

HØGSKOLEN I SØR-TRØNDELAG

Høgskoleadministrasjonen

NOTAT

TIL: Høgskolestyret	Dato: 2001-09-10
FRA: Høgskoledirektøren	Arkiv:
	HS-sak: 050/2001

SAK: PRINSIPIELLE SPØRSMÅL VEDR. DEPARTEMENTETS NYE FINANSIERINGSSYSTEM OG FREMTIDENS INTERNE BUDSJETTBEHANDLING VED HIST

Tidl. sak(er):

Kopi til:

Vedlegg: Innstilling fra Kirke,- utdannings- og forskningskomiteen: "Gjør din plikt
- krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning"
Innstilling fra Kirke,- utdannings- og forskningskomiteen:
"Forskningsmeldingen"
Budsjettfordeling 2001

1. Innledning

Høgskolestyret fattet i møte nr 4/01 den 25.04.01 sak 023/2001 at Høgskoledirektøren, før fordeling av vekttallsmidler 2002, skal legge frem en generell sak til Høgskolestyret vedrørende prinsipper for fordeling av vekttallsmidler. Høgskolestyret har tidligere i møte nr 10/2000 den 18. desember 2000 sak 101/2000, fattet følgende vedtak: "Styret ber om å få fremlagt som egen sak en analyse og vurdering av relevante forhold, begrensninger og frihetsgrader vedrørende utdanningsvirksomheten ved HiST, med sikte på å få drøftet hensiktsmessige opplegg og metoder for HiSTs budsjettbehandling og den langsiktige planleggingen innenfor området". Høgskoledirektøren ønsker på denne bakgrunn å legge frem to saker, en om prinsipper for budsjettfordeling og en om måltallsfordeling. Spesielt i en diskusjon om budsjettfordeling er det naturlig også å trekke inn i vurderingene St.melding 27 Gjør din plikt - Krev din rett, og Stortingets vedtak i den forbindelse.

I stortingsmeldingen foreslås et nytt 3-delt finansieringssystem for universitet- og høgskolesektoren hvor en del av bevilgningen er basisbevilgning og to deler er basert på resultater innen undervisning og forsknings- og utviklingsarbeid. Departementet har som mål at reformen skal være gjennomført innen utgangen av 2003. Prinsippene for en 3-deling av den statlige bevilgningen er vedtatt i Stortinget, men departementet har ennå ikke kommet med detaljer om hvordan det nye finansieringssystemet er tenkt implementert i budsjettfordelingen til institusjonene. Departementet viser til fremleggelsen av statsbudsjettet for 2002 i oktober.

Når det gjelder den delen av bevilgningen som knyttes til FoU-resultater, vil denne etter all sannsynlighet ikke bli innført før år 2003. Et slikt bevilgningsparameter vil blant annet kreve at høgskolene intensiverer sitt arbeid med å innrapportere all FoU-virksomhet i databasen Forskdok.

HiST må i løpet av det kommende året ta stilling til om en også internt skal legge om til å fordele deler av budsjettet basert på oppnådde resultater innenfor undervisning og/eller FoU,

eller om en fortsatt skal fordele alle midler til avdelingene ut fra planlagt aktivitet. Styret må også ta stilling til når en eventuelt skal legge om til en delvis resultatbasert budsjettmodell. Hovedargumentene for en eventuell omlegging når den tid kommer, er at dette både er en rimelig oppfølging av utdanningspolitiske signaler og at det vil kunne bidra til å styre innsatsen i institusjonen i en retning som gir størst mulig bevilgninger til HiST.

For å drøfte sider ved departementets nye finansieringssystem, er det tatt utgangspunkt i innstilling nr 337 (2000-2001) fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til Stortinget. Stortinget behandlet og vedtok innstillingen 12. juni 2001. Det er i tillegg tatt utgangspunkt i et innlegg av avdelingsdirektør Øyvind Heder på departementets oppstartkonferanse 19. juni 2001, hvor det ble belyst en del relevante problemstillinger ved valg av modell/metode ved innføring av nytt finansieringssystem.

2. Beskrivelse av dagens budsjettildeling fra departementet

Departementets bevilgning til universitets- og høyskolesektoren har utviklet seg over tid og avspeiler en historisk utvikling og skiftende vurderinger av bevilgningsbehovet til sektoren. Høgskolenes bevilgning er i dag uttrykk for en kombinasjon av en framskriving av tidligere budsjetter ved den enkelte institusjon knyttet til lokale forhold, og seinere justeringer basert på departementale normtall.

Normtallene som er oppgitt nedenfor, ble offentliggjort av departementet etter pålegg fra Stortinget. Kostnadsnormene departementene bruker i denne sammenheng er ikke framkommet som resultat av en grundig vurdering av hva som er rimelig kostnadsnivå på en utdanning med utgangspunkt i behovet for undervisning, laboratoriepraksis, praksisundervisning, individuell veiledning etc. Kostnadsnormene er et resultat av en gjennomsnittsvurdering av de kostnadene som fremkommer ved å se på regnskapstall fra norske høyskoler. Selv om kostnadsnormene ikke er et resultat av en systematisk gjennomgang, er de likevel ikke framkommet tilfeldig, ettersom de er et resultat av en historisk prosess der ulike avveininger er foretatt i departementet og lokalt i en rekke høyskoler gjennom en lang rekke år.

Det må understrekes at normtallene kun brukes i forbindelse med justeringer av budsjettet i forbindelse med nytildeling/kutt av studieplasser (etter det første året) og ved refordeling av budsjettmidler institusjonene i mellom. Over en 3-års periode (1997-2000) foretok departementet mindre justeringer av den statlige bevilgningen til institusjonene etter de satsene (normtallene) som er oppgitt under. Satsene har ikke endret seg siden de ble oppgitt første gangen. Det er fortsatt grunn til å tro at det eksisterer vesentlige bevilgningsforskjeller som vanskelig kan forklares ut fra annet enn historiske forhold, men departementet foretok siste budsjettår ikke ytterligere justeringer mellom institusjonene.

