

Rapport 2008-133

**Evaluering av
finansieringssystemet
for universiteter og
høyskoler**

Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler

Utarbeidet for
Kunnskapsdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	5
1 INNLEDNING	11
1.1 Bakgrunn.....	11
1.2 Mandat og problemstillinger.....	11
1.2.1 Del 1: Indikatorer og forholds-/nøkkeltall	11
1.2.2 Del 2: Analyser	12
1.3 Metode og gjennomføring	12
2 MÅLSETTINGER OG UTFORMING AV FINANSIERINGSSYSTEMET	13
2.1 Målene i Kvalitetsreformen	13
2.1.1 Innledning	13
2.1.2 Nærmere om de overordnede målene	13
2.2 Mål og egenskaper for finansieringssystemet.....	14
2.2.1 Mål for finansieringsmodellen trukket opp ved innføringen	14
2.2.2 Viktige hensyn som modellutformingen bør ivareta	15
2.3 Hovedtrekkene i finansieringssystemet	17
2.3.1 Elementene i systemet	17
2.3.2 Innføringen i 2002	18
2.3.3 Endringer i finansieringssystemet 2003-2008	21
3 ØVRIGE STYRINGSINSTRUMENTER OG INNTEKTSKILDER	25
3.1 Innledning	25
3.2 Øvrige styringsinstrumenter	26
3.2.1 Mål- og resultatstyring.....	26
3.2.2 Eksterne bidrag til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling	27
3.2.3 Studiefinansiering	29
3.2.4 Endringer i lov- og regelverk.....	29
3.3 Andre inntektskilder	29
4 INDIKATORER OG NØKKELTALL	31
4.1 Innledning	31
4.2 Undervisning.....	31
4.2.1 Studiepoeng	31
4.2.2 Internasjonalisering.....	34
4.2.3 Studietilbud.....	35
4.3 Forskning	36
4.3.1 Publikasjonspoeng	36
4.3.2 Doktorgrader	38
4.3.3 NFR- og EU-midler	39
4.4 Økonomi	41
4.5 Overordnede utviklingstrekk	50
4.5.1 Innledning	50
4.5.2 Bevilgninger.....	50
4.5.3 Resultater	55
5 ECON PÖYRYS VURDERINGER.....	63
5.1 Mål og resultater	63
5.1.1 Undervisningskomponenten	63
5.1.2 Forskningskomponenten	66

5.1.3	Basiskomponenten	70
5.2	Bruken av andre virkemidler for å styrke måloppnåelsen	72
5.2.1	Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter.....	72
5.2.2	Kvalitetsoppfølging	72
5.2.3	Lov- og regelverk.....	73
5.2.4	Andre inntektskilder	73
5.2.5	Studiefinansiering	74
5.2.6	Oppsummering – betydningen av andre styringsinstrumenter	74
5.3	Datakvalitet.....	74
LITTERATUR.....		75

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ble lagt om som en del av Kvalitetsreformen. Fra 2003 har deler av finansieringen vært avhengig av målbare resultater i undervisning og forskning. Etter reformen har resultatene bedret seg på begge felt, målt med resultatindikatorene i finansieringssystemet. Omleggingen av finansieringssystemet har bidratt til forbedringen.

I forhold til kvalitative mål, som var sentrale i Kvalitetsreformen, bidrar ikke finansieringssystemet alene til økt måloppnåelse. Det krever andre styringsinstrumenter og andre tiltak. Både ekstern kvalitetsoppfølging gjennom NOKUT og NFR, samt institusjonenes eget kvalitetsarbeid og Kunnskapsdepartementets oppfølging av dette, er viktig for å heve kvaliteten i undervisning og forskning. Finansieringssystemet understøtter dette på lang sikt.

Er det behov for endringer i finansieringssystemet? Etter Econ Pöyrys syn bør hovedtrekkene i systemet videreføres. Vi mener imidlertid at det bør vurderes å inkludere en indikator for gjennomstrømning av studenter i undervisningskomponenten, og at en bør vurdere om det er hensiktsmessig at alle typer institusjoner skal stå overfor de samme resultatindikatorene i forskningskomponenten.

Bakgrunn

Som en del av Kvalitetsreformen ble det i budsjettåret 2002 innført et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Det nye finansieringssystemet var ett av flere virkemidler som skulle bidra til å nå målene i Kvalitetsreformen. Det nye finansieringssystemet hadde som mål å gi institusjonene sterkere incentiver til å forfølge målene i reformen, ved at over 30 prosent av budsjettammen ble gjort avhengig av oppnådde resultater.

Om finansieringssystemet

Finansieringssystemet som ble innført i 2002, er bygd opp av tre hovedelementer: basis-, undervisnings- og forskningskomponent. I forhold til tidligere, innebærer det nye systemet en markert dreining av fokus fra innsatsfaktorer og over mot resultater. Finansieringssystemet skal stimulere til bedre resultater, gjennom en klar og direkte sammenheng mellom resultater og budsjettuttelling:

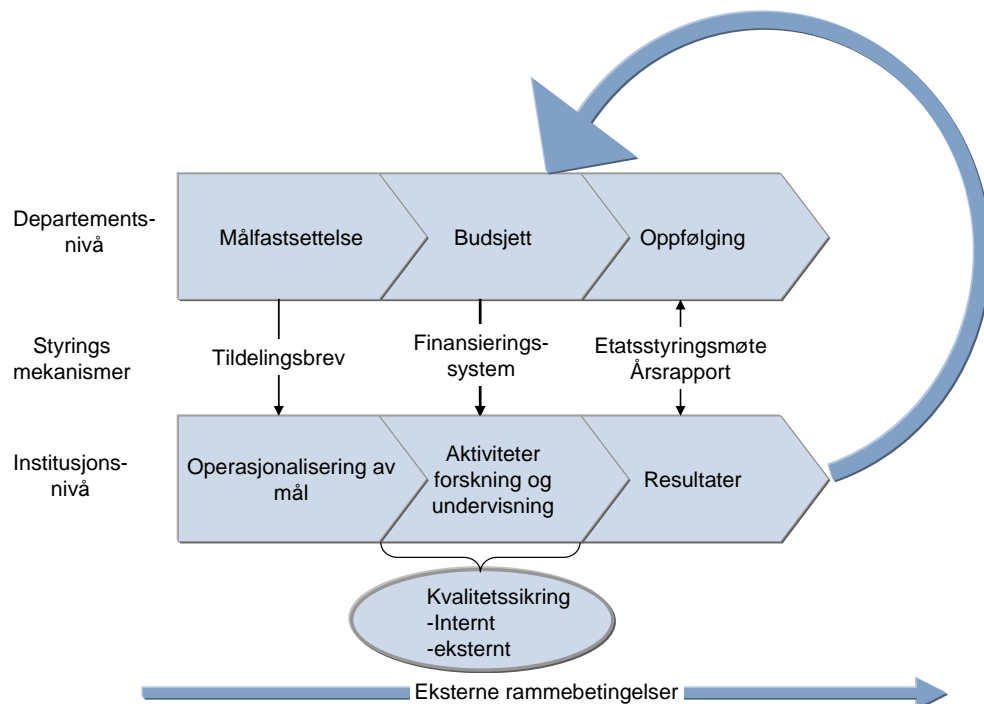
- *Basiskomponenten* skal sikre stabilitet i ressurstilgangen og gi rom til særskilte politiske prioriteringer.
- *Undervisningskomponenten* har som mål å stimulere institusjonene til å arbeide for å sikre kvalitet og effektivitet i undervisningen. Bevilgningen via denne komponenten avhenger av antall avlagte studiepoeng og antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter. Bevilgningen gis som en åpen ramme. Det innebærer at sektoren tilføres ”friske” midler, dersom det er oppgang i resultatindikatorene samlet sett.
- *Forskningskomponenten* har som mål å sikre kvalitet og konsentrasjon i forskningen. Den er delt i en strategisk og en resultatbasert komponent. Strategikomponenten skal ivareta strategiske satsinger. Den resultatbaserte forskningskomponenten avhenger av oppnådde resultater, knyttet til følgende indikatorer:

Antall doktorgradskandidater, tildelte forskningsmidler fra EU og fra Norges forskningsråd og oppnådde publikasjonspoeng. Bevilgningen over den resultatbaserte komponenten gis som en fast ramme for sektoren under ett. Det innebærer at institusjonene konkurrerer om midlene.

Finansieringssystemet ett av flere elementer i Kvalitetsreformen

Finansieringssystemet (eller finansieringsmodellen) inngår som et viktig virkemiddel for å understøtte de mål som Kunnskapsdepartementet forfølger gjennom sin overordnede mål- og resultatstyring av alle institusjoner i universitets- og høyskolesektoren, jf figuren nedenfor.

Figur A *Finansieringssystemet og andre styringsinstrumenter*



Kilde: Econ Pöyry

Problemstilling

Kunnskapsdepartementet gjennomfører for tiden en evaluering av finansieringssystemet. Det er lagt opp en tredelt prosess i evalueringen, der del 1 har blitt gjennomført av Econ Pöyry. Vårt mandat var todelt:

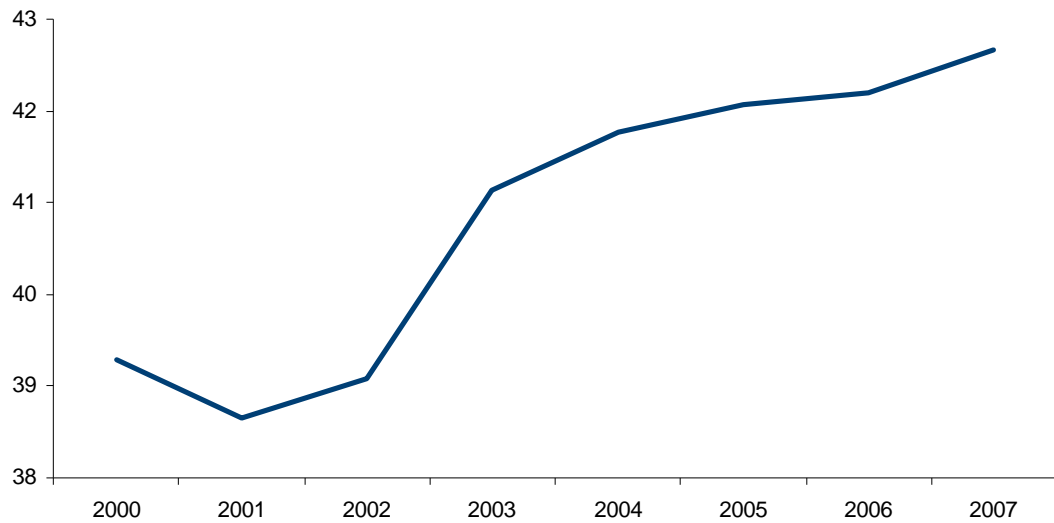
- 1. Beskrive utviklingen i indikatorer og forholdstall/nøkkeltall for universitets- og høyskolesektoren over tid.*
- 2. Analysere grad av måloppnåelse for finansieringssystemet og for sektoren.*

Konklusjoner og tilrådinger

Positive resultater for undervisning

Antall studiepoeng per student har vist en klart økende tendens etter at finansieringsmodellen ble lansert. Før dette var det en tendens til stagnasjon og nedgang i noen år. Samlet sett er konklusjonen tydelig: Produksjonen av studiepoeng har økt, slik en ønsket at finansieringsmodellen skulle bidra til.

Figur B *Antall studiepoeng per student. Alle institusjoner*



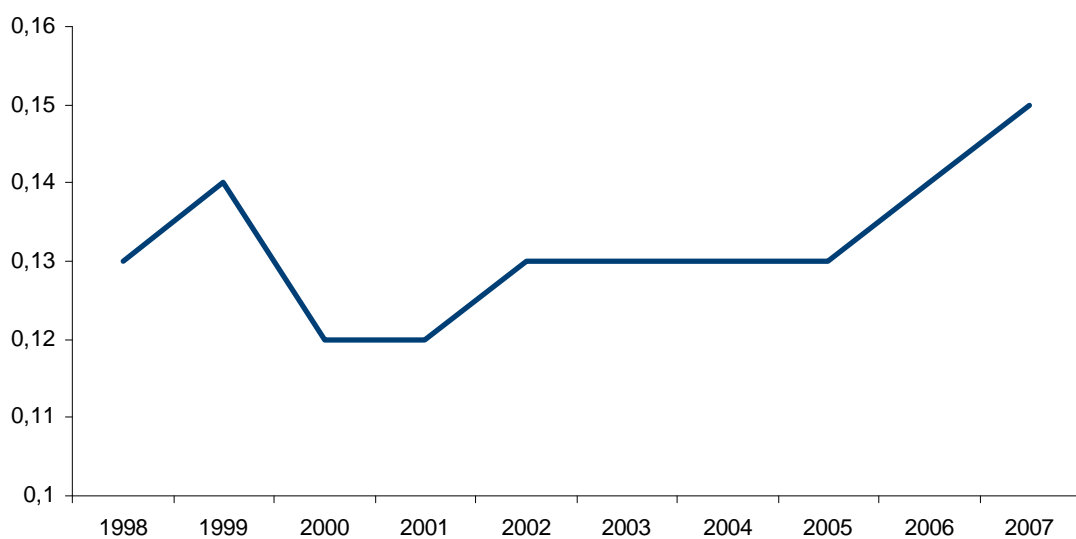
Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Tilsvarende oppgang er registrert for resultatindikatorerne for inn- og utreisende studenter. Omfanget har økt markant siden 2002.

Også resultatindikatorerne for forskning har fått et løft

Universitetene er den viktigste leverandøren av doktorgrader; om lag 94 prosent av alle doktorgrader ble tatt ved universitetene i 2007. Samlet økte antall doktorgrader per vitenskapelig årsverk med om lag 3 prosent per år fra 2002 til 2007. For universitetene alene var oppgangen nesten 4 prosent per år. Samlet har det altså for denne indikatoren skjedd en positiv utvikling i tråd med målsettingene.

Figur C *Doktorgrader per vitenskapelig årsverk. Sum alle institusjoner*



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Også resultatene for publikasjonspoeng har vist en svært positiv utvikling siden 2004, da registreringen av disse startet. Fra 2004 til 2007 har antall publikasjonspoeng økt fra

knapt 8.000 til 10.500, noe som svarer til en oppgang på nesten 10 prosent per år. Regnet per vitenskaplig årsverk, har det også skjedd et betydelig løft.

Hvordan institusjonene lykkes i forhold til å vinne forskningsmidler fra EU og NFR (Norges forskningsråd) gir en indikasjon på deres konkurransekraft knyttet til forskningsaktiviteten, siden det konkurreres om disse midlene. Universitetene har økt sin andel av midler fra EU som går til norske universiteter og høyskoler, mens de vitenskaplige høyskolenes andel er redusert. For NFR-midler er endringene små; de statlige høyskolens andel er økt, mens universitetenes andel har gått svakt ned.

Finansieringssystemet og kvalitet

I en kvantitativ finansieringsmodell er det svært krevende å bygge inn kvalitetsaspekter direkte. Disse må derfor normalt håndteres gjennom andre tiltak. En fare er at kvaliteten må vike for kvantitet, siden finansieringssystemet premierer resultater som måles kvantitativt. Det kan være for eksempel være fristende for institusjonene å tilby nye studieopplegg som krever lite ressurser, og hvor det ikke legges spesiell vekt på kvaliteten, for å oppnå økonomiske gevinster via produksjon av flere studiepoeng. Econ Pöyry har ikke hatt tilgang på informasjon om at det har vært slik atferd blant institusjonene, når det gjelder studiepoeng eller andre aktiviteter.

Etter vårt syn kan det være en risikabel strategi for universiteter og høyskoler å ikke satse på kvalitet i tilstrekkelig grad. For å hevde seg i konkurransen om studenter og lærekrefter og forskere, er kvalitet en sentral konkurranseparameter. Institusjoner som lykkes i denne konkurransen, vil bli belønnet også økonomisk gjennom premieringen av resultatene i modellen. Så selv om finansieringsmodellen ikke direkte er rettet mot kvalitetsmål på kort sikt, er det neppe en så stor ulempe som en av og til får inntrykk av i diskusjonen. Institusjoner som ikke setter tilstrekkelig fokus på kvalitet, risikerer at inntektsgrunnlaget svekkes på lang sikt.

Finansieringssystemet understøtter målene, men ikke alene

Finansieringsmodellen kan altså ikke alene sikre at målene om økt kvalitet i forskning og undervisning nås. Det kreves andre virkemidler for å nå kvalitetsmålene. NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) og NFR, vil gjennom sine evalueringer og øvrige aktiviteter understøtte kvalitetsutviklingen, men institusjonenes eget kvalitetsarbeid er helt avgjørende for å oppnå gode resultater.

NFRs fagevalueringer av forskningen, i hovedsak ved universitetene, og oppfølgingen av disse, synes å bidra til kvalitetsheving i forskningen. Men NFRs evalueringer kunne med fordel i større grad enn tidligere også omfatte andre av institusjonene i sektoren. I undervisningen har NOKUTs fokus hittil vært innrettet mot å sikre at institusjonene har gode systemer og prosesser for kvalitetssikring. Fremover kreves mer fokus på kvaliteten i selve undervisningsvirksomheten.

Basisbevilgningen, en evig hodepine?

Så vidt Econ Pöyry har registrert, har kritikken mot basisbevilgningen vært høyt på dagsorden nesten fra dag 1 etter reformen. Særlig har det vært rettet kritikk mot at det ikke har vært foretatt en dekomponering av basiskomponenten. Etter vårt syn bør forsøkene på å avdekke den historiske fordelingen legges på hylla en gang for alle. Det fører ikke fram. Mer fruktbar er diskusjonen om å gjøre endringene i basisbevilgningen

fra år til år mer gjennomsiktlige. Imidlertid må en akseptere at basisbevilgningen skal ivareta en rekke ulike budsjettmessige forhold, og også gi mulighet for politiske prioriteringer. Det ligger i sakens natur at det kan svekke gjennomsluttheten. Imidlertid krever en fortsettelse av nåværende modell at basisbevilgningen brukes med en slik kløkt at ikke finansieringssystemet undergraves.

Det har blitt reist spørsmål om basisbevilgningen har blitt brukt som støtpute i forhold til institusjoner som har tapt midler via de resultatbaserte komponentene i finansieringssystemet. Vi har gjennomført ulike statistiske analyser av sammenhengen mellom basiskomponenten og de to andre komponentene. Disse analysene gir ikke indikasjoner på at Kunnskapsdepartementet har brukt basisbevilgningen på en slik måte, selv om en på statistisk grunnlag ikke kan trekke entydige konklusjoner.

Nærmere om forskningskomponenten

For den resultatbaserte forskningskomponenten er det særlig to forhold som er i fokus. For det første om alle typer institusjoner bør stå overfor de samme kriterier, eller sagt på en annen måte, om kriteriene og vektene er godt tilpasset alle typer institusjoner. Vi mener at dette bør vurderes nærmere. Vi vil ikke se bort fra at det kan være hensiktsmessig å gjøre endringer i modellen som bedre ivaretar forskjeller mellom institusjonenes forskningsaktivitet. Dette må blant annet vurderes i forhold til målene for forskningsaktiviteten under ett, og om modellen bidrar til en ressursfordeling som underbygger målene i størst mulig grad.

For det andre er mange er bekymret for institusjoner som taper i konkurransen om forskningsmidlene, vil kunne satse mindre på forskning fremover. Vi vil bemerke at uansett utformingen av finansieringssystemet, vil det være vinnere og tapere så lenge midlene fordeles på grunnlag av resultater. Men dette synes tydeligere i en modell med omfordeling, enn i en modell der det tilføres friske penger for å premiere resultatforbedring. Et mål er jo selvsagt at alle skal forbedre seg, men dette kan ikke skje uten at noen vil sakke etter.

Den strategiske forskningsbevilgningen

For den strategiske forskningsbevilgningen mener mange at det er problematisk at stipendiatstillinger ikke fullt ut finansieres gjennom bevilgningen over forskningskomponenten, men at stillingene krever at institusjonene selv dekker deler av kostnadene. Disse midlene må i så fall tas fra andre aktiviteter, i første rekke undervisning. Det kan i så fall svekke undervisningen. Econ Pöyry har ikke hatt mulighet til å analysere dette nærmere. Imidlertid er det ut fra et incentivsynspunkt formålstjenelig med egenandeler i finansieringen for å sikre at de ekstra ressursene som tilføres i form av for eksempel stipendiatstillinger, gis en kritisk vurdering også av institusjonene. Dette må selvsagt vurderes i forhold til eventuelle ulemper egenandelene kan skape.

Er elementene riktig dimensjonert?

De ulike komponentene i finansieringsmodellen er i stor grad dimensjonert på basis av skjønn. Utformingen av modellen er i noen grad et kompromiss mellom å gi aktørene incentiver til å forfølge opptrukne resultatmål og å skape stabile rammebetingelser for langsiktig planlegging. Siden resultatene så langt i stor grad er positive, er det liten grunn til å gjøre endringer i hovedtrekkene i modellen, og især synes det ikke å være

grunn til å endre størrelsesordenen på andelene som de ulike komponenten gir av bevilgninger på et makronivå.

Nye indikatorer eller vekter?

I forholdet til nye indikatorer er det særlig tre forhold som vi mener kan være verdt å vurdere:

- Eventuelt tilpasning av indikatorer og/eller vekter i den resultatbaserte forskningskomponenten. Dette må ses i forhold til målet for forskningsaktiviteten for ulike institusjonskategorier. Er det slik at incentivene alt i alt underbygger disse målene, eller er det målsettinger som ikke fanges opp?
- For undervisningskomponenten er det etter vårt syn en svakhet at modellen ikke fanger opp gjennomstrømningen direkte. Vi vil derfor foreslå at en vurderer å ta inn indikatorer som kan fange dette opp.
- I finansieringsmodellen er det ikke økonomiske incentiver knyttet til sektorens samhandling med resten av samfunnet, enten det er gjennom publisering av populærvitenskapelige artikler eller andre aktiviteter. Vi mener at det er svært krevende å finne enkle indikatorer som fanger opp samhandlingen mellom sektoren og samfunnet for øvrig, og vil ikke anbefale at dette innarbeides i modellen.

Men ikke bare gull og grønne skoger

Analysen av resultatindikatorerne i finansieringssystemet viser at det skjedde et løft i de fleste indikatorerne i de første årene etter reformen. Deretter har forbedringen i resultatene flatet ut, eller endog svekket seg noe. Ofte følger reformer et slik forløp med god forbedring på kort sikt, for deretter å svekke seg. Det kan skyldes at en del av forbedringen er lett å ta ut på kort sikt; for eksempel å ekspedere artikler som allerede er bearbeidet eller gjøre andre relativt enkle grep som gir raske resultater. Fortsatt forbedring krever fokus på målene, og også at det gjennomføres organisatoriske og strategiske tiltak som understøtter disse. Dette er departementets ansvar, men ikke minst har ledelsen ved alle institusjonene et stort ansvar for dette. Etter vårt syn er denne ledelsesmessige utfordringen viktigere å følge opp nå, enn marginale forbedringer av finansieringssystemet.

Kvaliteten og tilgjengeligheten på data bør styrkes

NSD sin Database for statistikk i høgre utdanning inneholder store mengder data, og tilbyr stor fleksibilitet i muligheten for uttak av data knyttet til finansieringsmodellen og resultatene i sektoren generelt. Dette kan være en fordel for de som har inngående kjennskap til dataene, men utgjør samtidig en stor utfordring for brukere som ikke har tilstrekkelig kunnskap til å ta stilling til alle valgmulighetene databasen tilbyr. Det er også generelt et problem at det ikke alltid er entydig definert hva som er definisjonene på styringsdata. Kvaliteten på dataene i databasen har også forbedringspotensial. Det er imidlertid positivt at kvaliteten på dataene som inngår i finansieringsmodellen, har bedret seg de seneste årene. Econ Pöyry vil anbefale at arbeidet med heving av datakvaliteten fortsetter, samt at det ryddes i definisjoner, og at valgmulighetene i forhold til datauttrekk reduseres.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Som en del av Kvalitetsreformen ble det i budsjettåret 2002 innført et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Det nye finansieringssystemet er ett av flere virkemidler som skal bidra til at en når målene i Kvalitetsreformen. Det nye finansieringssystemet var ment å gi institusjonene sterkere incentiver til å forfølge målene i reformen, ved at over 30 prosent av budsjettammen ble gjort avhengig av oppnådde resultater.

Kunnskapsdepartementet gjennomfører for tiden en evaluering av finansieringssystemet. Det er lagt opp en tredelt prosess i evalueringen, der trinn 1 skal gjøres av Econ Pöyry. Denne rapporten dokumenterer våre funn og analyser.

1.2 Mandat og problemstillinger

Hovedmålet med denne delen av evalueringen (trinn 1) er å evaluere måloppnåelsen for finansieringssystemet og universitets- og høyskolesektoren etter innføringen av nytt finansieringssystem. Vi gjør en vurdering av hvordan finansieringssystemet har fungert, og i hvor stor grad målene med systemet er nådd. Oppdragsgiver ga en todeling av mandatet i oppdraget:

3. Beskrivelse av utviklingen i indikatorer og forholdstall/nøkkeltall over tid.
4. Analyse av grad av måloppnåelse for finansieringssystemet og for sektoren.

Beskrivelsene og vurderingene er foretatt både for enkeltdelene av finansieringssystemet og for systemet som helhet. Oppdragsgiver ba om at det skulle legges størst vekt på del 2 i oppdraget.

1.2.1 Del 1: Indikatorer og forholds-/nøkkeltall

Oppdragsgiver ba om en kortfattet deskriptiv analyse av en rekke ulike data brutt ned på institusjoner, institusjonskategorier, fagkategorier, geografisk lokalisering og kostnads-kategorier, der det er relevant. Disse er dokumentert og kommentert for årene 2003 – 2007. Følgende hovedkategorier er dokumentert i denne rapporten:

- *Resultatindikatorer*: Data som viser utvikling for resultatelementene i finansieringssystemet.
- Utvikling i *basiskomponenten*: Her dokumenteres ulike data som viser basis-komponenten i forhold til utviklingen i en rekke kjennetegn ved institusjonene.
- Utvikling i ulike *relevante forholdstall* som oppdragsgiver har bedt om kartlegging av, blant annet forholdstall per student (for eksempel studiepoeng per student, tildeling per student, publiseringspoeng per vitenskapelig ansatt).
- Utviklingen for ulike *relevante nøkkeltall*. Her er en rekke relevante nøkkeltall som beskriver sentrale utviklingstrekk for de kartlagte institusjonene.

1.2.2 Del 2: Analyser

Analysedelen har vi inndelt i følgende hovedelementer:

- Analyse av graden av måloppnåelse
- Analyse av basiskomponenten og de andre komponentene i finansieringssystemet. Vurderinger av og analyser av hvordan de samlede incentivvirkninger av de ulike komponentene i finansieringssystemet er, sett i forhold til basiskomponentens fastsettelse.
- Andre virkemidler og andre finansieringskilder: Her gis vurderinger av hvordan styringen totalt sett virker, herunder betydningen av finansieringssystemet sett i forhold til andre styringsvirkemidler, samt eksterne finansieringskilders betydning for styringen.

1.3 Metode og gjennomføring

Econ Pöyry vil metodisk dele oppdraget i fire deler:

- *Dokumentstudier.* Vi har gjennomgått en rekke relevante dokumenter der finansieringssystemet beskrives, analyseres og vurderes.
- *Intervjuer.* Vi har gjennomført intervjuer med ressurspersoner i Kunnskapsdepartementet, i Norges forskningsråd, i Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, og i noen få av institusjonene. Det er i alt gjennomført 12 intervjuer.
- *Innhenting og bearbeiding av data.* Econ Pöyry har innhentet og bearbeidet data i tråd med oppdragsbeskrivelsen. Vår hovedkilde er Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjenestes database for statistikk om høgre utdanning. I tillegg har vi hentet data fra andre datakilder, blant annet St. prp. Nr 1 for de aktuelle årene, samt Samordna Opptak sine sluttstatistikker.
- *Analyser.* Analysedelen er basert på innhentet datamateriale, synspunkter mottatt i intervjuene og teoretiske vurderinger av egenskapene ved finansieringssystemet herunder sett i forhold til andre finansieringskilder, og dessuten av finansieringssystemet som en del av et helhetlig styringssystem, der også andre styringsvirkemidler benyttes.

