

Finansieringssystem og intern budsjettfordelingsmodell for Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Rapport fra ekspertutvalg
26. september 2012

Mandat

Økonomisjef ved NVH og ass. økonomidirektør ved UMB er i mandat av 25. mai 2012 oppnevnt til ekspertgruppe knyttet til første stadiet i utredningen av ny finansieringsmodell og intern budsjettfordelingsmodell for det nye universitetet, jf. vedlegg 1. Gruppen er gitt følgende mandat;

De insentiver Kunnskapsdepartementet benytter i sitt finansieringssystem for sektoren, skal legges til grunn for drøftingene av prinsipper i ny budsjettmodell. Gruppen skal:

- *Beskrive prinsippene for finansiering av enhetene ved NVH og UMB*
- *Beskrive budsjettmodellene ved NVH og UMB*
- *Vurdere modellene med bakgrunn i blant annet innspill fra instituttlederne på UMB og liknende vurderinger på NVH (likheter, forskjeller, forbedringsområder)*
- *Beskrive finansieringssystemer/ budsjettfordelingsmodeller ved et par andre institusjoner/ universiteter det er naturlig å sammenligne seg med*
- *Drøfte og foreslå prinsipper for den resultatbaserte delen og prinsipper for basisfordeling av midler til utdanning, forskning, formidling og annen faglig aktivitet i ny budsjettfordelingsmodell med tanke på:*
 - *Full utrulling etter samlokalisering i 2018*
 - *Overgangsfasen 2014-2018*

Vedlegg 2 beskriver de elementer som bør inngå i budsjettfordelingsmodellen til instituttene. Gjennomførte utredninger og evalueringer ved begge institusjoner legges til grunn. Arbeidsgruppen bestemmer selv møtefrekvens og arbeidsform.

Innholdsfortegnelse

1.	Prinsipper for finansiering av enhetene ved NVH og UMB	4
1.1.	Definisjoner	4
1.2.	Finansiering av enhetene ved UMB	5
1.3.	Finansiering av enhetene ved NVH	6
2.	Budsjettfordelingsmodellene ved NVH og UMB.....	6
2.1.	UMBs budsjettfordelingsmodell for instituttene (GUFS)	6
2.2.	NVHs interne budsjettfordelingsmodell	7
3.	Vurdering av dagens budsjettfordelingsmodeller	10
3.1.	UMBs modell.....	10
3.2.	NVHs modell	11
4.	Finansieringssystemer og budsjettfordelingsmodeller ved universiteter i Norge.....	12
4.1.	Universitetet i Oslo og Det Matematisk-naturvitenskapelige fakultet	12
4.2.	Norsk teknisk-naturvitenskapelig universitet (NTNU)	16
4.3.	Universitetet i Stavanger (UiS)	18
4.4.	Oppsummering	19
5.	Forslag til prinsipper i finansieringsmodell for NMBU	19
5.1.	Rammestyring.....	19
5.2.	Bidrags- og oppdragsaktivitet (BOA)	20
5.3.	Finansiering av fellesavdelinger	21
5.4.	Sentrale fellesposter utenfor fellesavdelingene	21
5.5.	Sentre og klinikker	22
6.	Forslag til prinsipper i NMBUs budsjettfordelingsmodell	23
6.1.	Budsjettmodell mot fakultetsnivået eller direkte mot instituttene?	23
6.2.	Konsistens i forhold til KDs finansieringsmodell.....	24
6.3.	Graden av resultatorientering.....	24
6.4.	Basisfinansiering.....	26
6.5.	Resultatbasert tildeling	26
6.6.	Strategitildeling	27
6.7.	Innfasing av ny modell	27
7.	Oppsummering av rapportens beskrivelser og anbefalinger.....	28

1. Prinsipper for finansiering av enhetene ved NVH og UMB

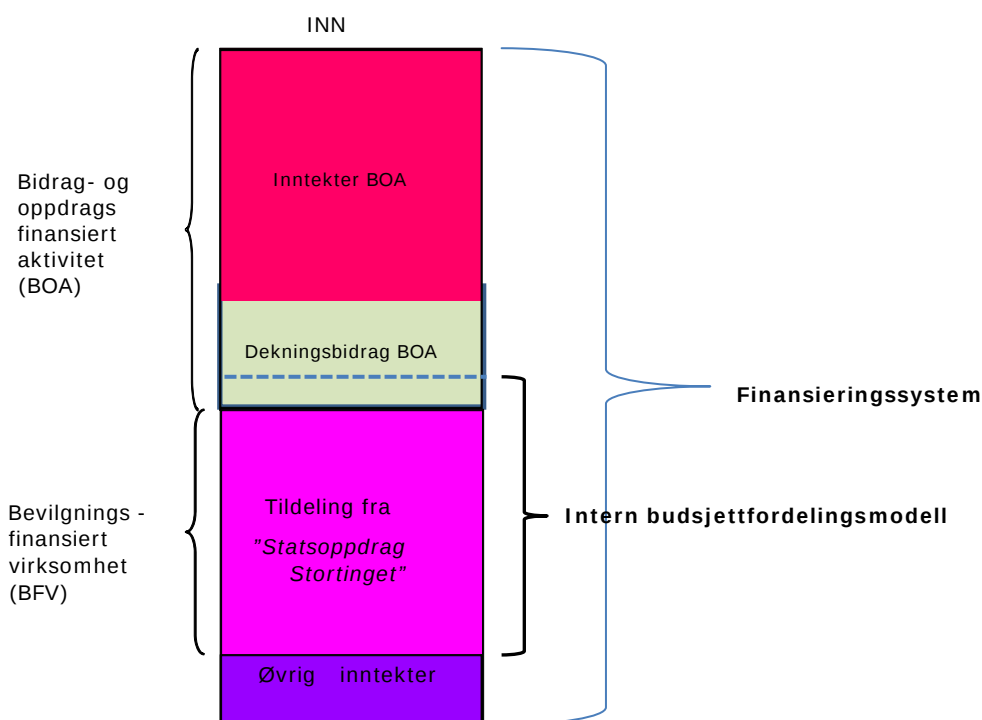
1.1. Definisjoner

Før prinsippene for finansiering av enhetene ved NVH og UMB beskrives, har utvalget valgt å sette opp definisjoner på hva vi legger i begrepene finansieringssystem og intern budsjettfordelingsmodell:

- Finansieringssystem: består av alle de ulike finansieringskilder som et Universitet bruker til å finansiere alle sine aktiviteter innen forskning, undervisning og formidling. Dette inkluderer kilder som Kunnskapsdepartementet (KD), fagdepartementer, fylkeskommuner, diverse offentlige etater og utvalg, Norsk Forskningsråd (NFR), EU, private oppdragsgivere, regionale forskningsfond, ev gaver og donasjoner og salg av tjenester og produkter.
- Intern budsjettfordelingsmodell: den modell som et Universitet etablerer for å fordele KDs årlige budsjetttramme, samt andre finansielle ressurser som styret disponerer, til underliggende enheter. Med andre finansielle ressurser forstås eventuelt andeler av dekningsbidrag og overskudd fra bidrags og oppdragsfinansiert aktivitet som tilfaller sentralledelsen.

Et fakultets eller institutts finansieringssystem består av alle de midler som enheten har tilgjengelig for å finansiere sine aktiviteter, herunder de midler som enheten har mottatt via overliggende nivå sin interne budsjettfordelingsmodell. Forskjellen på et finansieringssystem og en intern budsjettfordelingsmodell kan illustreres ved følgende modell:

Figur 1: Finansieringsmodell vs. intern budsjettfordelingsmodell



1.2. Finansiering av enhetene ved UMB

Finansieringen av UMBs enheter er basert på enkelte overordnede prinsipper. Man baserer seg i sin helhet på rammestyring hvor den enkelte enhet får sin nettoramme fastsatt gjennom Universitetsstyrets budsjettvedtak vanligvis primo desember. Når det gjelder instituttene og de øvrige enheter er det et skille i hvordan nettorammen fastsettes. For instituttene del fastsettes i all hovedsak nettorammen gjennom budsjettmodellen (GUFS). For de øvrige enheter, dvs. sentre og avdelinger, skjer i realiteten en videreføring av tidligere års rammer så fremt Universitetsstyret ikke har vedtatt annet. Det være seg aktivitetssøkninger eller kutt. En del sentrale prosjekter og aktiviteter blir budsjettert utenom avdelingene og blir gjort til gjenstand for en i all hovedsak realbudsjettering. Dette kan eksempelvis gjelde eksamensavvikling, markedsføring av studiene eller drift og utvikling av administrative datasystemer.

Den totale finansieringen av instituttene skjer gjennom den nettoramme som tildeles gjennom Universitetsstyrets vedtak og gjennom det enkelte institutts bidrags- og oppdragsvirksomhet. Bidrags- og oppdragsvirksomheten vil være en viktig del av instituttets økonomi gjennom dekning av egne ansattes lønn og dekning av indirekte kostnader.

Oppbygningen av et institutts økonomi kan illustreres på som i figur 1.

Figur 2 Finansiering av instituttene ved UMB

	INN	UT
Oppdrags-aktivitet (OA)	Eksterne inntekter	Overskudd
		Kostnader
Bidrags-aktivitet (BA)	Bidragsaktivitet uten NFR	Kostnader
	NFR 113 mill kr	Avregning NFR
		Kostnader
Bevilgnings-finansiert virksomhet (BFV)	Tildeling fra KD "Statsoppdrag fra Stortinget"	Avregning BFV - "skyldig KD" eller underforbruk/mindreforbruk
		Kostnader
	Øvrige inntekter	

Gjennom instituttene bruk av egne ansatte i bidrags- og oppdragsvirksomheten oppnår man at deler av de ansattes lønn og indirekte kostnader dekkes av andre kilder.

