

**Jens-Christian Smeby**

**Basisfinansiering av universitetene:  
Erfaringer med å skille mellom bevilgninger til  
forskning og utdanning**

NIFU skriftserie nr. 9/98

NIFU - Norsk institutt for studier av  
forskning og utdanning  
Hegdehaugsveien 31  
0352 Oslo

ISSN 0808-4572

**Forord**

Hensikten med denne rapporten er å gi en oversikt over ulike modeller for basisfinansiering av universitetene i land der det skilles mellom bevilgninger til forskning og utdanning, samt å få fram fordeler og ulemper med disse modellene. Et sentralt spørsmål er hvilke konsekvenser et slikt skille har for forholdet mellom forskning og undervisning. Prosjektet er finansiert av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og baserer seg på skriftetlig materiale og intervjuer med nøkkelpersoner i Danmark, England, Finland, Flandern, Nederland og Sverige. Bakgrunnen for prosjektet er blant annet et forslag fra Norges forskningsråd der de ber Regjeringen vurdere å innføre et klarere skille mellom bevilgninger til forskning ved universitetene og bevilgninger til undervisning og andre formål.

Rapporten er utarbeidet av Jens-Christian Smeby. Svein Kyvik og Kirsten Wille Maus har bidratt med nyttige kommentarer.

O slo, juni 1998

Per Olaf Aamodt

Ingvild Marheim Larsen

# Innhold

1	Innledning. . . . .	7
2	Finansiering av forskning og utdanning i Norge. . . . .	9
3	Danmark. . . . .	11
4	England. . . . .	16
5	Finland. . . . .	23
6	Flandern. . . . .	27
7	Nederland. . . . .	30
8	Sverige. . . . .	34
9	Sammenfatning og avsluttende kommentarer . . . . .	39
	Referanser. . . . .	45
	Vedlegg . . . . .	49



## 1 Innledning

Hensikten med denne rapporten er å gi en oversikt over ulike modeller for basisfinansiering av universitetene i land der det skilles mellom bevilgninger til forskning og utdanning, samt å få fram fordeler og ulemper med disse modellene. Et sentralt spørsmål er hvilke konsekvenser et slikt skille har for forholdet mellom forskning og undervisning.

Det kan skilles mellom ulike motiver for å skille mellom basisbevilgninger til forskning og undervisning:

- Et ønske om å tildele forskningsdelen av basisbevilgningen ut fra *andre hensyn* enn behovet for undervisningsressurser.
- Hvis det innføres en *felles modell* for beregning av grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler kan det være ønskelig å skille ut forskningsbevilgningen og forbeholde denne til for eksempel universitetene.
- Et ønske å fordele ressursene til forskning ut fra *kvalitetsbetydning* kan føre til innføring av et slikt skille.
- Et ønske å gjøre utdanningsdelen av basisbevilgningen avhengig av *studenttall* og/eller *gjennomstrømming* vil medføre et slikt skille.

I Norge skilles det ikke mellom basisfinansiering av forskning og undervisning ved universitetene. En grunn til dette er at det er et samspill mellom forskning og undervisning og at det derfor er vanskelig og lite ønskelig å skille mellom ressursinnsatsen til disse aktivitetene. Det er imidlertid nå fremkommet forslag om at bevilgningene til forskning ved universitetene i større grad bør skilles fra midler til undervisning og andre formål (Norges forskningsråd 1997). Norges forskningsråd har i sin begrunnelse for hvorfor de støtter et slikt forslag fremholdt at et slikt skille vil gjøre det mulig å gi forskningsbevilgningene et klarere innhold og formål, og det vil i større grad være mulig å vurdere resultatene i forhold til ressursinnsatsen. Det understrekes videre at en slik omlegging setter større krav til institusjonene som forskningsstrategiske aktører. Forskningsrådet ønsker å støtte opp om dette. Begrunnelsen fra Forskningsrådet illustrerer at innføring av et skille mellom forsknings- og utdanningsbevilgninger ikke bare er et teknisk spørsmål, men inngår i en bredere forskningspolitisk strategi.

I denne rapporten belyses modellene for basisfinansiering i

Danmark, England, Finland, Flandern, Nederland og Sverige. Disse landene er valgt ut fra et ønske om å få fram ulike modeller. Fordi de ulike finansieringsmodellene må forstås i lys av de sentrale politiske målsetningene i det enkelte land har det også vært viktig å velge land der vi har en viss kjennskap til utdanningssystemet og den utdanningspolitiske debatten.

Rapporten er basert på skriftlig materiale som belyser de ulike finansieringssystemene og intervjuer med et lite antall informanter i hvert enkelt land. Hvem som er intervjuet har sammenheng med organiseringen av utdanningssektoren i de respektive landene (Vedlegg 1 gir en oversikt over informantene). Utvalget består av representanter fra departementer, ulike typer bufferorganisasjoner, forskningsråd, samarbeidsorgan mellom universiteter, og universitetsledere. Det er viktig å understreke at utvalget av informanter på *ingen måte er representativt* og at en sentral gruppe som universitetsprofessorer ikke er intervjuet. De som er intervjuet har imidlertid god kjennskap til basisfinansiering av universitetene.

I beskrivelsene av de enkelte landene er det tatt med opplysninger om omfanget av forskningsrådsfinansiering og annen ekstern finansiering av universitetene i den grad dette har vært tilgjengelig. Fordi datakildene er forskjellige og bygger på ulike forutsetninger, må dette betraktes som grove anslag som ikke er helt sammenlignbare.

Hovedvekten i notatet er lagt på å beskrive systemene og erfaringene i de enkelte landene. Kompleksiteten i modellene varierer mellom de enkelte landene og det foreligger i ulik grad skriftelig materiale som belyser erfaringer med modellene. Fremstillingen av de nasjonale systemene har derfor ulikt omfang. Avslutningsvis oppsummeres sentrale trekk ved finansieringssystemene og erfaringer så langt.

## 2 Finansiering av forskning og utdanning i Norge

De fire universitetenes totale utgifter beløp seg i 1995 til 8 053 millioner kroner. I følge beregninger i forskningsstatistikken brukes 3781 millioner kroner (47 prosent) til forsknings og utviklingsarbeid (FoU). Det finnes imidlertid ikke tilsvarende beregninger for hvor mye som går til undervisning. For å kunne sammenligne finansieringen av forskning og utdanning i Norge med modellene i landene som er belyst i denne rapporten, har vi imidlertid foretatt et anslag over utgiftene til universitetsundervisningen.

