

Forslag til nytt finansieringssystem for høyere utdanning – godt mottatt, men to vanskelige spørsmål

Den faglige ekspertgruppen som i april 2014 ble oppnevnt for å utvikle forslag til nytt finansieringssystem for høyere utdanning, overleverte sin rapport til kunnskapsministeren rett etter nyttår. Høringsuttalelsene til forslaget viser overveiende positive reaksjoner, men det er uenighet om hvorvidt basisbevilgningene bør omfordeles mellom institusjonene, og de fleste mener at forslaget om utviklings-, kvalitets- og profileringsavtaler er uferdig.

EGIL KALLERUD
Forskningspolitikk

To tunge politiske prosesser med potensielt store konsekvenser for høyere utdanningsinstitusjoner pågår nå parallelt: strukturreform og ny finansieringsmodell. De synes verken i prosess eller innhold å være direkte koplet til hverandre, men de overlapper, og resultatene av begge vil måtte avstemmes mot hverandre. Den politiske temperaturen er ulik i de to spørsmålene. Debatten om strukturreform, som nesten bare har dreiet seg om fusjoner, øker i intensitet mens Kunnskapsdepartementet legger siste hånd på reformmeldingen. Diskusjonen om forslaget til ny finansieringsmodell er mindre synlig, den finner først og fremst uttrykk i de mange høringsuttalelsene til forslaget som Kunnskapsdepartementet har lagt ut på sin hjemmeside.

Gunstig for institusjonene

Hovedinntrykket av innspillene gir noe av forklaringen på forskjellen, her synes det å være bred enighet, i hvert fall blant institusjonene selv, om hovedtrekkene i utvalgets forslag. Og i mange delspørsmål der utvalget fremmer mer diskutabile forslag, er det utstrakt enighet om enten å fortsette som før, utsette for videre utredning eller oversende til etablerte prosedyrer/aktører som kan levere bedre forslag. Tidsplanen for gjennomføring er mindre stram enn for strukturmeldingen, men likevel langt fra romslig; mye forventes gjort i budsjettproposisjonen for 2016. Og tross betydelig enighet på overordnet nivå vil det bli hektiske tider for tallknusere og budsjett eksperter som skal finkalibrere komponenter det er usikkerhet eller uenighet om (som satser og beregningsfaktorer).

At sektoren selv er godt fornøyd med hovedelementene i forslaget, er ikke vanskelig å forstå. Forslaget er, sett med institusjonenes egne øyne, gunstig: Grunnbevilgningens basiskomponent som skjermes mot resultatvurdering og konkurranse, skal være så høy som 70 prosent; uttelling for studieresultater skal som før beregnes med «åpne rammer», dvs. at midler tildeles etter standardsatser til den enkelte institusjon ut fra egne resultater. I motsetning til i eksisterende system skal også de fleste tellende forskningsresultater få åpen ramme, dermed slipper institusjonene å konkurrere seg imellom om fordelingen av en gitt bevilgning. Det ene unntaket gjelder uttelling for vitenskapelige publikasjoner som fortsatt skal ha lukket ramme, men her skal rammen økes, så ingen kommer dårligere ut ved innføringen av nytt system. Insentivet i den åpne rammen for deltakelse i EUs forskningsprogrammer er meget generøs (en nasjonal krone per EU-krone), og for å hente inn penger fra det europeiske forskningsrådet (ERC)

te). Sett med et finansdepartementsblikk kjennetegnes forslaget av mange vekst- og få kontrollmekanismer.

Entusiasmen for komiteens forslag er mer avdempet i eksterne høringsuttalelser; mange brukere av UH-sektorens kandidater og kunnskap savner mekanismer som fanger opp arbeids- og næringslivets behov. NHO avviser hovedmodellen fordi konkurranse har for liten plass og viser til eget forslag om å overføre deler av grunnbevilgningen til Forskningsrådet.

