



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref

Vår ref

2022/17251-STVE

Dato

09.01.2023

Finansiering av universiteter og høyskoler - høringsuttalelse

Det vises til brev fra Kunnskapsdepartementet av 11. november 2022 vedrørende innspill til finansieringskategoriene i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Frist for tilbakemelding er satt til 9. januar 2023.

Sammendrag

- Velfungerende finansieringsmodeller må være stabile, forutsigbare og langsiktige. Finansieringen av sektoren må sikre kvalitet og understøtte mangfold.
- Endringer i finansieringssystemet må bygge på et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag og grundig utredning.
- Studiekategoriene finansierer også forskningen på universitetene. En utredning og ending i finansieringssystemet må hensynta den langsiktige finansieringen av fagmiljøene.
- Det er vanskelig å ta stilling til endringer i finansieringskategoriene uten at vi er kjent med beregningsgrunnlag og konsekvenser dette vil ha for den samlede finansieringen.
- Det er vanskelig å se hvordan god kvalitet og forutsigbarhet skal oppnås gjennom å sette utdanningstilbud på anbud.
- UiB er enig i at dagens finansieringskategorier gir grove kostnadsanslag for ulike fag. En inndeling i færre kategorier vil imidlertid etter all sannsynlighet gjøre feilmarginen større heller enn mindre. Det kan likevel være grunner til en gjennomgang av finansieringskategoriene, som har ligget fast siden modellen ble innført i 2002. En kritisk forutsetning er da at forslagene må bygge på en grundig konsekvensvurdering.
- Å bruke finansieringssystemet til å gjøre politiske prioriteringer gjør systemet mer komplisert og skaper ustabilitet. Dette bør skje på andre måter enn gjennom systemendringer, for eksempel som i dagens løsning der KD gjør ulike prioriteringer gjennom sitt tildelingsbrev til institusjonene.

- UiB foreslår å fordele studieplasser til livslang læring/ fleksible tilbud etter samme system som ordinære studieplasser, framfor å gi slike studieplasser ekstra resultatuttelling.

Innledende kommentarer

Velfungerende finansieringsmodeller må være stabile, forutsigbare og langsiktige. Finansieringen av sektoren må sikre kvalitet og understøtte mangfold. Det er derfor vesentlig at det ligger bred konsensus og grundige konsekvensanalyser bak endringer i finansieringsmodellen. UiB mener at forslaget fra Kunnskapsdepartementet mangler et helhetlig perspektiv på hvordan finansieringskategoriene påvirker den samlede finansieringen av sektoren. Virkelig store omlegginger av finansieringssystemet til sektoren bør ikke gjennomføres stykkevis og delt, og uten grundig utredning.

Det viktigste elementet i vårt finansieringssystem er hvordan studieplasser og studieproduksjon skal belønnes med finansieringskategoriene som det bærende virkemidlet. Hva slags ressurser behøves for å kunne gi god forskningsbasert undervisning til legestudenter, historiestudenter, framtidige lærere og ingeniører. Studiekategoriene finansierer også forskningen på universitetene. Den viktigste formen for forskningsfinansiering på norske universiteter er finansieringen av de kombinerte stillingene og fagmiljøene som bærer utdanningene.

Endringer i sektorens finansieringsmodell utløser store og komplekse spørsmål. Etter UiBs oppfatning er det da viktig at statens utredningsinstruks legges til grunn. Særlig viktig er det å vurdere både positive og negative effekter av tiltakene slik at ikke nye forslag til løsninger medfører nye utilsiktede problemer som er mer alvorlige enn de utfordringene som skal løses. Slike vurderinger er i liten grad utredet i KDs brev.

Brevet fra KD bærer preg av hastverk for å rekke en innføring i budsjettåret 2024. Det er vanskelig å se at KD har tatt på alvor Hatlen-utvalgets fremheving av at større endringer av finansieringen krever grundig utredning og involvering av sektoren. UiB mener at flere av de foreslåtte tiltakene ikke vil bidra til en enklere, mer transparent og forståelig modell.

