

Ekspertgruppe for gjennomgang av finansiering av universiteter og høyskoler

Mandat fastsatt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014

1. Bakgrunn

Universiteter og høyskoler har et omfattende samfunnsmandat knyttet til forskning, utdanning og formidling, og mange er viktige bidragsytere i sin region. Det har i en tiårsperiode vært en vesentlig vekst i omfang av forskning ved institusjonene, med flere doktorgrader og mer publisering, og produktiviteten har økt betydelig.

Samtidig peker evalueringer og forskning på at universitets- og høyskolesektoren er preget av mange små og fragmenterte fagmiljøer, at institusjonene blir likere og at Norge i mindre grad enn sine naboland bidrar til gjennombruddsforskning. NOKUT og SSB har i flere rapporter påvist betydelige utfordringer knyttet til utdanningskvalitet, gjennomstrømning og frafall.

Finansiering er et avgjørende virkemiddel i utviklingen av høyere utdanning og forskning. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 18 (2012-13) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* var det enighet i Stortinget om at det bør foretas en gjennomgang av finansieringen av universiteter og høyskoler. I Regjeringens Sundvolden-plattform omtales også en slik gjennomgang.

På denne bakgrunn nedsetter Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe for å gjennomgå modellen for finansiering av universiteter og høyskoler, og fremme forslag til hvordan denne kan forbedres. Med *modellen for finansiering* menes i denne sammenheng alle statlige finansieringskanaler for universiteter og høyskoler, både den direkte grunnbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet (inkludert finansieringssystemet for universiteter og høyskoler med resultatbaserte mekanismer), og nasjonale konkurransearenaer.

Regjeringen vil høsten 2014 legge frem en langtidsplan for forskning, og våren 2015 legge frem en stortingsmelding om struktur i høyere utdanning. Det er og nedsatt en produktivitetskommisjon som skal levere innstilling i 2015. Gjennomgangen vil derfor inngå i en større sammenheng.

2. Mål for arbeidet

Hovedhensikten med gjennomgangen er å utvikle finansielle virkemidler som på en bedre måte enn dagens modell vil understøtte god måloppnåelse for universiteter og høyskoler, samlet og enkeltvis.

Til grunn for arbeidet ligger formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven § 1-1, som setter rammer for virksomheten ved universiteter og høyskoler. Den vektlegger

høy internasjonal kvalitet i utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt formidling av kunnskap.

Regjeringen ønsker finansiering som stimulerer til utvikling av kvaliteten i høyere utdanning og forskning. Dette omfatter:

- å bidra til utdanninger hvor kompetansen ved fullført grad holder høyt internasjonalt nivå, slik at arbeidslivet i hele landet får tilgang på godt kvalifiserte kandidater.
- å bidra til å øke gjennomstrømning og øke utdanningskvaliteten, for blant annet å redusere frafall i utdanningsløpene.
- å støtte opp om og stimulere til utvikling av kvaliteten i bredden av forskningen, samtidig som noen fagmiljøer blir verdensledende.
- å bidra til at institusjonene både vektlegger utvikling av kvalitet i utdanning og kvalitet i forskning.
- å stimulere til økt formidling og kunnskapsoverføring knyttet til regional og nasjonal verdiskaping.
- å stimulere til innovasjon og gjennombruddsforskning.
- å gi et sterkt insentiv for å konkurrere om forskningsbevilgninger på europeiske arenaer.
- å styrke internasjonalt samarbeid og samhandling innen utdanning og forskning.
- å vurdere institusjonenes insentiver til å utvide og utvikle studietilbud med relevans for arbeidslivet, og som bidrar til å dekke samfunnets behov.

Regjeringen har som mål at en modell for finansiering skal:

- bidra til en mangfoldig sektor med klar arbeidsdeling og institusjoner med tydelig faglig profil.
- bidra til kostnadseffektiv ressursbruk.
- bidra til godt samspill mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet, samt samarbeidspartnere i helse- og instituttsektoren.
- utformes slik at det gir tilstrekkelig stabile og forutsigbare økonomiske rammer for institusjonene.

Samlet er dette et komplekst mål bilde, og det er viktig at ekspertgruppen avdekker målkonflikter der finansiering kan trekke i en annen retning enn andre virkemidler.

3. Oppgaver og avgrensning

Ekspertgruppen skal komme med en vurdering av hvordan dagens finansiering påvirker institusjonenes prioriteringer og sektorens samlede resultater knyttet til fastsatte mål og formål. Utredningen skal identifisere svake og sterke sider ved den modell for finansiering vi har i Norge i dag, og analysen bør trekke inn erfaringer med ulike finansieringsmodeller i sammenlignbare land.

Gruppen skal deretter komme med konkrete anbefalinger om hvordan universiteter og statlige og private høyskoler bør finansieres i framtiden. Det omfatter en vurdering av

bevilgninger over statsbudsjettet (direkte grunnbevilgning og det som i dag er konkurransebasert finansiering gjennom Norges forskningsråd), og hvordan ekstern finansiering fra EU kan stimuleres.

