	Blå bok 98
								2.utg. statsreg.
260	1	936 681	960 699	1 031 138	1 122 432	1 220 748	1 857 852	1 804 504
	11	429 486	500 623	457 595	474 030	592 767		
261	1	490 991	524 264	559 761	618 375	685 983	1 021 791	1 003 211
	11	268 560	275 085	263 291	259 503	293 629		
262	1	621 344	648 207	697 895	740 484	819 938	1 372 503	1 343 793
	11	342 657	358 682	353 111	373 628	443 493		
263	1	259 199	274 421	304 635	336 279	367 486	638 666	616 281
	11	164 218	180 743	191 826	213 024	234 467		
264	1	63 392	67 759	70 099	71 273	74 759	132 829	129 007
	11	49 310	50 076	49 622	48 499	51 097		
265	1	14 917	15 724	15 736	16 256	18 110	36 124	35 692
	11	10 241	11 176	11 745	11 245	11 217		
266	1	14 006	14 644	14 417	14 956			
	11	14 304	18 006	18 351	19 635			
267	1	35 179	36 928	38 088	38 969			
	11	18 529	18 189	17 155	17 827			
268	1	34 262	35 825	36 947	38 289	42 076	67 390	67 208
	11	16 154	19 343	18 853	19 145	22 773		
269	1	27 867	29 049	30 575	30 199	45 395	77 629	78 026
	11	7 855	21 765	20 772	21 552	23 770		
270	1	5 057	5 268	5 331				
	11	1 645	1 693	1 351				
271	1	15 905	16 008	16 677	15 710			
	11	9 893	10 076	11 083	10 963			
272	1	32 314						
	11	23 840						
273	1					70 014	114 377	113 972
	11					44 926		
274	1			2 202 820	2 361 893	2 447 014	4 443 077	4 484 359
	11			1 569 956	1 674 627	1 779 911		

Tabell 1.1: Driftsutgifter i universitets- og høyskolesektoren - datagrunnlag for beregninger (ref tabell 3.3, 3.4 og 3.5 "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kap 3) Tall i 1 000 kr

275	1	420 685	488 219					
	11	254 530	346 729					
276	1	601 247	729 543					
	11	285 009	515 568					
277	1	341 765	339 692					
	11	170 318	223 776					
278	1	383 999	426 496					
	11	204 723	340 438					
279	1	34 324						
	11	42 721						
Totale summer, hele UH-sektor								
	1	4 333 134	4 612 746	5 024 119	5 405 115	5 791 523	9 762 238	9 676 053
	11	2 313 993	2 891 968	2 984 711	3 143 678	3 498 050	0	0
SUM TOTALT		6 647 127	7 504 714	8 008 830	8 548 793	9 289 573	9 762 238	9 676 053
Summer universiteter, vitenskapelige høyskoler og kunsthøyskoler								
p 01		2 518 800	2 628 796	2 821 299	3 043 222	3 344 509	5 319 161	5 191 694
p 11		1 332 852	1 465 457	1 414 755	1 469 051	1 718 139	0	0
Kap.kostn ¹⁾		0	-11 763	-12 308	-12 854	-13 399	-13 944	-14 127
Fra 281		221 961	338 334	312 005	365 341	294 988	266 514	266 514
Sum 01 + 11		4 073 613	4 420 824	4 535 751	4 864 761	5 344 237	5 571 731	5 444 081
Nominell vekst			8,52	2,60	7,25	9,86	4,26	-2,29
Vektet pris-indeks		2,79	0,79	2,26	3,20	3,81	3,19	1,58
Realvekst			7,73	0,34	4,05	6,05	1,07	-3,87
Realvekst i perioden 92 til 97								20,55
Realvekst i perioden 94 til 97								11,52
Realvekst i perioden 92 til 94								8,10
Summer statlige høyskoler								
p 01		1 814 334	1 983 950	2 202 820	2 361 893	2 447 014	4 443 077	4 484 359
p 11		981 141	1 426 511	1 569 956	1 674 627	1 779 911	0	0
Fra 281		12 331	18 796	15 559	15 406	82 963	42 062	42 062
Kap.kostn ¹⁾		0	-259 521	-301 923	-344 324	-386 726	-429 127	-434 759
Sum 01 + 11		2 807 806	3 169 736	3 486 413	3 707 602	3 923 163	4 056 012	4 091 662
Nominell vekst			12,89	9,99	6,34	5,81	3,39	0,88

Tabell 1.1: Driftsutgifter i universitets- og høyskolesektoren - datagrunnlag for beregninger (ref tabell 3.3, 3.4 og 3.5 "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kap 3) Tall i 1 000 kr

Vektet pris-ind	2,8	0,79	2,26	3,20	3,81	3,19	1,58
Realvekst		12,10	7,73	3,14	2,00	0,20	-0,70
Realvekst i perioden 92 til 97							27,3
Realvekst i perioden 94 til 97							5,4
Realvekst i perioden 92 til 94							20,8
Underliggende utgiftsvekst fra året før i statsbudsjettet fra PU							
		1,2	-0,3	-1,1	0,9	2,2	2,2
Underl. utgiftsvekst fra 92 til 97							2,9
Underl. utgiftsvekst fra 94 til 97							2,0

¹⁾ Beregninger fra Statsbygg av 27.1.98 gir tall for kalkulert kapitalkostnad i H- og U-sektoren hver for seg i 1993 og 1997. Årene i mellom er konstruert ved å regne like stor økning i kapitalkostnaden pr. år. Kalkulert kapitalkostnad i 1992 var null (systemet var ikke innført). Tall for 1998 er beregnet ut fra 1997-tall oppjustert med 0,75 % av prisindeksen.

Kilde: Statsregnskapet 1992 til 1997, St prp nr 1 (1997-1998)

Tabell 1.2: Driftsutgifter pr student ved statlige høyskoler¹⁾. Studenter målt ved studentmåltall (ref tabell 3.3, 3.4 og 3.5 "*Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)*" i kap 3) Tall i 1 000 kr

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	92/97	94/97
Regnskap 0274 løpende kr	2 795 475	3 410 461	3 772 776	4 036 520	4 226 925	4 443 077	4 484 359	58,9%	17,8%
Regnskap 0281	12 331	18 796	15 559	15 406	82 963	42 062	42 062	241,1 %	170,3 %
Regnskap 0274+0281 løpende kr	2 807 806	3 429 257	3 788 335	4 051 926	4 309 888	4 485 139	4 526 421	59,7%	18,4%
Kapitalkostnader	0	259 521	301 923	344 324	386 726	429 127	434 759		42,1%
Regnskap totalt løpende kroner	2 807 806	3 169 736	3 486 412	3 707 602	3 923 162	4 056 012	4 091 662	44,5%	16,3%
Nominell vekst		12,89	9,99	6,34	5,81	3,39	0,88		

Tabell 1.2: Driftsutgifter pr student ved statlige høyskoler¹⁾. Studenter målt ved studentmåltall (ref tabell 3.3, 3.4 og 3.5 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

Vektet pris-indeks	2,79	0,79	2,26	3,2	3,81	3,19	1,58		
Realvekst (nom. vekst - prisindeks)		12,10	7,73	3,14	2,00	0,20	-0,70		
Regnskap totalt faste kroner	2 807 806	3 147 554	3 390 880	3 497 500	3 567 590	3 574 594	3 549 534	27,3%	5,4%
Måltall studenter (absolutte tall)	59 726	66 208	69 424	70 688	72 023	73 541	73 451	23,1%	5,9%
Regnskap totalt/måltall løpende kr	47,01	47,88	50,22	52,45	54,47	55,15	55,71	17,3%	9,8%
Regnskap totalt/måltall faste 1992 kr	47,01	47,54	48,84	49,48	49,53	48,61	48,33	3,4%	-0,5%

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.3: Driftsutgifter pr student ved universiteter, vitenskapelige høyskoler og statlige kunsthøyskoler, studenter målt ved studentmåltall¹⁾ (ref tabell 3.3, 3.4 og 3.5 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	92/97	94/97
Regnskap løpende kr	3 851 652	4 094 253	4 236 054	4 512 273	5 062 648	5 319 161	5 191 694	38,1%	25,6%
Regnskap 0281	221 961	338 334	312 005	365 341	294 988	266 514	266 514	20,1%	-14,6%
Regnskap 0274+0281 løpende kr	4 073 613	4 432 587	4 548 059	4 877 614	5 357 636	5 585 675	5 458 208	37,1%	22,8%
Kapitalkostnader	0	11 763	12 308	12 854	13 399	13 944	14 127		13,3%
Regnskap totalt løpende kroner	4 073 613	4 420 824	4 535 751	4 864 760	5 344 237	5 571 731	5 444 081	36,8%	22,8%
Nominell vekst		8,52	2,60	7,25	9,86	4,26	-2,29		
Vektet pris-indeks	2,79	0,79	2,26	3,2	3,81	3,19	1,58		
Realvekst (nom. vekst - prisindeks)		7,73	0,34	4,05	6,05	1,07	-3,87		

Tabell 1.3: Driftsutgifter pr student ved universiteter, vitenskapelige høyskoler og statlige kunsthøgskoler, studenter målt ved studentmåltall¹⁾ (ref tabell 3.3, 3.4 og 3.5 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

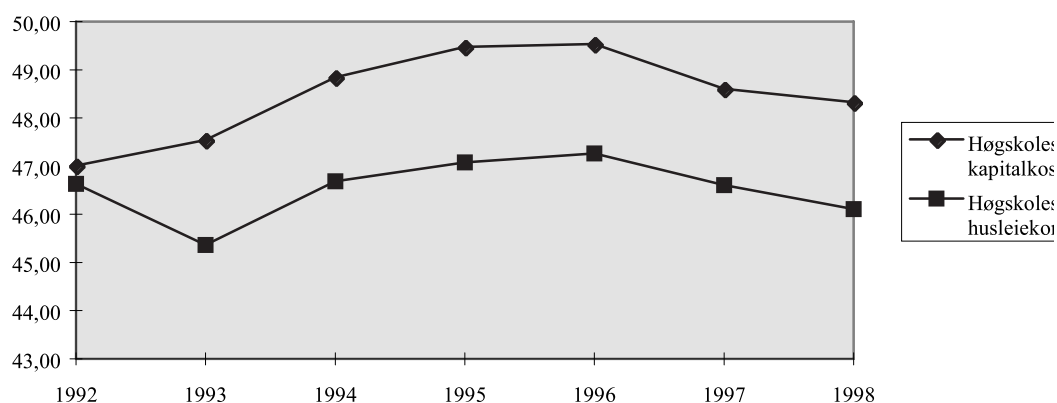
Regnskap totalt faste kroner	4 073 613	4 388 642	4 403 550	4 582 055	4 859 092	4 910 930	4 720 826	20,6%	11,5%
Måltall studenter (absolutte tall)	70 191	74 086	76 616	81 537	81 474	81 578	79 725	16,2 %	6,5%
Regnskap totalt/måltall løpende kr	58,04	59,67	59,20	59,66	65,59	68,30	68,29	17,7%	15,4%
Regnskap totalt/måltall faste kroner	58,04	59,24	57,48	56,20	59,64	60,20	59,21	3,7%	4,7%

