

NY RAMMEFORDDELINGSMODEL (RFM) – UNDERLAGSNOTAT 2

Utviklingstrekk i virksomhetene fra 2004 til 2014

Dagens finansieringssystem for universiteter og høyskoler (UH-sektoren) ble innført i 2002, som ett av flere virkemidler for å støtte opp under hovedmålene i Kvalitetsreformen. I det nye systemet skulle kvalitetsarbeidet på institusjonen understøttes ved at oppnådde resultater fikk direkte betydning for tildeling av ressurser. Gjennom en delvis resultatbasert finansiering ble det lagt til rette for at institusjonene skulle prioritere utdannings- og forskningskvalitet høyere (Meld. St. 18 (2014–2015)).

Vi ønsker å undersøke hvordan fusjonspartnerne NTNU, HiST, HiG og HiÅ har utviklet og tilpasset sin virksomhet innenfor Kunnskapsdepartementets (KD) finansieringssystem i løpet av en tiårsperiode. Vi ser også på UiO og UiB som en referanse. Av praktiske årsaker benytter vi data for årene 2004 til 2014, men bildet ville vært det samme om vi samlet inn data for årene 2015 og 2016.

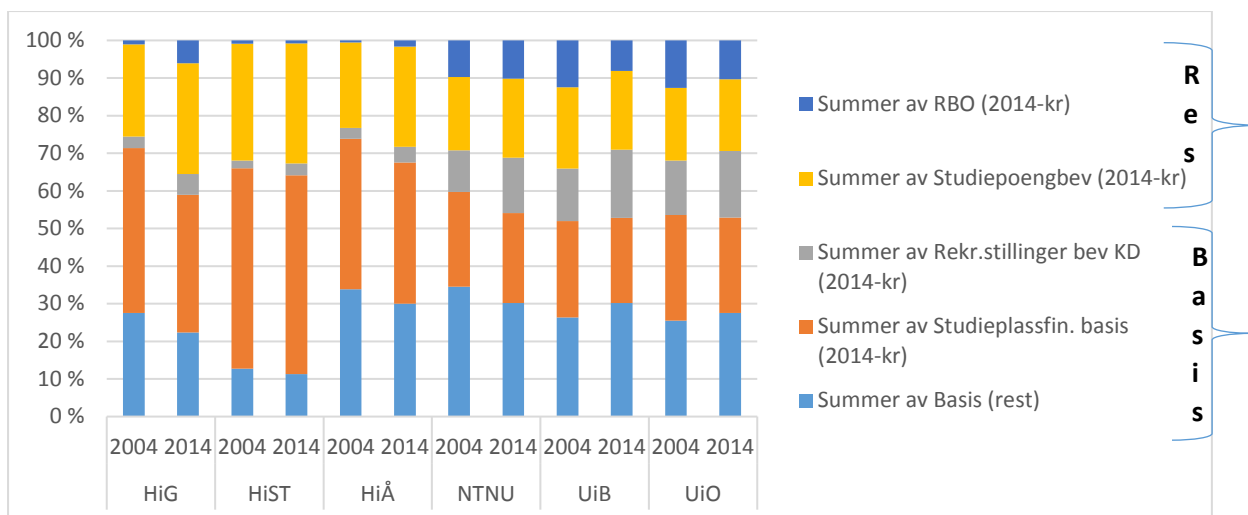
1.1 Utvikling i bevilgningssammensetning

KDs finansieringssystem er skissert i figuren under, hvor finansieringssystemet bestemmer fordelingen av grunnbevilgningen. Grunnbevilgningen utgjør 77 prosent av UH-sektorens inntekter, mens de resterende inntektene er eksterne og omtales som bidrag- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA)¹. I det følgende undersøker vi institusjonenes tilpasninger innenfor grunnbevilgningen. Grunnbevilgningen er delt opp i en basis- og en resultatbasert del, hvor forholdet mellom disse er på henholdsvis 70 og 30 prosent på sektornivå, og vil variere mellom institusjonene.

Grunnbevilgning (77 %)		Ekstern finansiering (23 %)
<p style="text-align: center;">Basisdel (70 % av grunnbevilgningen)</p>	<p>Resultatbasert del (30 % av grunnbevilgningen)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Studiepoeng (åpen ramme) – Utvekslingsstudenter (åpen ramme) – Publikasjonspoeng – Doktorgradskandidater og kandidater fra KU-programmet – Finansiering fra EU – Finansiering fra Norges Forskningsråd og regionale forskningsfond 	<ul style="list-style-type: none"> – Norges forskningsråd – EU – Næringslivet – Kommunesektoren – Andre inntekter

Figur 1 Oversikt relativ fordeling av UH-sektorens totale inntekter

¹ Fordelingen mellom grunnbevilgning og BOA er på sektornivå og varierer mellom institusjonene.