1.3. Finansiering av enhetene ved NVH

NVH sine enheter har en finansieringsmodell lik den skissert for UMB, og med de samme delkomponenter. Modellen er ikke etablert ut fra et sentralt vedtak om enhetenes finansiering men er hovedsakelig et resultat av og et samvirke mellom NVH sin sentrale interne budsjettfordelingsmodell og det regelverk som KD etablerte i 2007 for forvaltning av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) samt øvrige inntekter som høyskolens enheter skaffer seg.

2. Budsjettfordelingsmodellene ved NVH og UMB

2.1. UMBs budsjettfordelingsmodell for instituttene (GUFS)

UMB har siden 2001 fordelt tildelingen til instituttene ved hjelp av resultatbaserte modeller. Dagens modell (GUFS) stammer fra 2005 og ble førstegang benyttet på budsjettfordelingen for 2006.

Med budsjettfordelingsmodellen ved UMB forstås det kriteriebaserte finansieringssystemet for instituttene som er bygd opp på følgende måte:

Figur 3: UMBs budsjettmodell GUFS

G	U	F	S
Grunnbevilgning 50 %	Utdanningskomponent 27 %	Forskningskomponent 18 %	Strategikomponent 5 %

Budsjettmodellen fordeler midler som tildeles fra KD. Den matematiske fordelingen mellom komponentene GUFS holdes konstant, slik at enhver krone som tilføres modellen fordeles etter forholdet 50-27-18-5.

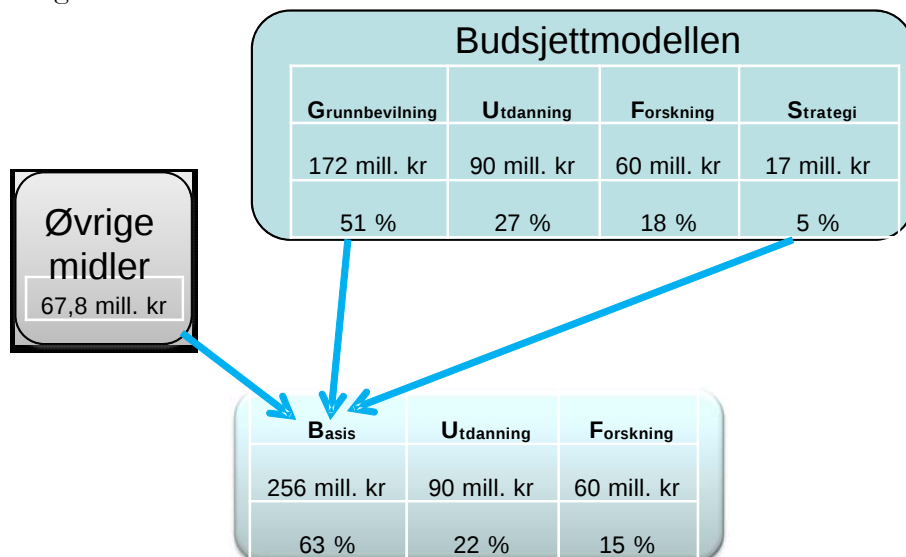
Komponentene U (Utdanning) og F (Forskning) er resultatkomponenter. Den tyngste resultatindikatoren i U er studiepoengproduksjonen målt som 60-studiepoengenheter (heltidsekvivalenter). Studieporteføljen følger KDs kategoriinndeling og satser. Innenfor F benyttes de samme indikatorer som KD, men med en noe annen vektning, i tillegg har man en liten formidlingskomponent. Innenfor F veier publiseringspoeng og doktorgrader tyngst.

Budsjettmodellen er bygget opp slik at produksjonen gir raskt resultat på tildelingen. I første budsjettår etter at produksjonen for et år er kjent, innarbeider man de økonomiske konsekvensene. Eksempelvis vil produksjonen for 2011, som er kjent i slutten av februar 2012, ligge til grunn når man utarbeider budsjettet for 2013.

I forbindelse med innføringen av budsjettfordelingsmodellen ble det samtidig innført en sikringsmekanisme. Om utviklingen i et institutts resultater medfører at dette instituttets rammetildeling vil bli redusert med mer enn 5 % fra ett år til annet, vil Universitetsstyret gå inn med ekstra midler for å balansere effekten av budsjettmodellen.

Instituttene finansieringssystem ved UMB er todelt; budsjettmodellen (GUFS) som i 2012 utgjør omtrent 339 mill. kroner, og øvrige midler tildelt instituttene utenfor budsjettmodellen som i 2012 utgjør omtrent 68 mill. kroner. I hovedsak utgjøres disse midlene av midler til rekrutteringsstillinger. Det samlede finansieringssystem for instituttene utgjør i 2012 407 mill. kroner.

Figur 4: UMBs finansieringsystem for instituttene bestående av budsjettfordelingsmodellen (GUFs) og øvrige midler bevilget til instituttene



2.2. NVHs interne budsjettfordelingsmodell

NVH vedtok en ny intern budsjettfordelingsmodell med virkning fra budsjettåret 2003, den ble konstruert med det sentrale formål å styrke produksjon av viktige resultatparametere samt å bidra til at sentrale målsetninger hos KD ble nådd. Inntektssiden i den interne budsjettfordelingsmodell omfatter årlig rammetildeling fra KD, det dekningsbidrag av BOA-aktiviteten som tilfaller NVH sentralt (ca. 50 %) samt andeler av oppdragsprosjekter avsluttet med overskudd. Budsjettmodellen fulgte langt på vei de hovedtrekk som KD la til grunn i sin modell. Disse var:

1. Rammebudsjettering som grunnleggende prinsipp, der den enkelte enhet er ansvarlig for å nå sine målsetninger innen den til enhver tid gjeldende budsjettamme
2. Hovedkomponentene består av en basis-, en strategisk- og en resultatdel.
3. Basiskomponenten ble ved overgangen til ny modell i 2003 utregnet som et restledd, der basiskomponenten fremstår som differansen mellom den historiske ramme og de resultatkomponenter som budsjettmodellen regner ut. Dette som en konsekvens av at det i praksis ikke var mulig å regne seg frem til størrelsen på basiskomponenten. I etterkant er basiskomponenten kun blitt justert for årlig pris- og lønnskompensasjon eller tillegg/fradrag ved endring i aktiviteter eller oppgaver.
4. Strategikomponenten som baseres på innspill både fra sentralledelsen og fra den enkelte enhet (tiltak utenfor rammen). Prosessen starter med innspill fra enhetene tidlig på høsten med ønsker om midler til strategiske tiltak kommende budsjettår. Innspillene inkluderer midler til vitenskapelig utstyr. Fra 2009 ble det i tillegg etablert en fast strategikomponent (UFE) relatert

til forskning og som til enhver tid skulle være 3 % av budsjettrammen. Rekrutteringsstillinger er også inkludert i strategikomponenten.

5. Resultatkomponent som inkluderer insentivparametere innen forskning, formidling og undervisning, dog delvis avvikende fra KD sine parametere. Det ble besluttet ikke å inkludere studiepoengproduksjon siden innsatsen skjer gjennom et tett samarbeid innenfor årskullene, det enkelte emne og praksisdelt. Enhetene har således et solidarisk ansvar om å optimalisere studiepoengproduksjon på de to studiene.
6. Økte rammebevilgninger fra KD ved opprettelse av nye studieplasser eller økt studentopptakstall videreføres til enhetenes basiskomponent. Likeledes justeres basis ved tillegg av andre oppgaver eller aktiviteter.

Figur 5. Intern budsjettfordelingsmodell ved NVH

Type	Undervisning				Forskning		Strategi	Basis
Resultat - Mål	Fordypn. oppg.	Utd utl.	Dipl. eks.	Ut-veksl	PhD. grad	Publisering	Rekr. still. , tiltak, UFE	Restledd som er et historisk residual-ledd
Sats	23-33 tkr per område	2500 kr per uke	144 tkr	2500 kr per uke	144 tkr per fullført	34 200 kr per poeng	594 tkr per stilling	Basisdel oppjusteres årlig for pris- og lønnsvekst.
Årlig Justering	Pris- og lønnsjustering årlig men kutt i satsene noen budsjettår for å bidra til budsjettbalanse. Full uttelling i v/økt produksjon. Produksjon er 1,5 år forskjøvet, dvs produksjon høst og vår året før. For budsjett 2011 teller da høst 09 og vår 10.				Årlig pris- og lønnsjustering som er prosentvis lik KDs årlige økning. Full uttelling ved økt produksjon. Produksjon PhD er året før budsjettet, mens publisering 2 år før.		Årlig P&L-just. + endringer iht strategi plan.	Ved budsjett over-/underskudd avregnes dette mot restleddet (rammejustering). Justeringer i studentopptak eller undervisningsbelastning innarbeides også i basisdelen, basert på konkrete utregninger.

Resultatbasert belønning på de ulike insentivparameterne fordeles til enhetene på grunnlag av produksjon og årets satser (faste), rekrutteringsstillinger justeres med avgang og tilkomst av stillinger til årets satser. Enhetenes innspill til tiltak utenfor rammen (strategikomponenten) blir, etter en utvalgelsesprosess, så lagt til. Størrelsen på strategikomponenten er i stor grad avhengig av hvor romslig budsjettsituasjon høgskolen er i, historisk har potten vært på mellom 6 og 20 mill. kr (3-8 % men da er rekrutteringsstillinger ikke inkludert). Basiskomponenten oppjusteres med den årlige pris- og lønnskompensasjon fra KD. I den grad det er nødvendig med rammejustering for å dekke inn et budsjettunderskudd (-overskudd) har dette som regel skjedd ved en nedjustering (oppjustering) av basiskomponenten. Dog, i noen budsjettår har justeringen vært gjort ved redusert pris- og lønnskompensasjon på basiskomponenten.

Fordelingen til instituttene på de 4 komponentene var i 2012 denne:

Tabell 1. Fordeling NVHs budsjett på hovedkomponentene (2012)

Fordelingskomponent	Kr (tusen)	Prosent
Basis	135 351	78 %
Undervisning (incentiv)	2 641	2 %
Forskning (incentiv)	8 382	5 %
Strategi (inkl rekr. still. og UFE)	27 834	16 %
Samlet	174 208	100 %

Den høye basisandelen skyldes at studiepoeng ikke er insentivparameter for instituttene. Samlet resultatandel var på 7 % i 2012. Tar en vekk rekrutteringsstillingene var strategipotten på ca. 4 %.