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.4: Driftsutgifter pr student, måltall studenter¹⁾ Statlige høyskoler = høyskolesektor Universiteter, vitenskapelige høyskoler og kunsthøgskoler = universitetssektor (Tall i 1 000 kr, student målt i registrerte studenter)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Høyskolesektoren	47,01	47,54	48,84	49,48	49,53	48,61	48,33
Universitetssektoren	58,04	59,24	57,48	56,20	59,64	60,20	59,21



Figur 1.1 Driftsutgifter pr. student

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.5: Driftsutgifter pr student i universitetssektoren¹⁾. Studenter målt ved registrerte studenter (ref figur 3.3 "Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ²⁾	1998 ²⁾	92/97	94/97
Regnskap løpende kr	3 851 652	4 094 253	4 236 054	4 512 273	5 062 648	5 319 161	5 191 694	38,1%	25,6%
Regnskap 0281 ³⁾	221 961	338 334	312 005	365 341	294 988	266 514	266 514	20,1%	-14,6%
Regnskap 0274+0281 løpende kr	4 073 613	4 432 587	4 548 059	4 877 614	5 357 636	5 585 675	5 458 208	37,1%	22,8%
Kapitalkostnader	0	11 763	12 308	12 854	13 399	13 944	14 127		13,3%
Regnskap totalt løpende kroner	4 073 613	4 420 824	4 535 751	4 864 760	5 344 237	5 571 731	5 444 081	36,8%	22,8%
Nominell vekst		8,52	2,60	7,25	9,86	4,26	-2,29		
Vektet prisindeks	2,79	0,79	2,26	3,2	3,81	3,19	1,58		
Realvekst (nom. Vekst - prisindeks)		7,73	0,34	4,05	6,05	1,07	-3,87		
Regnskap totalt faste kroner	4 073 613	4 388 642	4 403 550	4 582 055	4 859 092	4 910 930	4 720 826	20,6%	11,5%
Registrerte studenter	73 985	78 513	75 275	79 043	80 973	81 578	79 725	10,3 %	8,4%
Regnskap totalt/måltall løpende kr	55,06	56,31	60,26	61,55	66,00	68,30	68,29	24,0%	13,3%
Regnskap totalt/måltall faste kroner	55,06	55,90	58,50	57,97	60,01	60,20	59,21	9,3%	2,9%

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

²⁾ For 1997 og 1998 er studenter målt ved studentmåltallet

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.6: Driftsutgifter pr student ved statlige høyskoler¹⁾. Studenter målt ved registrerte studenter (ref figur 3.3 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ²⁾	1998 ²⁾	92/97	94/97
--	------	------	------	------	------	--------------------	--------------------	-------	-------

Tabell 1.6: Driftsutgifter pr student ved statlige høyskoler¹⁾. Studenter målt ved registrerte studenter (ref figur 3.3 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

Regnskap 0274 løpende kr	2 795 475	3 410 461	3 772 776	4 036 520	4 226 925	4 443 077	4 484 359	58,9%	17,8%
Regnskap 0281	12 331	18 796	15 559	15 406	82 963	42 062	42 062	241,1 %	170,3 %
Regnskap 0274+0281 løpende kr	2 807 806	3 429 257	3 788 335	4 051 926	4 309 888	4 485 139	4 526 421	59,7%	18,4%
Kapitalkostnader	0	259 521	301 923	344 324	386 726	429 127	434 759		42,1%
Regnskap totalt løpende kroner	2 807 806	3 169 736	3 486 412	3 707 602	3 923 162	4 056 012	4 091 662	44,5%	16,3%
Nominell vekst		12,89	9,99	6,34	5,81	3,39	0,88		
Vektet prisindeks	2,79	0,79	2,26	3,2	3,81	3,19	1,58		
Realvekst (nom. vekst - prisindeks)		12,10	7,73	3,14	2,00	0,20	-0,70		
Regnskap totalt faste kroner	2 807 806	3 147 554	3 390 880	3 497 500	3 567 590	3 574 594	3 549 534	27,3%	5,4%
Registrerte studenter	60 079	65 659	69 161	71 113	71 806	73 541	73 451	22,4%	6,3%
Regnskap totalt/måltall løpende kr	46,74	48,28	50,41	52,14	54,64	55,15	55,71	18,0%	9,4%
Regnskap totalt/måltall faste 1992 kr	46,74	47,94	49,03	49,18	49,68	48,61	48,33	4,0%	-0,9%

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

²⁾ For 1997 og 1998 er studenter målt ved studentmåltallet

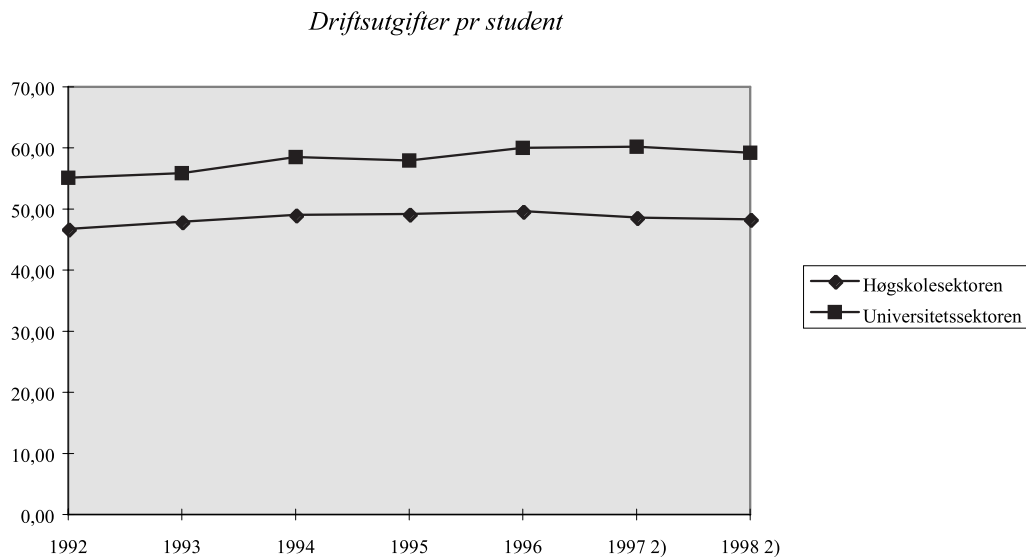
Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.7: Driftsutgifter pr student, registrerte studenter¹⁾ Statlige høyskoler = høyskolesektor Universiteter, vitenskapelige høyskoler og kunsthøyskoler = universitetssektor (Tall i 1 000 kr, student målt i registrerte studenter)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾	1998 ²⁾	92/97	94/97
Høyskolesektoren	46,76	47,94	49,03	49,18	49,68	48,61	48,33	4,0%	-0,9%
Universitetssektoren	55,12	55,90	58,50	57,97	60,01	60,20	59,21	9,2%	2,9%

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet



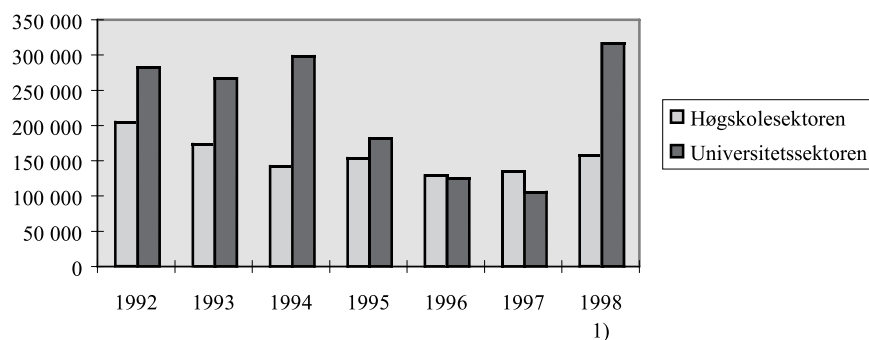
Figur 1.2 Driftsutgifter pr. student

Tabell 1.8: Utvikling i regnskapsførte utgifter på post 45 (ref figur 3.1 "Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾
Kap 260	62 523	46 834	90 426	47 169	41 626	44 996	123 784
Kap 261	38 641	44 493	49 657	30 953	23 616	10 693	64 669
Kap 262	52 687	94 617	47 613	31 576	26 802	30 699	77 510
Kap 263	58 108	39 333	63 586	44 893	19 553	11 873	26 243
Kap 264	7 757	9 069	2 349	15 933	4 617	2 832	12 486
Kap 265	793	630	488	586	551	862	1 409
Kap 266	1 691	1 444	845	1 040			
Kap 267	4 070	3 233	1 718	2 128			
Kap 268	2 127	5 566	8 765	7 721	5 020	2 112	5 709
Kap 269	1 851	2 419	1 081	1 081	1 103	1 660	1 716
Kap 270							
Kap 271							
Kap 272	27 516						
Kap 273					3 970	1 732	4 870

Tabell 1.8: Utvikling i regnskapsførte utgifter på post 45 (ref figur 3.1 "Utvikling i driftsutgiftene i høgskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