UiB er enig med departementet om at finansieringsmodellen må vurderes som en helhet (St. prp. 1 (2022-2023)). Nettopp derfor er det utfordrende for institusjonene å kommentere på kategoriene alene, uten også å kunne vurdere endringen opp mot de andre elementene i finansieringssystemet.

Innspill til de foreslåtte tiltakene

Modell basert på institusjonens kostnadsberegninger (Anbud)

Som et alternativ til dagens finansieringskategorier foreslår KD at nye studieplasser kan tildeles basert på kostnadsberegninger fra institusjonene. KD referer her til et forslag fra Hatlen-utvalgets rapport, som foreslo at institusjonene kunne fremme forslag om studieplasser basert på reelle kostnadsanslag, og at disse kunne bli benyttet ved tildelinger til helt nye tilbud, mens utvidelse av eksisterende studieprogram skulle følge eksisterende satser.

KD introduserer her en anbudslogikk som er fremmed for sektoren og etter all sannsynlighet vil legge press på den faglige kvaliteten fordi det vil gi insentiver for å kutte kostnader i studiene for å vinne frem i konkurransen om nye studieplasser. Det er vanskelig å se hvordan god kvalitet skal oppnås gjennom å sette utdanningstilbud på anbud. Høy utdanningskvalitet i alle studieprogram er en grunnleggende forutsetning i møtet med fremtidens kompetansebehov.

Selv om anbud kun skal gjelde opprettelse av nye studieplasser, vil dette påvirke finansieringen av eksisterende plasser siden KD foreslår at kostnadsanslagene også kan benyttes til å vurdere de generelle satsene. Anbudslogikken vil da påvirke hele institusjonens studieportefølje.

I dagens finansieringsmodell er det en sterk kobling mellom dimensjonering av studieplasser og finansiering av forskning, siden studieplasser utgjør en sentral del av forskningsfinansieringen. Dimensjonering av utdanningsvirksomheten vil derfor også medføre en dimensjonering av institusjonens forskningsaktivitet og fagmiljø. Det er her en fare for at kombinerte stillinger og forskningsbasert utdanning i alle fag risikerer å tape når anbudslogikken introduseres.

Det er også uklart hvordan et slikt system vil fungere i en sektor der mangfold og arbeidsdeling er tydelige politiske mål.

Kategorier

Både Hatlen-utvalget og Hægeland-utvalget vurderte antall kategorier for finansiering av studieplasser. Hægeland-utvalget vurderte en modell med fire kategorier, et forslag som departementet fastslo at ville føre til store overføringer mellom institusjonene. KD vil, som Hatlen-utvalget, løse denne utfordringen ved å justere i institusjonenes basisbevilgninger, noe som skal motvirke omfordeling i innføringsåret.

KD hevder at flere utdanninger har blitt mer undervisningsintensive de senere årene. Dette gir imidlertid ikke belegg for å si at kostnadene i de kliniske fagene og infrastrukturene er blitt lavere. Selv om utgangsåret blir budsjettneutralt, vil kutt i basis over tid derfor ramme de mer kostnadskrevene utdanningene og skape grunnlag for store omfordelingsdiskusjoner ved institusjonene. Metoden gir også ulikheter mellom institusjonenes basisbevilgninger som følge av rekallibrering i utgangsåret. Over tid kan dette forsterke tidligere uenigheter om transparens i basisbevilgningen.

KD ønsker ikke å beregne scenarier av endringer i finansieringskategorier. Dette forklares med at utviklingen vil være et resultat av hvilke utdanninger institusjonene prioriterer. Samtidig pekes det på at det er andre budsjettendringer som har mest å si for bevilgningen.

UiB stiller seg undrende til denne argumentasjonen. For det første er institusjonenes budsjettvekst de siste årene i hovedsak drevet av studentvekst og nye studieplasser. Stykkprisfinansieringen av studieplassene har derfor hatt stor betydning for budsjettutviklingen ved den enkelte institusjon.

For det andre er det grunn til å tro at institusjonene vil redusere tilbudet i enkeltprogram dersom finansieringen blir dårligere. Da vil nettopp studiefinansieringen være en av flere faktorer som påvirker hvilke studietilbud institusjonene vil «prioritere opp eller ned». En gjennomsnittssats vil da gi insentiver til å redusere kapasiteten i kostnadskrevene studier.

