

UMBs budsjettfordelingsmodell

Analyse av formålet og konsekvenser av resultatbasert finansiering



Ås, 7.6.2013

Christoffer Askheim, Linn Hammernes, Per André Dyste, Live Hognestad Jensen og Per Rønning

Forord

Dette er hovedoppgaven i faget AOS 234 – Studenter i ledelse, våren 2013. Man kan alltid stille seg spørsmål om penger er et riktig insentiv i en organisasjon med komplekse mål. Valg av tema falt derfor på budsjettfordelingsmodellen ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB).

Vi går en spennende tid i møte nå som UMB fusjonerer med Norges Veterinærhøgskole (NVH). Nytt universitet, ny rektor, nytt styre og ny budsjettfordelingsmodell. Enorme satsinger og beløp blir lagt inn i planlegging og gjennomføring av det nye universitetet, og det er derfor viktig at planleggingen av alle detaljer blir nøye vurdert og konsekvensutredet. I denne oppgaven vil vi ta for oss UMBs budsjettfordelingsmodell slik den ser ut i dag, og hva som ligger til grunn for å revidere den før organisasjonen blir Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU) 1.1.2014.

Forelesningene i faget har gitt oss en innføring i hvordan finansieringssystemet i universitets- og høgskolesektoren (UH-sektoren) er bygget opp. Dette har vekket vår motivasjon og interesse for å fordype oss i tankene bak UMBs budsjettfordelingsmodell. Både hvordan den har påvirket instituttene og undervisningen siden innføringen, samt hvordan den fungerer i dag.

I en heterogen gruppe der alle har ulik bakgrunn, har vi dratt nytte av hverandres kunnskaper og har kunnet se saker fra forskjellige ståsteder. Vi har diskutert oss frem til problemstillingene som vi vil forsøke å besvare i denne oppgaven. Problemstillingene belyser spørsmål vi selv har stilt oss angående budsjettfordelingsmodellen ved UMB, og er et resultat av vår nysgjerrighet rundt studier og deres kvalitet.

Vi vil rette en stor takk til alle intervjuobjekter og informasjonskilder som har bidratt til å berike arbeidet og oppgaven. Takk til kursansvarlige og gjesteforelesere i faget, som har gitt oss et spennende og minnerikt kurs. Vi vil også gi en takk til Sigurd Rysstad som har vært vår veileder.

Innhold

1 Sammendrag.....	1
2 Innledning.....	2
2.1 Bakgrunn	2
2.1.1 New public management.....	2
2.1.2 Insentivordninger i organisasjoner med komplekse mål.....	3
2.1.3 Innføring av resultatbasert finansiering i UH-sektoren.....	4
2.1.4 Kunnskapsdepartementets modell.....	6
2.1.6 Beskrivelse av NVHs budsjettfordelingsmodell	9
2.1.7 Finansieringsmodellen for NMBU	9
2.1.8 Alternative finansieringssystemer	10
2.2 Problemstillinger og begrensninger.....	14
3 Materiale og metode.....	15
3.1 Materiale.....	15
3.2 Metode.....	16
4 Resultater.....	17
4.1 Hovedproblemstilling I	17
4.2 Hovedproblemstilling II	19
5 Analyse.....	22
5.1 Hovedproblemstilling I	22
5.2 Hovedproblemstilling II	25
6 Konklusjon	29
7 Litteraturliste	30

1 Sammendrag

Fra slutten av 1980-tallet ble ideologien "New public management" (NPM) gradvis innført i norsk offentlig forvaltning. Dette førte til større grad av konkurranseutsetting i offentlig sektor, som tidligere var driftet uten målstyring eller stykkprisfinansiering. Også i UH-sektoren skulle måloppnåelse tallfestes ved hjelp av kvantitative styringsparametre.

I 1999 gikk daværende Norges Landbrukshøgskole (NLH, heretter omtalt som UMB) fra et finansieringssystem som svarte til stillingshjemler, til en resultatbasert finansieringsmodell. Undervisnings- og forskningsdepartementet (UFD, heretter omtalt som Kunnskapsdepartementet (KD)¹) innførte med kvalitetsreformen i 2002 en modell som var relativt lik UMB sin. Dagens finansieringsmodell ved UMB bygger på ovennevnte, men ble revidert i 2005. I 2014 skal UMB fusjoneres med NVH og modellen er igjen revidert for å tilpasse seg begge institusjonene. Modellen for NMBU, er lagt tett opp mot KDs modell. På denne måten unngår man konflikter ved intern fordeling av midlene.

Å måle kvalitet med kvantitative mål kan fort føre til et fokus som i større grad dreier seg om penger, enn kvalitet. Andre effekter av resultatbasert finansiering er stykkprisfinansiering og byråkratisering. Gjennom 2000-tallet har veksten ved UMB vært stor, og fagtilbudet har endret seg dramatisk fra 1990-tallet. Dette for å tilpasse seg samfunnets endringer. Fokuset i UH-sektoren har beveget seg bort fra å utdanne gode kandidater og publisere gode artikler, til å maksimere tildelingen av midler fra KD.

Innføring av resultatbasert finansiering ved UMB har vært vellykket med tanke på egne mål; omstilling og vekst. Hvorvidt det har vært bra for studiekvalitet og rettferdig ressursfordeling er det delte meninger om blant ansatte og studenter ved UMB.

¹ UFD ble i 2006 erstattet av KD (Wikipedia, Wikipedia, 2010).

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

2.1.1 New public management

New public management er et svært vidt begrep. I all hovedsak er det en reform eller flere mindre reformer som tar sikte på å effektivisere offentlig forvaltning ved å bruke styringsprinsipper fra privat sektor. Selve begrepet er oppfunnet av Christopher Hood i 1991 (Wikipedia, 2013). Reformen(e) har i varierende grad blitt innført i norsk offentlig forvaltning. Ideologien oppstod på New Zealand og i Australia på 1980-tallet, og spredte seg til resten av den vestlige verden kort tid etter (Christensen, 2003). Første steg i Norge kom etter Arbeiderpartiets landsmøte i 1987, tydelig inspirert av Tony Blairs lovord om NPM (Butenschøn, 2012), selv om Willoch II-regjeringen allerede året før hadde lansert et program for modernisering av statlig forvaltning (Lie, 2009).

Det finnes ikke noen god norsk oversettelse av begrepet, men direkte oversatt kan ”ny offentlig forvaltning” være forklarende. Bakteppet for reformen er enkelt forklart skepsis til politisk styring og statlig forvaltning av midler, den begrunnes med tanken om at markedskrefter fordeler goder bedre enn offentlige reguleringer. Eksempler på tidligere statlige drevne virksomheter som nå er privatiserte er dagens Telenor (tidligere Televerket), store deler av helsevesenet og Mesta (tidligere Vegvesenet). Universitetssektoren er også påvirket av NPM.

New public management kan innføres på to måter, enten som helt konkrete tiltak og reformer, eller som en langsiktig og mer forsiktig endring av kultur og tankesett. Uansett krever systemet stor grad av rapportering og kontroll, som ikke nødvendigvis effektiviserer systemet det blir implementert i. Det overordnede målet med NPM er effektivisering og kostnadsreduksjon i den offentlige forvaltningen. Det viser seg imidlertid at det kan være svært vanskelig å drifte det offentlige med en kjøpmanns tankegang. Reduserte utgifter og tidsbruk ett sted flytter ofte utgiftene til andre offentlige budsjettposter (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2004). Paradoksalt nok er det svært vanskelig å måle i hvilken grad NPM har effektivisert norsk offentlig forvaltning.

2.1.2 Insentivordninger i organisasjoner med komplekse mål

Med innføringen av NPM i offentlig sektor fulgte insentivordninger som gav belønning for oppnådde ønskede resultater. Den nye måten å fordele midler på bidro til økt bevissthet og måloppnåelse i flere organisasjoner, som for eksempel UH-sektoren.

Kunnskapsdepartementet har en resultatbasert finansiering hvor de deler ut midler etter bestemte kriterier som studie- og publikasjonspoeng. Ved at institutter belønnes for antall publiseringspoeng, vil det bli et mål om å produsere mer, og oftere. En positiv virkning av dette for institusjonenes del er at man får profilert seg bedre utad. For studentenes del kan økt publisering føre til at instituttene får et større faglig arkiv.

Virkningen kan også gi utslag i negativ retning. Det økte fokuset på utbetaling av midler etter antall publiseringspoeng kan føre til at forskere føler seg presset til å publisere. Dette kan svekke kvaliteten på arbeidet, og føre til redusert motivasjon. Det blir ikke lenger en glede å jobbe med det man tidligere har hatt som hovedinteressefelt (Veggland, 2011).

Et godt sitat fra Noralv Veggland kan sette dette på spissen: "Måling av virksomhetens omfang ved å kvantifisere ytelsen, er langt mer problematisk ved tjenesteyting enn ved vareproduksjon. I motsetning til en vare er ikke tjenesteytelser fysisk avgrenset, men utfolder seg i rom uten klare avgrensninger" (Veggland, 2011).

