

NY RAMMEFORDELINGSMODEL (RFM) – UNDERLAGSNOTAT 3

Resultatbasert finansieringsmodell for UH-sektoren – virker den?

Den resultatbaserte finansieringsmodellen i UH-sektoren har hatt stabile indikatorer over tid, og Stortinget har besluttet at indikatorene i all hovedsak skal videreføres. Finansieringssystemet skal fortsatt være et nasjonalt system med rammebevilgninger til institusjonene. Regjeringen sier at den vil øke den resultatbaserte andelen over tid.

Det er gjort lite forskning på effekten av resultatbaserte finansieringssystemer i utdanning og forskning, både i Norge og internasjonalt. I følge [Finansieringsutvalget](#) tyder forskning på at resultatbaserte finansieringssystemer har potensial til å endre institusjonell adferd. Bruk av resultatbasert finansiering skaper imidlertid spenninger mellom autonomi og kontroll, og denne spenningen øker jo større andel av finansieringen som er resultatbasert og jo lengre ned i institusjonene denne virker.

Etter 2002 har det vært flere evalueringer og utredninger som sier noe om finansieringssystemet. Finansieringsutvalget drøfter incentivteori og oppsummerer systematisk kunnskap som finnes om effekter av finansieringssystemer. Kort oppsummert sier ekspertgruppen:

«Oppsummert har det i det drøye tiåret siden dagens finansieringssystem ble innført vært en kvantitativ vekst i form av økt produksjon av studenter/kandidater, studiepoeng, utvekslingsstudenter, publikasjonspoeng og doktorgrader. På bakgrunn av dette kan det sies at finansieringssystemet har virket i henhold til målsettingene.»

Det er imidlertid få klare konklusjoner i denne utredningen og andre mht. effektene av incentiver i den norske systemet. Regjeringen går heller ikke i dybden på denne problemstillingen i sitt forslag til revidering av finansieringsmodellen. Regjeringen fastslår at:

«Med bakgrunn i de gode resultatene og ekspertgruppens analyser, mener regjeringen at norsk høyere utdanning og forskning er best tjent med at hovedtrekkene i finansieringssystemet videreføres.»

Man kan observere at det har vært vekst i antall kandidater og studiepoeng, at norske forskere publiserer mer, og at antall doktorgradskandidater er doblet, men det er ikke lett å knytte utviklingen til incentivene eller til styrken på incentivene. Incentivenes effekt vil også avhenge av startnivået til institusjonene ved innføring av modellen.

Institusjonene har hatt ulike modeller for hvordan budsjettet har blitt viderefordelt til enheter internt. Noen har valgt å videreføre modellen fra Kunnskapsdepartementet i institusjonene, mens andre (som NTNU) har gjort en del tilpasninger. Dermed blir det også vanskeligere å knytte utviklingen til styrken på incentivet i sektorens modell. Dette peker for eksempel [evalueringen av den norske publiseringsindikatoren](#) på, jfr kap 5. i evalueringsrapporten fra Aarhus universitet.

Noen av de som har sett på systemet spør seg om enkelte av incentivene i den overordnede modellen har virket i det hele tatt. [Fagerbergutvalget](#), som så på måloppnåelse i offentlig finansiert forskning, uttalte seg om EU-indikatoren i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler.

«I universitets- og høyskolesektoren inneholder systemet et sterkt finansielt insentiv spesielt rettet mot finansiering fra EU. I instituttsektoren er dette insentivet langt svakere. På tross av dette er det ikke mulig å registrere noen nevneverdig bedring i universitets- og høyskolesektorens evne til å hente inn forskningsmidler fra EU.....En nærliggende konklusjon er at EU-insentivet i RBO-ordningen til universitets- og høyskolesektoren har hatt liten effekt. Utvalget har gjennom sin kartleggingsundersøkelse dokumentert at insentivene fra RBO svekkes nedover i organisasjonene. På instituttnivå er det svært få som oppgir at EU-inntekter brukes som et kriterium for å tildele driftsmidler.»