2 Målsettinger og utforming av finansieringssystemet

2.1 Målene i Kvalitetsreformen

2.1.1 Innledning

Det overordnede målet med Kvalitetsreformen var å sikre at Norge fikk en FRISK kunnskapspolitikk. Det ble påpekt at selv om det norske utdanningssystemet tålte en internasjonal sammenligning, så led det av en rekke svakheter: Det ble forsket for lite, og mye av forskningen holdt et lavt nivå, mange studenter fikk for dårlig oppfølging og brukte for lite tid på studiene, noe som medførte dårlig gjennomstrømning. Med dette som utgangspunkt, ble følgende begreper brukt for å beskrive det fremtidige ønskede kunnskapssamfunn¹:

- *Fleksibilitet*: i forhold til de behovene samfunnet har for utdanning og forskning, og i forhold til styring av institusjonene
- *Rettferdighet*: lik rett til utdanning fordrer en riktig utdanningskapasitet, et godt utbygd utdanningstilbud over hele landet og en god studiefinansiering
- *Intensitet*: i forhold til en bedre utnyttelse av studieåret og en tettere oppfølging av hver enkelt student
- *Skaperkraft*: i forhold til mangfold i undervisningsmetoder, læringsarenaer, ulike studieforløp og nyskapende forskningsmiljøer
- *Kvalitet*: i forhold til forskningen, til undervisningen og oppfølgingen av studentene og til studentenes eget arbeid. Kvalitet skal være det overordnede kjennetegnet for kunnskapssystemet.

Disse kjennetegnene ble oppsummert til to hovedmål, nemlig studenter som lykkes og kvalitet i forskning. En rekke virkemidler for å oppnå disse ble tatt i bruk². Det nye finansieringssystemet var ett av disse virkemidlene.

2.1.2 Nærmere om de overordnede målene

I forbindelse med kvalitetsreformen ble det etablert en ny målstruktur for universitets- og høyskolesektoren med fem hovedmål og underliggende delmål. Det ble etablert nye mål for kvalitet i forskning og studier (utdanning), egne mål for å spre kunnskapen til samfunnet for øvrig, og særskilte mål for økonomiforvaltning og for museumsvirksomheten. Vi vil her konsentrere oss om målene for forskning, utdanning og kunnskapsspredning (omverdenen). Nedenfor oppgis kun hovedmålene. Hele målstrukturen fremgår av vedlegg 2.

¹ St. melding nr.27 (2000-2001), s.6.

² St. meld. 27 (2000-2001) s. 20, Figur 4.1.

Studienes kvalitet

Universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene skal tilby utdanning av høy internasjonal kvalitet, som er basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerlig utviklingsarbeid og erfaringskunnskap (på sine fagområder)³.

Forskningen kvalitet

Universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene skal oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet i forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.

Universitetene har et nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innen de fagområder de tildeler doktorgrad.

De vitenskapelige høyskolene har et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning på de fagområder de tildeler doktorgrad.

De statlige høyskolene har ansvar for utvikling av praktisk rettet forskning og utviklingsarbeid på sine fagområder. Høyskoler som kan tildele doktorgrad, har et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innen de fagområder der de tildeler doktorgrad.

Omverdenen

Universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene skal medvirke til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerlig utviklingsarbeid, og medvirke til innovasjon og verdiskapning basert på disse resultatene. Universitetene skal også legge til rette for at tilsatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.

2.2 Mål og egenskaper for finansieringssystemet

2.2.1 Mål for finansieringsmodellen trukket opp ved innføringen

Utgangspunktet for utformingen av det nye finansieringssystemet var at det skulle understøtte hovedmålene i Kvalitetsreformen, og at kvalitet i større grad skulle være et kriterium for tildeling av ressurser⁴.

Den nye finansieringssystemet hadde som hovedmål å⁵:

- Belønne universiteter og høyskoler som er preget av kvalitet, og som får studentene til å lykkes
- Fremme universitetenes og høyskolenes evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft
- Stimulere til forskning av høy kvalitet, og oppfordre institusjonene til å utvikle egne profilerte forskningsstrategier

³ Tilføyelsen i parentes gjelder de vitenskapelige høyskolene.

⁴ St. mld. 27 (2000-2001), s.8.

⁵ St.prp. 1 (2001-2002), s.150.

- Stimulere institusjonene til å gå inn i nært samarbeid med samfunns- og arbeidsliv
- Ta hensyn til at universiteter og høyskoler skal drive langsiktig kunnskapsutvikling
- Ta hensyn til mindre høyskoler i distriktene
- Gi institusjonene anledning til å planlegge virksomheten, og til planmessig gjennomføring av omstillingsprosesser ved endring i aktivitetsnivå.

Fokus på resultater

I forhold til tidligere innebærer det nye finansieringssystemet en markert dreining av fokus fra innsatsfaktorer og over mot resultater, i tillegg til at det ble innført et delvis skille i utregningen av forskningstildeling og undervisningstildeling. Tidligere var studenttallet den viktigste kostnadsbærer ved budsjettildelingen. Finansieringssystemet skal således stimulere til bedre resultater gjennom en klar og direkte sammenheng mellom resultater og budsjettuttelling.

Raskere tilpasning av studietilbud

Modellen skal fremme universitetenes og høyskolenes omstillingsevne knyttet til studentenes studievalg og samfunnets behov for kompetanse. Incentivene – især i utdanningskomponenten – skal bidra til å understøtte økt fleksibilitet og raskere tilpasning av studietilbud.

Forutsigbarhet og langsiktige mål

Ved innføringen av en veldefinert budsjettmodell var målet å skape forutsigbarhet for institusjonene om deres økonomiske rammer. Klart definerte kriterier knyttet til utdanning og forskning skulle bidra til økt forutsigbarhet og ivaretagelse av langsiktige mål for kunnskapsutvikling. Også basisbevilgningen som utgjør i gjennomsnitt om lag 60 prosent av de samlede bevilgningene, skal bidra til forutsigbarhet om de økonomiske rammebetingelsene.

Økt frihet for institusjonene og mindre detaljstyring

Den samlede bevilgning gis til institusjonene under ett som en rammebevilgning og disponeres av styret. Dette skal bidra til å ivareta institusjonenes uavhengighet ved å gi dem frihet til å disponere tildelte budsjettmidler.

2.2.2 Viktige hensyn som modellutformingen bør ivareta

Ved utforming av budsjett- og finansieringsmodeller i offentlig sektor vil det være visse hensyn som er særlig sentrale. Dette kan dels være målsettinger og dels andre hensyn som den budsjettansvarlige myndighet, i dette tilfelle Kunnskapsdepartementet ønsker å vektlegge. Disse hensynene er gjengitt overfor i avsnitt 2.2.1. Econ Pöyry vil gi noen mer generelle perspektiver på normale krav og avveininger ved utformingen av finansieringsmodeller, som dels faller sammen med hensyn som ble lagt til grunn når finansieringsmodellen ble konstruert i sin tid, og hensyn som ikke eksplisitt var uttrykt når finansieringsmodellen ble introdusert i 2002.

Effektiv ressursbruk

Sentralt for alle typer budsjett- og finansieringsmodeller er at de skal bidra til effektiv ressursbruk. En ønsker at tilførselen av økonomiske ressurser skal bidra til av produksjonen av tjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte, slik at det ikke sløses med samfunnets ressurser. Normalt betegnes dette som kostnadseffektivitet. I finansieringsmodellen gis tilskuddene i stor grad som rammetilskudd og er ikke øremerket til bestemte forhold. Det innebærer blant annet at institusjonene selv vil få gevinstene ved en eventuell effektivisering av ressursbruken. Modellen legger således grunnlag for kostnadseffektivitet, men den sikrer det ikke. Det er opp til institusjonene selv å gjennomføre tiltak som sikrer kostnadseffektivitet.

Finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler inneholder incentiver som er ment å påvirke atferden til institusjonene. Man ønsker gjennom modellen å gi institusjonene incentiver til å forfølge målene som er trukket opp. I undervisnings- og forskningskomponenten er det incentiver til å prioritere ulike aktiviteter som underbygger måloppnåelsen. Imidlertid er det for flere av de aktivitetene som belønnes i modellen, ikke en entydig sammenheng mellom disse aktivitetene og de overordnede målene. Men det kan likevel være sammenhenger mellom incentivene (og dermed aktivitetene) og målene som kan være indirekte og som kan slå gjennom på lenger sikt, blant annet knyttet til målene om kvalitet.

Kvalitet og finansieringsmodellen

Økt kvalitet i undervisning og forskning er det mest sentrale målet i Kvalitetsreformen. Kvalitet er et meget vanskelig begrep å definere konkret, og i hvert fall er det svært krevende å gi en kvantitativ avgrensning. Det innebærer at i en kvantitativ finansieringsmodell er det utfordrende å bygge inn kvalitetsaspekter direkte. Disse må derfor håndteres mer indirekte gjennom tiltak som en antar direkte ivaretar kvalitative mål. Andre styringsinstrumenter og aktiviteter må derfor normalt bidra til å ivareta de kvalitative målene.

Enkelt og forutsigbart

Budsjett- og finansieringsmodeller bør normalt være enkle og forutsigbare. Kravet til enkelhet har både sammenheng med at alle aktørene og operatøren skal forstå modellens virkemåte, slik at modellen gir påregnelige utslag for den enkelte institusjon og totalt sett. På denne måten blir den også forutsigbar for aktørene og for operatøren.

Et slikt krav innebærer at modellen må være forholdsvis grovkalibret, og kan dermed ikke ivareta mer enn et begrenset antall aktiviteter eller strukturelle forhold. Det vil antakelig være slik at aktørene vil oppfatte at det er forhold som etter deres syn er viktig i forhold til finansieringen, som modellen ikke direkte ivaretar eller ivaretar på en måte som enkelte kan synes ikke er hensiktsmessig. Hvor langt man skal gå i forhold til hvilke detaljer som modellen bør ivareta, er en avveining i forhold til kravet om den bør være enkel.

Også tilgangen til statistikk som slike modeller må bygge på, tilsier at de bør være enkle. Dessuten må tilgangen til statistiske grunnlaget for modellene være godt, og informasjonsmaterialet må oppdateres raskt. Alle kjennetegn og indikatorer som inngår i slike modeller, må selvsagt være definert på en entydig måte.

Rettferdig

En finansieringsmodell må oppfattes som rettferdig. Rettferdighet krever i første rekke at finansieringsmodellen fordeler ressursene mellom institusjonene på en måte som oppfattes som rettferdig i forhold til ressursbehovene. Dette kravet henspeler i første rekke på at den relative ressursfordelingen som modellen gir mellom institusjonene, oppfattes som rettferdig i forhold til produksjonen fra institusjonene. Også dette kravet betyr at informasjons- og datagrunnlag for ressursfordeling er av en slik kvalitet at det fanger opp de faktiske utviklingstrekk for indikatorene i modellen.

Budsjettstyring

En normalt krav er at overordnet myndighet har kontroll på det samlede budsjettet i sektoren. Det krever at overordnet myndighet har virkemidler som kan holde budsjettene innenfor rammer som den samlede statlige budsjettpolitikken setter.

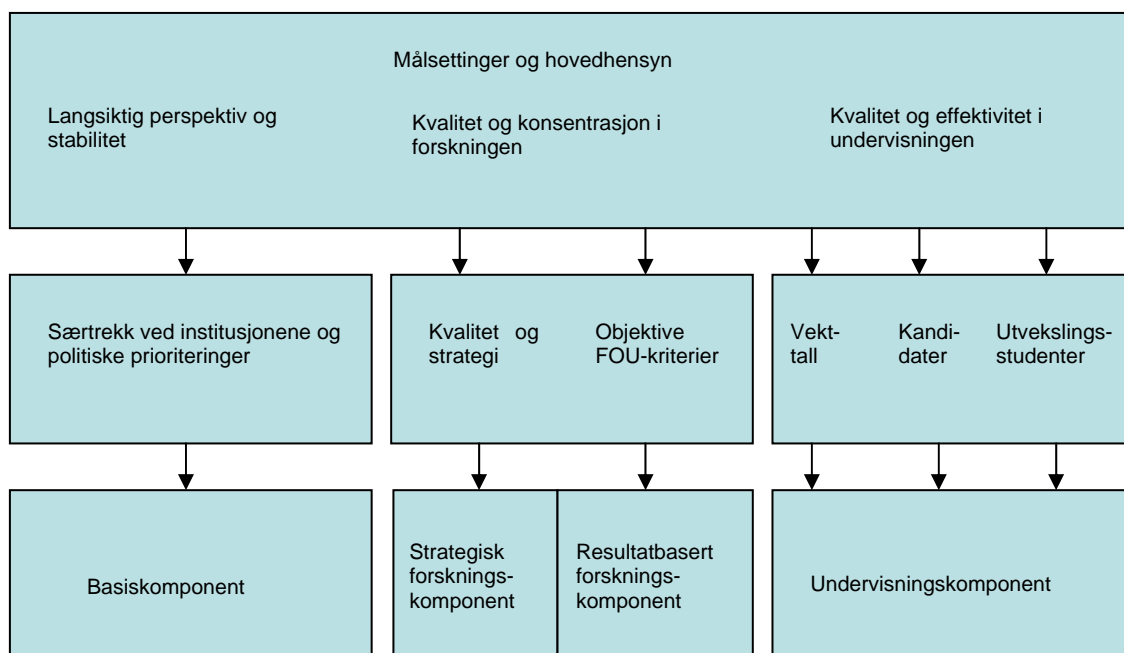
2.3 Hovedtrekkene i finansieringssystemet

2.3.1 Elementene i systemet

Finansieringssystemet er bygd opp av tre hovedelementer: basis-, undervisnings- og forskningskomponent. I forhold til tidligere innebar det nye systemet, som nevnt over, en markert dreining av fokus fra innsatsfaktorer og over mot resultater, i tillegg til at det ble innført et skille mellom forskningstildeling og undervisningstildeling, slik at studenttallet ikke lenger var eneste kostnadsbærer. Finansieringssystemet skulle (og skal!) således stimulere til bedre resultater, gjennom en klar og direkte sammenheng mellom resultater og budsjettuttelling.

De ulike elementene skal ivareta ulike målsettinger og ulike hensyn, slik dette er illustrert i Figur 2.1, og beskrevet nedenfor:

Figur 2.1 *Finansieringssystemet for høyere utdanning ved introduksjonen i 2002*



Kilde: Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet, St. prp. 1 (2001-2002) – bearbejdet av Econ Pöyry

Basiskomponenten skal sikre stabilitet i ressurstilgangen og gi rom til særskilte politiske prioriteringer. Bevilgningen er fastsatt med utgangspunkt i historiske budsjetttrammer. Bevilgningen via basiskomponenten gis som en fast ramme uavhengig av oppnådde resultater. Særskilte prioriteringer, bredde i fagtilbud, distriktshensyn, drift, leie og vedlikehold av bygningsmasse varierer mellom institusjonene og finansieres gjennom basistildelingen. Bevilgningen utgjør i gjennomsnitt 60 prosent av samlede bevilgninger.

Undervisningskomponenten har som mål å stimulere institusjonene til arbeide for å sikre kvalitet og effektivitet i undervisningen. Bevilgningen er en åpen⁶ budsjettamme som for hver institusjon avhenger av oppnådde resultater knyttet til de indikatorer som er valgt for å måle resultatene. Indikatorene er avlagte studiepoeng og antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter. Undervisningsbevilgningen utgjør i gjennomsnitt om lag 25 prosent av de samlede bevilgningene til institusjonene. Bevilgningen til undervisningskomponenten er bestemt av resultatene to år før budsjettåret, dvs. at bevilgningen for 2004 ble fastsatt på grunnlag av resultatene i 2002.

Forskningskomponenten har som mål å sikre kvalitet og konsentrasjon i forskningen. Den er delt i en strategisk og en resultatbasert komponent. Strategikomponenten skal ivareta strategiske satsinger. Bevilgningen som gis gjennom komponenten, er øremerket til vitenskapelig utstyr, stipendiatstillinger og øvrige strategiske midler. Størrelsen på bevilgningen vil avhenge av opptrappingsplanen for forskning i det enkelte budsjettår. Den blir fordelt blant annet på grunnlag av nasjonale evalueringer og institusjonens egne forskningsstrategier.

Den resultatbaserte forskningskomponenten avhenger av oppnådde resultater knyttet til de indikatorer som er valgt for å måle resultatene. Indikatorene er (etter endringene i 2006) antall doktorgradskandidater, tildelte EU-midler, tildelte midler fra Norges forskningsråd og oppnådde publikasjonspoeng. Den resultatbaserte komponenten gis som en fast ramme for sektoren under ett. Det betyr at bevilgninger til den enkelte institusjon avhenger av resultatene institusjonen oppnår relativt til resultatene for alle andre institusjoner. Forskningsbevilgningen utgjør knapt 15 prosent av den samlede ramme til institusjonene, hvorav den strategiske delen utgjør om lag 8 prosent og resultatdelen 6 prosent.

Den samlede bevilgning gis til institusjonene under ett som en rammebevilgning, og disponeres av styret.

2.3.2 Innføringen i 2002

Det nye finansieringssystemet ble innført i 2002. Imidlertid hadde ikke systemet omfordelende virkninger før i 2003. 2002 ble etablert som startår for det nye finansieringssystemet. I 2002 ble budsjettammene for den enkelte institusjon fordelt på de ulike komponentene i det nye finansieringssystemet. Fordelingen på de ulike komponentene for hver enkelt institusjon, ble i stor grad bestemt på grunnlag av institusjonens vekttallsproduksjon i 2000 og institusjonens fagportefølje.

⁶ Med "åpen" menes her at den faktiske bevilgningen avhenger av oppnådde resultater og ikke av en på forhånd fastsatt budsjettamme, som er den normale budsjetteringsrutinen i statsbudsjettet.

Ved opprettingen ble om lag 40 prosent av midlene fordelt på de ulike elementene som er avhengig av oppnådde resultat innen utdanning og forskning.⁷ Resten – altså om lag 60 prosent – ble lagt til basiskomponenten.

Undervisningskomponenten (RBF)

Undervisningskomponenten - også kalt resultatbasert finansiering (RBF) – ble i 2002 fastsatt på grunnlag av den faktiske vekttallsproduksjonen (senere studiepoeng) i 2000, multiplisert med en budsjettsats ("pris") for ulike utdanningskategorier. Det beregnede budsjettnivået i 2002 dannet utgangspunkt for størrelsen på utdanningsbevilgningen for sektoren samlet for senere år. Imidlertid ble det beregnede utgangspunktet korrigert for institusjoner med manglende måloppfylling i 2000 og for institusjoner som overoppfylte målet i 2000. Korreksjonene ble foretatt på basis av måltall for antall studenter og faktisk antall registrerte studenter i 2000. Korreksjonen innebar at institusjoner med manglende måloppnåelse måtte øke sin vekttallsproduksjon i 2001 for å opprettholde nivået på budsjettmidler tildelt i 2003 og vice versa for institusjoner med overoppfyllelse. For å skjerme enkelte av de små institusjonene ble det imidlertid satt en øvre grense for denne justeringen. I innføringsfasen ble utgangsposisjonen justert for endringer i tallet på studieplasser.

Budsjettsatsene og vektene for de ulike studiekategoriene ble i hovedsak fastsatt som "politiske" satser, men disse satsene reflekterte i noen grad faktiske kostnader. Dette ble i proposisjonen gitt følgende begrunnelse (St. prp.1 (2001-2002), s. 156): "*Institusjonane har stor fridom til sjølve og å leggje til rette for undervisningsopplegget, og det kan derfor ikke definerast eksakte kostnader for kvar utdanning eller type utdanning.*"

Beregningen av den delen av den resultatbaserte undervisningskomponenten som er knyttet til vekttall (studiepoeng), var basert på en fastsatt sats (pris) på kr. 24.000,- for 20 vekttall (senere 60 studiepoeng) på "*Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå*". Prisene i den resultatbaserte finansieringsmodellen svarer til 40 prosent av satsen som brukes ved opprettelse og nedleggelse av studieplasser. De resterende 60 prosent blir ved opprettelse og nedleggelse av studieplasser knyttet til basisbevilgningen.

Vektene og dermed prisene til de andre kategoriene var fastsatt relativt til kategoriene "*Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå*", som er kategori F i Tabell 2.1. Vektene og prisene til de øvrige kategorier fremgår av tabellen.

⁷ I St. prp. 1 2001-2002 heter det på side 154: "Departementet vil komme tilbake til med ei vurdering av behovet for justering av utrekningsmodellen, samt storleiken på dei einskilde komponentane, når ein har fått erfaring med det nye finansieringssystemet."

Tabell 2.1 Studiekategoriernes vektor og priser i finansieringsmodellen 2002

Kategori	Studium	Vekt	Pris
A	Kliniske studium o.a.	4	96 000
B	Utøvende musikkutdanning, arkitektur- og designutdanninger o.a.	3	72 000
C	Hovedfag realfag o.a.	2	48 000
D	Hovedfag teorifag, sivilingeniørutdanning, enkelte kostnadskreven helsefag- og lærerutdanninger, samt praktiske mediefag	1,5	36 000
E	Helsefag-, lærer-, siviløkonomiutdanning, ingeniørutdanning og realfagsutdanninger på lavere grads nivå	1,25	30 000
F	Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå	1	24 000

Kilde: Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet, St. prp. 1 (2001-2002)

For utvekslingsstudenter ble det fastsatt en sats på kr. 5000,- for både inn- og utreisende studenter, som er omfattet av et utvekslingsprogram og hvor utvekslingsoppholdet varer i minst 3 måneder.

Til sist ble det foreslått at institusjonene skal motta et angitt beløp for hver uteksaminerte kandidat. Beløpet skulle være det samme uavhengig av studium, siden satsene for studiekategoriernes vekt tall ivaretar kostnadsforskjeller i produksjonen mellom ulike studiekategorier. Imidlertid ble denne delen utsatt til etter at ny gradsstruktur ble gjennomført. På tross av at ny gradsstruktur nå er på plass, har ikke denne indikatoren blitt innført.

Forskningskomponenten

Forskningskomponenten skal ivareta forskjellene i primæroppgaver til universiteter, vitenskaplige høyskoler og statlige høyskoler. Universiteter og vitenskaplige høyskoler har hovedansvar for grunnforskning og utdanning av doktorgradskandidater. De statlige høyskolene har et særskilt ansvar for utdanning innenfor profesjons- og yrkesutdanninger, og for å tilby FOU som bidrar til utvikling av det regionale nærings- og samfunns livet.

Strategisk komponent

Den strategiske komponenten består av to deler; en generell del og en del som er øremerket for rekrutteringsstillinger. I budsjettproposisjonene blir det lagt fram forslag til bevilgninger innenfor hver av de to kategoriene, som fordeles på hver enkelt institusjon.

Resultatbasert komponent (RBO)

Den resultatbaserte komponenten – også kalt resultatbasert omfordeling (RBO) – fordeles mellom institusjonene via et sett med fastlagte vektorer. Ved introduksjonen i 2002 varierte indikatorene mellom ulike institusjonstyper.⁸ Dette var ment å avspeile

⁸ Dette ble endret i 2006 a det ble innført felles indikatorer for alle institusjonskategorier, jf. kapitel 2.3.3

både forskjellige ansvarsområder og at omfanget av forskning også varierte mellom kategoriene av institusjoner. Vektene er gjengitt i Tabell 2.2.

Tabell 2.2 *Vekter i den resultatbaserte forskningskomponenten i 2002*

Indikatorer	Universitet	Vitenskaplige høyskoler	Statlige høyskoler
Doktorgradskandidater	0,3	0,3	
Hovedfags- profesjons og mastergradskandidater	0,1	0,1	
EU-tildeling	0,03	0,016	
NFR-tildeling	0,17	0,184	
Førstestillinger	0,4	0,4	0,4
Eksternt finansiert aktivitet ⁹			0,2
Avlagte vekttall			0,4

Kilde: Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet, St. prp. 1 (2001-2002)

Det ble foreslått at om lag 10 prosent av budsjetttrammen for universiteter og vitenskaplige høyskoler og om lag 5 prosent for de statlige høyskolene skulle inngå i omfordelingen, som skjer innenfor hver institusjonskategori i den resultatbaserte komponenten. For å unngå tilfeldige utslag og store endringer i budsjettnivået, inngår resultater fra de tre siste rapporteringsår i beregningene.¹⁰

Basiskomponenten

Basiskomponenten for utgangsåret 2002 var resten av budsjettmidlene som ikke gikk til undervisnings- eller forskningskomponenten eller ble brukt til skjønnsbevilgninger. Bevilgningen, som gis via basiskomponenten, skal være stabil og hovedsakelig reguleres på bakgrunn av faktisk aktivitet. Bevilgningen over basiskomponenten til den enkelte institusjon ivaretar blant annet strukturelle forskjeller knyttet til oppgaver og kostnader. Blant annet skal husleieutgifter dekkes gjennom basisbevilgningen. Basiskomponenten bevilges som en ramme uten nærmere spesifisering eller krav til bruken av midlene. Med dette ønsket man å gi institusjonen større frihet i bruken av budsjettmidler i tråd med målsettingene i Kvalitetsreformen. Dette skulle også bidra til å redusere rapporteringsbehovet som tidligere var svært detaljert og komplisert. Men departementet ga uttrykk for at det ville følge med på institusjonenes studieprofil og om nødvendig sette i verk tiltak for å ivareta nasjonale hensyn og hindre uheldig dreining av fagsammensetning.

2.3.3 Endringer i finansieringssystemet 2003-2008

Tabell 2.3 gir en oversikt over endringer som er foretatt i finansieringssystemet i årene 2003 til 2008. Her er kun endringer i systemet tatt med, mens for eksempel rent budsjettmessige endringer er holdt utenfor.

⁹ Omfatter EU-tildeling, NFR-tildeling og annen ekstern finansiering for de statlige høyskolene.

¹⁰ Dette ble endret i 2006 da kun resultater i året før budsjettåret inngår.

Tabell 2.3 *Endringer i finansieringssystemet 2002-2008*

2003	2005	2006
Innføring av finansieringssystemet også for private høyskoler, men ikke alle studier ble inkludert	Inkludering av alle studier i private høyskoler	Endrede indikatorer og vekter i resultatbasert omfordeling av forskningsmidler (RBO) Tildeling baseres på resultater i året før budsjettåret mot tidligere i gjennomsnittet av de tre foregående år.

Private høyskoler innlemmet i 2003

I Budsjett.innst. S.nr.12 (2001-2002) uttalte flertallet i kirke-, utdanning- og forskningskomiteen følgende:

”I lys av Kvalitetsreformen mener komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, at det er behov for å gjennomgå finansieringsordningene for private høyskoler.”

Videre het det:

”Dette flertallet mener finansieringssystemet for private høyskoler bør bygge på de samme prinsipper som for statlige universitet og høyskoler med en basisbevilgning, forskningskomponent og vekttallskomponent.”

Forslaget ga en finansieringsordning for private høyskoler som i hovedsak var sammenfallende med ordningen for de statlige institusjonene. Imidlertid var en del studier ved private høyskoler ikke inkludert i undervisningskomponenten i modellen. Fire private høyskoler¹¹ fikk midler via forskningskomponenten fra og med 2003. Bevilgninger gitt via basiskomponenten skulle også for private høyskoler utgjøre om lag 60 prosent av samlede bevilgninger. Imidlertid var basiskomponenten for noen høyskoler høyere enn dette. For basisbevilgninger som utgjorde mer enn 60 prosent av samlet bevilgning, ble det knyttet et resultatkrav til produksjonen av studiepoeng.

Inkludering av alle studier i private høyskoler fra 2005

Fra 2005 ble alle studier for private høyskoler inkludert i undervisningskomponenten¹². Dette ble gjort for å sikre likebehandling av private og statlige institusjoner. Ved innføringen ble foretatt en del tekniske justeringer av basiskomponenten for enkelte høyskoler.

Omlegging av vektene i forskningskomponenten i 2006

I 2006 ble vektene i den resultatbaserte forskningskomponenten (RBO) endret og samordnet for alle typer institusjoner. Vitenskapelig publisering kom inn som nytt kriterium, mens kriteriet for produksjon av hovedfags-, profesjons- og mastergradskandidater ble fjernet. Forslaget innebar at vektene for produksjon av doktorgradskandidater og vitenskapelig publisering ble satt noe høyere enn for EU-midler og midler

¹¹ Dette var Handelshøyskolen BI, Det teologiske Menighetsfakultet, Misjonshøgskolen og Diakonhjemmets høyskole.