Kap 274			110 443	155 530	131 119	136 727	159 028
Kap 275							
Kap 276							
Kap 277							
Kap 278							
Kap 279	179 380						
Kap 281	26 640	196 276	67 459	10 342	7 728	13 251	7 701
<i>Høgskolesektoren</i>	206 896	175 276	144 097	155 530	131 119	136 727	159 028
<i>Universitetssektoren</i>	284 404	268 638	300 333	183 080	126 858	107 459	318 396



Figur 1.3 Utgifter pr student

¹⁾ For 1998 er det benyttet bevilgningstall. For 1998 omfatter post 45 tidligere post 46 Ombygginger, utvidelser og ekstraordinært vedlikehold

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997

Tabell 1.9: Studenter ved statlige høyskoler etter fag 1992 og 1996 Studenter målt i antall personer (ref tabell 3.6 kap 3)

Pr 1. oktober	1992	1994	1996	Endringer		Endringer	
				1992/1996		1994/1996	
				Abs	Pst	Abs	Pst
STATLIGE HØGSKOLER I ALT	62 868	70 143	76 533	13 665	22	6 390	9
<i>Utdanning 3-4 år</i>	<i>49 973</i>	<i>53 776</i>	<i>59 064</i>	<i>9 091</i>	<i>18</i>	<i>5 288</i>	<i>10</i>
Undervisning	20 185	20 782	24 878	4 693	23	4 096	20
Førskole	4 768	5 743	7 611	2 843	60	1 868	33
Almennlærer	11 660	11 733	13 912	2 252	19	2 179	19
Faglærer	2 002	2 103	1 866	-136	-7	-237	-11
Adjunkt, pedagogikk	1 755	1 203	1 489	-266	-15	286	24
Helsefag	11 683	12 442	13 823	2 140	18	1 381	11
Sykepleie	9 219	9 384	10 479	1 260	14	1 095	12
Vernepleie	1 366	1 438	1 639	273	20	201	14
Terapeutiske fag	935	1 248	1 369	434	46	121	10
Helse ellers	163	372	336	173	106	-36	-10
Naturvitenskap og teknikk	11 242	11 209	10 351	-891	-8	-858	-8
Mat., fysikk, kjemi, bio	594	872	999	405	68	127	15
Maskinteknisk	2 412	2 437	1 890	-522	-22	-547	-22
Elektro og data	5 060	4 374	4 235	-825	-16	-139	-3
Kjemi-teknisk	1 217	1 341	1 109	-108	-9	-232	-17
Bygg og anlegg	1 388	1 163	1 035	-353	-25	-128	-11
Annet naturvitenskap	571	1 022	1 083	512	90	61	6
Økonomiske-adm.	2 720	2 957	2 852	132	5	-105	-4
Samfunnsfag	2 959	4 049	4 339	1 380	47	290	7
Sosiale fag	2 785	3 924	4 281	1 496	54	357	9
Samfunnsfag ellers	174	125	58	-116	-67	-67	-54
Humanistiske fag	110	799	812	702	638	13	2
Maritim og transport	538	768	1 025	487	91	257	33
Annet	536	770	984	448	84	214	28
<i>Utdanning 5 år og mer</i>	<i>791</i>	<i>1 302</i>	<i>1 182</i>	<i>391</i>	<i>49</i>	<i>-120</i>	<i>-92</i>
Humanistiske fag	17	72	62	45	265	-10	-14
Faglærer, lektor og pedagogikk	309	377	430	121	39	53	14
Økonomiske-adm.	0	0	9	9	0	9	
Samfunnsfag	19	5	0	-19	-100	-5	-100
Naturvitenskap og teknikk	446	836	674	228	51	-162	-19
Annet	0	12	7	7	0	-5	-42
<i>Utdanning 1-2 år</i>	<i>12 104</i>	<i>15 065</i>	<i>16 287</i>	<i>4 183</i>	<i>35</i>	<i>1 222</i>	<i>8</i>
Humanistiske fag	3 615	4 006	4 210	595	16	204	5

Tabell 1.9: Studenter ved statlige høyskoler etter fag 1992 og 1996 Studenter målt i antall personer (ref tabell 3.6 kap 3)

Faglærer og pedagogikk	183	334	361	178	97	27	8
Økonomiske-adm.	4 793	5 395	6 656	1 863	39	1 261	23
Samfunnsfag	1 696	2 388	2 353	657	39	-35	-1
Naturvitenskap og teknikk	1 026	1 744	1 723	697	68	-21	-1
Annet	791	1 198	984	193	24	-214	-18

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 1.10: Studenter ved statlige høyskoler etter utdanningskategorier 1995 og 1996 Studenter målt i heltidsekvivalenter (ref tabell 3.6 kap 3)

	1995	1996
Undervisning		
Allmennlærerutdanning	8 540	9 006
Faglærerutdanning	1 249	974
Førskolelærerutdanning	6 233	6 979
Praktisk pedagogisk utdanning	668	833
Helsefag		
Audiografutdanning	19	21
Bioingeniørutdanning	643	704
Døvetolkutdanning	14	33
Ergoterapiutdanning	515	518
Fysioterapiutdanning	795	819
Ortopediingeniørutdanning	11	11
Radiografutdanning	298	315
Reseptarutdaaning	93	100
Sykepleierutdanning	8 556	8 910
Tannpleierutdanning	23	23
Vernepleierutdanning	1 478	1 524
Naturvitenskap/teknikk		
Ingeniørutdanning	8 363	8 301
Maritim utdanning	476	494
Sivilingeniørutdanning	774	685
Økonomi, adm., samfunnsfag		
Journalist-/fotoutdanning	374	367
Sosionomutdanning	1 888	2 042
Barnevernutdanning	1 764	1 781
Høgskolekandidatutdanning	11 570	11 943
Siviløkonomutdanning	467	506
Humanistiske fag		

Tabell 1.10: Studenter ved statlige høyskoler etter utdanningskategorier 1995 og 1996 Studenter målt i heltidsekvivalenter (ref tabell 3.6 kap 3)

Bibliotekutdanning	217	240
Examen philosophicum	978	901
Hovedfag	454	497
Årsenheter/halvårsenheter etc	12 734	12 087
Ymse	713	490
Sum	69 907	71 104

	Antall studenter		Andeler	
	1995	1996	1995	1996
Undervisning	16 690	17 792	24	25
Helsefag	12 445	12 978	18	18
Naturvitenskap/teknikk	9 613	9 480	14	13
Økonomi, adm., samfunnsfag	16 063	16 639	23	23
Humanistiske fag	1 195	1 141	2	2
Hovedfag	454	497	1	1
Årsenheter/halvårsenheter etc	12 734	12 087	18	17
Ymse	713	490	1	1
Sum	69 907	71 104	100	100

Kilde: DBH. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Tabell 1.11: Utvikling i driftsutgifter pr student fra 1994 til 1997 Tall i 1000 kroner

	1994	1995	1996	1997 ¹⁾	Nom- inell	Real
Høgskole	Regnskap pr studentmåltall	Regnskap pr studentmåltall	Regnskap pr Studentmål- tall	Tildeling pr studentmåltall	vekst 94/97	vekst 94/97
Samisk	89	97	95	94	6,0%	-4,5%
Agder	52	53	55	59	12,4%	1,9%
Akershus	61	66	66	65	6,6%	-3,9%
Bergen	56	59	58	59	5,8%	-4,7%
Bodø	53	54	53	57	8,2%	-2,3%
Buskerud	47	58	63	66	40,7%	30,2%
Finnmark	62	64	63	62	1,1%	-9,4%
Gjøvik	58	62	65	67	14,9%	4,4%
Harstad	48	49	49	54	12,4%	1,9%
Hedmark	50	53	53	56	10,4%	-0,1%

Tabell 1.11: Utvikling i driftsutgifter pr student fra 1994 til 1997 Tall i 1000 kroner

Lillehammer	41	53	62	61	50,1%	39,6%
Molde	45	49	51	48	7,3%	-3,2%
Narvik	76	78	93	105	37,0%	26,5%
Nesna	57	57	58	59	3,2%	-7,3%
Nord-Trøndelag	49	58	60	59	20,7%	10,2%
Oslo	59	60	60	63	6,7%	-3,8%
Sogn og Fjordane	51	53	56	57	11,5%	1,0%
Stavanger	45	47	52	55	23,5%	13,0%
Stord/Haugesund	59	62	62	63	7,6%	-2,9%
Sør-Trøndelag	54	56	55	57	6,8%	-3,7%
Telemark	52	59	61	63	21,3%	10,8%
Tromsø	57	62	62	64	11,4%	0,9%
Vestfold	58	59	59	61	5,1%	-5,4%
Volda	44	48	49	51	14,4%	3,9%
Østfold	47	50	55	56	19,8%	9,3%
Ålesund	65	71	66	65	-0,3%	-10,8%
Gjennomsnitt	55	59	61	63	14,0%	3,5%

¹⁾ For 1997 er det benyttet tildelingstall og ikke regnskapstall

Kilde: Statsregnskapet/skattefogdenes rapportering til statsregnskapet, St prp nr 1 1195 til 1998, Database for statistikk om høgre utdanning

Tabell 1.12: Utvikling i driftsutgifter pr student fra 1994 til 1997 eksklusiv husleie¹⁾ Tall i 1000 kroner

	1994	1995	1996	1997 2)	Nom- inell	Real
Høgskole	Regnskap pr studentmåltall	Regnskap pr studentmåltall	Regnskap pr Studentmål- tall	Tildeling pr Studentmål- tall	vekst 94/97	vekst 94/97
Samisk	74	83	82	81	10,0%	-0,5%
Agder	43	44	45	48	10,8%	0,3%
Akershus	49	55	55	54	8,6%	-1,9%
Bergen	46	50	48	49	5,6%	-4,9%
Bodø	43	45	43	47	8,0%	-2,5%
Buskerud	43	54	51	51	19,1%	8,6%
Finnmark	50	53	52	51	2,6%	-7,9%
Gjøvik	46	49	50	52	14,0%	3,5%
Harstad	40	42	43	43	6,0%	-4,5%
Hedmark	44	47	45	47	6,4%	-4,1%
Lillehammer	36	50	45	45	24,8%	14,3%
Molde	33	45	38	36	11,3%	0,8%

Tabell 1.12: Utvikling i driftsutgifter pr student fra 1994 til 1997 eksklusiv husleie¹⁾ Tall i 1000 kroner

