Totale kostnader som basis for ekstern finansiering i UH-sektoren

Utarbeidet av arbeidsgruppe nedsatt av Universitets- og høyskolerådet og Norges forskningsråd.[1]

24. august 2011

1. Innledning

I 2007 sendte Kunnskapsdepartementet (KD) et rundskriv til universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) der det fremgikk at all eksternt finansiert aktivitet skal organiseres i prosjekter med egne avtaler, periodiserte budsjett og regnskap.[2] Videre ble det understreket at budsjett og regnskap skal vise alle direkte og indirekte kostnader, samt at oppdragsgiver skal dekke alle direkte og indirekte kostnader i oppdragsfinansiert aktivitet. UH-sektoren er i ferd med å implementere et slikt "totalkostnadsprinsipp", og i mars 2011 nedsatte Universitets- og høyskolerådet (UHR) en arbeidsgruppe for å etablere en omforent, nasjonal modell for budsjettering og regnskapsføring av forskningsprosjekter.[3] En annen arbeidsgruppe, nedsatt av UHR og Norges forskningsråd (se fotnote 1), ser nærmere på de mer overordnede og forskningspolitiske konsekvensene av totalkostnadsprinsippet. Denne arbeidsgruppen har utarbeidet dette notatet.

I EUs rammeprogrammer legges totale kostnader til grunn for beregningen av prosjektstøtte. EU dekker inntil 75 % av kostnadene til FoU og 100 % av kostnadene til prosjektadministrasjon, forutsatt at det kan dokumenteres hvordan prosjektets medarbeidere fordeler *all* sin tid mellom ulike aktiviteter og prosjekter. Institusjoner som ikke kan dokumentere tidsbruken til sine ansatte på en tilfredsstillende måte, risikerer dermed å få en lavere refusjonssats.

Rapporten fra Handlingsromutvalget pekte på at ekstern finansiering utløser så høye andeler egenfinansiering at sektoren opplever eget handlingsrom betydelig redusert. I sin rapport uttalte utvalget: "Konsekvensene av å vinne i nasjonale konkurranser har selvsagt fordeler, men også den side at de interne ressursene skal matche de eksterne bidragsmidlene." For å kunne arbeide på en transparent måte med disse problemstillingene må UH-sektoren synliggjøre *alle* kostnader tilknyttet prosjektene, direkte så vel som indirekte kostnader. Som Handlingsromutvalgets rapport, slår også Stortingsmelding nr. 30, Klima for forskning, fast at en økende andel av grunnbudsjettene i sektoren går til lønnsutgifter. Meldingen viser til at sektoren fremholder høy grad av egenfinansiering i eksternfinansierte prosjekter som viktig årsak til at grunnbudsjettene settes under press. Samtidig understreker Forskningsmeldingen at krav om egenandel ved ekstern offentlig finansiering representerer en bevisst tilnærming til finanseringen.

Forskningsrådet har svart på signalene i Stortingsmeldingen og Handlingsromutvalgets rapport ved å signalisere en *intensjon om å gi en høyere kostnadsdekning enn i dag i bidragsfinansierte prosjekter der institusjoner i UH-sektor er kontraktspartner med Rådet.* I dette notatet redegjør arbeidsgruppen (se fotnote 1) for hensikten med innføring av et totalkostnadsprinsipp. Notatet drøfter så noen konsekvenser for sektoren selv og for Forskningsrådets av at de totale kostnadene legges til grunn for Rådets tildelinger, samt av en høyere kostnadsdekning i «forskningsråds-prosjekter». Det redegjøres også for noen forutsetninger for omleggingen. Til slutt er det tatt med noen regneeksempler for å illustrere virkningene av omleggingen, samt litt om videre oppfølging.

---

[1] Arbeidsgruppens medlemmer: Bjørn Haugstad, forskningsdirektør UiO; Knut Hove, tidligere rektor ved UMB; Anders Hanneborg, divisjonsdirektør for Vitenskapsdivisjonen i Forskingsrådet; Asbjørn Mo, avdelingsdirektør, Universitets- og høyskolepolitikk. UHR er observatør i arbeidsgruppen, Berit Hyllseth til 1.8.11 og Ragnar Lie etter denne dato.

[2] Rundskriv F-20-07 fra KD.

[3] Denne arbeidsgruppen består av representanter for Høyskolen i Gjøvik, Norges idrettshøyskole, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Agder, Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo. Per Heitmann fra sistnevnte institusjon leder gruppen. Arbeidet tar utgangspunkt i tidligere rapport på samme tema datert 19. april 2010 utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter for de daværende 7 universitetene og innholdet i notat fra 28. februar 2011 utarbeidet av samme arbeidsgruppe (se fotnote 1) som står bak herværende notat.