Nedenfor sammenstilles absolutte satser for HiST og KUF. HiST sine absolutte satser er framkommet ved å fordele budsjettet bruttotildeling i 2000 eksklusive husleie på de ulike studieretningene. For å få sammenlignbare tall, er også utgifter til høyskoleadministrasjon og utgifter til fellestiltak fordelt. Studenttall blir dermed den kostnadsbærende faktor for det totale budsjettet eksklusive husleie.

Sammenligning av absolutte satser HiST/KUF 2000

Utdanning	Absolutte satser HiST 2000	Absolutte satser KUF 2000 (*)	Avvik i % av KUFs satser
Audiograf	66 376	56 000	18,53
Barnevern	42 432	39 000	8,80
Ergoterapeut	66 376	56 000	18,53
Fysioterapeut	66 376	56 000	18,53
Sosionom	42 432	39 000	8,80
Sykepleier	51 524	46 000	12,01
Vernepleier	48 494	46 000	5,42
Ingeniør grunnutdanning	54 252	46 000	17,94
Ingeniør forkurs	35 158	ikke oppgitt	
Bioingeniør	66 376	56 000	18,53
Radiograf	66 376	ikke oppgitt	
Lærer grunnutdanning	54 555	50 000	9,11
Døvetolk/tegnspråk	66 376	ikke oppgitt	
Lærer døve inkl DMMH	121 234	ikke oppgitt	
Økonomisk-administrativ utd.	36 370	37 000	-1,70

(*) En evt. endring av absolutte satser fra KUF vil fremkomme som et resultat av det pågående arbeid med ny finansieringsmodell. De absolutte satser som er oppgitt fra KUF i 2000, ble brukt som grunnlag for refordeling mellom høgskolene fra 1997-99 og er ikke endret siden.

En eventuell overgang til fordeling i HiST ut fra KUFs relative satser, ville føre til vesentlige endringer i de enkelte avdelingenes budsjetter. I forbindelse med budsjettfordelinga i 1999 ble det beregna hvordan dette ville slått ut på daværende tidspunkt. Dersom KUF sine satser ble valgt i 1999, ville det gi følgende økonomiske konsekvenser for avdelingene i forhold til daværende relative satser ved HiST:

AHS - redusert ramme med ca kr 500 000

AFT - redusert ramme med ca kr 4 500 000

ALT - økt ramme med ca kr 1 500 000

AØA - økt ramme med ca kr 3 400 000

Departementet understreker at den interne fordelingen er institusjonens ansvar og har advart mot at institusjonene følger normtallene slavisk i sin egen fordeling.

Ved intern fordeling må høgskolen selv ut fra kjennskap til lokale forhold vurdere om departementets relative priser faktisk avspeiler reelle kostnadsforskjeller mellom fagene. Det er for eksempel en avgjørende faktor hvor stor en utdanning er og hvilke muligheter en har for effektiv drift knyttet til lokaler, utstyr og personale. En må videre vurdere fordeler en vil ha av å endre den relative prissettingen opp mot eventuelle skadevirkninger samt avdelingenes evne til å tilpasse seg et nytt bevilgningsbilde. Dersom en endrer den relative fordelinga, bør dessuten ikke endringene skje for raskt.

Kort oppsummert beregner KUF årets bevilgning til HiST på følgende måte:

Foregående års bevilgning
- justert for lønn og prisstigning
- justert for nye/refordelte studieplasser etter departementets satser
- justert for omfordeling mellom institusjonene
- juster for øremerkede tildelinger
- justert for evt. andre endringer
= årets bevilgning

Total bevilgning gis altså ikke med utgangspunkt i departementets normtall.

3. Beskrivelse av dagens budsjettfordelingsmodell ved HiST

Høgskolens budsjettfordelingsmodell ble tatt i bruk fra 1995 og var da i stor grad basert på de historiske bevilgningene til de tidligere selvstendige høgskolene. I dagens modell avsettes det midler til følgende formål basert på realbudsjettering:

- husleie og drift av lokaler
- drift av Høgskoleadministrasjonen, Rektorat/Høgskolestyret og Studentparlamentet
- særtildelinger
- sentralt avsatte midler til fellestiltak

De øvrige midlene fordeles i forhold til antall studenter (helårsekvivalenter) og sats (relativ pris) per helårsekvivalent per studentkategori. Fordeling for 2001 fremgår av vedlagt regneark.

Midler som fordeles ut til avdelingene er nettobevilgningen. Nettobevilgningen er fremkommet ved å ta utgiftskapitel 0274 post 01 og post 21 (oppdrag) minus inntektskrav på inntektskapitler 3274 post 01 (oppdrag) og 02 (salgsinntekter). Avdelingens forventede inntekter budsjetteres og disponeres dermed av avdelingen selv. Høgskolen får redusert ramme på kapitel 0274 sfa. direkte refusjon av sykepenges fra Rikstrygdeverket. Sykelønnsrefusjonen følges opp på hver enkelt avdeling.

Antall studenter som legges inn i budsjettfordelingsmodellen er beregnet ut fra gjennomsnittlig studentmåltall vår og høst.

Budsjettreferansemodellen som brukes i HiST til fordeling av budsjettet internt i høgskolen, har sitt utgangspunkt i de budsjetttildelinger som gjaldt for de tidligere selvstendige høgskolene i Sør-Trøndelag. De relative satsene i HiST er således bestemt ut fra det bevilgningsnivået utdanningene "hadde med seg" inn i høgskolen ved oppstartstidspunktet. Det er senere foretatt en viss tilpasning ved å øke studentprisen noe på det faget som ligger klart lavest, økonomisk-administrative fag, og en svak nedjustering på de fagene som ligger høyest relativt til departementets normtall. I praksis vil det si noen av helsefagene, døvetolk og ingeniør.

