

## Nasjonalt finansieringssystem og intern fordelingsmodell

For UH-sektoren samlet kommer om lag 3 av 4 kroner i form av direkte institusjonsbevilgninger som vedtas i Stortinget. Den siste ¼ har mange kilder der Forskningsrådet er den største, men langt fra den eneste. Den UiO-interne fordelingen av institusjonsbevilgningen er i stor grad en videreføring av det nasjonale systemet, men inneholder dimensjoneringsmekanismer som i liten grad er tatt i bruk.

De direkte institusjonsbevilgningene (også kalt kanal 1 eller ordinære midler) beregnes på grunnlag av et nasjonalt finansieringssystem som ble introdusert i 2002. Øvrige midler (også kalt kanal 2 eller eksterne midler) består av to hovedkategorier – bidrags- og oppdragsmidler (BOA) og øvrige salgs-/leieinntekter.<sup>1</sup>

Som det framgår av figur 1, skiller UiO seg, i likhet med bl.a. NTNU og UiB, fra gjennomsnittet i UH-sektoren med større andel av inntektene fra kanal 2 (eksterne midler).

Nåværende finansieringssystem for bevilgninger ble introdusert i 2002 og innebar en markant dreining fra innsatsfaktorer til å la resultater begrunne deler av bevilgningen. Et nytt finansieringssystem var en del av den såkalte «kvalitetsreformen» og var preget av tre mål: Bedre studiegjennomføring, forskning som selvstendig begrunnelse for budsjettendring samt mer gjennomsiktighet i grunnlaget for bevilgningen.

Figur 1 UH-sektorens totale inntekter



Datakilde er økonomirapporteringen i DBH for 2017.

Regnskapstall for 2017 viser totale inntekter for de 21 institusjonene i statlig UH-sektor på nær 43 mrd. kroner. Nesten 34 mrd. kroner (79 %) er bevilgninger, i underkant av 7 mrd. kroner (16 %) er BOA-inntekter fra EU, Forskningsrådet og flere andre kilder og vel 2 mrd.

kroner (5 %) er salgs-/leieinntekter. NTNU, UiB og UiO hadde til sammen halvparten av sektorens inntekter.

Den resterende delen av dette notatet handler om bevilgningene, dvs. kanal 1.

<sup>1</sup> Bidrags- og oppdragsinntekter handler om konkurransebasert tildeling av midler, særlig til forskning, fra Forskningsrådet og EU samt prosjekter av mange ulike

slag finansiert av både offentlige og private kilder. Øvrige salgs- og leieinntekter dreier seg bl.a. om salg av varer og tjenester, billettinntekter og pasientinntekter.

## Det nasjonale finansieringssystemet

Det nasjonale finansieringssystemet vedr. den direkte institusjonsbevilgningen har to hovedkategorier – basis og resultater:

1. **Basis** inneholder grunnfinansiering av *studieplasser* – både undervisning og grunnleggende forskning som gir innhold til begrepet forskningsbasert undervisning – og *rekrutteringsstillinger*. For øvrig er basis resultatet av politiske vedtak gjennom alle år.<sup>2</sup>
2. **Resultater** innen utdanning og forskning:
  - a. Utdanningsresultater handler om avlagte studiepoeng, ferdige kandidater og utvekslingsopphold for studenter.
  - b. Forskningsresultater (RBO<sup>3</sup>) gjelder avlagte doktorgrader, vitenskapelig publisering samt forskningsmidler fra EU, Forskningsrådet og andre kilder (BOA).

Utdanningsinsentivene gis med åpen ramme, forskningsinsentivene med en lukket ramme.

En *åpen budsjetttramme* innebærer at det eksisterer et lineært forhold mellom produksjon og bevilgning; det settes ikke noe tak på hvor mye midler som tildeles. En *lukket budsjetttramme* innebærer at det settes et tak på bevilgningens størrelse; hver institusjon får så uttelling i henhold til sin andel av samlet produksjon – dermed vil uttellingen for hver enkelt institusjon ikke bare avhenge av egen produksjon, men også av andres.