¹² Enkelte videreutdanningstilbud gitt ved Handelshøyskolen BI ble ikke innlemmet.

fra Norges Forskningsråd. Begrunnelsen var at to første indikatorene har et ”.. tydelegare orientering mot forskingsresultat, men skilnaden er liten.”¹³

Tabell 2.4 *Vekter i den resultatbaserte forskningskomponenten*

Indikatorer	Tidligere vekter			Nye vekter fra 2006
	Universitet	Vitenskaplige høyskoler	Statlige høyskoler	Samtlige institusjoner
Doktorgradskandidater	0,3	0,3		0,3
Hovedfags-, profesjons og mastergradskandidater	0,1	0,1		
EU-tildeling	0,03	0,016		0,2
NFR-tildeling	0,17	0,184		0,2
Førstestillinger	0,4	0,4	0,4	
Eksternt finansiert aktivitet ¹⁴			0,2	
Avlagte vekttall			0,4	
Vitenskapelig publisering				0,3

Kilde: St.prp.1 (2001-2002) og St.prp. 1 (2005-2006)

For vitenskaplig publisering ble det benyttet et rapporteringssystem utviklet av Universitets- og høyskolerådet. Systemet innebar en avgrensning av vitenskaplig publisering fra annen type publisering, og en vektning av ulike publiseringskanaler. Dette systemet ble senere revidert i 2008.

Samtidig med endringen i indikatorene ble også beregningsårene som inngikk i beregningsgrunnlaget for indikatorene endret. Tidligere inngikk gjennomsnittsverdien for de tre siste årene før budsjettåret, mens den fra 2006 ble dette erstattet med verdien på indikatorene i året før budsjettåret. Begrunnelsen var at det gjorde incentivene tydeligere, ved at sammenhengen mellom økonomisk uttelling og endringer i indikatorverdiene vil skje raskere enn i den tidligere.

¹³ St.prp.1 (2005-2006).

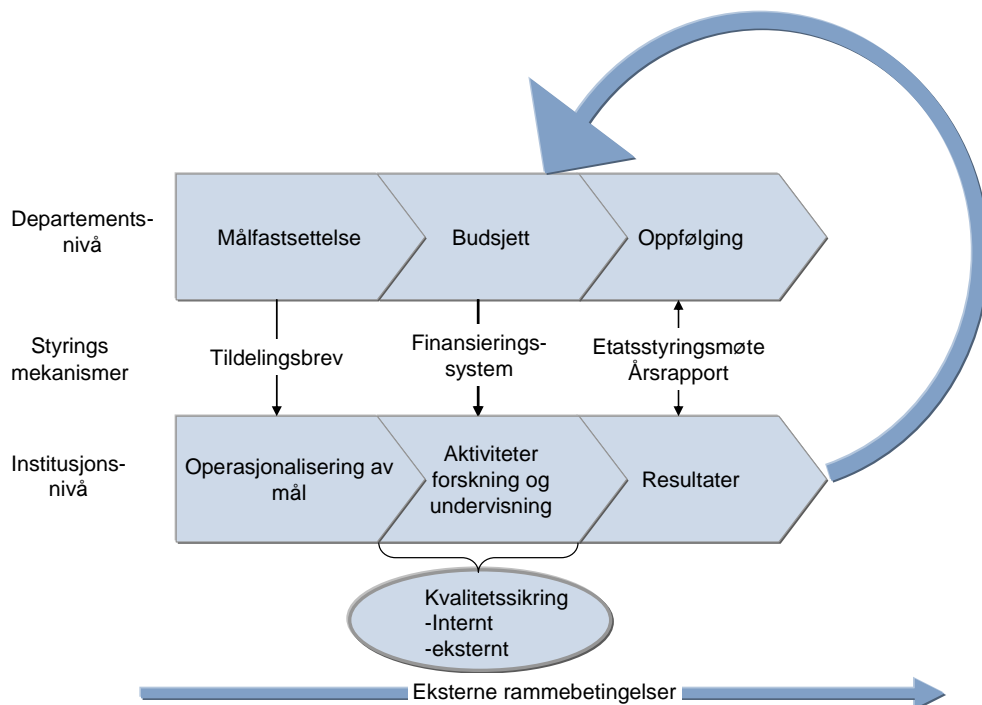
¹⁴ Omfatter EU-tildeling, NFR-tildeling og annen eksternt finansiering for de statlige høyskolene.

3 Øvrige styringsinstrumenter og inntektskilder

3.1 Innledning

De statlige universitetene og høyskolene er forvaltningsorganer, der statsråden i Kunnskapsdepartementet har formell instruksjonsrett. Men institusjonene er etter kvalitetsreformen gitt betydelige fullmakter som begrenser bruken av instruksjonsretten. For private høyskoler har ikke statsråden instruksjonsrett.

Figur 3.1 Finansieringssystemet og andre styringsinstrumenter



Kilde: Econ Pöyry

I tillegg til finansieringssystemet benytter sentrale myndigheter et sett av andre styringsinstrumenter til styringen av sektoren. I tillegg til generelle lovreguleringer og signaler som gis i budsjettproposisjoner og andre dokumenter fra regjeringen, er følgende styringsinstrumenter de viktigste i styringen av sektoren i dag:

- *Mål- og resultatstyring* er den sentrale styringsformen av institusjonene etter Kvalitetsreformen.
- *Eksterne bidrag til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling*
 - NOKUTs ulike aktiviteter knyttet til gjennomgang av kvaliteten ved utdanningen
 - NFRs rolle i finansiering og prioritering av forskning og NFRs fagevalueringer
- *Studiefinansiering*
- *Endringer i lov- og regelverk i forbindelse med gjennomføring av Kvalitetsreformen.*

Institusjonene har andre inntektskilder enn bevilgningene over statsbudsjettet, blant annet forskningsmidler mottatt fra NFR, andre nasjonale kilder og internasjonale kilder, og de har inntekter på salg av undervisningstjenester, og trolig også andre inntektskilder.

3.2 Øvrige styringsinstrumenter

3.2.1 Mål- og resultatstyring

Etter Kvalitetsreformen er Kunnskapsdepartementets styringsform mål- og resultatstyring av institusjonene. Dette innebærer en omlegging fra relativt detaljert styring av ressursinnsatsen gjennom de årlige budsjettene til fokus på resultater og måloppnåelse. Følgende aktiviteter sentrale i styringsdialogen mellom departementet og institusjonene:

- *Tildelingsbrev* for statsbudsjettet (årlig) fra Kunnskapsdepartementet til hver enkelt institusjon.
- *Årsrapport fra institusjonene*. Institusjonene er pålagt å utarbeide en årsrapport med nødvendig informasjon for styringsformål.
- *Etatsstyringsmøte* (årlig) mellom Kunnskapsdepartementet og ledelsen for den enkelte institusjon.

Tildelingsbrev og tilbakerapportering fra institusjonene

Alle departementer er pålagt i Økonomiregelverket¹⁵ å stille bevilgninger til disposisjon for underliggende etater etter at statsbudsjettet er vedtatt i Stortinget. Dette gjøres gjennom tildelingsbrevet. Slik er det også for universiteter og høyskoler. I tildelingsbrevene fastsettes bl.a. resultatmål for virksomhetene, utgifts- og inntektsrammer (netto budsjettrammer som er relevant for sektoren), budsjettfullmakter og rapporteringskrav. Tildelingsbrevene er en viktig del av departementets samlede virksomhetsstyring.

Universitetene og høyskolene er pålagt å utarbeide en særskilt årsrapport til departementet. Årsrapporten skal oppfylle krav om informasjon framsatt i tildelingsbrevet og inneholde annen relevant informasjon av betydning for departementets styring.

Etatsstyringsmøte

Kunnskapsdepartementet gjennomfører etatsstyringsmøter med alle offentlig eide institusjoner i sektoren. I etatsstyringsmøtene gjennomgås resultater og planer for institusjonene på bakgrunn departementets tildelingsbrev og institusjonenes rapportering til departementet. Hovedfokus er oppfølging av målene som er trukket opp for institusjonene.

For private høyskoler gjennomføres det ikke etatsstyringsmøter, men det har vært gjennomført dialogmøter med grupper av private høyskoler.

¹⁵ ”Reglement for økonomistyring i staten”. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

3.2.2 Eksterne bidrag til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

NOKUT er tillagt oppgaver for akkreditering, evaluering og godkjenning av høyere utdanning. Oppgavene er regulert i egen forskrift¹⁶. NOKUT er et uavhengig, statlig organ som skal kontrollere og bidra til å utvikle kvaliteten på høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge. NOKUT gir også generell godkjenning av høyere utdanning tatt i utlandet.

I forhold til norske universiteter og høyskoler er det tre oppgaver som er sentrale i NOKUTs virksomhet:

- Akkreditering av institusjoner og enkeltstående studietilbud
- Evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystem
- Evaluering av kvaliteten i høyere utdanning.

Akkreditering

Akkreditering er en faglig vurdering av om en institusjon eller et studietilbud tilfredsstillende et sett med fastsatte standarder og kriterier. Akkrediteringen skal sikre at kvalitetskrav til utdanningen ivaretas. Dessuten er det et mål at akkrediteringsprosessene skal bidra til kvalitets- og utviklingsarbeid i institusjonene.

Institusjonene som er akkreditert, har ulike fullmakter til å opprette studietilbud uten å søke om oppretting. Omfanget av fullmaktene varierer mellom de ulike typene institusjoner: universiteter, vitenskaplige høyskoler og statlige høyskoler. Institusjoner uten akkreditering må søke NOKUT om akkreditering uansett hva slags studietilbud de ønsker å opprette. For å bli akkreditert er det et av kravene at institusjonene har godkjent et kvalitetssikringssystem.

Kvalitetssikringssystem

Per 1. januar 2004 er alle institusjoner pålagt å ha et kvalitetssikringssystem. En egen forskrift fastsetter de kravene som systemene må tilfredsstillende.¹⁷ Norge (og dermed institusjonene) er også forpliktet til å følge europeiske standarder for kvalitetssikring.

Kvalitetssikringssystemene skal evalueres av NOKUT minst hvert 6 år. Evalueringen gjennomføres av en kommisjon med oppnevnte eksterne medlemmer og en prosjektleder fra NOKUT. NOKUT har fastsatt et sett med evalueringskriterier, som er innrettet mot institusjonenes prosesser og systemer i kvalitetssikringen, og ikke mot kvalitetsstandarder. Dersom evalueringen viser at kvalitetssikringssystemet ikke er tilfredsstillende, får institusjonene normalt 6 måneder på å forbedre systemet. Dersom institusjonene etter denne tidsfristen ikke oppfyller kravene mister institusjonene retten til å opprette egne studietilbud inntil manglene ved systemet er rettet opp og godkjent av NOKUT.

¹⁶ FOR 2005.09-08 nr. 1040: Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler.

¹⁷ FOR 2005.09-08 nr. 1040, § 2.

Evaluering av kvaliteten i høyere utdanning

NOKUT skal i henhold til sitt mandat foreta evalueringer som belyser kvaliteten i høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet kan pålegge NOKUT å gjennomføre slike evalueringer. NOKUT har på oppdrag for departementet gjennomført to evalueringer av denne typen; for ingeniørutdanningen og for allmennlærerutdanningen. Dessuten har NOKUT på eget initiativ gjennomført en evaluering av sykepleierutdanningen. For tiden pågår en evaluering av kvaliteten i førskolelærerutdanningen. Evalueringene skal gjennomføres på en måte som gjør at institusjonene selv skal få nytte av dem. I tillegg offentliggjøres rapporter slik at andre interessenter kan utnytte kunnskapen som genereres.

Norges forskningsråd (NFR)

NFRs oppgaver og budsjett

Norges forskningsråd har flere ulike oppgaver knyttet til norsk forskning. Blant annet er NFR en viktig aktør for gjennomføring av myndighetenes forskningsstrategi og tilhørende forskningsprogrammer. NFR er også en sentral rådgiver for de sentrale myndighetene i utarbeiding av forskningsstrategien.

NFR hadde i 2007 et budsjett på 5,8 milliarder kroner. Av dette gikk 5,3 milliarder kroner til forskning. Universitetene og høyskolene mottok i 2007 knapt 2,0 milliarder kroner av NFRs forskningsmidler. Bevilgningene fra NFR til universitets- og høyskolesektoren gikk noe ned i 2005 og 2006 før de steg fra 2006 til 2007.

Fagevalueringer

Norges forskningsråd gjennomfører fagevalueringer av norsk forskning. Slike evalueringer er gjennomført både før og etter kvalitetsreformen. På NFRs hjemmeside heter det om fagevalueringene:

”Fagevalueringer har som mål å foreta en kritisk gjennomgang av det norske forskningssystemet i et internasjonalt perspektiv, samt å fremskaffe anbefalinger om tiltak som kan fremme kvalitet og effektivitet i forskningen.

Evalueringene bidrar til at Forskningsrådet får informasjon som kan legges til grunn for Rådets forskningsstrategiske arbeid og i arbeidet ovenfor offentlige organer. Anbefalinger og råd i fagevalueringene skal danne basis for generelle tiltak og faglige prioriteringer. Evalueringene er også ment å være et redskap for institusjonenes strategiske og faglige utviklingsarbeid.”

NFRs fagevalueringer av forskningssystemet skal bidra til å heve kvaliteten på forskningen. NFR har foretatt en rekke fagevalueringer. Disse startet i 1996 med evaluering av realfagene. Hovedfokus har vært innrettet mot universitetene og dermed i mindre grad mot andre institusjoner. Evalueringene gjennomføres av en oppnevnt komité med utenlandske medlemmer. Et virkemiddel er at institusjonene gjennomfører egne evalueringer, og dessuten at evalueringen foregår i dialog med institusjonen. NFR følger opp evalueringene med ulike forslag og tiltak for å bidra til forbedringer der evalueringene har påvist svakheter.

3.2.3 Studiefinansiering

I forbindelse med Kvalitetsreformen ble det gjennomført to endringer i studiefinansiering. For det første ble stipendandelen økt for å stimulere til heltidsstudier. For det andre ble det innført en ordning ("konverteringsordningen") der lån ble omgjort til stipend avhengig av gjennomføring av utdanningen. Begge deler skulle understøtte målene i Kvalitetsreformen knyttet til kvaliteten i studiene og effektiv gjennomføring av disse.

3.2.4 Endringer i lov- og regelverk

I forbindelse med kvalitetsreformen ble det overordnede lov- og regelverk tilpasset til det nye styrings- og organisasjonssystemet. Blant annet ble det formelle grunnlaget for overføring av myndighet til institusjonene reflektert i det nye lov- og regelverket.

3.3 Andre inntektskilder

Universiteter og høyskoler har andre inntektskilder enn det som tilføres over statsbudsjettet. Slike inntekter vil kunne påvirke tilpasningen til institusjonene, og således bidra til å svekke eller forsterke de incentivene som ligger i finansieringsmodellen.

4 Indikatorer og nøkkeltall

4.1 Innledning

Denne delen av rapporten gir en kortfattet deskriptiv analyse av utviklingen i universitets- og høyskolesektoren de seneste årene, med utvalgte indikatorer for undervisning, forskning og økonomi. Hovedfokuset vil være på 2002-2007, men der det foreligger data også for tidligere år vil disse blitt tatt med. Datagrunnlaget for figurer og tabeller finnes i vedlegget til denne rapporten. Her presenteres også en rekke mer detaljerte tabeller, samt enkelte oversikter som ikke er gjengitt under i denne delen av rapporten.

Som det fremgår av vedlegget, er flere av indikatorene brutt ned etter geografisk lokalisering (fylke). Denne dimensjonen er allikevel ikke trukket frem i gjennomgangen nedenfor, da den ikke gir informasjon med klare utviklingstrekk. Antallet, type og størrelsen på institusjonene i de forskjellige fylkene varierer kraftig, og gjør sammenligningene lite fruktbare.

Denne rapporten presenterer et omfattende datamateriale. Ansvar for datakvaliteten for grunnlagsdataene ligger hos den oppgitte kilden, mens Econ Pöyry står ansvarlig for alle bearbeidinger. Vi har forsøkt å korrigere for mangelfull datakvalitet i grunnlagsdataene i de tilfeller vi har avdekket dette, enten dette skyldes mangelfull rapportering fra institusjonene eller endringer i spesifikasjoner, som har medført at tallene ikke direkte kan sammenlignes. For å sikre sammenlignbarhet har vi plassert Universitetet i Stavanger og Universitetet for Miljø- og Biovitenskap i kategoriene 'universiteter' for alle år, mens Universitetet i Agder er plassert i kategorien 'statlige høyskoler'. Dette medfører at summene for disse to institusjonskategoriene ikke alltid vil være identiske med tallene som gjenfinnes i NSD-rapporter.

Som det fremgår av kildehenvisningene under hver enkel figur og tabell, så er majoriteten av dataene hentet fra NSD sin Database for statistikk om høgre utdanning. Tall for tildelinger (bevilgninger) til institusjonene og inndelingen i komponenter er hentet fra St.prp. nr. 1 for de aktuelle årene. Tall for primærstøttere er hentet fra sluttstatistikkene til Samordna opptak.

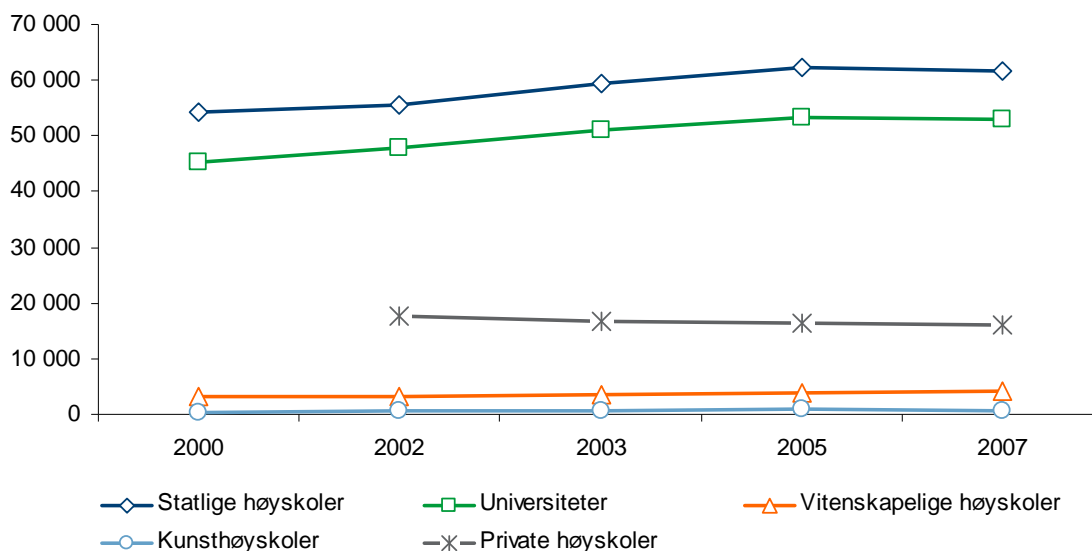
Data for kunsthøyskolene er tatt med der disse foreligger. Siden denne institusjonskategorien ikke inngår i finansieringssystemet, er disse tallene i liten grad kommentert i gjennomgangen.

4.2 Undervisning

4.2.1 Studiepoeng

Det har vært en jevn stigning i antall avlagte studiepoeng fra 2000 til 2005 for alle institusjonskategorier, med unntak av de private høyskolene. Deretter har veksten avtatt. Etter innføringen av Kvalitetsreformen i 2003 har den prosentmessige økningen vært størst for de vitenskapelige høyskolene (12 prosent) og kunsthøyskolene (16 prosent). For både de statlige høyskolene og universitetene var det en topp i 2005, og så en svak nedgang de to påfølgende årene. Veksten i avlagte studiepoeng i tidsrommet 2003-2007 har samlet sett vært henholdsvis 3 prosent og 4 prosent.

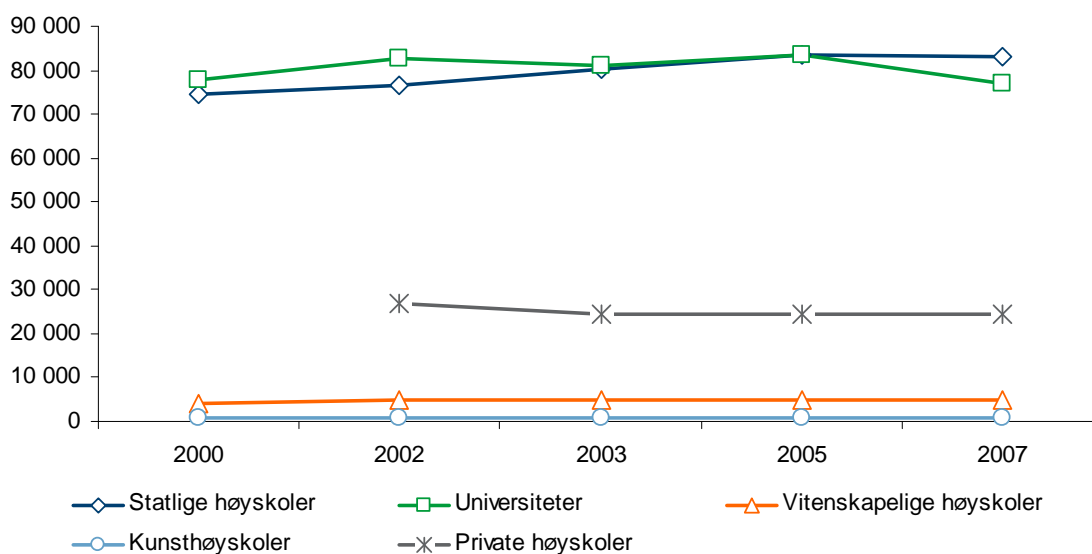
Figur 4.1 Utvikling av avlagte studiepoeng



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Veksten i avlagte studiepoeng må sees i sammenheng med antallet registrerte studenter. Antallet studenter steg kraftig fra slutten av nittitallet og frem mot 2002, for å så flate ut og synke noe fra 2005. Nedgangen har vært størst for universitetene og kunsthøyskolene. En svakhet med denne variabelen er at det vil variere mellom institusjoner, avhengig av hvor mange av de registrerte studentene som faktisk er aktive og avlegger eksamener. Det er sannsynlig at særlig de store universitetene i de største byene har et høyere innslag av 'nullpoengsytere' enn mange av institusjonene i mindre sentrale strøk. Econ Pöyry har ikke hatt tilgang på tall som kan bidra til å korrigere dette. Vi antar at det ikke er sannsynlig at andelen 'nullpoengsytere' vil variere så mye over tid at det vil påvirke utviklingstrenden i vesentlig grad.

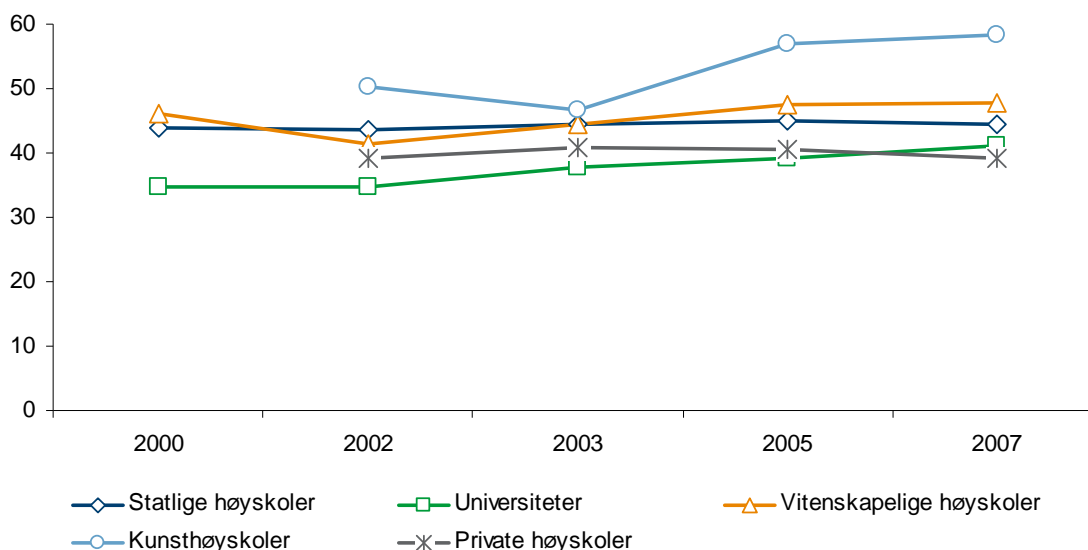
Figur 4.2 Utvikling i antall registrerte studenter



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Sett i sammenheng med nedgangen i utviklingen i antall registrerte studenter, skulle den positive utviklingen i studiepoengsproduksjonen tilsi en økning i antall studiepoeng per student. Dette stemmer for sektoren som helhet, men utvikling er ikke entydig mellom institusjonskategorier. Universitetene har hatt den kraftigste økningen i tidsrommet 2003-2007, med en vekst på 12 prosent, mens de statlige høyskolene har hatt en økning på kun 0,5 prosent. De største universitetene (Oslo, Bergen og Trondheim) har hatt sterkest oppgang.

Figur 4.3 Studiepoeng per student



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Tabell 4.1 Studiepoeng per student etter institusjonskategori

	1998	2000	2002	2003	2005	2007	Endring 1998- 2002	Endring 2003-2007
Statlige høyskoler		43,8	43,5	44,5	44,9	44,5		0 %
Universiteter	31,9	34,8	34,7	37,7	39,2	41,2	9 %	10 %
Vitenskapelige høyskoler		46,2	41,3	44,3	47,5	47,9	51 %	8 %
Kunsthøyskoler			50,2	46,6	56,9	58,3		25 %
Private høyskoler			39,2	40,9	40,5	39,3		-4 %
Alle institusjoner		39,3	39,1	41,1	42,1	42,7		4 %

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Veksten i avlagte studiepoeng per student er ulikt fordelt mellom lavere grad og mastergrad, og utviklingen er ikke entydig mellom institusjonskategorier. Universitetene har en kraftig økning i studiepoeng per student på masternivå, og en mer beskjeden økning på lavere grad. De statlige høyskolene har derimot hatt nedgang i antall studiepoeng per student på mastergrad, og en svak økning på lavere grad.

Tabell 4.2 Studiepoeng per student etter gradsnivå

	2003		2007		Endring	
	Lavere grad	Master-grad	Lavere grad	Master-grad	Lavere grad	Master-grad
Statlige høyskoler	45,8	33,7	46,5	30,8	1,6	-8
Universiteter	37,4	25,3	40,1	41,1	7,2	62
Vitenskapelige høyskoler	36,5	50,2	53,0	43,8	45,3	-13
Kunsthøyskoler	45,7	48,2	59,8	54,1	30,9	12
Private høyskoler	46,0	3,1	45,0	9,4	-2,4	208
Alle institusjoner	42,8	26,9	44,6	37,4	4,1	39

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Studiepoengveksten fordeler seg også ujevnt i forhold til kostnadskategoriene¹⁸. Den klart største økningen finner vi i kategori D (samfunnsvitenskapelige og humanistiske fag på høyere grads nivå, enkelte kostnadskrevende helsefag- og faglærerutdanninger, samt praktiske mediefag), etterfulgt av kategori B (musikk-, arkitektur- og designutdanninger o.a.). Kategoriene C (realfag på høyere grads nivå o.a.) og F (teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå, samt videreutdanninger) har en nedgang i perioden. Kategori E (helsefag-, lærer- og realfagsutdanninger på lavere grads nivå) er uendret i perioden, mens kategori A (kliniske studium o.a.) har en liten økning på 2 prosent. Studiepoeng fra praktisk-pedagogisk utdanning ble flyttet fra kategori E til D i med virkning fra 2005, noe som kan bidra til å forklare utviklingen i de to kategoriene.