Høgskolen i Sør-Trøndelag sine relative priser avviker i noen grad fra normtallene til departementet. De satser som nedenfor er oppgitt som KUF sine relative satser, er beregnet ut fra forholdet mellom HiST og KUF sine absolutte priser i år 2001. Ved å sette AØA lik 1 vil man få en riktigere prosentvis fordeling og et bedre bilde av den relative forskjellen. Ved å sette AØAs relative sats henholdsvis til 1,21 og 1,00 får man følgende forholdstall:

Sammenligning av relative satser HiST/KUF 2001

Utdanning	Relativ sats AØA = 1,21			Relativ sats AØA = 1,00		
	Rel.sats HiST	Rel.sats KUF	Avvik rel. sats AØA=1,21	Rel.sats HiST	Rel.sats KUF	Avvik rel. sats AØA=1,00
Audiograf	2,19	1,83	0,36	1,83	1,51	0,32
Barnevern	1,40	1,28	0,12	1,17	1,05	0,12
Ergoterapeut	2,19	1,83	0,36	1,83	1,51	0,32
Fysioterapeut	2,19	1,83	0,36	1,83	1,51	0,32
Sosionom	1,40	1,28	0,12	1,17	1,05	0,12
Sykepleier	1,70	1,5	0,20	1,42	1,24	0,18
Vernepleier	1,60	1,5	0,10	1,33	1,24	0,09
Ingeniør grunnutdanning	1,79	1,5	0,29	1,49	1,24	0,25
Ingeniør forkurs	1,16	1,16	-	0,97	0,97	-
Bioingeniør	2,19	1,83	0,36	1,83	1,51	0,32
Radiograf	2,19	2,19	-	1,83	1,83	-
Lærer grunnutdanning	1,88	1,64	0,24	1,50	1,35	0,15
Døvetolk/tegnspråk	2,19	2,19	-	1,83	1,83	-
Lærer døve inkl DMMH	4,00	4,00	-	3,33	3,33	-
Økonomisk-administrativ u	1,21	1,21	-	1,00	1,00	-

I 2001 tildelte departementet midler i forbindelse med vektallsproduksjon flatt, dvs. uten å differensiere mellom utdanningene. Dette skyldes mangelfull rapportering av datagrunnlag fra institusjonene. HiST fordelte vektallsmidlene i 2001 internt ut til avdelingene etter den vanlige budsjettfordelingsmodellen.

4. Beskrivelse av ny finansieringsmodell jfr. St.melding nr 27

I forbindelse med St. meld. nr. 27 skisserer departementet en ny finansieringsmodell for høyere utdanning. Målet for departementets utforming og bruk av finansieringsmodellen er å støtte opp om sentrale utdannings- og forskningspolitiske mål og strategier. Departementet mener at hensyn til kvalitet i utdanning og forskning best ivaretas gjennom et finansieringssystem som legger vekt på oppnådde resultater, og ved å innføre et delvis skille i beregningene av budsjettmidler til undervisning og forskning. For å ivareta blant annet hensynene til langsiktig forskningsvirksomhet, bredde i fagtilbudene og videreføring av kostnadskrevende fagområder, mener departementet at resultatorienteringen i finansieringsmodellen må balanseres med en basisfinansiering av institusjonene.

Hovedkomponentene i den nye finansieringsmodellen

- Basisbevilgning
- Resultatbasert undervisningsbevilgning
- Resultatbasert forskningsbevilgning

4.1 Basisbevilgning

Stortingsmeldingen sier at basisbevilgningen skal ivareta hensynet til forutsigbarhet og gjennomføring av særskilte prioriteringer, som kostnader ved bredde i fagtilbud,

distriktshensyn m.v. Basisfinansieringen skal dekke deler av kostnadene både til undervisning og forskning, slik at institusjonene blir mindre sårbare for fluktuasjoner i studentsøkningen. Den skal finansiere igangsetting og opprettholdelse av aktiviteter som ikke er inkludert i undervisning og forskning.

4.2 Resultatbasert finansiering av utdanning

Resultatbasert finansiering av utdanning innebærer en studentfinansiering hvor oppnådde resultater av undervisningen legges til grunn. Resultater kan måles i avlagte studiepoeng/vektall og uteksaminerte studenter eller kandidattall. Departementet vurderer å benytte studiepoeng i fremtiden hvor 1 vektall tilsvarer 3 studiepoeng.

Departementet foreslår at det i forbindelse med behandling av statsbudsjettet settes et øvre tak for antall studiepoeng og kandidattall som den enkelte institusjon kan få budsjettmidler for. Fordelingen vil ta hensyn til at det er ulike kostnader ved de ulike utdanningene. Dersom institusjonene ikke oppfyller resultatkravene, vil budsjettmidler overføres til andre formål i sektoren i senere år.

4.3 Resultatbasert finansiering av FoU

Forskningsfinansiering skal i fremtiden være basert på

- a) en incentivbasert beregningsmodell med kvantitative indikatorer for kvalitet og omfang av forskningsvirksomhet.
- b) særskilte strategiske forskningsmidler, fordelt ut fra resultater fra evalueringer, nasjonale faglige prioriteringer, samt institusjonenes egne forskningsstrategier.

Stortingsmeldingen sier:

"Krav om at undervisningen skal være forskningsbasert er en kompliserende faktor og fører til studentene fortsatt bør være kostnadsbærende for en del av forskningsaktiviteten. Forskningsressursene institusjonen disponerer, er først og fremst tidsressursen til vitenskapelige tilsatte og hjelpepersonell, samt infrastruktur. En delvis løsrivelse av ressurser til forskning fra endringer i studenttallene vil være en drivkraft i retning av å praktisere en individuell differensiering av tidsressurser til forskning.

