

HØGSKOLEN I SØR-TRØNDELAG

Høgskoleadministrasjonen

NOTAT

TIL: Høgskolestyret
FRA: Høgskoledirektøren

Dato: 10.09.02
Arkiv:
HS-sak: 046/2002

SAK: BUDSJETTFORDELINGSMODELL

Tidl. sak(er):

Kopi til:

Vedlegg: Saksnotat med vedlegg til sak HS-sak 021/2002 Budsjettfordelingsmodell
Datagrunnlag for nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. KUF,
oktober 2001

Innledning

I St.meld. nr. 27 (2000-2001) presenterte Regjeringen hovedlinjene for et nytt finansieringssystem for universitet og høyskoler. Stortinget gav sin tilslutning til disse hovedlinjene i Inst. S. nr. 337 (2000-2001). Det fremgår av St.prp.nr. 1 (2001-2002) s. 150 at det nye finansieringssystemet skal:

premiere institusjonar som er prega av kvalitet, og som får studentane til å lukkast i sine studieløp.

stimulere til raskare omstilling av kapasitet og oppretting av nye studietilbod for å tilpasse studieprofilen til endring av studieønskje eller i behova samfunnet har for arbeidskraft.

stimulere til forskning av høg kvalitet og oppmode institusjonane til å utvikle eigne profilerte forskningsstrategiar.

*stimulere institusjonane til å gå inn i nært samarbeid med samfunns- og arbeidsliv
ta omsyn til at universitet og høyskolar skal drive langsiktig kunnskapsutveksling og kunnskapsforvaltning av høg kvalitet innanfor eit breitt spekter av fagtilbod.*

ta omsyn til mindre høyskolar i distrikta

gi institusjonane høve til å planleggje verksemda og til planmessig gjennomføring av omstillingsprosessar ved endring i aktivitetsnivå.”

”Eit hovudmål i samband med utforminga av utrekningsmodellen for finansieringssystemet er at det skal vera tydeleg kva som gir budsjettendringar.” (side 151 St.pr.)

Høgskolestyrets behandling

I HS- sak 21/2002 drøftet høgskolestyret ny intern budsjettfordelingsmodell og gjorde følgende vedtak:

Saken ble drøftet. Høgskoledirektøren bes arbeide videre med ny budsjettfordelingsmodell for 2003 med utgangspunkt i de synspunkter som fremkom under møtet.

Mange problemstillinger ble drøftet i møtet, bl.a. ble det pekt på at modellen bør utformes slik at den ivaretar rimelig grad av kontinuitet (stabilitet) i fordelingen av midler, men også rimelig grad av fleksibilitet. Det ble også pekt på at modellen må utformes slik at den kan gi rom for insentiver utover de som er gitt i departementets modell.

Hovedprinsipper i departementets fordelingsmodell

Departementet skriver i St.prp. nr. 1 s. 151:

”Løyvingane til institusjonane er baserte på ein modell med tre hovudkomponentar: ein basiskomponent, ein undervisningskomponent og ein forskningskomponent. Det nye systemet inneber ei markert dreining av fokus frå innsatsfaktorar og over mot resultat. Ved sida av dette er innføring av eit delvis skilje i utrekninga av forskningsløyving og undervisningsløyvning ei viktig endring i finansieringssystemet”.

Det departementet skriver i proposisjonen gir en noe upresis beskrivelse av hva det nye systemet faktisk innebærer. Det nye systemet innebærer nok en dreining mot resultat, men det er ikke totalresultatet som belønnes/straffes, men endringen.

Som beskrevet i notat til sak 21/2002, vil bevilgningen etter det nye systemet bestå av 4 komponenter:

- Basisbevilgning
- Vekttallsbevilgning
- FoU-bevilgning
- Utvekslingsbevilgning (innreisende og utreisende studenter med opphold på minst 3 måneder)

Departementets basistildeling til HiST er som vist nedenfor på ca 238.5 mill kr. for 2002. Departementet anfører tre grunner for denne tildelingen:

1.)

”Basisløyvinga skal ivareta omsynet til stabilitet og gjennomføring av særskilte prioriteringar. Kostnader ved breidd i fagtilbod, distriktsomsyn, drift, leige og vedlikehold av bygningsmasse m.v. varierer frå institusjon til institusjon, og finansierast gjennom basisløyvinga.”

2.)

”Basisløyvinga skal dekkje delar av kostnadene til både undervisning og forskning, slik at institusjonane blir mindre sårbare for variasjoner i studentsøkning.”

3.)