Det som ikke brukes til FoU ved universitetene brukes i hovedsak til undervisning. Det er imidlertid også en del aktiviteter som det ikke er rimelig å kategorisere verken som forskning eller undervisning. En del av virksomheten på universitetssykehusene, en del av museumsvirksomheten og rådgivning ved de juridiske fakultetene er eksempler på dette. Finansieringen av undervisningsvirksomheten er imidlertid i all hovedsak finansiert gjennom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets grunnbevilgning, og grunnbevilgningen går i mindre grad til annet enn forskning og undervisning. Av KUFs grunnbudsjett på 5469 millioner kroner går 41 prosent (2226 millioner kroner) til forskning. Vi kan dermed gå ut fra at 59 prosent av KUFs grunnbudsjett (3243 millioner kroner) er et rimelig anslag over utgiftene til universitetsundervisningen. Selv om grunnbevilgningen fra KUF inneholder elementer som ikke kan karakteriseres som verken forskning eller utdanning, regner vi med at dette oppveies av at en del av de øvrige bevilgningene inneholder en liten andel undervisning.

Ut fra dette anslaget og opplysninger fra forskningsstatistikken kan en sette opp følgende oversikt over finansiering av forskning og undervisning ved universitetene:

- Grunnbevilgning undervisning (40%)
- Grunnbevilgning forskning (32%)
- Grunnbevilgning annet (11%)
- Forskningsråd (8%)
- Andre eksterne bevilgninger (9%)

Fra 1981 til 1993 gikk basismidlenes andel av de totale FoU utgiftene ved universitetet og høyskoler ned fra 79 til 69 prosent, mens forskningsrådsmidlene økte fra 10 til 18 prosent (Kyvik 1996).

En begrunnelse for dette har vært at Forskningsrådet i større grad enn universitetene har systemer som støtter de kvalitativt gode miljøene og at forskningsrådene lettere kan foreta faglige omprioriteringer (Kyvik & Ødegård 1990). Forskningsrådet fordeler midler ut fra konkurranse og peer-review og det satses spesielt på strategisk viktige forskningsfelt, mens universitetene i stor grad fordeler forskningsressursene likt mellom de vitenskapelig ansatte. Universitetene kritiserte utviklingen og mente dette reduserte universitetenes mulighet til selv å drive forskningspolitikk.

Selv om forskningsrådsbevilgningene kategoriseres som en type ekstern finansiering, kan forskningsrådsmidlene som går til universitetene også betraktes som en slags øremerkete bevilgninger til universitetsforskning. Hvis en legger sammen midlene som det offentlige kanalisere til universitetsforskning via forskningsråd og grunnbevilgningen, fremgår det at det offentlig bruker omtrent like mye penger på undervisning og forskning.

Det er klare forskjeller mellom land med hensyn til hvor stor andel av de offentlige bevilgningene til forskning som kanaliseres direkte som grunnbevilgning til universitetene og hvor stor andel som kanaliseres via forskningsråd. I fremstillingen av modellene for basisfinansiering av forskning og utdanning i de ulike landene er det derfor også lagt vekt på (i den grad det har vært mulig) å få fram betydningen av andre finansieringstyper.

### 3 Danmark

Danmark har en felles modell for beregning av utdanningsbevilgningene til høyere utdanningsinstitusjoner, men det er bare universitetene som har basisbevilgninger til forskning. Skillet mellom forsknings- og utdanningsbevilgningene ble innført på begynnelsen av 80-tallet. En av begrunnelsene for å innføre dette skillet var at forskningsbevilgningene ikke nødvendigvis skulle følge endringene i utdanningsbevilgningene. Forsknings- og utdanningsbevilgningene ble fordelt på de enkelte fagområdene ved hver enkelt institusjon.

#### 3.1 Dagens modell

Dagens modell for basisfinansiering av universitetene ble innført i 1994. Til forskjell fra tidligere fordeles nå basisbevilgningen som en *blokkbevilgning* der institusjonene har stor autonomi i forhold til hvordan de fordeler midlene internt. Det er nylig innført et mer detaljert rapporteringssystem (virksomhetsrapportering) der institusjonene må redegjøre for hvordan de har brukt ressursene på forskning og undervisning. Fordi systemet nylig er innført er det foreløpig uklart i hvilken grad og hvordan departementet vil bruke disse opplysningene.

I 1995 utgjorde basisfinansieringen omtrent 80 prosent av universitetenes totale budsjetter (Strøm 1996). Basisfinansieringen består av følgende komponenter:

- utdanning (46%)
- forskning (34%)
- kapitalutgifter (3%)
- annet (14%)

*Utdanningsbevilgningen* baseres på det såkalte taxametersystemet. Det innebærer at bevilgningen er basert på antall beståtte eksamener innen ulike fagområder. Hoveddelen av bevilgningen omfatter tradisjonelle studenter, men den inkluderer også en bevilgning til forskerutdanning og deltakere i etterutdanning. Det skilles mellom et stort antall takster for ulike fagområder og utdanningsprogrammer.

Hensikten med takstsystemet har vært å tilstrebe et enkelt og rettferdig administrativt styringsredskap som er forutsigbart for institusjonene. Det har også vært et ønske om å stimulere til bedre

studiegjennomføring og økt oppmerksomhet om undervisningskvalitet. Overgangen fra et system basert på antall studenter til et resultatbasert system førte til en viss omfordeling mellom institusjoner og har derfor blitt innført gradvis fra begynnelsen av 80-tallet og frem til 1994. Et problem med et slikt resultatbasert system er at svingningene i bevilgningene kan bli relativt store for enkelte utdanninger. Bevilgningene gis imidlertid som en blokkbevilgning til institusjonene. Lærestedene oppfordres også til å sette av midler slik at de kan møte perioder med lavere utdanningsbevilgninger uten for store problemer. Problemene er derfor størst for institusjoner med et ensidig fagtilbud som opplever nedgang i rekrutteringen. Da vil det ikke være andre muligheter enn å si opp deler av personalet.

Basisbevilgningen til *forskning* er foreløpig ikke basert på eksplisitte kriterier og er i hovedsak historisk bestemt. Tidligere ble forskningsbevilgningen fordelt mellom fagområdene ved den enkelte institusjon, men etter 1994 er bevilgningen gitt som en blokkbevilgning som institusjonene selv må fordele mellom fagområder.

I en handlingsplan fra 1994 ble det imidlertid lagt opp til en vekst i universitetenes basisbevilgninger til forskning på ca 2,5 prosent. Målsetningen er at basisbevilgningen til forskning skal utgjøre 1/3 av universitetenes totale budsjetter (inkludert utdanningsbevilgninger og oppdragsfinansiering). De økte bevilgningene til forskning har myndighetene fordelt ut fra strategiske overveielser. Institusjoner som har hatt sterk vekst i antall studenter har fått økte midler til forskning, og det er gitt støtte til institusjoner som har utviklet ulike typer strategiske forskningsprogrammer. Det er imidlertid ikke utviklet eksplisitte kriterier for fordelingen.

Helt siden 80-tallet har det vært diskutert mulige modeller for å fordele forskningsbevilgninger ut fra resultat og kvalitet. Det har vært gjennomført flere utredninger, men forslagene har møtt så mye motstand fra universitetshold at de ikke har blitt iverksatt. I den siste utredningen (Undervisningsministeriet 1997) foreslo Undervisningsministeriet at en del av forskningsbevilgningene skulle fordeles ut fra en kvalitetsvurdering av alle fagmiljøer. Blant annet på grunnlag av innsamlete publiseringsopplysninger skulle hver faggruppe kvalitetsvurderes og rangeres på en skala fra 1 til 5.