Kontinuitet

Det er også allmenn tilfredshet med forslagens tydelige kontinuitet med eksisterende system, som i hovedsak oppfattes som vellykket og velfungerende. Men også mye av det som er nytt, får bred støtte: innføring av ny indikator for ferdige kandidater, kombinert med reduserte satser for avlagte studiepoeng, ønskes velkommen, med litt varierende syn på satser; det samme gjør forslaget om å redusere antallet studiekategorier med ulike kostnadssatser fra seks til fire, også

“Sett med et finansdepartementsblikk kjennetegnes forslaget av mange vekst- og få kontrollmekanismer”

spesielt er insentivet svært kraftig (to kroner per EU-krone). På toppen av dette fremmer ekspertgruppen forslag om at den framtidige veksten i forskningsbevilgningene gjennom Forskningsrådet særlig bør komme i poster/ordninger «som har UH-sektoren som viktigste mottaker», dvs. sentre for fremragende forskning og fri prosjektstøtte (Fripro) (i praksis henter de «gamle» universitetene her ut det mes-

her med en viss meningsvariasjon om satsene. Det er ulike meninger om nivå-2-publikasjoner bør telle fire ganger mer enn nivå-1-publikasjoner (som utvalget foreslår) eller bare tre (som nå), og de fleste avviser at forfatterandeler av samforfattede publikasjoner skal beregnes ved å dele på kvadratrotten av antall forfattere. Dette er imidlertid uansett spørsmål der det nasjonale publiseringsutvalgets

vurderinger og forslag vil veie tyngre enn ekspertgruppens.

I to spørsmål er det imidlertid snakk om vesentlig mer enn justeringer og finkalibrering: for det første i spørsmålet om hvorvidt den store basiskomponenten på 70 prosent av grunnbevilgningen skal dekomponeres og oppgavespesifiseres eller ikke, og for det andre, i forslaget om å introdusere et helt nytt element i forhold til eksisterende system: såkalte «utviklings-, kvalitets- og profileringsavtaler» (UKP-avtaler).

Krav om omfordeling

I spørsmålet om hvorvidt basisdelen bør dekomponeres eller ikke kommer sterke interessenhetninger mellom institusjonsgrupper tydelig til syne. De fleste høyskole og de nye universitetene er «skuffet» over at komiteen ikke har dekomponert og dermed skapt større transparens i denne store budsjettkomponenten, og i stedet bare viser til at til dels store ulikheter mellom institusjoner og institusjonsgrupper i grove trekk samsvarer med ulikheter i oppgaver. De «gamle» universitetene støtter komiteen, og Universitetet i Oslo (UiO) tar kraftig i med sin påpeking av at et «ønske om mer gjennomslutlighet bare [kan] forstås som et ønske om refordeling av midler mellom institusjoner», og advarer «så sterkt de kan» mot dekomponering og omfordeling. For mange høyskoler og universiteter er det eksplisitt et omfordelingsspørsmål, siden de mener det har skjedd endringer i oppgaver som ikke er reflektert i de budsjettene som er utgangspunkt for innføring av nytt system. Økende krav til at undervisningen skal være forskningsbasert i hele sektoren er et springende punkt. I dette spørsmålet blir det vanskelig, for ikke å si umulig, å gjøre alle til lags.

Uklart om UKP-avtaler

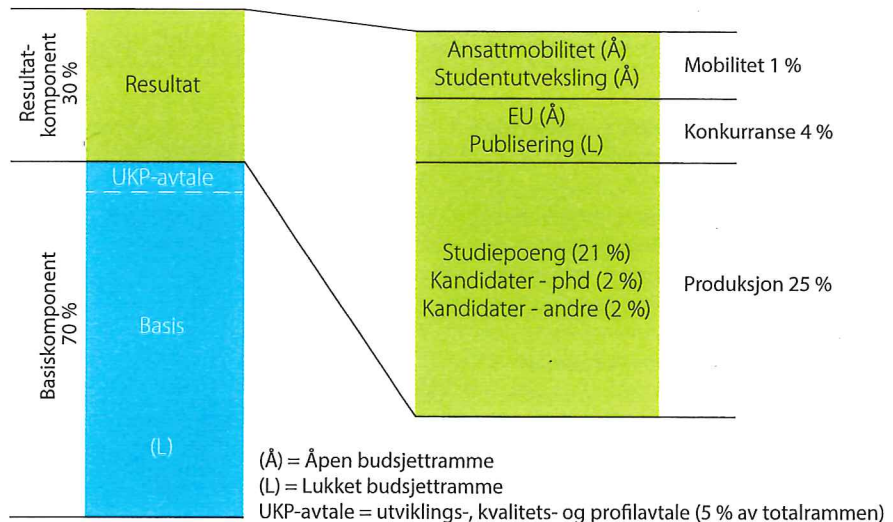
Punktet om UKP-avtaler framstår som et element som på flere måter bryter med hovedmønsteret i forslaget ellers. Det representerer en form for dekomponering av basis, og gjør likevel en del av denne resultatavhengig, det skal håndtere «ikke-kvantitative» mål (kvalitet, profilering, samspill med arbeids- og næringsliv) innenfor en kvantitativ budsjettamme (fem prosent av basis), og rammen er dessuten i en viss forstand lukket, ettersom departementet kan omfordele denne delen av basisbevilgningen mellom institusjonene ut fra vurderinger av hvor godt de har innfridd avtalte mål. Og mens hensynet til institusjonenes autonomi og strate-