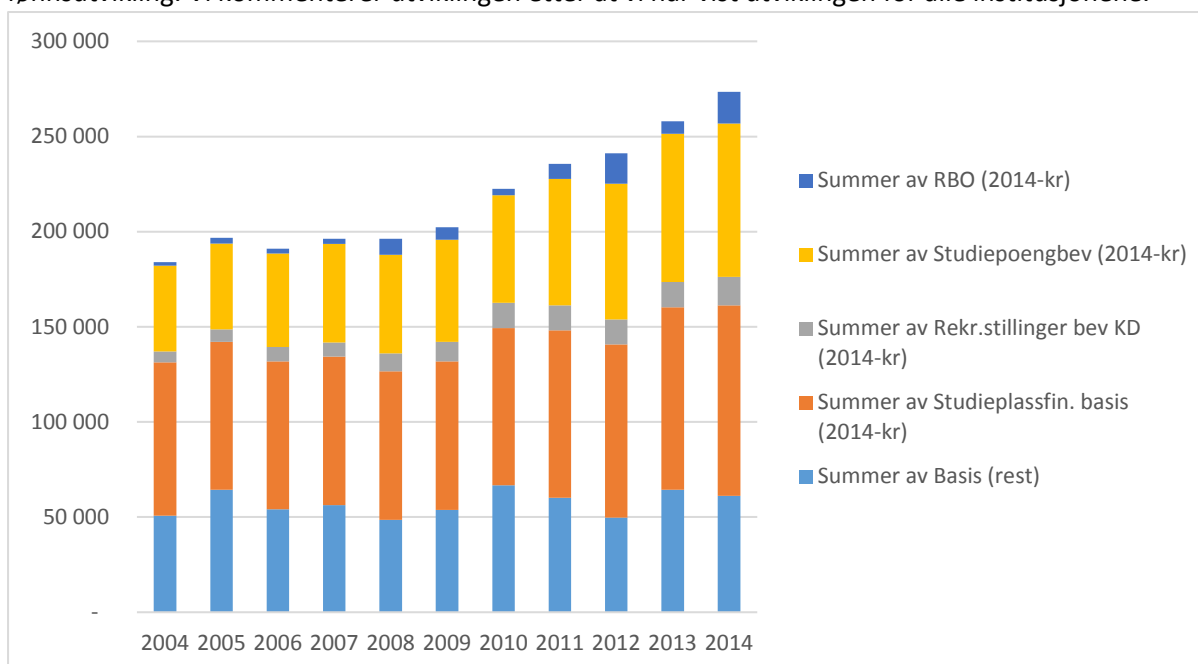


Figur 2 Grunnbevilgning fordelt på finansieringskategorier, 2004 og 2014

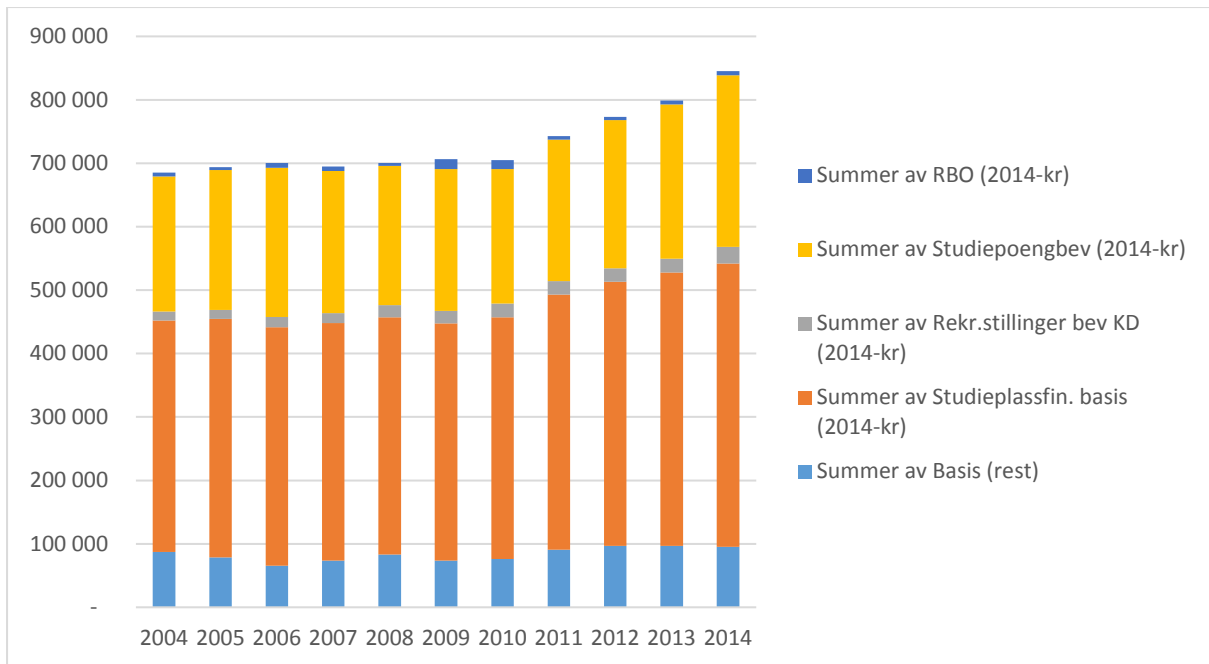
Figuren over viser 2004 og 2014-fordeling av grunnbevilgningen for de seks institusjonene vi ser på. Vi har her delt opp grunnbevilgningen i noen flere elementer enn vi hadde i den overordnet figuren. Her har vi delt opp basis i tre deler; bevilgning til rekrutteringsstillinger, studieplasser og en restverdi vi ikke definerer nærmere. Restverdien refereres ofte til som en «black box». Grunnen til det er at denne delen har oppstått over tid som følge av politiske beslutninger og historiske tildelinger det er vanskelig å holde oversikt over. Toppen av den grå boksen i søylene er institusjonens nivå på basis. Her ser vi at HiG, HiST og NTNU har den relativt laveste andelen basisbevilgning, som er under sektorgjennomsnittet på 70 prosent. HiÅ, UiO og UiB ligger over 70 prosent. Figuren viser også at fusjonspartnerne har redusert sin andel basisbevilgning i løpet av tiårsperioden, mens det motsatte gjelder for UiO og UiB. Vi kommer tilbake til årsakene til denne utviklingen.