Finansieringsmodellen må utformes slik at institusjonene stimuleres til å utvikle seg i samsvar med en arbeidsdeling der universitetene har et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning, mens de nåværende statlige høyskolene skal styrke nasjonal kunnskapsutvikling og utdanning innenfor sine profesjons- og yrkesutdanninger, og tilby FoU som bidrar til utvikling av det regionale nærings- og samfunnsliv.

I modellen vil antall uteksaminerte master- og doktorgradskandidater inngå for universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Tilsvarende vil antall avlagte studiepoeng inngå for de statlige høyskolene. For alle institusjonene bør indikatorene antall førstestillinger og tildelte midler fra EU og Norges forskningsråd inngå. For de statlige høyskolene vil annen eksternfinansiert forskningsvirksomhet inngå".

4.4 Generelt

Departementet ønsker det første budsjettåret med ny modell å synliggjøre og definere en "utgangsposisjon" for den enkelte institusjon. I senere år vil ressurser omfordes mellom institusjoner etter oppnådde resultater. For institusjoner som får store budsjettmessige utslag basert på innføring av resultatbasert modell, kan skjønnsmidler i basisbevilgningen benyttes til å få en mer gradvis tilpasning til aktivitetsnivået.

Sterkere vekt på oppnådde resultater i finansieringen av utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid forutsetter at institusjonene får større frihet til selv å velge løsninger og sette i verk tiltak som fremmer kvalitet og øker evnen til omdisponeringer av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud.

Det forventes at det vil foreligge en ny finansieringsmodell med definert utgangsposisjon i løpet av inneværende år, jfr. statsbudsjettet 2002.

5. Kirke- utdannings- og forskningskomiteens innstilling og Stortingets behandling

Departementet mener at fremlegget av ny finansieringsmodell for universitet og høyskoler kan gjennomføres innenfor eksisterende budsjetttrammer. Departementet mener at endret gradsstruktur og økt studieintensitet vil gjøre høyere utdanning mer effektiv og på sikt frigjøre arbeidskraftressurser. Departementet regner med store innsparinger ved kvalitetsreformen når det gjelder studiefinansiering og stipendtildeling etter studieprogresjon.

Stortinget behandlet og vedtok den 12.juni 2001 innstillingen fra Kirke- utdannings- og forskningskomiteen om "Gjør din plikt - krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning. Komiteen innstilling vedlegges og er i tråd med Stortingets vedtak

Komiteen slutter seg til utforming av en finansieringsmodell med bakgrunn i tre hovedkomponenter: basistildeling, studentfinansiering og forskningsfinansiering og at finansieringen skal ta vare på hensyn til planlegging, kontinuitet og behov for endring. Komiteen ser det som viktig at det til en viss grad er lagt opp til finansieringsordninger som stimulerer til økt kvalitet og aktivitet, og til breddekrav etter overordnede nasjonale interesser.

I stortingsbehandlingen understreker komiteen at satsing på kvalitet og kunnskap koster. Mer intensiv undervisning, bedre oppfølging av den enkelte student, større verdsetting av kvalitet ved institusjonene og bedre studiefinansiering vil kreve store løft i økonomiske og menneskelige ressurser. Komiteen forutsetter også at det parallelt med gjennomføringen av kvalitetsreformen for høyere utdanning skal være en forpliktende oppfølging av målene i Forskningsmeldingen. Komiteen presiserer at reformen skal kombineres med forpliktende løfter om at tilstrekkelige ressurser følger med, og at rekrutteringssituasjonen tas mer på alvor.

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at institusjonene har fullmakt til å organisere randsoneaktivitet i tråd med tilrådingene i NOU 1999:18 hvor oppdragsforskning ved universitet og høyskoler skal kunne organiseres i aksjeselskap eller statsforetak. Slik organisering kan også gjelde virksomhet innen etter- og videreutdanning. Utfordringen blir å utforme et regelverk som gjør all eksternfinansiert virksomhet til en naturlig del av institusjonenes virksomhet samtidig som den delen av institusjonenes virksomhet som er finansiert over grunntildelingen forblir skjermet. Det må i tillegg bli satt krav til faglige og kvalitetsmessige premisser for det eksterne engasjementet.

Komiteen vil komme nærmere tilbake til utformingen av finansieringsordningene i forbindelse med statsbudsjettet 2002.

6. Problemstillinger og vurderinger knyttet til ny finansieringsmodell

Etter Stortingets behandling av St.melding nr 27 den 12. juni 2001 ble det den 19. juni 2001 arrangert en oppstartskonferanse for det praktiske arbeidet med kvalitetsreformen innen høyere utdanning.

På konferansen var det innledninger fra blant annet statsråd Trond Giske, leder av Universitets- og høyskolerådet Tove Bull og leder av Studentenes Landsforbund Audun Fledsberg. Avdelingsdirektør Øyvind Heder presenterte ulike problemstillinger knyttet til gjennomføring og implementering av kvalitetsreformens nye finansieringssystem. Følgende alternativer og problemstillinger ble lagt frem til drøfting i forbindelse med utvikling av de ulike elementene i den nye finansieringsmodellen:

6.1 Basisbevilgning

Departementet drøfter fire ulike hovedmodeller for oppbygging av basisbevilgningen:

1. *Inkrementell modell*
Basisbevilgningen tildeles med utgangspunkt i historisk bevilgning for hver enkelt høyskole, m.a.o. fortsettelse av dagens praksis.
2. *Dekomponeringsmodell*
Hele basis dekomponeres etter faktiske kostnader basert på kostnadsanalyser. Det legges til grunn faktiske kostnader nasjonalt og internasjonalt (bench-marking). Reelle kostnader ved de ulike studieprogram med utgangspunkt i rammeplaner, studieplaner, praksiskrav m.m
3. *Konstruksjonsmodellen*
Hele basis konstrueres etter klart definerte komponenter, og satser fastsatt etter rimelighetsvurderinger. Modellen tar utgangspunkt i normative vurderinger.
4. *Restmodellen*
Deler av basisbevilgningen deles i et begrenset antall klart definerte komponenter og en uspesifisert restkomponentdel. Dette er en blanding av de øvrige modeller.