giske handlingsrom ellers er hovedargument for en stor og uddifferensiert basisbevilgning, blir den utskilte UKP-komponenten blant annet begrunnet med at «systemansvaret ikke bare [kan] overlates til institusjonene». Institusjonenes autonomi svekkes også, påpekes det i flere innspill, ved at det er NOKUT og Forskningsrådet som skal evaluere hvordan institusjonene innfrir avtalte UKP-mål. Hovedmønsteret i uttalelsene om UKP-avtaleforslaget er at de fleste, på tvers av institusjonskategorier, er prinsipielt velvilige, men også avventende og forbeholdne; enkelthetene i komiteens skisse avvises på bred front. De fleste oppfatter skissen til en ordning med UKP-avtaler som nettopp det, en skisse der det meste må juste-

av basis, kan bli oppfattet som mer gunstig for de «gamle» universitetene enn for de øvrige institusjonene. At ulikhetene i synspunkter til en viss grad følger institusjonelle skillelinjer, synes for eksempel å være tilfellet i spørsmål som om bevilgninger fra Forskningsrådet bør tas ut av resultatkomponenten (slik komiteen foreslår), om det bør utvikles en formidlingsindikator og om systemet bør omfatte en såkalt BOA-indikator (for eksterne inntekter), om veksten i forskningsbevilgninger gjennom Forskningsrådet først og fremst bør komme i «rene» kvalitetsposter eller også, og i (minst) like høy grad, i profesjonsrettede bevilgninger og bevilgninger for å løse store samfunnsutfordringer. Mønsteret

FORSLAG TIL NYTT FINANSIERINGSSYSTEM

Fordeling av samlet ramme i kanal 1 på nasjonalt nivå



Ekspertgruppens grafiske framstilling av hovedelementene i sitt forslag til nytt finansieringssystem for høyere utdanning.

res og videreutvikles. UiO er tydelig i sin avvisning av skissen, som de mener legger til rette for økt politisk styring og innnevner institusjonenes autonomi. Eksterne stiller seg gjennomgående positive til tanken om UKP-avtaler, det er her de blant annet finner en åpning i finansieringsmodellen for å gjøre arbeids- og næringslivets behov gjeldende.

Gjennomgående skjevheter?

I de innkomne uttalelsene avtegner det seg også et gjennomgående mønster som tyder på at forslaget på en del punkter, ikke bare i spørsmålet om dekomponering

gjenfinnes også et stykke på vei i synet på styrken i ERC-insentivet. De fleste støtter et sterkt generelt EU-insentiv, men «de to store», UiO og NTNU, har avvikende syn på styrken i ERC-insentivet. UiO mener at det «er avgjørende at ERC-insentivet er spesielt sterkt» om regjeringens mål for EU-retur skal nås, det bør derfor være «minst dobbelt så stort» som for andre EU-midler. NTNU mener derimot at «det er lite sannsynlig at en så kraftig styrking av insentivet vil gi særlig økt deltakelse», og etter deres syn er «deltakelse i EU-programmene ... viktigere for Norge». ☹

UKP-avtaler er et feilsteg

Kyrre Lekve kommenterer innstillingen om nytt system for finansiering av universiteter og høyskoler. Han har lite godt å si om komiteens forslag om å innføre såkalte utviklings-, kvalitets- og profilavtaler (UKP-avtaler), men fordeler ros og ris til andre punkter, blant annet finner han forslaget om en ny indikator for ferdige kandidater fornuftig.