Studiepoeng ikke er tatt med som insentivparameter til enhetene siden undervisningen på veterinær- og dyrepleierstudiet er fordelt med innsats fra alle instituttene og der ingen av dem “eier” studentene gjennom studieløpet. Ny parameter i fordelingsmodellen er videreutdanning i utlandet, fullført diplomateksamen (høyeste vitenskapelig grad innen veterinærutdanningen) og midler til veterinærstudentenes fordypningsoppgaver. Parameteren for diplomateksamen har liten produksjon men er vurdert å ha så stor betydning for høyskolen at den bør belønnes lik en fullført doktorgrad. Først og fremst er det de to klinikkinstituttene som har denne produksjonen, antallet diplomater i klinikkvirksomheten er internasjonalt vurdert som en sentral indikator på kvalitet i undervisning og medisinsk praksis.

På forskningskomponenten er insentivmidler for fakturerte prosjekttinntekter mot EU og NFR utelatt av modellen. Ved NVH er det to fagmiljøer som står for storparten av den eksternfinansierte forskningen og hadde NVH videreført insentivmidlene direkte til disse enhetene, ville resultatgraden økt betydelig, med de konsekvenser dette ville ha gitt på årlige variasjoner i budsjetttrammer til disse to enhetene.

Driften av sentralt nivå finansieres hovedsakelig ved at nødvendige driftsmidler tas fra KD-rammen, det tas ingen dekningsbidrag fra instituttene resultatmidler. Klinikker og sentre finansieres direkte gjennom øremerket finansiering basert på avtale eller en historisk tildelt budsjetttramme. De tre klinikkene ved de to instituttene er vanskelig å finansiere på annen måte. Deres drift er tett tilknyttet studiene ved at studentene tilbringer sin praksistid på dem og således er klinikkaktiviteten en del av kjerneoppgavene finansiert av KD. Klinikken har ingen interne kunder, salg av deres tjenester er utelukkende mot eksterne kunder. Salg av klinikkjenester bidrar til å støtte opp under den ordinære KD-relaterte drift, men det kan stilles spørsmål om omfanget og prisingen av disse tjenestene er på et riktig nivå

3. Vurdering av dagens budsjettfordelingsmodeller

3.1. UMBs modell

UMB har i løpet av 2012 gjennomført en evaluering av den eksisterende budsjettmodellen. Universitetsstyret fikk seg denne forelagt 10. mai og fattet følgende vedtak;

1. Universitetsstyret er tilfreds med de innkomne innspill om evaluering av UMBs finansieringssystem for instituttene og mener de danner et godt grunnlag for utvikling av finansieringssystem for "Det nye universitetet".
2. Universitetsstyret konstaterer at finansieringssystemet for instituttene i all hovedsak har vært et godt virkemiddel og incentivsystem for å støtte opp om målene om vekst og omfordeling i henhold til UMBs strategier. Samtidig fastslår Universitetsstyret at det har vært en tilfredsstillende sammenheng mellom produksjon og ressurstilgang.
3. Ved utvikling av nytt finansieringssystem for "Det nye universitetet" bør det legges vekt på følgende forhold:
 - a. Finansieringssystemet bør ha en resultatandel på omlag samme nivå som i dagens finansieringssystem ved UMB.
 - b. Styringssignalerne fra Kunnskapsdepartementet bør i størst mulig grad videreføres gjennom det interne finansieringssystemet. Dette gjelder både for oppbyggingen av incentivene for utdanning og forskning i det nye finansieringssystemet.
 - c. Det bør innarbeides en strategikomponent i finansieringssystemet for instituttene på om lag samme nivå som i dagens budsjettmodell ved UMB (5 %). Bruken av strategikomponenten skal støtte opp om universitetsstrategiske tiltak og skal være en midlertidig finansiering.
 - d. Det bør fortsatt være en formidlingsindikator i finansieringssystemet.
 - e. Det bør være incentiver som fremmer samarbeid mellom enheter ved universitetet.
4. Følgende forhold bør utredes nærmere ved utvikling av nytt finansieringssystem for NMBU:
 - a. Det bør vurderes å innføre regler eller kriterier for regulering av grunnbevilgningen.
 - b. Det bør utredes nærmere om det skal etableres ordninger som sikrer at institutter som skaper resultater får en noe større budsjettuttelling i dag. Det skal imidlertid være et bærende prinsipp for det nye finansieringssystemet at alle institutter skal nyte godt av vekst.
 - c. Finansiering av eksperimentelle/feltintensive/labintensive fag bør vurderes i forbindelse med G i budsjettmodellen.
 - d. Overgangsordninger i forbindelse med etableringen av DnU med to campuser i perioden 2014-2018.

Universitetsstyrets vedtak oppsummer i stor grad de høringsuttalelsene som kom inn i forbindelse med evalueringen. Evaluering peker på følgende forhold som bør vurderes:

Grunnbevilgningen (G)

Grunnbevilgningen har vært den delen av budsjettmodellen som har vært mest diskutert i modellens virkeperiode. De mottatte innspillene går på reberegning av G, utarbeidelse av regler for når G kan endres, tak/gulv for G og fordelingen av G mellom instituttene. Samtidig peker evalueringsgruppa på

at de tviler på om det er mulig å utarbeide objektive regler for G og konkluderer med at den er i tvil om den vil anbefale at et arbeid bør startes opp med sikte på å konstruere ny grunnbevilgning. Basert på en slik konklusjon, bør det utarbeides regler og kriterier for når grunnbevilgningen kan endres. Eventuelt kan man se for seg at det utvikles et system for dynamisk regulering av grunnbevilgningen når produksjonsutviklingen tilsier det.

Samarbeid om undervisningen

Til tross for at det er etablert en enkel ordning for deling av uttelling på undervisningssiden, kommer det i evalueringssvarene frem at man anser modellen for å være til hinder for samarbeid om undervisning. Dette er med andre ord et forhold som må vurderes i forbindelse med utviklingen av en ny modell.

Forskningskomponenten (F)

Evalueringssgruppa peker på at justeringen av forskningskomponenten som ble innført i 2007 hvor publisering skulle spesielt vektlegges ikke ser ut til å ha virket i nevneverdig grad. Basert på en slik konklusjon bør man følge KDs styringssignaler og følgelig bruke samme vekting internt mellom resultatindikatorerne som KD benytter.

Universitetsdirektøren tolket i sitt saksfremlegg evalueringssgruppas innstilling til også å bety at formidlingsindikatoren i F forsvinner. Universitetsdirektøren støttet ikke dette forslaget. Dette ble begrunnet med at formidling er en del av UMBs samfunnsoppdrag sammen med undervisning og forskning. Universitetsdirektøren mente imidlertid at man bør se nærmere på hvordan formidlingsindikatoren kan bygges opp i ny budsjettmodell.

Forholdet mellom produksjon og resultatuttelling

Flere institutter tok i forbindelse med evalueringen opp problemstillingen med at midler blir omfordelt i budsjettfordelingsmodellen og fordelt på alle institutter. Da UMBs resultatuttelling fra KD gjennom årene i realiteten har bestått av belønning for økning i 60-studiepoengsenheter, mener enkelte institutter at en større del av resultatuttellingen skal tildeles de instituttene som har stått for produksjonsøkningen før midlene deles på samtlige institutter. Evalueringssvarene peker på en utfordring som kommer til uttrykk i det man opplever sterk vekst i studieproduksjonen på kort tid og på enkelte institutter. Parallelt har man hensynet til den kollektive nytten av økt produksjon; alle får dele på resultatet av økt produksjon selv om det instituttet som har stått for resultatene får mest.

Strategikomponenten S

Høringsuttalelsene er relativt samstemte blant instituttlederne om at man bør ha en strategikomponent, og at denne skal ligge på nivået man har i dag på UMB (5 % av budsjettmodellen). Det bør dog tas en gjennomgang av kriteriene for bruk av S-midlene hvor det tydeliggjøres at midlene skal være midlertidige og støtte opp om universitetsstrategiske tiltak.

3.2. NVHs modell

NVH sitt styre behandlet og evaluerte den gjeldende budsjettfordelingsmodellen i september 2010, følgende vurderinger og merknader ble da gjort.

1. De fleste parameterne har avvikende produksjonsgrunnlag i forhold til KD som har en 2 års forsinkelse på når produksjonen gir uttelling i budsjetttrammene. NVH har valgt dette for å ha en tettere kobling mellom innsats (produksjonskostnadene) og belønningen over budsjetttrammene.
2. NVH bruker avvikende satser og parametere i forhold til KD sin modell. For eksempel for en fullført PhD mottar instituttene 144 000 kr (KD gir 335 400 kr). Avvikene representerer høskolens vurdering av hvor sterkt insentivvirkningene bør være.
3. NVH har i noen budsjettår valgt å kutte i insentivprisene som et virkemiddel for balansere den interne budsjetttramme mot den ramme som KD har gitt. Dette bryter med et hovedprinsipp for insentivbaserte belønningsmodeller om faste og forutsigbare incentivpriser for å gi bedre forutsigbarhet for den som skal belønnes. Justeringer for å opprettholde budsjettbalanse bør etter dette prinsipp gjøres mot basiskomponenten.
4. NVH har noen avvikende parametere i sin interne budsjettfordelingsmodell i forhold til KD sin. Særegent ved NVHs modell er valget av resultatparametere hvor det nesten ikke er produksjon, fortrinnsvis parameterne videreutdanning utenlands og fullført Diplomatergrad. Fra høsten 2009 til vår 2012 fullførte 8 tilsatte ved Diplomateksamen mens faglige tilsatte hadde til sammen 53 uker med videreutdanning utenlands. Nyten av en så liten produksjon bør være spesielt høy for at det skal telle med i en sentral fordelingsmodell og til eventuell fortrensel av andre komponenter og parametere. Men valgene illustrerer behovet for fagtilpassede budsjetteringsmodeller.