Denne peer-review prosessen skulle organiseres av forskningsrådene. Undervisningsministeriet har gått med på at bare en mindre andel (f.eks. 5%) av basismidlene til forskning skal fordeles på denne måte. Hensikten har ikke vært å konsentrere forskningsmidler (slik det er i England), men å sette kvalitet på dagsorden og stimulere institusjonene til å fordele forskningsbevilgningene strategisk. Midlene som fordeles ut fra kvalitetshensyn skal gis som en del av blokkbevilgningen til institusjonene.

Universitetene har gått med på at noe av forskningsbevilgningene fordeles ut fra kvalitetshensyn, men har understreket at det er viktig at det bare er en liten andel av bevilgningene som bør fordeles på denne måten. Universitetsrektorene har vært kritiske til å involvere forskningsrådene i kvalitetsvurderingsprosedyren. De har også kritisert den foreslåtte modellen for å ta for mye hensyn til tidligere prestasjoner og ikke stimulere fornyelse.

På grunnlag av kritikken fra universitetene har Undervisningsministeriet foreslått en ny modell basert på tre komponenter:

- en *aktivitetsrelatert* bevilgning på ca. 50 mill. kroner i året som fordeles på basis at utdanningsaktivitet og eksternt finansiert forskning.
- en *policy* relatert bevilgning på ca. 25 millioner kroner i året som fordeles på basis av universitetenes strategier og nasjonale prioriteringer.
- en *publiseringsbasert* bevilgning på ca. 50 millioner kroner i året basert på forskningsindikatorer (først og fremst vitenskapelig publisering).

Basisbevilgningene til forskning utgjør en svært ulik andel av de totale budsjettene på de forskjellige universitetene. Hensikten med den aktivitetsbaserte bevilgningen er derfor å tilstrebe en bedre balanse mellom basisbevilgninger til forskning, utdanningsbevilgninger og oppdragsmidler ved de enkelte institusjonene. Både de aktivitetsrelaterte og de policy relaterte bevilgningene er innført med virkning fra 1998. Bevilgningene basert på publikasjoner er først planlagt innført fra år 2000. Motstanden mot denne delen av modellen er imidlertid så stor at det er usikkert om den vil bli iverksatt.

Selv om det er en politisk målsetning å øke den strategiske satsingen på institusjonsnivå, utnytter institusjonene i liten grad den friheten som ligger i blokkbevilgningen. Taxametersatsene brukes i stor grad også internt ved fordeling av utdanningsbevilgningene og mange institusjoner bruker Undervisningsministeriets fordelingen av forskningsbevilgningene til de ulike fagområdene fra før 1994 som fordelingsnøkkel. Enkelte institusjoner har imidlertid opprettet en strategisk pott slik at en liten del av utdannings- og forskningsbevilgningene blir fordelt ut fra interne prioriteringer og strategiske hensyn.

### **3.2 Kontroversielle sider ved finansieringsmodellen**

Adskilte utdannings- og forskningsbevilgninger har ført til at nye institusjoner som har hatt en sterk vekst i antall studenter ikke har fått tilført basismidler til forskning i takt med veksten i utdanningsbevilgningen. Dette blir oppfattet som urettferdig særlig av de institusjonene som relativt sett har en lav basisbevilgning til forskning. Den aktivitetsrelaterte bevilgningen som ble innført med virkning for 1998 har til hensikt å rette opp noe av denne skjevheten.

De vitenskapelige ansatte skal både forske og undervise. Fra Undervisningsministeriet blir det understreket at det ikke er fastslått hvordan de universitetsansatte skal fordele sin tid på disse aktivitetene. Hvor mye tid den enkelte har til forskning vil måtte fastsettes lokalt ut fra ressursene som er til rådighet. Svingninger i utdanningsbevilgningen vil ikke røkke ved prinsippet om at de vitenskapelige ansatte både skal forske og undervise, men svingningene vil ha betydning for balansen mellom aktivitetene.

Det er imidlertid en bekymring for hvordan systemet vil fungere ved nedgang i studenttallet. Spørsmålet er om en nedgang i antall studenter skal føre til at institusjonene må si opp deler av fagpersonalet. Når dette for eksempel rammer naturvitenskapelige fag reises spørsmålet om særfinansiering for å unngå kortsiktig nedbygging av fagmiljøer som myndighetene ønsker å prioritere.

Taxametersystemet som ligger til grunn for utdanningsbevilgningene har blitt kritisert fra flere hold. Det blir hevdet at siden systemet ensidig belønner antall beståtte eksamener, kan dette føre til uheldig konkurranse mellom institusjonene om

studenter og at kravene til eksamen senkes. Det hevdes også at systemet er spesielt problematisk for små fag og at forskjellene mellom takstene i ulike fag er urettferdige. Undersøkelser tyder imidlertid ikke på at taxametersystemet har ført til reduserte eksamenskrav eller dårligere studiekvalitet (Evalueringssentret 1995). En viktig grunn til dette er det eksterne sensorsystemet og at de som driver undervisning på de enkelte institutter ikke oppfatter at det viktigste er å tjene penger.

Det kan imidlertid være et problem at institusjoner kommer inn i onde sirkler. Institusjoner som rekrutterer mange studenter med lave akademiske kvalifikasjoner kan slite med gjennomføringsproblemer som ikke kan tilskrives studiekvaliteten. Slike institusjoner vil likevel komme dårlig ut økonomisk; noe som kan gå ut over studiekvaliteten og føre til at enda færre studenter med gode akademiske kvalifikasjoner søker seg til institusjonen.

Til tross for svakheter med taxametersystemet er det ikke seriøse forslag om å endre dette. Åpenheten og forutsigbarheten blir fremhevet som viktige og positive sider ved systemet. En grunn til at institusjonene er tilbakeholdende med å foreslå endringer kan være at ethvert system innebærer en viss omfordeling. Siden det vil være vanskelig å forutsi hvem som vil bli rammet av en slik omfordeling, vil det alltid være en relativt sterk konservatisme i systemet.