Narvik	64	66	81	75	15,6%	5,1%
Nesna	49	49	50	52	6,2%	-4,3%
Nord-Trøndelag	41	50	50	47	14,6%	4,1%
Oslo	48	48	47	51	5,5%	-5,0%
Sogn og Fjordane	43	45	46	47	8,3%	-2,2%
Stavanger	40	43	46	45	12,2%	1,7%
Stord/Haugesund	47	51	50	50	5,5%	-5,0%
Sør-Trøndelag	44	45	43	46	4,7%	-5,8%
Telemark	43	51	47	49	13,7%	3,2%
Tromsø	52	57	55	57	9,4%	-1,1%
Vestfold	45	46	47	49	8,6%	-1,9%
Volda	38	41	42	44	14,7%	4,2%
Østfold	40	43	46	48	21,0%	10,5%
Ålesund	53	59	54	53	-0,5%	-11,0%
Gjennomsnitt	46	50	50	51	10,3%	-0,2%

¹⁾ For husleie er det benyttet tildelingstall fra tildelingsbrevene til høyskolene

²⁾ For 1997 er det benyttet tildelingstall og ikke regnskapstall

Kilde: Statsregnskapet/skattefogdenes rapportering til statsregnskapet, St prp nr 1 1195 til 1998, Database for statistikk om høgre utdanning

Tabell 1.13: Driftsutgifter pr student ved statlige høyskoler (eksklusiv husleiekompensasjon)¹⁾. Studenter målt ved studentmåltall (ref tabell 3.4 og 3.5 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	92/97	94/97
Regnskap 0274 løpende kr	2 795 475	3 410 461	3 772 776	4 036 520	4 226 925	4 443 077	4 484 359	58,9%	17,8%
Regnskap 0281	12 331	18 796	15 559	15 406	82 963	42 062	42 062	241,1 %	170,3 %
Regnskap 0274+0281 løpende kr	2 807 806	3 429 257	3 788 335	4 051 926	4 309 888	4 485 139	4 526 421	59,7%	18,4%
Husleiekompensasjon ²⁾	22 418	403 628	454 918	522 664	565 454	595 760	621 750		31,0%
Regnskap totalt løpende kroner	2 785 388	3 025 629	3 333 417	3 529 262	3 744 434	3 889 379	3 904 671	39,6%	16,7%
Nominell vekst		8,63	10,17	5,88	6,10	3,87	0,39		
Vektet prisindeks	2,79	0,79	2,26	3,2	3,81	3,19	1,58		
Realvekst (nom. vekst - prisindeks)		7,84	7,91	2,68	2,29	0,68	-1,19		

Tabell 1.13: Driftsutgifter pr student ved statlige høyskoler (eksklusiv husleiekompensasjon)¹⁾. Studenter målt ved studentmåltall (ref tabell 3.4 og 3.5 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Tall i 1 000 kr

Regnskap	2 785	3 003	3 241	3 328	3 404	3 427	3 386	23,0%	5,7%
totalt faste kro-	388	624	292	003	108	288	612		
ner									
Måltall stu-	59 726	66 208	69 424	70 688	72 023	73 541	73 451	23,1	5,9%
denter								%	
(absolutte									
tall)									
Regnskap	46,64	45,70	48,02	49,93	51,99	52,89	53,16	13,4%	10,1%
totalt/måltall									
løpende kr									
Regnskap	46,64	45,37	46,69	47,08	47,26	46,60	46,11	-0,1%	-0,2%
totalt/måltall									
faste 1992 kr									

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

²⁾ Inkluderer alle bevilgninger til husleiekompensasjon ved de statlige høyskolene, Kilde KUF

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.14: Driftsutgifter pr student ved statlige høyskoler (eksklusiv husleiekompensasjon)¹⁾. Studenter målt ved studentmåltallet (ref tabell 3.4 og 3.5 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	92/97	94/97
Høgskolesektoren ekskl	47,01	47,54	48,84	49,48	49,53	48,61	48,3	3,4%	-0,5%
kapitalkostnader									
Høgskolesektoren ekskl	46,64	45,37	46,69	47,08	47,26	46,60	46,11	-0,1%	-0,2%
husleiekompensasjon									

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.15: Driftsutgifter pr student ved universiteter og vitenskapelige høyskoler (eksklusiv statlige kunsthøyskoler). Studenter målt ved studentmåltallet (ref tabell 3.4 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3)¹⁾ Tall i 1 000 kr

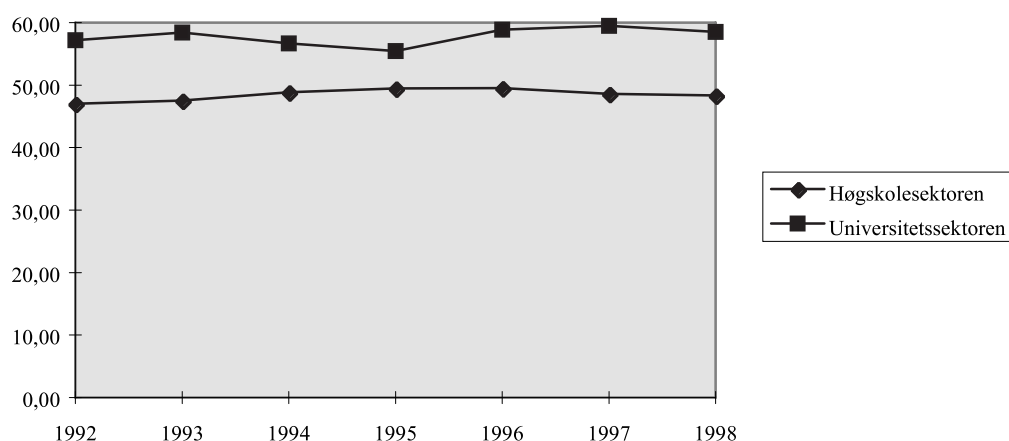
Regnskap totalt/måltall løpende kr	57,21	58,83	58,36	58,86	64,74	67,48	67,45	17,9%	15,6%
Regnskap totalt/måltall faste kroner	57,21	58,40	56,66	55,44	58,88	59,49	58,50	4,0%	5,0%

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Tabell 1.16: Driftsutgifter pr student (eksklusiv statlige kunsthøyskoler) (ref tabell 3.4 "Utvikling i driftsutgiftene i høyskolesektoren (1992-97)" i kap 3) Statlige høyskoler = høyskolesektor Universiteter og vitenskapelige høyskoler = universitetssektor (Tall i 1 000 kr, student målt i måltall)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Høyskolesektoren ekskl kapitalkostnader	47,01	47,54	48,84	49,48	49,53	48,61	48,33
Høyskolesektoren ekskl husleiekompensasjon	57,21	58,40	56,66	55,44	58,88	59,49	58,50



Figur 1.5 Driftsutgifter pr student¹⁾

¹⁾ Se fotnoter tabell 3.3, 3.4 og 3.5 kap 3

Kilde: St pr nr 1 1993 til 1998, Statsregnskapet 1992 til 1997, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet

Vedlegg 2

Innspill fra Det norske høgskolerådet

Økonomiske rammevilkår for høgskolesektoren - forhold av teknisk/administrativ art som må vurderes ved analyse av budsjettutviklingen

Bakgrunn

Etter en omfattende reform med omorganisering og sammenslåing, ble de nåværende 26 statlige høgskolene etablert med virkning fra 1. august 1994. Fra KUF's side er reformen fulgt opp med en tilnærmet fullfordeling av de gitte bevilgninger med et klart styringssignal om at de enkelte høgskoler må tilpasse aktiviteten til de gitte budsjettrammer. På driftssiden er gjort unntak for husleieutgifter som er gitt en øremerket tildeling til hver høgskole. Nye godkjente husleiekontrakter enten som følge av utvidelse av husleieordningen eller nye bygg er dekket gjennom fortløpende tildelinger.

Fra høgskolenes ståsted har perioden etter reformen vært preget av en negativt budsjettutvikling med særlig stor innstramning i første året etter reformen. Ved vurderingen av budsjettutviklingen må en i tillegg til generell pris/lønnsvekst også ta hensyn til en rekke forhold av dels faglig og dels teknisk/administrativ karakter som reduserer den økonomiske handlefrihet i budsjettene. Dette notatet belyser en del slike forhold uten at listen nedenfor er uttømmende. Notatet er utarbeidet av økonomidirektør Tor Agedal ved Høgskolen i Agder på oppdrag fra Det norske høgskolerådet. Innholdet står følgelig på forfatterens regning. De beregninger som er foretatt er basert på et begrenset tallmateriale og i stor grad er lagt til grunn erfaringstall fra Agder som er blåst opp for hele sektoren. Ut fra denne usikkerhet er lagt inn vesentlig lavere tall i de tekniske beregninger for budsjettutviklingen som er foretatt i regi av Høgskolerådet.

1 VARIG ADMINISTRATIV REFORMKOSTNAD - ETABLERING AV EN AKADEMISK ORGANISASJONSMODELL

Det var en stor spennvidde i de fusjonerte høgskolene. Noen av høgskolene hadde en universitetlignende organisering med stor grad av autonomi, mens andre var organisert med en enhetlig ledelse (administrativ ansatt rektor) og begrenset administrative funksjoner/kapasitet. Sistnevnte institusjoner var i stor grad detaljstyrt av KUF både i faglig og økonomisk/administrativ sammenheng.

Som del av høgskolereformen ble det ved alle høgskoler etablert en akademisk organisasjonsmodell med delt faglig/administrativ ledelse på institusjons- og avdelingsnivå, oppdeling i institutter og grunnenheter, etablering av intern styrings- og rådsstruktur, organisering av støttetjenester innen bibliotek, It og fellesadministrative funksjoner. Høgskolene som akademiske institusjoner på linje med universitetene ble «endelig» slått fast gjennom den nye felleslov for universiteter og høgskoler av 12.05.95. Loven gir relativt detaljerte bestemmelser for organiseringen av høgskolene.