Når man har insentivordninger i offentlig forvaltning fører det ofte til at viktige arbeidsoppgaver faller bort. Hvis man ser helsesektoren i lys av dette, vil vi se at kvaliteten har en tendens til å falle bort på bekostning av kvantiteten. Man får insentiver til å behandle flest mulig pasienter, ergo vil hver pasient få mindre tid per behandling. Dette er gjeldende for hjemmebaserte tjenester så vel som på sykehusene og andre lignende institusjoner (Veggland, 2011). Pasienter blir i noen tilfeller bevisst "feildiagnostisert", da det er forskjellig pris på ulike diagnoser (Kroken, 2013).

Insentiver har uten tvil hatt virkning i sektorene der de har blitt innført. I hvilken grad den har vært negativ eller positiv, er det mange meninger om. I et innlegg i Dagens Næringsliv pekte økonomiprofessoren Kalle Moene på at økonomiske insentiver "kan lede til høy innsats på det aktuelle punktet i produksjonsprosessen eller ved den aktuelle arbeidsstasjonen, samtidig som de gjerne leder til ineffektivitet mellom arbeidsstasjonene" (Moene, 2011).

2.1.3 Innføring av resultatbasert finansiering i UH-sektoren

Mjøs-utvalget utarbeidet i 2000 en norsk offentlig utredning som omhandlet høyere utdanning og forskning i Norge: "NOU 2000: 14 Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge". Arbeidet la grunnlag for kvalitetsreformen og innføringen av nye finansieringsmodeller ved høyskoler og universiteter. Behovet for omstilling og større autonomi ved instansene lå sentralt i utvalgets tankegang. Utredningen førte til innføring av resultatbasert finansiering, i form av stykkprisfinansiering. Utdanningsinstitusjonene skulle etter dette tildeles midler ut fra de meste synlige resultater som ble oppnådd; antall studenter og studiepoeng. Målet med dette var å skape konkurranse om studentene og bedre oppfølgingen slik at flere studenter fullførte studieløpet (Kunnskapsdepartementet, 2008).

Stortinget sluttet seg i hovedsak til Mjøs-utvalgets anbefalinger, og kvalitetsreformen ble innført i UH-sektoren i 2002. Regjeringen hadde som mål at alle statlige institusjoner skulle implementere kvalitetsreformen innen studiestart høsten 2003. Hovedmålene med kvalitetsreformen var:

- Bedre kvalitet på utdanning og forskning
- Økt intensitet på utdanningen
- Øke internasjonaliseringsgraden

For å gjøre dette mulig ble blant annet resultatbasert finansiering belyst som et hjelpemiddel: "Med Kvalitetsreformen ble det innført et nytt, delvis resultatbasert finansieringssystem for de statlige universitetene og høyskolene. Formålet var å bygge opp under hovedmålene for reformen og samtidig synliggjøre tydeligere sammenhengen mellom institusjonenes oppgaver og bevilgninger" (Kunnskapsdepartementet, 2008).

Universitetet for miljø- og biovitenskap lå forut for sin tid og innførte resultatbasert finansiering fra og med budsjettåret 2001, basert på arbeid startet allerede i 1999. Behovet for omstilling kom som en konsekvens av endring i samfunnet og færre søkere til noen av de tradisjonelle fagene². Studieretninger som eiendomsfag og landskapsarkitektur hadde derimot større tilvekst. Med behov for omstilling ble det utformet en omfordelingsmodell med følgende komponenter:

- grunnbevilgning (50 %)
- undervisningsbevilgning (30 %)

² For eksempel landbruk, skogbruk og plantefag.

- forskningsbevilgning (20 %)

I 2002 ble det foretatt en mindre revidering av modellens grunnbevilgning (Høgskolestyret, 2002). Dette var en justering hvor infrastruktur, faste undervisningskostnader og studentmassen ved hvert enkelt institutt sto sentralt. Arbeidsgruppen fikk ikke revidert instituttens infrastruktur da det ble for krevende å finne data som gav endringsgrunnlag (Holsen, 2013).

I 2005 ble det foretatt en større revisjon av UMBs interne finansieringssystem (Universitetsstyret, 2005), hvor en ny fordelingsmodell ble utarbeidet i samsvar med strategisk plan 2005–2008. Det ble også lagt vekt på at modellen skulle nærme seg samme fordelingsprinsipper som ble benyttet av KD, og fordelingen internt skulle bidra til å maksimere inntektene som ble bevilget fra KD. Punktene det ble lagt mest vekt på fra strategisk plan var:

- Bygge et tett samarbeid mellom instituttene basert på undervisningen
- Fremme vekst opp mot 3000 studenter
- Oppfordre til utveksling
- Tilbud om etter- og videreutdanning innen alle kjerneområder

(Holsen et al., 2005).

Arbeidsgruppen som reviderte modellen la frem et forslag om innføring av samme fordelingsprinsipp av utdanningskomponenten som KD benyttet. Her vektes utdanningsprogrammer fra A – F basert på bruk av infrastruktur og ressurskrav. Eksisterende kategorier ved UMB var da B – F. Forslaget ble vedtatt i den nye modellen. Ellers ble det ikke foreslått å endre forskningsbevilgningen eller grunnbevilgningen. Det ble satt opp en egen tildelingspott strategiske satsninger. Potten skulle være universitetsstyrets mulighet til å bruke midler på ønskede satsninger. Gruppen utarbeidet flere forslag for beregning av grunnbevilgningen, men gikk inn for å holde seg til den historiebaserede bevilgningen. Et av forslagene innebar å regulere grunnbevilgningen ut fra oppnådde resultater (Holsen et al., 2005).

Den nye interne fordelingsmodellen fikk navnet GUFS, og har eksistert frem til i dag. GUFS har blitt revidert og vil bli erstattet av ny modell³ for NMBU fra og med budsjettåret 2014. Denne modellen ble utarbeidet og senere vedtatt av Fellesstyret⁴, 23. mai 2013.

2.1.4 Kunnskapsdepartementets modell

Kunnskapsdepartementet deler sin finansiering inn i en basisdel og en resultatdel som utgjør henholdsvis 60 og 40 prosent. Basisdelen er historisk bestemt og justeres for pris- og lønnsøkning. I tillegg justerer KD denne delen ved å tilføre nye fullfinansierte studieplasser.

Resultatdelen utgjør ganske nøyaktig 30 prosent til utdanning og 20 prosent til forskning. Forskningskomponenten fordeles etter et resultatbasert omfordelingsprinsipp. Det er en bestemt sum som fordeles på alle kriteriene man blir belønnet for innen komponenten. Fordi det er en fast sum, bestemmes prisen per produksjonsenhet av den totale produksjonen. Det vil si at hvis den totale produksjonen øker, vil enhetsprisen synke og omvendt.

Kriterier for uttelling i forskningskomponenten:

- Publiseringspoeng
- Doktorgrader
- Omsetning av midler fra Norsk Forskningsråd (NFR)
- Omsetning av EU-midler

(Øygard et al., 2012)

Utdanningskomponenten er basert på faste satser, som ikke påvirkes ved endringer i produksjon. Det er fastsatt priser per 60-studiepoengsenhet og en pris per utvekslingsstudent, både innreisende og utreisende. Studiepoengene er fordelt etter seks kategorier ut ifra beregnede kostnader ved de forskjellige kategoriene.

³ "Forslag til intern budsjettfordelingsmodell for NMBU Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Fellesstyret". (Øygard et al., 2012)

⁴ Fellesstyret for NVH og UMB. Mandat frem til 31.12.2013

Tabell 1: Fordeling av undervisningskomponenten i Kunnskapsdepartementets budsjettmodell per 60-studiepoengsenhet i 2013, (Øygard et al., 2012).

Kategori	Uttelling	Strategisk tildeling	Sum
A: Kliniske studier, veterinær	135 000	204 000	339 000
B: Design, arkitektur	103 000	153 000	256 000
C: Realfag – høyere grad	69 000	104 000	173 000
D: Samfunnsvitenskap, lærer – høyere grad	49 000	73 000	122 000
E: Realfag, lærer - lavere grad	42 000	63 000	105 000
F: Teorifag, samfunnsfag – lavere grad	34 000	51 000	85 000

"Uttelling" i denne tabellen tilsvare et "studentårsverk", mens "strategisk tildeling" er det som gis gjennom basisbevilgningen som fullfinansierte studieplasser. Det vil si at en ekstra 60-studiepoengsenhet i kategori F vil generere 34 000 kroner. Dersom studieplassen i tillegg er fullfinansiert vil dette generere ytterligere 51 000 kroner.

2.1.5 Beskrivelse av UMBs budsjettfordelingsmodell (GUFS)

Dagens modell (GUFS) ble lagd i 2005, og virket fra budsjettfordelingen i 2006. Universitetet for miljø- og biovitenskap bruker denne modellen til å fordele de tilgjengelige midlene⁵ mellom instituttene. Universitetsstyret avgjør hvert år hvor mye penger de legger i modellen. De siste årene har dette utgjort cirka 60 prosent (Øygard, 2013). I modellen fordeles midlene etter 4 kriterier, som vist under.