Sett fra den enkelte institusjons ståsted representerer en åpen budsjetttramme forutsigbarhet. Det mangler i en lukket budsjetttramme.

Derimot er det forskjeller institusjonene imellom når det gjelder andelen forskningsresultater vs. andelen utdanningsresultater: De store universitetene (bl.a. NTNU, UiB og UiO) har ca. en tredel av resultatmidlene fra forskning, mens tilsvarende andel for høyskolene og de nye universitetene er en tidel.

Figur 2 UH-sektorens bevilgninger

Basis	Kanal 1	Forskningsresultater	Utdanningsresultater
UH-sektoren som helhet: 68 %		UH: 6,4 %	UH: 25,1 %
UiO: 68 %		UiO: 11,5 %	UiO: 20,6 %

Datakilde er KDs tekniske spesifisering til statsbudsjettet.

Det nasjonale finansieringssystemet inneholder ulike komponenter. Disse legger ingen føringer på disponeringen av midler; midlene

kommer samlet som én ramme og disponeres fritt av den enkelte institusjon innenfor de fullmakter og politiske føringer som gjelder.

<sup>2</sup> Manglende gjennomsiktighet har vært kritisert. Ekspertutvalget som utredet ny finansieringsmodell (rap-

port 7. januar 2015) vurderte at bevilgningene reflekterer institusjonenes oppgaver og ansvar. Utvalget frarådet ytterligere dekomponering av basiskomponenten.

<sup>3</sup> RBO står for «resultatbasert omfordeling».

## ENDRINGER I 2017

Det skjedde endringer i finansieringssystemet fra 2017. Hovedtrekkene med en basis- og en resultatbasert del er videreført – også forholdet mellom dem<sup>4</sup>. Det ble imidlertid innført nye resultatindikatorer samtidig som det ble gjort endringer i noen av de eksisterende.

Tabell 1 Resultatindikatorer

Gammel-ny Budsjettform	Gammel	Ny
Åpen ramme	Studiepoeng (seks kat. A-F)	Studiepoeng (uendret)
	Utvexling	Utvexling (høyere pris)
		Kandidater (seks kat. A-F)
		Doktorgrader
Lukket ramme	Doktorgrader	
	NFR-midler	NFR-midler
	EU-midler	EU-midler (utvidet grunnlag)
		BOA-midler
	Vit. publisering	Vit. publisering (ny tellemåte)

Celler med lyseblå bakgrunn gjelder forskning, mens celler med en mørkere blå bakgrunn gjelder utdanning.

Som det går fram av tabell 1 ovenfor, kom det til to helt nye resultatindikatorer fra 2017 – et kandidatinsentiv<sup>5</sup> og et incentiv knyttet til BOA-midler<sup>6</sup>. Insentivet knyttet til studentutveksling vektlegges mer ved at det skal gis en høyere pris (i tillegg skal utreise gjennom Erasmus+ vektas enda høyere enn annen utveksling). EU-insentivet utvides slik at alle formål, ikke bare forskning, teller med. Publiseringssentivet endres ved at man teller publikasjonspoeng på ny måte: Sampublisering vektas høyere enn før – og internasjonal sampublisering i

<sup>4</sup> Regjeringen har imidlertid uttalt at det på sikt er et mål å øke resultatandelen.

<sup>5</sup> Innføring av det nye kandidatinsentivet vil skje ved at studiepoenginsentivet får lavere pris. Summen av de tre utdanningsinsentivene i ny modell er like stor som summen av de to utdanningsinsentivene i den gamle modellen.

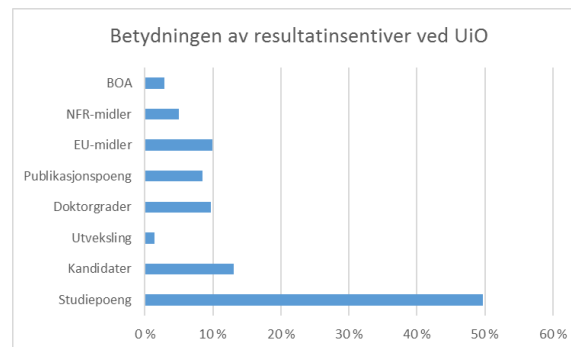
enda høyere grad; det skal gi en mer fag-nøytral indikator.