Det finnes en rekke ulike forskningsindikatorer som for eksempel publisering, sitering, antall doktorgradskandidater, akademiske priser og eksterne forskningsressurser. Den danske debatten viser at det er en rekke måletekniske problemer med slike indikatorer og at det er så mange fagrelaterte karakteristika at sammenligninger på tvers av fagområder og disipliner er svært problematisk. Det er derfor problematisk å basere en ressursfordelingsmodell på noen få slike indikatorer (Hansen & Jørgensen 1995). De ulike forskningsindikatorerne kan imidlertid brukes som grunnlag for en peer-review prosess. Et problem med en peer-review prosess der alle fagdisipliner skal inngå i en rating er at det er kostbart i et lite land fordi det må opprettes komiteer for hver enkelt disiplin uansett om denne finnes ved en eller flere institusjoner

## 4 England

Før andre verdenskrig utgjorde de statlige bevilgningene ikke mer enn 30 prosent av universitetenes budsjetter. Hovedtyngden av universitetenes inntekter kom fra ulike fond. Etter krigen økte de statlige midlernes andel sterkt til omtrent 90 prosent på 80-tallet. Midlene ble kanalisert gjennom University Grant Committee (UGC) som var en bufferorganisasjon mellom staten og universitetene hvor universitetenes representanter hadde flertall. Bevilgningene ble gitt som fem årsbevilgninger med årlige inflasjonsjusteringer. Staten blandet seg ikke inn i UGCs fordeling av de statlige midlene, og UGC fordelte midlene videre som blokkbevilgninger ut fra bl.a. studenttall. Den autonomien de engelske universitetene hadde i denne perioden betraktes av mange innen akademien som et ideal (Neave 1988).

Thatcher regjeringen, som kom til makten i 1979, stilte større krav til effektivitet ved universitetene og det ble gjennomført økonomiske nedskjæringer. Nedskjæringene skulle i følge Regjeringen være selektive; en ønsket blant annet flere studenter innen teknologi og færre innen samfunnsfag. Regjeringen overlot til UGC å fordele nedskjæringene. På begynnelsen av 80-tallet ble bevilgningene til høyere utdanning redusert med ca 15 prosent (Williams 1997). Fra 1989 til 1994 økte antall studenter med over 50 prosent mens bevilgningene pr student ble redusert med 30 prosent. Nedgangen i bevilgningen pr student hadde blant annet sammenheng med det såkalte "bidding" systemet der institusjonene konkurrerte seg i mellom om få ta opp flere studenter. Prisen for disse ekstra studentene var lavere (marginal cost) enn gjennomsnittlig kostnad pr student. Fra 1994 har myndighetene begrenset studentveksten. Bevilgningene pr student har imidlertid fortsatt å gå ned fram til 1996-97 da trenden synes å ha flatet ut (Williams 1998).

For å komme mer på offensiven ble det fra universitetshold på begynnelsen av 80-tallet tatt initiativ til å synliggjøre resultatene og det ble utviklet klarere kriterier for hvordan UGC skulle fordele midlene (resultatindikatorer). I 1985 innførte UGC også et skille mellom bevilgninger til forskning og undervisning. Forskningsbevilgningene skulle fordeles ut fra kvalitetskriterier og alle miljøer skulle ikke nødvendigvis drive forskning. Bakgrunnen for dette var blant annet at universitetene ble kritisert for at kostnadene pr

student var vesentlig høyere enn ved høyskolene (polytechnics). Universitetene fryktet at den generelle basisfinansieringen av forskningen skulle fjernes helt, eller bli fordelt likt mellom alle høyere utdanningsinstitusjoner (Williams 1997). Fra 1992 ble universitetene og høyskolene slått sammen til en sektor. Institusjonene konkurrerer nå på lik linje om offentlige forsknings- og utdanningsbevilgninger.

#### 4.1 Dagens modell

Den offentlige finansieringen av universiteter og høyskoler utgjør 58 prosent av de totale budsjettene. Grunnbevilgningene til utdanning og forskning blir kanalisert gjennom Higher Education Funding Council for England (HEFCE). Av universitetenes- og høyskolenes totale budsjetter kom i 1995 fem prosent fra forskningsråd, 41 prosent fra HEFCE og 12 prosent fra studieavgift (LEA fees) betalt av det offentlige (HEFCE 1997). Offentlige myndigheter betaler skolepengene for studenter fra Storbritannia og andre EU land, mens studenter fra andre land (overseas students) må betale studieavgiften selv.

Bevilgningene fra HEFCE gis til institusjonene som en blokkbevilgning som institusjonene selv avgjør hvordan de vil disponere. Institusjonene må levere regnskap som viser hvordan de har disponert midlene, men de har stor autonomi i hvordan de disponeres. I beregningene av bevilgningene fra HEFCE til den enkelte institusjon skilles det mellom bevilgninger til:

- undervisning (70%)
- forskning (21%)
- annet (9%)

Midler til infrastruktur er integrert i disse bevilgningene.

Hovedprinsippet for bevilgningene til *undervisning* er at det skal følge antall studenter. Prisen pr student varierer mellom 11 ulike fagfelt, heltids- og deltidsstudenter og høyere og lavere grad. Den konkrete beregningen av utdanningsbevilgningen er imidlertid relativt komplisert og medfører blant annet at prisen pr student innen samme fagområde varierer mellom institusjoner. For å hindre at budsjettene varierer for mye fra år til år videreføres en svært stor andel av foregående års bevilgning (core funding). På toppen av dette gis det en bevilgning (marginal funding) for et visst antall nye studenter institusjonen kan rekruttere. I tillegg til dette gis det en del

ekstrabevilgninger for å dekke spesielle kostnader, til utvikling av nye undervisningsprogrammer og til institusjoner som har en lav bevilgning pr student.

Hvert år inngår HEFCE en bevilgningskontrakt der hver av institusjonene forplikter seg til et minimum antall registrerte studenter. Hvis institusjonen rekrutterer færre studenter mister de en del av utdanningsbevilgningen. Det er også et tak for hvor mange studenter institusjonene kan få refundert studieavgift for. Det er ikke uvanlig at lærestedene rekrutterer flere studenter enn de får betalt for. Dette har sammenheng med at studenter i stor grad rekrutteres til det enkelte utdanningsprogram og at det kan være vanskelig å vurdere hvor mange studenter som faktisk må tas opp for å oppfylle kvoten for de enkelte fagområdene. Det er også en viss motforestilling i en del akademiske miljøer mot å avvise velkvalifiserte søkere.

HEFCEs bevilgning til *forskning* fordeles i henhold til forskningens kvalitet og volum. Forskningskvaliteten vurderes gjennom peer review. Som grunnlag for peer-review prosessen utarbeider de ulike fagmiljøene en rapport om forskningsvirksomheten som blant annet inneholder opplysninger om vitenskapelig publisering.

Kvalitetsvurderingen (RAE) gjennomføres om trent hvert fjerde år der alle fagmiljøer innen ca 70 fagfelt rangeres på en skala fra 1 til 5\* (7 nivåer). De som rangeres på de to laveste nivåene får ingen forskningsmidler, mens de som rangeres som 5\* får fire ganger så mye penger som dem som rangeres på det tredje nivået (3b) gitt samme forskningsvolum. Forskningsvolumet beregnes årlig ut fra antall forskerårsverk finansiert over generelle bevilgninger, forskningsassistenter, forskere, doktorgradsstudenter og ekstern forskningsfinansiering. Dessuten gis det noe forskningsmidler for å stimulere forsknings samarbeid med industri og næringsliv.