4. Finansieringssystemer og budsjettfordelingsmodeller ved universiteter i Norge

4.1. Universitetet i Oslo og Det Matematisk-naturvitenskapelige fakultet

Intern budsjettfordelingsmodell på sentralnivået.

Universitetet i Oslo reviderte sin interne budsjettfordelingsmodell med virkning fra budsjettåret 2009. Modellen bygger i hovedtrekk på prinsippene i KD sin finansieringsmodell, men med tilpasninger på satser. Modellen fordeler midler fra sentralt hold ned til Fakultetsnivået og fokus har vært på en transparent modell som ivaretar behovet for stabil kjernefinansiering samtidig som det stimuleres til produksjon innen de samme insentivparametere som KD bruker i den nasjonale finansieringsmodellen. For å redusere resultatavhengigheten for de underliggende enhetene (fakultetene), er insentivsatsene skalert ned i forhold til KD sine satser, samtidig er belønningsgrunnlaget (produksjon) midlet over 3 år. Det opereres med faste insentivsatter innen utdanning og forskning og ingen omfordelingsordning som ved UMB. Modellen skisseres i figuren under.

Figur 6: UiOs sentrale budsjettfordelingsmodell - prinsippsskisse

Tildelings- måte Hovedaktivitet	Basis	Resultater	Satsinger
Forskningsbasert utdanning	Studieplasser Språkfag (HF) Klinikk (OD)	Studiepoeng Utveksl.studenter	Realfagsrekruttering Norsk kurs
Forskning og forskerutdanning	Rekr.stillinger Vit.utstyr Eksp.infrastruktur	Doktorgrader NFR-/EU-midler Publikasjonspoeng	SFF-støtte Småforsk Tematiske forskn.satsinger
Samfunnskontakt og samlinger	Museene Bibliotek		REVITA
Infrastruktur og sentrale tjenester	IT / sentrale tjenester Drift av bygninger		PO-bygningen IT-systemer

Tilpasning Ikke-definert

Modellen er satt opp som en matrise der den vertikale aksene viser innen hvilken aktivitet det tildeles midler mens den horisontale aksene viser på hvilket grunnlag budsjettmidlene deles ut (basis, resultat, satsinger). I tillegg er det en budsjettpost kalt tilpasning som viser et eventuelt restledd som fanger opp de mer- eller mindretildeling som ligger inne i den historiske tildelingen til enhetene.

Følgende er sentralt å merke seg for UiO sin sentrale budsjettfordelingsmodell:

1. Basiskomponenten er ikke et historisk basert restledd men et forsøk på å forklare grunnleggende elementer i dimensjonering av de ulike fakultetene. Eksempelvis er det lagt inn basisfinansiering av antallet vedtatte studieplasser (60 % av studiefinansieringssatsen fra KD), antall rekrutteringsstillinger og et grunntillegg for eksperimentell infrastruktur. I den grad denne utregnede basiskomponenten er høyere eller lavere enn den historisk baserte grunntildelingen avregnes dette mot tilpasningskomponenten, beregningsmodellen for basiskomponenten gir således ingen realøkonomisk effekt når modellen implementeres
2. For språkfagene og den kliniske virksomheten har UiO valgt å legge inn særlige tilskudd for å sikre en større grunnfinansiering. Tilleggene gir dog ingen realøkonomisk effekt siden de motregnes under komponenten som kalles tilpasning (omtalt over).
3. Innbakt i basiskomponenten ligger midler til en historisk beregnet internhusleie. UiO praktiserer realhusleie, øker enheten kvadratmeterbruken må dette dekkes av miljøets egne budsjettmidler ut over det tildelte internhusleiebeløp. Slik ønsker UiO at ny aktivitet vurderes ut fra merkostnaden (økt husleie) ved denne.
4. Modellen bruker de samme resultatparametere som KD og gjør kun justeringer (nedskalering) i insentivsatsene. Dette som en konsekvens av ønsket om en nøytral modell i forhold til KDs faglige prioriteringer samt et ønske om å oppnå god produksjon på de parametere KD ønsker

(og belønner). På samtlige insentivpriser holder UiO sentralt av en andel på 25 % for å delfinansiere de kostnader sentralnivået har med infrastruktur, IT, administrasjon og andre støttefunksjoner.

5. Satsninger representerer de mer kortsiktige strategiske satsninger, for eksempel ved støtte til sentre, SFF'er eller oppgradering bygg. Mer langsiktige satsninger skjer ved tildeling eller inndragning av studieplasser, endring i internhusleiemidler, ny vitenskapelig infrastruktur eller justering i antallet rekrutteringsstillinger. Disse langsiktige prioriteringene ligger dermed inne i basisdelen eller tilpasningselementet. Underliggende enheter (institutter via deres fakulteter og fakultetene alene) spiller årlig inn i ulike prosesser ønsker om midler til deres satsninger. Prosessen avhenger av innen hvilket område satsningene eventuelt skjer.
6. De fleste sentre og satsninger er plassert under fagmiljøene og budsjettildeling går gjennom det respektive fakultet til fagansvarlig institutt. Midler til sentre tildeles på et inkrementelt kostnadsgrunnlag (historisk baserte avtaler eller kostnaden ved å drive senteraktiviteten). Sentralnivået finansieres via andeler av resultatmidlene til fakultetene som holdes tilbake (25 %) samt direkte tildelinger basert på kostnadene ved å drifte de ulike fellestjenestene.

For budsjettåret 2010 ble det delt ut følgende budsjettmidler på de ulike komponentene til de underliggende fakulteter.

Tabell 7: UiOs sentrale budsjettfordelingsmodell

Tildelinger i 2010: ⁵			
Tildelingsmåter	Basis	Resultater	Satsinger
Hovedaktiviteter			
Forskningsbasert utdanning	880 / 859	486 / 483	28 / 1
Forskning og forskerutdanning	856 / 754	268 / 257	163 / 60
Samfunnskontakt og samlinger	361 / -		31 / -
Infrastruktur og sentrale tjenester	570 / -		212 / -
Tilpasningspott	217 / 217		

Totalt 4 072 mill. kroner (hele UiO) og 2 732 mill. kroner (fakultetene samlet).
Alle beløp i millioner kroner.

Intern budsjettfordelingsmodell på det matematisk- naturvitenskapelige fakultet (MatNat)

Ved UiO er det enkelte fakultet i prinsippet gitt frihet til å utarbeide egne interne budsjettfordelingsmodeller men det er en klar forventning om at insentivvirkningene i den sentrale modellen videreføres til underliggende institutter. MatNat reviderte den interne budsjettfordelingsmodellen med virkning fra budsjettåret 2010. Sentralt i revideringsarbeidet var å søke mekanismer som motarbeidet noen av de negative virkningene fra tidligere finansieringsmodell samtidig som en var lojal mot hovedprinsippene i den nyutviklede sentrale budsjettfordelingsmodellen. En negativ erfaring var at nedgang i resultatbasert produksjon gav større reduksjoner i rammetildeling

enn instituttene klarte å redusere aktiviteten. Siden 70-80 % av kostnadsbasen er låst i lønninger til fast tilsatte er det vanskelig å gjøre større kutt i budsjettene på driftskostnader (eksklusive lønn) uten at dette går ut over sentrale driftsfunksjoner. Hovedpunkter i modellen fra 2010 er:

1. prinsipielt samme modell som UiO sentralt, med samme logikk, samme hovedkomponenter og insentivparameter, samt stort sett like insentivsatser. Annen utforming, for eksempel andre insentivparametere, gir lett problemer med intern konsistens i forhold til UiOs sentrale modell. En så det også som problematisk ikke å føre insentivene helt ut i organisasjonen, dette ville i prinsippet bety en omfordeling mellom fagmiljøer samt brudd med UiOs sentral formål om maksimal produksjon på KD sine insentivparametere.
2. Lokalt tilpasning ved at satsen brukt til rekrutteringsstillinger (KD finansierte PhD og Post docs) ble oppjustert med 130 000 kr i forhold til den sats UiO sentralt brukte. Dette skyldes at MatNat har mange institutter med laboratorie- og eksperimentell virksomhet med tilhørende tunge indirekte kostnader tilknyttet hver stilling. UiO sentralt brukte KD sine satser, MatNat valgte å bruke NFR sine satser for PhD og Post doc. Det økte utlegget på forskningskomponenten finansieres ved å motregne basiskomponenten og gir således ingen budsjettmessig effekt.
3. Midling av alle produksjonsgrunnlag med 3-årige snitt. Begrunnelsen er stabilitetsformål hos instituttene slik at de skal rekke å tilpasse aktivitet til variasjoner i resultatbasert produksjon.
4. Et annet stabiliserende element er en slingrekantmekanisme med en nedre grense på 3 prosent på hvor mye insentivmidler et institutt kan tap i året. Resultatnedgang på over 3 prosent subsidieres midlertidig av øvrige institutter på fakultetet. I det lange løp vil allikevel instituttet med resultatnedgang selv dekke inn tapet og måtte tilpasse aktivitetsnivå deretter.
5. Ulikt sentralnivået finansieres fakultetsadministrasjon ved å ta budsjettmidler direkte fra budsjetttrammen som tildeles fra UiO sentralt, fakultetet tar ikke noe dekningsbidrag av insentivmidler for å finansiere fellestjenester innen forskning og undervisning.

Modellen etablert på MatNat fra budsjettåret 2010 skisseres i figuren under.