Ulike problemstillinger knyttet til valg av modell ved oppbygging av basisbevilgning:

Vil en konstruert/dekomponert modell bli mer rettferdig enn å ta utgangspunkt i dagens rammer?

Vil kostnadsanalyser kunne fange opp alle relevante forskjeller i kostnadsstrukturen?

Vil kostnadsanalyser fange opp dagens kostnadsbilde snarere enn hva aktiviteten bør koste?

Hvordan ta hensyn til tidligere politiske prioriteringer?

Vil en dekomponering/konstruksjonsmodell gi en mer vilkårlig fordeling?

Vil en betydelig oppdelt basis mer hemme enn fremme omstillingsevnen og utvikling av mangfold?

6.2 Resultatbasert undervisningsbevilgning

Det oppstår en del problemstillinger i forbindelse med valg av utgangsposisjon for den resultatbaserte undervisningsbevilgningen (i det første året). Det vil for eksempel gi svært ulike bilder av situasjonen i en utdanning om en velger studentmåltall eller faktisk antall studenter som målestokk. I og med at det er studentmåltallet som er dimensjonerende for studietilbudet, antallet ansatte etc., er det trolig mer rimelig å ha studentmåltallet som utgangsposisjon enn det faktiske antallet studenter.

Videre viser erfaringene at studentmåltall holdt opp mot vekttalls-/studiepoengproduksjon gir et vesentlig annet bilde av effektiviteten enn det bildet en får dersom en holder kandidatproduksjonen opp mot de samme måltallene.

For å oppnå ønskede målsetting må det altså stilles strenge krav både til valg av utgangsposisjon og til definisjon av resultatkrav. Når en gjør dette valget, må en sørge for at en ikke samtidig motarbeider andre utdanningspolitiske målsettinger som for eksempel å opprettholde nasjonalt eller regionalt viktige utdanningstilbud, sørge for at spesielle grupper av studenter blir integrert i utdanningssystemet etc.

Det kan også stilles spørsmålsteget ved om det ikke i seg selv er noe selvmotsigende å drive målstyring og kreve en omfordeling mellom institusjoner basert på resultatkrav når systemet i utgangspunktet er rammestyrte.

6.3 Resultatbasert FoU-bevilgning

Forsknings- og utviklingsarbeid er ikke tatt opp som eget tema i komiteens innstilling til Stortinget ettersom regjeringen sin forskningspolitikk nylig er behandlet i Stortinget, jfr. innst.nr 110 (1999-2000) basert på St. meld.nr 39 1998-1999. Hovedelementene i innstillingen refereres kort (og vedlegges) hvor Stortinget ber Regjeringen om å:

- Fremmer forslag om en opptrappingsplan for forskningsbevilgningene som kan sikre at Norge minst når OECD-nivå innen 2005.

- Legge til grunn at det blir en vesentlig vekst i grunnforskningsmidlene til universitet og høyskoler

- Legge til grunn at veksten i antall rekrutteringsstillinger i en femårsperiode skal øke

- Foreslå tiltak for å bedre likestillingen innenfor forskning og høyere utdanning

- Legge opp til en betydelig økning av fondskapitalen til fondet for forskning og nyskaping - opptrappingsplan fremlagt i revidert statsbudsjettet 2000

Innstillingen fra komiteen som behandler kvalitetsreformen for høyere utdanning oppfordrer regjeringen til å legge frem en vurdering og drøfting av rekrutteringssituasjonen i universitet og høyskolesektoren, sett i lys av den kraftige veksten som er planlagt både i undervisnings- og forskningsinnsats de nærmeste årene. Innstillingen påpeker også at regjeringen må fullfinansiere stipendiatstillinger som i dag er underfinansierte slik at institusjonene kan ta i bruk alle hjemlene.

7. Drøfting av en mulig ny budsjettmodell ved HiST

Under har en søkt å gjengi relevante argumenter knyttet til ulike elementer i en eventuell ny budsjettmodell for HiST. Det vil være meningsforskjeller om de enkelte argumenters vekt og styrke, og det samme argument vil av noen kunne bli avvist som helt irrelevant, av andre som viktig og avgjørende.

Saksområdet er komplekst. Det er vanskelig å formulere et overordnet prinsipp uten straks å trekke inn modifikasjoner. Et utgangspunkt kunne for eksempel være at studenter skal gis samme undervisningskvalitet uavhengig av fag. Dette må imidlertid avveies mot minstekrav til kvalitet for å kunne bli godkjent for yrkesutøvelse, nødvendig oppfølging for å få studenter gjennom vanskelige fag etc. Det vil være forskjeller mellom fag når det gjelder krav til undervisnings- og instruksjonsintensitet. Det vil være forskjell på studentgrupper. I siste instans må derfor høgskolestyret utvise en betydelig grad av skjønn, og søke å vurdere hvilken fordeling som best fremmer institusjonens målsettinger.