I tillegg til utdannings- og forskningsbevilgningene gis det bevilgninger for å dekke særskilte kostnader knyttet til for eksempel prisnivået i London området og drift av museer, gallerier og spesielle bibliotek.

Selv om institusjonene har stor grad av autonomi i hvordan de fordeler ressursene, brukes ofte den nasjonale modellen i fordeling av ressurser internt ved institusjonene. Instituttene vil ofte kreve å

få mist så mye som de selv har "bidratt med" i beregningen av institusjonenes totale utdannings- og forskningsbevilgninger.

## **4.2 Kontroversielle sider ved finansieringsmodellen**

Det har vært gjennomført evalueringer av modellene for å beregne forsknings- og utdanningsbevilgningene. Dessuten er finansiering og finansieringsmodeller grundig behandlet i Dearing rapporten (National Committee of Inquiry into Higher Education 1997). I diskusjoner av basisfinansieringen kan det være vanskelig å skille mellom en kritikk av manglende finansiering og misnøye med selve modellen. Hovedprinsippene i modellen synes imidlertid å ha blitt akseptert. Etter at universiteter og høyskoler ble slått sammen til en sektor, ville det få dramatiske konsekvenser hvis basismidlene til forskning for eksempel skulle knyttes til studenttall og ikke bli fordelt selektivt ut fra en vurdering av forskningen. Det er imidlertid fremmet en rekke innvendinger mot deler av modellen.

### **Mangel på stabilitet**

Fra universitetshold har det blitt hevdet at det har vært vanskeligere å takle stadige endringer i utdanningsbevilgningenes størrelse og beregningsmåtene enn nedskjæringer i seg selv. Det har vært foretatt en rekke endringene i beregningsmodellen de siste 20 årene som det ikke er redegjort for i denne rapporten. Slike endringer har imidlertid gjort det vanskelig for institusjonene å planlegge framover. Ordningen med "core" og "marginal" bevilgninger har imidlertid sikret en viss stabilitet. Fra utdanningsinstitusjonenes side har det vært et ønske om treårige budsjetter. Dette er et forslag som også er fremmet i Dearing-rapporten.

### **Utdanningsbevilgningene bør i større grad følge studentene**

Dagens system innebærer at prisen pr student innen samme fagområde varierer mellom institusjoner blant annet fordi institusjonene har konkurrert prismessig for å få ta opp nye studenter. Dette kan synes urettferdig og i retningslinjene for en ny beregningsmåte tas det sikte på å gradvis innføre en enhetlig pris. I en evaluering av dagens modell (HEFCE 1995) og i Dearing-rapporten, er det foreslått at utdanningsbevilgningene i større grad bør følge studentene. Det ligger imidlertid en konflikt mellom hensynet til at ressursene skal følge studentene og hensynet til

stabilitet. Det vil derfor også legges inn i en ny modell en beregningsmåte som hindrer for store svingninger.

I evalueringen av bevilgningsmodellen for utdanning (HEFCE 1995) blir det fremholdt at det er sterk støtte ved institusjonene for at HEFCEs modell fortsatt i stor utstrekning skal bygge på en eksplisitt beregningsmodell (formula funding). Enhver slik modell representerer imidlertid en insentivstruktur. Dagens vektlegging mellom studieavgift og HEFCEs bevilgninger innebærer for eksempel at institusjonene i større grad belønnes hvis de bygger ut billige enn dyre utdanningsprogrammer. Eksempelet illustrerer hvorfor diskusjoner av denne typen beregningsmodeller i stor grad blir en teknisk diskusjon om hvilke faktorer som skal trekkes inn i modellen og hvor mye de skal vektlegges.

Det blir også fremhevet at en overgang til en mer resultatbasert modell basert på for eksempel vekttallsproduksjon eller antall ferdige kandidater både har fordeler og ulemper (HEFCE 1995). Som begrunnelse for at en slik modell ikke anbefales, anføres det at den vil stimulere institusjoner til å redusere de akademiske kravene og at det vil straffe institusjoner som rekrutterer en stor andel studenter blant grupper som tradisjonelt har et stort frafall. En annen grunn til å opprettholde modellen er at det er en viktig politisk målsetningen i England å øke andelen som tar høyere utdanning. Studiefrafall og lang studietid er foreløpig ikke ansett som noe stort problem.

En annen innvending mot dagens beregningsmodellen for bevilgningene til undervisning er at den premierer effektivitet og derfor bidrar til å redusere mangfold og utdanningsprogrammets særpreg. Det sies videre at modellen ikke fremmer utdanningskvaliteten. HEFCE har derfor foreslått at en liten del av utdanningsbevilgningen skal knyttes til undervisningskvalitet. Foreløpig har det ikke vært noen kobling mellom evaluering og kvalitetsutviklingsarbeidet og finansiering. Forslaget har møtt motstand fra universitetshold. Det blir blant annet hevdet at det er vanskelig å måle undervisningskvaliteten, og at det vil være viktigere å bedre kvaliteten ved institusjoner med mange studenter med lave akademiske kvalifikasjoner enn å belønne de lærestedene som allerede er gode.

## **Studieavgift**

Et annet viktig forslag fra Dearing-komiteen, som i grove trekk også har fått støtte fra Regjeringen, er innføring av studieavgift for heltidsstudenter fra Storbritannia og andre EU land. Dagens studieavgift for denne gruppen dekkes av offentlige myndigheter (LEA-fees). Skolepengene skal innkreves direkte av de respektive utdanningsinstitusjonene. Begrunnelsen for forslaget er blant annet at de som selv vil ha nytte av utdanningen i større grad skal betale for den. Studentene blir kunder som kjøper utdanning fra de institusjonene som har det beste tilbudet. Skolepengene skal riktignok være inntektsbasert slik at det bare vil være 1/3 av studentene som vil betale skolepengene i sin helhet (£ 1000), 1/3 vil ikke betale noe, mens 1/3 vil betale en redusert sats. Fra universitetshold har det vært understreket at pengene som myndighetene sparer ved at en del av studentene betaler skolepengene selv bør brukes til utdanningsformål og ikke om disponeres til andre formål.

#### **Forholdet mellom HEFCE og forskningsrådene**

Mens bevilgningene til forskning fra HEFCE skal dekke lønn til fast vitenskapelig personale, infrastruktur og bidra til kostnader knyttet til forskerutdanning, skal forskningsrådene dekke direkte prosjektkostnader og bidra til indirekte kostnader. En sentral konflikt er at forskningsrådene ikke betaler fullt ut det prosjektene koster; de gir for lav overhead. Selv om miljøer som får forskningsbevilgninger fra HEFCE som regel også får bevilgninger fra forskningsråd er det ikke alltid et sammenfall. I 1992 ble derfor overheadsatsene økt og en større andel av forskningsbevilgningene kanalisert gjennom forskningsrådet. I Dearing-rapporten blir det foreslått at bevilgninger fra forskningsråd skal dekke de reelle utgiftene og at overheaden derfor må økes ytterligere.