Tabell 4.3 Studiepoengsenheter etter kostnadskategorier

	2003	2004	2005	2006	2007	Endring
Kategori A	4 233	4 299	4 245	4 639	4 337	2 %
Kategori B	3 219	3 429	3 497	3 733	3 714	15 %
Kategori C	4 048	3 558	3 807	3 787	3 742	-8 %
Kategori D	17 899	18 282	20 665	21 198	22 822	28 %
Kategori E	45 871	49 807	48 663	47 181	45 788	0 %
Kategori F	39 883	38 062	38 636	38 570	37 755	-5 %
Sum	115 152	117 438	119 514	119 108	118 157	3 %

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning. Private høyskoler ikke inkludert

4.2.2 Internasjonalisering

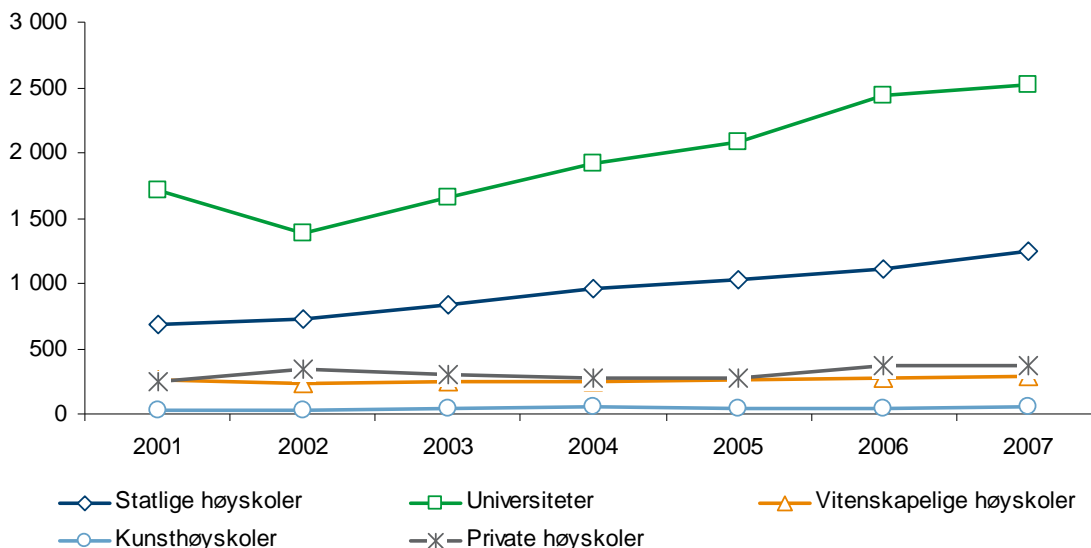
Å øke det internasjonale utdanningssamarbeidet har vært et viktig mål i universitets- og høyskolesektoren de siste årene. Som en indikator på hvorvidt man har lyktes med dette kan tall på inn- og utreisende studenter betraktes. Dette er også indikatorer som brukes i finansieringsmodellen. På grunn av endrede spesifikasjoner fra 2001, vil bare data f.o.m. dette året bli tatt med i betraktning, for å ivareta sammenlignbarheten.

Både for inn- og utreisende studenter sank antallet fra 2001 til 2002, for å så stige fra 2002 til 2007. Samlet sett har det i sektoren vært en økning på 67 prosent for inn-

¹⁸ Kostnadskategoriene referer seg til inndelingen i undervisningskomponenten i finansieringssystemet, omtalt i kapittel 2 foran.

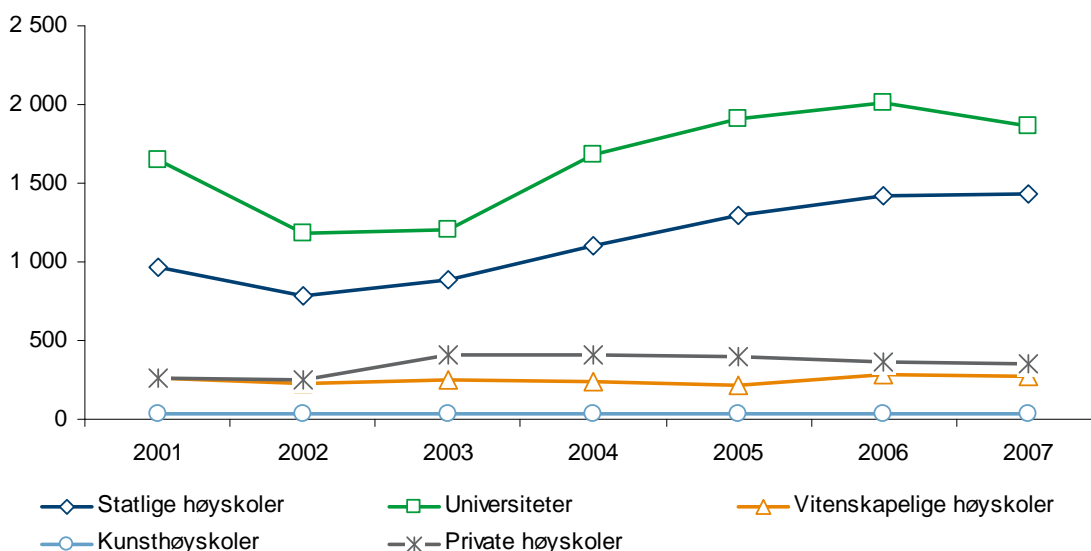
reisende studenter, og 60 prosent for utreisende studenter siden 2002. Dette har medført at ca 1800 flere studenter har reist ut for å studere (på et opphold av minst tre måneders varighet) i 2007 sammenlignet med 2002, mens ca 1500 flere studenter kom til Norge. Det er universitetene som tiltrekker seg flest utenlandske studenter, mens for de utreisende studentene er de statlige høyskolene og universitetene mer jevnbyrdige. Veksten har vært forholdsvis jevn i hele perioden for innreisende studenter, mens oppgangen har avtatt fra 2006 for de utreisende studentene.

Figur 4.4 Utvikling i antallet innreisende studenter



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 4.5 Utvikling i antallet utreisende studenter



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

4.2.3 Studietilbud

Et av hovedmålene for det nye finansieringssystemet var at det skulle fremme universitetenes og høyskolenes evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet, og

opprettelse av nye studietilbud, for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft. Det kan i den sammenheng være interessant å betrakte utviklingen i antallet nye og avviklede studietilbud. Vi ser at det var en kraftig økning i antallet nye studietilbud særlig de første årene etter kvalitetsreformen, med en topp i 2003. I sum har de statlige høyskolene opprettet 1284 nye studietilbud i tidsrommet 2002-2007, og lagt ned 311 studietilbud, slik at den netto tilveksten blir en økning på 973 studietilbud. Universitetene har en netto tilvekst på 387 studietilbud, med 593 nyopprettede og 206 avviklede. De vitenskapelige høyskolene er den eneste institusjonskategorien som har en netto nedgang på 36 studietilbud, med 28 nye studietilbud, og 64 nedlagte. Kunsthøyskolene har opprettet 29 nye tilbud og lagt ned 24, og har dermed en ganske svak tilvekst. De private høyskolene har opprettet 69 nye tilbud, og lagt ned 23, noe som gir en netto tilvekst på 46 studietilbud. For sektoren som helhet har den netto tilveksten vært på 1375 nye studietilbud, med 2003 nyopprettede og 628 avviklede.

Tabell 4.4 Nye og avviklede studietilbud etter institusjonskategori

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Nye	Avvikl.	Nye	Avvikl.	Nye	Avvikl.	Nye	Avvikl.	Nye	Avvikl.	Nye	Avvikl.
Stat. høyskoler	238	0	213	0	205	46	233	73	187	62	208	130
Universiteter	48	0	337	0	67	50	69	40	40	14	32	102
Vit. høyskoler	2	0	3	0	15	14	5	9	2	26	1	15
Kunsthøyskoler	0	0	16	0	4	2	7	15	2	7	0	0
Pri. høyskoler	7	0	0	0	27	1	17	13	15	9	3	0
Sum	295	0	569	0	318	113	331	150	246	118	244	247

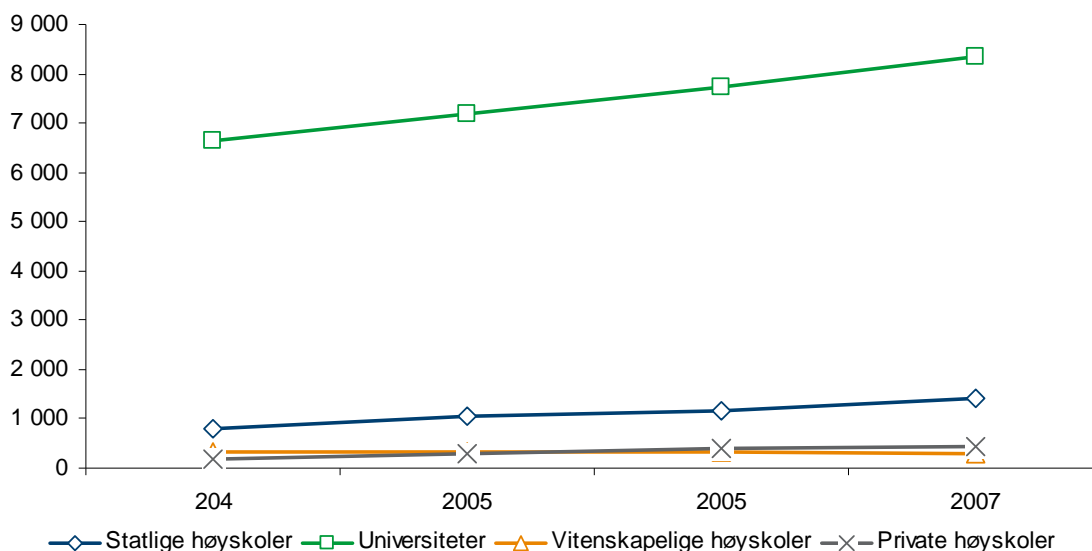
Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning

4.3 Forskning

4.3.1 Publikasjonspoeng

Etter innføring av systemet for registrering av publikasjonspoeng har det, med unntak av de vitenskapelige høyskolene, vært en kraftig vekst i publisering i hele sektoren. Selv om deler av veksten de første årene kanskje kan forklares med økt registreringsfrekvens, må man kunne slå fast at det har funnet sted en positiv utvikling i den vitenskapelige produksjonen.

Figur 4.6 *Publikasjonspoeng etter institusjonskategori*



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

De statlige høyskolene har opplevd den største prosentmessige økningen, med en vekst på 76 prosent. I forhold til antall publikasjonspoeng er det universitetene som bidrar mest, med 1700 flere registrerte publikasjonspoeng i 2007 enn i 2004. Det er også universitetene som har det høyeste antallet publikasjonspoeng per førstestilling¹⁹, som illustrert av tabellen nedenfor.

Tabell 4.5 *Publikasjonspoeng per vitenskapelig ansatt (førstestillinger) etter institusjonskategori*

	2004	2005	2006	2007	Endring
Statlige høyskoler	0,51	0,62	0,63	0,73	43 %
Universiteter	1,44	1,53	1,62	1,71	19 %
Vitenskapelige høyskoler	1,28	1,52	1,41	1,25	-2 %
Private høyskoler	0,54	0,82	1,16	1,21	124 %

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning

Når man ser på hvordan publikasjonspoengene fordeles seg etter språk, fremgår det at kategorien 'øvrige europeiske språk', dvs. europeiske språk utover norsk og engelsk, har økt mest prosentmessig i perioden, etterfulgt av norsk. Publikasjonsspråkernes relative andeler har vært ganske stabile i perioden.

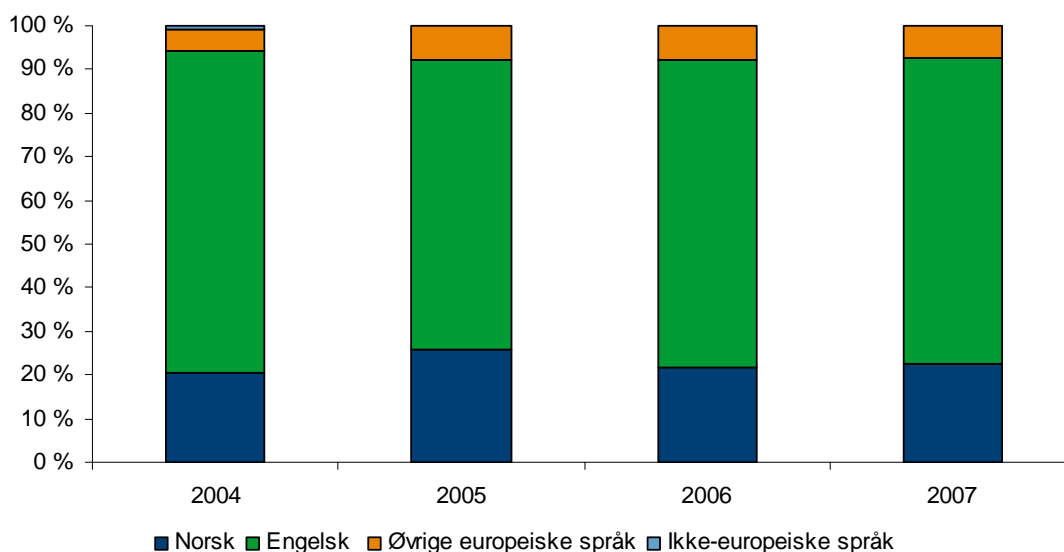
¹⁹ I kategorien førstestilling inngår følgende stillingskoder: høyskoledosent, førstelektor, undervisningsdosent, dosent, førsteamanuensis, professor, professor II. Vi har valgt å benytte denne kategorien fremfor fagårsverk, der også rene undervisningsstillinger og støttefunksjoner inngår.

Tabell 4.6 *Publikasjonspoeng etter språk*

	2004	2005	2006	2007	Endring
Norsk	1 624	2 300	2 099	2 361	45 %
Engelsk	5 841	5 908	6 762	7 348	26 %
Øvrige europeiske språk	405	665	733	780	93 %
Ikke-europeiske språk	51	10	6	8	-84 %

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 4.7 *Publisering etter språk*

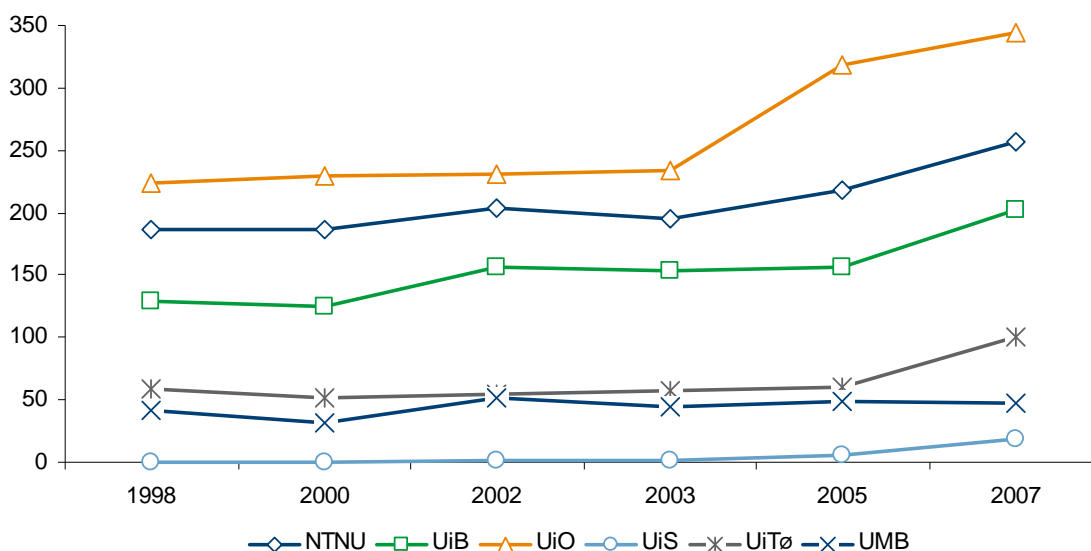


Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

4.3.2 **Doktorgrader**

Antallet avlagte doktorgrader har økt med 53 prosent i tidsrommet 1998-2007. Universitetene står for tilnærmet hele doktorgradsutdanningen (95 prosent av de ferdige kandidatene). Universitetet i Oslo er institusjonen med den høyeste andelen doktorgrader (35 prosent av universitetenes samlede produksjon). For alle universitetene gjelder det at veksten i antallet doktorgrader har økt etter innføringen av Kvalitetsreformen, og det er Universitetet i Tromsø som har hatt den kraftigste veksten, etterfulgt av universitetene i Bergen og Oslo.

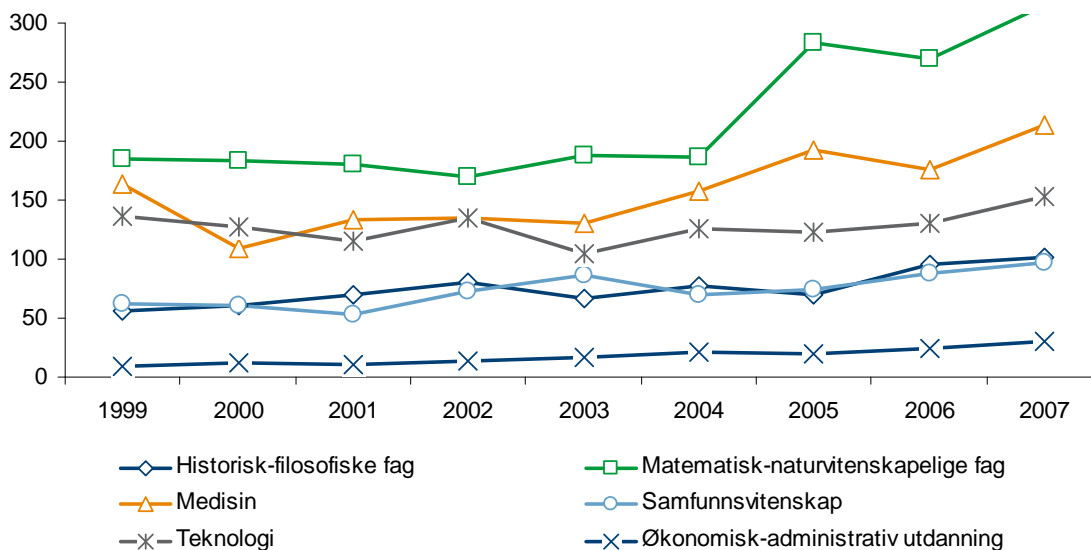
Figur 4.8 Doktorgrader etter universitet



Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning

Det høyeste antallet avlagte doktorgrader finner vi innen matematisk-naturvitenskapelige fag, etterfulgt av medisin. Disse to fagområdene utgjorde til sammen 51 prosent av de avlagte doktorgradene i 2007. Det har funnet sted en jevn vekst innenfor alle de største fagområdene de siste årene.

Figur 4.9 Doktorgrader etter største fagområder



Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning, bearbejdet av Econ Pöyry

4.3.3 NFR- og EU-midler²⁰

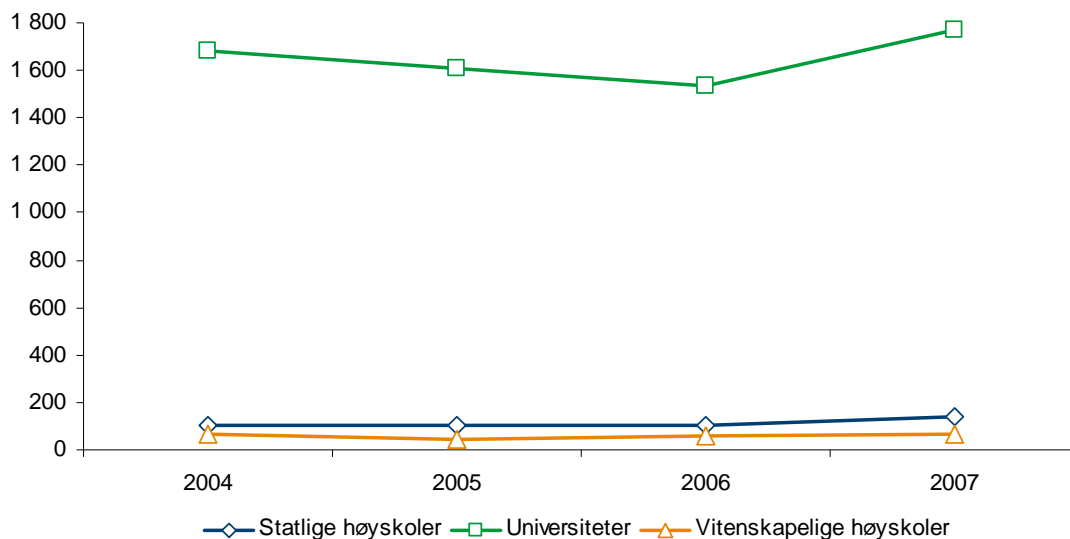
Tildelte midler fra Norges Forskningsråd til universitets- og høyskolesektoren har hatt en økning på 8 prosent i perioden 2004-2007, og var på knappe 2 milliarder kroner i

²⁰ For 2004, og delvis for 2005, er det ikke mulig å skille ut midler fra EUs rammeprogram for forskning fra de totale midlene fra EU. Tallene som vises her er derfor EU-midler totalt.

2007. Fordelingen av NFR-midler mellom institusjonskategoriene har holdt seg relativt stabil i perioden, med noen mindre endringer. Universitetenes andel har sunket fra 91 prosent av de samlede tildelingene i 2004, til 89 prosent i 2007, noe som innebærer en nedgang i løpende kroner på 92 millioner. Det er NTNU, UiTø og UMB som har den svakeste utviklingen, med en reell nedgang i tildelte NFR-midler. De statlige høyskolene har økt sin andel fra 6 prosent til 7 prosent i perioden, noe som tilsvarer en økning på 40 millioner i løpende kroner. Den relative fordelingen mellom institusjonskategorier har vært stabil, med små endringer fra år til år.

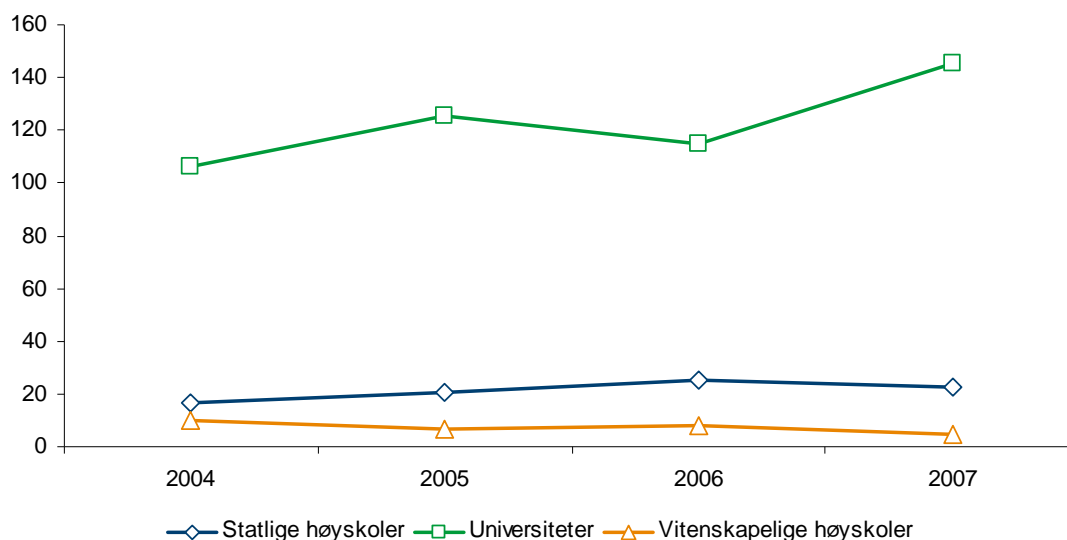
Totalt for sektoren har summen av midler tildelt fra EU økt med 30 prosent, og utgjorde i 2007 173 millioner kroner. Her er det noe større variasjoner i fordelingen mellom institusjonene i tidsperioden. For de vitenskapelige høyskolene øker tildelte EU-midler fra 16,7 millioner i 2004 til 22,2 millioner i 2007, men de tilsvarende tallene for universitetene er fra 106,5 millioner til 145,4 millioner. Dette medfører at universitetene øker sin andel av totale EU-midler fra 80 prosent til 84 prosent, på bekostning av både de statlige og de vitenskapelige høyskolene.

Figur 4.10 NFR-midler etter institusjonskategori. Tall i millioner kr.



Kilde: NSD, Database for statistikk for høgere utdanning, bearbejdet av Econ Pöyry

Figur 4.11 EU-midler etter institusjonskategori. Tall i millioner kr.



Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning

Tabell 4.7 Institusjonskategoriernes andel av tildelte NFR-midler. Prosent

	2004	2005	2006	2007
Statlige høyskoler	6	6	6	7
Universiteter	91	91	90	89
Vitenskapelige høyskoler	4	3	3	3
Kunsthøyskoler	0	0	0	0
Private høyskoler	0	0	0	1
Sum alle institusjoner	100	100	100	100

Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Tabell 4.8 Institusjonskategoriernes andel av tildelte EU-midler

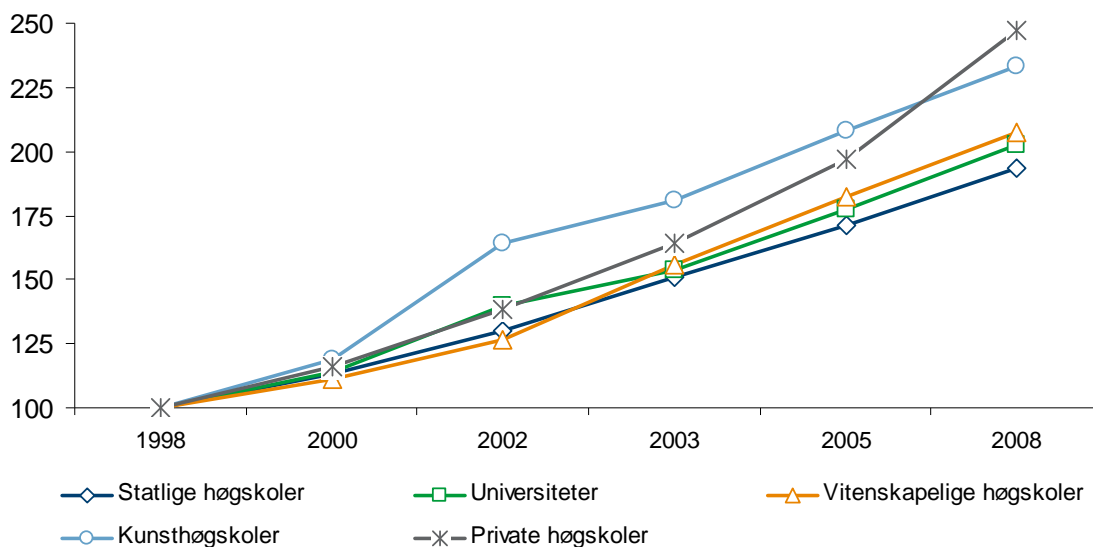
	2004	2005	2006	2007
Statlige høyskoler	13	14	17	13
Universiteter	80	82	77	84
Vitenskapelige høyskoler	8	4	6	3
Private høyskoler	0	0	0	0
Sum alle institusjoner	100	100	100	100

Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

4.4 Økonomi

Den samlede bevilgningen til sektoren har økt med 101 prosent i perioden 1998-2008 (målt i løpende kroner). Den gjennomsnittlige årlige veksten har vært på 7 prosent, og de største årlige økningene fant sted i 2002 (11 prosent) og 2003 (13 prosent). Dersom det korrigeres for prisstigningen har veksten vært om lag 2¼ prosent per år, jf. Kapittel 4.5.