7.1 Oppfølging av en utdanningspolitisk reform?

Spørsmålet høyskolestyret først må ta stilling til, er om HiST ut fra prinsipielle overveielser eller av mer pragmatiske grunner nå bør skifte budsjettmodell. Noen aktuelle problemstillinger kan være:

- Bør HiST prinsipielt følge opp den utdanningspolitiske reformen som går ut på å styrke resultatstyringen og derfor tildele hele eller deler av budsjettet basert på dokumenterte resultater i stedet for planlagte studenttall og planlagte FoU-aktiviteter?
- HiSTs strategiske plan innebærer en offensiv satsing på FoU. Bør HiST derfor gå enda lengre enn sentrale myndigheter i forhold til å gjøre FoU til en budsjettbærende størrelse?
- Ville det være prinsipielt riktig å realbudsjettere større deler av budsjettet?
- Ville det være prinsipielt riktigere å likebehandle studentene gjennom en enhetlig pris per student slik at alle kunne få det samme antallet undervisningstimer etc.?
- Tilsier målet om å få størst mulige bevilgninger til HiST at vi bør "premiere" visse aktiviteter høyere enn vi gjør nå (for eksempel stimulere vekttalls-/studiepoengproduksjon, produksjon av kandidater eller FoU)? Eller bør vi ut fra kvalitetsmål for alle deler av virksomheten og faren for målforskyvning unngå slike virkemidler?
- Bør vi holde på en budsjettmodell som tross diskusjoner om mindre justeringer, synes å vært akseptert som et brukbart redskap?
- Bør vi se an utviklinga sentralt i et par år før vi gjør noe lokalt?

Det forventes at HiST som et statlig forvaltningsorgan følger opp utdanningspolitiske målsettinger. Over tid kan det derfor sies å være rimelig at en tar i bruk budsjettmodellen som en mekanisme for å stimulere tiltak som gir økt gjennomstrømming av studenter (kandidatproduksjon og vekttalls-/studiepoengproduksjon) og som også gir økt FoU-produksjon. Det er imidlertid viktig å gjøre dette på en riktig måte sånn at en ikke får uønska bieffekter. Det finnes mange eksempler fra andre sektorer på at økte effektivitetskrav fører til at en mister hovedoppgaven av syne eller at "produktet" etter hvert får en uønska lav kvalitet.

En gradvis innføring av en tredelt modell etter mønster av stortingsmeldinga kan synes å være et balansert alternativ. Ifølge departementet vil de nye prinsippene for budsjettfordeling fremgå av stortingsproposisjon nr.1 i oktober. Dersom en ønsker å legge seg opp mot departementets nye bevilgningsmodell, bør en derfor avvente proposisjonen før en gjør endelig vedtak i saken. Det er grunn til å tro at departementets modell som antyda i stortingsmeldinga vil bestå av en basis- og resultatdel, og at det i 2003 vil komme til en andel basert på FoU-produksjon. Antakelig vil resultatdelen bestå av både en vekttalls-/studiepoengs- og en måltallsavhengig del, begge differensiert etter fag. Det gjenstår å se hvor mange og hvilke kategorier departementet vil legge til grunn når det gjelder studieretninger.

I det følgende drøftes hvordan en slik modell eventuelt kan implementeres ved HiST.

7.2 En modell for basisbevilgning

Når det gjelder basisbevilgningen, som klart vil utgjøre den største delen av bevilgningen, kan en velge å gå i mange retninger, for eksempel:

- Videreføre dagens budsjettmodell, eventuelt med justering av relative priser for enkelte studier
- Innføre en lignende modell som nå, men der de relative prisene settes likt med departementets normtall

- Innføre en lignende modell som nå, men der de relative prisene settes likt med internasjonale normtall
- Innføre en dekomponeringsmodell som i større grad er basert på reelle priser på det enkelte element

7.2.1 Videreføre dagens budsjettmodell for tildeling av basisbevilgning

Dagens budsjettmodell har vært gjenstand for omfattende drøfting i flere runder. Selv om en har vært noe uenig om de relative prisene og åpning for eventuelle særtildelinger og dempingstiltak, har det vært generell enighet om typen modell. Argumenter for er blant annet:

- Utgangspunktet for fordelingsmodellen var bevilgningene til de tidligere selvstendige høyskolene. Modellen avspeiler den akkumulerte effekten av hva høyskolen gjennom årene har fått av statlige bevilgninger. Fagene får de bevilgningene de historisk sett hadde med seg inn i høyskolen. Disse bevilgningene ga i alle fall til en viss grad uttrykk for reelle kostnadsforskjeller. Justeringer er gjort for økonomisk – administrative fag for å bringe bevilgningen nærmere departementets normtall ut fra en rimelighetsvurdering og ut fra behov for mindre undervisningsgrupper.
- Kullstørrelse er en viktig parameter for kostnader i undervisning. Avvik fra departementets normtall sammenfaller i hovedsak med forskjeller i kullstørrelse.
- Departementets normtall tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til behov for laboratorier, individuell veiledning og praksisutgifter. HiSTs fordelingsmodell gir derfor en bedre bilde av hva det faktiske ressursbehovet for de enkelte fag er.
- Høyskolen fungerer brukbart med dagens fordelingsmodell, og synes å gi rimelig rom også for FoU for de fagene der HiSTs bevilgning per student er lavest sammenlignet med departementets normtall. En endring av fordelingen i retning av departementets normtall vil gjøre det enda vanskeligere å få øket FoU-aktiviteten innenfor fag som ligger høyt relativt til departementets normtall og hvor FoU-aktiviteten i dag ligger svært lavt.

Argumentene for å endre de relative prisene har gått på at modellen nå virker urettferdig ved at den ikke muliggjør samme undervisningstilbud til alle studenter og at departementets normtall uttrykker et nasjonalt gjennomsnitt som også gir et riktigere bilde av faktiske kostnader.

7.2.2 Basisbevilgning basert på departementets normtall

Argumentasjonen er identisk med den som er gjengitt over, men med motsatt fortegn. I tillegg kommer at departementet understreker at institusjonene må gjøre sine egne vurderinger, og advarer mot å legge normtallene til grunn i sin interne fordeling.

KUF vil utarbeide en ny modell med en endret kategorisering av fagene i høyskole og universitetssektoren. Det kan derfor være argumenter for å avvente en ytterligere tilnærming til KUFs normtall.