KYRRE LEKVE,
visesadministrerende direktør,
Simula Research Laboratory
kyrre@simula.no

Tenk dere situasjonen i 2020: Kunnskapsdepartementet (KD) gjennomgår sin UKP-avtale med Universitetet i Bergen (UiB), og de synes ikke UiB har fulgt opp punktene i avtalen godt nok. I tråd med avtalen reduserer de derfor basisbevilgningen med én prosent. Rektor ved UiB er rasende og utfordrer alle KDs begrunnelser for å trekke inn penger. Etter hvert følger utallige avisoppslag, både fra ledelsen ved UiB og fra lokale krefter som ønsker å støtte UiBs utvikling. Snart kommer også alle de andre universitetene og høyskolene som har fått trekk i basisbevilgningen på banen og kritiserer regjering og statsråd. De fleste skriveføre professorer henger seg på.

Utviklingsavtaler vil true autonomien

Ekspertgruppa for nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler har nok ikke sett for seg et slikt resultat av sitt forslag om utviklings-, kvalitets- og profilavtaler (UKP-avtaler). Et lite historisk tilbakeblikk tilsier at det slett ikke er et usannsynlig scenario.

Det viktigste som har skjedd ved universiteter og høyskoler siden kvalitetsreformen ble innført i 2003, er at stadig flere rektorer har begynt å utnytte den autonomien de da fikk. De første fem årene ble det stadig ropt på styring fra statsråd og regjering. I dag ser vi at stadig flere rektorer sørger for at de har penger de kan bruke på satsinger som støtter opp under lærestedets målsettinger. De trekker inn midler fra enhetene og bruker det til felles satsinger. Noen ganger foregår dette til høylytte protester, men ofte er tiltakene populære.

Myndighetene har støttet opp under denne utviklingen gjennom både bevilgninger og gjennom hvordan styringssamtalene er utformet. Over tid har læreste-

dene fått økt basisbevilgning som gjør at (det økonomiske) handlingsrommet har økt. Og aller viktigst: myndighetene har respektert lærestedenes avgjørelser, for eksempel ved å ikke gripe inn når fag legges ned. Læresteder som har utnyttet autonomien, har jevnt over oppnådd gode resultater.

Dette er en utvikling som kan bli satt tilbake med ekspertgruppens forslag om at fem prosent av lærestedenes basisbevilgning skal gjøres avhengig av hvordan de oppfyller UKP-avtaler. Hvert lærested skal lage en avtale med Kunnskapsdepartementet, og etter avtalens utløp (3-4 år) skal oppnåelsen av målene i avtalen vur-

“For lærestedene vil UKP-avtaler bety redusert autonomi – de må forholde seg til framforhandlete mål som delvis er bestemt av noen andre”



Foto: Martin Skulstad

deres. Lærestedene vil få beholde pengene, miste midler eller få økt bevilgningen – avhengig av hvor godt avtalen er oppfylt. En UKP-avtale høres besnærende ut og minner i utgangspunktet litt om forslaget om «samfunnskontrakter/profilkontrakter» som daværende statsråd for forskning og høyere utdanning, Tora Aasland, lanserte i 2010. Men det er noen viktige forskjeller, og en av dem er katastrofal: at UKP-avtalene skal være koblet til bevilgninger. Som innlednings-eksempelet illustrerer, vil et universitet eller en høyskole som har fått trekk i basisbevilgningen, aldri godta et slikt kutt. Det vil også være bortimot politisk umulig. Daværende statsråd Øystein Djupedal fjernet én promille av bevilgningene til UH-sektoren i 2007. Han kan sikkert bevitne hvor problematisk én promille var. Nå foreslår ekspertutvalget at opptil 5 prosent av basisbevilgningen kan settes i spill – over en milliard kroner.

Den eneste måten det vil være mulig å trekke inn midler på begrunnet i mangelfull måloppnåelse i en UKP-avtale, er at alt avtalen bygger på må kunne måles på en troverdig og kvalitetssikret måte. Avtalene må være ekstremt presise. Ekspertgruppa argumenterer med at de ønsker at avtalene skal gi rom for den typen kvalitetsutvikling som ikke kan måles gjennom indikatorene i finansieringssystemet. Det er en god ambisjon. Problemet er bare at det eneste som kan fungere i slike avtaler, er det som kan måles.

For lærestedene vil UKP-avtaler bety redusert autonomi – de må forholde seg til framforhandlede mål som delvis er bestemt av noen andre. Mye krefter må brukes på utarbeiding, overvåking og oppfylging av disse målene. All oppmerk-

“Læresteder som har utnyttet autonomien, har jevnt over oppnådd gode resultater”

Det har vært en svært positiv utvikling i styringen av norske universiteter og høyskoler de siste årene. Stadig flere læresteder jobber nå systematisk med å sette seg klare mål og bruke sin autonomi for å oppnå resultater. UKP-avtalene kan bli et byråkratisk mareritt som setter sektoren langt tilbake.