2. Hensikten med et totalkostnadsprinsipp

En hovedhensikt med et totalkostnadsprinsipp er å skape økt handlingsrom. Dette skal skje gjennom å synliggjøre for finansiør/Forskningsrådet og ved egen institusjon hvor mye det enkelte eksternt finansierte prosjekt faktisk koster. Det er forskningsinstitusjonenes totale kostnader ved å gjennomføre prosjektet som skal frem, ikke bare finansiørens/Forskningsrådets bidrag.

Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at en gjennomført praksis der totale kostnader ved alle aktiviteter synliggjøres, *i seg selv* bidrar til handlingsrom og strategisk fokus på alle ledelsesnivåer (institutt-, fakultets- og institusjonsnivå) i UH-sektor. I tillegg vil større grad av kostnadsdekning fra Forskningsrådet, EU og andre kilder ytterligere *øke* sektorens økonomiske handlingsrom. Dermed øker også det strategiske handlingsrommet. Dette gir nye muligheter:

- Større økonomisk mulighet til å følge opp interne faglige prioriteringer, herunder "småforskmidler".
- Større mulighet for finansiering av forskningsinfrastruktur og støttepersonell, både i interne prosjekter, i forskningsrådsprosjekter (som vil dekke en større del av de totale kostnadene) og i andre eksternt finansierte prosjekter.
- Mer helhetlig prioritering av faglig retning for egen PhD-utdanning. Siden omfordeling kan gi færre stipendiater i forskningsrådsprosjekter samtidig som det frigjør interne midler (se nedenfor), vil institusjonsledelsen få et større strategisk spillerom for dimensjoneringen av doktorgradsutdanningen ved egen institusjon.

3. Konsekvenser av et totalkostnadsprinsipp

Dersom Forskningsrådet skal dekke de totale kostnadene i større grad enn i dag uten at Forskningsrådets totale budsjettramme øker, kan vi få færre prosjekter, men med en høyere grad av kostnadsdekning. Omleggingen i seg selv vil ikke medføre større totale tilskudd fra Forskningsrådet til norske forskningsinstitusjoner. Men den enkelte enhet, forskergruppe og forsker vil kunne oppleve noe romsligere muligheter for intern finansiering og infrastruktur takket være det økte økonomiske handlingsrommet for UH-institusjonene. Dog vil effekten være ulik for ulike fagområder. Innenfor medisin og de matematisk-naturvitenskapelige og teknologiske (MNT) fagene anvendes mer kostbar forskingsinfrastruktur enn innenfor f.eks. humaniora. De førstnevnte områdene har også en høyere andel av forskningsbudsjettet eksternt finansiert enn sistnevnte, og derfor flere prosjekter som ikke er fullfinansierte. Medisin og MNT vil derfor oppleve størst effekt dersom Forskningsrådet begynner å refundere en større andel av kostnadene enn i dag.

Videre antas omleggingen å kunne føre til en omfordeling mellom ulike kostnadselementer (som stipendiater, driftsmidler o.a.) i de enkelte prosjektene i forhold til dagens praksis. I tillegg vil synliggjøring av de totale kostnadene kunne bety at UH-sektor kan motta større tilskudd i EU-prosjekter forutsatt at økonomimodellen som legges til grunn for kostnadsberegningen har aksept i EU-kommisjonen.[4]

Synliggjøringen av de totale kostnadene i prosjektene vil gi Forskningsrådet økt innsikt i UH-sektorens kostnadsbilde. Denne innsikten bør legges til grunn for en mer strategisk tilnærming til hvor stor andel av de totale prosjektkostnadene som bør dekkes i Rådets ulike programmer og finansieringsordninger. Forskningsrådet bør m.a.o. etablere klare retningslinjer for hvordan Rådets ulike finansieringsordninger skal fastsette kostnadsdekning gitt at et totalkostnadsprinsipp er fullt ut implementert i UH-sektor. Disse felles retningslinjene må ligge til grunn for programstyrer o.a. besluttende organers bevilgningsbeslutninger.

[4] I følge nasjonal FoU-statistikk mottok UH-sektoren 172 millioner kroner fra EU i 2007. Et ikke helt urealistisk anslag er at dette dekket 50 % av de totale kostnadene. Dersom 75 % dekning av totale kostnader legges til grunn, gikk sektoren dermed "glipp av" 86 millioner kroner.