UiB er enig i at dagens finansieringskategorier gir grove kostnadsanslag for ulike fag. En inndeling i færre kategorier vil imidlertid etter all sannsynlighet gjøre feilmarginen større heller enn mindre. Det kan likevel være grunner til en gjennomgang av finansieringskategoriene, som har ligget fast siden modellen ble innført i 2002. En kritisk forutsetning er da at forslagene må bygge på en grundig konsekvensvurdering.

Til tross for at det ikke er gjort vurderinger knyttet til mulige kategoriinndelinger foreslår KD nå en modell med en gjennomsnittssats for alle studieplasser «og ellers basere budsjettendringer på konkrete kostnadsanslag fra institusjonen ved behov». KD gir imidlertid ingen eksempler på hvordan en slik kombinasjon er tenkt og det er derfor vanskelig å gi konkrete kommentarer på dette punktet. UiB har imidlertid følgende generelle kommentarer:

- Dersom alle nye studieplasser (inkludert utvidelse av eksisterende program) skal baseres på kostnadsanslag er det uklart hvilken rolle satsene skal ha.
- Dersom kostnadsanslag kun skal gjelde nye program og satsen(e) skal benyttes til utvidelse av eksisterende program, vil skillet mellom utvidelse og nye program ofte være vanskelig å trekke.
- Dersom kostnadsanslag også skal benyttes som et tillegg til satsen(e) ved utvidelser av de mest kostnadskrevene studieprogrammene (eksempel: eksperimentelle og kliniske fag) kan dette gi debatt om hvilke kriterier som skal legges til grunn ved definering av slike fag.

Reduksjon i antall kategorier skal etter KDs oppfatning bidra til en enklere og mer forutsigbar modell. Variantene beskrevet over vil imidlertid med stor sannsynlighet gi en mer kompleks modell. I tillegg vil modellen føre til at like studieprogram over tid finansieres ulikt, basert på oppstartsår.

KDs begrunnelse for forslaget om en ytterligere reduksjon i antall satser synes å være «*at det har vært stor fleksibilitet i oppfølgingen av resultatforventningen fra departementets side, der institusjonen i stor grad omfordeler studieplassmidlene etter egne behov. For det andre har flere studieplasser vært tildelt med en generell sats (D) uten å være øremerket enkeltutdanninger.*» Ifølge KD vil også de årlige endringene i utdanningskapasiteten være små sammenlignet med den totale kapasiteten, noe som gir et lavere behov for presisjon i satsene.

Resultatbasert uttelling

Departementet foreslår å redusere antallet kategorier for den resultatbaserte uttellingen til mellom en og tre. En slik tilnærming skal «*tydeliggjøre det enkelte styrets ansvar for den helhetlige innretningen, utviklingen og volumet i studieporteføljen*».

Samtidig foreslår KD at det innføres særskilte resultatsatser for fleksible utdanningstilbud og på utdanninger «det er behov for å prioritere i dimensjoneringen av høyere utdanning framover». Det er imidlertid uklart om målsettingen om 1-3 kategorier kommer i tillegg til eller inkluderer de nye forslagene.

Hatlen-utvalget viste til at indikatoren for studiepoeng gir «insentiver til å dimensjonere utdanningsporteføljen i retning av utdanninger hvor kostnadene ligger under den gjeldende

satsen». Samtidig viste utvalget til at færre kategorier vil gi større forskjeller mellom satsene, og betydningen av innplasseringen vil øke for utdanninger som er i grenseland mellom kriteriene. I tillegg vil de resultatbaserte tildelingene øke for de studier tidligere lå i de lavere kategoriene relativt til mer kostnadskrevende studier. Dette kan i så fall gi økt insentiv til oppretting av flere studieplasser i de lavere kategoriene, en effekt som utvalget nettopp ville unngå.