1.2 Institusjonenes realutvikling i grunnbevilgning (alle tall i tusen 2014-kroner)

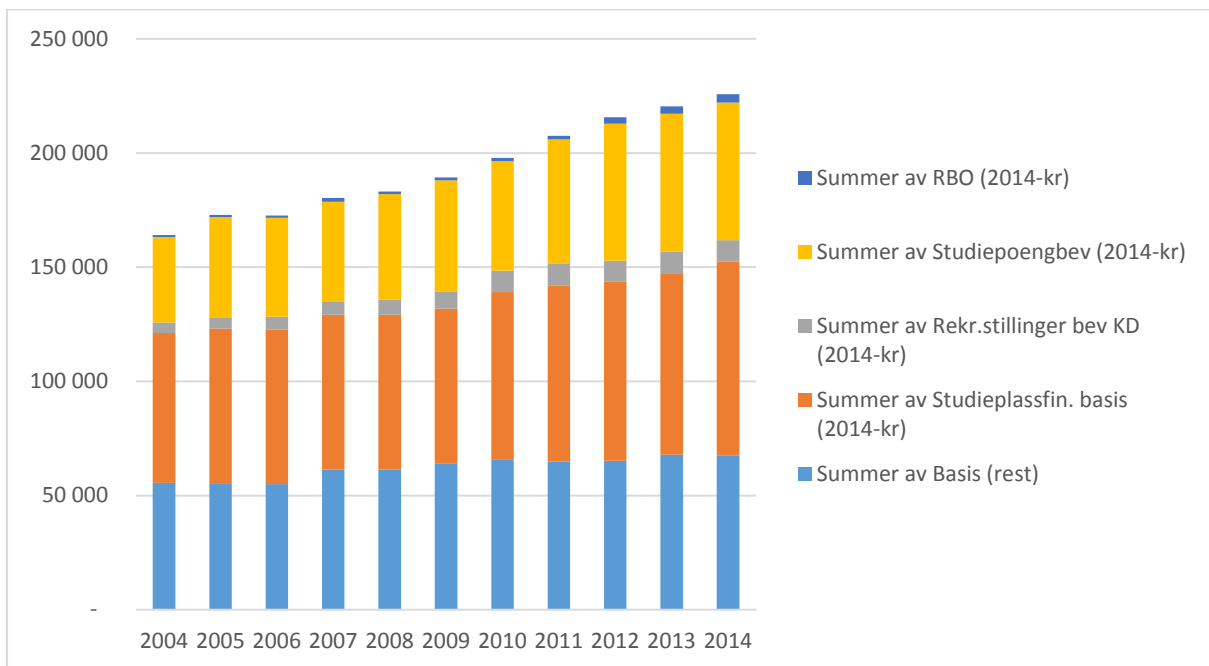
Figurene under viser grunnbevilgningens realutvikling fra 2004 til 2014. Med realutvikling mener vi at alle år er direkte sammenliknbare i 2014-kroner, ved at tallene er korrigert for generell pris- og lønnsutvikling. Vi kommenterer utviklingen etter at vi har vist utviklingen for alle institusjonene.