Tabell 2: Fordeling av midler ved hjelp av GUFS

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

⁵ Kunnskapsdepartementets årlige budsjettamme samt andre finansielle ressurser som styret disponerer. Med andre finansielle ressurser forstås eventuelt andeler av dekningsbidrag og overskudd fra bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet som tilfaller sentralledelsen (Aldal et al., 2012).

Grunnbevilgning

Grunnbevilgningen er historisk bestemt. Den avgjøres altså ut fra hva instituttene fikk året før. Beløpet inflasjonsjusteres etter KDs satser. Universitetsstyret kan velge å justere grunnbevilgningen, eller fordele nye fullfinansierte studieplasser som øker grunnbevilgningen.

Utdanningskomponent

Utdanningskomponenten er en resultatkomponent. Midlene i komponenten fordeles etter to kriterier: 60-studiepoengsenheter og utvekslingsstudenter. 60-studiepoengsenheter utgjør hoveddelen av komponenten. Alle emnene til UMB er delt inn i KDs seks kategorier ettersom hvor mye de antar det koster å undervise i faget. Hvor mye instituttene skal få regnes ut fra kategoriene og antall 60-studiepoengsenheter.

Forskningskomponent

Forskningskomponenten er også en resultatkomponent. Den deles i fire kriterier:

Tabell 3 Fordeling av forskningskomponenten

Publiseringspoeng	Doktorgrader	NFR-midler	EU-midler
45 %	20 %	10 %	15 %

I tillegg til disse gir utvikling av et patent 50.000 kroner.

Strategikomponent

Strategimidlene fordeles hvert år av universitetsstyret til UMBs strategiske satsinger.

Omfordelingseffekt

Både utdannings- og forskningskomponenten har en omfordelingsmekanisme. Det betyr at det er en fast sum som deles ut i hver av komponentene hvert år, så prisen på hver indikator regnes ut av den totale produksjonen. Det innebærer at prisen per publiseringspoeng reduseres når UMB øker antall publiseringspoeng. Det går med andre ord inflasjon i publiseringspoengene i modellen. Dermed vil et institutt få redusert bevilgningen sin, om det øker publiseringen mindre enn gjennomsnittet. Selv om et institutt publiserer mer, kan det altså få mindre betalt. På denne måten omfordeles midler til de instituttene som har stor vekst, fra de instituttene med ingen eller svak vekst. Det samme gjelder om studenttallet endres (Øygard, 2013).

Sikringsmekanisme

Hvis sviktende resultater fører til at et institutt får redusert sitt rammebudsjett med mer enn 5 prosent, får det en engangs ekstrabevilgning slik at budsjettet ikke minker mer enn 5 prosent. Dette er en sikringsmekanisme for å motvirke for store reduksjoner i tildelingene.

2.1.6 Beskrivelse av NVHs budsjettfordelingsmodell

Norges veterinærhøgskoles nåværende budsjettfordelingsmodell har virket siden 2003. Mesteparten av midlene fordeles til instituttene gjennom en basisbevilgning. Den beregnes ut fra historisk bevilgning, og justeres for pris- og lønnsøkning, samt endringer i arbeidsoppgaver eller studieplasser (Aldal et al., 2012).

Resultatkomponentene i modellen er små, sammenlignet med UMBs modell.

Undervisningskomponenten fordeles med faste satser etter fire kriterier: Fordypningsoppgaver, videreutdanning utenlands, diplomeksamen og utveksling. Studiepoeng er ikke med som fordelingskriterie, siden undervisningen er fordelt mellom alle instituttene.

Forskningskomponenten fordeles med faste satser etter to kriterier: PhD. grad og publisering.

Modellen har en strategikomponent som inkluderer rekrutteringsstillinger. Uten rekrutteringsstillinger utgjør potten cirka 4 prosent (Aldal et al., 2012).

Tabell 4: Tilnærmet fordeling i NVHs budsjettfordelingsmodell.

Basis	Utdanning	Forskning	Strategi
78 %	2 %	5 %	16 %

2.1.7 Finansieringsmodellen for NMBU

Den nye modellen for NMBU ble vedtatt av Fellesstyret 23. mai 2013. Modellen tar verken utgangspunkt i NVH eller UMBs tidligere modeller, men følger i stedet KDs modell (Øygard et al., 2012)

Modellen har følgende hovedlinjer:

- Den ligger tett opp til KDs modell. Dette innebærer en basiskomponent og en resultatkomponent. De resultatbaserte komponentene i modellen følger KDs satser og fordelingskriterier.
- Det innføres intern husleie. (Dette er fastsatt i KD og må gjøres for å møte lovgivningen).

- 60 prosent av de tilgjengelige bevilgningene går til instituttene, mens de resterende 40 prosent går til å dekke felleskostnader for NMBU, det vil si infrastruktur, administrasjon og andre fellestjenester.
- Før midlene blir fordelt mellom instituttene og fellesadministrasjonen avsettes det 2 prosent av de tilgjengelige bevilgningene til strategiske satsinger.
- Ingen sikringsmekanisme for å motvirke store variasjoner fra år til år.

Den nye finansieringsmodellen vil videreføre 60 prosent av KDs resultatbevilgning direkte til instituttene. Dette begrunnes med at man vil oppnå samsvar mellom NMBUs og instituttenes økonomiske interesser og maksimere uttellingen fra KDs modell.

Alle resultater må knyttes til et institutt. To eller flere institutter kan i midlertid dele på belønningen ved å bli enige om en fordelingsnøkkel, eller fakturere seg i mellom (Øygard et al., 2012).

Innfasing av modellen i 2014

Instituttens budsjetttramme for 2014 beregnes ut fra dagens modeller ved UMB og NVH. Dermed vil ikke modellen føre til omfordeling i innfasingsåret.

Basisbevilgningen i 2014 vil beregnes ut fra instituttenes totale ramme fratrasket resultatbasert tildeling etter den nye modellen. Kompensasjon for internhusleie vil inngå i rammen for 2014.

2.1.8 Alternative finansieringssystemer

Det finnes en rekke alternativer til UMBs måte å fordele budsjettmidlene på. De fleste universitetene og høyskolene i Norge har budsjettfordelingsmodeller som legger seg tett opp til KDs modell. Det vil si at rundt halvparten av fordelingen er historisk bestemt, mens resten fordeles etter resultater. Mange institusjoner har også en liten pott til satsninger.

En alternativ måte er å fordele mer, eller alt etter resultater. Det kan gi potensielt store svingninger i instituttenes budsjetter fra år til år. Svingninger fra år til år kan stabiliseres med sikringsmekanismer.

Resultatkomponentene kan utformes på mange måter. De fleste lærestedene ønsker mest mulig uttelling fra KDs modell, derfor bruker de i stor grad de samme kriteriene som KD. Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) bruker blant annet kontakttid mellom student og underviser, og innsatstid per emne som fordelingskriterier. Dette kan gi insentiver

til at vitenskapelige ansatte bruker mye tid med studentene, og til å forberede og gjennomføre forelesninger og annen undervisningsaktivitet. (Aldal et al., 2012).

Man kan også utforme resultatkomponenten på flere måter. Det er imidlertid utfordrende å utforme gode kriterier i organisasjoner med komplekse mål (Rysstad, 2013). Et fordelingskriterium gir insentiver for instituttene til å tilpasse seg og få mest mulig uttelling på det målbare kriteriet. Studiekvalitet er vanskelig, om ikke umulig å fastsette ut fra målbare resultater.

Et annet alternativ er å ta utgangspunkt kun i historisk fordeling og strategiske satsinger. Instituttens historiske bevilgning legges som utgangspunkt, og styret må gjøre aktive vedtak for å flytte penger mellom instituttene. Dermed vil ikke resultatene til instituttene få direkte følger for budsjettfordelingen. Styret kan selv velge hvilke fagområder de vil satse på, i stedet for at resultatene og søkningen til studiene avgjør.

Stjernøutvalget

Stjernøutvalget⁶ er et offentlig utvalg som ble ledet av professor Steinar Stjernø. Utvalget ble oppnevnt av regjeringen for å utrede utviklingen innen høyere utdanning. De ble bedt om å vurdere tiltak for å sikre at strukturen ved universiteter og høyskoler skulle møte samfunnets behov, og sikre en god ressursutnyttelse. Tidsperspektivet de skulle jobbe ut ifra var 10-20 år frem i tid (Regjeringen, 2007).