Et nytt element i finansieringssystemet er en såkalt «UKP-avtale»<sup>7</sup>. Slike avtaler inngås mellom den enkelte institusjon og departementet, og fem institusjoner (bl.a. UiO) prøver ut ordningen. Utprøvingen innebærer ikke finansielle konsekvenser, men tanken er etter hvert at det skal betyding for bevilgningsnivået hvorvidt den enkelte institusjon klarer å oppfylle sine mål i henhold til den inngåtte avtalen.

## ØKONOMISK UTTELLING

Bevilgningen i 2018 til UiO er på tett oppunder 5,5 milliarder kroner. Nesten 1,8 milliarder kroner av dette (32 %) er knyttet til UiOs resultater på de 8 indikatorene vi har listet opp ovenfor. Det er imidlertid stor forskjell på indikatorenes økonomiske betydning.

Figur 3 Resultatinsentivenes relative betydning, økonomisk sett



Vi ser at studiepoenginsentivet utgjør omtrent halvparten av de samlede resultatinsentivene. De fire neste på lista, målt i økonomisk betydning, er kandidater, EU-midler, doktorgrader

<sup>6</sup> Akronymet BOA står for *bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet* og gjelder i hovedsak eksternt finansiert forskning. Siden midler fra EU og fra Forskningsrådet allerede var en del av finansieringssystemet, vil det nye BOA-insentivet være den forskningsfinansiering som skjer fra andre kilder enn EU og NFR. Insentivet finansieres gjennom å flytte midler fra basiskomponenten.

<sup>7</sup> U = utvikling, K = kvalitet, P = profilering.

og publikasjonspoeng. Deretter følger forskningsrådsmidler (NFR-midler), BOA-midler og sist studentutveksling.

En ren økonomisk betraktning tilsier at det er utdanningsvirksomheten som representerer de største mulighetene for høyere bevilgning. Det henger dels sammen med insentivenes størrelse og dels med at disse insentivene gis med åpen budsjettamme (uten tak).

## UiOs fordelingsmodell

De to hovedkildene til UiOs inntekter behandles på ulik måte. Bevilgningen (kanal 1) inngår i en intern fordelingsmodell som behandles på styrenivå der den konkrete fordelingen til de enkelte fakulteter og tilsvarende enheter, vedtas sammen med mål og føringer i en årsplan. Bidrags- og oppdragsinntekter samt øvrige salgs- og leieinntekter (kanal 2) tas inn der aktiviteten som utgjør grunnlaget for inntektene, skjer. Retningslinjer foreligger for håndteringen av denne delen av økonomien som sikrer kostnadsoversikt og ledelsesforankring.

UiOs interne fordelingsmodell ble utformet i 2007 av ei arbeidsgruppe ledet av daværende dekan ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Asbjørn Rødseth.<sup>8</sup> De viktigste prinsippene kan kort oppsummeres slik:

- Fordelingsmodellen er et *hjelpemiddel* for Universitetsstyret når det fordeler midler til fakulteter og andre enheter. Modellen bygges opp med bruk av ulike nøkler, basert på hovedoppgavene til et universitet, slik at styret kan prioritere mellom dem på en meningsfull måte. En fordeling etter oppgaver innebærer imidlertid ikke at midlene blir øremerket disse oppgavene,

bare at fordelingskriteriene tar utgangspunkt i hvilke oppgaver enhetene har. Bevilgningene til enhetene gis som rammebevilgninger med stor lokal disponeringsfrihet.

- Arbeidsgruppa definerte fire *hovedoppgaver* i fordelingsmodellen:
  - 1) Forskningsbasert utdanning
  - 2) Forskning og forskerutdanning
  - 3) Samfunnskontakt
  - 4) Samlinger

I tillegg kommer infrastruktur, fellestjenester og fellestiltak.