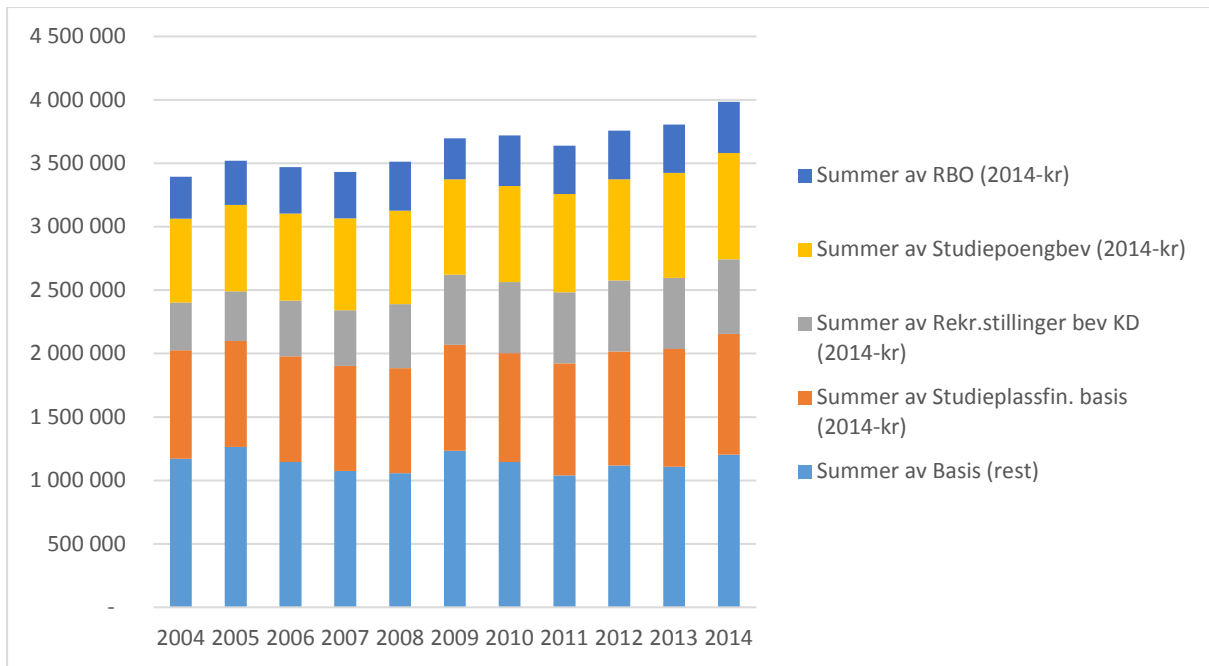
Figur 3 Høgskolen i Gjøvik 2004-2014



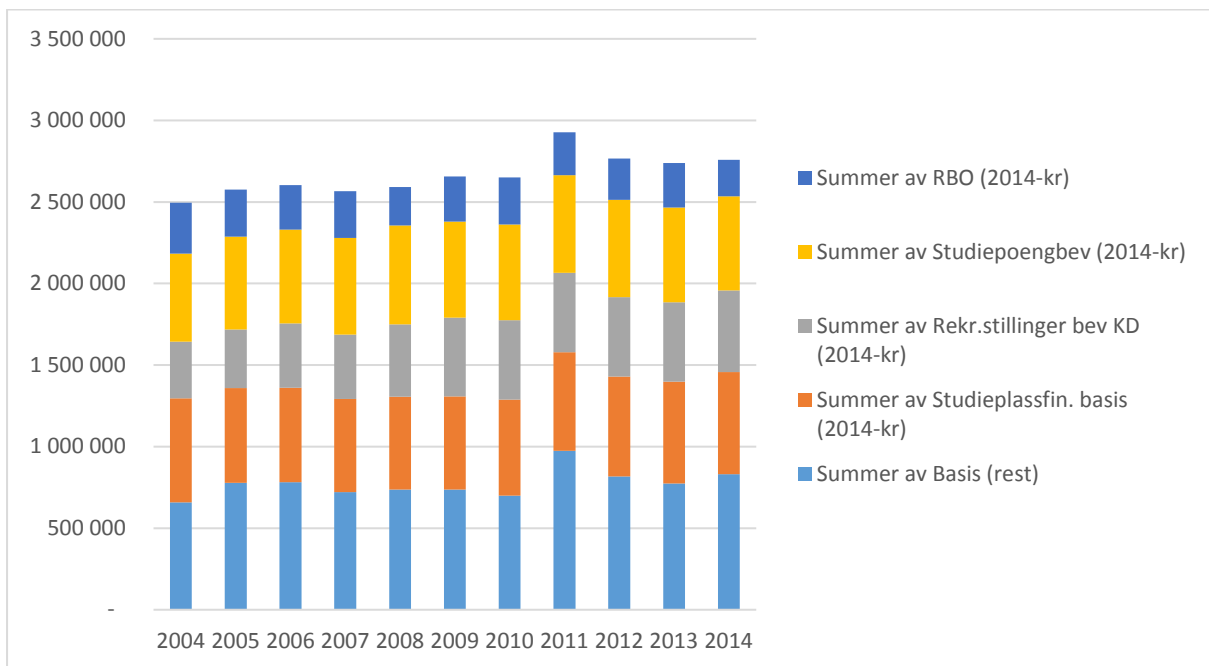
Figur 4 Høgskolen i Sør-Trøndelag



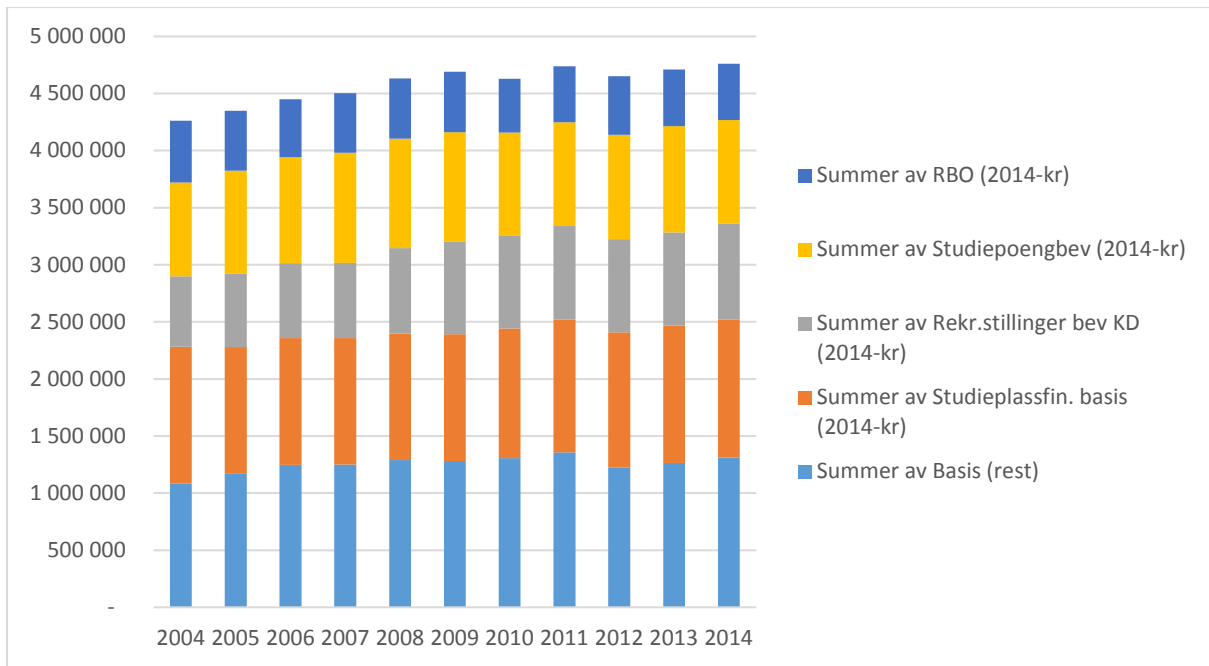
Figur 5 Høgskolen i Ålesund



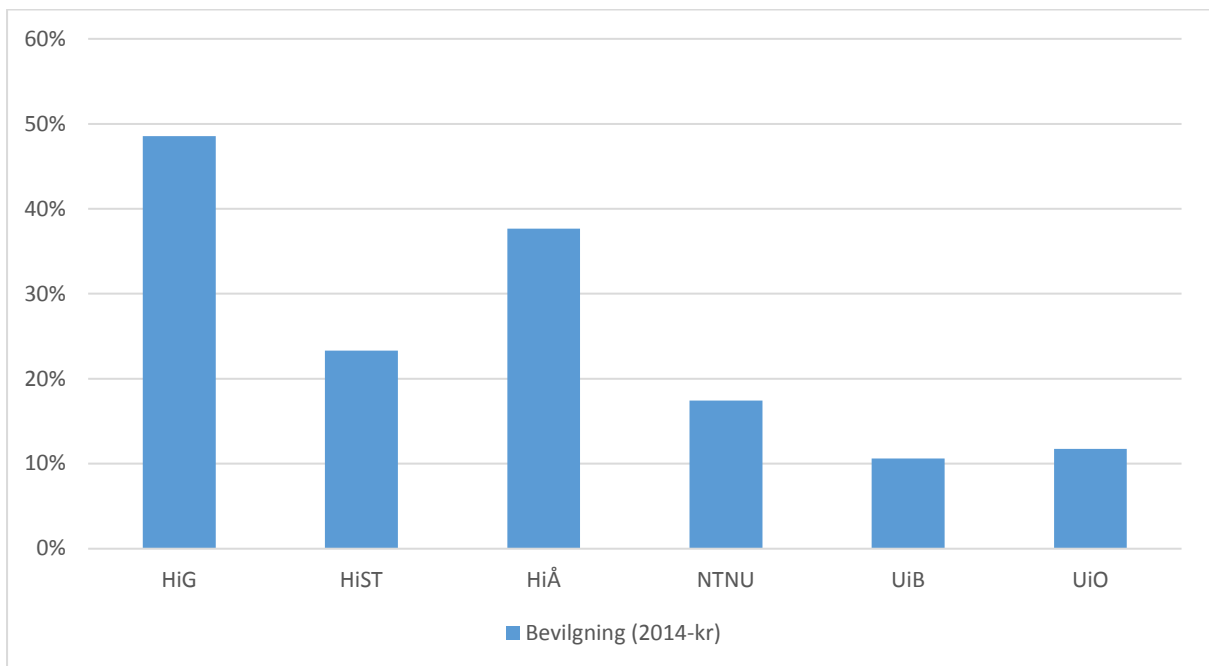
Figur 6 NTNU



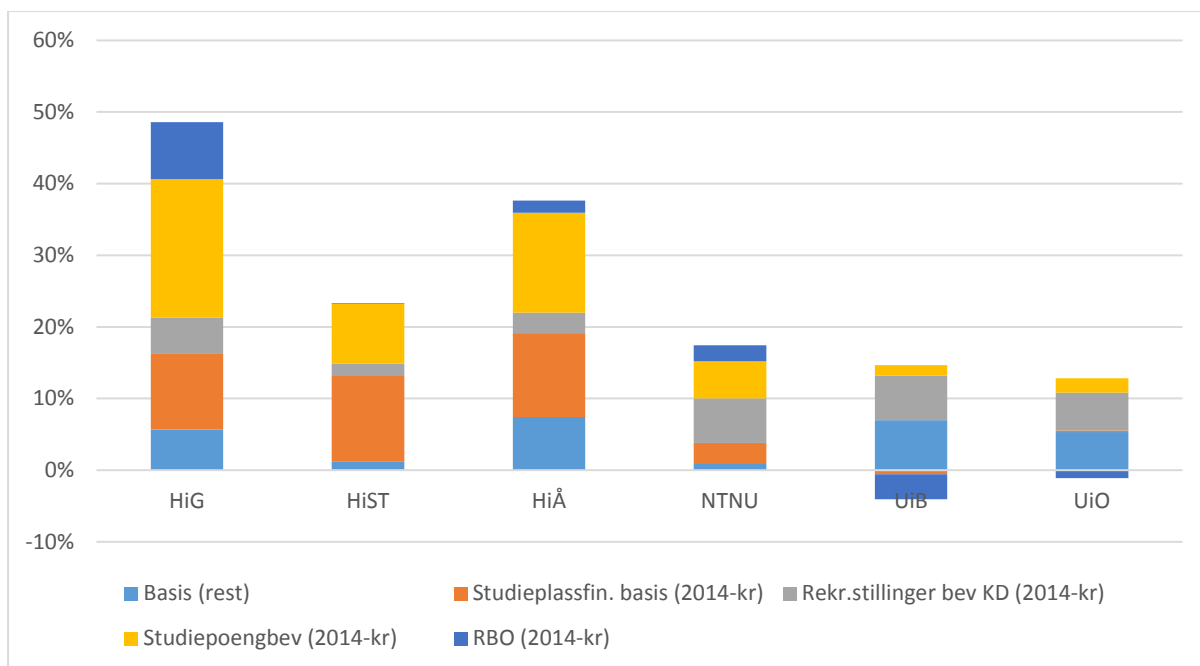
Figur 7 Universitetet i Bergen



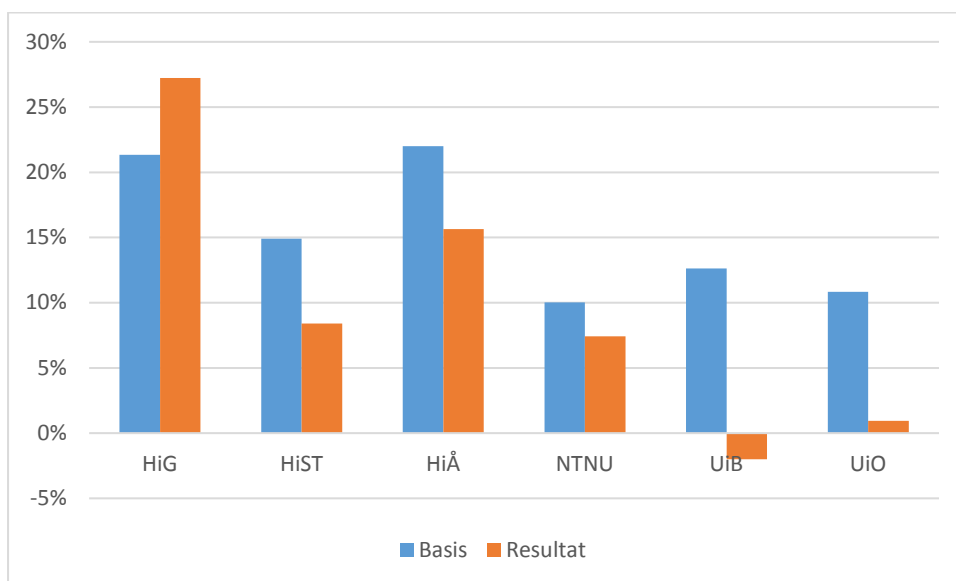
Figur 8 Universitetet i Oslo



Figur 9 Realendring 2004-2014



Figur 10 Realendring fordelt på finansieringskategorier 2004-2014



Figur 11 Realendring fordelt på basis og resultat 2004-2014

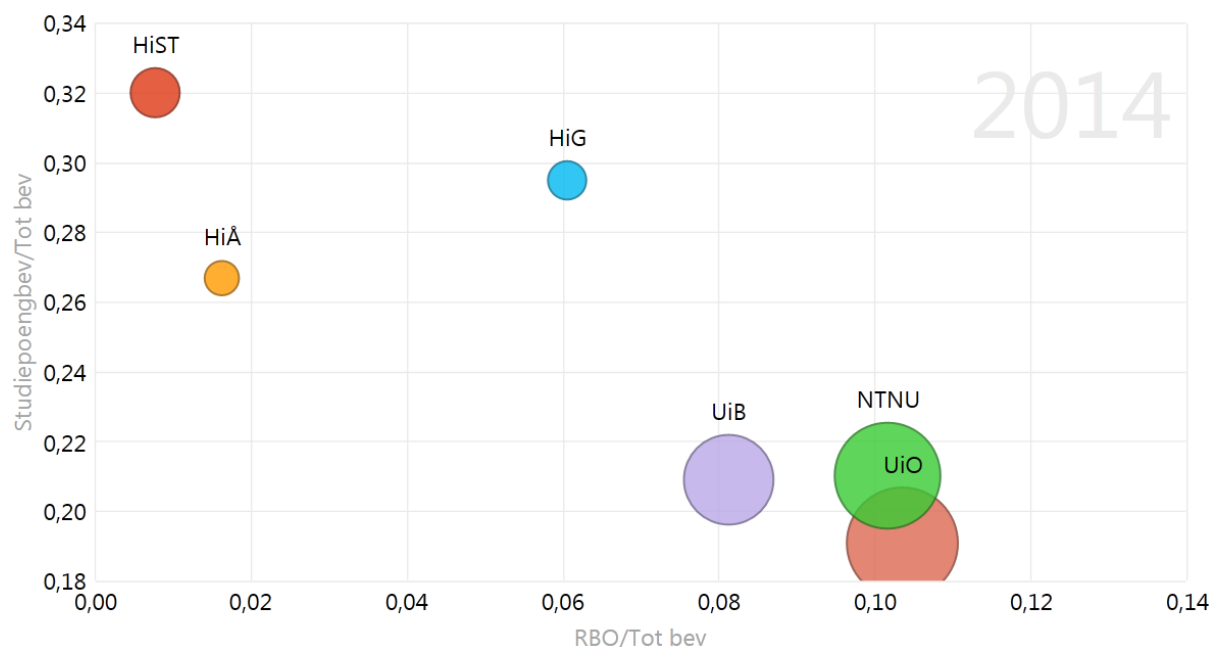
I løpet av perioden 2004 til 2014 har HiG, HiÅ og HiST hatt størst realvekst i bevilgning. Hos HiG skyldes over halvparten av veksten endringer i resultatbevilgningen og spesielt studiepoengbevilgningen. For HiST og HiÅ er bildet motsatt hvor godt over halvparten av realveksten skyldes økning i basis og spesielt nye studieplasser. For NTNU er årsakene til realveksten mer differensiert, men også her øker basis mest, og spesielt bevilgningen til nye rekrutteringsstillinger. UiO og UiB har også hatt størst vekst i basisbevilgningen, som i hovedsak skyldes nye rekrutteringsstillinger og øremerkede bevilgninger. Disse institusjonene utmerker seg derimot med svak eller negativ vekst i resultatbevilgningen. Dette skyldes særlig uttellingen gjennom den resultatbaserte omfordelingen (RBO) av forskningsinsentivmidlene. Utviklingen gjenspeiler bl.a. at disse institusjonene var suverent best på publisering i 2004, mens andre institusjoner har økt på denne og de andre resultatindikatorne for forskning de siste ti årene. RBO er en lukket ramme, som