Selv om det ikke er noen vesentlig uenighet om at forskningsbevilgningene skal fordeles i henhold til kvalitet, blir HEFCEs evalueringsmodell kritisert for å være kostnadskrevende. Evalueringen i 1996 kostet 27 millioner pund. Dette utgjør imidlertid under 1 prosent av midlene som fordeles på grunnlag av denne evalueringen. HEFCE hevder derfor at modellen er vesentlig billigere enn rutinene i forskningsrådene hvor kostnadene til vurderinger utgjør minst 4 prosent av midlene som fordeles.

HEFCE modellen kritiseres også for å være basert på retrospektive data og derfor ikke i tilstrekkelig grad belønner utviklingspotensiale.

Det har videre vært hevdet at HEFCEs kvalitetsvurderingsarbeid er unødvendig fordi forskningsrådet allerede driver en kvalitetsvurdering gjennom sine rutiner for vurdering av prosjektstøtte.

I Dearing-rapporten understrekes det imidlertid at det er en fordel med flere finansieringskilder og at de to finansieringsmodellene legger vekt på noe ulike aspekter og derfor utfyller hverandre.

En annen innvending er at HEFCEs kvalitetsvurderinger legger for stor vekt på rene tradisjonelle akademiske kvalitetsvurderingskriterier. Det hevdes derfor at det tas for lite hensyn til tverrfaglig forskning og forskning som også har en visst anvendt perspektiv.

#### **Fremmer HEFCEs modell forskningskvalitet?**

En evaluering av konsekvensene av forskningsfinansieringsmodellen viser at modellen har hatt betydning for forskningsstrategien ved alle de 15 universitetene og høyskolene som inngikk i studien (HEFCE 1996). Ledende forskningsuniversiteter har utviklet strategier for å rangeres høyt innen alle felt, mindre prestisjetunge universiteter søker stort sett å oppnå forskningsfinansiering i alle felt, men har bare aspirasjoner om topp rangering innen et begrenset utvalg fag. Tidligere høyskoler har stort sett en enda mer selektiv politikk og fokuserer på å utvikle forskningskvaliteten innen et mindre antall fagfelt. Konkurransen om forskningsbevilgningene har også konsekvenser for rekrutteringspolitikken og for pensjonering (Mace 1996). Institusjonene søker å rekruttere dyktige forskere og doktorgrads-studenter særlig innen felt de prioriterer høyt. Det har blitt hevdet at institusjonene kjøper forskere med lange publikasjonslister for å oppnå en bedre ranking.

#### **Modellen fremmer forskning, ikke undervisning**

En gjennomgående kritikk av finansieringsmodellen er at den premierer kvalitet i forskning, mens det ikke er utviklet tilsvarende insentiver for undervisningsvirksomheten. Bevilgningen til utdanning avhenger av antall studenter, ikke kvaliteten på utdanningstilbudet. Prioritering av forskning frem for undervisning kan derfor være en mulighet for å øke bevilgningene. Det hevdes at dette fører til at den enkelte lærer prioriterer tid til forskning fram for tid til undervisning, men også til et klarere skille mellom forskningsaktivt og ikke-forskningsaktivt personale (McNay 1997).

Ved enkelte tidligere høyskoler er det for eksempel opprettet egne forskningssentra administrativt adskilt fra instituttene der de ansatte har en lavere eller ingen undervisningsplikt. Ved andre institusjoner er det opprettet "graduate schools" som har ansvar for forskerutdanning og forskning, mens lavere grads undervisning er lagt til instituttene.

Bildet er imidlertid ikke entydig. En sammenligning av et høyt og et lavt rangert universitet tyder på at personalet ved begge institusjonene i gjennomsnitt bruker mer tid til undervisning og mindre til forskning enn før den selektive forskningsfinansieringsmodellen ble innført (Mace 1996). Det er imidlertid enighet om at kvaliteten på både forskningen og undervisningen har økt. Foreløpig kan det synes som finansieringsmodellen har ført til en homogenisering mellom fag og institusjoner, men det hevdes at den selektive forskningsfinansieringen på lengre sikt vil føre til at institusjonene i større grad vil satse strategisk på utvalgte områder.

## 5 Finland

I Finland skilles det ikke mellom basisbevilgninger til utdanning og forskning, og finansieringen av universitets- og høyskolesektoren holdes adskilt. Når den finske finansieringsmodellen likevel er interessant i denne sammenheng er det fordi den har en resultatbasert komponent og har en beregningsmodell for kalkulering av grunnbevilgningen som berører problemstillingen for dette notatet.

Et sentralt slagord for offentlig politikk i Finland siden slutten av 80-tallet har vært resultatorientert styring. Framfor detaljerte planer, inngår nå Utdannings- og forskningsdepartementet en kontrakt med hver enkelt institusjon om viktige prioriteringer for de neste 3-4 årene. Institusjonene er også pålagt å rapportere til en nasjonal database (KOTA). Denne rapporteringen er blitt mer og mer omfattende, men er ikke koblet til ressursfordelingen. Departementet ønsker imidlertid å bruke denne rapporteringen til å få en bedre oversikt over hvordan institusjonene bruker ressursene på ulike aktiviteter.

Siden slutten av 80-tallet har universitetene blitt tilført ekstra ressurser. Det har vært en forutsetning fra myndighetenes side at denne satsingen i hovedsak skulle brukes til forskning og forskerutdanning (Hölttä 1998). Det ble også forutsatt at det skulle utvikles evalueringssystemer slik at ressurser kunne tildeles ut fra resultater i forskning og utdanning. Institusjonene skulle utvikle egne strategier og om disponere ressurser i tråd med nye behov. På 90-tallet har imidlertid universitetene opplevd en viss reduksjon i budsjettene.

### 5.1 Dagens finansieringsmodell

Basisfinansieringene av universitetene utgjorde i 1996 om trent 70 prosent av universitetenes totale budsjetter (Hölttä 1998). Det er ingen studieavgift. Grunnbevilgningen til universitetene gis som en blokkbevilgning og det er universitetsstyrelsens oppgave å fordele denne bevilgningen til de enkelte fakulteter og andre formål. I grunnbevilgningen skilles det mellom:

- basisbevilgning til undervisning og forskning (ca 90%)
- oppnådde resultater (ca 3%)
- spesielle utdannings- og forskningsprosjekter (ca 7%)

*Basisbevilgningen* har tidligere ikke vært basert på eksplisitte kriterier, men har blant annet tatt utgangspunkt i antall studenter og antall ansatte innen de ulike fagområdene. Det innføres nå en beregningsmodell for basisbevilgningen basert på antall hovedfags- og doktorgradskandidater. For hovedfagskandidatene varierer taksten mellom ulike fagområder, mens det bare er en takst for doktorgradskandidater. Fordi en slik beregningsmodell nødvendigvis innebærer en viss omfordeling av ressurser mellom institusjoner innføres denne modellen gradvis. I 1998 kalkuleres 15 prosent av basisbevilgningen på basis av denne modellen, mens hele bevilgningen skal fordeles etter denne modellen i år 2003. Modellen gir imidlertid bare uttelling for det antall kandidater som er forhandlet fram. Foreløpig har det bare vært gitt refusjon for måltallet, ikke det faktiske antallet kandidater.