Et viktig poeng i «samfunnskontraktene» som Aasland lanserte, var at de skulle omfatte flere læresteder og se på regionale enheter over lang tid. Det er ikke noe i veien for å sette opp mål for samarbeid med andre læresteder i UKP-avtalene. Men det er lett å se for seg hvor risikabelt det vil være, og det er enda lettere å se for seg svartepers-spillet når mål om samarbeid ikke blir oppfylt: hvilke av lærestedene skal få trukket midler?

Insentiv eller finansiering?

For universitetene og høyskolene til sammen kommer i gjennomsnitt omtrent 25 prosent av de direkte inntektene fra staten fra det ekspertgruppa kaller *produksjon*. Dette er finansiering som gis fra myndighetene basert på hvor mange 60-studiepoengenheter studentene ved hvert lærested gjennomfører. Når en så stor andel av finansieringen er avhengig av bestemte resultater, er det meningsfullt å betrakte det som et *finansieringssystem*. På forskningssiden, derimot, er det under fem prosent av de direkte bevilgningene som er avhengig av resultater. Da er det mer meningsfullt å snakke om et *insentivsystem*. På studentsiden får endringer store konsekvenser, og det er et selvsten-

utgangspunktet fornuftig. Problemet er at disse insentivene allerede i dag er ekstremt sterke – kanskje de aller sterkeste i hele finansieringssystemet. Likevel har de ikke ført til (nok) atferdsendring. Da er det grunn til å spørre om ytterligere styrking av insentivet vil endre noe? Dessuten stimulerer alle virkemidlene til at universiteter og høyskoler skal fortsette med det de gjør i dag: en ensidig konsentrasjon om det europeiske grunnforskningsrådet (ERC). Kanskje burde heller ekspertgruppa funnet noen virkemidler som hadde stimulert høyskoler og universiteter til å satse på programforskningen også?

Fornuftig å premiere kandidater

En svakhet ved dagens system er at det i prinsippet lønner seg å ha studenter i systemet så lenge som mulig, bare de produserer studiepoeng. For pengestrømmen har det ikke noe å si om studentene tar mange årskurs eller en mastergrad. Nå innføres det en indikator for uteksaminerte kandidater. Problemet med at studentene blir værende på lærestedene uten å fullføre en grad er muligens overdrevet – det er andre mekanismer (ikke minst i Lånekassa) som oppmuntre til at studentene skal fullføre. Likevel kan det hevdes at premiering av ferdige kandidater fører oppmerksomheten dit den skal være. Alt i alt er dette et fornuftig nytt insentiv. Det er likevel rimelig å stille spørsmålet: vil et slikt insentiv hemme mobilitet i sektoren? Hvis hele premien gis til gradsgivende institusjon, kan det stimulere til å tviholde på studentene. Det vil være uheldig.

Men ekspertgruppa har ikke klart å komme opp med noen forslag som stimulerer til kvalitet i utdanningen. Der som alle ekspertutvalgets forslag blir vedtatt, vil vi fortsatt ha et system som premierer kvantitet og effektivitet i høyere utdanning, framfor kvalitet.

Til slutt en liten kommentar til følgende merknodighet i utredningen: «Ekspertgruppen anbefaler å styrke programmer i Forskningsrådet med kvalitet som viktigste tildelingskriterium og UH-sektoren som viktigste mottaker» (min utheving). Å bestemme hvem som skal få pengene før de er konkurrert om, er vel ikke akkurat å satse på kvalitet? ☹

“Problemet er at disse insentivene allerede i dag er ekstremt sterke – kanskje de aller sterkeste i hele finansieringssystemet. Likevel har de ikke ført til (nok) atferdsendring”

somhet vil bli rettet mot KD – legger de inn riktige krav i UKP-avtalene? Det vil lønne seg å bruke ressurser på å drive lobbyarbeid mot KD for å få UKP-avtalene mest mulig gunstige. Det gjelder å få fastsatt mål som man vet vil bli oppnådd. Det vil være en drivkraft for å sette seg lave mål – det motsatte av hva ekspertgruppa ønsker.

dig poeng at det skal være samsvar mellom aktivitetene og kostnadene ved aktivitetene.