Ut fra en økonomisk/administrativ vurdering framstår ikke den «akademiske organisasjonsmodell» som effektiv. I praksis får en intern administrasjon i flere ledd (grunnenhet, avdeling og sentralt) og betydelige ressurser bindes opp til valgte verv og faglig tilsatte deltagelse i administrative råd/utvalg. Sett i denne sammenheng synes det klart at høgskolereformen har en varig merkostnad. Merkostnaden kan splittes opp i 3,5 ekstra administrative årsverk i snitt per høgskole (til etablering av den nye høgskoleledelsen) med en kostnad på ca 35 mill kroner. Ved fusjonen ble

opprettet langt flere administrative stillinger, men det legges til grunn at disse ikke representerer en varig merkostnad, men kan motregnes mot effektivisering av de administrative funksjoner over tid. Videre kommer merressursene som medgår til frikjøp av faglig tilsatte til valgte verv m v. En har ikke foretatt en kartlegging av dette, men vil som et minimum anslått en merkostnad på 15 mill kroner for sektoren.

Etableringen av de 26 høyskolene innebar i motsetning til tidligere at de fleste høyskoler fikk flere geografiske adskilte virksomhetssteder. Mange av høyskolene har som følge av dette fått betydelige interne reisekostnader for deltagelse i styringsorganer og møtevirksomhet forøvrig. Heller ikke her har en foretatt en kartlegging, men vil minimum anslå en merkostnad på 10 mill kroner. En har da ikke inkludert at intern reiser over 6 timer gir rett på kostgodtgjørelse (selv om matservering gis) ut fra rundskriv i 1997.

Samlet anslått varig administrativ reformkostnad til **60 mill kroner** på årsbasis eller ca 2 pst av driftsbevilgninger ekskl husleie.

2 ØKT FORMALKOMPETANSE - ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Høgskolesektoren er som akademiske institusjoner under oppbygging. For flere av fagutdanningene som nå inngår i sektoren har de formelle kompetansekravene tidligere vært begrenset med konsekvens at også avlønning har ligget etter. Det skjer nå en rask endring i dette med en betydelig økning av formalkompetansen med konsekvens av individuell lønnsopprykk. Eksempelvis innen helsefag har historisk sett bare et fåtall av de tilsatte hatt godkjent hovedfag, og hadde derfor avlønning som høgskolelærer (ltr 24-36). Gjennom et eget stipendprogramm har nå et 100-talls personer tatt hovedfag og rykket automatisk opp til høgskolelektor som gir 3-8 ltr høyere avlønning. Også innen de tradisjonelle akademiske fagområdene skjer det en kraftig kompetanseheving og generelt sett er det bedre kvalifiserte eksterne søkere enn tidligere. Godkjent doktorgrad gir automatisk opprykk høgskolelektor/amanuensis til førsteamanuensis, som gir 2-10 ltr høyere avlønning. Samlet gir dette en betydelig lønnsglidning som er særmerkt for høgskolesektoren, og kommer i tillegg til den lønnsglidningen som følger av de årlige lønnsoppgjør. Med forbehold om manglende statistisk underlagsmateriale, vil en anslå denne sektorspesifikke lønnsglidningen til **10 mill kroner** for perioden etter reformen. Dessverre gis ingen kompensasjon for denne lønnsglidningen i budsjettildelingene eller ved beregning av konsekvens av lønnsoppgjør. Tvert imot legges til grunn en innsparing på 0,1 pst i såkalte resirkulerte midler ved de årlige lønnsoppgjør. For høgskolesektoren blir paradoksalt økt kompetanseoppbygging et budsjettmessig problem og ikke et incitament for å øke kvalitet i undervisnings- og forskningsvirksomheten.

3 SKJEVHET I BEVILGNINGENE PÅ POSTENE 01 OG 11

For 1996 er ca 56 pst av de samlede tildelingene til høyskolene gitt på post 01 og 44 pst på post 11. Av andelen på post 11 er ca 20 prosentenheter øremerket husleie. Denne fordelingen mellom post 01 og 11 er historisk betinget og ikke i samsvar med den faktiske fordelingen. Realiteten i de siste årene har vært at høyskolene må omprioritere til dels betydelig midler fra post 11 for å dekke opp lønnsutgifter. Hvis en i gjennomsnitt anslår denne omfordelingen til 5 prosentenheter, tilsvarer dette 190 mill kroner. En slik skjevhet har i perioden 1994-97 slått uheldig ut for høyskolene i en situasjon hvor en har reallønnsvekst og/eller hvor det ikke har vært gitt full kompensasjon for prisvekst. I budsjettopplegget for 1995 ble prisveksten underkompensert, mens en for 1996 har lagt til grunn en betydelig høyere lønnsvekst (og dermed regulering av post 01) enn prisvekst. Med en sannsynlig forskjell i regulering

ing av postene 01 og 11 på 2 prosentenheter (3,5 pst contra 1,5 pst) og en skjevfordeling på 190 mill kr får høyskolene i 1996 en «teknisk» budsjettinnstramming på ca 4 mill kroner. Inkluderes også årene 1995 og 1997 anslås samlet underkompensasjon til **10 mill kroner**. For 1998 er skille mellom postene 01 og 11 opphevet, men antas fortsatt å være underliggende ved tekniske beregninger.

4 OSLO;KTE HUSLEIEFORPLIKTELSE - LOKALKOSTNADER

I utgangspunktet ble det gitt kompensasjon for økte husleieforpliktelser som følge av overføring av eiendomsforvaltningen for statens egne høyskolebygg fra KUF til Statsbygg. En rekke forhold tilsier imidlertid at de reelle merkostnadene denne reformen over tid vil koste høyskolene ikke vil bli kompensert fullt ut. Dette gjelder bl.a ved beregning av de driftskostnader høyskolene sparer ved overføring av eiendomsforvaltningen til Statsbygg. I tillegg kommer seinere leiereguleringer og utvidelser av husleieordningen. Eksempelvis vil økte bygningsmessige krav til brannsikring og ventilasjon for flere høyskoler kreve betydelige bygningsmessige investeringer med sannsynlige krav om økt husleie utover ordinær indeksregulering (tidligere fikk høyskolene byggebevilgninger som nå kapitaliseres som driftskostnad). De fleste høyskoler har reelt høyere husleie enn den øremerkede tildeling fra departementet i form av ikke-godkjente kontrakter, etterslep på indeksregulering, korttidsleier (bl.a til eksamensavvikling). I har skje en gradvis overvelting av vedlikeholdskostnader fra Statsbygg (såkalt brukeravhengige driftskostnader)

En har ikke foretatt noen samlet gjennomgang av hvilke økte husleieforpliktelser/lokkalkostnader som høyskolene har fått utover økningen i øremerket husleier, men vil grovt sett anslå et beløp i størrelseorden **15 mill kroner** i perioden.

I det hele synes innføringen av husleieordningen å ha gitt Finansdepartementet et ekstra verktøy til å foreta «tekniske» budsjettinnstramninger gjennom underkompensasjon for faktiske husleieøkninger. Siste nytt er signal fra Statsbygg er 100 pst indeksregulering i langsiktige leieavtaler, hvilket innebærer at en realøkonomisk ser bort fra kapitalslit samtidig som staten etablerer seg som prisdrivende i leiemarkedet. Høyskolene er som særlig «bygningstung» sektor spesielt utsatt. Det kan i denne sammenheng stilles store spørsmålstegn ved om den delingen av eiendomsdriften i regi av Statsbygg og løpende driftsoppgaver i regi av den enkelte høyskole som i dag er etablert, gir en god ressursutnyttelse. I alle tilfeller er det her en ulikhet i forhold til universitetene som ikke er inkludert i husleieordningen

5 NYTT ØKONOMIREGLEMENT

Det er vedtatt et nytt økonomireglement for statsforvaltningen med virkning fra 1997/98. Reglementet innebærer økte funksjonelle krav til økonomiforvaltningen og skjerper internt kontrollansvar. Reglementet inneholder en rekke rigide krav til rutiner og rapportering som det kan stilles spørsmålstegn ved. Høyskolene har hittil hatt en relativ enkel økonomiforvaltning med bruk av skattefogder som regnskaps- og lønningsførere. Konsekvensen av det nye reglementet er at høyskolene må innføre nye økonomisystem og sannsynligvis overta selv de tjenester som skattefogdene har utført gratis. Innføring av et statens konsernkontosystem gir totalt en betydelig rentegevinst for staten, men for den enkelte etat sannsynligvis innebærer gebyr for betalingsformidling. Samlet vil en anslå driftsutgiftene til nye økonomisystemer, merbelastning lønn/regnskapsføring og betalingsgebyrer til **ca 20 mill kroner** årlig for høyskolesektoren. Investeringsutgifter til datasystemer og infrastruktur er da holdt utenfor. Belastningen kommer fra 1997/98. Ut fra erfaring vil en anta at slike typer økte forvaltningskostnader som Finansdepartementet er

opphavshaver til ikke blir kompensert selv om merkostnadene kan dekkes inn gjennom reduksjon i skattefogdembetet og bedre kapitalforvaltning. En har ikke sett noen utredning av de økonomisk/administrative konsekvenser av denne reformen.

6 OMFORDELING STUDIEPLASSER

For å dekke opp et økende behov for studieplasser innen spesielt førskole- og helsefagutdanning, har departementet i budsjettoppleggene for 1996-98 stilt krav om omfordeling av studieplasser. Som følge av tildeling av nye studieplasser i revidert nasjonalbudsjett er behovet for omfordeling blitt begrenset, men for 1998 har KUF «tvangsomfordelt» ca 500 studieplasser.

En slik omfordeling av studieplasser er problematisk fordi det på kort sikt bare i begrenset grad er mulig å frigjøre ressurser på et fagområde for overføring til de prioriterte fagområdene. I tillegg kommer det forhold at de «nye» studieplassene er innenfor utdanninger som oftest har et høyere gjennomsnittlig kostnadsnivå enn de utdanninger som det er mest aktuelt å redusere.

Dette forhold kan eksempelvis illustreres ved en høgstskole som setter ned opptaket innen administrative utdanninger til fordel for økt opptak innen sykepleierutdanning. I beste fall oppnår høgstskolen en mulig innsparing per redusert studieplass på kr 20.000, mens en ekstra sykepleieplass krever en ressursøkning på ca kr 50.000. Dette indikerer at en første året får en merbelastning på kr 30.000 per studieplass. På sikt vil merbelastningen reduseres. Hvis en som et forsiktig anslag legger til grunn at en omfordeling av 1000 studieplasser 1994-98 og et gjennomsnittlig «effektivitetstap» på kr 20.000, gir dette en merkostnad på **20 mill kroner** på årsbasis.