⁶ Følgende personer satt i utvalget:

Agnete Bladh (rektor ved Högskolan i Kalmar, Sverige), Peter Maassen (professor i pedagogikk, Universitetet i Oslo og NIFU STEP), Irene Dahl Andersen (divisjonsdirektør for psykisk helsevern, Sykehuset Østfold), Ernst Nordtveit (professor og dekan ved Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen), Kathrine Skretting (professor i filmvitenskap, dekan ved Historisk-filosofisk fakultet, NTNU, Trondheim), Kirsti Kolle Grøndahl (fylkesmann i Buskerud), Marianne Harg (president i Tekna og seksjonssjef i Norsk Hydro) Peter Arbo (førsteamanuensis, Institutt for samfunns- og markedsfag, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø), Marianne Andreassen (direktør, Senter for statlig økonomistyring, Oslo) Katrine Elida Aaland (leder, Studentenes Landsforbund), Jens Maseng (leder, Norsk Studentunion)

Da Stjernøutvalget satte seg ned for å se på finansieringsmodellen for UH-sektoren, var kvalitetsreformen allerede vedtatt og innført. De var derfor i stand til å se utfordringer med gjeldende modell og kunne komme med forslag til alternativ finansiering. Da de mente at gjeldende modell ikke tilfredsstilte målsetningene i kvalitetsreformen.

Slik som finansieringsmodellen er i dag, blir man belønnet for økt inntak. Dette i sammenheng med at UH-sektoren har blitt gitt stor råderett over seg selv, har ført til konkurranse mellom institusjonene. Grunnen til dette er at man blir opptatt av å trekke studenter til sine institusjoner. Det gjør man blant annet ved å opprette nye linjer med fengende titler som tiltrekker seg studenter. Dette fremmer konkurranse snarere enn samarbeid. På bakgrunn av dette mener Stjernøutvalget at institusjonene burde sikres mer stabile rammevilkår ved og gradvis utfase resultatbasert finansiering over flere år.

Stjernøutvalget retter videre kritikk mot markedsstyring av sektoren og mener at økt politisk styring er det rette verktøy for å løse noen av dens viktigste problemer. Konkret mener utvalget at følgende bør endres ved finansieringen:

- En ny utregning av basisbevilgningen basert på dagens reelle kostnader "så langt det er mulig".
- Videreføring av den strategiske forskningskomponenten omtrent på samme nivå som i dag. Men pengene skal brukes mer direkte strategisk og målrettet.
- Det innføres en strategisk undervisningsbevilgning med omtrent samme omfang som den strategiske forskningsbevilgningen. Pengene skal tas dels fra basisbevilgningen og dels fra de resultatbaserte bevilgningene.
- Det innføres et system med avtaler mellom institusjonene og KD for å styrke langsiktigheten i virksomheten. Avtalene kan ha et tidsperspektiv på 3-4 år.
- Bruk av mer systematiske faglige evalueringer innføres som en del av grunnlaget for tildeling av forskningsbevilgninger bør vurderes på sikt.

(Kjelstadli et al., 2008)

Professorutvalget

På landsstyremøtet til Norsk Tjenestemannslag (NTL) i februar 2008 ble det satt ned et "professorutvalg"⁷. Dette utvalget ble opprettet for å komme med innspill til Stjernøutvalgets innstilling (Kjelstadli et al., 2008).

Professorutvalget mener at dagens finansieringssystem fører til kortsiktighet og ustabilitet, og gir lite eller ingen insentiver for å tenke langsiktig og helhetlig. Dette begrunner de med at studieretninger er under et konstant press for å få nok studenter. Dersom populariteten går ned må retninger legges ned i kortere eller lengre perioder, med den konsekvens at gode fagmiljøer forvitrer.

Konkret mener dette utvalget at den desidert største delen av finansieringen bør være basistilskudd til forskjell fra i dag. Begrunnelsen for dette er at hvis gode forskningsmiljøer skal vokse frem krever det samarbeid og god informasjonsutveksling. De konkurransefremmende faktorene som oppstår ved dagens modell fører til mer hemmelighold snarere enn kunnskapsutveksling som ville gagnet hele forskningsmiljøet. Slik finansiering ønsker de ikke bare til institusjonene som helhet, men også ned på undervisnings- og forskningsvirksomhetene som enheter. Den resultatbaserte finansieringen bør heller belønne de som oppnår gode resultater innenfor faglig baserte strategier, og ikke slik at den i seg selv blir styrende for strategivalg.

Professorutvalget er klare på at de mener den økte strategiske satsningen bør komme på bekostning av den resultatbaserte potten, ikke fra potten med basisbevilgningen.

Stjernøutvalget mener derimot at den bør komme på bekostning av både den resultatbaserte finansieringen og basisbevilgningen.

Utvalget ser også at en gjennomgang av den historiske basisbevilgningen er på sin plass, men presiserer at endringene ikke bør skje som omfordeling. Det bør heller tildeles større

⁷ Følgende personer satt i utvalget:

Professor Georges Midre (Universitetet i Tromsø), Ann Kristin Alseth (Høyskolelektor, Høgskolen i Sør-Trøndelag), Anne Marie Berg (Professor, Høgskolen i Lillehammer), Rolf Rønning (Professor, Høgskolen i Lillehammer), Knut Kjeldstadli (Professor, Universitetet i Oslo), Ruth Haug (Professor, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås), Norvald Nilsen (Førstelektor, Universitetet i Agder), Paul Bjerke (Forsker, De Facto kunnskapssenter for fagorganiserte var utvalgets sekretær).

bevilgninger til de som mangler midler i stedet for å ta penger fra de som enda har hodet over vannet i en sektor de beskriver som "kronisk underfinansiert" (Kjelstadli et al., 2008).

2.2 Problemstillinger og begrensninger

Hovedproblemstilling I

Hva var formålet med å innføre resultatbasert finansiering?

Delproblemstilling I.a

Hva var formålet til UMB med å innføre resultatbasert finansiering?

Delproblemstilling I.b

Hva var formålet til KD med å innføre resultatbasert finansiering?

Delproblemstilling I.c

I hvilken grad er budsjettfordelingsmodellen for NMBU utformet på bakgrunn av erfaringer med dagens modeller ved UMB og NVH? I hvilken grad er endringene gjort på grunn av kompromisser?

Hovedproblemstilling II

Har resultatbasert finansiering vært hensiktsmessig for UMB?

Delproblemstilling II.a

Hvordan, og i hvilken grad har instituttene tilpasset seg, eller blitt påvirket av de økonomiske insentivene resultatbasert finansiering gir?

Delproblemstilling II.b

Hvordan har resultatbasert finansiering påvirket studiekvaliteten ved UMB?

For å analysere formålet og konsekvenser av resultatbasert finansiering, har vi lagt mest vekt på virkningen på studiekvalitet fremfor forskning. I tillegg til UMB og KDs innføring og bruk av resultatbasert finansiering.

3 Materiale og metode

3.1 Materiale

Denne oppgaven baserer seg på en kvalitativ analyse av intervjuer og en litteraturstudie knyttet til UMBs budsjettfordelingsmodell.

Litteraturen er hentet fra forelesningsnotater i kurset AOS 234 (Powerpoint-presentasjoner, notater og avisartikler), møtebøker og møtereferater fra høyskolestyret og universitetsstyret, Strategisk plan for NLH/UMB 1999-2001 og 2005-2008, rapport fra ekspertutvalget av 26. september 2012 og andre dokumenter som omhandler UMBs interne budsjettfordelingsmodell.

Vi har sett det som hensiktsmessig å intervju personer som har førstehånds kjennskap til, og innsikt i budsjettfordelingsmodellen til UMB. Intervjuobjektene har forskjellig ståsted og tilhører forskjellige avdelinger.

Personer vi har intervjuet i denne oppgaven er:

- Ragnar Øygard (Instituttleder, Handelshøyskolen (HH), leder for utarbeidelsen av budsjettfordelingsmodellen til NMBU)
- Terje Holsen (Eiendomsdirektør, UMB og leder for revideringsgruppa for budsjettfordelingsmodellen i perioden 2000-2005, UMB)
- Håvard Steinsholt (Førsteamanuensis, Institutt for landskapsplanlegging (ILP) og tidligere leder, undervisningsutvalget på ILP)
- Trond Børresen (Professor, Institutt for plante- og miljøvitenskap (IPM) og leder, undervisningsutvalget ved IPM)
- Torbjørn Kornstad (student og medlem i Universitetsstyret)
- Signe Kroken (Avdelingsingeniør IMT og leder, norsk tjenestemannslag ved UMB)
- Hans Christian Sundby (Økonomidirektør, UMB)

Formålet med å intervju de personene vi har intervjuet har vært å få svar på problemstillingene våre gjennom å belyse stykkprisfinansiering som insentiv i universitetssektoren, samt å bedre vårt eget kunnskapsnivå rundt selve budsjettfordelingsmodellen.