På forskningssiden er egentlig spørsmålet bare om systemet utløser ønsket atferd. Her holder ikke alltid ekspertutvalget tunga rett i munnen. Et godt eksempel er forslaget om sterkere stimulans for gjennomslag i EU-systemet. Dette er i

Ikke tegn til stordriftsfordeler i høyere utdanning

Ekspertutvalget som nylig la fram forslag til endringer i finansieringsmodellen i høyere utdanning, kunne blant annet basere sine vurderinger på en analyse av kostnader i høyere utdanning. Noen av hovedfunnene fra denne analysen blir presentert i denne artikkelen. De viser blant annet at kostnadene med å utdanne en student varierer mye mellom ulike studier og læresteder. De finner ikke belegg for stordriftsfordeler i universitets- og høgskolesektoren.

MIRJAM SNÅRE,
senior consultant, Deloitte AS
msnare@deloitte.no

STEIN BJØRNSTAD,
senior manager, Deloitte AS
sbjoernstad@deloitte.no

RUNE BORGAN REILING,
forsker, NIFU
rune.borgan.reiling@nifu.no

PER OLAF AAMODT,
forsker, NIFU
per.aamodt@nifu.no

Kostnadsanalysen av høyere utdanning ble gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og ble utført av Deloitte og NIFU i samarbeid. Den hadde som formål å kartlegge hvordan kostnadene fordeler seg på ulike deler av kjernevirksomheten og å analysere forskjeller i kostnadsnivå mellom institusjoner og ulike studier i universitets- og høgskolesektoren. Analysene er hovedsakelig begrenset til offentlige læresteder. Undersøkelsen er basert på institusjonenes regnskaper, data om studenter og data om de faglig ansattes arbeidstid. Den viser sektorens ressursbruk til forskning, undervisning, areal, administrasjon, museumsdrift og formidling. Kostnader til areal og kostnader til museumsdrift ble skilt ut ved hjelp av institusjonenes regnskap og medførte ikke spesielle analytiske utfordringer. Derimot er det mer krevende å estimere ressursbruk til forskning, undervisning og formidling.

Høy andel av kostnadene til stabs- og støttefunksjoner

Lønnskostnadene utgjør mer enn tre fire-deler av de totale kostnadene ved universiteter og høgskoler. Av dette er undervisningskostnadene anslått til 35 prosent og forskningskostnadene til 15 prosent, mens lønnskostnadene til støtte- og stabsfunksjoner utgjør 22 prosent. De samlede kostnadene til støtte og stab, drift og infra-

struktur utgjør om lag halvparten av de samlede kostnadene. Om universiteter og høgskoler nedla all undervisning, forskning og formidling, ville altså om lag halvparten av alle kostnadene fortsatt forbli i sektoren.

Utgiftene per student er betydelig høyere ved de gamle universitetene enn ved de statlige høgskolene og de nye universitetene. Denne forskjellen finner vi både i de direkte utdanningskostnadene og i utgiftene til støtte- og stabsfunksjoner.

For institusjoner i samme kategori ville vi forvente at utgiftene til støtte- og stabsfunksjoner per student synker med økende antall studenter. Det er imidlertid ikke tilfellet. Forskjellene mellom de enkelte institusjonene i samme kategori er store, men mønsteret i forskjellene svarer ikke med forskjellene i institusjonsstørrelse. Store institusjoner har verken lavere kostnader per studiepoeng eller lavere kostnader til drift eller støtte- og stabsfunksjoner.

For universitetene er det en svak tendens til at kostnadene til støtte- og stabsfunksjoner per student *øker* med størrelsen på institusjonen. Heller ikke utgifter

merke seg at vi altså ikke finner klare tegn til stordriftsfordeler på institusjonsnivå.

Kostnadene per studiepoeng varierer svært mye

Når vi holder arealkostnader utenfor, er den gjennomsnittlige kostnaden i sektoren ved å levere ett studiepoeng ca. 3100 kroner. En heltidsstudent med normert progresjon vil i løpet av ett år skaffe seg 60 studiepoeng til en kostpris på 186 000 kroner (tall for 2013). Kostnadene per studiepoeng er 2 ½ ganger høyere ved de gamle universitetene enn ved høgskolene; det skyldes høyere kostnader til støtte- og stabsfunksjoner, lavere undervisningsbelastning på grunn av mer tid brukt til forskning, mer veiledning av mastergrads- og doktorgradsstudenter og i gjennomsnitt mindre klassestørrelse.