7 ØKTE FAGLIGE KRAV

Alle virksomhetsområder i utvikling vil fra flere hold være under press for kvalitetshavende tiltak som medfører økte kostnader. Høgstskolesektoren er her ikke noe unntak. Eksempler på endrede faglige krav som ikke er kompensert med nye ressurser er utvidet studietid innenfor allmennlærerutdanning og ingeniørutdanningen, nye rammeplaner og fagplaner innenfor førskole og en rekke andre utdanninger. Innenfor lærerutdanningen er det stilt krav om et generelt innføringskurs i It uten vekttallsberegning og fra studieåret 1998/99 starter overgang til ny rammeplan for allmennlærerutdanningen. Andre stikkord er økt internasjonalisering, utvikling av knutepunktfunksjoner innen Norgesnett og forventninger om både kvalitet- og kvantitet innen FOU virksomheten. En har ikke foretatt noen kvantifisering av de merkostnader som ligger bak de nevnte forhold, men vil i tillegg peke på følgende to forhold som gir merkostnader:

Nye eksamensforskrifter

Med hjemmel i den nye lov om høgstskoler og universiteter ble fastsatt nye forskrifter for evaluering, bl.a bortfalt standpunktarakter innen profesjonsutdanningene og generelt ble sensurutgiftene høyere. Samlet merkostnad anslås til **12 mill kroner**.

Økte praksisutgifter

Innen profesjonsutdanningene legges vekt på omfattende praksis som del av utdanningen. Innen helsefag har praksisen blitt vesentlig dyrere som følge knapphet på praksisplasser som har medført økte reise- og oppholdskostnader. Generelt krever sykehuseier økt kompensasjon for veiledningstjenester m.v. Innen allmennlærerutdanningen inneholder den nye rammeplanen krav om minimum 18 ukers praksis pluss praksis i fordypningsfag, hvilket er en økning i forhold til dagens

praksis for de fleste høyskolene. Samlet anslås **ca 5 mill kroner** i økte praksisutgifter for perioden 1994-98 og ca tilsvarende for perioden 1998-2002.

8 ØKT STUDENTVELFERDSTILTAK

Høgskolesektoren hadde ved fusjonen i varierende grad utbygd studentvelferd som kantine, bokhandel, barnehage, helsetjeneste, lokaler for studentorganisasjoner m.v. Ved enkelte høyskoler manglet studentsamskipnad. Stortinget vedtok 28.06.96 ny lov om studentsamskipnader som bl.a slo fast høyskolens overordnede ansvar for studentvelferd. Flere av høyskolen har måtte øke kostnader til studentvelferd for å dekke minimumskrav. Samlet merkostnad anslått til **5 mill kroner**.

9 ØKT SYKE- OG FØDSELSPERMISJONER - NY YRKESKADEPREMIE

Som del av statsforvaltningen får ikke høyskolene sykepengerefusjoner, heller ikke etter karensdagene som gjelder for andre arbeidsgivere. Med et økt sykefravær, slik utviklingen har vært i de siste årene, betyr dette økte vikarutgifter som ikke kompenseres. Anslått merkostnad 6-8 mill kroner. I 1996 ble innført av Statens pensjonskasse en ny yrkeskadepremie, anslått merkostnad ca 3 mill kroner. Samlet på dette punktet **10 mill kroner** i merkostnader.

10 KOPINOR OG HMS

Gjennom en innstramning av Kopinor regelverket ble det fra 1995 ikke anledning å selge kompendier m.v fra bokhandel, men måtte selges fra høyskolens avdelinger. I tillegg ble innført en «hode-avgift» uavhengig av faktisk kopiering av avgiftsbelagt materiale. Denne omlegging påførte høyskolene ikke ubetydelige merkostnader, antydningvis **2 mill kroner**.

Flere høyskoler har i de siste årene måtte avsette betydelig ressurser til Helse-Miljø - Sikkerhet (HMS). Bare til planlegging og utarbeidelse av HMS håndbok vil en anta er påløpt 7-8 årsverk. I tillegg kommer tiltaksplaner innenfor helsedelen. Ut fra at dette er resultat av et generelt regelverk som ikke er spesifikk for høyskoler eller statsforvaltning, har en ikke beregnet og tatt med disse merkostnader i denne oversikten.

11 REDUSERT INVESTERINGSRAMMER - ØKTE DRIFTSUTGIFTER

Høyskolene har som kjent fra 1993 hatt en kraftig nedgang i investeringsmidler til større utstyrsanskaffelse. Dette til tross for at behovet for midler har økt ved at «alle» studenter og ansatte nå etterspør investeringer i infrastruktur/It, men en tidligere kunne konsentrere investeringsmidlene mer til laboratorieutstyr og teknisk utstyr for et mer begrenset del av de ansatte/studenter. Konsekvensen av redusert utskiftning av teknisk utstyr er foruten mangelfull undervisning/forskning også høyere driftsutgifter. En har ikke beregnet merkostnader på dette punktet

12 IT - UTGIFT TIL UTGIFTS ERVERVELSE

Normalt skal investeringer i It være bedriftsøkonomiske lønnsomme ved at en kan ta ut betydelige rasjonaliseringsgevinsten gjennom den løpende drift. For en utdanningsinstitusjon er dette ikke tilfelle. For høyskolene har It generert merkostnader både som følge av at mangel på investeringsmidler har resultert i at en økende del av driftsmidlene må brukes til utstyrsanskaffelser innen It, og fordi økende It-bruk

har generert nye utgifter til software,kommunikasjon,nettverk m.v. samt driftspersonell. Det er primært på administrativ side at en kan ta ut effektiviseringsgevinster, mens en på faglig side ovenfor studentene har fått mer kostbare studier. En har ikke anslått merkostnadene på dette punktet.

Oppsummering - krav om økt effektivitet

Summeres de anslag på merkostnader som er gitt i punktene 1-10 blir dette **169 mill kroner**, som tilsvarer 5,8 pst av netto driftsramme for 1994. I tillegg kommer de punkter hvor en ikke har foretatt beregning av merkostnader, se spesielt punktene 11 og 12.

I de beregninger av budsjettutviklingen som er foretatt, er ikke lagt inn så stor sum for teknisk/administrative innstramninger. For den aktuelle perioden er disse anslått til 0,5-0,6 pst per år, som gir akkumulert ca 2,8 pst i forhold til netto driftsramme for 1994 eller **81 mill kroner**. Dette innebærer at de anslag som er gitt i dette notatet er mer enn halvert i den tekniske budsjettberegningsmodellen.

Det vil være naturlig å stille spørsmålsteget ved om ikke den økning i studie-plasser en har hatt innen prioriterte utdanninger tilsier en effektivitetsgevinst ved at marginalkostnader ved nye studie-plasser er rimeligere enn gjennomsnittet. I utgangspunktet er en enig i en slik påstand, men i denne sammenheng må en være oppmerksom på det forhold at gjennomsnittskostnaden for studier innen lærerutdan-ning og helsefag ligger ca 20 pst over gjennomsnittet for hele høyskolesektoren. Ved å måle mot gjennomsnittet for sektoren, kan en forenkle si at en har lagt til grunn at kostnadene ved de nye studie-plassene som er opprettet etter fusjonen har en lagt til grunn en effektiviseringsgevinst på 20 pst i forhold de «gamle» studie-plassene innenfor de samme utdanninger. Som følge av økende praksisutgifter ved nye studie-plasser kan det stilles spørsmålsteget ved denne forutsetningen, og en rekke høyskoler har av denne grunn sagt nei til nye studie-plasser.

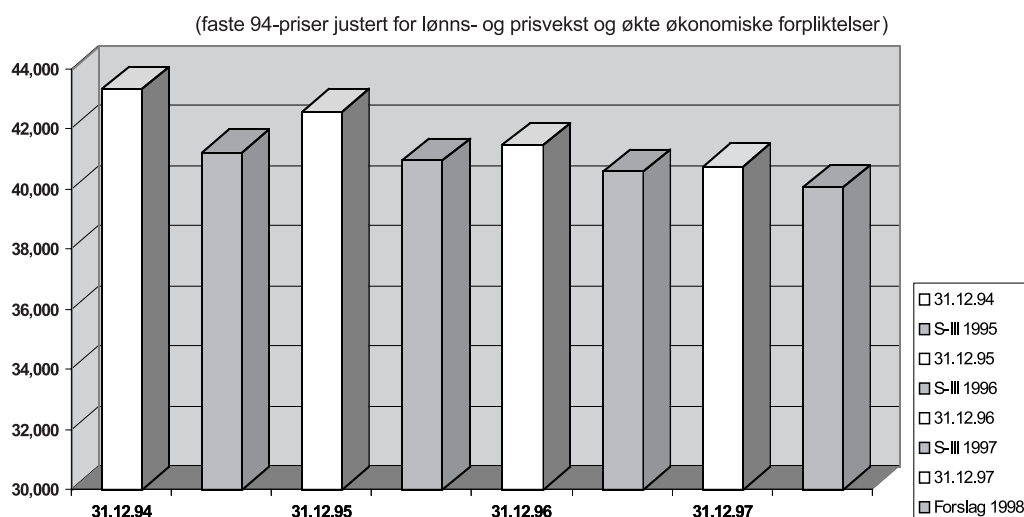
INNSPILL FRA DET NORSKE HØGSKOLERÅDET HØGSKOLESEKTOREN, budsjettutviklingen i perioden 1994 til 1998

Tabell 2.1: Budsjettrammer per student ekskl husleie:

	Per 31.12. og S-III og forslag 1998							
	31.12.9 4	S-III 1995	31.12.9 5	S-III 1996	31.12.9 6	S-III 1997	31.12.9 7	Forslag 1998
Faste 94-priser, økte forpl.	43,337	41,230	42,576	40,951	41,477	40,587	40,759	40,068
Faste 94-priser	43,337	41,470	42,824	41,431	41,964	41,444	41,621	41,179
Løpende priser	43,337	42,201	44,121	43,417	44,749	45,150	45,342	46,296
Reduksjon fra 1994 og fram til S-I for 1998 er på kr.:						-3.269	Per student	
For høgskolesektoren innebærer dette til sammen				72.814	studenter X 3.269 =	kr. -238.009.877		
Omregnet i studieplasser tilsvarer reduksjonen:				-5.940	Studieplasser i perioden 1994 - 98			
Reduksjon fra 1997 og fram til S-I for 1998 er på kr.:						-519	per student	
For høgskolesektoren innebærer dette til sammen				72.814	Studenter X -519 =	KR. -37.765.775		

Tabell 2.1: Budsjettrammer per student ekskl husleie:

Omregnet i studieplasser tilsvarer reduksjonen: -943 studieplasser i perioden 1994 - 98



Figur 2.1 Driftsutgifter pr student

INNSPILL FRA DET NORSKE HØGSKOLERÅDET BUDSJETTUTVIKLINGEN FOR POSTENE 45 OG 46

Budsjettpostene 45 (store nyanskaffelser) og 46 (drift/vedlikehold av lokaler) er f.o.m. budsjettforslaget for 1998 slått sammen, men det er likevel interessant å se utviklingen separat og samlet.