Figur 8: Intern budsjetteringsmodell UiO MatNat fakultetet

Hovedaktivitet	Tildelingsmåter		
	Basis = langsiktig politikk	Resultater = automatikk	Satsinger = kortsiktig politikk
Forsknings- basert utdanning	Studieplasser	Studiepoeng Utveksl.studenter	
Forskning og forskerutdanning	Rekr.stillinger Vit.utstyr	Doktorgrader NFR-/EU-midler Publikasjonspoeng	Forskningssentre Startpakker/Småforsk Likestilling
Samf.kontakt /samling			
Annen aktivitet	Internhusleie		
Rest/tilpasning	Ikke-forklart del		

Øvrige fakulteter ved UiO har lik MatNat etablert egne interne budsjettfordelingsmodeller. Lik MatNat så bruker disse de samme hovedkomponentene og med mindre avvik på insentivparametere. Men flere har valgt å endre på satser, tatt i bruk andre fordelingsgrunnlag eller gjort andre endringer tilpasset fagenes egenart.

4.2. Norsk teknisk-naturvitenskapelig universitet (NTNU)

NTNU har valgt en ganske ulike tilnærming til intern fordelingsmodell enn det UMB, NVH og UiO har gjort. Også NTNU deler budsjettfordelingsmodellen opp i tre hovedkomponenter (basis, utdanning og forskning), men har valgt andre insentivmekanismer og produksjonsgrunnlag enn KD. Modellen deles opp i to hovedmoduler, utdanning (IFM/U) og forskning (IFM/F), innen hver av dem er det lagt inn både grunnfinansierende elementer og resultatelementer.

Modul for utdanning:

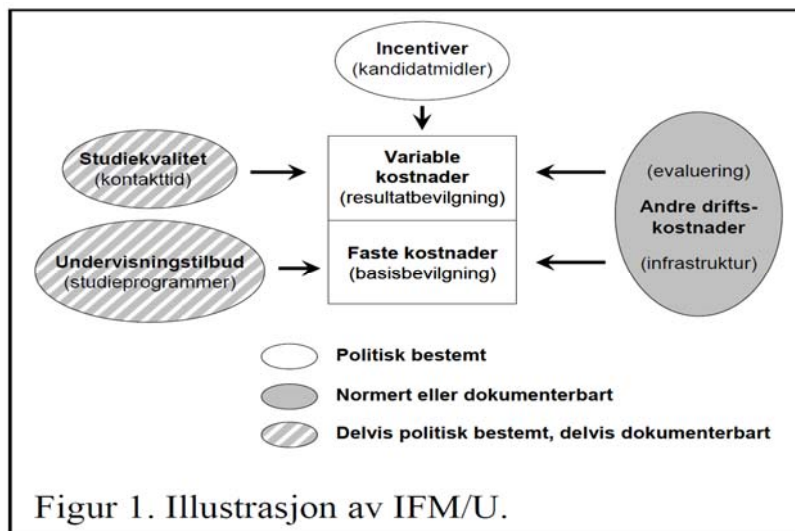
Modulens hovedformål er å tildele både basismidler (dimensjonerende parametere) og resultatmidler rettet mot utdanningsvirksomheten. Tre sentrale størrelser inngår i modulen:

1. Kontakttid: antall timer en student har toveis kontakt med underviser, utregnet ved normerte timer pr. studiepoeng pr. student.
2. Unike studiepoeng: definerer antall studiepoeng det gis basisbevilgning for i et studieprogram, som igjen avhenger av antallet studenter. Utregnet gjennom regresjonsanalyse.
3. Innsatstid per emne: normert tid som vitenskapelig bruker på å utarbeide forelesninger, annen undervisningsaktivitet, forberedelser før forelesninger og selve forelesningen/undervisningsaktiviteten.

Størrelsene over bidrar til å beregne budsjettposter innen både basisbevilgningen og den resultatavhengige del. I tillegg kommer det rene resultat- og basisparametere som legges til den samlede utdanningsbevilgningen. Herunder gir NTNU særskilte tillegg for de enheter som er ansvarlig for

grunnleggende fellesprogram på 1- og 2-årskurs (bachelor). Totalt inngår det 5 resultatparametere og 6 dimensjonerende (basis) parametere i utdanningsmodulen. I 2005 ble det utbetalt 823 mill. kr over denne budsjettkomponenten. NTNU illustrerer utdanningsmodulen slik:

Figur 9: Utdanningsmodulen NTNU



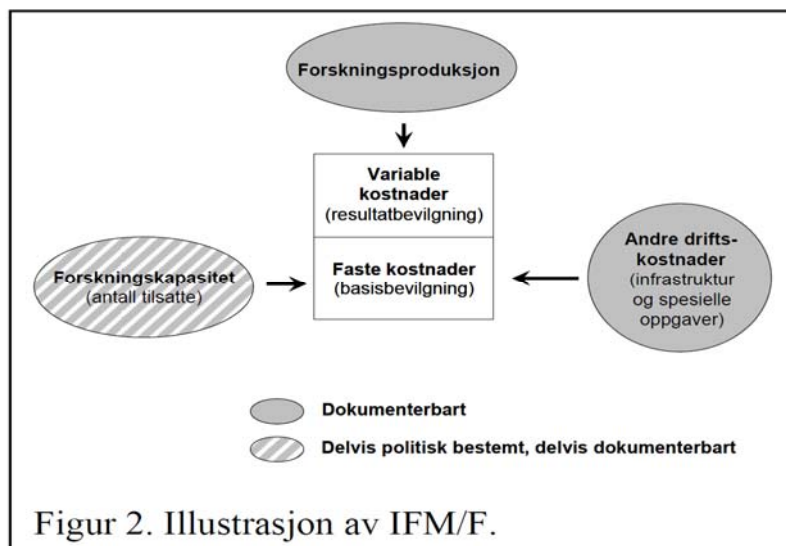
Modul for forskning:

Modulen inneholder både dimensjonerende elementer (basis) og resultatelementer:

- Basisbevilgning:
 - a) driftskostnader ved infrastruktur, og er utregnet med basis i historiske tall.
 - b) Bevilgning knyttet til spesielle oppgaver, hovedsakelig til tung infrastruktur (inkludert tilsatte for å drifte) men også spesielle studier kan få slik bevilgning. Denne er regnet ut ved bruk av historiske tall.
 - c) Bevilgning knyttet til andel av den faste vitenskapelige staben.
- Resultatbevilgning:
 - a) Produksjon fullførte PhD-kandidater
 - b) Publisering, basert på registrert i DBH (Cristin-databasen)
 - c) Antall eksterne forskningsoppdrag, representert ved inntekter på BOA.

NTNU illustrerer forskningsmodulen slik:

Figur 10: Forskningsmodulen NTNU



Insentivsatsene i resultatdelen er ikke faste, det vil si at belønning utbetales på grunnlag av relative resultater/produksjon i forhold til de andre enhetene. Videre er alle produksjonsgrunnlag midlet over 3 år. Totalt ble det i 2005 utbetalt 585 mill. kr over forskningsmodulens parametere av en samlet bevilgning på 1 457 mill. kr gjennom fordelingsmodellen.

4.3. Universitetet i Stavanger (UiS)

Universitetet i Stavanger har i sin budsjettfordelingsmodell lagt til grunn at hovedprinsippene i det statlige finansieringssystemet i størst mulig grad nedføres i den interne fordelingen. UiS anser seg som relativt godt fornøyd med fordelingsmodellen som etter deres oppfatning er forutsigbar, noe som også enhetene har gitt tilbakemeldinger på. Budsjettfordelingsmodellen er også fleksibel nok til å kunne ivareta justeringer som det alltid vil være behov for.

UiS har lagt til grunn følgende i sin modell:

- Det opereres med tre hovedmoduler: basismodul, resultatmodul og strategimodul.
- Intern fordeling på hver av modulene; basis-, resultat- og strategimodul gis med like andeler som det som ligger i statsbevilgningen til institusjonen.
- Resultatkomponenten fordeles mellom primæraktiviteter og støttefunksjoner.
- Et fast basiselement ("grunnbasis") som justeres med lønns- og prisvekstfaktor bestemt av tildelingen over statsbudsjettet, og som ellers bare endres ved endringer i dimensjoneringen av studietilbud og forskningsaktiviteter (langsiktige strategiske satsinger)
- Husleien, dvs. husleie til statsbygg, legges i sin helhet til Felles ressurscenter.
- Gjennomsnittlig vektet produksjon (studiepoeng, publikasjonspoeng og øvrige forskningsresultatkomponenter) siste 4 år ligger til grunn for tildelingen på enhetsnivå.
- Studiepoengstildelingen fordeles i modellen med en del (75 %) til produserende enhet (institutt), en del (ca. 25 %) til støttefunksjon og administrasjon.

- For støtte- og administrative enheter (sentralt, museet og ved fakultetene) fordeles produksjonsdelen etter enhetenes relative størrelse, målt i totalbudsjett foregående år.
- Publikasjonspoengtildelingen fordeles i modellen med en del (75 %) til produserende enhet (institutt), en del (ca. 25 %) til støttefunksjon og administrasjon.
- EU-, NFR- og doktorgradstildelingen (RBO) fordeles i modellen med en del (85 %) til produserende enhet (fakultet eller institutt) en del (ca. 15 %) til støttefunksjon og administrasjon.
- Langsiktige strategiske satsninger går inn som ”friske midler” (positive og negative”) i strategimodulen i år 1, for deretter å overføres til basismodul i år 2.
- Strategiske satsninger, kortsiktige og langsiktige, loggføres i detalj og vises eksplisitt i budsjettfordelingssaken til styret. Dette for å synliggjøre hvilke satsninger styret, etter forslag fra universitetsdirektøren, går inn for, og hvilke langsiktige konsekvenser disse vil få for økonomien ved enhetene.
- Egen formidlingskomponent. (Kunstnerisk produksjon og en mulig resultatkomponent knyttet til den museale virksomheten vurderes i denne sammenheng.)

Sentrale tildelinger vises ned på grunnenhetsnivå (instituttnivå), men det forutsettes at strategiske diskusjoner på fakultetsnivå avgjør den videre fordeling på grunnenhetsnivå. UiS anser det som viktig at dekan sikres tilstrekkelig rom til å gjøre strategiske disposisjoner på fakultetene.