KD følger i liten grad opp denne problemstillingen, men slår fast at: «dette forholdet ikke bør overdrives og har tillit til at styrene ved institusjonene gjør sine prioriteringer og disponeringer for å øke måloppnåelsen, ikke for å øke bevilgningen per se». UiB er uenig i KD sin vurdering og mener det er stor sannsynlighet for at innføring av lik resultatuttelling for alle fag gir insentiv til oppretting av rimeligere studieplasser på bekostning av de mer kostnadskrevende. UiB anbefaler derfor at differensieringen av resultatuttelling basert på studieprogram videreføres. Samtidig må kategorier for resultatuttelling ses i sammenheng med antall kategorier i basisbevilgningen.

Prioritering og dimensjonering av studieprogram

UiB mener det er utfordrende med egne resultat kategorier for fag det er behov for å prioritere i dimensjoneringen av høyere utdanning. Å bruke finansieringssystemet til å gjøre politiske prioriteringer gjør systemet mer komplisert og skaper ustabilitet. Dette bør skje på andre måter enn gjennom systemendringer, for eksempel som i dagens løsning der KD kan (og gjør) ulike prioriteringer gjennom sitt tildelingsbrev til institusjonene.

Å tilby det som til enhver tid etterspørres kan i noen grad dekke kortsiktige behov, men er ikke en robust strategi for å dekke fremtidige, ukjente behov. For å unngå at utdanning blir «ferskvar», er det avgjørende å gi unge et solid og grunnleggende faglig fundament, et analytisk og kritisk tenkesett, evne til ny læring, samskaping og kreativitet.

Det er svært krevende å predikere framtidig kompetansebehov. Dette momentet er også trukket fram i en KD nedsatt arbeidsgruppe som skulle gi innspill til Utsynsmeldingen om framtidens kompetansebehov.

I tillegg vil en for kortsiktig tilnærming til dimensjonering av studietilbud også representere en stor utfordring for forskningskapasitet siden studieplassene er den viktigste driveren for finansiering av institusjonenes fagmiljø.

Fleksible utdanningstilbud

Det kan være gode grunner til å prioritere fleksible utdanningstilbud. Markussen-utvalgets utredning (NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling), som ligger til grunn for etter- og videreutdanningsreformen, pekte på at livslang læring ikke er ment å erstatte grunnutdanningen, men at den skal komme i tillegg. Det understrekes at et løft for livslang læring vil kreve økt aktivitet ved universitetene og derfor fordrer økt finansiering. Nye oppgaver krever økte ressurser.

En mer realistisk finansieringsmodell vil være å fordele studieplasser til livslang læring/ fleksible tilbud etter samme system som ordinære studieplasser, framfor å gi slike studieplasser ekstra resultatuttelling.

Samtidig er det grunn til å tro at etterspørselen etter fleksible deltidsutdanninger også er avhengig av andre rammebetingelser enn selve finansieringsmodellen. Endringer i lånekassens regler, som å styrke voksnes muligheter til å ta utdanning finansiert av Lånekassen, er eksempler på viktige tiltak.

Innfasing av budsjettmidler for nye studieplasser

KD viser her til at budsjettendringer knyttet til nye studieplasser fases inn over tid og at resultatmidler kommer til utbetaling først to år etter at aktiviteten har funnet sted.

Som et alternativ skisseres en modell der større deler av bevilgningene kommer tidligere, for eksempel fra år en. Samtidig foreslås at også resultatmidlene kommer til utbetaling i år en, altså før aktiviteten har funnet sted. KDs skisserer her et alternativ der institusjonen trekkes i bevilgning dersom planlagt aktivitet ikke er oppnådd framfor dagens modell der faktisk utbetaling kommer etter at aktivitet er funnet sted.

Det kan være gode grunner til at en større andel av midler til nye studieplasser kan fordeles allerede i første budsjettår. Flere fagmiljø har pekt på at det knyttes oppstartskostnader til nye studieprogram og at dagens modell gir for lav bevilgning (gjerne halvtårseffekt) for igangsetting og første studieår.

UiB er imidlertid mer skeptisk til at resultatmidler utbetales før aktivitet har funnet sted for deretter å trekkes inn dersom målsettingen ikke nås. Utbetaling etter dagens modell oppfattes å ha større forutsigbarhet og sikrer større stabilitet. Den alternative modellen vil også gi økt kompleksitet.

Margareth Hagen
rektor

Robert Rastad
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.