Medisin skiller seg klart ut som den dyreste av de utdanningene vi har sett på, og det er også for denne utdanningen at variasjonen mellom de dyreste og de rimeligste studiene er størst. Kostnadene varierer fra nesten 7 700 til over 12 500 kroner per studiepoeng. Til sammenlikning koster et studiepoeng i språkstudier ved

“De samlede kostnadene til støtte og stab, drift og infrastruktur utgjør om lag halvparten av de samlede kostnadene”

til støtte og stab per årsverk viser noen som helst sammenheng med institusjonsstørrelse. For universitetene kan det se ut til at forskningskostnader per faglig årsverk øker med antall faglige årsverk, mens forskningskostnadene per faglig årsverk ved høgskolene avtar med størrelsen på institusjonen.

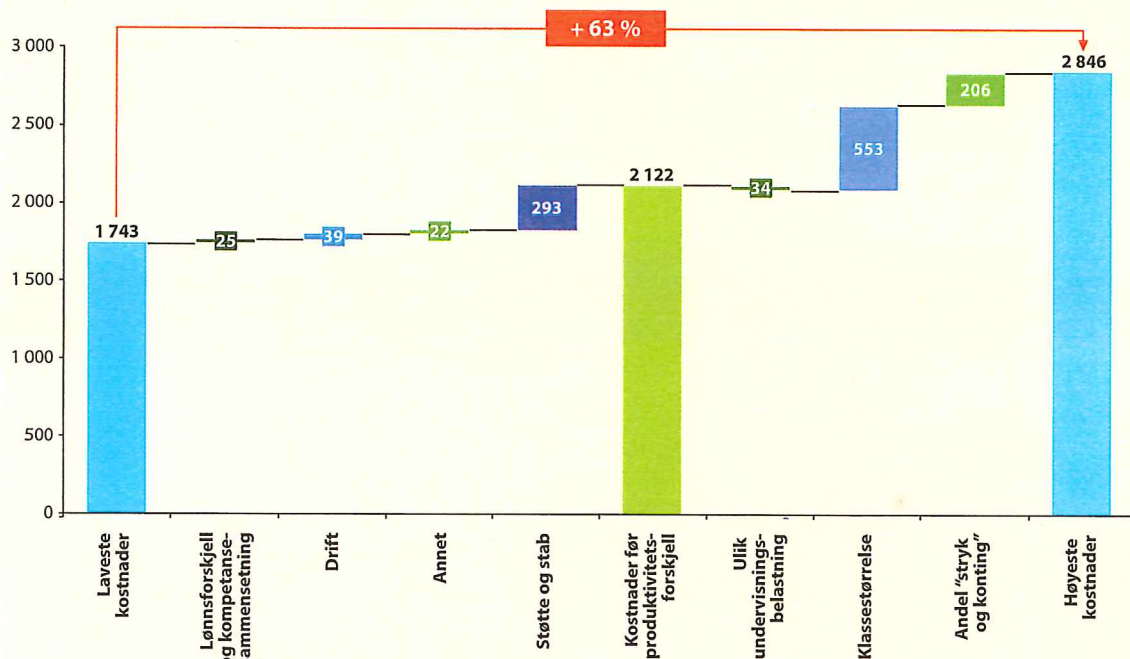
I den grad en i den pågående debatten om strukturreform og fusjoner i høyere utdanning legger vekt på kostnader (og ikke bare kvalitet alene), er det grunn til å

universitetene mellom ca. 3000 og 4000 kroner, og et studiepoeng i økonomisk-administrative fag ved høgskolene koster fra ca. 1200 til 2100 kroner. For å illustrere disse variasjonene kan vi si at en student på helårsbasis (60 studiepoeng) koster fra kr 750 000 ved det dyreste wmedisinstudiet til 72 000 ved det rimeligste økonomiprogrammet.