Ved all analyse av driftssituasjonen ved høyskolene har man benyttet 1994 - start på høyskolereformen - som utgangspunkt for analyse. For postene 45 og 46 er det imidlertid nødvendig å starte med 1993, for derigjennom å synliggjøre den s.k. «OL-effekten».

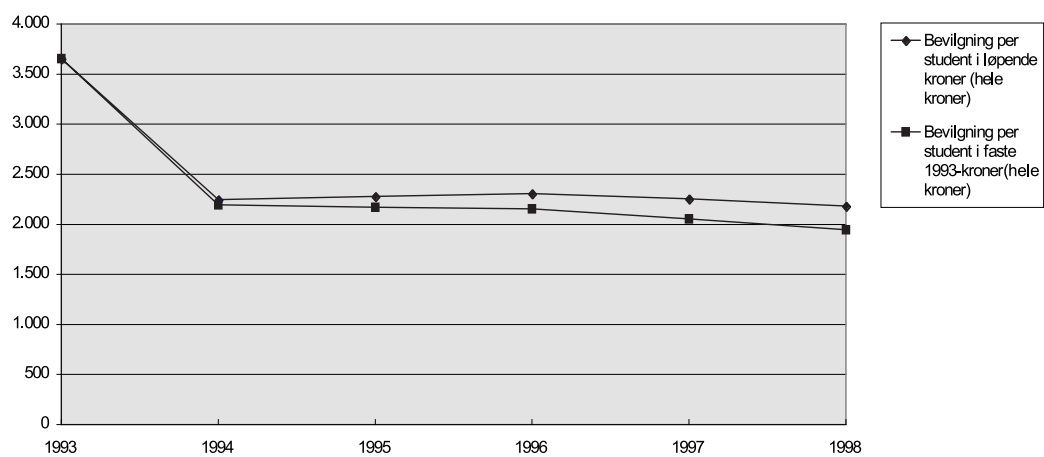
Effekten av dette kan man se i følgende tabell og etterfølgende grafiske illustrasjon:

Tabell 2.2:

	Tall fra S-I for					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Post 45	183.300	139.282	135.603	140.349	140.352	159.028
Post 46	52.000	10.784	20.731	20.257	20.460	-
Sum 45/46	235.300	150.066	156.334	160.606	160.812	159.028
Omregnet til faste 1993-kroner (hele tusen)	235.300	146.406	148.946	150.016	146.545	141.730
Studentmåltall	64.359	66.747	68.636	69.631	71.356	72.814

Tabell 2.2:

Bevilgning per student i løpende kroner (hele kroner)	3.656	2.248	2.278	2.307	2.254	2.184
Bevilgning per student i faste 1993-kroner (hele kroner)	3.656	2.193	2.170	2.154	2.054	1.946



Figur 2.2 Budsjettutviklingen for summen av postene 45 og 46 i perioden 1993-98

Vedlegg 3

Styringsdokumenter, lover og regler som regulerer de statlige høgskolenes virksomhet

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ulike styringsdokumenter som er med på å styre/regulere virksomhetene ved de statlige høgskolene. Noen av disse er

- statsbudsjettet, tildelingsbrev, budsjetttrundskriv
- rundskriv F-96-95 «Prosedyrer for etablering av nye fag og studier, planarbeid og godkjenning av planer ved statlige høgskoler» med senere presiseringer i brev av 4. desember 1995 og 17. februar 1997
- rundskriv F-103-96 «Prosedyrer for organisering og igangsetting av desentraliserte studier og fjernundervisningsstudier med desentraliserte samlinger hvor statlige høgskoler er faglig ansvarlig»
- rundskriv F-10-96 «Reglement om betaling for oppdragsvirksomhet ved universitet og høgskoler»
- kongelig resolusjon om regulering av opptaket til høgskolene

I tillegg til disse styringsdokumentene må de statlige høgskolene følge lover og regler som til enhver tid gjelder for deres virksomhet. Det gjelder i første rekke lov om universiteter og høgskoler av 12. mai 1995 nr 22, som setter krav til og rammer for de statlige høgskolenes virksomhet.

I § 2 er formålet for universitetenes og høgskolenes virksomhet formulert:

1. Institusjonene under denne lov skal gi høgre utdanning som er basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Innenfor et nasjonalt nettverk for høgre utdanning og forskning (Norgesnett) skal institusjonene samarbeide og utfylle hverandre i sine faglige aktiviteter. Utdanningstilbud skal utformes og ses i sammenheng med andre nasjonale og internasjonale utdanningstilbud.
2. Institusjonene skal drive forskning og faglig utviklingsarbeid og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid.
3. Institusjonene kan ikke gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.
4. Institusjonene har ansvar for å formidle kunnskap om virksomheten og for å utbre forståelse for vitenskapens metoder og resultater.
5. Institusjonene har ansvar for å gi eller organisere tilbud om etterutdanning på sine fagområder.
6. Universitetene og de vitenskapelige høgskolene har et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning og for å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker og museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger. Andre institusjoner kan tillegges et tilsvarende ansvar på sine særskilte fagområder.
7. Undervisningsspråket er til vanlig norsk.

Vedlegg 4

Vedleggstabeller til kapittel 4

Tabell 4.1: Registrerte studenter fra 1992 til 1996. Måltall for 1997 og 1998.

Høgskole	1992	1993	1994	1995 ¹⁾	1996 ²⁾	1997 Måltall	1998 ³⁾ Måltall
Samisk	108	106	112	112	152	165	165
Agder	4 949	5 262	5 669	6 017	5 935	5 994	5 954
Akershus	1 292	1 886	1 788	1 863	1 815	2 035	2 010
Bergen	3 556	3 909	4 092	4 500	4 246	4 450	4 505
Bodø	2 764	3 017	3 067	3 201	3 444	3 212	3 233
Buskerud	1 710	1 754	1 795	1 788	1 831	1 806	1 786
Finnmark	1 440	1 646	1 711	1 716	1 745	1 917	1 917
Gjøvik	1 217	1 265	1 244	1 141	1 028	1 357	1 332
Harstad	653	725	807	853	897	977	977
Hedmark	2 689	3 195	3 194	3 387	3 538	3 560	3 612
Lillehammer	1 439	1 437	1 658	1 876	1 823	1 879	1 879
Molde	1 309	1 373	1 358	1 374	1 398	1 321	1 321
Narvik	711	831	859	753	715	922	862
Nesna	570	681	722	777	826	890	932
Nord-Trøndelag	2 166	2 378	2 550	2 721	2 856	2 955	2 905
Oslo	7 190	6 895	7 547	7 648	7 855	8 048	7 992
Sogn og Fjordane	1 775	2 128	2 215	2 229	2 157	2 291	2 323
Stavanger	5 329	5 845	5 911	5 814	6 003	6 072	6 072
Stord/Haugesund	1 462	1 634	1 776	1 968	1 999	1 988	2 011
Sør-Trøndelag	4 590	5 058	5 112	5 245	5 283	5 217	5 195
Telemark	3 345	3 709	4 446	4 364	4 069	4 185	4 155
Tromsø	1 636	1 746	1 927	1 970	2 096	2 189	2 212
Vestfold	1 839	2 117	2 166	2 258	2 490	2 480	2 530
Volda	1 872	2 102	2 258	2 225	2 254	2 221	2 196
Østfold	2 871	3 083	3 318	3 474	3 705	3 526	3 511
Ålesund	935	1 015	1 034	1 128	1 156	1 227	1 227
Sum	59 417	64 797	68 336	70 402	71 316	72 884	72 814
Annet	662	862	825	711	490	657	637
Sum	60 079	65 659	69 161	71 113	71 806	73 541	73 451

¹⁾ Registrerte studenter 1995: Inkludert i tallene er 1206 heltidsekvivalenter som tilsvarende høgskolenes andel av eksternt finansierte studenter.

²⁾ Registrerte studenter 1996: Inkludert i tallene er 702 heltidsekvivalenter som tilsvarende høgskolenes andel av eksternt finansierte studenter

³⁾ Måltall for 1998 er kun foreløpige tall.