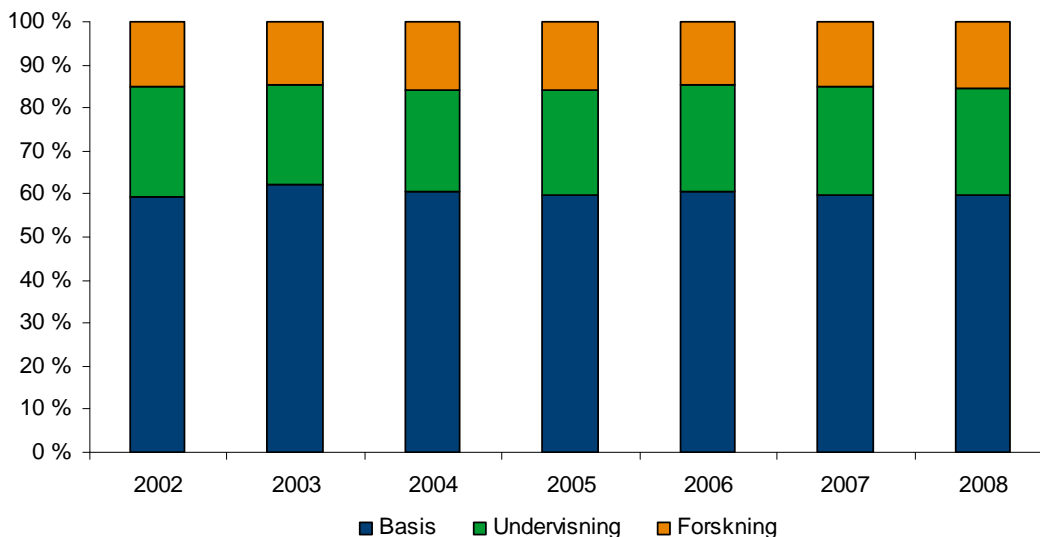
Figur 4.12 Vekst i samlet bevilging etter institusjonskategori



Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

Etter Kvalitetsreformen har bevilgningen til institusjonene blitt inndelt i tre: basis, undervisning og forskning. Bevilgningenes relative andeler har holdt seg stabile på sektornivå i perioden. Basisbevilgningen utgjør ca 60 prosent av den totale bevilgningen, undervisningsbevilgningen 25 prosent og forskningsbevilgningen ca. 15 prosent.

Figur 4.13 Bevilgningenes andel på sektornivå

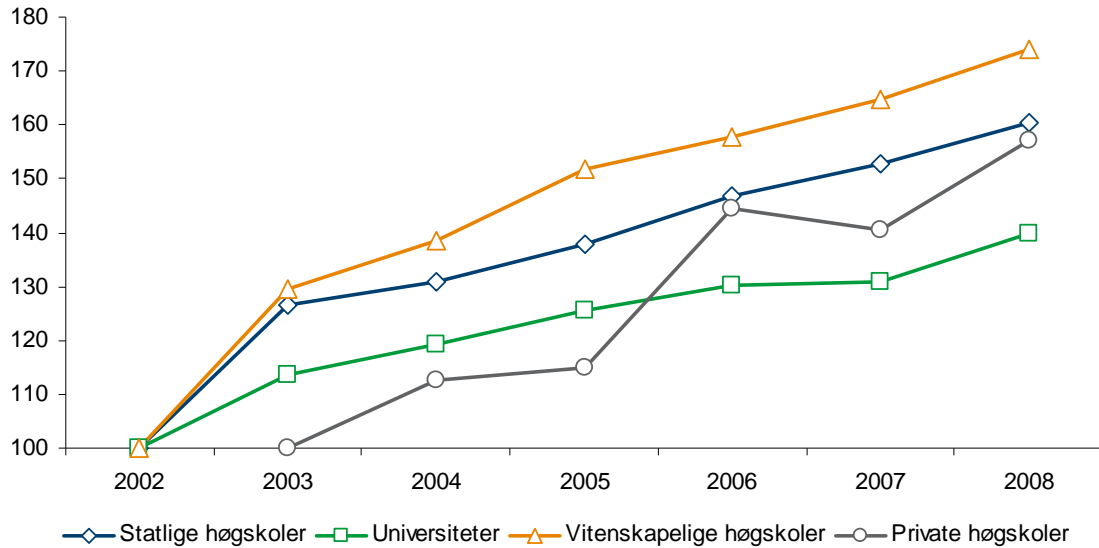


Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

Utviklingen i fordelingen mellom basis-, undervisnings- og forskningsbevilgningene har imidlertid ikke vært like entydig på institusjonskategorinivå. For de vitenskapelige høyskolene har basisbevilgningen økt med 74 prosent i perioden 2002-2008, og dens relative andel av den samlede bevilgningen har økt fra 57 prosent til 61 prosent. De statlige høyskolene har også hatt en kraftig økning i basisbevilgningen, med en vekst på 60 prosent, og en økning i dens andel av totalbevilgning fra 63 prosent til 67 prosent. For universitetene har veksten vært mer beskjeden (40 prosent), og bevilgningens andel har sunket fra 57 prosent til 55 prosent. For de private høyskolene ble basistildelingen

først gitt i 2003, og har vokst med 197 prosent frem mot 2008. Her har imidlertid antallet institusjoner som har mottatt statstøtte økt i perioden.

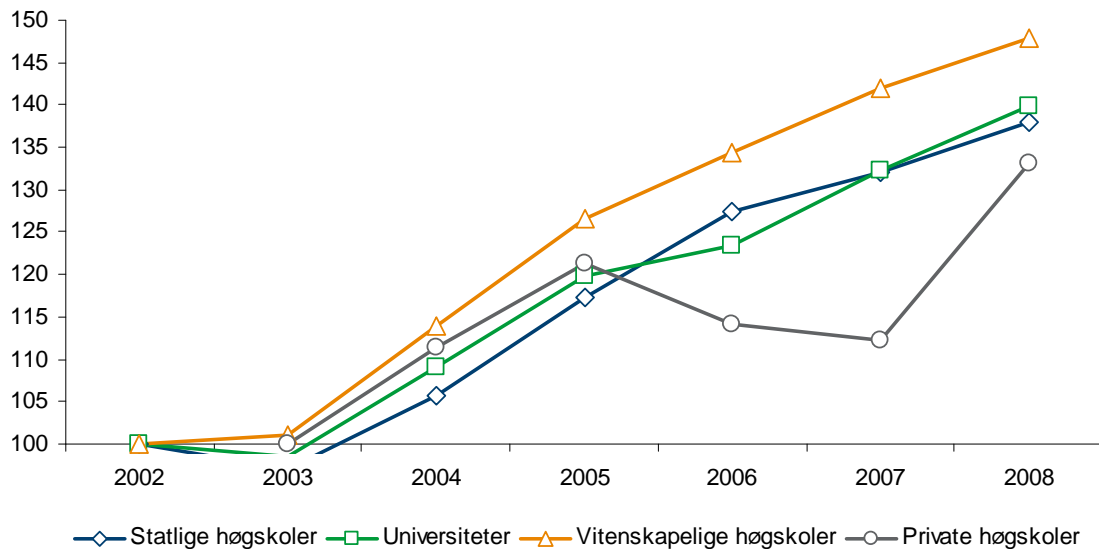
Figur 4.14 Utvikling i basisbevilgningen etter institusjonskategori



Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

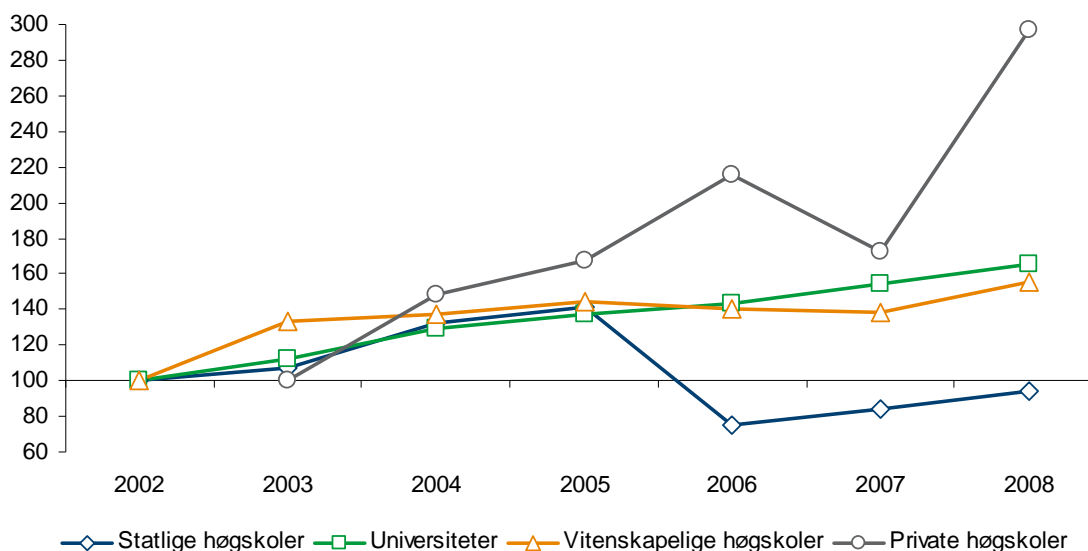
Også når det gjelder undervisnings-, og, i enda større grad, forskningsbevilgningen, har utviklingen vært ujevnt fordelt mellom institusjonskategoriene, som illustrert av Figur 4.15 og Figur 4.16.

Figur 4.15 Utvikling i undervisningsbevilgningen etter institusjonskategori



Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

Figur 4.16 Utvikling i forskningsbevilgningen etter institusjonskategori



Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

For undervisningsbevilgningen er det de vitenskapelige høyskolene som har hatt den klart mest positive utviklingen, med en vekst på 48 prosent i perioden, etterfulgt av universitetene (40 prosent). For statlige høyskolene flatet veksten noe ut i 2006, og den samlede økningen i perioden har vært på 38 prosent. For de private høyskolene var veksten undervisningsbevilgningen positiv fra 2003 til 2005, og igjen fra 2007, med en samlet økning på 33 prosent i tidsrommet 2003-2008.

Når det gjelder forskningsbevilgningen er det de private høyskolene som har hatt den største prosentmessige veksten, med en økning på 197 prosent. Veksten påvirkes noe av at antallet institusjoner som inngår i beregningene ikke er konstant, men i hovedsak skyldes utviklingen en kraftig økning i tildelingen for Handelshøyskolen BI og Det teologiske menighetsfakultet. Disse to institusjonene står til sammen for 79 prosent av forskningsbevilgning til de private høyskolene. Forskningsbevilgningen til de private høyskolene utgjør imidlertid bare knappe 2 prosent av sektorens samlede forskningstildeling. Det er universitetene som mottar den største andelen av forskningstildelingen, og takket være en vekst på 65 prosent i perioden, har deres andel av den samlede forskningsbevilgningen økt fra 79 prosent til 84 prosent. De vitenskapelige høyskolene har hatt en samlet vekst på 55 prosent, med en liten nedgang i 2006 og 2007, og vekst fra 2008.

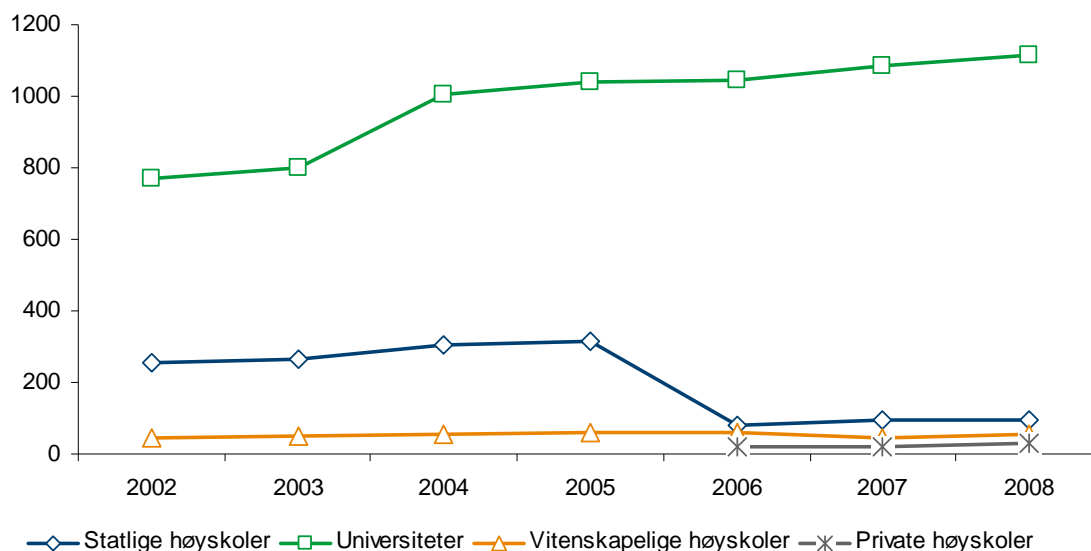
De statlige høyskolene er den eneste institusjonskategorien som har hatt negativ utvikling i forskningsbevilgningen, med en nedgang på 6 prosent fra 2002 til 2008. Frem til 2005 gikk forskningsbevilgningen opp, men falt kraftig i 2006. Deretter var det en ny oppgang. Fallet i 2006 skyldes endringen i den resultatbaserte omfordelingen, der kun 25 prosent av midlene i RBO i 2005 ble videreført.²¹

Bevilgningen over forskningskomponentens to elementer, den resultatbaserte omfordelingen (RBO) og den strategiske komponenten, har utviklet seg forskjellig. Begge har økt i perioden 2002-2008, men det er den strategiske komponenten som har økt mest.

²¹ St.prp. nr 1 2005-2006, s. 122.

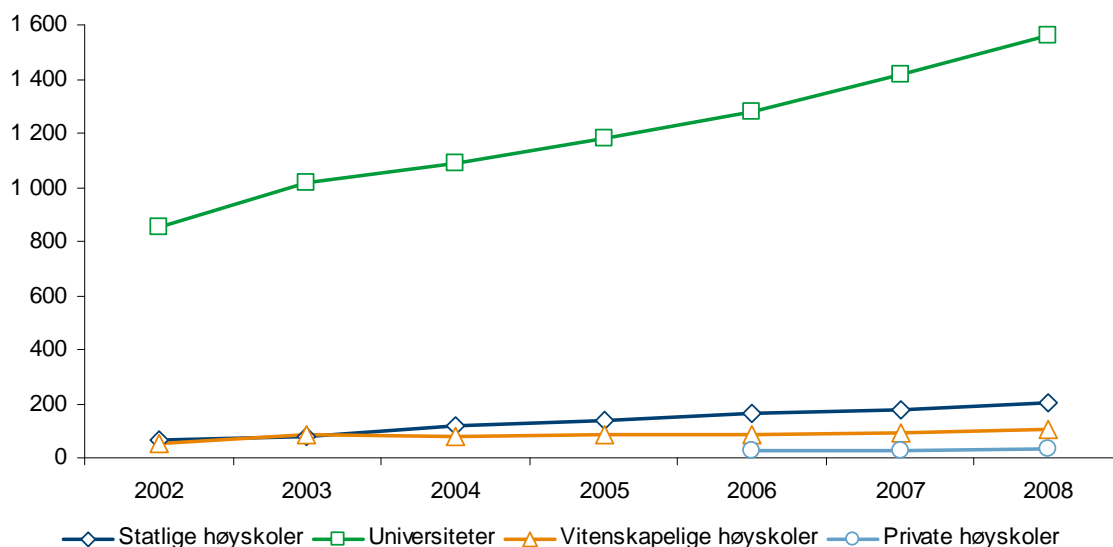
Alle institusjonskategorier har hatt en kraftig økning i sistnevnte bevilgning, og den prosentmessige veksten har vært størst for de statlige høyskolene, og lavest for universitetene. RBO-tildelingen har derimot sunket for de statlige høyskolene, og økt for universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

Figur 4.17 Utvikling i tildelingen over RBO. Millioner kroner



Kilde: NDS, Database for statistikk om høgre utdanning

Figur 4.18 Utvikling i tildeling over den strategiske forskningskomponenten. Millioner kroner



Kilde: NDS, Database for statistikk om høgre utdanning

Tabell 4.9 *Bevilgning i RBO og strategisk forskningskomponent. Tall i tusen kroner*

	2002		2005		2008		Endring	
	RBO	Strat.	RBO	Strat.	RBO	Strat.	RBO	Strat
Stat. høyskoler	253 446	67 172	313 049	140 737	95 696	205 304	-62 %	206 %
Universiteter	768 284	854 280	1 041 012	1 182 220	1 117 189	1 559 686	45 %	83 %
Vit. høyskoler	46 085	53 630	57 729	86 513	52 521	102 092	14 %	90 %
Priv. høyskoler	-	-	-	-	28 509	32 612		
Sum	1 067 815	975 082	1 411 790	1 409 470	1 293 915	1 899 694	21 %	95 %

Kilde: NDS, Database for statistikk om høgre utdanning

Uttellingen i de forskjellige komponentene har altså hatt en uensartet utvikling i de forskjellige institusjonskategoriene. For de statlige og de vitenskapelige høyskolene har uttellingen i basiskomponentens styrket seg, på bekostning av uttellingen i både undervisnings- og forskningskomponentene. For universitetene er det derimot uttellingen i forskningskomponenten som har økt sin relative andel, mens den har svekket seg i de øvrige to komponentene, relativt sett. For de private høyskolene har uttellingen i undervisningskomponenten hatt enn relativ nedgang, mens forsknings- og basiskomponenten har økte sine andeler. Utviklingen er oppsummert i Tabell 4.10. Det er i denne sammenheng viktig å huske på at selv om uttellingen i en komponent opplever en relativ nedgang, så kan utviklingen i kroner allikevel være positiv. Tabell 4.11 illustrerer dette.

Tabell 4.10 *Bevilgningenes relative andeler etter institusjonskategori. Prosent*

	2002			2005			2008		
	Basis	Underv.	Forskning	Basis	Underv.	Forskning	Basis	Underv.	Forskning
Statlige høyskoler	63	31	6	66	28	7	67	29	4
Universiteter	57	22	21	57	21	23	55	21	24
Vit. Høyskoler	57	25	18	60	22	18	61	22	17
Private høyskoler				45	50	6	49	43	8
Alle institusjoner	59	26	15	60	24	16	60	25	15

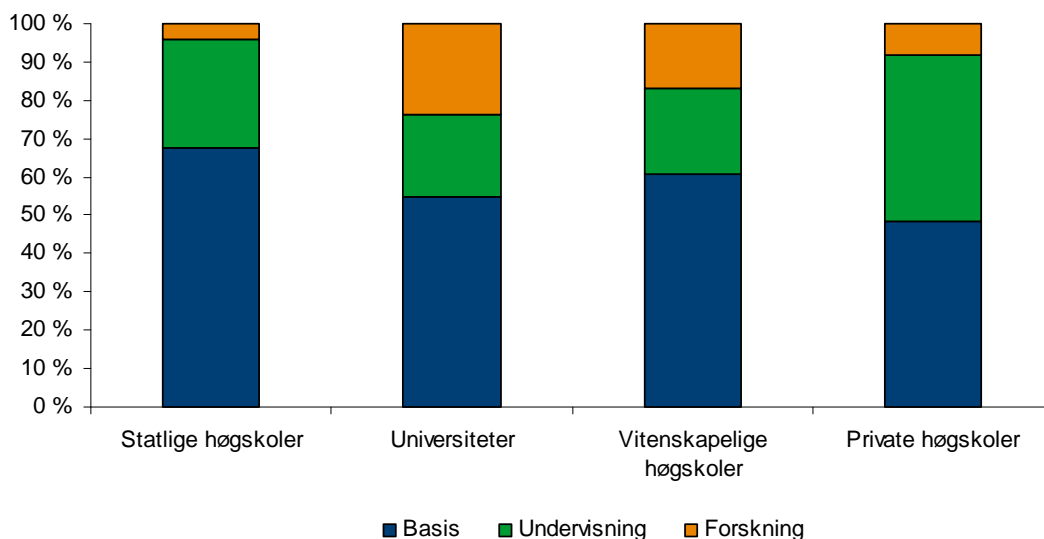
Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

Tabell 4.11 *Uttelling i basis-, undervisnings- og forskningskomponenten. Tall i millioner kroner*

	2002			2005			2008		
	Basis	Underv.	Forskning	Basis	Underv.	Forskning	Basis	Underv.	Forskning
Stat. høyskoler	3 235	1 600	321	4 460	1 875	454	5 185	2 208	301
Universiteter	4 434	1 710	1623	5 572	2 048	2 223	6 195	2 391	2 677
Vit. høyskoler	317	138	100	82	175	144	552	204	155
Priv. høyskoler	-	-	-	270	301	34	369	330	61
Sum	7 987	3 448	2 043	10 784	4 399	2 856	12 302	5 134	3 194

Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

Figur 4.19 Tildeling 2008 etter uttelling i de forskjellige komponentene

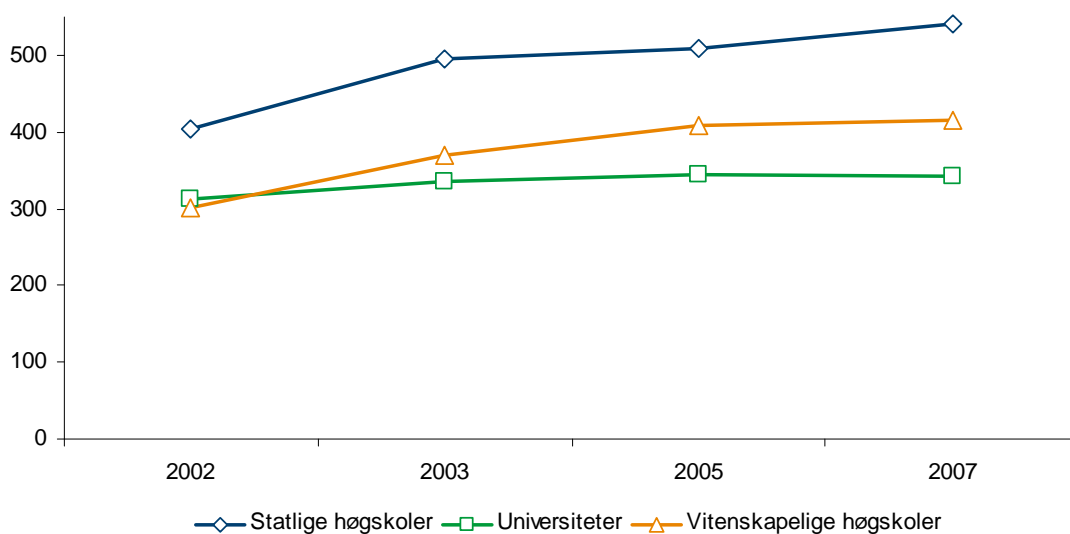


Kilde: St.prp. nr.1 for de aktuelle årene

Som Figur 4.19 illustrer, så er det relativt store forskjeller mellom institusjonskategoriene når det gjelder uttellingen i de forskjellige komponentene (basis, undervisning, forskning). Hvis vi konsentrerer oss om universitetene og de statlige høyskolene (som til sammen stod for 91 prosent av total tildeling i sektoren i 2008), ser vi at uttellingen i forskningskomponenten utgjør nesten en fjerdedel av bevilgningen for førstnevnte, og bare 4 prosent for sistnevnte.

Det kan være interessant å bryte ned basisbevilgningen i forhold til noen nøkkelfaktorer, som årsverk, registrerte studenter, studie- og publiseringspoeng. Hvis vi først betrakter basistildelingen per antall årsverk, ser vi at alle kategoriene har hatt en positiv utvikling, men at universitetene ligger lavest, med en økning på 9 prosent, og de statlige høyskolene høyest, med en økning på 34 prosent. De statlige høyskolene har en basisbevilgning på kr 542 000 per årsverk i 2008, mens tallet for universitetene er kr 341 000.

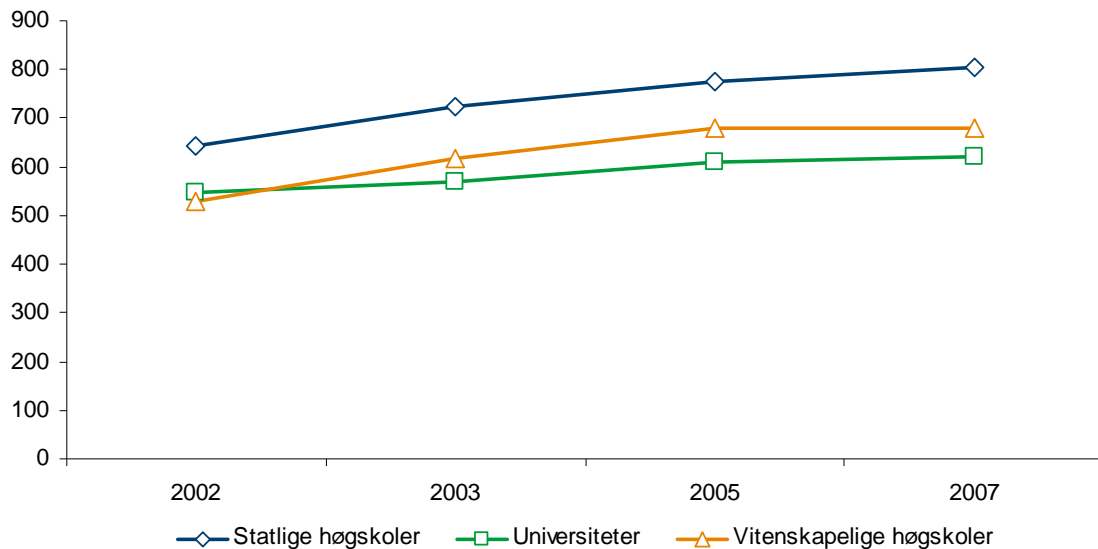
Figur 4.20 Basisbevilgning per årsverk. Tall i tusen kr.



Kilde: St.prp. nr. 1 for de aktuelle år, og Database for statistikk om høgre utdanning. De private høyskolene er utelatt, da det kun foreligger årsverksdata fra 2004 for disse

Siden bevilgningenes relative betydning varierer mellom institusjonskategoriene kan det være nyttig å sammenholde dataene over med en tilsvarende nedbryting av totalbevilgningen per institusjon. Her gjenfinnes det samme mønsteret som ved basisbevilgning per årsverk, da de statlige høyskolene har det høyeste beløpet per årsverk, etterfulgt av de vitenskapelige høyskolene. Universitetene har både den laveste tildelingen per årsverk, og den minste veksten i perioden (14 prosent mot en økning på 25 prosent for de statlige høyskolene). Det er altså ikke slik at universitetenes vekst i forskningsbevilgningen kompensere for det relative tapet i basis.

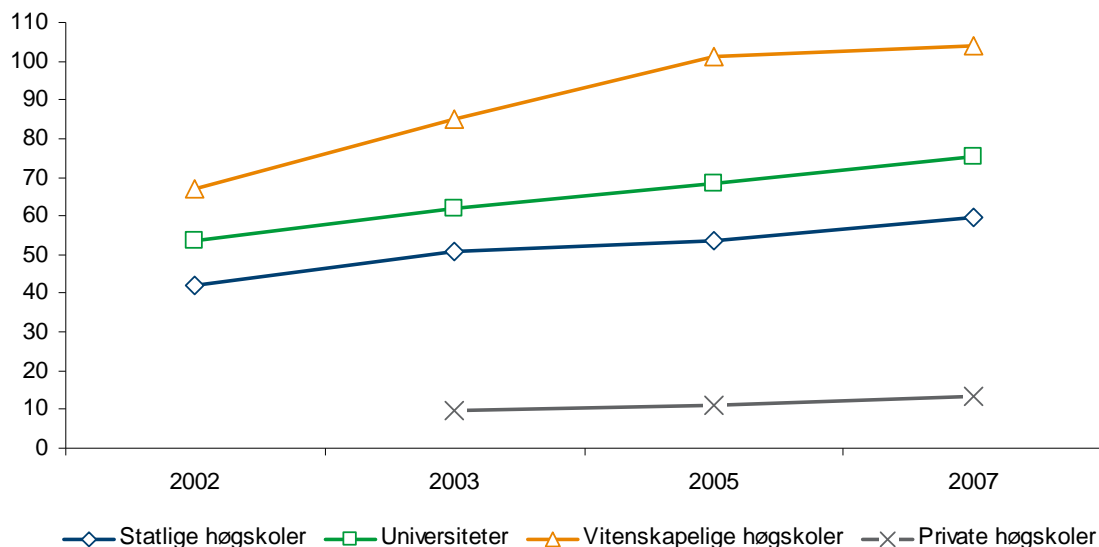
Figur 4.21 Samlet bevilgning per årsverk. Tall i tusen kroner



Kilde: St.prp. nr. 1 for de aktuelle år, og Database for statistikk om høgre utdanning

Hvis basis- og totalbevilgningen brytes ned etter antall registrerte studenter, ser imidlertid bildet litt annerledes ut. Universitetene og de statlige høyskolene har hatt den samme økningen for basistildeling per registrert student (41 prosent), og universitetene har en totalbevilgning per student som er ca 25 prosent større enn for de statlige høyskolene. Dette må sees i sammenheng med universitetenes særskilte ansvar for forskning.