3.2 Metode

Intervjuene har vart i om lag en time og har vært uformelle samtaler, snarere enn skjematiske intervjuer. Dette har gjort at intervjuobjektene i stor grad har pratet "rett fra levra" og kommet med informasjon vi har dratt stor nytte av. Vi har også intervjuet personene hver for seg for å hindre tilbakeholding av informasjon. For å sikre oss mot å glemme vesentlige deler av intervjuet, har vi notert underveis, tatt opp intervjuene og skrevet sammendrag av disse. Vi har dermed hatt god mulighet til å gå tilbake og lese gjennom intervjuene dersom vi har lurt på noe. Dette har også gitt oss mulighet til å bearbeide intervjuene slik at vi sitter igjen med essensen av dem. Intervjuene har blitt analysert og diskutert, og utgjør resultatdelen i denne oppgaven.

En ulempe ved å bruke denne metoden kan være at intervjuobjektet blir styrt i en bestemt retning av den som utfører intervjuet. Selv om det i utgangspunktet stilles åpne spørsmål, kan intervjuobjektet "tvinges" i ønsket retning. Den som utfører intervjuet kan stille ledende oppfølgingsspørsmål, eller formulere seg slik at spørsmålet misforstås (Lilledah & Hegnes, 2000). Oppgaven blir dermed basert på ukorrekte data, da intervjuobjektet ikke får uttale seg så fritt som ønskelig. Dette problemet har vi hatt i bakhodet når vi har utført intervjuene. Vi har allikevel ingen garanti for at våre spørsmål har vært objektive nok.

Et annet aspekt man må ta hensyn til ved utførelsen av intervjuer i en kvalitativ metode er intervjuobjektets anonymitet. Intervjuobjektet kan holde tilbake viktig informasjon hvis han/hun anser det som utrygt for sin egen posisjon (Lilledah & Hegnes, 2000). I denne oppgaven har vi brukt intervjuobjektene fulle navn og stillingsopplysninger, da vi ikke har berørt så sensitive temaer at intervjuobjektene ønsket å være anonyme.

Den nye budsjettfordelingsmodellen ble vedtatt i Fellesstyret for kort tid siden. Vi var til stede og observerte forhandlingene i styremøtet. Vi kom dermed tett inn på selve beslutningsprosessen og fikk innsikt i bakgrunnen for at Fellesstyret valgte å vedta forslaget.

Vi har lyktes i å finne mange dokumenter som omhandler problemstillingene våre. Disse har vi brukt aktivt for å finne frem til svar på våre spørsmål. Mest utfyllende dokumentasjon har vi fått fra styrevedtak og utredninger fra forskjellige utvalg og grupper som har blitt nedsatt i forbindelse med modellene.

4 Resultater

4.1 Hovedproblemstilling I

Delproblemstilling I.a

Hva var formålet til UMB med å innføre resultatbasert finansiering?

- Omstilling: UMB skulle omstille seg i tråd med endringer i samfunnet ved å flytte ressursbruken fra tradisjonelle fagmiljøer til fagmiljøer og/eller institutter med større potensial for vekst i studenttall (Holsen, 2013).
- Vekst: For å overleve måtte UMB øke studentmassen. Ved å øke studentmassen kunne flere emner tilbys, noe som er positivt for bredden ved universitetet (Holsen, 2013).
- Mindre støy og mer forutsigbare budsjettprosesser: Det var et mål for UMB å gå bort fra detaljbudsjettering og årlige budsjettkamper til en modell som fordelte midlene. Det ville vært mye vanskeligere å få til omstilling og vri ressursbruken uten en budsjettfordelingsmodell (Sundby, 2013).

Tidligere var budsjetteringen tilknyttet stillingshjemler som institusjonene og instituttene fikk betalt for. Instituttene fikk etter hvert mer frihet til å ansette folk selv. Dermed måtte de også ta ansvar for å skape resultater. I tråd med denne endringen sørger resultatbasert finansiering for at ansvar og frihet følger hverandre (Sundby, 2013).

Delproblemstilling I.b

Hva var formålet til KD med å innføre resultatbasert finansiering?

Innføringen av resultatbasert finansiering skulle bygge opp under hovedmålene i kvalitetsreformen:

- Bedre kvaliteten på utdanning og forskning
- Øke intensiteten på utdanningen
- Øke internasjonaliseringsgraden

(Kunnskapsdepartementet, 2002)

"Departementet mener tildelte budsjettmidler på bakgrunn av oppnådde resultater bør utgjøre en betydelig del av finansieringen av utdanningsvirksomheten ved universiteter og høyskoler. Ressurser vil på denne måten kanaliseres til institusjoner som får studentene til å lykkes i sine studieløp. Dette vil anspore institusjonene til å fokusere på kvalitet, sette studenten i sentrum og til å nytte studieåret effektivt" (Kunnskapsdepartementet, 2001).

I tråd med NPM var det krav om effektivisering i offentlig sektor. Ved å innføre resultatbasert finansiering med et tilhørende rapporteringssystem, var målet å øke effektiviteten i UH-sektoren. I tillegg var det to spesifikke mål ifra KD: å møte arbeidsmarkedet og at studiene som ble tilbudt skulle være i samsvar med søkerens etterspørsel (Kunnskapsdepartementet, 2013).

Et bakenforliggende mål fra KD kan være å plassere kostnader, og å legge til rette for konkurranse og privatisering (Kroken, 2013).

Delproblemstilling I.c

I hvilken grad er budsjettfordelingsmodellen for NMBU utformet på bakgrunn av erfaringer med dagens modeller ved UMB og NVH? I hvilken grad er endringene gjort på grunn av kompromisser?

Ved utarbeidelsen av budsjettfordelingsmodellen til NMBU ble det lagt stor vekt på å bruke KDs finansieringsmodell som grunnlag (Øygard, 2013).

Erfaringer viser at jo nærmere man legger seg KDs modell, desto mindre støy blir det (Sundby, 2013). Det kommer imidlertid fram av intervjuene at modellen for NMBU blir nokså lik UMBs tidligere modell. Da UMBs interne budsjettfordelingsmodell ble revidert i 2005, var et av flere hovedmål å tilnærme seg KDs finansieringsmodell. Det vil si at det som videreføres fra UMB er en stor andel resultatbasert finansiering (45 prosent). NMBUs modell bruker også tilnærmet de samme fordelingskriteriene som UMB. NVHs modell har derimot svært lite resultatbasert finansiering (7 prosent). Børresen (2013) er overrasket over at NVH har gått med på den nye modellen, siden denne avviker mye fra deres modell.

4.2 Hovedproblemstilling II

Delproblemstilling II.a

Hvordan, og i hvilken grad har instituttene tilpasset seg, eller blitt påvirket av de økonomiske insentivene resultatbasert finansiering gir?

Budsjettfordelingsmodellen har uten tvil ført til mer byråkratisering. Dermed brukes mye tid på papirarbeid fremfor undervisning og skjemaveldet oppleves som en tidstyv (Steinsholt, 2013).

Institutter som har en stor søkermasse har tatt inn flere studenter enn de har fått bevilgning til gjennom fullfinansierte studieplasser. Ved å gjøre dette tjener de penger på studiepoengene de ekstra studentene produserer, og en større andel av undervisningskomponenten ender her (Kornstad, 2013).

Institutter som har hatt muligheten til å øke antall studenter har gjort det.

Institutter som ikke har hatt muligheten til å øke sin studentmasse på grunn av lavt søkertall, har fått redusert bevilgningen på grunn av omfordelingsmekanismen i GUFS. For eksempel har IPM fått tildelt 10-12 millioner mindre hvert år. Slike institutter har tilpasset seg slik:

- Delta i flere forskningsprosjekter, som gir ekstern inntjening. Disse erstatter tapte inntekter for studieproduksjon.
- Nedbemanning

(Børresen, 2013)

Institutt for landskapsplanlegging var preget av relativt få ansatte og mange fagfelt knyttet til enkeltpersoner. Det var et behov for større og dypere kompetanse blant forelesere, uten at bredden i fagfeltet skulle utvides. Dette ville gjøre undervisningen og forskningen mindre sårbar hvis noe skulle skje med den ene ansvarlige. Med en forskningsgruppe på minst fem personer har gruppen evnen til å gjennomføre sitt arbeid selv om noen faller fra. For å få råd til dette, var instituttet avhengig av vekst i studentmassen (Holsen, 2013).

Da UMB innførte resultatbasert finansiering vurderte de potensielle negative konsekvenser. UMB regnet med at resultatbasert finansiering ikke ville senke kvaliteten på utdanningen eller forskningen. De var derimot noe bekymret for at modellen kunne føre til intern konkurranse og at den ikke ga insentiver til samarbeid mellom instituttene (Sundby, 2013).

På IKBM er behovet for kostbar laboratorieundervisning stort. Dette problemet er løst ved å tildele instituttet store innføringsemner i matematikk og statistikk. Studiepoeng oppnådd ved IKBM vil følgelig øke, som igjen gir mer penger til instituttet (Øygard, 2013).

Enkelte institutter har opprettet nye populære studieretninger som trekker mange søkere. Et eksempel som ble trukket frem er Fornybar energi (Aastveit, 2013).