4.4. Oppsummering

I korte trekk kan man si at sektoren i stor grad har tatt opp i seg de incentiver KD har innført overfor institusjonene i sektoren. Størrelsen på de ulike komponentene varierer fra institusjon, men i all hovedsak benytter man seg av de samme måleparametere. Det som i stor grad skiller de ulike modellene er tilnærmingen til basistildelingen og hvordan denne fremkommer. På den ene siden har man de institusjoner som har gjort forsøk på å beregne seg frem til en «logisk» basistildeling mens man på den andre har de som har tatt utgangspunkt i historikken og de endringer som har skjedd over tid.

5. Forslag til prinsipper i finansieringsmodell for NMBU

I den følgende del settes det opp sentrale punkter som bør drøftes for å avgjøre hvilke hovedkomponenter og prinsipper som bør anvendes i finansieringsmodell for det nye universitetet. For de fleste av valgpunkt er det satt opp pro et contra argumenter som bør tas hensyn til i drøftelsene.

5.1. Rammestyring

Et sentralt prinsipp i KD sin budsjetteringspolitikk ovenfor enhetene i U&H-sektoren er prinsippet om rammestyring. Prinsippet medfører at enhetene er ansvarlige for, innen de bevilgede budsjettrammer, å tilpasse aktivitetsnivået og oppgaveløsningen for å nå de mål og resultater enheten er pålagt å oppnå. Et slikt rammestyringsperspektiv innebærer ingen øremerking av budsjettmidler og enhetenes resultatoppnåelse styrer til en viss grad den årlige endringen i budsjettrammer. For det nye Universitet taler ulike argumenter for eller imot å benytte det samme rammestyringsprinsippet som grunnlag for den interne rammestyringen:

Fordeler:

- a) Prinsippet om rammefordeling er en sentral forutsetning for kunne bruke en resultatbasert budsjettfordelingsmodell.
- b) konsistens til KD sin måte å finansiere enhetene på. Bidrar til en enklere og mer oversiktlig budsjettprosess.

Ulemper:

- a) Forutsetter at enheten er riktig finansiert i utgangspunktet. Hvis ikke vil budsjetttrammen før eller senere måtte tilpasses eller mål/resultatmål korrigeres.
- b) Prinsippet bidrar ikke nødvendigvis til en mer kostnadseffektiv drift, erfaringer viser at kostnadseffekter hos underliggende budsjettenehet som oftest tas ut i større volum.
- c) For mer spesifikke mål forutsetter et slikt prinsipp en viss sammenheng mellom kostnadene med å frembringe de ulike resultatmål og belønningen for å produsere disse. Setter en grense for anvendbarheten av prinsippet.

Basert på et ønske om en forutsigbar økonomistyring, ansvarliggjøring av den enkelte enhet og leder, mener utvalget at en bør praktisere rammestyring ved NMBU. Dette innebærer at den enkelte enhet:

- tildeles en nettoramme fra styret som et tilskudd til driften innenfor bevilgningsfinansiert virksomhet (BFV).
- er ansvarlig for å budsjettere alle sine inntekter og kostnader, herunder intern husleie, knyttet til virksomheten ved enheten, samtidig som enheten er ansvarlig for å holde seg innenfor den tildeling styret gir.
- er ansvarlig for å utarbeide et langsiktigbudsjett med et rullerende treårs-perspektiv.
- har ansvaret for å budsjettere sine inntekter og kostnader knyttet til den totale virksomheten ved enheten (både BFV og bidrags- og oppdragsaktiviteten (BOA) og er ansvarlige for resultatene innenfor den totale av virksomheten.

5.2. Bidrags- og oppdragsaktivitet (BOA)

I forbindelse med BOA skal det, i henhold til Rundskriv F-20-07: Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer, budsjetteres med og belastes fulle indirekte kostnader på alle prosjekttyper. Man har etter en faglig og strategisk begrunnelse anledning til å gå inn med egeninnsats i forbindelse med bidragsprosjekter, men de fulle indirekte kostnader skal synliggjøres på alle typer prosjekter enten via regnskapet eller budsjett.

De indirekte kostnadene bør beregnes i henhold til den modell som Universitets- og høyskolerådet (UHR) har til behandling i løpet av 2012. Hovedkravene i BOA-regelverket må følges av alle i sektoren, men institusjonene står fritt til å velge hvilken intern fordeling, mellom ulike ledd i organisasjonen det skal være av de dekningsbidragsmidlene som kreves inn fra de eksternt finansierte prosjektene. Ulike modeller kan tenkes:

- a) Dekningsbidrag fordeles etter en vedtatt nøkkel mellom de enheter som har pådratt seg kostnader ved å tilby prosjektene de ulike typer støttetjenester (j.fr modellen til UHR). Fordelen er at kostnaden med å frembringe tjenesten kobles til aktiviteten. Lavere prosjektaktivitet gir lavere pådrag av indirekte kostnader for enheten eller avdelingen der

aktiviteten skjer. Alle enheter og avdelinger må dermed tilpasse sin aktivitet til det antall eksternt finansierte prosjekter som organisasjonen har.

En ulempe er at visse typer tjenester ikke lar seg tilpasse så raskt som kostnadene. For eksempel er det vanskelig å si opp fast tilsatte relatert til støttetjenester eller en kan være bundet til arealer gjennom langtids leiekontrakter.

- b) Dekningsbidrag som prosjektene betaler for de indirekte kostnader de påfører organisasjonen, tilfaller i sin helhet det institutt som er prosjekteier.

Fordelen med modellen er at instituttet får et insentiv til å sikre at prosjektene dekker en så høy andel av de indirekte kostnadene som mulig. Dekningsbidraget går til å finansiere drift ved instituttet, dette synliggjør for enheten i større grad hva den ofrer ved å ta lavere dekningsbidrag. En annen fordel er at modellen bidrar til at instituttene selv i større grad vil ønske tilsyn og kontroll med i hvilken grad man får dekket de indirekte kostnader.

Ekspertgruppen vil klart anbefale alternativ b). Det ligger her betydelig større incentiver for enheten å sørge for en korrekt og fullstendig dekning av indirekte kostnader. Sett i forhold til de prinsipper som trekkes opp for budsjettering av felles funksjoner alternativ b) det naturlige valget.

5.3. Finansiering av fellesavdelinger

Omfanget av aktiviteten og «resultatene» i de sentrale avdelinger er i noe grad gitt gjennom aktivitetsnivået ved de produserende enhetene og i noe grad gitt gjennom de pålegg og bestemmelser lovverk og departementet til enhver tid fastsetter. Da de sentrale avdelingene i svært liten grad styrer omfanget av sin aktivitet og derigjennom sine «resultater» vil det ikke være hensiktsmessig å ha en resultatbasert budsjettering for disse enhetene. De sentrale/felles enhetene bør derfor realbudsjetteres i henhold til den størrelsen på organisasjonen som universitetsstyret finner hensiktsmessig for å løse serviceoppgaver overfor resten av organisasjonen og for å løse lov- og reglementpålagte oppgaver. En slik løsning vil også kunne bidra til å skape et underliggende effektivitetskrav overfor sentrale avdelinger da man ikke automatisk øker tildelingene til disse i takt med økning i aktivitetsnivået ved de øvrige enheter.

5.4. Sentrale fellesposter utenfor fellesavdelingene

Sett i forhold til behovet for synliggjøring og legitimering av kostnadsnivået, bør enkelte poster knyttet til institusjonsovergripende kostnader trekkes ut i egne budsjettposter og budsjetteres i forhold til behov det enkelte budsjettår. Dette gjelder eksempelvis kostnader knyttet til oppgaver som;

- Eksamensavvikling, ikke sensur
- Studentopptak
- Sentrale opplæringsmidler
- Utgifter til administrative IT-systemer

Den enkelte fagansvarlige administrative leder bør ha ansvaret for oppfølging av poster som er knyttet til virksomhet innenfor sitt fagområde.

I tillegg har man enkelte kostnader som det av praktiske hensyn ikke er hensiktsmessig å fordele ut på den enkelte enhet så som:

- Forsikring av ansatte

- Postutgifter
- Kopinoravgift
- Og lignende.

Disse postene bør derfor av praktiske hensyn realbudsjetteres utenfor avdelingene, men ansvaret for oppfølging av posten legges til den fagansvarlige administrative leder posten hører naturlig hjemme hos.

5.5. *Sentre og klinikker*

Sentre og klinikker vil i varierende grad produsere målbare resultater i henhold til sitt «moderininstitutt» resultater og uttelling i finansieringsmodellen. Disse enhetene bør derfor unntas fra den ordinære finansieringsmodellen. Dette krever en særlig forståelse fra den øvrige organisasjonen for berettigelsen for slike enheter og de ressurser som de legger beslag på. Disse enhetenes produksjon bør derfor synliggjøres overfor resten av organisasjon gjennom internprising av de tjenester de yter brukerne.

På bakgrunn av dette bør sentre og klinikker som et utgangspunkt være nullbudsjetterte. Det vil si at midlene blir fordelt til brukerne av disse fasilitetene og at man dimensjonerer disse etter bruken. En slik tilnærming vil kunne gi den beste ressursutnyttelsen. Basert på strategiske valg og behovet for en basisdrift, bør det vurderes i hvilken grad det enkelte senter/klinikk bør ha en grunnbevilgning tildelt fra universitetsstyret.

Den foreslåtte modellen vil i forhold til NVHs klinikker stå overfor følgende utfordringer i henhold til prinsippet omtalt over;

- NVH sine klinikker er i større eller mindre grad tilknyttet NVH sitt statsoppdrag ved at studentene tilbringer sin praksistid der. Videre er tilgang på nye kasus nødvendig for å opprettholde vitenskapelig personale sin kompetanse, ikke minst på sjeldnere sykdommer og diagnoser. På den annen side er det liten tvil om at aktiviteten ved noen av klinikkene kun er til for å tjene penger og dermed utenfor statsoppdraget. Men å finne grenselinjen mellom aktivitet tilknyttet statsoppdraget og det som ligger på siden, er krevende.
- Tilnærmet 100 % av kundene/oppdragsgiverne til de tre klinikkene på NVH er eksterne. Dermed blir det vanskelig å anvende prinsippet om internprising og la budsjettmidlene tilfalle brukerne (i forståelse av internbrukere) som igjen bestemmer dimensjoneringen av klinikk. Dette faktum begrenser rekkevidden i anvendelse av prinsippet omtalt over.
- På den andre siden vil riktig prising i forhold til markedet være enda viktigere etter en flytting til Ås, i det man presumptivt opererer i et mindre marked og en subsidiering av klinikkprisene vil medføre problemer for andre aktører i markedet.