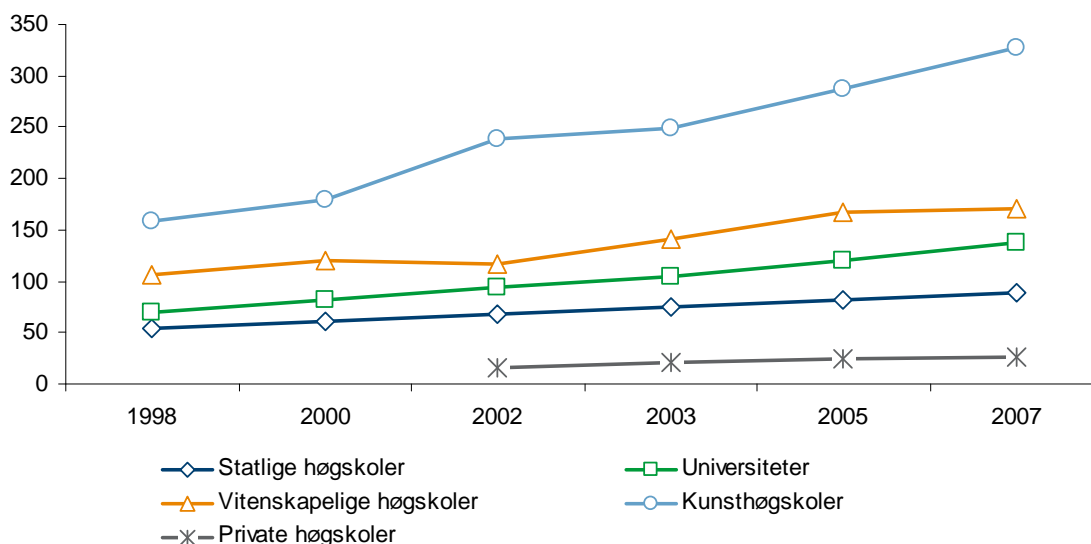
Figur 4.22 Basistildeling per registrert student



Kilde: St.prp. nr. 1 for de aktuelle år og Database for statistikk om høgre utdanning

Når totalbevilgning per registrert student betraktes, ligger universitetene fortsatt høyere enn de statlige høyskolene, men forskjellen er økende. Mens universitetene lå 30 prosent høyere enn de statlige høyskolene i 1998, er forskjellen på 55 prosent i 2008. Denne type betraktninger må imidlertid anvendes med varsomhet, og må sammenholdes med utviklingen på forskningssiden.

Figur 4.23 Totalbevilgning per registrert student



Kilde: St.prp. nr. 1 for de aktuelle år og Database for statistikk om høgre utdanning

Når basistildelingen brytes ned etter antall 60-studiepoengsenheter, ser vi at det er universitetene og de vitenskapelige høyskolene (altså de mest forskningsintensive institusjonskategoriene) som kommer best ut. Det er imidlertid de statlige høyskolene som har den største veksten, så forskjellen har minket i perioden.

Tabell 4.12 Basistildeling per 60-studiepoengsenheter

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Endring
Statlige høyskoler	58,2	68,8	68,1	71,4	76,3	80,3	38 %
Universiteter	92,7	99,0	102,5	104,6	108,7	109,6	18 %
Vit.høyskoler	97,4	115,0	118,7	127,7	134,2	130,0	33 %
Private høyskoler		14,0	15,7	16,3	20,9	20,6	47 %
Alle institusjoner	64,3	74,8	76,2	79,3	83,9	86,2	34 %

Kilde: Database for statistikk om høgere utdanning

Når basistildelingen brytes ned etter publikasjonspoeng, ser vi at universitetene har den laveste uttellingen, mens de statlige høyskolene ligger svært høyt. Bildet er omvendt i forhold til basistildeling per registrert student.

Tabell 4.13 Basiskomponent i forhold til antall publikasjonspoeng

	2004	2005	2006	2007	Endring
Statlige høyskoler	5 221	4 189	4 085	3 449	-34 %
Universiteter	798	776	747	696	-13 %
Vit. Høyskoler	1396	1435	1518	1746	25 %
Private høyskoler	1560	897	885	759	-51 %
Alle institusjoner	1291	1214	1183	1104	-14 %

Kilde: Database for statistikk om høgere utdanning

4.5 Overordede utviklingstrekk

4.5.1 Innledning

I denne delen gis det en overordnet oppsummering av utviklingen i bevilgninger og i resultater, som brukes som hovedgrunnlag for de vurderingene som gis i Kapittel 5.

4.5.2 Bevilgninger

Som en bakgrunn for vurderingen av utviklingen i måloppnåelsen gjennomgås innledningsvis noen hovedtrekk i utviklingen i bevilgningene over statsbudsjettet til universitets- og høyskolesektoren.

Samlede bevilgninger

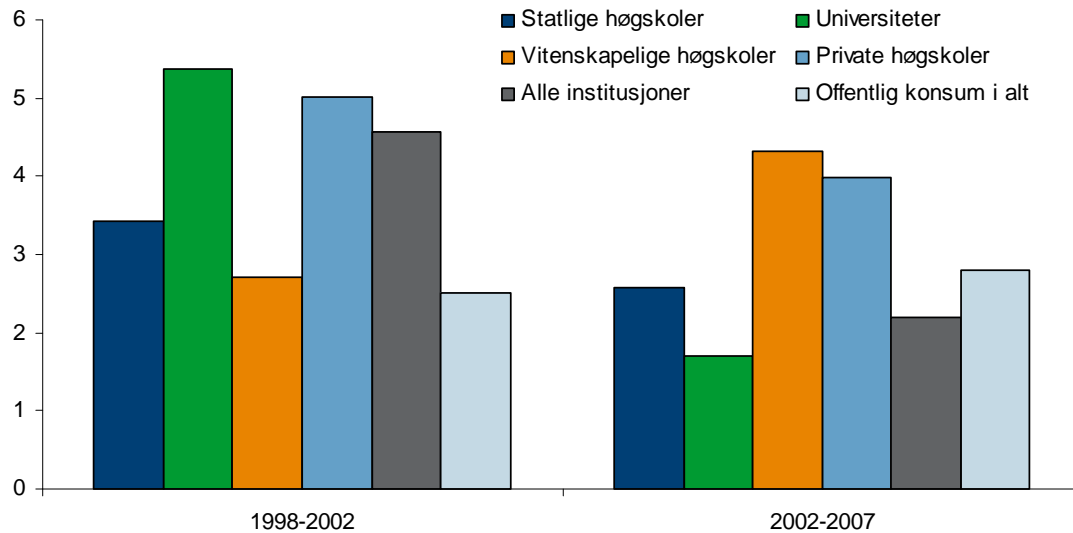
Figur 4.24 viser beregnet reell vekst²² i bevilgningene over statsbudsjettet for universiteter og høyskoler, som er omfattet av den nye finansieringsmodellen som ble innført i 2002. Figuren viser også reell vekst i offentlig konsum, som setter veksttallene inn i et samlet perspektiv for prioriteringer over offentlige budsjetter.

Den beregnede reelle veksten i bevilgningene til universiteter og høyskoler var før kvalitetsreformen (årene 1998-2002 i figuren) noe sterkere enn veksten i offentlig

²² Reell vekst er beregnet ved å deflatere bevilgningstallene med en prisindeks for statlig konsum av undervisnings-tjenester, hentet fra nasjonalregnskapet. For årene 2006 og 2007 er det ikke publisert en prisindeks for statlig konsum av undervisningstjenester. For de to årene er det benyttet en prisindeks for statlig konsum i alt.

konsum i alt, mens den etter 2002 har vært noe svakere. Etter Kvalitetsreformen og etter innføringen av nytt finansieringssystem har veksten i bevilgningene vært sterkest for private høyskoler og vitenskapelige høyskoler. Svakest vekst i bevilgningene har universitetene og kunsthøgskolene hatt i årene etter 2002.

Figur 4.24 Reell vekst i bevilgninger på statsbudsjettet for universiteter og høyskoler, faste priser. Gjennomsnittlig årlig endring

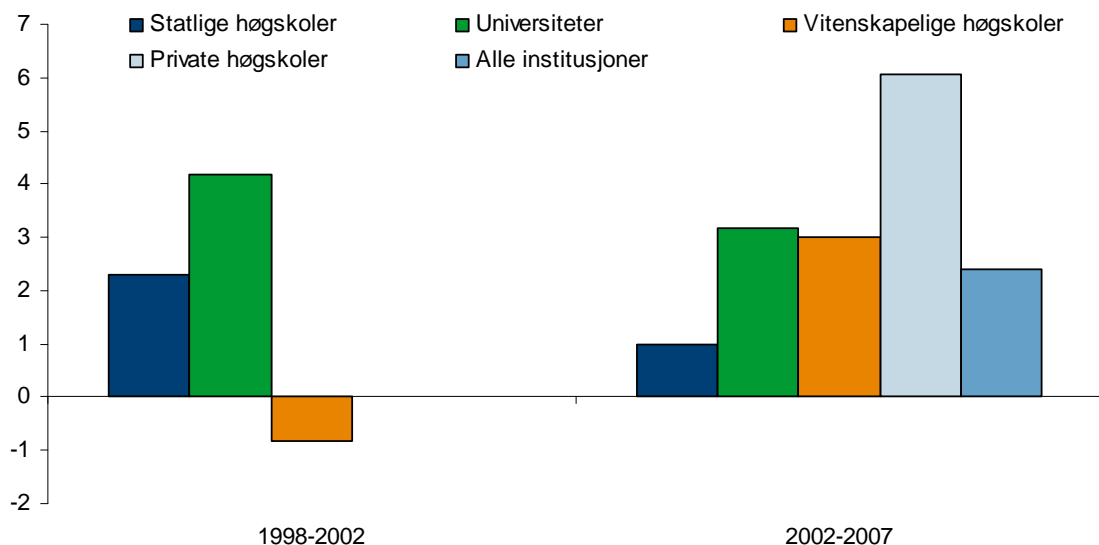


Kilde: St. prp.1, Utdannings- og forskningsdepartementet og Econ Pöyry

Figur 4.25 viser den beregnende veksten i samlede bevilgninger per student²³, også korrigert for prisutviklingen. Det forelå ikke studenttall for private høyskoler i 1998, slik at for disse og for alle institusjoner under ett, viser figuren kun veksttall for 2002 til 2007. Med våre tall er den gjennomsnittlige årlige reelle veksten i bevilgningene per student 2,4 prosent i årene 2002-2007. Sterkest reell vekst har det vært for de private høyskolene, mens de statlige høyskolene hadde svakest oppgang i bevilgningene per student, beregnet på denne måten.

²³ Vi har benyttet antall registrerte studenter i høstsemesteret i våre beregninger.

Figur 4.25 Bevilgninger på statsbudsjettet for universiteter og høyskoler per student, faste priser Gjennomsnittlig årlig endring



Kilde: St. prp 1 og Econ Pöyry

Tabell 4.14 viser flere detaljer om utviklingen i de samlede bevilgninger til universiteter og høyskoler gitt over statsbudsjettet i perioden fra 1998-2007.

Tabell 4.14 Samlede bevilgninger til universiteter og høyskoler over statsbudsjettet

	Millioner kroner			Prosent av samlet bevilgning 2007	Beregnet reell vekst. Prosent	
	1998	2002	2007		1998-2002	2002-2007
Statlige høyskoler	3971	5156	7320	37,3	3,4	2,6
Universiteter	5552	7767	10558	53,8	5,4	1,7
Vitenskapelige høyskoler	440	555	857	4,4	2,7	4,3
Sum utenom private høyskoler og kunsthøyskoler	9963	13478	18735	95,4	4,5	2,2
Kunsthøyskoler	118	193	261	1,3	9,6	1,6
Private høyskoler	307	424	644	3,3	5,0	4,0
Sum	10388	14095	19640	100,0	4,6	2,2
Memoposter						
Alle institusjoner per registrert student						2,4
Offentlig konsum i alt					2,5	2,8

Kilder: St. prp 1 Utdannings- og forskningsdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Econ Pöyry

Tabellen viser at de samlede statlige bevilgningene til universiteter og høyskoler utgjorde 19,6 milliarder kroner i 2007. Av dette gikk 10,6 milliarder kroner til universitetene, som utgjorde knapt 54 prosent av de samlede bevilgningene. De vitenskapelige høyskolene mottok 7,3 milliarder kroner i 2007, som svarte til knapt vel 37 prosent av de samlede bevilgningene. De øvrige institusjonene mottok om lag 9 prosent av de samlede bevilgningene, eller om lag 1,8 milliarder kroner.

Undervisningskomponenten²⁴

I 2007 ble det fordelt 4,9 milliarder kroner via undervisningskomponenten i finansieringssystemet. Universiteter og statlige høyskoler mottok til sammen vel 90 prosent av bevilgningen, men vitenskaplige høyskoler og private høyskoler til sammen mottok knapt 10 prosent av midlene som ble fordelt via undervisningskomponenten.

Tabell 4.15 Bevilgninger over undervisningskomponenten²⁵

	Millioner kroner		Prosent av undervisningskomponenten	Beregnet reell vekst. Prosent
	2002	2007	2007	2002-2007
Statlige høyskoler	1600	2112	43,5	1,1
Universiteter	1710	2263	46,7	1,2
Vitenskapelige høyskoler	138	196	4,0	2,6
Sum utenom private høyskoler	3448	4571	94,2	1,2
Private høyskoler		279	5,8	-1,4
Sum		4850	100,0	
Memoposter:				
Prosent av samlet bevilgning utenom private høyskoler	25,6	24,4		
Prosent av samlet bevilgning alle institusjoner		24,7		

Kilde: St. prp 1 Utdannings- og forskningsdepartementet og Econ Pöyry

Siden innføringen av det nye finansieringssystemet i 2002, og fram til og med 2007, har samlet bevilgning utenom private høyskoler økt med 1,2 prosent per år reelt sett (korrigert for prisstigning). Dette er langt mindre enn samlet bevilgning til sektoren som økte med 3,5 prosent per år i samme periode. Sterkest vekst har det vært i bevilgningene til de vitenskaplige høyskolene, mens det har skjedd et reelt fall i bevilgningene gjennom undervisningskomponenten til de private høyskolene fra 2003 til 2007.

Forskningskomponenten

Bevilgninger over forskningskomponenten utgjorde 2,9 milliarder kroner i 2007. Av samlet bevilgning via forskningskomponenten gikk om lag 85 prosent til universitetene og vel 9 prosent til de statlige høyskolene. Mens vitenskaplige høyskoler og private høyskoler til sammen mottok om lag 6 prosent av bevilgningen. Som andel av de samlede bevilgningene til universiteter og høyskoler har budsjettmidlene fordelt via forskningskomponenten økt svakt fra 2002 til 2007.

²⁴ Private høyskoler ble innlemmet i det nye finansieringssystemet fra 2003, mens kunsthøyskolene ikke er med.

²⁵ Siden private høyskoler ble innlemmet i den nye finansieringsordningen fra 2003, er den årlige veksten er regnet fra 2003.

Tabell 4.16 Bevilgninger over forskningskomponenten²⁶

	Millioner kroner		Prosent av forskningskomponenten	Beregnet reell vekst. Prosent
	2002	2007	2007	2002-2007
Statlige høyskoler	321	270	9,2	-7,6
Universiteter	1 623	2 498	84,9	4,3
Vitenskapelige høyskoler	100	138	4,7	2,1
Sum utenom private høyskoler	2043	2906	98,8	2,6
Private høyskoler		36	1,2	9,8
Sum		2 941	100,0	
Memoposter:				
Prosent av samlet bevilgning utenom private høyskoler	15,2	15,5		
Prosent av samlet bevilgning alle institusjoner		15,0		

Kilder: St. prp 1 Utdannings- og forskningsdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Econ Pöyry

Fra 2002 til 2007 økte bevilgningene over forskningskomponenten reelt sett med 2,6 prosent i gjennomsnitt per år samlet for alle institusjoner utenom private høyskoler. Blant disse institusjonene hadde universitetene sterkest vekst, mens for de statlige høyskolene lå forskningsbevilgningen lavere i 2007 enn i 2002, nominelt og dermed også reelt, selvsagt. Private høyskoler fikk sterk vekst i sine bevilgninger via forskningskomponenten fra 2003 til 2007, men andelen de private høyskolene hadde av samlede budsjettmidler, som ble fordelt gjennom forskningskomponenten, var beskjeden i 2007.

Basiskomponenten

Bevilgningen gitt via basiskomponenten utgjør en betydelig del av universitetenes og høyskolenes samlede finansiering. Hovedtanken er at den skal sikre en stabil og forutsigbar inntekt for universiteter og høyskoler. Den er i stor grad uavhengig av endringer i aktiviteten, bortsett fra endringer i godkjente studieplasser, som slår ut i endringer i basisbevilgningen.

I 2007 utgjorde basisbevilgningen 11,6 milliarder kroner, som svarte til knapt 59 prosent av samlet bevilgning gitt over finansieringsmodellen. Siden finansieringssystemet ble innført i 2002, har basisbevilgningen utenom private høyskoler i gjennomsnitt økt med 7,1 prosent per år som svarer til om lag 2,4 prosent reell årlig økning. Basisbevilgningen økte betydelig fra 2002 til 2003 blant annet i forbindelse med tiltak for gjennomføring av Kvalitetsreformen. Etter at private høyskoler ble innlemmet i finansieringssystemet i 2003, har den årlige nominelle veksten i basisbevilgningen vært 4,3 prosent. Dette svarer om lag til den beregnede årlige prisstigningen, slik at basisbevilgningen reelt sett har ligget fast siden 2003, da den som nevnt ble trappet betydelig opp.

²⁶ Private høyskoler ble innlemmet i den nye finansieringsordningen fra 2003. Den årlige veksten er derfor regnet fra 2003.

Tabell 4.17 Bevilgninger over basiskomponenten

	Millioner kroner		Prosent av basis- komponenten	Beregnet reell vekst. Prosent
	2002	2007	2007	2002-2007
Statlige høyskoler	3235	4938	42,6	4,1
Universiteter	4434	5797	50,0	0,9
Vitenskapelige høyskoler	317	523	4,5	5,7
Sum utenom private høyskoler	7987	11258	97,2	2,4
Private høyskoler		330	2,8	4,3
Sum		11588	100,0	
Memoposter:				
Prosent av samlet bevilgning utenom private høyskoler	59,3	60,1		
Prosent av samlet bevilgning alle institusjoner		59,0		

Kilde: St.prp.1 Utdannings- og forskningsdepartementet og Econ Pöyry

Fra 2003 har den relative veksten i basisbevilgningen vært sterkest for private høyskoler og svakest for universitetene. Vitenskapelige høyskoler har også opplevd en klart sterkere opptrapping av basisbevilgningen (målt i prosent) enn universitetene og de statlige høyskolene.

Ser vi på den reelle utviklingen i basisbevilgningen per student, er det særlig ett utviklingstrekk som utskiller seg, nemlig en meget sterk oppgang i basisbevilgningen i vitenskapelige høyskoler, jf. Tabell 4.18.

Tabell 4.18 Basisbevilgningen per student. Tusen kroner. Faste 2007- priser

	2002	2005	2007
Statlige høyskoler	53	59	60
Universiteter	67	75	75
Vitenskapelige høyskoler	84	111	104
Sum utenom private høyskoler	61	69	68
Private høyskoler		12	14
Sum		62	61

Kilde: St.prp.1 Utdannings- og forskningsdepartementet og Econ Pöyry

4.5.3 Resultater

Siden ikke alle mål har kriterier som er innbakt i finansieringsmodellen, vil vi her gjengi resultatene i form av indikatorene som er med i modellen. Noen av dem er dermed nærmere knyttet til målene som ble trukket opp enn andre.

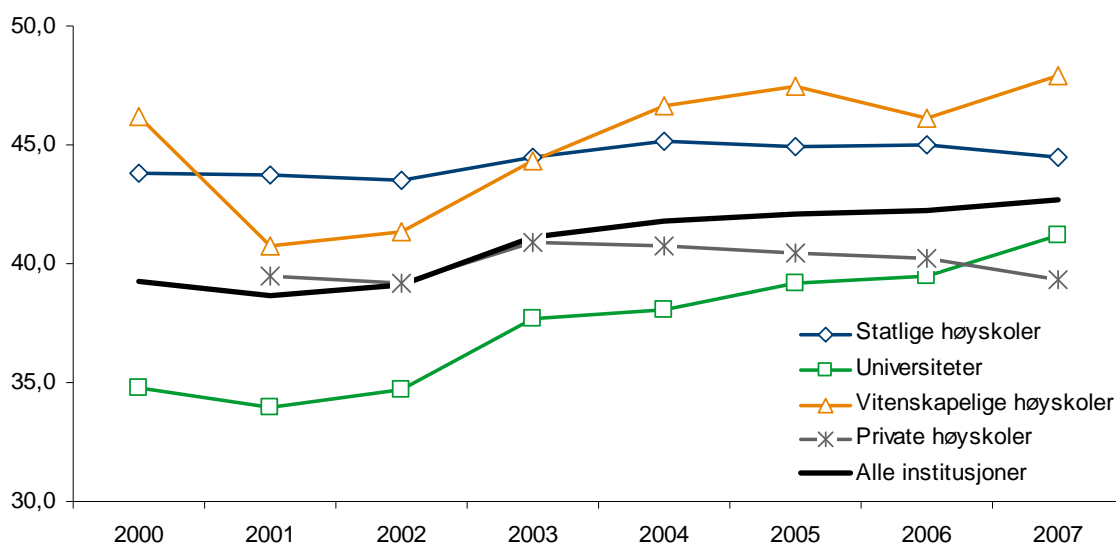
Undervisningskomponenten

Figur 4.26 viser veksten i antall studiepoeng per student. Figuren viser at antall studiepoeng per student økte klart i årene 2002-2005. Dette var en markant endring fra årene

før reformen, da antall studiepoeng per student falt. Særlig var økning i årene 2002-2005 sterk på universiteter og vitenskapelige høyskoler. Oppgangen for universitetene må ses i sammenheng med at antall studiepoeng per student lå lavt i 2002 med 34,7 registrerte poeng per student mot 39,1 studiepoeng per student i gjennomsnitt for alle institusjoner. Detaljerte tall er gitt tidligere i kapittel 4. For vitenskapelige høyskoler lå antall studiepoeng per student klart høyere enn for universitetene i 2002, men likevel var oppgangen nesten like sterk som på universitetene.

Fra 2005 og fremover var det bare en beskjeden oppgang i antall studiepoeng per student for alle institusjoner sett under ett. For statlige høyskoler og private høyskoler falt antall studiepoeng per student i denne perioden, mens for universitetene økte antall studiepoeng per student også i denne perioden. Samlet viser disse tallene at oppgangen i antall studiepoeng per student var relativt markert raskt etter reformen og at effektene ser ut til å ha avtatt noe over tid. Dette kan sies å være et typisk forløp etter en slik reform: Størst effekter på kort sikt og deretter avtar effektene gradvis. Dette illustrerer at fokus på målet om raskere gjennomstrømning må opprettholdes og fornyes over tid, for å sikre ytterligere forbedringer.

Figur 4.26 Studiepoeng per student

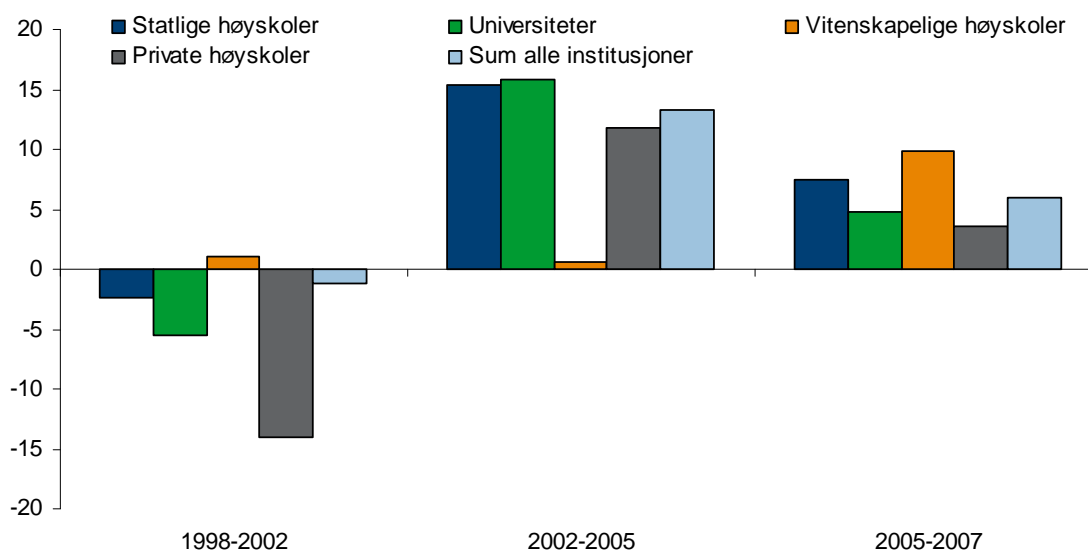


Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

For inn- og utreisende studenter viser tallene tilsvarende forløp som for studiepoeng per student; størst effekter de nærmeste årene etter reformen og deretter gradvis avtakende effekter. Effekten i denne indikatoren er imidlertid i den siste perioden mer positiv enn for studiepoeng. Figuren viser at antall inn- og utreisende studenter²⁷. I Kapittel 4.2.2 vises utviklingen for h.h.v. inn- og utreisende studenter separat, jf. Figur 4.4 og 4.5.

²⁷ Vi har her benyttet summen av antall inn- og utreisende studenter, siden begge inngår i modellen med samme pris i modellen.

Figur 4.27 Inn- og utreisende studenter. Årlig gjennomsnittlig endring. Prosent



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Forskningskomponenten

Publiseringspoeng

For publiseringspoeng har vi tall for årene 2004-2007. Vi har valgt å presentere tallene her per vitenskaplig årsverk. Som Tabell 4.19 viser, har det skjedd en klar oppgang i antall publiseringspoeng per årsverk i de tre siste årene. Særlig sterk har oppgangen vært i de private høyskolene. Også for universitetene, som lå klart høyest i 2004, har det skjedd en markert oppgang. For vitenskapelige høyskoler skjedde det en sterk vekst i 2005, mens antall publiseringspoeng per vitenskapelig ansatt falt både i 2006 og 2007.

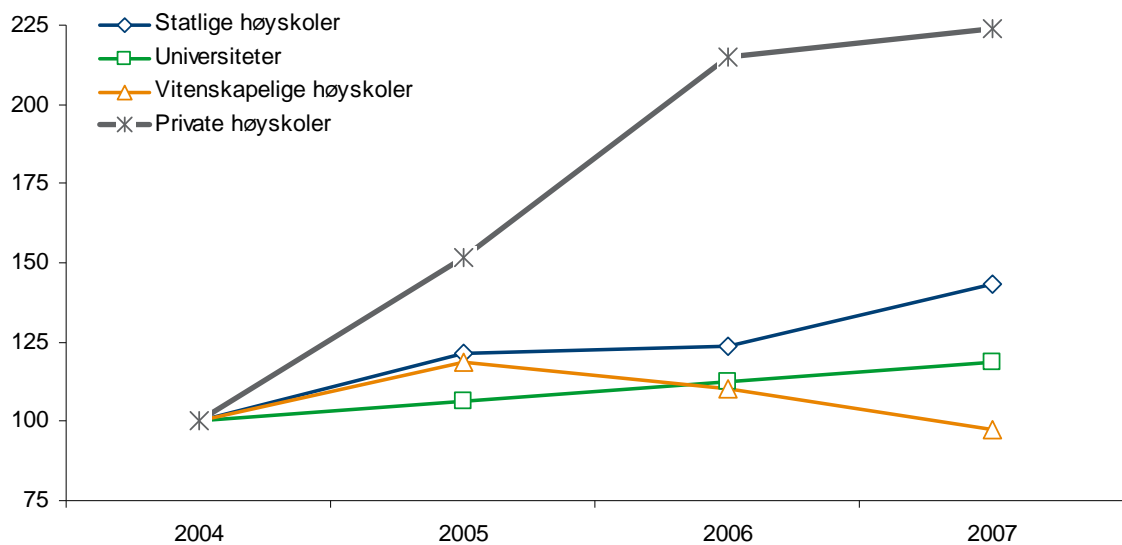
Tabell 4.19 Publiseringspoeng per vitenskapelig årsverk

	2004	2005	2006	2007
Statlige høyskoler	0,51	0,62	0,63	0,73
Universiteter	1,44	1,53	1,62	1,71
Vitenskapelige høyskoler	1,28	1,52	1,41	1,25
Private høyskoler	0,54	0,82	1,16	1,21

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 4.28 viser klarere den relative utviklingen for de ulike typene institusjoner ved at antall publiseringspoeng per vitenskapelig årsverk er omregnet til indekser. Figuren viser det kraftige oppsvinget for private høyskoler og den negative utviklingen for vitenskapelige høyskoler, mens statlige høyskoler og universiteter hadde en positiv tendens i hele perioden.