innebærer at hvis man utvikler seg bedre enn sektorgjennomsnittet over tid, vil man automatisk ta andeler fra de historisk beste institusjonene i et nullsumspill. Det er enklere å ha høy prosentvis vekst hvis man starter på et lavt nivå, enn det f.eks. er for UiO og UiB som kanskje hadde tatt ut store deler av sitt potensial på noen av forskningsindikatorne allerede før det nye finansieringssystemet trådte i kraft.

1.3 Mulige årsaker til institusjonenes utvikling i KDs finansieringssystem

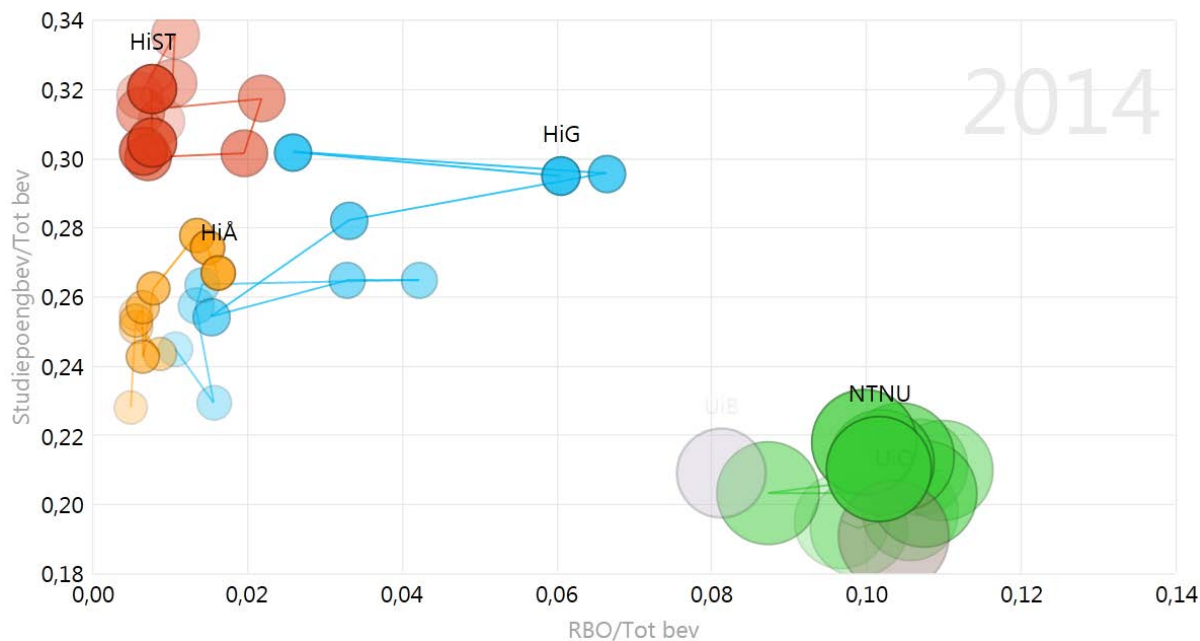
Fram til nå har vi sett på utviklingen institusjonene har hatt innenfor KDs finansieringssystem. Det er vanskelig å si noe kausalt om forholdet mellom insentiver og bevilgning, men vi vil her se på noen forhold vi mener er viktig å trekke fram som mulige årsaker til at institusjonenes fordeling mellom basis og resultat har forskjøvet seg i løpet av tiårsperioden.

Når man skal se på utviklingen for en variabel er det ofte nyttig å se denne i relasjon til en annen. Vi bruker i det følgende et såkalt boblediagram, som er hensiktsmessig når man skal se på utvikling i to dimensjoner samtidig. Størrelsen til boblene gjenspeiler institusjonens antall årsverk i undervisnings- og formidlingsstillinger (UFF), og året 2014 står oppe til høyre.