”Vidare skal basisløyvinga finansiere igangsetting og oppretthalding av aktivitetar som ikkje er inkluderte i finansieringa av oppnådde resultat i undervisning og forskning”.

Basisbevilgningen (basiskomponenten) er en restbevilgning, dvs at når en har regnet ut hvor stor bevilgning den enkelte høgskole ville fått i 2002 basert på produksjon i 2000 (vektall, FoU og utveksling), så er basisbevilgningen det beløp som må legges til bevilgningen for å komme opp i den bevilgning som faktisk ble gitt til høgskolen i 2002. Jo mindre produksjon høgskolen hadde i 2000, jo større blir basisbevilgningen og jo større er forbedringspotensialet. Bevilgningssystemet vil derfor i første omgang føre til marginale endringer i tildelingen til høgskolene. Enkelt kan en derfor si at bevilgning for 2003 for den enkelte høgskole fremkommer på følgende måte:

Bevilgning	2002
Justering for pris- og lønnsstigning	2002 – 2003
+ - økning/nedgang i vektallsproduksjon	2000 – 2001
+ - økning/nedgang i FoU	2000 - 2001
+ - økning/nedgang i antall utvekslingsstudenter	2000 – 2001
+ - endring i måltall	2002 – 2003

Vekttallskomponenten, en del av forskningskomponenten og studentutvekslingskomponenten (et visst beløp pr student) er fastsatt på grunnlag av oppnådde resultater. Forskningskomponenten består også av en del som ikke er resultatbasert, nemlig strategiske forskningsmidler. Vekttalls- og studentutvekslingskomponenten gir uttelling etter faste satser under betegnelsen resultatbasert finansiering (RBF). Dersom høyskolesektoren som helhet produserer flere vektall, får sektoren større bevilgning. Den insentivbaserte beregningsmodellen for forskning gir uttelling etter relativ resultatoppnåelse, såkalt resultatbasert omfordeling (RBO). Det innebærer at totalbevilgningen til sektoren ligger fast, og at en relativ økning ved en høyskole fører til økning for denne høyskolen og nedgang for de andre selv om de opprettholder produksjonen. Basisbevilgningen skal sikre stabilitet og tar utgangspunkt i historisk fastsatt budsjettramme.

Det nye finansieringssystemet medførte ikke omfordeling av budsjettmidler i statsbudsjettet for 2002. År 2002 etablerer imidlertid en utgangsposisjon for senere års fordeling. Modellen gir følgelig først utslag fra og med statsbudsjettet 2003.

Departementet har fordelt midlene tildelt for 2002 på hovedkomponentene. Det er innrapporterte data til DBH-basen som er lagt til grunn for denne fordelingen:

Resultatbasert undervisningsfinansiering:	136 521
Herav:	
Vekttall	136 076
Utteksling	445
Forskningsfinansiering	21 625
Herav:	
Insentiv	17 095
Strategisk	4 530
Basisfinansiering	<u>238 577</u>
Sum	<u>396 724</u>

Som nevnt er det altså produksjonen i år 2000 er altså utgangspunktet for å fastsette utgangsposisjonen for ordningen med resultatbasert finansiering. Endring i vektallsproduksjonen, FoU-produksjonen og utvekslingsstudenter fra dette utgangspunktet, medfører endring i budsjettildeling til HiST.

Eksempelvis innebærer dette at ettersom HiSTs produksjonen av studiepoeng økte med 3 % fra 2000 til 2001, må en kunne forvente at budsjettildelingen til undervisningsdelen øker med ca 4 mill fra 2002 til 2003.

Den delen av bevilgningen som går til forskning i den insentivbaserte delen, er fastsatt ut fra en totalbevilgning til forskning. Som en har pekt på foran, konkurrerer HiST med de øvrige institusjonene om FoU-bevilgningene. En økning i antall førstestillinger, eksternt finansiert virksomhet og vektallsproduksjon hos HiST som er høyere enn gjennomsnittsökningen for disse postene for hele universitets- og høyskolesektoren vil øke HiST sin samlede resultatbaserte forskningstildeling. (Se neste side om "fordelingskriterier for forskningskomponenten").