4. Noen utfordringer

Som nevnt, kan høyere kostnadsdekning fra Forskingsrådet føre til færre prosjekttildelinger selv om prosjekttilskuddene i snitt vil bli større enn tidligere. Færre tildelinger kan føre til frustrasjon og utløse krav om mer midler til forskning eller et ønske om å gjeninnføre dagens praksis.

Det er også grunn til å tro at den enkelte forsker vil oppleve kravet om synliggjøring av hvordan egen tid fordeles mellom ulike aktiviteter og prosjekter som "byråkratiserende". Forskyvningen fra dagens "innvilgelsesstyrte" til en mer "strategistyrt" disponering av ressursene kan med andre ord utløse frustrasjon blant forskerne. *Institusjonsledelsens håndtering av det økte handlingsrommet antas derfor å være viktig for å oppnå aksept for omleggingen.*

5. Forutsetninger for et totalkostnadsprinsipp

Forutsetningen for å kunne legge totale kostnader til grunn for bidrag til prosjekter i UH-sektor er at sektoren har implementert og anvender en omforent og transparent økonomimodell med tilhørende regnskapssystem der alle direkte og indirekte kostnader knyttes til de respektive aktiviteter og prosjekter. Mer spesifikt:

1. Økonomimodellen må kunne anvendes av alle typer UH-institusjoner og behandle like tilfeller likt. Den bør være enkel og transparent, og kunne brukes for å beregne kostnader som påløper i forbindelse med forskning, utdanning og ledelse/administrasjon. Modellen skal fungere for alle prosjekter, uansett finansieringskilde.
2. Modellen skal kunne legges til grunn ved Forskningsrådets tildelinger til bidragsforskning, og kunne brukes som utgangspunkt for prising av oppdragsforskning. Det er videre et mål at modellen skal kunne godkjennes av EU som en "nasjonal modell" for fastsettelse av totale kostnader i norsk UH-sektor.
3. Modellen må synliggjøre hvordan arbeidstiden til medarbeiderne ved UH-institusjonene fordeles mellom ulike aktiviteter som undervisning, administrasjon og forskning. Den må også vise hvordan tiden til forskning fordeles mellom ulike prosjekter, enten disse er finansiert over basisfinansieringen, med bidrag fra Forskningsrådet, EU eller andre eksterne bidragsytere, eller gjennom oppdrag.
4. Modellen må synliggjøre alle finansieringskilder til prosjektene, også egenbidrag fra institusjonenes basisbevilgning.
5. Modellen må knytte all finansiering (basisfinansiering, oppdragsfinansiering og bidragsfinansiering) til medarbeidernes tidsbruk; både direkte og indirekte kostnader må fordeles etter en fordelingsnøkkel basert på denne tidsbruken.
6. Det å finne en enkel, hensiktsmessig og (for medarbeiderne) akseptabel metode for å dokumentere medarbeidernes tidsbruk,[5] og det må fastsettes en pris på denne tiden.
7. Institusjonenes egne økonomisystemer og regnskaper må kunne legges til grunn for beregning av prosjektkostnader, inkludert kostnader knyttet til forskningstid og påslag for indirekte kostnader. Ved revisjon må institusjonen kunne gi tilfredsstillende dokumentasjon av direkte og indirekte prosjektkostnader.
8. Det er ønskelig at drifts- og infrastrukturkostnader synliggjøres der de genereres, f. eks. gjennom bruk av såkalte *leiesteder*.[6] Forskningsrådet er imidlertid innforstått med at ikke alle UH-institusjoner finner det formålstjenlig å innføre leiesteder. Alle infrastrukturkostnader vil heller ikke kunne regnskapsføres fullt ut på enkeltprosjekter. Forskningsrådet aksepterer derfor at driftskostnader kan fordeles på flere prosjekter som en indirekte kostnad knyttet til forskningstid. Totale indirekte kostnader må da beregnes for laveste organisatoriske nivå med relativt ensartet forskningsaktivitet, og dermed ensartet kostnadsstruktur for disse aktivitetene.

[5] Det er grunn til å tro at denne problemstillingen er i ferd med å finne sin løsning, jf. arbeidet til gruppen nevnt i fotnote 3.
[6] Med *leiested* menes laboratorium eller annen felles infrastruktur hvis driftskostnader (herunder kostnader til driftspersonell) synliggjøres særskilt og fordeles forholdsmessig mellom de prosjekter og aktiviteter som anvender infrastrukturen. I enkelte tilfeller inkluderes også avskrivning på investeringer og reinvesteringer i ny/oppdatert infrastruktur i leiestedskostnadene.