Det har vært gjennomført flere utredninger for å få inkludert indikatorer for forskning i denne beregningsmodellen, men det har ikke lyktes å komme fram til indikatorer som ble akseptert av institusjonene.

Bevilgninger basert på *oppnådde resultater* har blant annet vært brukt til å stimulere "spesielt gode forskningsmiljøer" etter en vurdering av Finlands akademi (forskningsrådet) og "spesielt gode utdanningsmiljøer" etter en vurdering av Evalueringssenteret for høyere utdanning. En del av ressursene har også blitt tildelt på grunnlag av forskningsråds- og internasjonal forskningsfinansiering, internasjonal utveksling av studenter og vitenskapelig ansatte, etterutdanningsvirksomhet og ut fra arbeidsmarkedets behov for nyutdannede kandidater.

Den tredje komponenten gis til *spesielle prosjekter* av nasjonal betydning etter forhandlinger med institusjonene. Eksempler på slike prosjekter er forskning i bioteknologi og telekommunikasjon, utdanning i informasjonsteknologi og laboratoriestyr.

Det er vanskelig å si hvilke konsekvenser den nye budsjettmodellen har hatt på lokalt nivå. Mange universiteter har ikke endret modellen for intern ressurstildeling selv om de har fått økt autonomi. Det hevdes at de av institusjonene som har etablert en sterkere ledelse internt og foretatt en del strategiske beslutninger har i større grad klart å utnytte mulighetene i det nye finansieringssystemet. Når andelen av grunnbevilgningen som tildeles på basis av antall

hovedfags- og doktorgradskandidater øker, vil imidlertid dette etter hvert måtte få konsekvenser for hvordan ressursene fordeles internt ved alle institusjonene. Det antas også at finansieringsmodellen som belønner institusjonene for antall kandidater de produserer vil øke fokus på studiekvalitet.

Universitetet i Helsinki har som en av de første institusjonene innført et nytt ressursfordelingssystem basert på resultater i forskning og utdanning. Modellen er mer kompleks enn den nasjonale modellen og resultater i forskning tillegges større vekt. Vanskelighetene med å innføre nye ressursfordelingssystemer lokalt er i likhet med problemene med en nasjonal modell at det fører til ressursallokeringer.

Den nasjonale finansieringsmodellen har neppe påvirket forholdet mellom forskning og undervisning siden det ikke skilles ikke mellom bevilgninger til de to oppgavene, og bevilgningene basert på resultater og bevilgningene til spesielle prosjekter omfatter både forskning og utdanning. Det er imidlertid innført et system med fleksibel undervisningsbelastning. Mens undervisningsplikten tidligere var regulert for de enkelte stillingsgruppene med en relativt lav undervisningsplikt for professorer, er forhandlingene om undervisningsforpliktelsene nå delegert til instituttnivå. Alle har et felles ansvar for at undervisningsoppgavene blir dekket. Det er en forhandlingssak hvordan oppgavene fordeles. Utviklingen går i retning av at undervisningsoppgavene fordeles mer jevnt slik at alle får anledning til å drive forskning. Det kan imidlertid også føre til at de som klarer å skaffe mye ekstern forskningsfinansiering får en lavere undervisningsplikt. Foreløpig er det imidlertid vanskelig å si hvilke konsekvenser dette systemet vil ha for forholdet mellom forskning og undervisning.

## **5.2 Kontroversielle sider ved finansieringsmodellen**

En sentral innvending mot systemet for basisfinansiering er at den utelukkende er basert på antall hovedfags- og doktorgradskandidater og ingen rene forskningsindikatorer. Det blir hevdet at dette kan føre til mindre oppmerksomhet om universitetsforskningen. Problemet har imidlertid vært å komme fram til enighet om indikatorer som kan aksepteres. Spørsmålet dreier seg ikke bare om indikatorene er metodisk akseptable, men også hvilke konsekvenser en slik modell vil ha for de enkelte institusjonene.

Grunnen til at modellen baserer seg på antall ferdige kandidater og ikke for eksempel beståtte eksamener er at myndighetene ønsker å stimulere til økt gjennomstrømning. Det har imidlertid vært stilt spørsmål ved hvorfor ikke laveregrads kandidater og lisensiat er inkludert i modellen. Det kan også synes paradoksalt at modellen belønner kandidatproduksjon, men at måltallet det gis refusjon for er fastsatt gjennom forhandlinger mellom institusjonene og departementet.

En målsetning med modellen er at den skal være enkel og bidra til åpenhet om kriteriene for finansiering. Modellen vil imidlertid føre til en del utilsiktede omfordelinger mellom institusjonene. Den tekniske høgskolen som har en god gjennomstrømning vil bli belønnet, mens naturvitenskap ved universitetene vil miste ressurser. Enkelte fag som matematikk og kjemi har hatt et studiefrafall på opptil 80 prosent etter ett år. Det høye frafallet har blant annet sammenheng med at studenter tar slike fag for å komme inn på andre studier. Dette illustrerer at enhver modell fører til en del utilsiktede omfordelinger og at en nasjonal modell kan være uegnet for distribusjon av ressurser på institusjonsnivå.

Et annet problem er at enkelte fag er svært dyre enten fordi de er små eller fordi de av andre grunner er spesielt ressurskrevende. Finansieringsmodellen kan føre til at universitetene legger ned slike fag av økonomiske grunner. Fra universitetshold mener en derfor at det bør tildeles spesielle bevilgninger for at nasjonale hensyn skal ivaretas.

Et sentralt element i styringen av universitetene i Finland har vært kontraktene mellom departementet og universitetene. I akademiske kretser er det mange som er kritiske til myndighetenes vektlegging av denne typen resultatorientert planlegging. Myndighetene har ønsket at de gjennom dialog skal sette opp målsetninger for den enkelte institusjon, og at finansieringen delvis skal være basert på i hvilken grad målene nås. Det er riktignok ikke så lett å formulere mål på en slik måte at måloppnåelse etterpå kan måles (Rekilä 1995). Kontraktene er også kritisert for å være for detaljerte og derfor gi lite rom for lokal autonomi. Det er imidlertid ofte et ønske fra institusjonene at relativt detaljerte formuleringer tas inn i kontraktene for at institusjonsledelsen skal slippe å bli stilt til ansvar for prioriteringer.

## 6 Flandern

Belgia preges i stor grad av tre "språksamfunn". Fra 1970-tallet har stadig flere beslutninger blitt delegert til regionalt nivå. I utdanningspolitikk og administrasjon er nesten alle beslutninger blitt delegert. For forskning er endringene noe mindre radikale og en del av ressurstildelingen foregår fremdeles på nasjonalt nivå (Wielemans & Vanderhoeven 1993). Dette er bakgrunne for at vi her bare ser på forholdene i den flamstalende delen av Belgia: Flandern.