Ekspertgruppen anbefaler at finansieringen av klinikkdriften fortsetter som i dag så lenge NMBU opererer med to adskilte campus. Men at det i god tid før samlokalisering på Ås settes ned et utvalg for å utrede og foreslå alternative modeller for finansiering av klinikkvirksomheten.

6. Forslag til prinsipper i NMBUs budsjettfordelingsmodell

Innledningsvis vil gruppen peke på viktigheten av at man ser budsjettfordelingsmodellen som universitetsstyrets instrumentelle verktøy for å fordele tildelinger i motsetning til et system hvor man skal dekke kostnader. Heller enn fokus på innsatsbaserte faktorer (driftsmidler og lønn) har budsjettfordelingen fokus på de resultater som kommer ut av de ulike aktiviteter. Dette prinsipp følger av den helt sentrale forutsetningen i KD sin styringsmodell om at det er oppnådde resultater og realiserte mål som skal belønnes.

6.1. Budsjettmodell mot fakultetsnivået eller direkte mot instituttene?

Den første prinsipielle problemstillingen en må ta stiling til er hvorvidt den interne budsjetteringsmodellen skal gjelde direkte mellom det sentrale/felles fordelingsnivået og instituttene eller om modellen skal gå ned til fakultetsnivået. I sistnevnte vil fakultetene etablere sine egne interne budsjettfordelingsmodeller for videre tildeling til underliggende institutter og sentre. Samtlige universiteter i Norge har valgt dette alternativet i sine interne budsjettfordelingsmodeller. Samtidig har man fra universitetene sentralt gitt klare føringer eller signaler på hvor avvikende de fakultetsvise budsjettfordelingsmodellene er tillatt utformet. Avvikene består således hovedsakelig i andre insentivpriser, avvikende produksjonsgrunnlag eller utjevningsmekanismer mellom perioder eller enheter. Utvalget ser følgende fordeler og ulemper ved de to alternativene:

Fordeler med fordelingsmodell til instituttnivået:

- a) Gir muligheter for en enkel, robust og transparent modell for hele universitetet. Et spørsmål er om dette alternativet også medfører en forenklet administrasjon og budsjettprosess siden ett nivå sløyfes. I den grad administrasjon og ressurser bare flyttes fra fakultetsnivå til sentralnivå, blir dette ikke tilfelle.
- b) Sikrer en mest mulig konsistent modell helt ut i organisasjonen, der konsistens går på overensstemmelse med KD sin finansieringsmodell til U&H-sektoren.
- c) Like insentivpriser mellom for institutter bidrar til enklere prissetting mellom fakulteter og institutter ved eventuell kjøp av undervisningstjenester fra andre fagmiljø.

Fordeler med fordelingsmodell til fakultetsnivået:

- a) Åpner for mer og bedre tilpasning til de særegenheter som preger de ulike fagmiljøene. For eksempel kan et miljø ha større behov for å stimulere til publisering mens et annet kan ønske bedre premiering av en fullført doktorgrad på grunn av høyere kostnader ved å produsere denne. MatNat fakultetet ved UiO valgte således å ta i bruk en utjevningsmekanisme for insentivproduksjonen fordi enkelte insentivparametere (studiepoengproduksjon og insentiver EU) har betydelige årlige variasjoner. En instituttbasert modell vil vanskeligere kunne ta faglige hensyn uten at dette vil falle mindre gunstig ut for andre institutter eller fagmiljø.
- b) Videre reduserer en fakultetsmodell det styringsspenn som sentralledelsen har i oppfølging av underliggende enheter. Ved dette alternativ forholder sentralledelsen seg fortrinnsvis til fakultetet i budsjett- og ressurs spørsmål. En instituttbasert fordelingsmodell impliserer at sentralledelsens tilsyn/kontroll/dialog bør foregå mot institutt- og ikke fakultetsnivået.

Gruppen har i den videre beskrivelsen av finansieringssystem og budsjettfordelingsmodell ved NMBU lagt til grunn fellesstyrets vedtak om at universitetsstyret skal stå for tildeling av midler til instituttnivået, men har likevel funnet det riktig å peke på fordeler og ulemper ved de to tilnærmingene.

6.2. *Konsistens i forhold til KDs finansieringsmodell*

Erfaring fra de to organisasjonene og sektoren for øvrig, tilsier at den interne budsjettfordelingsmodellen (for instituttene) bør være en operasjonalisering av de incentiver KD bruker for å fordele midler. Foruten NTNU, som har valgt en budsjettfordelingsmodell ganske ulik KD sin, forholder universitetene seg i stor grad til KD sine hovedkomponenter, insentivparametere, priser, produksjonsgrunnlag og fordelingsmekanismer. Årsakene til dette er flere:

- Et ønske om å optimalisere produksjon innen resultatmål som gir størst mulig budsjettvekst
- En robust, enkel og transparent modell som en størst mulig del av organisasjonen kan forstå og identifisere seg med. Dette medfører også en enklere oppfølging av resultatmålene for sentralledelsen mot KD
- Det politisk problematiske med å gjøre interne prioriteringer i fordelingsmodell som medfører nedprioriteringer av fagfelt
- De metodiske problemene med å regne seg frem til de riktige parameterne og insentivsatsene. Et typisk eksempel er basiskomponentene som hos de aller fleste universitetene fremstår som et restledd basert på de historiske tildelingene. Kun NTNU har gjort seriøse forsøk på å regne ut basisdelen spesifikt, uten at deres modell fremstår for ekspertgruppen som mer hensiktsmessig enn modellene til de øvrige universitetene.
- Gitt prinsippet om rammestyring, er fordelingsmodellen en mekanisme for å fordele tildelte budsjettmidler, ikke for å gi dekning av kostnader som oppstår i forbindelse med produksjonen

Ut fra punktene over, anbefaler utvalget at den interne budsjettfordelingsmodellen for NMBU bør inneholde følgende komponenter:

1. Basisfinansiering, dvs. en grunnfinansiering som ivaretar hensynet til stabilitet, forutsigbarhet og langsiktighet. Samtidig må modellen ivareta behovet for dynamikk i forbindelse med endrede forutsetninger i forbindelse med produksjonen.
2. Resultatbasert tildeling, dvs. tildeling basert på oppnådde resultater innenfor utdanning og forskning.
3. Strategitildeling; dvs. en tidsavgrenset tildeling som gir universitetsstyret anledning til å finansiere strategiske satsninger ved enkelt institutter, hovedsakelig av kortere varighet. Langsiktige endring i dimensjonering av studier og annen aktivitet, bør innarbeides i komponenten for basisfinansiering.

Hvis fellesstyret velger en budsjettfordelingsmodell som fordeler budsjettmidler til fakultetene, bør det legges føringer på i hvor stor grad de fakultetsvise budsjettfordelingsmodellene kan avvike fra den sentrale budsjettfordelingsmodellen.

6.3. *Graden av resultatorientering*

Et viktig spørsmål i en incentivbasert modell er graden av resultatorientering man ønsker enhetene skal være eksponert for. Ved alle de tre institusjonene som utvalget har studert, er det i utformingen av

intern budsjettfordelingsmodell lagt vekt på å begrense graden av resultatorientering, dog er dette gjort gjennom ulike mekanismer. Graden av resultatorientering i enhetenes budsjetttrammer påvirkes av flere faktorer:

- a) Resultatandel målt ved basiskomponentens (grunnbevilgningen) størrelse målt mot resultat og strategikomponenten. Siden basiskomponenten fremkommer som et restledd etter at resultatkomponentene er regnet ut, betyr dette at resultatandelen styres av
 - a. Størrelsen på insentivsatsene til de ulike resultatparametrene, for eksempel sats per produsert studiepoengsenhet (60 studiepoeng)
 - b. Antallet produserte enheter, for eksempel publikasjonspoeng
 - c. Antallet resultatparametre innen undervisning og forskning
- b) Variabiliteten i det underliggende produksjonsgrunnlaget som gir resultatuttellingen i budsjettet. For eksempel hvor mye EU-inntektene eller produserte doktorgrader varierer årlig.

Hva gjelder resultatandel, opererer KD i dag med en basis som for sektoren som helhet, tilsvarer omtrent 60 % av tildelingen:

- I UMBs modell, har man en gjennomsnittlig grunnbevilgning på 50 %. Disse (hvilke? KDs og UMBs?) størrelsene er ikke direkte sammenlignbare da en del forhold som er dekket innenfor de 60 % i KDs modell dekkes utenfor i UMBs, eksempelvis rekrutteringsstillinger.
- I NVHs modell står grunnbevilgningen (basis) for ca. 95 %, og kun 5 % er insentivbasert. Hovedårsakene til lav insentivandel er bortfall av studiepoeng som mulig insentivparameter og få andre felles målbare insentivparametre.
- UiO: Ca. 69 % av bevilgning fra KD er på basiskomponenten (inkludert strategimidler) og ca. 31 % er insentivmidler. Av dette videreformidler UiO internt ca. 67 % på basiskomponenten (inkludert den såkalte tilpasningskomponenten) og 27 % som insentivmidler til fakultetene.
- UiO MatNat: I den interne budsjettfordelingsmodellen ligger ca. 75 % av midlene på basiskomponentene og 25 % som insentiver. For de ulike instituttene varierer basiskomponenten fra 70 til 82 %.
- NTNU: den interne budsjettfordelingsmodellen fordeler ca. 52 % av budsjettmidlene over basis- og dimensjonerende komponenter og 48 % over ulike resultatkomponenter.