Regjeringen legger til grunn at modellen for finansiering av universiteter og høyskoler skal gi institusjonene strategisk handlingsrom, samtidig som institusjonene stimuleres til kontinuerlig forbedring og ansvarliggjøres for sine resultater i forhold til nasjonalt fastsatte mål. Finansieringsmodellen skal inneholde både resultatbaserte og konkurransebaserte finansieringsmekanismer.

- Gruppen bes om å vurdere balansen mellom direkte grunnbevilgning (samlet rammebevilgning fra Kunnskapsdepartementets kap 260) og konkurranseutsatte tildelinger, samt balansen mellom resultatbaserte og ikke-resultatbaserte elementer innenfor grunnbevilgningen.

Institusjonenes samfunnsoppdrag omfatter kjerneoppgavene utdanning, forskning og formidling, og i tillegg en rekke ulike oppgaver regionalt og nasjonalt. Dagens finansiering knytter finansielle insentiver til enkelte deler av samfunnsoppdraget.

- Gruppen bes om å vurdere hvilke deler av institusjonenes virksomhet det er hensiktsmessig å knytte finansielle insentiver til, og hvorvidt dette skal være regelstyrte, konkurranseutsatte eller strategiske bevilgninger.
- Gruppen skal videre komme med forslag til hvilke indikatorer som bør benyttes i tilknytning til insentiver.

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er nå i hovedsak likt for alle institusjonene, med de samme insentivene og indikatorene.

- Gruppen bes om å vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre et felles system, eller i større grad differensiere mellom institusjoner.

Ekspertgruppen skal ta hensyn til følgende

- Arbeidet skal legge til grunn universitets- og høyskoleloven og medfølgende forskrifter, samt økonomiske fullmakter i henhold til statsbudsjettet (jf. Prop 1 S og tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet). Det innebærer blant annet videreføring av dagens organisasjonsform og tilknytning til staten, nettobudsjetteringsfullmakten, og gratisprinsippet i høyere utdanning for de statlige institusjonene.
- I gruppens vurderinger skal det tas hensyn til at finansielle virkemidler er ett av flere styringsverktøy for å nå målene som er satt for sektoren. Dersom gruppen foreslår finansielle virkemidler som krever endringer i andre styringsvirkemidler, så må dette fremkomme.
- Ekspertgruppen skal utarbeide ett eller flere forslag til konkret modell for finansiering av universiteter og høyskoler.
- Vurderinger og anbefalinger må ta utgangspunkt i at en modell for finansiering skal kunne ligge fast i 10-15 år.
- Forslagene skal kunne håndteres innenfor uendrede budsjetttrammer, og må ikke i seg selv kreve bevilgningsendringer.

- Forslagene til modell må være praktiserbare for Kunnskapsdepartementet i styringen av sektoren og være godt forståelige for institusjonene. I forslagene som legges frem må ekspertgruppen legge til grunn at modellen for finansiering skal fremme effektiv forvaltning.
- Ekspertgruppen bør se hen til pågående utredninger og utvalgsarbeid som grenser til gruppens arbeid.
- Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene må utredes, jf. Utredningsinstruksen.

4. Kunnskapsgrunnlag

Ekspertgruppen forventes å fremskaffe god oversikt over de ulike finansieringsstrømmene for forskning og høyere utdanning, samt hvilke effekter og resultater dagens modell for finansiering har bidratt til de siste årene.

Det forutsettes at ekspertgruppen gjør bruk av tilgjengelig statistikk, utredninger, evalueringer, forskning og annet eksisterende kunnskapsgrunnlag som er relevant for arbeidet, herav relevante analyser og anbefalinger fra andre utvalg og grupper nedsatt av regjeringen. Gruppen skal basere seg på internasjonal litteratur og se finansieringen av norsk Uh-sektor i et internasjonalt komparativt perspektiv.

Kunnskapsdepartementet har lyst ut et eksternt oppdrag som skal gjennomgå universiteter og høyskolars kostnader fordelt på ulike deler av virksomheten. Resultater fra oppdraget vil inngå i grunnlaget for ekspertgruppens arbeid.

5. Tidsramme og arbeidsform

Ekspertgruppen skal levere sin rapport innen årsskiftet 2014/2015.

Kunnskapsdepartementet vil stille med sekretariat for gruppen, der også Finansdepartementet er representert. Det legges opp til god kontakt med departementene slik at ekspertgruppen kan få tilgang til informasjon om det utviklingsarbeidet som foregår i forbindelse med stortingsmelding om struktur i høyere utdanning, langtidsplan for forskning og produktivitetskommisjonen.

Ekspertgruppen skal ha en arbeidsmåte som inviterer til dialog og diskusjon med sektoren.