6. To regneeksempler[7]

For å illustrere forskjellen på totalkostnadsprinsippet og et «tilleggskostnadsprinsipp», som langt på vei fortsatt er dagens praksis i UH-sektoren sett under ett, har vi satt opp to regneeksempler med tabeller og kakediagrammer på neste side. Disse er også ment å illustrere forskjellen på laboratorietunge fag og fag der forskningen i vesentlig mindre grad har behov for forskningsinfrastruktur. De to eksemplene er kalt henholdsvis MEDNAT og HUMSAM, og vi understreker at de ut fra sitt illustrative formål er forenklede og noe upresise rent tallmessig.

Begge eksempler tar utgangspunkt i et 3-årig prosjekt, ledet av en professor som bruker halvparten av sin forskningstid på prosjektet hvilket svarer til 0,25 årsverk per år. I tillegg bruker en postdoktor ansatt på «ordinære» midler (institusjonens basisbevilgning) halvparten av sin tilgjengelige forskningstid i prosjektet. I begge prosjektene er det identifiserte tilleggsbehov som antas å motivere for søknader om ekstern finansiering fra Forskningsrådet. Tilleggsbehovene er:

- To stipendiater, begge i tre år.
- Én forsker i tre år.
- Driftsmidler for reiser og konferansedeltakelse på 150.000 kroner for hele prosjektperioden.
- Innkjøp av forskningsinfrastrukturtjenester som ikke er tilgjengelig ved egen institusjon. Kostnaden knyttet til dette innkjøpet fra ekstern institusjon antas å være 250.000 og 50.000 i henholdsvis MEDNAT- og HUMSAM-prosjektet.

På grunn av store forskjeller i generelle laboratoriefasiliteter og assosierte -kostnader i de to fagmiljøene, varierer de indirekte kostnadene (for samtlige årsverk) mellom de to fagmiljøene betydelig. I MEDNAT- og HUMSAM-prosjektene antas de indirekte kostnadene å være henholdsvis 750.000 og 300.000 kroner per årsverk.

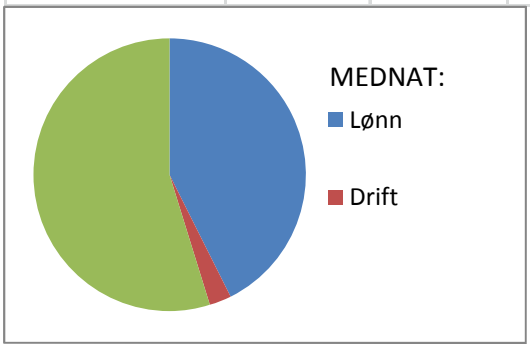
Det fremgår av tabellen på neste side at dersom Forskingsrådet på basis av et totalkostnads-prinsipp refunderer 80 % av de totale kostnadene,[8] får begge prosjekter refundert mer enn når et tilleggskostnadsprinsipp er lagt til grunn for kostnadsrefusjonen. Men på grunn av den relativt store forskjellen i indirekte kostnader (figur 1), er forskjellen mellom de to kostnadsprinsippene større i MEDNAT- enn i HUMSAM-eksempelet. Eller sagt på en annen måte: Institusjonen må i henhold til et tilleggskostnadsprinsipp betale en vesentlig større egenandel for MEDNAT-prosjektet enn for HUMSAM-prosjektet (figur 2). Eksemplene illustrerer således en hovedutfordring innenfor utstyrstunge institutter med høy ekstern finansiering: Disse har også høyest egenfinansiering og derfor størst press på institusjonsledelsens økonomiske handlingsrom.

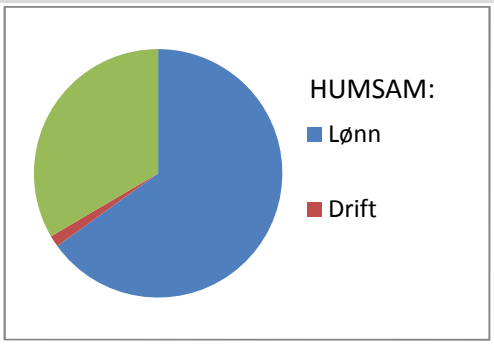
Et siste poeng knyttet til disse tallene ligger i hvor stor økning i det økonomiske handlingsrommet en høyere kostnadsdekning fra Forskningsrådet (og EU) vil kunne representere. Å tallfeste dette er selvsagt vanskelig før Forskingsrådet kan være mer presis på hvor mye større kostnadsdekning man i fremtiden ser for seg. Men noe kan vi estimere: I 2010 var regnskapsførte inntekter ved Universitetet i Oslo fra Forskningsrådet på nærmere 650 mill. kroner. Omlag 70 %, eller 455 mill. kroner, av disse inntektene var innenfor medisin- og MNT-fag. Estimeres dagens kostnadsdekning til å være 52 % av totalen (jf. MEDNAT-eksempelet med tilleggskostnadsprinsipp), representerer de ovenfor nevnte inntektene fra forskningsrådsprosjekter en portefølje med totale kostander på 875 (=455/0,52) mill. kroner. Ett prosentpoeng høyere kostnadsdekning fra Forskningsrådet innenfor *samme totale tilskudd* (455 mill. kroner) gir en noe lavere prosjektportefølje: Denne vil ha totale kostander på ca. 858 (=455/0,53) mill. kroner. Frigjort egenfinansiering for økning av eget handlingsrom blir da på 17 (=875-858) mill. kroner

