

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler

Utvalget fikk i oppgave å:

- vurdere hvordan dagens statlige finansiering av universiteter og høyskoler tilfredsstiller de politiske målene, og foreslå endringer for måloppnåelsen (se overordnede nasjonale sektormål under)
- vurdere hvordan man i finansieringen kan kompensere for merkostnader ved flercampusinstitusjoner
- ta hensyn til regjeringens overordnede forskningspolitikk og politikk overfor andre sektorer
- komme med forslag som skulle kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer

Utvalget ble i tillegg bedt om å vurdere hvordan det kunne bli mer attraktivt for universiteter og høyskoler å [\(1\) tilby kortere etter- og videreutdanningstilbud](#) og helheten i den statlige finansieringen på tvers av tildelingsformer: rammebevilgningen, tildelinger fra Norges forskningsråd (Forskningsrådet) og tildelinger fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

I rapporten la utvalget særlig vekt på føringene lagt i styringsmeldingen, som signalene om å styre mer i det store og mindre i det små og en forenkling av de økonomiske styringsvirkemidlene, samt å legge til rette for en mer differensiert styring for å bidra til mangfold i sektoren.

Utvalget foreslo i rapporten at Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning bør inneholde planer for dimensjonering av høyere utdanning. Utvalgets hovedanbefalinger var å legge mer vekt på utviklingsavtalene for å oppnå større mangfold i sektoren, og en reduksjon fra [\(2\) åtte til to resultatbaserte indikatorer](#), og dermed i den resultatbaserte andelen i rammebevilgningen til institusjonene. Andre anbefalinger var at fleksibel utdanning bør finansieres over rammebevilgningen og å redusere antallet finansieringskategorier fra seks til mellom to og fire. Utvalget foreslo også å beholde dagens fordeling av rammebevilgningene mellom institusjonene og å opprettholde dagens balanse mellom rammebevilgningen og Forskningsrådet, men at det over tid tilrettelegges for ytterligere styring av flere forskningsmiljøer.

Utviklingstrekk i sektoren

Universitetene og høyskolene har siden 2015 blitt styrt etter følgende overordnede nasjonale sektormål: 1) høy kvalitet i utdanning og forskning, 2) forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling, 3) god tilgang til utdanning og 4) effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem. De fire målene har tilhørende styringsparametere, der utviklingen for hver institusjon kan måles kvantitativt. For sektoren i sin helhet har det vært positiv utvikling i de fleste av styringsparameterne fra 2004 til i dag. Dette gjelder gjennomføring på normert tid, gjennomførte studiepoeng, publikasjonspoeng, deltagelse i Horisont 2020 og Erasmus +, andelen kvinner i dosent og- og professorstillinger og andelen midlertidige ansatte. På andre styringsparametere, som inntekter fra Forskningsrådet og andre bidrags- og oppdragsinntekter, har resultatene ligget mer stabilt i samme periode. Andelen masterkandidater sysselsatt i relevant arbeid et halvt år etter fullført utdanning har hatt en positiv utvikling (med unntak av for realister) fra 2017 til 2019, men sysselsettingen har også i perioden blitt preget av konjunkturrendringer i arbeidsmarkedet som følge av koronapandemien.

[\(3\) Universiteter og høyskoler skal tilby etter- og videreutdanning](#) og i 2021 var 1341 aktive studieprogrammer (28 prosent) ved norske institusjoner definert som videreutdanning. Utdanningstilbudet skal være nært knyttet til arbeids- og samfunnslivets kompetansebehov. Med grunnlag i bl.a. Kompetansereformen – [\(4\) Lære hele livet](#) og [\(5\) Strategien for desentralisert og fleksibel utdanning](#) er det de siste årene også igangsatt og gjennomført en rekke tiltak som skal styrke utviklingen av fleksible og desentraliserte tilbud. Mange av institusjonene har flere campuser som er geografisk spredt og i tillegg kommer tilbud ved næringsparker, studie- og utdanningssentre eller biblioteker. Tross ambisjoner om flere desentraliserte og fleksible tilbud er det likevel [\(6\) bare den nettbaserte undervisningen som har økt de siste årene](#).