- Man definerte også tre *hovedtyper* av bevilgninger:
  - a) Basisbevilgninger gitt på ubestemt tid og som normalt bare endres gradvis/langsamt, basert på langsiktig dimensjonering
  - b) Resultatbevilgninger som følge av oppnådde resultater og med de samme indikatorer som i det nasjonale finansieringssystemet
  - c) Satsinger, midler med en bestemt tidshorisont til konkrete formål

I noe større grad enn f.eks. NTNU og UiB har UiO lagt til grunn at størstedelen av midlene som fordeles, skal fordeles til de enhetene der kjerneaktivitetene foregår. Det innebærer at endringer som initieres av UiOs ledelse eller styre, fortrinnsvis må skje gjennom verbale føringer i årsplan og styringsdialog enn gjennom direkte økonomiske avsetninger.

UiOs gjeldende strategiske plan uttrykker et viktig fordelingsprinsipp ved å fastslå at enheter som preges av høy kvalitet skal ha bedre økonomiske vilkår enn andre. Vi ser særlig en rekke toppforskningsinsentiver basert bl.a. på

---

<sup>8</sup> <https://www.uio.no/for-ansatte/arbeidsstotte/virk-somhetsstyring/fordeling/intern-finansieringsmodell/Finansieringsmodellutvalgets%20sluttrappport.pdf>

tilslag i Forskningsrådets ordning vedr. sentere for fremragende forskning-ordning og EUs ERC-tildelinger.

Fordelingsmodellen bygger på en videreføring av departementets finansieringsmodell med to viktige unntak:

- ✓ Departementets finansieringsmodell inneholder en basisdel med bl.a. en grunnfinansiering av et antall studieplasser, men uten at antallet studieplasser er eksplisitt gitt. UiOs fordelingsmodell spesifiserer antall studieplasser internt både på

nivå og fakultet og gir slik et grunnlag for langsiktig dimensjoneringsarbeid.

- ✓ Alle resultatelementer i UiOs fordelingsmodell gis med åpen ramme slik at fakulteter og enheter har forutsigbarhet og bare konkurrerer med seg selv over tid når det gjelder den økonomiske uttellingen. I tillegg er prisene lavere enn i den nasjonale modellen for å unngå for stor resultatavhengighet og endringer i bevilgningsnivå.<sup>9</sup> Endrede resultatbevilgninger begrenses også ved at alle resultater snittberegnes løpende over tre år.

Figur 4 UiOs fordelingsmodell

Tildelingsmåte Hovedaktivitet	Basis	Resultater	Satsinger
Forskningsbasert utdanning	Studieplasser Faglig bredde Klinikkdrift	Avlagte studiepoeng Ferdige kandidater Utvexlingsstudenter	Konkrete prosjekter med begrenset tidshorisont
Forskning og forskerutdanning	Rekrutteringsstillinger Vitenskapelig utstyr Eksperimentell infrastruktur	Doktorgrader Publiseringspoeng EU-/NFR-/BOA-midler	
Samfunnskontakt og samlinger	Museene Bibliotek		
Infrastruktur og sentrale tjenester	IT og sentrale tjenester Bygninger		

Husleiemidler inngår i de basiskomponentene som omhandler kjerneaktiviteter

Tilpasningsledd (Ikke-definert)

UiOs fordelingsmodell inneholder i tillegg en rekke andre elementer som er ment å bidra til langsiktig dimensjonering og fagutvikling. Det handler bl.a. om forskningsinfrastruktur, faglig bredde og rekrutteringsstillinger.

Fokuset i det årlige fordelingsarbeidet har imidlertid ligget på de midlene som styret selv rår over – de såkalte «satsingene»; det dreier seg om ca. 2-3 % av samlet bevilgning. Dette er prosjekter av midlertidig karakter – når noe går ut, kan andre prosjekter komme inn.