[7] Siden disse primært er ment for å illustrere effekten av et totalkostnadsprinsipp har vi ikke brukt tid på å få fram eksakte tall. Kostnadstallene som er brukt, antas likevel å være ganske dekkende for virkeligheten.

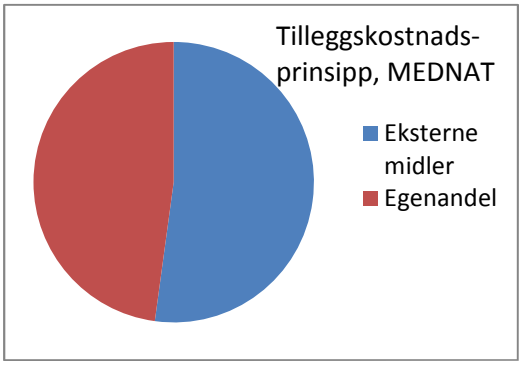
[8] Det understrekes at det gjenstår å utarbeides retningslinjer for fastsettelse Forskningsrådets refusjonssatser i ulike programmer og finansieringsordninger med tanke på å tilpasse disse til et totalkostnadsprinsipp med generelt høyere kostnadsrefusjon enn i dag.

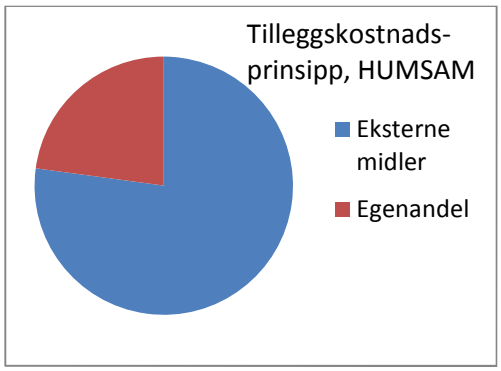
Antall prosjektår:	3					
Rundsum, stip.:	848 000					
	MEDNAT			***HUMSAM***		
	Kostnad	Hele prosjektperioden		Kostnad	Hele prosjektperioden	
Kostnadsbilde	per årsverk	Årsverk	Kostnad	per årsverk	Årsverk	Kostnad
Professor	750 000	0,75	562 500	750 000	0,75	562 500
Postdoktor	600 000	1,50	900 000	600 000	1,50	900 000
Stipendiat	525 000	6,00	3 150 000	525 000	6,00	3 150 000
Forsker	650 000	3,00	1 950 000	650 000	3,00	1 950 000
Innkjøp av infrastrukturtjenester			250 000			50 000
Driftsmidler			150 000			150 000
Indirekte kostnader	750 000		8 437 500	300 000		3 375 000
		11,25	15 400 000		11,25	10 137 500
Finansiering, "tilleggskost"	***MEDNAT***			***HUMSAM***		
Rundsum stipendiater	848 000	6,00	5 088 000	848 000	6,00	5 088 000
Forsker, som rundsum postdok	848 000	3,00	2 544 000	848 000	3,00	2 544 000
Driftsmidler			400 000			200 000
			8 032 000			7 832 000
Andel av totale kostnader			52 %			77 %
Finansiering, "totalkost"						
Ved 80 % refusjon av totale kostnader			12 320 000			8 110 000
Ved 100 % refusjon av totale kostnader			15 400 000			10 137 500





Figur 1: Relativ fordeling av ulike kostnadselementer.





Figur 2: Andeler eksterne midler og egenandel i henhold til et tilleggskostnadsprinsipp.

7. Kort om videre oppfølging

Dette notatet foreslås lagt frem for UHRs organer høsten 2011. Den praktiske implementeringen av et totalkostnadsprinsipp er knyttet opp mot resultatene fra arbeidsgruppen nevnt i fotnote 3. Denne antas å avslutte sitt arbeid i 2012 slik at ordningen kan innføres f.o.m. 2013. En tilpassing av Forskningsrådet finansieringsordninger bør være på plass samtidig.