Figur 4.28 *Publiseringspoeng per vitenskaplig årsverk. Indekser, 2004=100*



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Forskningsmidler fra NFR og EU

Universiteter og høyskoler mottok i 2007 nesten 2 milliarder kroner fra NFR. Fra EU mottok sektoren 173 millioner kroner samme år. Universitetene mottok den klart største andelen av midlene både fra EU og fra NFR. Mellom 80 og 90 prosent av midlene har gått til universitetene de siste årene. For midler fra NFR har de statlige høyskolene hatt sterkest oppgang siden 2005, mens de vitenskapelige høyskolene har opplevd en meget beskjeden vekst. For forskningsmidler fra EU var oppgangen sterkest for universiteter og statlige høyskoler, mens for vitenskapelige høyskoler ble tilgangen på EU-midler halvert mellom 2004 og 2007.

Summen av forskningsmidler fra de to kildene har økt med knapt 10 prosent fra 2004 til 2007 for alle institusjonene sett under ett. De statlige høyskolene hadde sterkest økning i de samlede forskningsmidlene fra de to kildene med en vekst på nesten 40 prosent. For universitetene var veksten moderat, om lag 7 ½ prosent mellom 2004 og 2007.

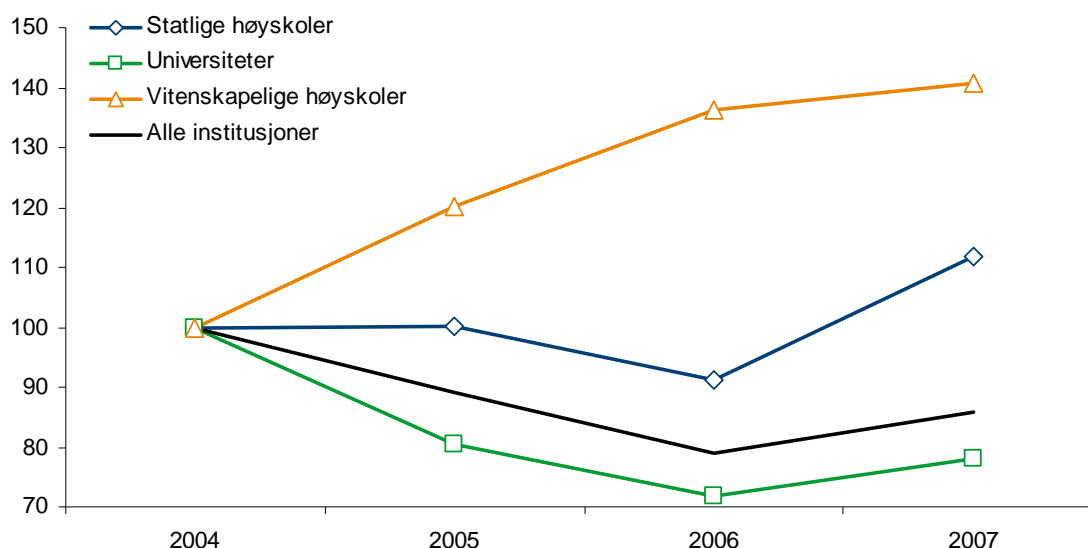
Tabell 4.20 *Forskningsmidler fra NFR og EU²⁸*

	NFR			EU		
	Millioner kroner		Prosent endring	Millioner kroner		Prosent endring
	2004	2007	2004-2007	2004	2007	2004-2007
Statlige høyskoler	102	142	39,2	17	22	33,1
Universiteter	1679	1771	5,5	107	145	36,5
Vitenskapelige høyskoler	65	66	1,7	10	5	-51,4
Private høyskoler	0	15		0	1	
Sum alle institusjoner	1846	1995	8,1	133	173	29,9

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

For å avdekke andre mulige utviklingstrekk, har vi analysert forskningsmidler mottatt fra NFR og EU per vitenskapelig ansatt. Vi har i tillegg regnet tallene i faste priser ved hjelp av en prisindeks for statlig konsum av utdanningstjenester, jf, fotnote 22. Figur 4.29 viser indekser basert på disse beregningene for de aktuelle typene av institusjoner. Figuren viser at forskningsmidlene fra NFR per vitenskapelig årsverk for alle institusjoner under ett falt i 2005 og 2006 og økte noe i 2007. Dette må ses i sammenheng med at forskningsmidlene til sektoren fra NFR falt både i 2005 og 2006 regnet i løpende priser. Det er derfor mer interessant å notere seg at universitetene hadde den svakeste utviklingen i perioden, målt på denne måten, mens realverdien av forskningsmidler per vitenskapelig ansatt økte klart for de vitenskapelige høyskolene i alle årene etter 2004. For statlige høyskoler har det ikke vært en klar tendens siden 2004.

Figur 4.29 *Mottatte forskningsmidler fra NFR per vitenskapelig åreverk. Indekser, 2004=100. Faste priser*



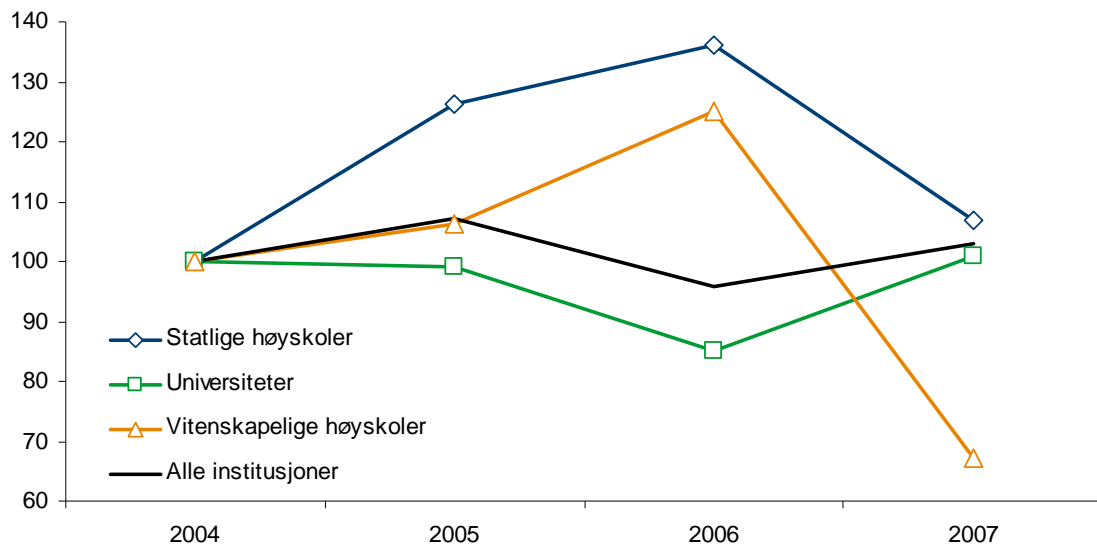
Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

²⁸ For 2004, og delvis for 2005, er det ikke mulig å skille ut midler fra EUs rammeprogram for forskning fra de totale midlene fra EU. Tallene som vises her er derfor EU-midler totalt.

Vi har foretatt tilsvarende beregning for forskningsmidler fra EU. Resultatet er vist i Figur 4.30. Vi ser at realverdien av forskningsmidlene per vitenskapelig årsverk i 2007 lå på om lag samme nivå som i 2004, når vi ser alle institusjonene under ett. For universitetene har det vært samme hovedtendens målt med denne indikatoren, men utviklingen var noe svakere i 2005 og 2006, mens i 2007 økte universitetenes forskningsmidler mottatt fra EU, slik at realverdien av mottatte forskningsmidler fra EU kom opp på om lag samme nivå som i 2004.

Figuren illustrer at tilgangen av forskningsmidler fra EU, målt på denne måten, har endret seg til dels betydelig fra år til år for de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene. Dette må ses i sammenheng med at de samlede mottatte midlene fra EU er forholdsvis små, slik at suksess eller manglende suksess med enkeltsøknader vil slå betydelig ut i tallene fra år til år.

Figur 4.30 Mottatte forskningsmidler fra EU per vitenskapelig åreverk. Indekser, 2004=100. Faste priser



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Doktorgrader

Tabell 4.21 viser utviklingen i antall doktorgrader fordelt etter institusjonstype. Universitetene er den klart største aktøren; 94 prosent av alle doktorgrader ble gitt ved universitetene i 2007. Det har vært en vekst i antallet doktorgrader både før og etter innføringen av finansieringsmodellen i 2002. Veksten var noe sterkere etter innføringen av modellen enn i perioden fra 1998-2002.

Tabell 4.21 Antall doktorgrader etter institusjonstype

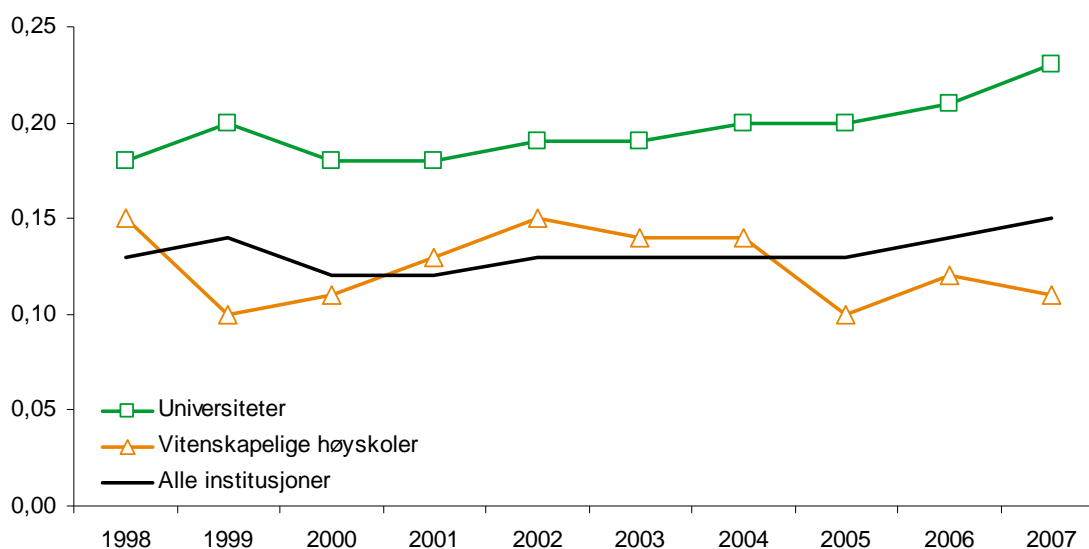
	1998	2002	2005	2007	Årlig endring i prosent	
					1998-2002	2002-2007
Statlige høyskoler	0	0	4	9		17,6
Universiteter	639	700	809	968	2,3	3,7
Vitenskapelige høyskoler	33	30	33	39	-2,4	3,4
Private høyskoler	0	4	9	14		9,2
Sum alle institusjoner	672	734	855	1030	2,2	3,8

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Figur 4.31 viser beregnet antall doktorgrader per vitenskaplig årsverk utført ved universiteter og vitenskapelige høyskoler. Utviklingen kan tolkes som et svært grovt mål på arbeidsproduktiviteten m.h.t. til produksjonen av doktorgrader ved institusjonene.

Samlet sett var det en tendens til en økning i antall doktorgrader sett i forhold til antall årsverk utført av vitenskapelig personale. Etter 2002 har det skjedd en forholdsvis markert oppgang i dette forholdstallet ved universitetene, mens for vitenskapelige høyskoler var det en relativ klar negativ trend.

Figur 4.31 Antall doktorgrader per vitenskapelig årsverk



Kilde: NSD, Database for høyere utdanning og Econ Pöyry

5 Econ Pöyrys vurderinger

5.1 Mål og resultater

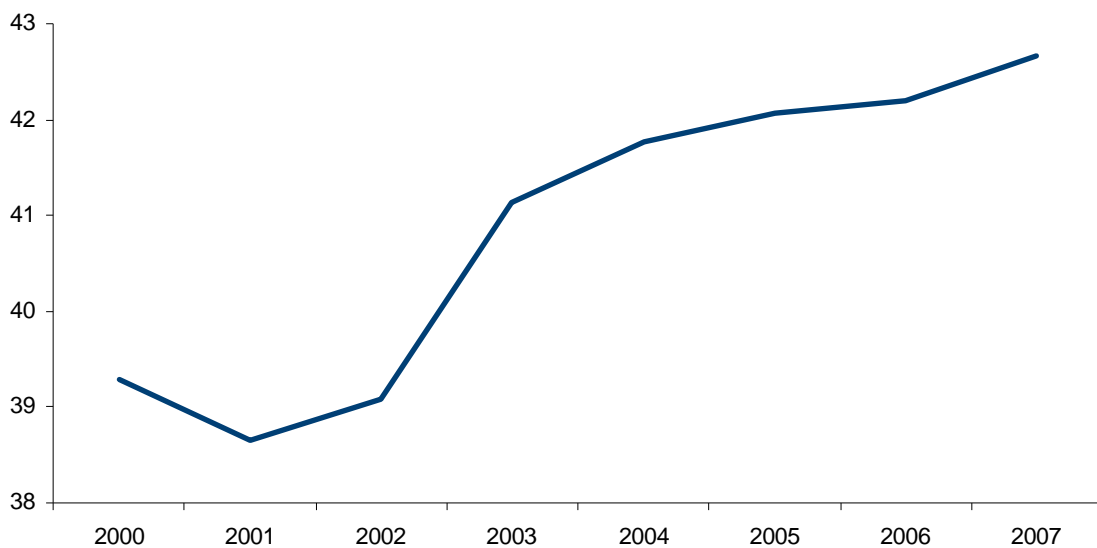
5.1.1 Undervisningskomponenten

Studiepoeng

I undervisningskomponenten får institusjonene dekket om lag 40 prosent av endringer i gjennomsnittkostnadene ved antall 60-studiepoengsenheter som produseres. I modellen finnes ikke *direkte* incentiver til å ivareta kvaliteten ved undervisningen. Heller ikke hvordan studentene lykkes i sine studieløp, er direkte ivaretatt i finansieringsmodellen.

Som vist tidligere i rapporten har antall studiepoeng per student vist en klart økende tendens etter at finansieringsmodellen ble innført. Effektene var størst rett etter reformen og avtatt noe deretter. Størst oppgang har skjedd for universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Samlet sett er konklusjonen klar: Produksjonen av studiepoeng har økt, slik en ønsket at finansieringsmodellen skulle bidra til.

Figur 5.1 Antall studiepoeng per student. Alle institusjoner



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

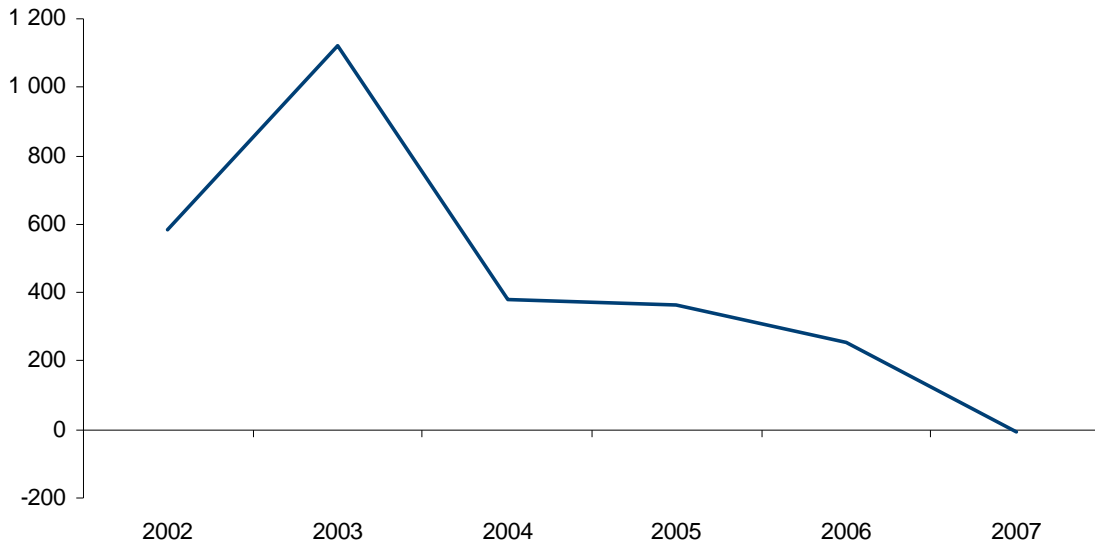
Men hva med kvalitet og gjennomstrømning?

Det kan være en motsetning mellom omfanget av produksjonen av studiepoeng og målene om økt kvalitet i undervisningen. I våre intervjuer har synspunktene på hvordan institusjonene ivaretar kvaliteten i undervisningen ikke vært samstemte. Noen mener at det er en fare for at modellen bidrar til å svekke kvaliteten i undervisningen, mens andre har påpekt at kvalitet er en viktig driver i seg selv for å sikre studentrekruttering på lengre sikt og dermed også trygge finansieringen.

Etter Econ Pöyrys syn ligger det sterke incentiver i for institusjonene til å vektlegge produksjon av studiepoeng i modellen. Det er grunn til å tro at de marginale kostnadene

ved å øke produksjonen av studiepoeng i mange tilfeller vil være klart lavere enn den gevinsten som kan oppnås gjennom finansieringssystemet. Især vil dette selvsagt være tilfelle når institusjonene har ledig kapasitet i form av lokaler og lærerkrefter. Det gir i så fall institusjonene sterke incentiver til å tiltrekke seg studenter blant annet gjennom opprettelse nye studietilbud. Og det var nettopp det som skjedde etter reformen, trolig som følge av de økte incentivene som lå i finansieringsmodellen. Figur 5.2 viser at netto tilvekst av antall studietilbud økte klart fra 2002 til 2003. Deretter har det vært et klart fall i tilveksten. I 2007 var netto nedgang tilgang i antall studietilbud nær null.

Figur 5.2 *Netto tilvekst av studietilbud i høyere utdanning*



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Isolert sett innebærer incentivene til å produsere studiepoeng at modellutformingen ikke alene underbygger kvalitetsmålet. Imidlertid er det etter vårt syn en farlig strategi for institusjonene å redusere kvalitetskravene for å oppnå økonomiske gevinster via finansieringsmodellen på kort sikt. På lengre sikt er det en fare for at dette straffes både via sviktende studentrekruttering og rekruttering av kompetent personell.

Vi kjenner ikke gjennomstrømningen

Econ Pöyry har i prosjektet forsøkt å kartlegge i hvilken grad studentene raskere gjennomfører studiene enn tidligere, målt ved gjennomstrømningstall. Vi har brukt en god del ressurser på å innhente slike tall. Imidlertid viste det seg at dette ikke var mulig innenfor ressursrammen og fristene for gjennomføring av dette prosjektet. Vi vil imidlertid anbefale at det senere brukes ressurser på å etablere gode data for gjennomstrømning, og disse gjøres tilgjengelig i aktuelle offentlige databaser, i første rekke i NSD, Database for statistikk om høgre utdanning. Utviklingen i antall studiepoeng per student tyder imidlertid på at gjennomstrømningen har økt noe i sektoren som helhet. Den største økningen i antall avlagte studiepoeng per student finner vi ved universitetene, som trolig også hadde størst potensial for oppgang, siden antall studiepoeng lå lavt i utgangspunktet. Dette skyldes blant annet at universitetene i mindre grad enn andre læresteder hadde studieløp med et samordnet og strukturert opplegg som førte studentene fra immatrikulering til eksamen. Studentene kunne i mye større grad sette sine studier sammen fra en "meny" som universitetene tilbød enn hva som var tilfelle

ved de fleste høyskoler. Etter Kvalitetsreformen ble dette endret. Også universitetene må tilby mer strukturerte studieløp.

Econ Pöyry mener at det på nytt bør vurderes hvorvidt en premiering av uteksaminerte kandidater skal introduseres i finansieringsmodellen, slik det opprinnelig var tenkt (ref. avsnitt 2.3.2). Det vil kunne bidra til et fokus på måloppnåelse (gjennomstrømming) og ikke bare på resultater (studiepoengsproduksjon). Det kan også argumenteres for at en gjennomstrømningsindikator i noe større grad enn studiepoeng ivaretar kvalitetsdimensjonen.

Flere kostnadskategorier?

I de intervjuene som er gjennomført i dette prosjektet, er det fremkommet kritikk mot inndelingen i kostnadskategorier for premiering av studiepoengsproduksjon. Især hevdes det at det er et problem at særlig kostnadskrevende studier, med behov for blant annet avanserte laboratorier eller annet kapitalutstyr av betydelig omfang, rammes ved at kostnadene ikke dekkes gjennom de valgte kostnadskategoriene. Det hevdes at det kan gi en fare for at særlig kostnadskrevende studier nedprioriteres. Econ Pöyry vil bemerke at institusjonene ikke er pålagt å benytte de samme kostnadskategorier i sin interne fordeling av budsjettmidlene, men står fritt til å fordele etter andre kriterier. Det åpner for at institusjonene selv kan ivareta budsjettbehov for særskilt kostnadskrevende studier innenfor sine budsjetttrammer. Imidlertid kan det være krevende å ivareta dette, siden dette internt vil oppfattes at det går på bekostning av ressurstildelingen til andre studier.

Econ Pöyry har et inntrykk av at ledelsen ved noen institusjoner finner det problematisk å fordele budsjettmidlene etter andre kriterier enn de som ligger i budsjettmodellen. I så fall kan det bety at systemet ikke fungerer optimalt, siden oppgaven til ledelsen ved de enkelte institusjonene nettopp er å tilpasse modellen til lokale forhold for å få en best mulig tilpasning av ressursbruken på den enkelte institusjon. En mer aktiv tilpasning av finansieringsmodellen etter lokale hensyn ved den enkelte institusjon stiller imidlertid høyere krav til både ledelse og økonomistyring enn videreføring av departementets tildeling.

Generelt vil Econ Pöyry advare mot at en i modellen åpner for å innføre et mer finmasket system av kostnadskategorier. Modellen kan da bli for detaljert og dermed mindre gjennomiktig. Dessuten vil en utvidelse av antall kostnadskategorier kunne innebære at også andre i sektoren vil kreve endringer for å ivareta sine interesser. Til sist er det grunn til å minne om at en oppjustering "prisen" i en av kostnadskategoriene vil måtte bety at andre kostnadskategorier må nedjusteres for at endringen skal holdes innenfor en gitt budsjetttramme.

Utvexlingsstudenter

Etter at finansieringsmodellen ble innført, har antall inn- og utreisende studenter økt markert, jf. Figur 4.27 foran. Econ Pöyry har ikke en oversikt over hva slags tiltak institusjonene har satt i verk for å øke antall utvekslingsstudenter, men vi antar at ulike typer samarbeidsavtaler med utenlandske universiteter og høyskoler, samt markedsføring av disse overfor studentene, er viktige for å øke utvekslingen. Sett på bakgrunn av resultatene synes det å være god grunn til å tro at finansieringsmodellen har bidratt til å øke utvekslingen av studenter ganske markert i årene siden 2002.

Motstridende incentiver?

De to kriteriene i undervisningskomponenten kan i noen grad virke motstridene. Ved å sende egne studenter på studieopphold i utenlandske læresteder vil norske institusjoner marginalt sett tape inntekter ved at produksjonen av studiepoeng reduseres. Imidlertid vil vi bemerke at dersom det er balanse mellom antall utreisende og innreisende studenter, rammes ikke institusjonen økonomisk. Dessuten er det grunn til å tro at norske studenters valg av studiested i Norge i noen grad vil påvirkes av at institusjonen kan tilby muligheter for studieopphold i utlandet.

5.1.2 Forskningskomponenten

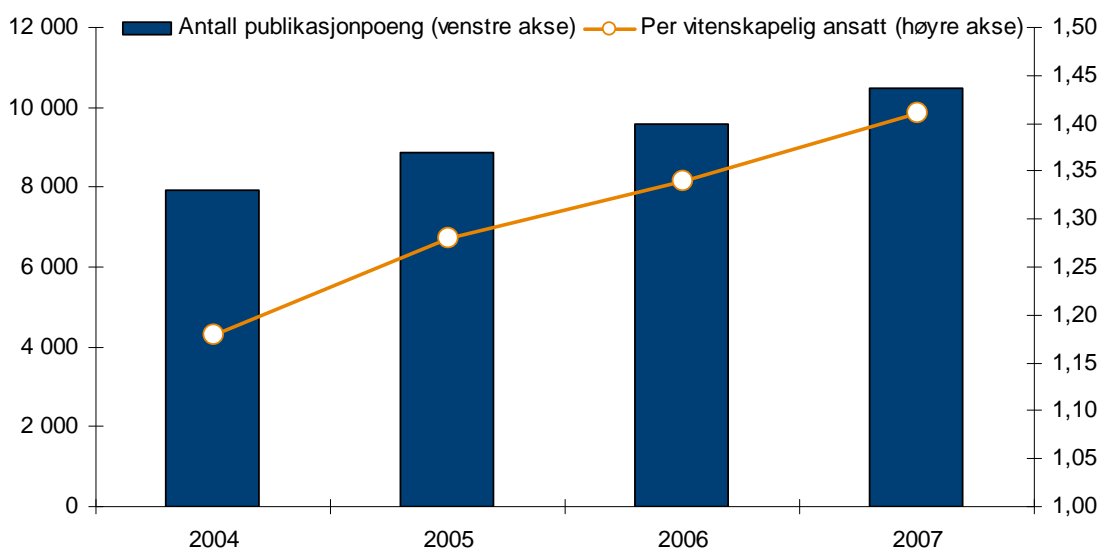
Den resultatbaserte komponenten (RBO)

I den resultatbaserte forskningskomponenten må resultatindikatorerne i noen grad kunne sies å være nærmere knyttet til målene for kvalitet enn indikatorerne i undervisningskomponenten, blant annet via indikatorerne for mottatte forskningsmidler fra EU og NFR.

Publikasjonspoeng

Selv om aktiviteten knyttet til publisering har økt en god del, især i 2005, er det tvil om det er et uttrykk for økt kvalitet. Snarere hevdes det fra enkelte at det har skjedd en kvantitativ økning – i hvert fall på kort sikt. Uansett har det skjedd en kraftig oppgang i registrert publisering, slik det fremgår av Figur 5.3. Fra 2004 til 2007 har antall publikasjonspoeng økt fra knapt 8000 til 10500, som svarer til en oppgang på nesten 10 prosent per år. Regnet per vitenskapelig ansatt var oppgangen i samme periode om lag 6 prosent.

Figur 5.3 *Publikasjonspoeng. Samlet for institusjoner*



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

I intervjuene vi har gjennomført, har det fremkommet synspunkter på publiseringsindikatorerne som brukes. Vi har hørt kritiske røster både om vektene for ulike typer tidsskrifter som inngår, og at dessuten at det i for liten grad vektlegges kommunikasjon mot samfunnet for øvrig i denne indikatoren. Det er utenfor Econ Pöyrys kompetanse å

vurdere hvordan de relative vektene bør fastsettes, men vi konstaterer at det er ulike syn på dette i sektoren.