Det er to hovedmodeller for strategisk finansiering av universiteter og høyskoler. Den ene er direkte bevilgninger med prioriteringer basert på utviklingsavtaler e.l., mens den andre en målrettet finansiering gjennom utlysninger/konkurranse. Internasjonale utviklingstrekk i finansiering av høyere utdanning viser at selv om offentlig finansiering i økende grad er knyttet til prosjekter eller målrettede midler, er rammefinansiering fortsatt hovedmodellen i de fleste land. 13 OECD-land har tatt i bruk utviklingsavtaler, men med varierende grad av finansieringsandel knyttet opp mot dem. De fleste finansieringssystemer omfatter målbare indikatorer, og her påpeker OECD at om en stor andel av finansieringen er resultatbasert og lik for alle institusjoner, kan det gi utslag i lite mangfold.

Mangfold og utvikling av profiler

Gjennomgangen av finansieringssystemet hadde som målsetning å sørge for faglig mangfold mellom institusjonene. Mangfoldsbegrepet omfatter her i tillegg til forskningsprofiler også ulik vektlegging og tidsbruk til oppgaver som undervisning, datahåndtering, vitenskapelig publisering, formidling, infrastruktur, kommersialisering og innovasjonsaktiviteter. Utvalget har i sin vurdering lagt vekt på at det også kan være mangfold internt på institusjonene og at finansieringen skal bidra til at institusjonene hver for seg utvikler sin virksomhet gjennom å prioritere ulike aktiviteter innenfor forskning, utdanning, innovasjon og samhandling med samfunnet. Konsentrasjon av forskningsmiljøer regnes ofte som en viktig komponent for å bygge forskningsmiljøer av høy kvalitet, mens på den andre siden kan en spredning av utdanningsmiljøene være viktig faktor for å tilby utdanning til flere. Samtidig er det også et mål at god forskning ligger til grunn for høy kvalitet i utdanningene.

Utvalget anbefaler at det over tid legges til rette for en ytterligere styrking av flere forskningsmiljøer, for å sikre god tilgang til forskningsbasert utdanning over hele landet og gi større deler av arbeidslivet bedre tilgang til kunnskapsmiljøer. Utvalget mener at det her er særlig aktuelt å styrke forskningen innenfor de viktige profesjonsutdanningene for velferdsstaten, samt forskningen som bidrar til en god utvikling av arbeids- og næringsliv. Utvalget anbefaler at styrkingen bør gjennomføres som en satsing i revidert langtidsplan for forskning og høyere utdanning. Videre skriver utvalget at satsingene bør være langsiktige og at tildelingen bør skje på grunnlag av internasjonalt kvalitetssikrede søknader og de kan knyttes opp til konkrete samfunnsoppdrag (missions).

Balansen mellom rammebevilgningen og prosjektbasert finansiering

Rammebevilgningen for de statlige institusjonene utgjorde i 2020 79 prosent av de samlede driftsinntektene til norske universiteter og høyskoler. Tildelingene fra Forskningsrådet og HK-dir utgjorde hhv. 7 og 1 prosent. Utvalget mener det vil medføre betydelige utfordringer og negative konsekvenser for regjeringens evne til forskningspolitisk styring, om midler flyttes fra Forskningsrådets konkurransearenaer til rammebevilgningen. Samtidig mener de det å flytte midler andre veien med stor sannsynlighet vil svekke UH-institusjonene. Utvalget konkluderer derfor med at de ikke anbefaler endringer i balansen mellom rammebevilgningen og søknadsbaserte midler som kanaliseres via Forskningsrådet. Utvalget oppfatter det også som hensiktsmessig at HK-dir har en portefølje av utviklingsmidler innrettet mot å styrke utdanningskvalitet, men at de i tilfelle må supplere det institusjonene er ment å gjøre innenfor sine rammebevilgninger. Utvalget anbefaler i tråd med dette at mer eller mindre faste midler som finansierer faste oppgaver og kapasitetsbygging bør flyttes til rammebevilgningen, og at departementet gjør en kritisk gjennomgang av flere av ordningene i HK-dir med tanke på flytting av midler.

Arbeidslivsrelevans, livslang læring og fleksible og desentraliserte tilbud

[\(7\) Arbeidslivsrelevans](#) i utdanningen, eller employability, diskuteres i mange land. I Norge har politikken vært å styrke grunnlaget for arbeidslivsrelevans og dimensjonering ved å legge opp til tettere dialog mellom arbeidslivet og institusjonene om kompetansebehovene. Utvalget mener at institusjonenes evne til å møte framtidige kompetansebehov må tillegges større vekt, men anbefaler ikke en indikator basert på arbeidsledighet blant kandidater i finansieringssystemet. Det anbefales heller ikke å utvikle en indikator som skal gjenspeile mer og bedre samarbeid mellom universiteter og høyskoler og arbeidslivet.