Fordelen med høy grad av resultatorientering, er forventet sterkere insentivvirkning på enhetene der produksjon skjer. Videre vil styring av aktivitetsnivå i større grad måtte ta hensyn til bortfall av resultater, noe som også trolig vil påvirke omfang og kvalitet på den innsats som enhetene legger til grunn for å oppnå resultater. Men det er en viktig forskjell på å ha høy resultateksponering gjennom høye insentivpriser og mange insentivparametre, og det å ha stor variasjon i årlige produksjon (ingen midling av produksjonsgrunnlag eller sikringsmekanismer).

Den største ulempen med høy grad av resultatorientering er at den negativt påvirker forutsigbarheten i enhetens langsiktige plan- og budsjettarbeid. Kjerneoppgavene på enhetene bør være finansiert slik at disse ikke lar seg påvirke av kortsiktige svingninger i budsjetttrammer.

De ulike enhetene innen sektoren har valgt forskjellige løsninger på å begrense resultateksponering for enhetene i de interne fordelingsmodellene, delvis styrt av lokale faktorer:

- Midling av produksjon over flere år: brukt av UiO, UiS og NTNU for å hindre at store utslag på en eller flere parametere ett år gir et større budsjettjokk enn enhetene kan håndtere budsjettmessig
- Redusere insentivpriser: UiS, NTNU og UiO har til en viss grad brukt dette for å redusere størrelsen på insentivutbetalingen ned til enhetene. Ved UiS og UiO skjer dette ved å ta et lokalt dekningsbidrag (15-25 %) som tilfaller sentralnivået. En følge av dette er at også sentralnivået må håndtere risiko for varierende budsjetttrammer fra KD.
- Slingrekantmekanisme: MatNat ved UiO valgte en modell der instituttene maksimalt kan tape 3 % av den samlede insentivbelønningen et budsjettår. Denne tilnærming er basert på å finne hvor stor prosentandel av de totale driftskostnadene en enhet kunne kutte et budsjettår uten at det gikk ut over sentrale basisfunksjoner og statsoppdraget. Noe entydig svar kom MatNat ikke frem til men basert på historiske tall for budsjettvariasjon valgte fakultetet å legge inn en maksimal tillat reduksjon på 3 % av de resultatbaserte budsjettmidlene.

Hvor grensen bør gå på riktig grad av resultatorientering for det NMBU er vanskelig å beregne. Utvalget mener at resultatandelen uansett ikke bør overstige 50 % for å ivareta hensynet til stabilitet, forutsigbarhet og langsiktighet. Hvilke mekanismer som skal tas i bruk bør diskuteres ut fra behovet for høye insentivsatser og typer insentivparametere samt de ulike sikringsmekanismene som modifierer insentivvirkningene.

6.4. Basisfinansiering

Det er i sektoren gjort flere forsøk på å finne fornuftige beregningsmodeller for basisfinansieringen. KD hadde i 2008/2009 en gjennomgang av sitt finansieringssystem og konkluderte med at de ikke ønsket å røre basisbevilgning, og valgte å la de historiske tildelinger ligge til grunn. Basert på erfaringene som er gjort i sektoren bør basisfinansiering i stor grad basere seg på historiske tildelinger og at man legger arbeid i å utarbeide transparente retningslinjer for hva som skal til for å endre basisbevilgningen.

6.5. Resultatbasert tildeling

Den resultatbaserte tildelingen kan deles i resultater knyttet til undervisningsresultater og resultater knyttet til forskningsresultater.

a) Undervisning

Tildelingen basert på resultater innenfor utdanning bør følge KDs finansieringsmodell, m.a.o. at man benytter seg av de kategoriinndelinger KD benytter seg av som fordelingsmekanisme. Basert på de erfaringer man har gjort ved UMB, bør tildelingen baseres på ett fastprissystem hvor tildelingen beregnes som en fast andel av de satser KD til enhver tid benytter. I motsetning til en omfordelingsmodell, vil en slik modell gi instituttene større forutsigbarhet og mulighet til å kalkulere hvilke utslag endringer i undervisningsproduksjonen vil gi over tid.

Når det gjelder utvekslingsstudenter bør man her følge samme satser og prinsipper som KD, dvs. at alle opphold over tre måneder inngår i beregningsgrunnlaget.

b) Forskning

Tildelingen basert på resultater innenfor forskningen bør baseres på de kriterier KD benytter i sin fordelingsmodell og med en omfordelingseffekt mellom instituttene. Modellen bør derfor baseres seg på resultater knyttet til;

- Publiseringspoeng
- Avlagte doktorgrader
- Tildelte EU-midler
- Tildelte NFR-midler

UMB sin erfaring viser at avvik fra KDs fordelingsnøkkel mellom disse komponentene, i liten grad har hatt effekt på resultatene og at man derfor bør derfor legge opp til å følge samme fordelingsnøkkel.

UMB har i alle år hatt et element i sin budsjettmodell knyttet til formidling. Basert på det forhold at man, avhengig av hvilke indikatorer/hendelser man velger, kan få et betydelig antall hendelser som i mange tilfeller krever lite arbeid og faglig innsats bør et slikt element få en liten vekt i modellen. Om man ønsker et slikt element i budsjettmodellen, bør man plukke ut enkelte viktige formidlingshendelser som det ikke er tvil om registreringsgrunnlaget for.

6.6. Strategitildeling

For å sette universitetsstyret i stand til å finansiere ny strategiske satsninger og støtte opp under virksomhet som man finner strategisk viktig, bør det inngå et element av strategitildelinger i modellen. Det bør utarbeides klare retningslinjer for hvordan disse midlene skal fordeles og hvilke type tiltak som skal tilgodeses.

6.7. Innfasing av ny modell

Gitt at NMBU er en realitet fra og med 1. januar 2014 vil KD rent budsjettmessig forholde seg til en enhet. Da vil budsjetttrammene for de to enhetene slås sammen og utbetales til denne. Det medfører at den nye budsjettmodellen kan tre i kraft allerede fra dette tidspunkt. Innfasing av en ny budsjettmodell kan skje på tre måter:

1. Gjennom en gradvis innføring hvor man i budsjettåret 2014 har en nulleffekt av den nye modellen sett i forhold til tidligere tildelinger. Hvor raskt en ny modell kan fases inn vil avhenge av hvilke utslag denne gir økonomisk og hvor raskt Universitetsstyret ønsker at organisasjonen skal omstille seg til den nye modellen.
2. Full virkning fra 2014 der budsjettmodellen for full effekt på alle enheter. En utfordring med denne modellen er hvordan midler til sentral drift skal fordeles når alle sentrale avdelinger kun vil ha et budsjett. Spesielt gjelder dette for drift av IT- og infrastruktur. Dette kan løses ved å la budsjettpostene bygge på prisjusterte historiske rammer de første budsjettårene
3. Ingen innfasing før de to enhetene er samlokalisert i 2018/2019. Denne modellen har en klar bakdel ved at den ikke bidrar til videre organisatorisk sammenkobling. Fordelen er forutsigbare budsjetttrammer for alle interne budsjettenheter og at budsjetter ikke samkjøres før organisasjonen faktisk er samlokalisert i en campus og under like betingelser.

7. Oppsummering av rapportens beskrivelser og anbefalinger.

Følgende punkter oppsummerer beskrivelsene i rapporten og de anbefalinger som ekspertutvalget gir.

1. Finansieringsmodell og budsjettfordelingsmodell: er den sentrale overgripende modell for finansiering av alle aktiviteter ved et universitet mens en budsjettfordelingsmodell beskriver den interne modell for fordeling av midler fra statsbudsjettet samt andre midler tilgjengelig for Styret til fordeling.
2. UMB og NVHs budsjettfordelingsmodeller bygger begge på de sentrale prinsippene i KD sin finansieringsmodell ovenfor U&H-sektoren. Sentralt er prinsippet som rammestyring samt mer eller mindre grad av resultatbasert belønning for oppnådde resultater. Begge institusjonene har valgt modeller som har store fellestrekk med øvrige institusjoner i sektoren, både hva gjelder rammefinansiering og resultatbasert finansiering.
3. De fleste institusjoner i sektoren har valgt budsjettfordelingsmodeller som ligger relativt tett opp til KD sin finansieringsmodell. Hovedårsakene er ønsket om god konsistens med KD sine målsetninger innen sektoren samt ønsket om å oppnå høyest mulig insentivutbetaling innen de resultatparametere som KD har valgt ut. Dette gjelder både UiO og UiS sine budsjettfordelingsmodeller. NTNU har valgt den modell som skiller seg mest ut fra KD sin modell, der det blant annet er trukket inn innsatsrelaterte faktorer (f.eks. timebruk undervisning og studentkontakt) ved siden av resultatbaserte faktorer. Ekspertutvalget anbefaler ikke å følge NTNU sin modell.
4. Generelt i anbefaling til budsjettfordelingsmodell for NMBU er å følge KD sine prinsipper, parametere og satser i størst mulig grad i. Dette innebærer bruk av prinsippet om rammestyring, resultatbasert belønning, de samme tre hovedkomponentene (forskning, undervisning og forskning), en basiskomponent basert på historiske tildelinger, de samme resultatparametere og med mindre tilpasninger i satser.
5. Videre anbefales at alt dekningsbidrag tilfaller enheten prosjektene tilhører og at sentre i størst mulig grad brukerfinansieres. Klinikker bør i prinsippet finansieres likt men det anbefales at implementering av dette utsettes til organisasjonen er samlokalisert på Ås.
6. Innfasing av ny budsjettfordelingsmodell kan gjøres på flere måter men der konsekvensene av de tre ulike innfasingsmåtene vurderes før en velger. Uavhengig av hvilken tilnærming man tar til innfasing av en ny modell, bør man i forbindelse med fellesstyrets behandling av budsjettet for 2014 legge frem et samlet budsjett for det nye universitetet hvor effektene av systemendringene fremkommer.