7.2.3 Basisbevilgning basert på internasjonale normer

Flere land har kostnadsnormer for studier. Det er en mulighet å gå gjennom disse parametrene og ta utgangspunkt i et gjennomsnitt. En må gå ut fra at det kollektive skjønn som er utøvd i flere land gir mindre rom for tilfeldigheter enn dersom en bare baserer seg på norske normtall enten disse nå HiSTs egne eller departementets.

Et sterkt argument mot er at rammeplanstyrte utdanninger vil kunne innebære krav som gjør sammenligning på tvers av land vanskelig. Forskjeller i totalt fordelbart budsjett gjør det

dessuten vanskelig å overta relative normer fra andre land, fordi minimumsbehovet vil variere mellom fag. Det kan også hevdes at normtall fra andre land har et like svakt faglig grunnlag som våre egne.

7.2.4 En dekomponeringsmodell som i større grad er basert på reelle priser

En radikal tilnærming vil være at HiST foretar en grunnleggende gjennomgang av alle studieretninger med sikte på å prissette hvert enkelt element som inngår i de enkelte studieretninger. Arbeidet vil bli meget omfattende og vil vanskelig kunne gjøres i inneværende år.

Argumenter for kan være:

- Bare ved å foreta en faglig vurdering av ressursbehovene vil det være mulig å komme frem til en realistisk vurdering av det enkelte fags ressursbehov.
- Departementets og institusjonenes fordelingskriterier er basert på skjønn utøvd over en lang periode, noe som kan slå svært tilfeldig ut.
- Selv om en slik gjennomgang vil være arbeidskrevende og ikke vil skaffe flere ressurser, så vil den optimalisere den interne ressursbruken.

Argumenter mot er blant annet:

- Faglige og pedagogiske krav er ingen eksakt størrelse. I en slik vurderingsprosess vil alle fagmiljø søke å maksimere egne ressursbehov. Den faglige argumentasjonen vil være vanskelig å vurdere for de som ikke selv ha spesifikk innsikt i faget. Dermed kan en uansett bli tvunget over på å foreta en skjønnsmessig avveining.
- Det vil være en svært ressurskrevende prosess med et usikkert resultat.

7.2.5 Først og fremst et behov for mindre justeringer?

Oppslutningen om nåværende budsjettmodell tilsier at en sterkt bør vurdere å videreføre denne som grunnlag for tildeling av basisbevilgningen til den enkelte avdeling. Behovet for endring synes i første rekke å handle om mindre tilpasninger. Her bør følgende behov diskuteres:

- Dersom det er ønskelig med en tilnærming til departementets normtall, skal slik tilnærming skje både for utdanninger som i dag ligger over og under normtallene, hvor langt ønsker en å gå og hvor fort skal dette skje? Her er det ikke bare snakk om endringer i normtall for enkelte utdanninger, men også hvordan disse endringene slår ut i den enkelte avdelings totale økonomi.
- Den nye gradsstrukturen legger grunnlag for utvikling av flere høyere grads studier i HiST. Hvordan skal disse prissettes i forhold til lavere grads studier (relativ pris)?

7.3 Problemstillinger knyttet til en resultatbasert undervisningsbevilgning

Vektallsmidler kan fordeles på flere prinsipielt forskjellige måter:

1. Lik sum per vektall/studiepoeng
2. Bevilgning per vektall/studiepoeng i henhold til den fordelingsmodellen som nå brukes for mållstallsbevilgning (relative priser)
3. Bevilgning som i 1 eller 2 opp til en definert felles grense, for eksempel 18 vektall per student.
4. Bevilgning som i 1 eller 2 opp til en definert differensiert grense

Faren knyttet til alle ordninger med resultatbaserte bevilgninger innenfor undervisning er inntektsmotivert senkning av kravene for å stå til eksamen. Hensynet til vekttalls-/studiepoengproduksjonen gjør det fristende å "slurve" med den kvalitetskontrollen som ligger i eksamenssystemet (og skikkethetsvurderinga i lærerutdanninga). En kan også tenke seg en situasjon der produksjon av løsrevne vekttall/studiepoeng blir mer lønnsomt enn kandidatproduksjon. En bør derfor vurdere å knytte resultatkravene både til vekttalls-/studiepoengproduksjon og til kandidatproduksjon.

Det er for å motvirke slike utslag, at en også bør vurdere å sette et slags produksjonstak. Budsjettmodellen som velges må ikke ensidig stimulere til høy produksjon innen undervisningsområdet. Det kan gi negative utslag i forhold til målsettinger på FoU-området, som i neste omgang vil gi negative utslag i den sentrale budsjettbevilgningen til HiST. Det kan også gi negative utslag i forhold til mål på studiekvalitetsområdet, og dernest høgskolens rekrutteringssituasjon.

Argumenter som kan anføres for de ulike modellene ovenfor er:

Argument for 1:

En slik fordeling modifierer noe den urettferdighet som måtte ligge i budsjettfordelingsmodellen dersom denne fortsatt skal brukes for basisbevilgningen. I tillegg var dette det faktiske grunnlaget for fordelingen fra departementet siste år.

Argument for 2:

En større del av bevilgningene vil over de neste årene bli knyttet til produserte vekttall/studiepoeng og eller kandidater. Også den vekttallsbaserte bevilgningen vil derfor måtte avspeile forskjellene i ressursbehov mellom fag. Departementet har dessuten uttrykt et klart ønske om å differensierte den resultatbaserte undervisningsdelen i forhold til type utdanning. Manglende data var årsaken til at det ikke ble gjort i 2001-budsjettet.

Argument for 3:

Fra departementet er det antydning at en i fremtiden ønsker å ha et system som tar utgangspunkt i en norm for vekttalls-/studiepoengproduksjon.