Figur 12 Forholdet mellom andelen utdannings- og forskningsinsentivmidler av total bevilgning

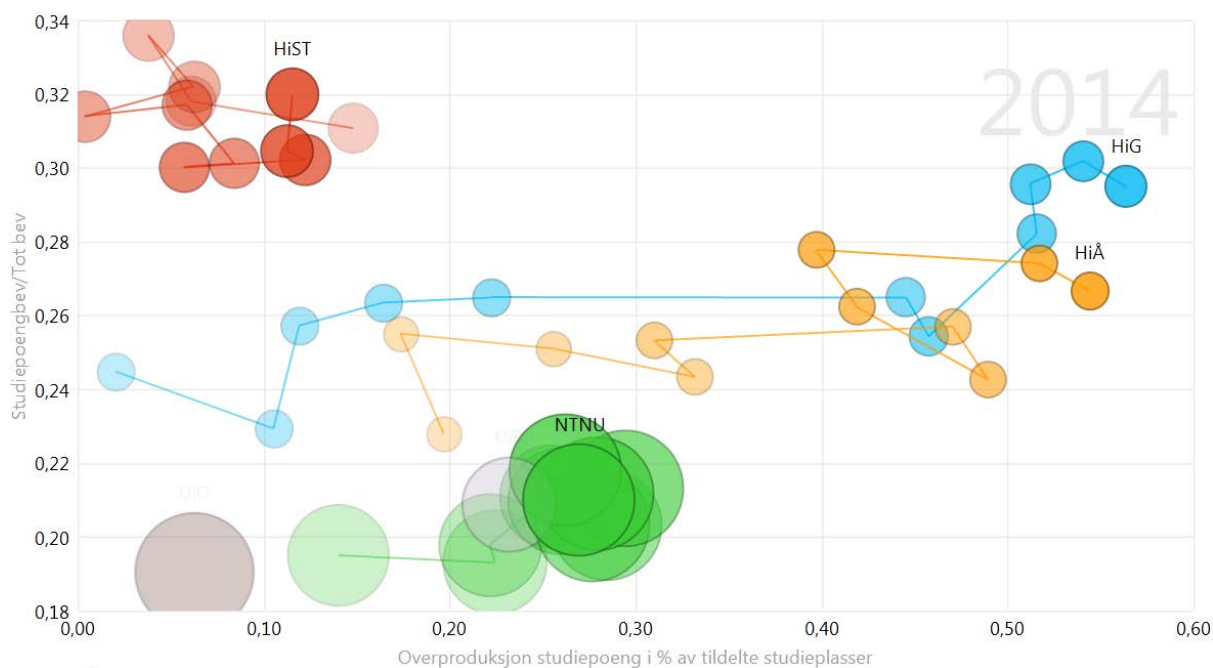
Figuren over gjenspeiler de ulike profilene for de tidligere høyskolene og de gamle universitetene gjennom at de førstnevnte har en større andel av sin bevilgning fra utdanningsinsentivene, mens det motsatte gjelder for universitetene som har en større andel av sin bevilgning fra RBO. Det interessante er å se på utviklingen over tiårsperioden, som et eksempel på hvordan institusjonene har tilpasset seg finansieringssystemet. Det er viktig å påpeke at figurene ikke viser alle forhold som er med på å påvirke utviklingen for andelen insentivmidler. Endringer i basis kan også være en direkte årsak til at andelen insentivmidler endrer seg.



Figur 13 Forholdet mellom andelen utdannings- og forskningsinsentivmidler av total bevilgning 2004-2014

Figuren over viser utviklingen fra 2004 til 2014 for forholdet mellom insentivmidlene. Boblen med svakest farge er 2004, mens fargen blir sterkere for hvert år fram til 2014. Som figuren viser har HiG og HiÅ hatt størst bevegelse opp og mot høyre i perioden. Det samme har også NTNU, men bevegelsen er mindre. HiST har litt variasjoner i løpet av perioden, men er tilnærmet på samme sted ti år senere.

Årsakene til at noen institusjoner klatrer oppover y-aksen, dvs får en større andel av sin bevilgning gjennom studiepoengproduksjon, kan ha sin årsak i økt studentgjennomstrømning. Det kan også være et resultat av en bevisst tilpasning til finansieringssystemet. Studiepoengbevilgningen gis ved at produserte studiepoeng per studentenhet multipliseres med en kronesats definert for grove fagkategorier. Satsen for de ulike studiepoengene kan gi institusjonene frihetsgrader til å ta opp flere, og dermed produsere flere studiepoeng enn det som opprinnelig er «bestilt» av KD. Figuren under viser utdanningsinsentivets andel av total bevilgning på y-aksen plottet mot overproduksjonen av studiepoeng i prosent av hvor mange finansierte studieplasser hver institusjon faktisk har mottatt.



Figur 14 Forholdet mellom utdanningsinsentivmidler av total bevilgning og overproduksjon av studiepoeng 2004-2014

Figuren viser at HiG har gått fra to prosent overproduksjon i 2004 til at det produseres 56 prosent flere studiepoeng enn tildelte studieplasser i 2014. Dette bidrar til at utdanningsinsentivmidlene utgjør en større del av grunnbevilgningen over tid. Det samme gjelder for HiÅ, som går fra 20 til 54 prosent overproduksjon. NTNU har også hatt en økning i overproduksjon og andelen utdanningsinsentivmidler i perioden, men den er mer beskjeden enn det vi ser hos HiG og HiÅ. HiST har gått i en sirkel i tiårsperioden og har dermed ikke endret inntektssammensetningen sin like mye.