Det har begrenset interesse å sammenlikne universiteter og høgskoler innenfor de enkelte fagområdene, siden studieporte-

EKSEMPEL PÅ BEREKNING AV KOSTNADER PER STUDIEPOENG.**TREÅRIG INGENIØRUTDANNING VED STATLIGE HØGSKOLER OG NYE UNIVERSITETER.**

Figuren sammenlikner kostnadene mellom de to lærestedene med lavest kostnader per studiepoeng (kr. 1 743) og de to med høyest kostnader (kr. 2 846). Forskjellen er dermed 63 prosent. De tre viktigste bidragene til denne forskjellen er kostnader til støtte- og stabsfunksjoner, gjennomsnittlig klassestørrelse og andelen «stryk og konting» som er et mål på hvor mange studiepoeng studentene fullfører.



følgene er ulikt sammensatt. For høgskolene er det relativt små forskjeller mellom studiene, økonomisk-administrative fag er rimeligst, mens ingeniørutdanning er dyrest. Mens det er stor forskjell mellom de rimeligste og de dyreste språkstudiene i høgskolesektoren, er det nesten ingen variasjon mellom sykepleierutdanningene. I universitetssektoren er, med unntak for medisin, ingeniørstudiene dyrest, mens lærer- og språkutdanningene er rimeligst.

Analysen gir ikke svar på om kostnadene ved utdanningene står i forhold til nytten, og hvilken sammenheng det måtte være mellom kostnader og kvalitet. Dette har heller ikke vært formålet med rapporten. Vi konstaterer at arbeidsmarkedet ser ut til å verdsette en del av de mer kostbare studiene som inngår i denne rapporten, men det henger i stor grad sammen med om det er knapphet på kandidater. Et høyt kostnadsnivå kan være et tegn på at det står relativt mye kompetent arbeidskraft bak undervisningen og veiledningen av hver enkelt student – eller at faglig stab ivaretar forskning innenfor et fag med få studenter. Tiden og ressursene som har stått til rådighet for denne rapporten, gjør det ikke mulig å skille mellom høy kvalitet og lav produktivitet, som i en kostnadsanalyse av denne typen kommer til uttrykk på en tilnærmet identisk måte.

Noen forklaringer

Noen av mønstrene i høyere utdanning avviker fra det man finner ved kostnadsanalyser i andre sektorer. Ettersom universiteter og høgskoler er institusjoner hvor kvalitet er et viktigere mål enn kostnadseffektivitet, er dette ikke overraskende. Det er grenser for hvor langt utdanning og forskning kan drives kostnadseffektivt uten at det går ut over kvaliteten. Forskjellene mellom universitetene, spesielt de «gamle» universitetene, og høgskolene henger sammen med at institusjonene har ulike roller innenfor høyere utdanning. Forskjeller mellom studier henger på sin side sammen med faglig egenart og med hvordan undervisningen kan organiseres.

Mye av kostnadsforskjellene henger naturlig sammen med forskjeller i forskningsinnsats og med hvilke typer studier som tilbys. Ved de gamle universitetene bruker de ansatte en større del av sin arbeidstid til forskning enn ved høgskolene, og de har en høyere andel av studentmassen på mastergrads- eller doktorgradsnivå, med den betydelige veiledningsinnsats det krever. I tillegg krever en del fagområder mye teknisk utstyr.

Virksomheten ved universiteter og høgskoler blir i stor grad styrt av ressurstilgangen som ligger fast i institusjonenes budsjetter. Forskjeller i basisbevilgning har

mange årsaker, i tillegg kan institusjonene påvirke sine inntekter gjennom studiepoengproduksjonen. Når økonomien er god, kan man unne seg både gode støttefunksjoner og lav klassestørrelse og å frigjøre midler til forskning gjennom lav undervisningsbelastning. Når økonomien derimot er anstrengt, er det lite rom for støttefunksjoner, lite rom for valgfag og små grupper og et større behov for at faglig stab prioriterer undervisningen. Det betyr at universiteter og høgskoler i praksis tilpasser sin virksomhet til de budsjett-rammene de har til rådighet.

Analysen av kostnadskomponentene og kostnadsforskjellene mellom institusjoner og studier gir neppe noe direkte svar på utfordringen med å konstruere en finansieringsmodell som i større grad skal premie kvalitet. De faktiske kostnadsforskjellene mellom studier ser imidlertid ut til å være større enn mellom beløpene i så vel de seks kostnadskategoriene i dagens finansieringssystem som i de fire kategoriene i forslaget til ny modell. En stor del av kostnadsforskjellene mellom institusjoner synes å være «historisk» bestemt, og det reiser spørsmålet om dagens basisbevilgning er rimelig fordelt og tilstrekkelig gjennomsliktig. 9

Artikkelen bygger på NIFU-rapport 52-2014.