Fagerbergutvalget trekker frem NTNU som et eksempel på en institusjon som har lagt inn ekstra insentiver for å lykkes i EU, uten at dette har ført til at NTNU utmerker seg mht. søknadsvolum og tilslagsprosent sammenliknet med andre norske universiteter.

Flere, inklusiv Kunnskapsdepartementet selv, har pekt på at finansieringssystemet premierer forbedring og ikke reell kvalitet. Det var også et viktig poeng i evalueringen av publiseringsindikatoren:

«Parallelt hermed kan der i forhold til væksten i publikationspoint ses en tendens til, at de store universiteter har mistet andele av de samlede publiceringsmidler, og at der således synes at ske en omfordeling fra store til mindre institusjoner. Her kan fortolkningen også være den, at publiceringsindikatoren har haft relativt mindre effekt på forskningstunge institusjoner, hvor der i forvejen har været stor fokus på publicering, og at den således ser ud til at have løftet mere i bunden end i toppen af systemet.»

[Produktivitetskommissjonen](#) er kritisk til finansieringssystemet, og til at systemet premierer kvantitet framfor kvalitet. Kommisjonen etterlyser grep som flytter ressurser fra lav til høy kvalitet i UH-sektoren. Etter kommisjonens syn vil et stadig større raffinement i det formelbaserte finansieringssystemet ikke løse grunnleggende problemer med målforskyvning og at for lite av midlene fordeles etter kvalitet. Kommisjonen vil foreslå sterkere bruk av fagfellevurdering av institusjonenes resultater, et system som er tatt i bruk i bl.a. Storbritannia.

«Kommisjonens vurdering er at den resultatbaserte finansieringen har hatt uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning. Det er opprettet for mange tilbud og plasser innenfor billige fag, som lavere-grads-studier innenfor samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, på bekostning av realfagene. Dette er ikke i samsvar med arbeidslivets behov framover, og kan ha en negativ påvirkning på produktiviteten i økonomien. At veksten i studieplasser også drar med seg forskningsmidler er med på å forsterke den uheldige utviklingen.»

Mye tyder på at resultatbasert finansiering og bruk av insentiver har en normativ innvirkning på hvilke strategiske prioriteringer som gjøres, hvilke resultatmål som fastsettes, hvilke retninger som virksomheten beveger seg i, hvilke data som samles inn og hvilke forbedringstiltak som prioriteres innenfor utdanning og forskning. Ulike rapporter om «best practice» i finansiering av utdanning og forskning internasjonalt peker på at det handler om å finne de riktige insentivene, og at insentivene fungerer best dersom de er rettet mot institusjonenes kjerneområder og viktigste mål. Det å ha en finansieringsmodell med indikatorer og insentiver synes dermed å ha en effekt i seg selv. Dette diskuteres av Finansieringsutvalget mfl., men også i [Damvads evaluering](#) av basisfinansieringen av instituttsektoren. I instituttsektoren finner Damvad at indikatorene i finansieringssystemet er viktige som informasjons- og styringsverktøy innad i institusjonene og at indikatorene har bidratt til å øke bevisstheten omkring hva som er målet med virksomheten i institusjonene. Regjeringen fremhever også at finansieringssystemet for UH-institusjonene er et virkemiddel for å stimulere dem til å nå

målene i sektoren. Noe av hensikten med indikatorene kan dermed sies å være å synliggjøre hva som er de viktige målene for sektoren/institusjonene, dvs. at de operasjonaliserer et kvantitativt system for mål- og resultatstyring (MRS) av UH-sektoren. Det som måles blir de reelle, operative resultatmålene, mens det som ikke kan måles og telles må ivaretas gjennom ledelse.

En gjennomgang av hvordan de fire fusjonspartnerne, sammen med UiO og UiB, har utviklet og tilpasset sin virksomhet innenfor KD finansieringssystem i perioden [2004 til 2014](#) kan synes å støtte oppunder en forståelse av at det resultatbaserte finansieringssystemet har virket som et slikt MRS-system. De økonomiske insentivene har vært en viktig drivkraft for økt produksjon.