I Hurdalsplattformen varsler regjeringen styrking av desentraliserte utdanningstilbud og en satsing på livslang læring der folk bor. Videre er det ønskelig at utdanningssystemet er tilpasset regionale kompetansebehov og et arbeidsliv

med økende behov for oppdatert kompetanse. Utvalget mener at økt kapasitet for videreutdanning må finansieres med nye midler, og at en satsing på videreutdanning finansieres som en del av den årlige rammebevilgningen til institusjonene.

Videre mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig å innføre en generell ordning med kompensasjon for historiske merkostnader ved flercampusinstitusjoner, men at det kan være relevant å dekke merkostnader om myndighetene skulle ønske nye studiesteder/campuser. Studie og/eller utdanningssentre kan spille en viktig rolle i å nå ut til fleksible og desentraliserte tilbud, men finansieringen av slike sentre må være enhetlig og lik. En satsing på desentralisert utdanning kan skje gjennom å rette finansiering enten til universiteter og høyskoler som ønsker å bygge opp slike tilbud, eller til utdanningssentre. En finansiering av etterspørselssiden hvor utdanningssentra kan gå i dialog med lokalt arbeidsliv og relevante læresteder om å opprette tilbud, kan også styrke relevansen i tilbudet.

Nytt system for resultatbasert uttelling

Rammebevilgningen til universiteter og høyskoler består av en basisdel og en resultatbasert del. I 2022 utgjorde den resultatbaserte delen 34 prosent, mens basisfinansieringen utgjorde de resterende 66 prosentene. Utvalget er opptatt av at fleksibilitet i tildelingen og fordelingen av budsjettmidler er hensiktsmessig, men at hovedvekten av endringene fra år til år bør være knyttet til generelle formål og i stor grad være fordelt etter objektive kriterier. Samtidig er det naturlig at det gjøres politiske skønnsvurderinger og i noen tilfeller gis midler til enkeltformål. Utvalget mener at regjeringen i større grad i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (Langtidsplanen), og i de årlige budsjettene, bør vurdere å beskrive generelt hvilke formål man ser for seg ville prioritere framover gjennom endringer i rammebevilgningen, og hvordan endringene evt. vil innrettes.

Det er i dag åtte indikatorer som utgjør den resultatbaserte delen av rammebevilgningen. Fire av disse er innenfor lukket ramme (som gir institusjonene uttelling etter hvordan deres andel av sektorens resultater endrer seg) og retter seg mot institusjonenes forskningsaktiviteter. Disse er publiseringer, inntekter fra EU, Norges forskningsråd/regionale forskningsfond og annen bidrags- og oppdragsfinansiering. De fire andre er innenfor en åpen ramme (innebærer at økte resultater gir økt bevilgning og motsatt) og retter seg mot institusjonenes utdanningsaktiviteter. Disse er studiepoeng, kandidater, utvekslinger og doktorgrader. I den resultatbaserte uttellingen og for å sette resultatkrav til studieplasstilldelinger brukes seks finansieringskategorier, som speiler kostnadene de ulike studieplassene utgjør.

Utvalget er opptatt av å fremheve at mye fungerer godt i dagens finansiering av universiteter og høyskoler og at det er viktig med en forutsigbarhet i systemet. De finner likevel at det er betydelige styringsmessige problemer med den resultatbaserte finansieringen forstått som et generelt insentivsystem, og at indikatorene har trukket institusjonene i samme retning og virket imot mangfoldet i sektoren. Flere av indikatorene har i tillegg hatt uønskede sideeffekter og utvalget mener at flere av dem har sluttet å virke etter sin hensikt. Det er da særlig indikatorene innenfor lukket ramme som anses som problematiske, der det i den sammenheng bl.a. påpekes at effekten av omfordeling fra institusjoner med utgangspunktet i gode resultater er uheldig. Utvalget ender i sin anbefaling på at seks av de åtte indikatorene bør fjernes: alle innenfor forskning og kandidat- og utvekslingsindikatorene innenfor utdanning. Det anbefales heller ikke å innføre en ny indikator knyttet til formidling, arbeidslivsrelevans eller innovasjon/kommersialisering.