Departementets fordelingskriterier og stykkpriser i vektallskomponenten

For å fange opp grunnleggende forskjeller mellom undervisningstilbudene i sektoren er disse delt på 6 ulike utdanningskategorier. Det er fastsatt en fast pris per 20-vektallsenhet innenfor de ulike kategoriene i tråd med vektingen nedenfor:

Kategorier	Studium	Vekt	Pris
Kategori A:	Kliniske studier	4	96000
Kategori B:	Utøvende musikkutdanning, arkitektur- og designutdanninger o.a	3	72000
Kategori C:	Realfag på høyere grads nivå o.a.	2	48000
Kategori D	Samfunnsvitenskapelige og humanistiske fag på høyere grads nivå, enkelte kostnadskreven helsefag- og faglærerutdanninger, samt praktiske mediafag	1,5	36000
Kategori E	Helsefag-, lærer- og realfagsutdanninger på lavere grads nivå	1,25	30000
Kategori F	Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå	1	24000
Uttekslingsstudenter	Fast og lik pris på inn- og utreisende studenter		5000

Priskategoriene er basert på et skjønn og ikke på en gjennomgang av kostnadselementer i de enkelte utdanningene. Eventuelle feilvurderinger når det gjelder kategorisering av utdanninger, vil imidlertid ha begrenset effekt på institusjonsnivå ved at det bare er betaling/fratrekk for endringer i produksjonen som påvirkes negativt eller positivt. Etter hvert som departementet høster erfaring med modellen, synes det sannsynlig at det vil bli foretatt justeringer av kategoriseringen og prissettingen.

Departementets fordelingskriterier for forskningskomponenten for statlige høyskoler

Denne posten er mer sammensatt og komplisert enn vekttallskomponenten. Den består av en insentivkomponent og en strategisk komponent, og en del av midlene her tildeles på en indirekte måte. Vi har imidlertid fått signaler fra departementet om at det arbeides med å forbedre kriteriegrunnlaget for forskningskomponenten.

Insentivkomponenten:

Fordelingskriterier	Vekt
Førstestillinger	0,4
Eksternt finansiert virksomhet	0,2
Vekttall	0,4

Antall førstestillinger og eksternt finansiert virksomhet kan sies å ha sammenheng med FoU-aktiviteten. Sammenhengen er noe mindre entydig når det gjelder eksternfinansiert virksomhet enn når det gjelder førstestillinger. Vekttall derimot har ikke nødvendigvis noen som helst sammenheng med FoU-aktiviteten. Det kan derfor være grunn til å vurdere om en skal søke å finne frem til litt mer relevante parametre for FoU-bevilgninger. Et alternativ vil være å bare bruke to av parametrene, eksternfinansiert virksomhet og førstestillinger inklusive professorer. Et annet alternativ er å utvide kriteriene til f.eks. også å gjelde forskningsrådsbevilgninger, tidsskriftartikler i refereed tidsskrift, annen

forskningsdokumentasjon etc. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse ved NTNU har et omfattende sett av kriterier som kan gi et utgangspunkt også for HiST.

Det vil kreve mye å arbeide å lage et omfattende sett av kriterier for fordeling av FoU-midler. En enklere løsning kan være å la vektallskriteriet utgå som internt fordelingsgrunnlag siden dette kriteriet ikke nødvendigvis har noen sammenheng med FoU-aktiviteten. Det legges imidlertid her opp til at FoU-midlene fordeles etter de samme kriteriene som departementet har gjort.

Strategiske forskningsmidler:

De strategiske forskningsmidlene består av følgende komponenter:

- Rekrutteringsstillinger
- Vitenskapelig utstyr
- Øvrige strategiske forskningsmidler

Det forutsettes at disse midlene fordeles i forhold til antatt rekrutteringsstillinger og ellers ved realbudsjettering.

Alternative fordelingsmodeller

Det står HiST fritt til å utforme intern fordelingsmodell innenfor de føringer som er gitt av departement og storting.

Høgskoledirektøren presenterer nedenfor tre ulike interne fordelingsmodeller .

1) *Høgskolens nåværende fordelingsmodell.*

Modellen ble tatt i bruk fra 1995. Den går ut på at det ved realbudsjettering avsettes midler til følgende formål:

- husleie og drift av lokaler
- drift av høgskoleadministrasjonen og rektorat/høgskolestyre, studenttiltak
- særtildelinger
- sentralt avsatte midler til fellestiltak (avdelingsovergripende tiltak)

De øvrige midlene fordeles i forhold til måltall for antall studenter (helårsekvivalenter) og sats (pris) pr måltallsstudent pr. studentkategori.

Begrunnelsen for en videreføring av dagens fordelingsmodell vil være at avdelingene ennå ikke har fått tilpasset seg den nye modellen. Forutsetningen er at en fra år 2004 går over til en ny modell der produksjon av vektall gis større vekt.