<sup>9</sup> De resultatbaserte midlene blir dermed mindre på fakultetsnivå. Til gjengjeld er basisdelen større.

Den sentrale administrasjonen og fellestjenester budsjetteres på tradisjonelt, inkrementelt vis – dvs. som en videreføring av historiske rammer justert for konkrete vedtak om endringer. UiO har innført en form for «reell internhusleie», dvs. at inntekter og betaling er uavhengig av hverandre. Inntekter til internhusleie følger av et påslag på studieplassprisen, mens betaling skjer i henhold til det antall kvadratmetre man disponerer.

Det såkalte «tilpasningsleddet» er den delen av bevilgningen til fakulteter mv. som ikke kan innpasses i øvrige modellelementer.

Alle fakulteter og øvrige enheter på tilsvarende nivå får sine midler basert på de nøklene som ligger i denne fordelingsmodellen. Nøklene i basisdelen av modellen er imidlertid i liten grad gjenstand for drøftinger i styret og fungerer nærmest utelukkende som en synliggjøring i ettertid. Resultatelementene er det større oppmerksomhet rundt selv om denne delen av bevilgningene skjer på grunnlag av regneregler, men det er i hovedsak bare infrastruktur (bygninger) og satsinger som diskuteres på styrenivå.

Tre eksempler på drøftinger som fordelingsmodellen legger til rette for, men som i liten grad er løftet fram, er:

- Studieplassene ved UiO er fordelt slik at vel 70 % av dem gjelder HumSam og snaut 60 % er på bachelornivå. Er dette en ønsket dimensjonering?
- Mange uttrykker behov for at forskningsinfrastrukturen ved UiO trenger oppgradering: Er det konkrete utstyrskjøp det skal bevilges midler til eller skal man drøfte innholdet i det modellelementet

som nettopp handler om slik infrastruktur?

- Bør prisene på studieplasser og rekrutteringsstillinger i større grad reflektere kostnadsforskjeller mellom fagmiljøene?

#### AVSLUTTENDE MERKNAD

En fordelingsmodell kan aldri, og skal naturligvis heller ikke, erstatte dialog om mål, aktiviteter, resultater og ressursbehov. Slik dialog må skje både vertikalt og horisontalt i UiOs organisasjon. I denne forbindelse er det interessant å merke seg hva som skrives i saksframlegget til universitetsstyret i forbindelse med rapporten fra SAB-gruppe 4:<sup>10</sup>

*Høringen viser at det er stor forståelse for at UiO kan trenge et større økonomisk handlingsrom særlig på toppnivå i organisasjonen. Men mange etterlyser samtidig en avklaring av hvordan slike penger skal brukes og uttrykker forbehold om at det er faglig fornyelse som primært bør tilgodeses og at "bottom-up"-ideer og -forslag bør etterspørres og gis muligheter til å bli testet ut med tanke på om de kan generere nødvendig ekstern finansiering. Samtidig advares det mot et internt søknadsbyråkrati for å få dette til. Universitetsdirektøren vil se nærmere på hvordan denne typen hensyn kan bygges inn i det årlige budsjettarbeidet fremover med minst mulig byråkrati.*

Et helt sentralt dilemma som alltid må håndteres i det årlige fordelingsarbeidet handler om forholdet mellom toppstyrt endring og lokale behov knyttet til kjerneaktivitetene. Hvilken grad av handlingsrom skal ligge på de ulike organisasjonsnivåene ved UiO – og hvordan skaper man handlingsrom sentralt og lokalt?

<sup>10</sup> Se V-sak 3 på styrets møte 20. og 21. juni 2016. SAB = Strategic Advisory Board, som i 2014 fullførte rapporten «Build a ladder to the stars». UiOs oppfølgingsarbeid har i tre ulike grupper behandlet hhv. utdannings-

kvalitet, forskningskvalitet og tverrfaglighet. Den avsluttende gruppe 4 har sett på endringsbehov i UiOs organisasjons- og beslutningsstruktur for å forbedre de faglige fornyelsesprosessene.