Utvalget anbefaler å opprettholde studiepoeng- og doktorgradsindikatorene, basert på en vurdering om at fordelene overstiger ulempene. Utdanningsindikatoren supplerer de øremerkede tildelingene for å øke utdanningskapasiteten, og gir samtidig insentiver til å opprettholde dagens aktivitet. Doktorgradsindikatoren finansierer økt kapasitet i doktorgradsutdanningene, og den resultatbaserte tildelingen som følger denne indikatoren spiller en rolle for samarbeidet mellom gradsgivende universiteter og helseforetakene og instituttsektoren. Videre anbefaler utvalget å redusere antall finansieringskategorier for studieplasser fra seks til to-fire, og at departementet går i dialog med sektoren og studentene om den konkrete inndelingen.

For et nytt system for resultatbasert uttelling, legger utvalget til grunn at det ikke inndras midler som følge av endringen. Forslaget er basert på at systemet skal være et virkemiddel for å fordele midler til utdanningskapasiteten og skal ikke signalisere at noen av universitetene og høyskolenes oppgaver er viktigere enn andre. Generelle

signaler om regjeringens problemforståelse, mål og prioriteringer vil måtte gis i andre kanaler (tildelingsbrev, strategier eller meldinger), og utviklingsavtalene vil være hovedkanal for å sette mål for de enkelte institusjonene. Forslaget gjelder den resultatbaserte uttellingen gjennom institusjonenes rammebevilgninger og institusjoner som har opprettet egne insentivsystemer, kan videreføre disse uavhengig av det nasjonale systemet. Gitt at det samlede bevilgningsnivået ikke endres, vil utvalgets forslag medføre at basisdelen av rammebevilgningen vil utgjøre ca. 70 prosent i 2022.

Utviklingsavtalene

Ifølge utvalget forutsetter en reduksjon i antallet resultatbaserte indikatorer at styringen av universiteter og høyskoler forsterkes gjennom andre styringsvirkemidler. Utvalget peker her på at utviklingsavtalene kan ha en slik funksjon, og at de i årene fremover må bli det sentrale virkemidlet for differensiering og mangfold i sektoren og for etatsstyringen av hver enkelt institusjon. Videre mener utvalget at Langtidsplanen bør trekke opp de langsiktige målene og rammene for utviklingen av universitets- og høyskolesektoren og at utviklingsavtalene, sammen med etatsstyringen, må bidra til gjennomføring av planen.

Utvalget har vurdert fire ulike modeller for finansiering knyttet til utviklingsavtalene. Den første innebærer tillegg eller kutt i basisbevilgningen basert på evaluering av resultatene, og den andre innebærer tildeling av friske, strategiske midler knyttet til gjennomføring av utviklingsavtalene. Den tredje modellen legger opp til at strategiske midler til gjennomføring av utviklingsavtalen går gjennom øremerking av deler av rammebevilgningen, mens alternativ nummer fire baserer seg på en løsere kobling mellom finansiering og utviklingsavtaler. I sine anbefalinger mener utvalget at det bør knyttes finansiering til avtalene ved neste revisjon, basert på modell to, tre eller fire.

(1) Utvalget ble her bedt om å vurdere målene og virkemidlene som er omfattet av Stortingets anmodningsvedtak i 2020 om finansiering av universiteter og høyskoler (Vedtak nr. 699, 15. juni 2020, jf. Innst. 370 (2019-2020) og vedtak nr. 16, 6. oktober 2020.

(2) De åtte resultatbaserte indikatorene er 1) publiseringsindikatoren, 2) indikator for inntekter fra EU, 3) indikator for inntekter fra Forskningsrådet og regionale forskningsfond, 4) indikator for øvrig bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet, 5) studiepoengindikator, 6) kandidatindikator, 7) utvekslingsindikator og 8) doktorgradsindikatoren. 5 og 8 foreslås å beholde.

(3) Videreutdanning gis studiepoeng, mens etterutdanning ikke gjør det – definisjon fra Markussen -utvalget i NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling.

(4) Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen – Lære hele livet.

(5) "Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter", Kunnskapsdepartementet, 2021.

(6) Figur 3.5 og Tabell 3.2 fra DBH i Finansiering av universiteter og høyskoler – Rapport til Kunnskapsdepartementet 17. mars 2022 fra et utvalg nedsatt 9. september 2021, Kunnskapsdepartementet 2022.

(7) Relevansen refererer til hvordan kandidatene bruker sin kompetanse i arbeids- og samfunnsliv i dag og i framtiden.

dette dokumentet ble skrevet ut.