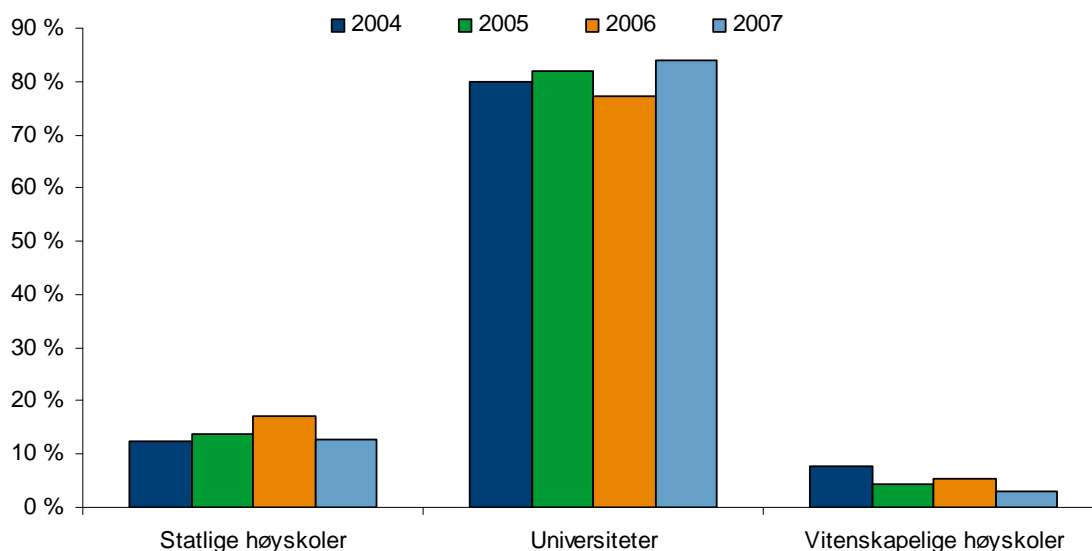
Vi deler synet på at det er noe problematisk at mer populærvitenskaplig publisering ikke vektlegges overhodet, noe som også gjelder de generelle målene for institusjonenes ansvar for samhandling med resten av samfunnet, jf. diskusjonen nedenfor.

Midler fra Norges forskningsråd og EU

Norske universiteter og høyskoler konkurrerer om forskningsmidler fra Norges forskningsråd og EU. Institusjonene konkurrer ikke bare seg i mellom, men også med forskningsmiljø i instituttsektoren i Norge (NFR-midler) og med utenlandske konkurrenter (EU-midler). Omfanget av midler som tildeles norske universiteter og høyskoler avhenger både av deres konkurransekraft i forhold til de andre miljøene og omfanget på forskningsmidler fra de to kildene. Dersom omfanget "tørker inn" vil det forsterke konkurransen om midlene. Institusjonen konkurrer således om "markedsandeler" i forhold til andre norske institusjoner for disse midlene. Og det er endringer i markedsandeler i forhold til andre institusjoner som gir uttelling i den resultatbaserte forskningsbevilgningen, ikke utviklingen i størrelsen på forskningsmidler fra EU og NFR i seg selv.

Universitetene har siden 2004 økt sin andel av EU-midlene som går til norske institusjoner i universitets- og høyskolesektoren. For de statlige høyskolene økte andelen i 2005 og 2006, før den falt noe tilbake i 2007. De vitenskapelige høyskolene har mer systematisk fått redusert sin andel av EU-midlene. Men grunnlaget for å vurdere de mer langsiktige tendensene er selvsagt spinkelt, siden vi kun har data for fire år.

Figur 5.4 *Andeler av forskningsmidler fra EU per institusjonstype*



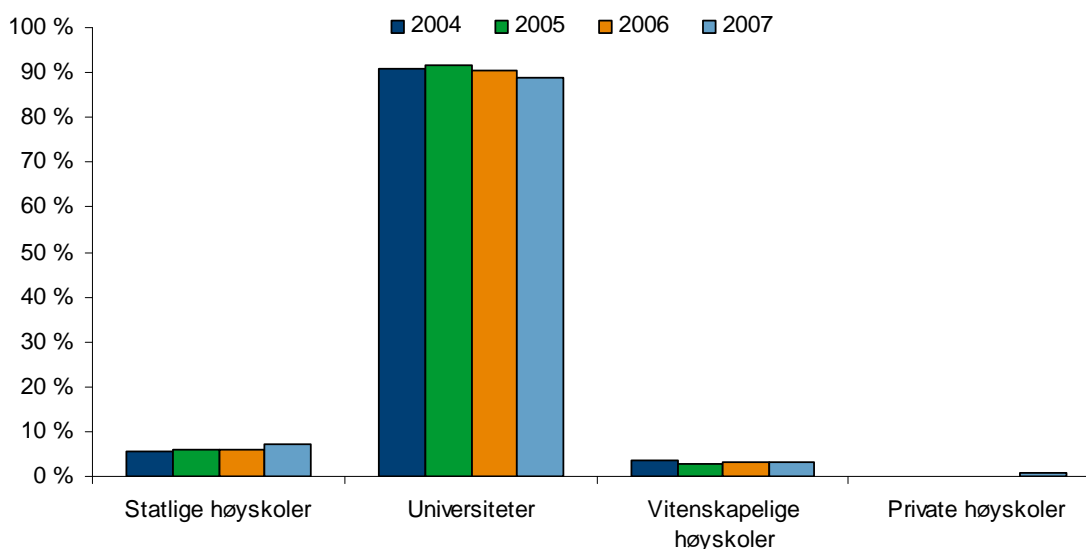
Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbejdet av Econ Pöyry

Premiering av EU-midler har altså bidratt til at universitetene isolert sett økte sin andel av den resultatbaserte omfordelingen i forskningskomponenten i 2007 sett i forhold 2004. De innspillene vi har mottatt i våre intervjuer, er at små institusjoner ikke har nødvendige ressurser eller kompetanse til å kjempe om disse midlene. Og det bør de kanskje heller ikke? Spørsmålet dette reiser, er om en bør ha ulike indikatorer for å

premiere forskningen i finansieringsmodellen, siden de ulike institusjonstypene i noen grad konkurrerer på ulike arenaer, i hvert fall at deres ”tyngde” på de ulike arenaene er svært forskjellig. For å avgjøre dette bør det etter vårt syn gjøres en grundigere vurdering av målene med forskningsaktiviteten for de ulike institusjonstypene, enn det vi har hatt anledning til her.

Gjøres samme betraktning på midlene fra NFR som EU-midlene, så viser den at det er relativt små endringer i andelen som de ulike institusjonene mottar av samlede bevilgninger fra NFR til hele sektoren. Det er imidlertid en liten tendens til at universitetenes andel går ned, mens de statlige høyskolene har økt sin andel svakt fra 2004 til 2007.

Figur 5.5 Andeler av forskningsmidler fra NFR per institusjonstype

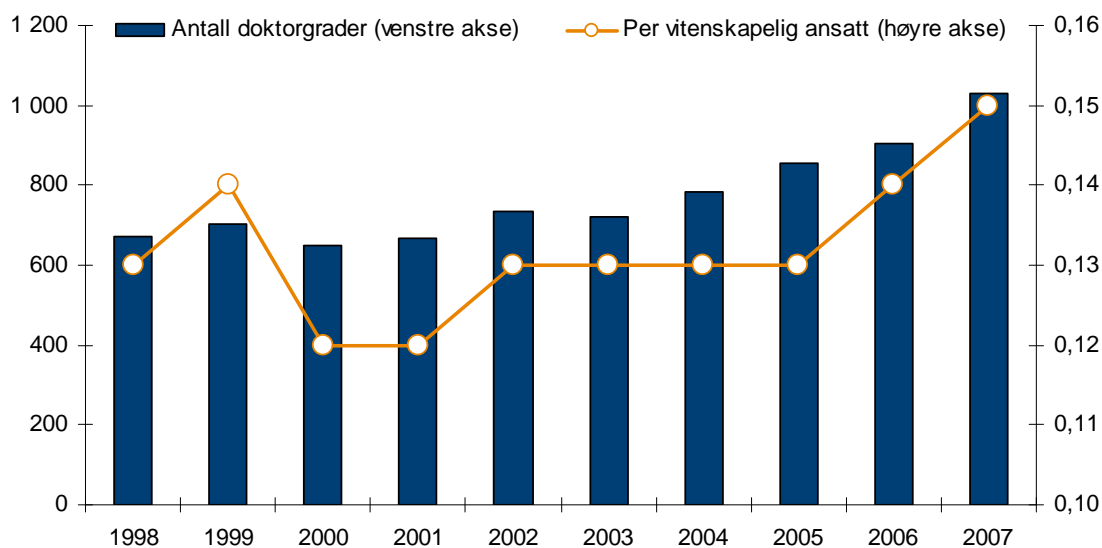


Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbeidet av Econ Pöyry

Doktorgradskandidater

Antall doktorgrader har økt markert siden 2002. Også når vi ser antallet i forhold til antall førstestillinger, er det en klar oppgang, jf. Figur 5.6. Universitetene er den viktigste leverandøren av doktorgrader: om lag 94 prosent av alle doktorgrader ble tatt ved universitetene i 2007. Samlet økte antall doktorgrader per vitenskapelig årsverk med om lag 3 prosent per år fra 2002 til 2007. For universitetene alene var oppgangen nesten 4 prosent per år. Samlet har det altså skjedd en positiv utvikling i tråd med målsettingene.

Figur 5.6 Doktorgrader. Sum alle institusjoner



Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning, bearbejdet av Econ Pöyry

Omfordeling eller åpen ramme til forskning?

I intervjuene har det fra noen hold fremkommet en viss skepsis til at det skjer en omfordeling og konkurranse mellom institusjonene om deler av forskningsmidlene. Det hevdes at de institusjonene som taper konkurransen - selv om de absolutt sett forbedrer seg - vil kunne endre sitt fokus og i mindre grad satse på forskning fremover. Videre fremheves det at det skaper uforutsigbarhet for aktørene at bevilgningene de vil få avhenger av andre aktørers resultater. Dette er signaler som må tas på alvor.

Likevel er det slik at uansett utforming av finansieringssystemet, vil det være noen som vil være klare vinnere, og andre som vil kunne fremstå som tapere, når midlene fordeles på grunnlag av resultater. Et mål er jo selvsagt at alle skal forbedre seg, men dette kan ikke skje uten noen vil sakke etter. Når en har laget nye spilleregler i form av premiering av resultater, så må man akseptere at det vil bli vinnere og tapere. Søker man å kompensere for det, risikerer man å svekke incentivene fremover.

Sterkere incentiver til samhandlingen med resten av samfunnet?

I finansieringsmodellen er det ikke økonomiske incentiver knyttet til sektorens samhandling med resten av samfunnet, enten det er gjennom publisering av populærvitenskapelige artikler eller andre aktiviteter. Det såkalt formidlingsutvalget²⁹ foreslo å innlemme andre kommunikasjonskanaler enn de som omfattes av publiseringspoengene og dessuten ulike indikatorer for samhandling med arbeidslivet. Econ Pöyry innser at det er svært krevende å finne enkle indikatorer som fanger opp samhandlingen mellom sektoren og samfunnet for øvrig. Vi slutter oss derfor til anbefalingen fra professorgruppen fra universitetet i Bergen, som i sin rapport "Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren - teoretiske vurderinger"³⁰ anbefaler at det ikke inn-

²⁹ To etterfølgende utvalg fikk også mandat til å vurdere dette. Det siste avga sin innstilling 30. juni 2006.

³⁰ Se Staahl Gabrielsen et al.

føres en ny komponent for å ivareta formidlingsoppgaver og samhandling med blant annet arbeidslivet.

Strategisk forskningsbevilgning

Som tidligere vist i denne rapporten, så har bevilgningene gitt via forskningskomponenten for universitetene, styrket sin andel av den totale bevilgningen, på bekostning av basiskomponenten. Siden forskningskomponenten ikke er ment å skulle fullfinansiere forskningsaktivitetene, må dette ha medført at en økende andel av basiskomponenten blir låst til bestemte forskningsaktiviteter, og at universitetenes økonomiske handlingsrom har blitt mindre i perioden. Tendensen har trolig blitt forsterket av at også eksterne forskningsmidler har økt i perioden, og at også disse ofte forutsetter en egenfinansiering. I intervjuene vi har foretatt, har vi mottatt synspunkter på at opptrapping av forskningsaktivitet skaper to utfordringer. For det første innebærer en opptrapping normalt at økte egenandeler ”spiser” ressurser fra annen virksomhet. Det kan i så fall svekke undervisningen. Econ Pöyry har ikke innenfor dette prosjektets ramme hatt mulighet til å analysere konsekvensene av dette. Imidlertid er det ut fra et incentivsynspunkt formålstjenelig med en egenfinansiering for å sikre at de ekstra ressursene som tilføres i form av for eksempel stipendiatstillinger gis en kritisk vurdering også av institusjonene. En fullfinansiering vil kunne svekke den samlede effektiviteten i ressursbruken. Imidlertid vil egenandelen kunne bidra til at institusjoner med god økonomi i større grad finansiere egenandelene enn institusjoner med en mer presset økonomi. For det andre er det blitt hevdet at det er en fare for at økte forskningsbevilgninger og forskningsaktivitet vil gå ut over undervisningen ved at en del av de beste lærerkreftene frikjøpes til forskning.

5.1.3 Basiskomponenten

Bevilgningen gitt over basiskomponenten utgjør som nevnt om lag 60 prosent av de samlede bevilgninger til universiteter og høyskoler. Målet er at den skal være stabil og forutsigbar. Den skal ivareta behovet for stabile rammebetingelser og legge grunnlag for langsiktig planlegging for institusjonene.

Vi mottok flere synspunkter fra intervjuobjektene på basisbevilgningen. Ikke overraskende mente en del at den burde være større for å sikre større forutsigbarhet. Andre mente at spesielle utstyrbehov burde dekkes gjennom basisbevilgningen, for eksempel bevilgninger til særlig kostbare laboratorier.

Ugjennomsiktig?

Basisbevilgningen oppfattes som ugjennomsiktig fra en del av aktørene i sektoren. Især har det blitt reist kritikk av at fordelingen av basiskomponenten i 2002 ikke er blitt dekomponert. I våre samtaler med Kunnskapsdepartementet har vi fått opplyst at det ikke er mulig å gjøre en slik dekomponering.

I forhold til kravet om gjennomsiktighet, kan det være krevende å forstå fordelingen av veksten i bevilgningene som gjøres over basiskomponenten etter 2002. Econ Pöyry har gjennomgått materiale som dokumenterer bevilgningene som gis via basiskomponenten. Disse er dokumentert i Kunnskapsdepartementets brosjyre/veiledning: ”*Orientering om forslag til stasbudsjettet for budsjettåret for universiteter og høyskoler*”. I orienteringen dekomponeres basisbevilgningen for alle institusjoner. Det betyr at all informasjon finnes i brosjyren. Imidlertid er det krevende å forstå helheten i de endringene som foretas. I basisbevilgningene foretas det en rekke endringer fra år til år knyttet til hver

enkelt institusjon, som kjøp av utstyr, endringer i bevilgninger til pensjoner og mye annet. Dessuten gjennomføres det en rekke budsjettendringer som benevnes som tekniske. Det gis normalt en grei beskrivelse av hvorfor endringen skjer i tilhørende fotnoter.

Econ Pöyry ser at det kan være noe krevende for representanter for ulike institusjoner å få en helhetlig oversikt over basisbevilgningen, særlig om hva som skjer med bevilgningene til andre institusjoner enn sin egen. Det kan være at dokumentasjonen kan endres for å gjøre det lettere tilgjengelig, men siden sektoren består av mange institusjoner og det foretas en rekke ulike endringer i basisbevilgningen fra år til år, vil det forbli krevende å forstå helheten i endringene.

Ikke uavhengig av de andre elementene i finansieringsmodellen?

Noen mener dessuten at basisbevilgningen ikke fastsettes uavhengig av de andre komponentene i finansieringsmodellen. Dette poenget ble diskutert blant annet i rapporten til Staahl Gabrielsen et al.³¹. I rapporten diskuteres en hypotese om at basisbevilgningen ble redusert som følge av økte bevilgninger gitt via undervisningskomponenten som følge av oppgangen i produksjonen av studiepoeng, som skjedde i de første årene etter innføringen av finansieringsmodellen. Forfatterne mener at dette svekker incentivene i modellen.

Econ Pöyry har foretatt en enkel regresjonsanalyse av sammenhengen mellom veksten i summen av undervisnings- og forskningsbevilgningen og basisbevilgningen perioden 2003-2007. For alle typer institusjoner ga analysene som resultat en negativ og signifikant korrelasjonskoeffisient mellom veksten i summen av undervisningskomponenten og forskningskomponenten som forklaringsvariabel og veksten i basisbevilgning som avhengig variabel.³² Dette kan tyde på at det har vært en negativ sammenheng mellom veksten i de resultatbaserte komponentene og basisbevilgningen.

Gjennomgang av datamateriale tyder imidlertid på at det især er de private høyskolene som bidrar til denne sammenhengen.³³ Vi gjennomførte derfor tilsvarende analyse uten de private høyskolene. Regresjonskoeffisienten i denne analysen ble svakt positiv, men ikke signifikant. Sett på bakgrunn av at de private høyskolene samlede bevilgninger via budsjettssystemet utgjør bare vel 3½ prosent av de samlede bevilgninger vil en sterkere vekst i basisbevilgningen for disse ikke ha omfattende betydning for resten av institusjonene.

Kan ikke få i pose og sekk

Vi er enige at basisbevilgningen og ikke minst de årlige endringene i denne må gjøres så lett forståelige som mulig. Imidlertid skal basisbevilgningen ivareta en rekke ulike budsjettmessige forhold, som mange i sektoren normalt vil være svært opptatt av håndteres. Dersom den skal bli mer transparent, må det gå på bekostning av den fleksibiliteten som dagens ordning gir. Mer gjennomsiktighet krever at endringene i basisbevilgningene fra år til år trolig må bli færre, og foregå etter visse regler. Det vil høyst

³¹ Se fotnote 18.

³² Regresjonskoeffisienten var $-0,179$ og signifikant på 95 prosents signifikansnivå.

³³ Econ Pöyry har ikke opplysninger om at det kan være spesielle forhold som tilsier ulik utvikling i de ulike elementene i finansieringssystemet for hhv private og statlige institusjoner.

sannsynlig svekke mulighetene til å ivareta forhold som en ønsker skal håndteres i budsjettet.

Vi vil imidlertid understreke at vi støtter utsagn fra en rekke utvalg og utredninger om at en ikke må bruke basisbevilgningen til å kompensere institusjoner som taper midler i konkurransen om studenter og forskningsmidler. En slik strategi undergraver i første omgang finansieringsmodellen, og på sikt kan det bidra til å svekke måloppnåelsen.

5.2 Bruken av andre virkemidler for å styrke måloppnåelsen

5.2.1 Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter

Både gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøtene har departementet muligheter til å gi sine styringssignaler. Etter reformen er fokus flyttet fra relativt detaljert styring av aktiviteten til mål og måloppnåelse.

Econ Pöyry har gjennomgått et begrenset antall tildelingsbrev og fått referert hvordan etatsstyringsmøtene foregår, men har selvsagt ikke deltatt på dem. Vårt inntrykk er at departementet og institusjonene har en positiv dialog og at fokus er rette mot mål og måloppnåelse, i første rekke målene i kvalitetsreformen.

Imidlertid er vi slått både av omfanget og detaljrikdommen i tildelingsbrevene fra departementet. Noe av dette kan synes å være overlevninger fra en svunnen tid, da ambisjonen var en sterkere detaljert styring av institusjonene.

5.2.2 Kvalitetsoppfølging

Utdanning - NOKUT

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er, som omtalt tidligere i rapporten, tillagt oppgaver for akkreditering, evaluering og godkjenning av høyere utdanning. Econ Pöyry har mottatt opplysninger som viser at departementet nøye følger opp NOKUTs evaluering av kvalitetssikringssystemene i enkeltinstitusjonene.

NOKUTs hovedaktivitet har til nå vært innrettet mot å gjennomgå institusjonenes prosesser og systemer som skal sikre kvalitet i undervisningen. Samlet innebærer dette at NOKUTs virksomhet til nå kun har sikret at institusjonene har nødvendige systemer og prosesser i sin kvalitetsoppfølging, mens det ikke er gjennomført helhetlige evalueringer av faktisk kvalitet i undervisningen som omfatter alle institusjoner. Sett på bakgrunn av at finansieringsmodellen ikke har incentiver som direkte understøtter kvalitet i undervisningen, er det lite eksternt trykk på kvalitetsarbeidet, bortsett fra at studentene normalt vil kreve kvalitet i undervisningen. Selv om institusjonene normalt vil ha nokså sterke langsiktige incentiver til å ivareta og videreutvikle kvaliteten, er det en svakhet at dette til nå ikke er sterkere ivaretatt gjennom direkte evalueringer av kvaliteten i undervisningen. Det bør således prioriteres fremover.

Forskning – NFR

NFRs fagevalueringer av forskningssystemet skal bidra til å heve kvaliteten på forskningen. NFR har foretatt en rekke fagevalueringer. Disse startet i 1996 med evaluering av realfagene. Hovedfokus har vært innrettet mot universitetene og dermed i mindre grad mot andre institusjoner.

Econ Pöyry har mottatt opplysninger om at departementet bruker evalueringene aktivt i dialogen med institusjonene, blant annet i forbindelse med etatsstyringsmøtene.

Sett på bakgrunn av prioriteringen av universitetene i fagevalueringene, synes kvalitetsarbeidet i universitetene å være hensiktsmessig ivaretatt, men Econ Pöyry har ikke hatt mandat eller kompetanse til å vurdere evalueringene. For andre institusjoner har vi ikke informasjon om hvordan kvaliteten på forskningen ivaretas. Et viktig instrument er selvsagt at alle forskningsmiljøer må konkurrere om forskningsmidler. Det vil i seg selv bidra til at institusjonene selv prioriterer nødvendig kvalitetsarbeid for å hevde seg i konkurransen. Imidlertid synes det hensiktsmessig å gjennomføre systematiske evalueringer av forskningen også i andre institusjoner enn universitetene.

5.2.3 Lov- og regelverk

Ved gjennomføring av Kvalitetsreformen fikk institusjonene større frihet til å organisere sin egen virksomhet. Styrene ble gitt utvidete fullmakter til å beslutte om den interne organiseringen. Econ Pöyry har verken hatt ressurser eller tidsrammer til å kartlegge hvordan dette er håndtert. I forhold til finansieringsmodellen er det i første rekke hvordan den tilpasses lokalt på enkeltinstitusjonene er relevant for vår utredning. Vårt inntrykk er at det er en klar variasjon mellom institusjonene i hvordan finansieringsmodellen er tilpasset til lokale forhold. Trolig er det en god del institusjoner som ikke tilpasser den på hensiktsmessig måte for å ivareta lokale behov.

5.2.4 Andre inntektskilder

Econ Pöyry har innhentet tall for andre inntektskilder som viser at de varierer en god del mellom ulike institusjonstyper. Vi har ikke detaljert oversikt over hvilke typer inntekter det er snakk om, men vi antar at disse inntektene vil både være knyttet til forskning og undervisning. Tabell 5.1 viser institusjonenes inntekter fra kilder utenom statsbudsjettet og NFR.³⁴ De eksterne inntektene utgjorde mellom 6,6 og 14,7 prosent av inntektene for de institusjonene som er dokumentert i tabellen. For de vitenskaplige høyskolene utgjorde de eksterne inntektene størst andel målt i forhold til bevilgningene over statsbudsjettet, mens de statlige høyskolene har lavest andel eksterne inntekter. Mellom 2004 og 2007 har de eksterne inntektenes andel vist en svakt tiltakende tendens.

Tabell 5.1 Eksternt finansiert virksomhet. Millioner kroner

	2004	2007
Statlige høyskoler	483,9	558,3
- prosent av bevilgningen over statsbudsjettet	(6,5)	(6,6)
Universiteter	1288,2	1530,3
- prosent av bevilgningen over statsbudsjettet	(9,7)	(10,0)
Vitenskaplige høyskoler	137,4	139,9
- prosent av bevilgningen over statsbudsjettet	(13,8)	(14,7)

Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning

³⁴ Salgs- og leieinntekter samt øvrige andre inntekter er heller ikke inkludert. Tallene baserer seg på note 1 i institusjonenes årsregnskap, og inkluderer inntekter fra statlige etater, kommunale og fylkeskommunale etater, stiftelser, organisasjoner, næringsliv/privat, EU tilskudd/tildelig fra rammeprogram for forskning, EU-tilskudd/tildeling til undervisning og annet, samt tilskudd/tildeling fra andre utland ekskl. EU.

Det materiale vi har, gir ikke grunnlag for å konkludere hvordan andre inntekstkilder påvirker tilpasningen i institusjonene, og heller ikke i hvilken grad disse inntektene bidrar til å svekke eller styrke mål- og resultatoppnåelsen som finansieringsmodellen er rettet mot. For å trekke klarere konklusjoner, må det gjennomføres mer detaljerte analyser av hvordan de eksterne inntektene påvirker institusjonenes prioriteringer og ressursbruk.

5.2.5 Studiefinansiering

Endringene i studiefinansieringen som skjedde i forbindelse med Kvalitetsreformen, gir studentene incentiver til å gjennomføre sine studieløp mer effektivt. Det betyr at institusjonene og studentene fikk incentiver til å gå i samme retning, noe som etter vårt syn var et fornuftig grep.

5.2.6 Oppsummering – betydningen av andre styringsinstrumenter

Samlet er det etter vår vurdering slik at en vurdering av det nye finansieringssystemet ikke bør sees isolert, men vurderes i sammenheng med de øvrige styringsinstrumenter i Kvalitetsreformen. Etter vårt syn har de samlede endringer lagt et godt grunnlag for å nå målene som ble trukket opp. Især er kvalitetsoppfølging av undervisning og forskning viktige elementer i forhold til å nå de opptrukne kvalitetsmålene. I en kvantitativ finansieringsmodell er det utfordrende å bygge inn kvalitetsaspekter direkte. Disse må derfor håndteres mer indirekte, gjennom tiltak som en antar ivaretar kvalitative mål, slik som aktivitetene til NOKUT og NFR er ment å virke.

5.3 Datakvalitet

NSD sin Database for statistikk i høyere utdanning inneholder store mengder data, og tilbyr stor fleksibilitet i muligheten for datauttak, både i form av standardrapporter og egendefinerte rapporter. Dette kan være en fordel for de som har inngående kjennskap til dataene, men samtidig en stor utfordring for brukere som ikke har tilstrekkelig kunnskap til å ta stilling til alle valgmulighetene databasen tilbyr. Fleksibiliteten bidrar dermed, paradoksalt nok, til å minske dataenes tilgjengelighet. Det er også generelt et problem at det ikke alltid er entydig definert hva som er definisjonene på styringsdata, slik at for eksempel data til etatstyringsmøter blir laget som spesialuttrekk som er vanskelige å gjenskape for institusjonene. Det gjenstår videre en del arbeid før dokumentasjonen av dataene i databasen er fullstendig og entydig.

Kvaliteten på dataene i databasen har også forbedringspotensial. Det er en utfordring at man bør ha god kjennskap til sektoren, og gjerne også enkeltinstitusjonene, for å avdekke tekniske forklaringer på avvik og utviklingstrekk. Det er imidlertid positivt at kvaliteten på dataene som inngår i finansieringsmodellen har bedret seg de seneste årene. Econ Pöyry vil anbefale at arbeidet med heving av datakvaliteten fortsetter, samt at det ryddes i definisjoner og at valgmulighetene i forhold til datauttrekk reduseres. Det bør også vurderes om økonomidata kan fremstilles mer helhetlig og oversiktlig.

Litteratur

- Gabrielsen, T. S., O. Kaarebøe, K.E. Lommerud, A.E. Risa og S. Vagstad (2007): *Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2005): *Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler*. FOR 2005-09-08 nr. 1040.
- Kunnskapsdepartementet (2006): *Orientering om forslag til statsbudsjettet for universiteter og høyskoler. For årene 2002-2008*.
- NIFU STEP (2004): ”En gjennomgang av Forskningsrådets fagevalueringer”. Arbeidsnotat 7/2004.
- NOKUT (2003): *Kriterier for evaluering av universiteters og høyskolars kvalitets-sikringsystemer for utdanningsvirksomheten*.
- NOKUT (2006): *Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning*.
- NOU (2003): *Behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten*. NOU 2003:1, Helse- og sosialdepartementet.
- NOU (2008): *Sett under ett*. NOU 2008:3, Kunnskapsdepartementet.
- St. meld. nr. 27 (2001): *Gjer din plikt – Krev din rett*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 7 (2007): *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- St.prp. nr. 1: *Programkategori 07.60 Høgre utdanning. For budsjettårene 2002-2008*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdannings- og forskningsdepartementet: *Tildelingsbrev ulike institusjoner*.