At instituttene tilpasser seg og blir påvirket av budsjettfordelingsmodellen er en selvfølge, men hvordan de gjør det er opp til dem selv. For institutter hvor studenttilveksten har vært stor, men tilgangen til lokaler uendret, har plassmangelen etterhvert blitt prekær.

Ellers tar også internfakturerings mye tid. Dette gjelder alle instituttene og en kan stille spørsmål ved om "vinninga går opp i spinninga", når den tilsiktede effektiviteten koker bort i papirflytting. Med det menes det at tildelte midler som skal dekke utgiftene ved internfakturerings, heller kunne blitt brukt til andre formål. Denne påvirkningen er vel så mye en følge av NPM som resultatbasert finansiering (Kroken, 2013).

Delpproblemstilling II.b

Hvordan har resultatbasert finansiering påvirket studiekvaliteten ved UMB?

Hvor vidt det er enklere å bestå fag etter innføringen av resultatbasert finansiering er det forskjellige meninger, avhengig av om intervjuobjektene tilhører studentmassen eller professoratet. Blant informantene fra de ansatte ble det hevdet at det ikke har blitt lettere å bestå, på tross av budsjettfordelingsmodellen. Dette på grunn av forskernes yrkesstolthet og ansvarsfølelse for sitt respektive fagfelt (Børresen, 2013) (Steinsholt, 2013).

En direkte konsekvens av budsjettfordelingsmodellen er at det i mindre grad har blitt hentet inn eksterne forelesere til emnene. Eksterne forelesere er dyrere, og gir direkte negativt utslag på bunnlinja (Steinsholt, 2013).

Som tidligere beskrevet har budsjettfordelingsmodellen oppmuntret instituttene til å ta inn flere studenter. Dette har i flere tilfeller ført til at det blir tatt inn en studentmasse som ikke står i stil med tilgjengelig undervisningsareal. Dette gjelder særlig innføringsemner⁸ som er obligatorisk i de fleste studieprogrammene. Konsekvensen er at studenter opplever at det ikke

⁸Eksempelvis MATH100, PHI100, KJM100, STAT100

er plass til å sitte i forelesningssalene og at det er vanskelig å få personlig oppfølging fra faglærere (Børresen, 2013).

Aastveit (2013) mener en konsekvens av budsjettfordelingsmodellen er at det blir mer fristende å kutte praktisk laboratorieundervisning, feltkurs og utferder.

Dette er fra et pedagogisk synspunkt svært viktige elementer i en rekke fagdisipliner. Til tross for at budsjettfordelingsmodellen gir incentiver til å droppe slike kostnadskrevende pedagogiske elementer, hevder Børresen (2013) at de har valgt å opprettholde denne delen av undervisningen. Det vil si at IPM ikke har gjennomgått katastrofale kutt i bemanningen, samtidig som de har opprettholdt den gode studiekvaliteten. Dette er mulig å gjennomføre fordi IPM har få studenter per årsverk også i dag (Børresen, 2013).

Fagområdene som økte studiepoengsproduksjonen og ressurstilførselen i tråd med modellen, ble større og mer robuste. Som en følge av dette, mener Holsen at både studie- og forskningskvalitet har blitt bedre på disse instituttene etter at resultatbasert finansiering ble innført (Holsen, 2013).

5 Analyse

5.1 Hovedproblemstilling I

Hva var formålet med å innføre resultatbasert finansiering?

Vi har sett at UMB og KD hadde forskjellige formål med å innføre resultatbasert finansiering. KDs mål er kvalitet og intensitet. For UMB handlet det om omstilling og vekst, samt mindre krangling og uenighet i budsjettprosessene. UMB har etter hvert endret målene med budsjettfordelingsmodellen. Det har handlet mer og mer om å tilpasse seg KDs modell og få mest mulig penger ut av systemet.

Delproblemstilling I.a

Hva var formålet til UMB ved å innføre resultatbasert finansiering?

UMB innførte resultatbasert finansiering før KD. Ut i fra intervjuene har vi forstått at målene med innføring av resultatbasert finansiering var omstilling og vekst. Omstillingen var en respons på samfunnets reduserte behov for kandidater fra de tradisjonelle landbruksdominerte fagmiljøene. Videre var det også et behov for vekst da søkningen stagnerte rundt forrige årtusenskifte, av samme grunn. Hvis UMB skulle overleve måtte institusjonen omstille seg. Det ble aktuelt å opprette mer ”moteriktige” studietilbud, for å øke søkningen til UMB.

Et annet formål var mindre støy og mer effektive budsjettprosesser. Tanken bak dette er at instituttene har ansvar for å produsere resultater og får midler deretter. Alternativet er at instituttene driver lobbyvirksomhet og ressursene går til de som skriker høyest.

Uten resultatbasert finansiering måtte ledelsen gjøre vedtak om å flytte ressurser fra et institutt til et annet for å omstille seg. Flere av intervjuobjektene mener det er spesielt vanskelig i akademia. Vitenskapelig ansatte og instituttledere blir misfornøyde og tar gjerne omkamper.

Etter at KD innførte resultatbasert finansiering har UMB endret målsetning ved revidering av sin modell. I 2005 tilpasset UMB seg for å maksimere uttelling fra KDs modell. Samtidig beholdt de omfordelingsmekanismen for å fortsette en sterk omstilling og vekst. Det bekrefter at insentivene var ment for å nå andre mål enn studiekvaliteten.

Vi merker oss at økt studiekvalitet aldri har vært et mål for UMB med innføring av resultatbasert finansiering.

Delproblemstilling I.b

Hva var formålet til KD med å innføre resultatbasert finansiering?

Som nevnt i innledningen skulle resultatbasert finansiering bidra til å bygge opp under hovedmålene i kvalitetsreformen. Slik vi forstår KD mener de at insentiver til at flere gjennomfører studieforløpet, vil få institusjonene til å fokusere på kvalitet i undervisningen. Kunnskapsdepartementet mener altså at sin målsetning var økt kvalitet, målemetodene til tross.

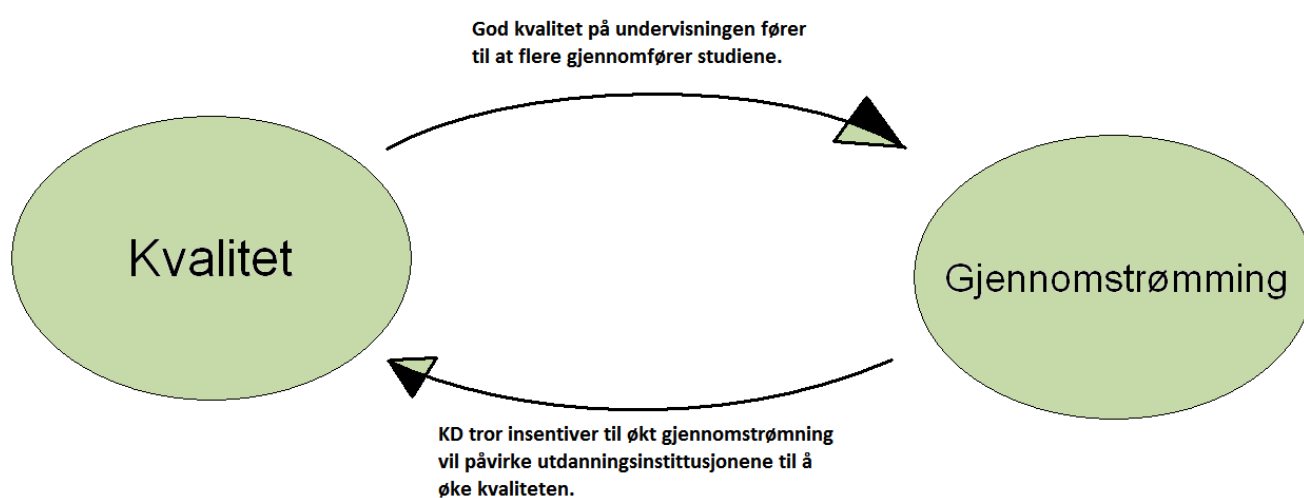
De sier også at ressursene vil gå til institusjonene som får studentene til å lykkes. Der det å lykkes er å fullføre forskjellige grader av utdanning på normert tid, eller ta nok studiepoeng. Dette vil igjen føre til at institusjonene fokuserer på kvalitet, studentene, og å nytte tiden effektivt. Måloppnåelsen kan telles og er følgelig kvantitativ, til tross for at et av KDs mål var kvalitet. Dette virker litt merkelig for oss.

UH-sektoren skal fungere som en brobygger mellom videregående utdanning og arbeidslivet. Kunnskapsdepartementet legger opp til at UH-sektoren skal tilby den undervisningen søkerne etterspør, i tillegg til å møte arbeidsmarkedet. Dette oppfatter vi som en selvmotsigelse, og hvordan dette kan fungere i praksis er for oss vanskelig å begripe. Vi tror enkelt sagt at russen i dag velger høyere utdanning ut i fra egne interesser og fremtidige lønnsvilkår. Det vil altså si at søkerne definerer undervisningstilbudet, fremfor at institusjoner i UH-sektoren analyserer arbeidsmarkedet og tilbyr et gitt antall studieplasser basert på analysen.