Av flere grunner er det urimelig å forvente at alle studenter klarer å gjennomføre full studiebelastning hvert år. Studenter stryker, blir syke, føder barn etc. Selv med optimale pedagogiske forutsetninger vil vekttalls-/studiepoengproduksjonen derfor ligge noe under 20 vekttall/60 studiepoeng per student per år.

Bevilgning for et ubegrenset antall vekttall vil kunne gjøre det attraktivt for noen fag å øke studentinntaket utover måltall for å skaffe seg en størst mulig del av bevilgningen. Ettersom det vil være et nullsumspill der det er fast sum som fordeles, vil dette kunne føre til en kvalitetsnedgang og flere studenter enn vi har bevilgning for.

Argument for 4:

Det er relativt store forskjeller mellom utdanninger og avdelinger mht. vekttalls-/studiepoeng- og kandidatproduksjon. Dette kan dels ha med interne kvalitetsmessige forhold å gjøre, men skyldes også for en stor del eksterne forhold som avdelingene vanskelig kan påvirke. Det vil derfor verken ha noen nevnelig effekt i forhold til målsettingene eller bli oppfattet som rettferdig å sette samme produksjonskrav til alle utdanninger. Utdanninger der det både nasjonalt og lokalt er vanskelig å rekruttere studenter og å holde en høy inntakskvalitet kan ikke møte de samme kravene som utdanninger der det er stor konkurranse om få

studieplasser. I alle fall ikke uten at det for eksempel legges en klar plan for tilpassing av utdanningskapasiteten til studenttilgang. Ingeniørutdanning og døvetolkutdanning er eksempler på utdanninger der det vil være vanskelig å opprettholde produksjonen uansett hvor god utdanninga er. Det er også et utdanningspolitisk spørsmål om det er klokt å dimensjonere ned ingeniørutdanninga på tross av dokumenterte behov for ingeniører så lenge HiST lykkes relativt bedre enn ellers i Norge. Dersom høgskolestyret finner å ville opprettholde tilbudsni vået, bør neppe AFT straffes økonomisk for ikke å greie like høye produksjonsmål som for eksempel fysioterapiutdanningen.

Det kan også stilles spørsmålste g n ved hvor stor del av den interne bevilgninga i HiST som bør være resultatbasert. Alle fag ved HiST har i dag såpass god gjennomføring at det neppe vil ha noen særlig stor og umiddelbar effekt å innføre en slik bevilgningsmodell. Vi kan selv velge om vi vil følge departementets mønster på dette området. Dersom en velger å holde det samme relative forholdet mellom de ulike budsjett delene som departementet, blir det særlig viktig å sette realistiske resultatmål for utdanninger der rekruttering og gjennomstrømming er et problem for hele sektoren.

På bakgrunn av ovenstående, synes det fornuftig å ta hensyn til følgende tre faktorer i den resultatbaserte undervisningsdelen av en framtidig budsjettmodell:

- relativ pris/enhetspris for det aktuelle studiet (j f. den vanlige budsjettfordelingsmodellen)
- faktisk vektalls/studiepoengproduksjonproduksjon og/eller kandidatproduksjon
- differensierte resultatkrav der måltallet er utgangsposisjon

HiST bør imidlertid utsette den konkrete utformingen av modellen til en ser hvordan departementet utformer sin budsjettmodell på dette området.

7.4 FoU-produksjon som utgangspunkt for deler av bevilgningen

Departementet synes å ville legge til grunn følgende for sin tildeling av FoU-midler:

- a) en incentivbasert beregningsmodell med kvantitative indikatorer for kvalitet og omfang av forskningsvirksomhet.
- b) særskilte strategiske forskningsmidler, fordelt ut fra resultater fra evalueringer, nasjonale faglige prioriteringer, samt institusjonenes egne forskningsstrategier.

Ettersom departementet først vil ta i bruk modellen for budsjett tildelingen år 2003 og den ennå ikke ferdig, bør det være tilstrekkelig av vi i denne omgang drøfter på et prinsipielt grunnlag om HiST bør bruke budsjettmodellen som et incitament i forhold til økt FoU-produksjon eller ikke. Den konkrete utformingen av en eventuell budsjettmodul på området, bør kunne vente til vi ser departementets endelige utforming.

Høgskolestyret bør dessuten vurdere å utsette å innføre en eventuell resultatbasert FoU-bevilgning ut over 2003. I forbindelse med UFF-prosjektet har avdelingene fått en frist til utgangen av 2004 med å ha på plass en ordning der tilsvarende 25% av arbeidsressursen benyttes til FoU. Det kan dermed føres argumenter for at 2005 er det første året en med rimelighet kan forvente en "normal" FoU-produksjon.

7.5 Avsluttende bemerkninger til overgang til en mer resultatbasert budsjettmodell

Det er store forskjeller mellom utdanninger og avdelinger med hensyn til vektalls-/studiepoeng- og kandidatproduksjon og FoU-produksjon. Årsaken til dette finnes delvis internt og delvis eksternt. Ved valg av internt styringsredskap for å fremme departementets målsetting om økt produksjon, er det avgjørende at systemet belønner rimelig rettferdig i

forhold til faktorer som kan påvirkes. Det overordnete må være at den resultatbaserte tildelingen må utformes slik at den blir en drivkraft til stadige forbedringer. De fleste utdanninger har et uutnyttet potensial knyttet til studiekvalitetstiltak.

Ved valg av modellalternativ vil det være relevant å innføre begrensninger i hvor store endringer som aksepteres fra ett år til et annet, f.eks. ved at en garanterer avdelingene minimum 100% av inneværende års bevilgning (målt i nominelle kroner). En evt. merbevilgning vil bli fordelt til de avdelinger som øker sin andel av totalbevilgningen som følge av konsekvenser ved ny finansieringsmodell.

Forslag til vedtak:

Saken ble drøftet. Høgskoledirektøren tar med de synspunkter som fremkommer i Høgskolestyrets møte i forberedelsen av sak om fordeling av budsjett 2002.