2) *Departementets fordelingsmodell anvendt som intern fordelingsmodell ved HiST (kontinuitetsmodellen).*

Departementet har fastsatt en basisbevilgning for den enkelte høgskole for 2002. Bevilgningen for 2003 beregnes med utgangspunkt i basisbevilgning for 2002, og endring i vektallsproduksjon, FoU-produksjon, antall utvekslingsstudenter fra 2000 til 2001 og endring i måltall fra 2002 til 2003.

Departementets modell anvendt som fordelingsmodell internt ved HiST innebærer at det må fastsettes en basisbevilgning for hver enkelt avdeling på grunnlag av fordelingen i 2002.

UFD-modellen er en "kontinuitetsmodell" i den forstand at den opprettholder kontinuitet i fordelingen i forhold til den "historiske" fordelingen i 2002, samtidig som den gir premiering/"straff" for endringer i resultat og aktivitet etter basisåret.

Det forutsettes at utgifter som i nåværende modell realbudsjetteres (herunder midler til større anskaffelser), også realbudsjetteres i i denne modellen.

3) Prislistemodellen.

”Prislistemodellen” skiller seg fra UFD-modellen ved at den ikke ivaretar kontinuitetshensynet i fordelingen. Simulering for 2002, se vedlagt regnearkoppsett, forutsatt departementets prisliste anvendt både på den resultatbaserte tildelingen og basistildelingen, viser at AFT med denne modellen vil få en reduksjon i tildelingen på ca 8,4 mill, samtidig som AHS vil få en økning i tildelingen på ca 3,7 mill og AØA ca 4,8 mill. Når det gjelder ALT og AITeL, er det relativt små endringer.

Det forutsettes at utgifter som i nåværende modell realbudsjetteres (herunder midler til større anskaffelser), også realbudsjetteres i i denne modellen.

Vurdering av de ulike modellene

Dagens interne fordelingsmodell - hvor tildelingen til avdelingene avhenger av relative priser og studentmåltall – mangler de insentiver som ligger i departementets nye fordelingsmodell. Det antas derfor at ”gammel modell” ikke gir de ønskede fremtidige tilpasninger. ”Gammel modell” kunne brukes som fordelingsmodell for 2003 med den begrunnelse at høgskolens tilpasning til ny modell antas ikke å ha skjedd i nevneverdig grad.

Departementets fordelingsmodell anvendt som intern fordelingsmodell sikrer kontinuitet i fordelingen med grunnlag i den historiske fordelingen i 2002, og ivaretar samtidig insentivelementet ved at øket bevilgning knyttet til øket vektallsproduksjon i sin helhet tilføres den avdelingen som står for økningen. Tilsvarende gjelder selvsagt også ved en nedgang i vektallsproduksjonen. Modellen fører ikke i seg selv til omfordeling av ressurser.

”Prislistemodellen” ivaretar insentivelementet, men sikrer ikke kontinuitet i fordelingen av midler i forhold til ”den historiske fordeling”. Den er også helt avhengig av at den prislisten departementet legger til grunn er et riktig uttrykk for kostnadene knyttet til utdanningen.

I forslag til fordelingsmodell for HiST legger høgskoledirektøren avgjørende vekt på at modellen sikrer kontinuitet i fordelingen. En modell som ikke sikrer rimelig kontinuitet i fordelingen vil – i hvert fall på kort sikt – kunne gjøre situasjonen meget vanskelig for enheter innenfor høgskolen.

En problemstilling som ikke er diskutert i saksframlegget, er om det bør fastsettes normtall for vektallsproduksjonen som utgangspunkt for fordeling av vektallsmidler. Slike normer kan fastsettes på grunnlag av produksjonen over flere år og/eller produksjonen ved sammenlignbare institusjoner. En annen problemstilling er om vi bør bruke ”glidende gjennomsnitt” (gjennomsnitt for f. eks. tre år) som grunnlag for fordeling av vektallsmidlene, eventuelt også for FoU-midlene. Det er også mulig at det vil bli avdekket feil i statistikkgrunnlaget, som vil kunne bety behov for justeringer.

Forslag til vedtak:

- 1 Styret ber om at HiST for sin interne budsjettfordeling for 2003 i hovedsak legger til grunn samme fordelingsprinsipp som departementet bruker i fordelingen mellom høgskolene (kontinuitetsmodellen).
- 2 Departementets prinsipp om å bruke ett bestemt basisår kan fravikes til fordel for gjennomsnittsberegninger for flere år hvis bruken av ett basisår gir urimelige utslag. Eventuelle feil i statistikkgrunnlaget kan medføre justeringer.
- 3 Styret ber om at det i forbindelse med fremleggelsen av forslag til budsjettfordeling for 2003 utarbeides et alternativ til departementets modell for fordeling av FoU-midler.