Inntrykket vi sitter igjen med er at ved å lage store tunge dokumenter, som er skrevet på et språk som ikke hører hjemme i norsk dagligtale, kan reformer som dette miste mye av sitt budskap. Blant annet fordi det fra høyeste politiske hold stilles krav om store utredninger, med påfølgende analyser og reformer. Et eksempel er ordningen ved NTNU der det er krav om å dokumentere kontakttimer mellom forelesere og studenter.

Et av intervjuobjektene oppfatning er at KD ønsker å plassere kostnader. Internhusleie er et eksempel som støtter denne oppfatningen. Vår oppfatning er at dette kan stemme, og KD viser nok en gang at effektiviteten skal være målbar.

Videre mener vi at det er en underliggende motivasjon fra KD å få mer ut av hver krone. Budsjettfordelingsmodellen oppfordrer til markedsstyring ved at institusjonene får betalt per enhet. Ved bruk av forretningsregnskap i offentlig sektor kan man måle "lønnsomheten" på hver institusjon og avdeling, likt det private næringslivet. Vi ser her en tydelig link til NPM ved at det legges opp til konkurranse og delprivatisering i UH-sektoren. For oss virker det som at dette er viktig for KD selv om det ikke er nevnt i målene deres. Prinsippene om markedsstyring i offentlig sektor er svært tydelige her.



Figur 1: Vår tolkning av KDs mål med innføring av resultatbasert finansiering

Delproblemstilling I.c

I hvilken grad er budsjettfordelingsmodellen for NMBU utformet på bakgrunn av erfaringer med dagens modeller ved UMB og NVH? I hvilken grad er endringene gjort på grunn av kompromisser?

Det er presisert fra flere hold at modellen til KD er grunnlaget for NMBUs nye modell. Den nye modellen bygger svært lite på erfaringer fra de to institusjonene. Modellen til både UMB og NVH ble lagt til side under arbeidet, for å unngå interne stridigheter. Ved å se på KD som en "nøytral part" i prosessen, ville man unngå fremtidige interne stridigheter. På denne måten kan ingen av institusjonene påstå at noen blir favorisert. En ren videreføring av UMBs modell ville vært vanskelig å håndtere, kanskje også akseptere, for instituttene ved NVH. Det samme hadde vært tilfelle andre vegen.

Vi har sett at NMBU har vært opptatt av å lage en modell som ingen er uenige i. Det har ikke vært noen spesifikke mål ved utarbeidelsen av den nye modellen annet en å maksimere uttellingen fra KD. Dette strider med tidligere målsettinger om vekst og omstilling, derfor har man ikke brukt erfaringer fra tidligere modeller ved utarbeidelsen av den nye, men fokusert på å maksimere uttellingen i fra KD.

Det kan se ut som den nye modellen ligner på UMBs modell. Det er fordi UMB reviderte sin modell i 2005, med det formål å maksimere uttellingen fra KD. UMB har også basert seg på resultatbasert finansiering, mens NVH har brukt minimalt med resultatbasert finansiering. Omfordelingsmekanismen i GUFS har gitt store utslag som ikke vil komme med NMBUs modell. Når virkningen av den nye modellen kommer, tror vi forskjellen vil være betydelig både fra UMB og NVHs modell.

Fra fellesstyremøtet der budsjettfordelingsmodell for NMBU ble vedtatt, kom det frem at ingen av styremedlemmene forstod modellen fullt ut. Det er derfor bemerkelsesverdig at Fellesstyret har vedtatt å benytte en modell de selv ikke forstår.

5.2 Hovedproblemstilling II

Har resultatbasert finansiering vært hensiktsmessig for UMB?

Omstilling og vekst er oppnådd, og det er intervjuobjektene enige om. Dette er to kvantitative mål som vi også er enige i er oppnådd. Hva det har ført til og hva det har betydd for de respektive instituttene er det derimot delte meninger om. Noen av intervjuobjektene mener omstillingen ikke har gått fort nok, og at det fortsatt er en skjevfordeling av ressursene. Institutter uten vekst mener det har gått for fort, og kunne tenkt seg større basisfinansiering.

Alt i alt har omstillingen og tilpasningen ved hjelp av modellen gått passe fort, og ingen er spesielt misfornøyd. Sånn sett kan vi vel driste oss til å påstå at modellen har fungert godt. Én modell må det uansett være, og alle får ikke blitt helt tilfredse uansett.

Budsjettfordeling gjennom modeller er altså en fredelig måte å omstille et universitet på. I tillegg gir det en god dynamikk, og sørger for at ressursene flyttes i takt med universitetets strategi. På en annen side er det en kostbar måte å fordele ressursene på. Vi mener resultatbasert finansiering har ført med seg store byråkratiske kostnader, og slik sett ikke vært optimalt som verktøy for omstilling og vekst for UMB.

Vi synes at et alternativ til resultatbasert finansiering ved UMB kunne vært en modell med en mye større basisbevilgning, noe tilnærmet NVHs modell. UMB hadde da ikke trengt å markedsføre seg for å stadig ta opp flere studenter, men kunne heller brukt energi på å utdanne gode kandidater. Da hadde det heller ikke vært en konkurranse om 60-studiepoengsenheter mellom instituttene. Uten resultatbasert finansiering tror vi at UMB neppe hadde klart å omstille seg i samme grad, og UMB kunne i verste fall blitt for små til å eksistere alene.

Et alternativ kunne ha vært å praktisert resultatbasert finansiering frem til ønsket omstilling og vekst var oppnådd, for så å gå tilbake til en modell med stor basisbevilgning.

Vi tror at det å omstille seg til en budsjettmodell, uavhengig av fordelingskriteriene, uansett ville tatt mange år. Og resultatene av et slikt alternativ ville kanskje ikke vært tydelige før etter ti år, og det er rundt regnet der vi er i dag.

Ingen av intervjuobjektene er helt enige i at resultatbasert finansiering har bidratt til å nå målene i kvalitetsreformen, og noen av intervjuobjektene mener sågar at kvalitetsreformen er en ren *kvantitetsreform*.

Delproblemstilling II.a

Hvordan og i hvilken grad har instituttene tilpasset seg, eller blitt påvirket av de økonomiske insentivene resultatbasert finansiering gir?

Alle instituttene har tilpasset seg og blir påvirket i større eller mindre grad. Det er slik vi forstår det, en "kamp for tilværelsen".

Instituttene med en stor søkermasse har vist en tendens til å ta opp flere studenter enn de får nye fullfinansierte studieplasser for. Dette er lønnsomt fordi undervisningen ikke koster vesentlig mer, selv om antallet studenter går opp. Det genererer faktisk mer penger fordi det produseres flere studiepoeng. Denne forskjellen er spesielt tydelig hvis man sammenligner undervisningsformene tavleundervisning med laboratoriekurs.

I tillegg har det blitt opprettet studieretninger som bygger på trender i samfunnet som vil trekke mange nye studenter. Retningene støtter ikke nødvendigvis opp under UMBs strategi.

Dette åpner for at en større andel elever kan søke seg inn på dette studiet, fordi det ikke er krav om realfag. For eksempel gjelder dette Naturbasert reiseliv og Fornybar energi.

Kvaliteten på kandidatene går ned som en følge av økonomiske insentiver og dette mener vi er kritikkverdig.

Resultatbasert finansiering gir insentiver til å ta opp flere studenter. Når instituttene tar opp flere studenter blir det plassmangel. Dette er et problem studentene ved UMB har påpekt i lang tid. På tross av dette har instituttene fortsatt å øke studenttallet, siden det er den enkleste måten å få penger på. Plassmangel er den mest synlige konsekvensen av flere studenter, og vi og de fleste av våre medstudenter har alle opplevd dårlig luft og trange auditorier. Dessuten er det nesten umulig å få tilstrekkelig veiledning i laboratorieundervisning.

I det store bildet har resultatbasert finansiering blitt innført som en følge av NPM.

Dokumentering og målstyring ligger sentralt i filosofien bak NPM, og har ført med seg mer papirarbeid. All denne dokumenteringen er tidkrevende og krever en større administrasjon.

Dette er en påvirkning mange ansatte gjerne skulle vært for uten, fordi det oppleves som svært unødvendig.

Store innføringskurs blir plassert på institutter som ikke intuitivt skulle hatt dem. Dette bidrar til at instituttene klarer seg økonomisk, og er i så måte en grei løsning. Det er derimot litt merkelig at fag ikke følger instituttenes spesialkompetanse, men havner på et vilkårlig sted på grunn av økonomiske insentiver. Dette skaper uenighet mellom instituttene, fremfor samarbeid.

Delproblemstilling II.b

Hvordan har resultatbasert finansiering påvirket studiekvaliteten ved UMB?