1.4 Oppsummert om inntektsutvikling på bakgrunn av studiepoengproduksjon

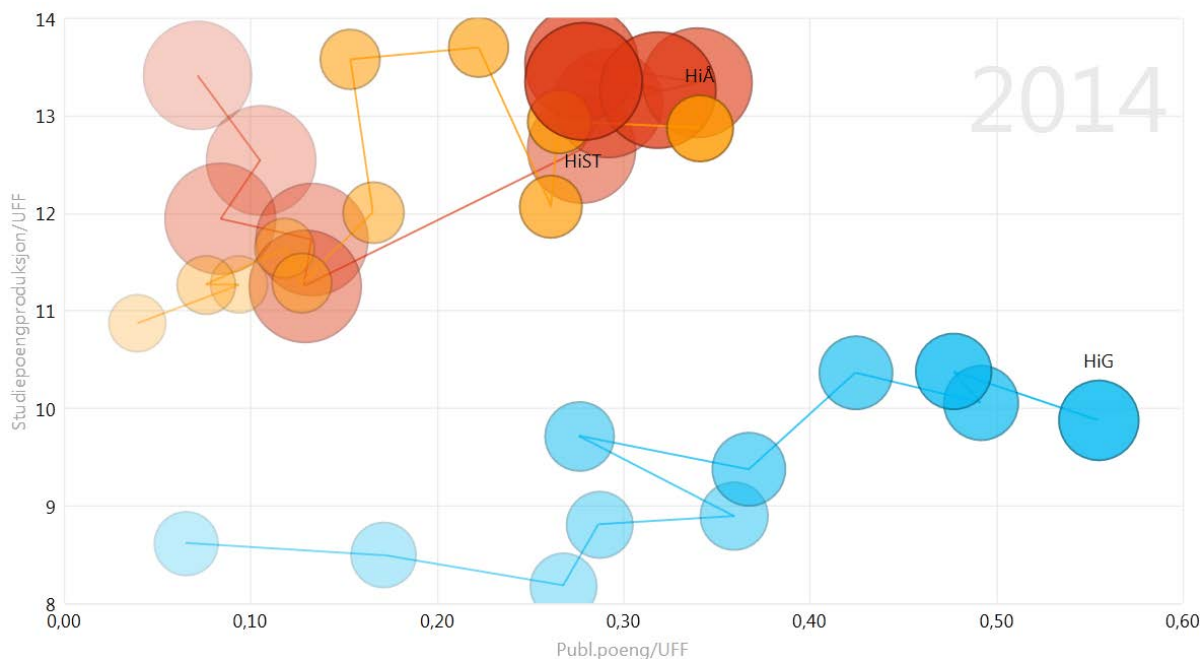
HiG og HiÅ har hatt en vridning fra basis til resultat som i stor grad skyldes vekst i studiepoengproduksjon ut over fullfinansierte studieplasser. HiST og NTNU har også hatt en vridning mot en større andel resultatbevilgning, men det skyldes ikke i så stor grad overproduksjon av studiepoeng. UiO og UiB har hatt en vridning mot basis. Dette skyldes delvis en strategisk reduksjon av studiepoengproduksjonen.

Generelt så ser vi at utviklingen i bevilgnings sammensetning til dels kan spores tilbake til valg gjort i virksomhetene, men endringene er også avhengig av hvilken utgangsposisjon institusjonene hadde når kvalitetsreformen og nytt finansieringssystem ble innført.

1.5 Produktivitet: Studiepoengproduksjon og publikasjonspoeng per UFF-årsverk

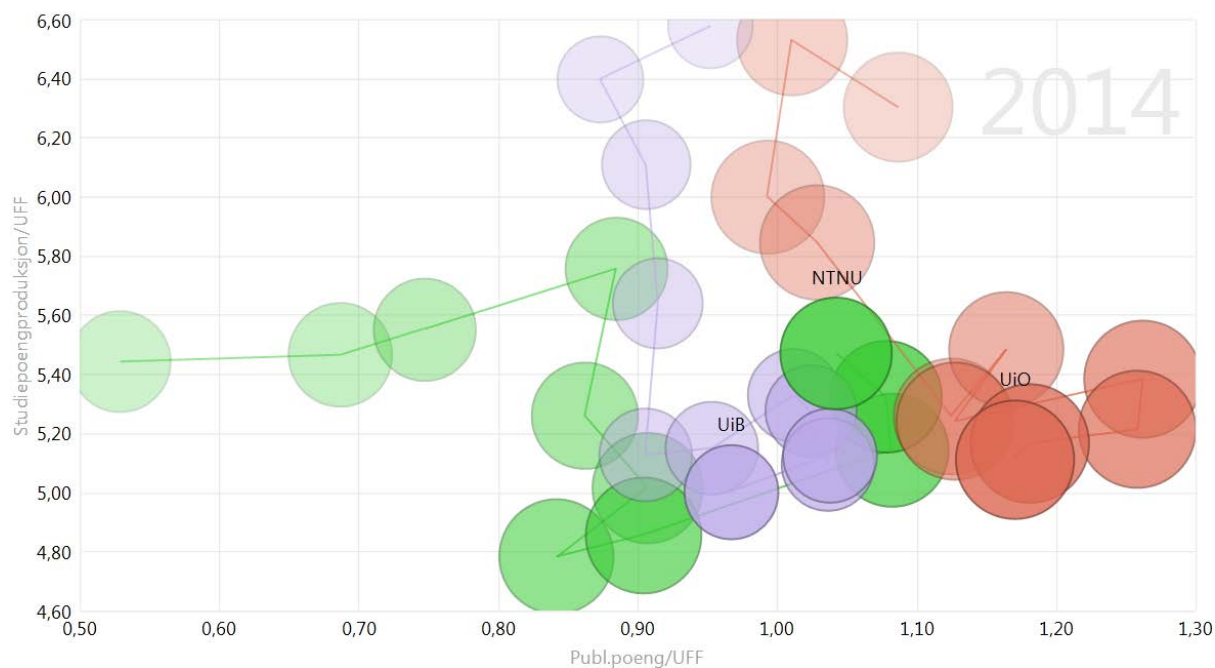
Vi har så langt sett på faktorer som bidrar til å endre den overordnede balansen mellom basis- og resultatbevilgning. I denne delen ønsker vi se på resultatene institusjonene har oppnådd gjennom ti år med KDs finansieringssystem. Vi velger å se på dette ved å normere studiepoengproduksjon og publikasjonspoeng per UFF-årsverk². For å bedre synligheten av bevegelsene legger vi inn utviklingen i produktivitet i to figurer, der vi skiller på høyskoler og universiteter.

² Vi normerer med UFF-årsverk, som inkluderer rekrutteringsstillinger, for å gjøre sammenlikningen mellom universitetene og de gamle høyskolene så «rettferdig» som mulig.



Figur 15 Studiepoengproduksjon og publikasjonspoeng per UFF-årsverk: HiST, HiG, HiÅ

Figuren over viser at HiG og HiÅ har hatt vekst i både produserte studiepoeng og publikasjonspoeng per UFF-årsverk i perioden. HiST også hatt vekst i publikasjonspoeng per UFF-årsverk, men har stått i ro på studiepoengproduksjonen per UFF når vi sammenlikner utgangsåret 2004 med plassering i 2014.



Figur 16 Studiepoengproduksjon og publikasjonspoeng per UFF-årsverk: NTNU, UiB, UiO

NTNU har hatt vekst i publikasjonspoeng per UFF-årsverk, men har stått i ro på studiepoengproduksjonen per UFF når vi sammenlikner 2004 med 2014. UiB og UiO har i perioden vi ser på tatt et strategisk valg om å redusere antall studieplasser. Dette gjenspeiler seg i at de reduserer produserte studiepoeng per UFF-årsverk i perioden. Det er bare UiO som har klart å øke publikasjonspoeng per UFF i perioden, UiB har stått i ro.