Kilde: St prp nr 1 1995 til 1998, Database for statistikk om høgre utdanning

Tabell 4.2: Måltall studenter fra 1992 til 1998

Høgskole	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Samisk	155	165	165	165	165	165	165
Agder	4 969	5 425	5 729	5 816	5 924	5 994	5 954
Akershus	1 292	1 361	1 947	1 950	2 005	2 035	2 010
Bergen	3 636	3 975	4 184	4 360	4 349	4 450	4 505
Bodø	2 645	2 924	2 958	2 990	3 104	3 212	3 233
Buskerud	1 673	1 786	1 804	1 796	1 806	1 806	1 786
Finnmark	1 495	1 632	1 733	1 797	1 857	1 917	1 917
Gjøvik	1 278	1 343	1 423	1 397	1 357	1 357	1 332
Harstad	646	742	833	889	937	977	977
Hedmark	2 579	2 937	3 208	3 312	3 440	3 560	3 612
Lillehammer	1 210	1 469	1 549	1 632	1 762	1 879	1 879
Molde	1 215	1 308	1 332	1 316	1 321	1 321	1 321
Narvik	750	790	926	922	922	922	862
Nesna	567	681	719	736	798	890	932
Nord-Trøndelag	2 327	2 517	2 777	2 885	2 945	2 955	2 905
Oslo	7 000	7 471	7 523	7 707	7 819	8 048	7 992
Sogn og Fjordane	1 805	2 021	2 168	2 183	2 241	2 291	2 323
Stavanger	5 061	5 580	5 803	5 872	5 987	6 072	6 072
Stord/Haugesund	1 618	1 739	1 815	1 867	1 920	1 988	2 011
Sør-Trøndelag	4 428	4 871	5 051	5 138	5 132	5 217	5 195
Telemark	3 399	3 782	4 053	4 115	4 155	4 185	4 155
Tromsø	1 753	1 955	2 062	2 073	2 136	2 189	2 212
Vestfold	1 862	2 075	2 185	2 250	2 375	2 480	2 530
Volda	1 809	2 058	2 206	2 221	2 221	2 221	2 196
Østfold	2 884	3 117	3 324	3 419	3 486	3 526	3 511
Ålesund	949	1 024	1 122	1 167	1 192	1 227	1 227
Ymse	721	1 460	825	713	667	657	637
Sum	59 726	66 208	69 424	70 688	72 023	73 541	73 451

Kilde: St prp nr 1 1995 til 1998

Tabell 4.3: Avvik mellom registrerte og måltall studenter fra 1992 til 1996

Høgskole	1992		1993		1994		1995		1996	
	Abs	Pst	Abs	Pst	Abs	Pst	Abs	Pst	Abs	Pst
Samisk	-47	-30	-59	-36	-53	-32	-53	-32	-13	-8
Agder	-20	0	-163	-3	-60	-1	201	3	11	0
Akershus	0	0	525	39	-159	-8	-87	-4	-190	-9
Bergen	-80	-2	-66	-2	-92	-2	140	3	-103	-2
Bodø	119	4	93	3	109	4	211	7	340	11
Buskerud	37	2	-32	-2	-9	0	-8	0	25	1
Finnmark	-55	-4	14	1	-22	-1	-81	-5	-112	-6
Gjøvik	-61	-5	-78	-6	-179	-13	-256	-18	-329	-24
Harstad	7	1	-17	-2	-26	-3	-36	-4	-40	-4
Hedmark	110	4	258	9	-14	0	75	2	98	3
Lillehammer	229	19	-32	-2	109	7	244	15	61	3
Molde	94	8	65	5	26	2	58	4	77	6
Narvik	-39	-5	41	5	-67	-7	-169	-18	-207	-22
Nesna	3	1	0	0	3	0	41	6	28	4
Nord-Trøndelag	-161	-7	-139	-6	-227	-8	-164	-6	-89	-3
Oslo	190	3	-576	-8	24	0	-59	-1	36	0
Sogn og Fjordane	-30	-2	107	5	47	2	46	2	-84	-4
Stavanger	268	5	265	5	108	2	-58	-1	16	0
Stord/Haugesund	-156	-10	-105	-6	-39	-2	101	5	79	4
Sør-Trøndelag	162	4	187	4	61	1	107	2	151	3
Telemark	-54	-2	-73	-2	393	10	249	6	-86	-2
Tromsø	-117	-7	-209	-11	-135	-7	-103	-5	-40	-2
Vestfold	-23	-1	42	2	-19	-1	8	0	115	5
Volda	63	3	44	2	52	2	4	0	33	1
Østfold	-13	0	-34	-1	-6	0	55	2	219	6
Ålesund	-14	-1	-9	-1	-88	-8	-39	-3	-36	-3
Annet	-59	-8	-598	-41	0	0	-2	0	-177	-27
Sum	353	1	-549	-1	-263	0	425	1	-217	0

Kilde: St prp nr 1 1995 til 1998, Database for statistikk om høgre utdanning

Vedlegg 5

Vedleggstabeller til kapittel 6

Tabell 5.1: Stillings- og bemanningsplan ved de statlige høyskolene pr 1.1.1996

Høgskole	Administra- tive ledere	Saksbe- handlere	Kon- torstill- inger	Sum administra- tive still- inger	Faglige stillinger	Andre stillinger	Totalt
Samisk	1	3	2,5	6,5	21	4,5	32
Agder	14	56	47	117	382	68	567
Akershus	8	23	16,5	47,5	147,5	33	228
Bergen	10	34,5	25	69,5	338	40,5	448
Bodø	11	35	15,5	61,5	221,5	28,5	311,5
Buskerud	8	14	9,5	31,5	134	32	197,5
Finnmark	8	19	20	47	140	14	201
Gjøvik	8	8	8	24	113	20	157
Harstad	5	8	7	20	59	3	82
Hedmark	13	33,5	13,5	60	223	28	311
Lillehammer	10	14,5	8,5	33	97	9	139
Molde	6	7	10,5	23,5	87	10	120,5
Narvik	6	7	6	19	68	20	107
Nesna	3	8	5,5	16,5	59	8	83,5
Nord-Trøn- delag	12	19	22,5	53,5	188	33	274,5
Oslo	43	102	62	207	565	84	856
Sogn og Fjor- dane	10	21	10	41	148	19	208
Stavanger	18	39,5	39	96,5	378,5	71	546
Stord/Hauge- sund	10	16	20,5	46,5	164	24	234,5
Sør-Trøndelag	8	32	36	76	324	55,5	455,5
Telemark	14	31	19	64	285,5	61,5	411
Tromsø	16,5	19	11,5	47	183	14	244
Vestfold	10	20,5	16	46,5	158	31	235,5
Volda	8	19	9,5	36,5	143,5	13	193
Østfold	10	17	24,5	51,5	224	35,5	311
Ålesund	6	12	10	28	94	20	142
Sum høyskoler	276,5	618,5	475,5	1370,5	4945,5	780	7096

Kilde: Norges forskningsråd, arbeidsnotatserie nr 1 «Evaluerings av høyskolereformen» 1997

Tabell 5.2: Antall administrative stillinger i sentraladministrasjon (S) og avdelingsadministrasjon (A) pr. 1.1.1996

Høgskole	Adm ledere		Saksbehandlere		Kontorstillinger		Sum adm stillinger	
	S	A	S	A	S	A	S	A
Samisk	1		3		2,5		6,5	0
Agder	6	8	40	16	30,5	16,5	76,5	40,5
Akershus	4	4	12	11	5	11,5	21	26,5
Bergen	4	6	19	15,5	7	18	30	39,5
Bodø	5	6	18,5	16,5	11	4,5	34,5	27
Buskerud	4	4	4	10	4,5	5	12,5	19
Finnmark	4	4	13	6	14	6	31	16
Gjøvik	5	3	5	3	5	3	15	9
Harstad	3	2	8		5	2	16	4
Hedmark	5	8	14	19,5	3,5	10	22,5	37,5
Lillehammer	7	3	12	2,5	6	2,5	25	8
Molde	4	2	7		7,5	3	18,5	5
Narvik	3	3	2	5	4	2	9	10
Nesna	3		6	2	4,5	1	13,5	3
Nord-Trøndelag	6	6	6	13	8	14,5	20	33,5
Oslo	16	27	43	59	15	47	74	133
Sogn og Fjordane	4	6	11	10	3	7	18	23
Stavanger	11	7	20	19,5	18	21	49	47,5
Stord/Haugesund	4	6	10	6	13	7,5	27	19,5
Sør-Trøndelag	4	4	13	19	3	33	20	56
Telemark	8	6	9	22	6,5	12,5	23,5	40,5
Tromsø	6	10,5	7	12	6	5,5	19	28
Vestfold	5	5	11	9,5	9,5	6,5	25,5	21
Volda	4	4	15	4	8,5	1	27,5	9
Østfold	5	5	6	11	5	19,5	16	35,5
Ålesund	3	3	9	3	7	3	19	9
Sum høgskoler	134	142,5	323,5	295	212,5	263	670	700,5

Kilde: Norges forskningsråd, arbeidsnotatserie nr 1 «Evaluerings av høgskolereformen» 1997

Tabell 5.3: Utvikling i stillinger ved de statlige høyskolene 1994-97

Høgskole	1994			1995			1996			1997		
	Under v	Adm	Andre	Under v	Adm	Andre	Under v	Adm	Andre	Under v.	Adm	Andre
	still-inger	still-inger	still-inger	still-inger	still-inger	Still-inger	Still-inger	still-inger	still-inger	still-inger	still-inger	still-inger
Samisk							22	10	0	23	10	
Agder	384	139	110	367	123	105	373	120	112	391	122	113
Akershus							166	64	32	141	54	34
Bergen	359	73	35	363	75	45	333	66	44	319	61	52
Bodø				206	54	29	181	66	10	193	71	25
Buskerud	127	38	29	136	39	27	128	39	28	115	34	24
Finnmark				135	53	24	147	49	21	145	56	21
Gjøvik	73	19	38				115	27	38	108	24	30
Harstad	50	16	3				52	21	3	54	22	3
Hedmark							209	65	22	232	74	25
Lillehammer							99	37	10	105	45	24
Molde				71	30	17	72	26	18	76	24	17
Narvik							71	21	26	72	20	30
Nesna							61	16	6	80	18	7
Nord-Trøndelag				194	63	41	205	63	37	193	71	37
Oslo				570	199	112	585	202	108			
Sogn og Fjordane				159	46	19	149	46	26	148	52	25
Stavanger	356	111	56	346	125	55	351	125	55	344	115	54
Stord/Haugesund	158	41	21	148	38	13	164	53	25	145	46	26
Sør-Trøndelag				337	78	95	337	85	104	306	89	80
Telemark	22	5	4	207	27	21	260	79	70	258	81	69
Tromsø	167	49	12	193	49	22	211	46	40	181	48	38
Vestfold	165	51	62	137	48	54	159	49	32	174	47	48
Volda	135	35	21				135	39	18	140	43	18
Østfold	213	57	41				203	62	48	225	59	51
Ålesund				77	24	24	84	25	23	80	26	25
Sum høyskoler	2211	635	436	3652	1078	709	4881	1510	965	4257	1322	885
Forholdstall: Und/Adm		3,48			3,39			3,23			3,22	

Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste