

5 Finansiering av høyere utdanning og forskning

Hovedtrekkene i dagens finansieringssystem skal videreføres, men med endringer i flere av resultatindikatorerne. Over tid skal den resultatbaserte andelen av finansieringen øke.

5.1 Finansiering for økt kvalitet

Finansiering er et sterkt styringsvirkemiddel som skal gjøre universiteter og høyskoler i stand til å nå fastsatte mål. Regjeringen har i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024* varslet at bevilgningene til forskning og høyere utdanning skal trappes opp. Regjeringen vil blant annet øke bevilgningene til forskningsinfrastruktur, rekrutteringsstillinger og stimuleringsmidler for god deltakelse i Horisont 2020. I budsjettet for 2015 økte bevilgningene til forskning og høyere utdanning med blant annet 100 millioner kroner til en satsing på verdensledende fagmiljøer, 100 millioner kroner til forskningsinfrastruktur, 115 millioner kroner for å stimulere til økt norsk deltakelse i Horisont 2020 og 60 millioner kroner til fri prosjektstøtte. De to siste årene er det i tillegg finansiert nær 300 nye stipendiatstillinger. Grunnbevilgningen til universiteter og høyskoler er i 2015 om lag 31 milliarder kroner. Realveksten i grunnbevilgningen så langt i denne regjeringssperioden er på 5,4 prosent.

I tråd med Sundvoldenerklæringen vil regjeringen satse målrettet på forskning og utdanning for å videreutvikle kunnskapssamfunnet. Det er mange gode fagmiljøer ved universiteter og høyskoler, men potensialet for kvalitetsøkning er fortsatt stort. Den samlede finansieringen skal gi høyere kvalitet og produktivitet i det faglige arbeidet og godt samarbeid mellom samfunns- og arbeidsliv og universiteter og høyskoler. Den skal gi rom for at institusjonene kan prioritere viktige områder og utvikle en sterkere kultur for kvalitet og kontinuerlig forbedring.

Dagens finansieringssystem for universiteter og høyskoler ble innført i 2002, som ett av flere virkemidler for å støtte opp under hovedmålene i Kvalitetsreformen. I det nye systemet skulle kvalitetsarbeidet på institusjonen understøttes ved at oppnådde resultater fikk direkte betydning for tildeling av ressurser. Gjennom en delvis resultatbasert finansiering ble det lagt til rette for at institusjonene skulle prioritere utdannings- og forskningskvalitet høyere.

Etter 2002 har det vært flere evalueringer og utredninger av finansieringssystemet og enkelt-elementer i det. Selv om disse har pekt på svakheter, har ikke evalueringene, utredningene eller innspillene fra sektoren tatt til orde for store endringer. Med unntak av noen mindre justeringer underveis har derfor systemet vært stabilt. Dette er i seg selv en verdi i en sektor som er avhengig av forutsigbarhet.

Insentiver fungerer best når de er få, tydelige og spisset inn mot institusjonenes kjerneoppgaver. Det er derfor viktig at systemet er enkelt og oversiktlig og vektlegger måloppnåelse på noen viktige områder. Mange av institusjonenes oppgaver kan ikke stimuleres direkte med egne indikatorer, blant annet fordi bidragene er vanskelige å måle. Kompleksiteten i oppgavene må derfor ivaretas gjennom god strategisk og faglig ledelse på institusjonene.

Det er også klart at effekten blir størst for de insentivene som sammenfaller med de ansattes egne normer og motiver for faglig virksomhet, som for eksempel gleden ved å gjøre en viktig jobb eller ønsket om anerkjennelse fra kolleger. Dette må det tas hensyn til når styrken på insentivene vurderes og i ledelsesarbeidet på alle nivåene på institusjonene. Figur 5.1 viser dagens finansiering av institusjonene. Prosentandelene i figuren er gjennomsnittstørrelser. Størrelsen på de enkelte delene varierer mellom institusjonene.

| Grunnbevilgning (77 %) | | Ekstern finansiering (23 %) |
|---|--|--|
| Basisdel (70 % av grunnbevilgningen) | Resultatbasert del (30 % av grunnbevilgningen) | <ul style="list-style-type: none"> – Norges forskningsråd – EU – Næringslivet – Kommunesektoren – Andre inntekter |
| | <ul style="list-style-type: none"> – Studiepoeng (åpen ramme) – Utvekslingsstudenter (åpen ramme) – Publikasjonspoeng – Doktorgradskandidater og kandidater fra KU-programmet – Finansiering fra EU – Finansiering fra Norges Forskningsråd og regionale forskingsfond | |

Figur 5.1 Dagens finansiering av universiteter og høyskoler

Kilde: Kunnskapsdepartementet

5.2 Forslaget fra ekspertgruppen for finansiering av universiteter og høyskoler

I april 2014 oppnevnte Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe for å gjennomgå finansieringen av universiteter og høyskoler og foreslå forbedringer. Gruppen leverte rapporten *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansierings-system for universiteter og høyskoler* i januar 2015. I rapporten foreslår gruppen å videreføre hovedtrekkene i dagens finansieringsmodell, men de anbefaler endringer i flere av resultatindikatorerne.

På utdanningssiden foreslår ekspertgruppen blant annet en reduksjon i antall utdanningskategorier, fra seks til fire. De foreslår en ny kandidatindikator for ferdig utdannede bachelor-, master- og doktorgradskandidater, samt et insentiv i Lånekassen for raskere gjennomføring av grader. Mobilitetsindikatoren for studenter foreslås styrket.

På forskningssiden foreslår ekspertgruppen en endring i indikatoren for inntekter fra EU til å gjelde alle EU-prosjekter og med dobbel uttelling for inntekter fra European Research Council (ERC). Gruppen foreslår å øke vektningen for vitenskapelige publikasjoner på nivå to og å premiere samforfatterskap høyere. I tillegg ønsker gruppen en prøveordning med ekstra belønning av vitenskapelige publikasjoner i særlig anerkjente kanaler. Gruppen foreslår videre å fjerne indikatoren for inntekter fra Forskningsrådet og

innføre en ny indikator for å stimulere til ansattmobilitet blant yngre forskere.

Ekspertgruppen anbefaler også innføring av flerårige avtaler mellom Kunnskapsdepartementet og den enkelte institusjon. Forslaget innebærer at fem prosent av grunnbevilgningen skal knyttes til avtalene, og at disse skal gi rom for utvikling av profil og kvalitet i utdanning og forskning og styrket samspill med omverdenen.

Ekspertgruppen foreslår videre å styrke finansieringen av programmer i Forskningsrådet som har kvalitet som eneste tildelingskriterium og koble eksellens i utdanning og forskning tettere sammen. I tillegg til justeringer i studiefinansieringen mener ekspertgruppen at kvaliteten i utdanning kan stimuleres ved å etablere flere sentre for fremragende utdanning og en åpen konkurranse for tildeling av midler til studieplasser. Gruppen foreslår også å styrke SkatteFunn-ordningen for å forsterke insentivene til samarbeid med næringslivet.

Ekspertgruppen foreslår åpen budsjettamme for alle insentivene, med unntak av publiseringsinsentivet.

Etter at ekspertgruppen la fram sitt forslag, har Kunnskapsdepartementet gjennomført en høringskonferanse og mottatt skriftlige innspill fra om lag 90 høringsinstanser. Blant høringsinstansene er det stor støtte for å videreføre hovedelementene i systemet. Mange påpeker at det er viktig med et enkelt og oversiktlig system med få indikatorer.

Det er også støtte for å videreføre studiepoengsproduksjon som sentral indikator, innføre en

kandidatindikator og ha insentiver som styrker utveksling og mobilitet av studenter og ansatte. Likeledes slutter de fleste av de som har uttalt seg, opp om etableringen av et tilleggsinsentiv i studiefinansieringen for fullførte grader. Forslaget om konkurranseutsetting av studieplasser har derimot lite støtte blant høringsinstansene.

Ekspertgruppens forslag om å endre indikatoren for inntekter fra EU til å gjelde alle EU-prosjekter har stor støtte, mens synspunktene på forslaget om å gi dobbel uttelling for inntekter fra ERC er mer delte.

Universiteter og høyskoler har ulike synspunkter på hva som bør skje med basiskomponenten. De gamle universitetene, de fleste vitenskapelige høyskolene og enkelte høyskoler støtter ekspertgruppens forslag om å videreføre dagens basis. Universitetene i Agder, Nordland og Stavanger og et flertall av de private og statlige høyskolene ønsker en eller annen form for dekomponering.

Også når det gjelder ekspertgruppens forslag til endringer i publiseringsindikatoren, er høringsvarene delte. Om lag halvparten av høringsinstansene er positive til forslaget om en prøveordning med en sentral pott for premiering av publisering i særlig anerkjente tidsskrift. De fleste høringsinstansene synes gruppens forslag om å stimulere til sampublisering er for komplisert.

Forslaget om utviklingsavtaler får støtte fra om lag halvparten av universitetene og høyskolene. Mange av institusjonene som er positive, påpeker likevel at utviklingsavtalene kan føre til økt byråkratisering, og at avtaler må ses i sammenheng med andre styringsvirkemidler. Høringsinstansene mener at forslaget bør utredes nærmere før det eventuelt tas i bruk.

5.3 Hovedprinsipper i et endret finansieringssystem

Etter at finansieringssystemet ble innført i 2002, har det har vært vekst i antall kandidater og studiepoeng. Norske forskere publiserer mer, og antall doktorgradskandidater er doblet. Ekspertgruppen konkluderer med at finansieringssystemet har bidratt til økt produktivitet uten at det har gått på bekostning av kvaliteten. Med bakgrunn i de gode resultatene og ekspertgruppens analyser, mener regjeringen at norsk høyere utdanning og forskning er best tjent med at hovedtrekkene i finansieringssystemet videreføres.

Finansieringssystemet skal fortsatt være et nasjonalt system med rammebevilgninger til insti-

tusjonene. Det skal ikke fordele midler til fagområder eller individer. Dette prinsippet er viktig for å videreføre og styrke institusjonenes rolle som strategiske aktører og for å ivareta styrenes myndighet og ansvar. Rammebevilgningen skal som tidligere bestå av en basisdel og en resultatbasert del. Til den resultatbaserte delen skal det være knyttet enkle og tydelige insentiver som bidrar til gode resultater på utvalgte områder.

Regjeringen vil videreutvikle finansieringssystemet med sikte på å øke den resultatbaserte andelen over tid. I tillegg skal konkurransearenaer for forskning og utdanning bidra til høy kvalitet og eksellens i forskning og utdanning, samt bidra til å kanalisere nok ressurser til forskning på de store samfunnsutfordringene. For utdanning er det etablert én konkurransearena, og nye må vurderes. Dette vil bli fulgt opp i den varslede stortingsmeldingen om utdanningskvalitet.

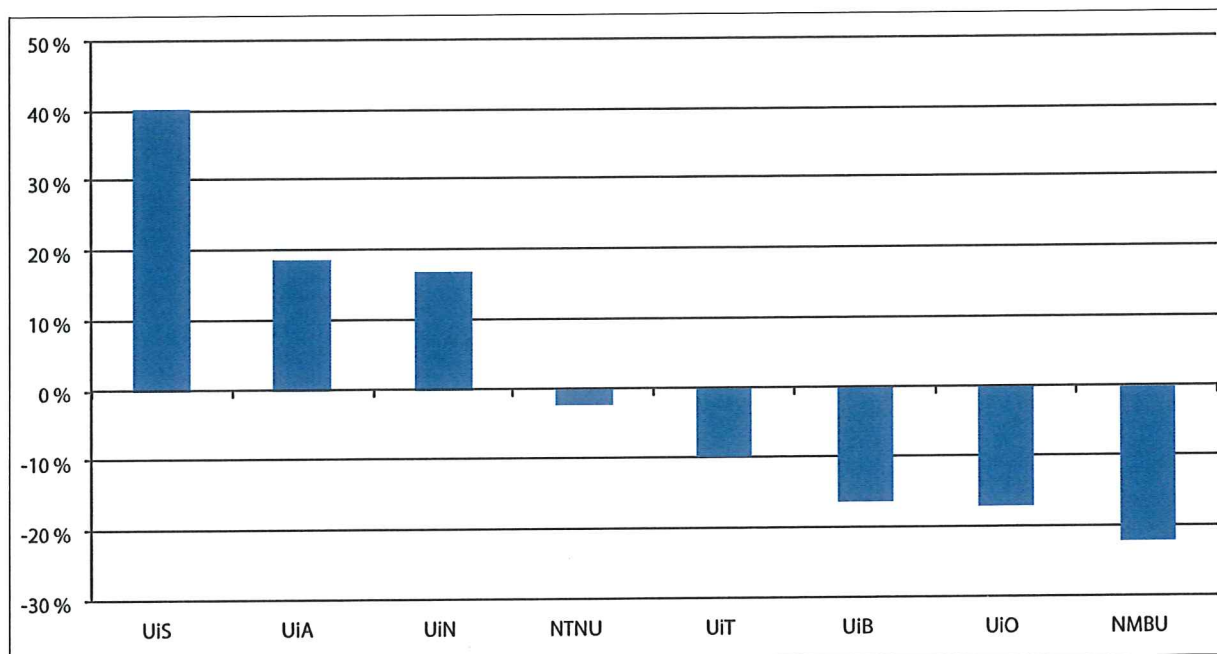
Forslaget om innføring av utviklingsavtaler mellom Kunnskapsdepartementet og den enkelte institusjon skal vurderes videre før departementet tar sin endelige beslutning.

5.3.1 Basiskomponenten

Den største delen i dagens finansieringssystem er basiskomponenten. Den skal sikre stabilitet og langsiktighet. Størrelsen på basiskomponenten til den enkelte institusjon er avhengig av mange forhold, for eksempel den faglige profilen og oppgavene institusjonen har ansvar for.

Ved etablering av finansieringssystemet i 2002 var basiskomponenten det som gjensto etter at den resultatbaserte delen var beregnet og trukket fra rammen. Basiskomponenten utgjorde i 2002 i gjennomsnitt 60 prosent av institusjonenes ramme. Størrelsen varierte fra institusjon til institusjon, avhengig av uttelling på resultatindikatorer og hvor mange rekrutteringsstillinger institusjonene hadde. I 2010 ble midlene til rekrutteringsstillinger lagt inn i basiskomponenten, og den økte fra gjennomsnittlig 60 prosent til 70 prosent. Basiskomponenten består av midler til profil og bredde i fagtilbud, husleiemidler, drift- og vedlikehold av bygningsmasse, distriktpolitiske hensyn, museum, særskilte og nasjonale oppgaver, øremerkede midler til blant annet rekrutteringsstillinger m.m.

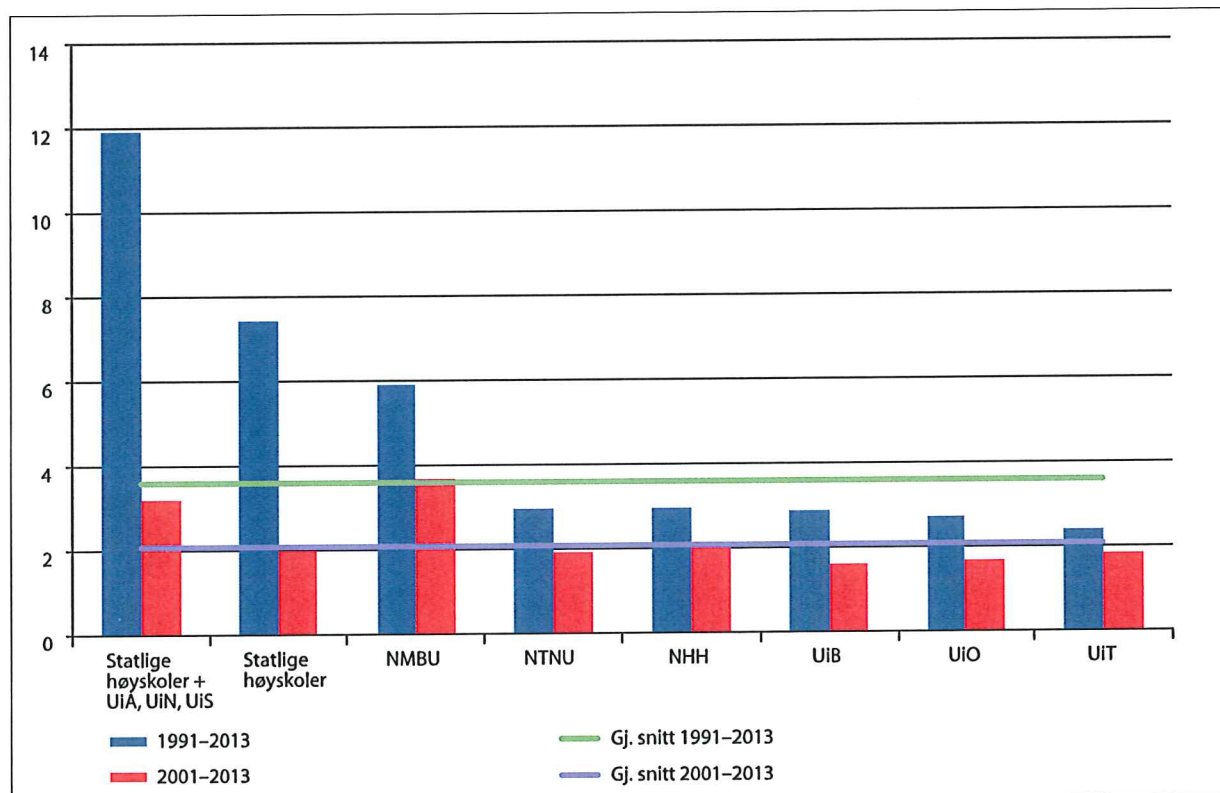
Ekspertgruppen anbefaler at basiskomponenten i dagens modell videreføres. Dette er en anbefaling som departementet støtter, til tross for at flere institusjoner i høringsrunden foreslår å bygge opp en ny basis basert på en kartlegging av dagens aktiviteter og kostnadsberegninger av



Figur 5.2 Universitetenes prosentvise endring i relativ andel av grunnbevilgningen til universitets- og høyskolesektoren 1996–2014

Bevilgning til Arkeologisk museum er utelatt fra bevilgningen til Universitetet i Stavanger.

Kilde: Kunnskapsdepartementet



Figur 5.3 Størrelsen på FoU-utgiftene i løpende priser finansiert over grunnbevilgningen i 2013 sammenlignet med henholdsvis 1991 og 2001

Universitetene i Agder, Nordland og Stavanger er medregnet i kategorien «Statlige høyskoler» fram til institusjonene ble universiteter.
Kilde: NIFU/FoU-statistikken

disse. I likhet med ekspertgruppen mener regjeringen at en formelbasert oppbygging av basiskomponenten, med nasjonale satser for ulike aktiviteter, ikke vil være en egnet måte å finansiere sektoren på. Nasjonale satser vil måtte bli gjennomsnittsberegninger og vil derfor ikke treffe en mangfoldig sektor med et bredt spekter av fagområder og aktiviteter.

Hovedbegrunnelsen for ikke å bygge opp en ny basiskomponent er likevel at departementet ikke vil svekke institusjonsledelsenes ansvar og muligheter for å drive ledelse. En ny basis bygget opp av aktiviteter med nasjonale satser vil virke førende på institusjonenes interne budsjettfordeling og dermed innsnevre styrenes muligheter for utvikling av institusjonene. Videre vil ikke omfordeling i basiskomponenten bidra til å realisere ambisjonene om å utvikle flere verdensledende miljøer. Samtidig er det viktig at finansieringen og forventningene til resultater er konsistente. Noen institusjoner har tyngre finansiering over statsbudsjettet enn andre. Det innebærer imidlertid ikke at forventningene til å bruke ressursene effektivt er forskjellige mellom et stort universitet og en liten høyskole.

Institusjonene skal benytte hele grunnbevilgningen for å oppnå sektorens mål. Utviklingen i grunnbevilgningen de to siste tiårene viser at det er relativt store forskjeller mellom institusjonene. Bevilgningsutviklingen ved universiteter og høyskoler i perioden 1996–2014 viser at andelen av grunnbevilgningen til universitetene i Agder, Nordland og Stavanger har økt, mens de andre universitetenes andel har gått noe ned, jf. figur 5.2.

Hvis vi ser på den delen av grunnbevilgningen som brukes på FoU, er bildet det samme. Figur 5.3 viser at FoU-utgiftene har vokst langt mer ved de statlige høyskolene og universitetene i Agder, Nordland og Stavanger, enn ved de gamle universitetene. FoU-utgiftene finansiert over grunnbevilgningen har vokst med 82 prosent siden 2007 ved universitetene i Agder og Stavanger. I UH-sektoren som helhet har FoU-utgiftene vokst med 38 prosent.

Politiske prioriteringer i fremtiden kan medføre flere justeringer i basiskomponenten. Finansieringssystemet må sikre at de som utnytter sine ressurser best, belønnes for det.

5.3.2 Utviklings-, kvalitets- og profilavtale

Universiteter og høyskoler bidrar med kunnskap på mange områder som er viktige for samfunnet. På flere av disse områdene kan ikke god måloppnåelse stimuleres gjennom indikatorer. Ekspertgruppen foreslår derfor å innføre en flerårig

utviklings-, kvalitets- og profilavtale mellom departementet og hver enkelt institusjon.

Kunnskapsdepartementet mener at slike avtaler kan være et godt grep for at universiteter og høyskoler utvikler tydeligere institusjonsprofiler og bidrar til mer oppmerksomhet om kvalitetsheving, utvikling av toppmiljøer og ikke minst det komplekse samarbeidet utdannings- og forskningsinstitusjoner har med samfunns- og næringsliv. For at avtalene skal bli et godt verktøy, må de ikke svekke institusjonenes faglige autonomi eller trekke ressurser fra det faglige arbeidet og over til det administrative. Beslutningen om Kunnskapsdepartementet skal gå videre med avtaler vil bli presentert i statsbudsjettet for 2016. Utforming av utviklingsavtaler vil måtte skje i dialog med institusjonene, og innføringstidspunktet må tilpasses øvrige prosesser i sektoren.

5.3.3 Insentiver for kvalitet i den resultatbaserte komponenten

I tråd med anbefalingen fra ekspertgruppen vil regjeringen videreføre et system som er enkelt og oversiktlig. Departementets vurdering er at det er et særlig behov for at institusjonene styrker arbeidet med utdanningskvalitet, at utdanningen og forskningen blir mer internasjonal, at mer av forskningen holder internasjonal toppkvalitet, og at institusjonenes bidrag til samfunnsmessig innovasjon og verdiskaping øker. Insentivene må understøtte en god utvikling på disse områdene. Departementet vil arbeide videre med følgende resultatindikatorer: studiepoeng, kandidater på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, internasjonal utveksling av studenter og mobilitet av yngre forskere, inntekter fra EU og Forskningsrådet, publiseringspoeng og bidrags- og oppdragsinntekter. Et endelig sett med indikatorer presenteres i forslag til statsbudsjett for 2016. Regjeringen vil se indikatorene samlet og gjennomføre simuleringer på hvordan endringene slår ut for sektoren, før den tar beslutning om hvilke elementer som skal inngå i finansieringssystemet. Nedenfor presenteres foreløpige vurderinger knyttet til de nevnte indikatorene.

Insentiv for gjennomføring

En viktig grunn for å innføre et delvis resultatbasert finansieringssystem var at institusjonene skulle prioritere utdanningskvalitet høyere. Det har vært en vekst i avlagte studiepoeng, men fortsatt gjennomfører godt under halvparten av studentene på normert tid. Frafall er et stort tap for den

enkelte student og for samfunnet. Kunnskapsdepartementet vil stimulere institusjonene til å arbeide med økt utdanningskvalitet, slik at flere av studentene fullfører en grad. En kandidatindikator kan være aktuelt å innføre i tillegg til dagens insentiv for avlagte studiepoeng. Styrken i det nåværende insentivet for studiepoeng og et eventuelt kandidatinsentiv må i så fall vurderes samlet.

I dagens finansieringssystem er avlagte doktorgrader en av indikatorene som måler resultater på forskningssiden. Ekspertgruppen anbefaler at avlagte doktorgrader inngår som del av utdanningsinsentivene i det nye systemet. Det har vært en sterkt vekst i antall doktorgradsstudenter, og gjennomstrømmingen er fortsatt svak. Kunnskapsdepartementet vil vurdere forslaget.

Insentiv for internasjonalisering

Selv om inntektene fra EU har økt de siste ti årene, er de lavere enn i de andre nordiske landene. Regjeringens høye ambisjoner for norsk deltakelse i EUs forskningsprogram Horisont 2020 og Erasmus+ gjør det aktuelt å vurdere endringer for å styrke insentivet som stimulerer institusjonene til å konkurrere om midler fra EU.

Endringer i insentivet for inn- og utreisende studenter samt et nytt insentiv for å stimulere til mobilitet blant yngre forskere vil bli vurdert. Målet er å stimulere til internasjonalisering av utdanning og forskning for å øke kvaliteten.

Insentiv for publisering

Norske forskere publiserer langt mer i dag enn da finansieringssystemet ble innført. Det er likevel fortsatt rom for forbedring, særlig knyttet til kvaliteten i publikasjonene.¹ Departementet vil legge særskilt vekt på at en indikator skal bidra til nasjonalt og internasjonalt forskningssamarbeid. Den endelige utformingen av indikatoren vil skje i samarbeid med det nasjonale publiseringsutvalget.

Insentiv for inntekter fra Forskningsrådet

Nasjonal konkurranse om midler i Forskningsrådet virker stimulerende både på institusjonenes

kvalitetsarbeid og på kapasiteten til å løse store samfunnsutfordringer. Suksess i Forskningsrådet kan også være et springbrett til suksess internasjonalt, noe tildelingene fra EU viser. Ekspertgruppen har imidlertid anbefalt at dagens indikator for inntekter fra Forskningsrådet avvikes. Departementet vil derfor vurdere om det fortsatt skal være et slikt insentiv i finansieringssystemet.

Insentiv for økt samarbeid med samfunns- og næringsliv

For å fylle sin samfunnsrolle skal universiteter og høyskoler inngå i et tett samspill med samfunns- og næringsliv. Samspillet er avgjørende for innovasjon og verdiskaping og dermed for å møte store samfunnsutfordringer. Departementet ønsker å stimulere til at institusjonene utvikler samfunnsrollen og vil derfor vurdere en indikator for eksterne oppdrags- og bidragsinntekter.

5.4 Tiltak

Regjeringen vil

- videreføre hovedtrekkene i dagens finansieringssystem med en forholdsvis stor basiskomponent og en resultatbasert del
- øke den resultatbaserte andelen av rammebevilgningen over tid
- vurdere følgende insentiver på utvalgte områder: studiepoeng, kandidater på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, publiseringspoeng, inntekter fra EU, inntekter fra Norges forskningsråd, bidrags- og oppdragsinntekter, internasjonal utveksling av studenter og mobilitet blant yngre forskere
- vurdere videre forslaget om utviklings-, kvalitets- og profilavtaler i dialog med universiteter og høyskoler
- komme tilbake med endringer i finansieringssystemet i forslag til statsbudsjett for 2016. Størrelsen på den resultatbaserte andelen, hvilke indikatorer som skal inngå, innretningen og styrkeforholdet mellom disse, samt spørsmålet om åpen eller lukket ramme, må vurderes samlet.

¹ Nordforsk 2012 og Norges Forskningsråd 2014.