Med studiekvalitet mener vi kvaliteten på utdanningen som helhet. God studiekvalitet sett fra vårt ståsted kjennetegnes ved at studentene/kandidatene holder et høyt faglig nivå og innehar relevant kunnskap for arbeidslivet etter endt utdanning, slik at kandidatene som uteksamineres er attraktive i arbeidsmarkedet.

Foreleserne ønsker at studentene skal bestå eksamen, og i de fleste fag har det blitt en trend at årets eksamen er meget lik tidligere gitte eksamensoppgaver. På kort sikt blir dette sett på som en fordel blant studentene, da det blir lettere å oppnå en god karakter. Dette kan også bli sett

på som en fordel fra instituttens side, da flere studenter består eksamen. I det lange løp, med tanke på at studentene skal ha et høyt faglig nivå, er dette en ulempe. Studenten baserer seg på å pugge tidligere eksamenssett, og vil trolig derfor ikke fordype seg tilstrekkelig i pensumet. Av egen erfaring vet vi at dette stemmer, da foreleser har sagt: "eksamen kommer ikke til å bli vanskelig, slik at dere består. Da blir det mer penger til instituttet".

Når man har mange studenter per fagårsverk er det vanskelig å opprettholde studiekvaliteten. Dette kan føre til at det blir vanskeligere for studentene å få et nært forhold til foreleserne, hvilket fører til at terskelen for å stille spørsmål blir høyere. Hver enkelt student vil få mindre oppfølging, både av forelesere og av studieveiledere. For mange studenter kan det være kritisk.

UMB har få store auditorier og godt egnede undervisningslokaler til kurs med mange studenter. Dette blir dog ikke tatt hensyn til, siden UMB fortsetter å øke studentmassen til tross for dette. Mangel på grupperom og masterplasser kan i verste fall føre til at UMB mister studenter.

Vi synes det er bra at professorene er klar over hvordan systemet virker, slik at de kan tilpasse seg uten at det går på bekostning av studiekvaliteten. Om denne bevisstheten hos de ansatte vedvarer skal være usagt, men vi håper at yrkesstolthet og kvalitet vil ha første prioritet, uavhengig av budsjetter. En del negative virkninger er unngått, og på grunn av dette er det helt klart relevant å stille spørsmål ved insentivene resultatbasert finansiering gir, når vi ser hvordan det påvirker hverdagen til både ansatte og studenter.

Vi tror at en enda høyere andel resultatbasert finansiering ville fått fatale konsekvenser. Med det mener vi at kvaliteten uten tvil hadde havnet i annen rekke, og insentivene hadde vært overordnet.

En positiv virkning på studiekvaliteten er at økt studenttall har gitt mulighet til å tilby flere nye emner. Det virker som mange av de gamle "NLH-fagene" er innlemmet i nye større emner, eller kun uvesentlig redusert, så det faglige nivået holder fortsatt mål. Flere studenter på campus gir også et større mangfold, og bortsett fra plassmangelen vil det berike både studiekvaliteten og studentmiljøet.

6 Konklusjon

New public management er ment som en effektiviserende reform av offentlig sektor. Det er i midlertid slik at organisasjoner med komplekse mål ikke uten videre kan heve sin kvalitet med markedsøkonomiske styringsprinsipper.

Formålet med å innføre resultatbasert finansiering var for UMB omstilling og vekst, samt mindre støy og mer forutsigbare budsjettprosesser. Målsetningene til KD var økt kvalitet og produksjon samt mer effektiv ressursbruk. UMB har lyktes med sine mål. Ut i fra vår analyse her ved UMB har KD kun lyktes med økt produksjon. Budsjettfordelingsmodellen til NMBU er i stor grad basert på KDs finansieringsmodell. UMB og NVHs tidligere modeller er lagt til side for å unngå interne stridigheter ved fremtidig tildeling av ressurser.

Instituttene ved UMB har tilpasset seg resultatbasert finansiering forskjellig. Institutter som ikke har hatt mulighet til vekst i søkertall har tilpasset seg ved nedbemanning og ekstern finansiering. Instituttene som har hatt mulighet har tatt opp flere studenter, også utover nye fullfinansierte studieplasser. Omfordelingsmekanismen i GUFS har flyttet midler mellom instituttene, og bidratt til at UMB har nådd sine mål. Dette fører til en konkurranse mellom instituttene som ikke alltid er hensiktsmessig.

Systemet frister instituttene til å redusere studiekvaliteten. Ved UMB har insentivene ført til noe reduksjon av studiekvaliteten, men på grunn av ansvarsfølelse og yrkesstolthet har de potensielt store negative konsekvensene uteblitt. Uansett er alle instituttene i større eller mindre grad påvirket, og dette har ført til en noe svekket studiekvalitet for enkelte fagmiljøer.

Hovedinntrykket vårt er at resultatbasert finansiering har vært hensiktsmessig for UMB, men som oppsummert det finnes en del baksider ved systemet

7 Litteraturliste

- Regjeringen. (2007, 2 14). Hentet 6 3, 2013 fra
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kd/personer-og-enheter/Styrer-rad-og-utvalg/2007/stjerno-utvalget.html?id=451036>
- Aastveit, A. (2013, Juni 3). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Aldal et al., J. (2012). *Finansieringssystem og intern budsjettfordelingsmodell for NMBU*. Oslo/Ås.
- Butenschøn, D. G. (2012, 10 13). Nede for telling. *DN Magasinet*, ss. 36-46.
- Børresen, T. (2013, Mai 24). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Christensen, T. (2003). Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management.
- Holsen et al., T. (2005). *Innstilling*.
- Holsen et al., T. (2005). *Instilling fra arbeidsgruppen for revisjon av UMBs interne finansieringssystem*. Ås.
- Holsen et al., T. (2005). *Ny intern budsjettmodell ved UMB*. Ås.
- Holsen, T. (2013, 5 24). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Høgskolestyret. (2002). *Sak 176/2002 Revisjon av NLHs interne finansieringssystem*. Ås: NLH.
- Kjelstadli et al., K. (2008). *Demokrati, kvalitet og forskning*. Oslo: Norsk Tjenestemannslag.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2004). *regjeringen.no*. Hentet 5 25, 2014 fra *regjeringen.no*: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2004/nou-2004-2/4/3/6.html?id=383728>
- Kornstad, T. (2013, 5 28). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Kroken, S. (2013, Juni 3). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Kunnskapsdepartementet. (2001, 01 01). *regjeringen*. Hentet 05 25, 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-27-2000-2001-11.html?id=324169>
- Kunnskapsdepartementet. (2002, 02 14). *regjeringen*. Hentet 05 25, 2013 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/veiledninger_brosjyrer/2002/kvalitetsreform-en-agust-2002.html?id=87898
- Kunnskapsdepartementet. (2008). *Kunnskapsdepartementet*. Hentet 05 25, 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2008/NOU-2008-3/9/2.html?id=497267>

- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Kunnskapsdepartementet*. Hentet 05 25, 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2008/NOU-2008-3/9/2.html?id=497267>
- Kunnskapsdepartementet. (u.d.). *Kunnskapsdepartementet*. Hentet 05 25, 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2008/NOU-2008-3/12.html?id=497300>
- Leirvaag, J. (2012, Januar). Feilslått økonomisk styring. *Morgenbladet*.
- Lie, S. A. (2009, 2 14). En stat uten styring. *Klassekampen*, ss. 14-17.
- Lilledah, G., & Hegnes, A. W. (2000, vår). *Sosiologi Hovedfag UiO Kvalitativ metode*. Hentet fra <http://www.giaever.com/sosiologi/KM.htm>
- Moene, K. (2011, 2 12). Bonus før og nå. *Dagens Næringsliv*, s. 3.
- Rysstad, S. (2013, Januar 17). Implementering av kvalitetsreformen på UMB. *Uferdig-ikkekorrekturlest notat*. Ås.
- Rysstad, S. (2013, 5 25). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Steinsholt, H. (2013, Mai). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Sundby, H. C. (2013, juni 3). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)
- Totland, Ø. (2012). *Evaluering av UMBs finansieringssystem, innspill fra INA*.
- Universitetsstyret. (2005). *Sak 151/2005 Revisjon av UMBs finansieringssystem overfor instituttene (budsjettmodellen)*.
- Veggland, N. (2011). "Overmåling" og kvalitetundreskudd. Hentet 5 31, 2013 fra Idunn: <http://www.idunn.no/ts/stat/2011/02/art04>
- Wikipedia. (2010, 3 14). *Wikipedia*. Hentet 6 4, 2013 fra https://no.wikipedia.org/wiki/Utdannings-_og_forskningsdepartementet
- Wikipedia. (2013, 6 5). *Wikipedia*. Hentet 5 25, 2013 fra Wikipedia.
- Øygard et al., R. (2012). *Finansieringssystem og inter budsjettfordelingsmodell for Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU)*. UMB og NVH.
- Øygard, R. (2013, 5 25). Resultatbasert finansiering. (P. Rønning, Intervjuer)