Det er ingen adgangsbegrensning ved universitetene. Flere av de store universitetene er private, men etter 1971 har private og offentlige universiteter blitt finansiert på samme måte. Høgskolesektoren er organisert og finansiert separat. Mens basisbevilgningene, som både har en forsknings- og en utdanningskomponent, i stor grad har holdt seg stabile, har øremerkede forskningsbevilgninger som fordeles ut fra konkurranse økt de siste årene.

### 6.1 Dagens modell

Anslagsvis utgjør basisfinansieringen 60 prosent av universitetenes totale budsjetter. De øvrige inntektene kommer fra regionale og nasjonale forskningsråd, oppdrag og studieavgift (Tavernier 1993; Berghe et al. 1998).

Basisfinansieringen av universitetene består av følgende komponenter:

- grunnbevilgning til forskning og undervisning (ca. 90%)
- subsidiering av studentvelferd (ca 2%)
- investeringer (ca 3%)
- separate forskningsbevilgninger (BOF) (ca 4%)

Grunnbevilgningen gis til institusjonene som en blokkbevilgning, mens midlene til investeringer og subsidiering av studentvelferd er øremerkede. Institusjonene har stor autonomi i forhold til hvordan de vil disponere grunnbevilgningen og hvordan de vil fordele den mellom fagområder. Anslagsvis går 75 prosent av grunnbevilgningen til undervisning, mens 25 prosent går til forskning. Bevilgningen består av to deler som er omtrent like store. Den første delen er historisk bestemt (50% av institusjonens grunnbevilgningen i 1990), mens den andre er basert på antall registrerte studenter.

Prisen pr student varierer mellom fagområder. En heltidsstudent i humaniora og samfunnsvitenskap gis verdien 1, en heltidsstudent i naturvitenskap gis verdien 2, mens en heltidsstudent i medisin og sivilingeniørutdanning gis verdien 3. Deltidsstudenter "veier" halvparten av en heltidsstudent. Finansieringsmodellen innebærer at det er konkurranse mellom institusjonene om å rekruttere studenter. Det gis imidlertid ikke støtte for studenter som etter to år ikke har avlagt første års eksamen.

Nivået på grunnbevilgningen har vært relativt konstant, derimot har de separate bevilgningene til forskning økt. Grunnbevilgningen er kanalisert gjennom det flamske Utdanningsdepartementet, mens de *separate forskningsbevilgningene* er finansiert av Vitenskaps- og teknologidepartementet. Alle universitetene er pålagt å ha sitt eget forskningsråd for å fordele de separate forskningsbevilgningene. Universitetene må også bidra med en egenandel på ca. 20 prosent. En del av universitetenes grunnbevilgning blir på denne måten også fordelt gjennom det lokale forskningsrådssystemet. Fordelingen av de separate forskningsbevilgningene mellom universitetene er i stor grad resultatbasert og beregnes med utgangspunkt i tre ulike indikatorer:

- antall hovedfagskandidater (50%)
- antall doktorgradskandidater (30%)
- om fanget av utdanningsbudsjettet (20%)

Representantene i universitetenes forskningsråd velges blant personer ansatt ved universitetet som har høy vitenskapelig anseelse fra ulike fagområder. Det legges vekt på at representantene skal ha ulik fagbakgrunn, men rådet er ikke representativt sammensatt. Prosjektene vurderes gjennom peer review, men det er et samlet råd som beslutter hvilke prosjekter som skal tildeles midler. Det fremheves som en fordel at disse lokale forskningsrådene har en bedre kjennskap til forskningsmiljøene enn et tradisjonelt forskningsråd. De kan derfor legge vekt på forhold som ikke nødvendigvis vil fremkomme i en søknad. Måten de separate forskningsbevilgningene fordeles på innebærer at det kan reises tvil om disse midlene skal regnes som en del av universitetenes basisfinansiering eller som en del av forskningsrådsfinansieringen.

Hensikten med de separate bevilgningene til forskning er å stimulere unge lovende forskere og gode forskningsmiljøer. Selv om de separate forskningsbevilgningene har et relativt beskjedent

om fang blir det understreket at de har stor betydning for institusjonene og har bidratt til å stimulere til en større grad av strategisk satsing ved universitetene. Ved det Katolske Universitetet i Leuven er det for eksempel utviklet en intern modell for fordeling av basisfinansieringen som blant annet tar hensyn til forsknings- og utdanningsaktiviteten ved fakultetene.

## **6.2 Kontroversielle sider ved finansieringsmodellen**

Basisfinansieringen, som omfatter både forskning og utdanning, sikrer grunnlaget for en forskningsbasert undervisning. En positiv side ved de separate forskningsbevilgningene er at de representerer midler universitetene kan bruke til strategisk satsning på grunnforskning som en motvekt til en økende andel eksternfinansiert forskning. De separate forskningsbevilgningene kan imidlertid ikke brukes til infrastruktur.

Hovedkritikken mot finansieringsmodellen retter seg mot at basisbevilgningen ikke har holdt tritt med økningen i antall studenter. Vektleggingen av utviklingen av studenttall har også blitt oppfattet som problematisk fordi en forventer at en nedgang i ungdomskullene vil føre til færre studenter og dermed reduserte budsjetter.

## 7 Nederland

I Nederland er det et klart skille mellom universitets- og høyskolesektoren som også finansieres på ulike måter. Et annet sentralt trekk ved utdanningssystemet er at alle studenter som er kompetente har rett til å studere. Tidligere finansieringsmodeller, som i stor grad var basert på antall studenter, førte til sterk økning av budsjettene for høyere utdanning. På slutten av 70-tallet ble det slutt på at budsjettene fulgte økningen i studenttallet. I snart 20 år har de offentlige bevilgningene til høyere utdanning og forskning vært omtrent konstante (Hazeu & Lourens 1993).

I 1982 ble det besluttet at forskningsbudsjettet ikke lenger skulle inngå som en del av undervisningsbudsjettet. Bare en del av forskningsbevilgningen skulle fortsatt være avhengig av antall studenter. Resten skulle fordeles mer selektivt. Universitetene ble oppfordret til å utforme gode og relevante forskningsprogrammer. Hensikten var at systemet skulle fremme kvalitet og konkurranse mellom universitetene. Etter press fra universitetene gikk myndighetene med på ikke å endre fordelingen mellom institusjonene.

### 7.1 Dagens modell

I 1993 ble det innført en ny modell for basisfinansiering av universitetsforskning og utdanning. Det totale nivået på bevilgningen er et politisk spørsmål som avgjøres av parlamentet. Det skilles mellom forsknings- og utdanningsbevilgninger, men bevilgningene gis som en blokkbevilgning som institusjonene kan disponere relativt fritt mellom forskning og utdanning og mellom ulike fagfelt og disipliner. Hensikten med modellen er at den skal være enkel, rettferdig og bidra til åpenhet om fordelingskriteriene (Jongbloed 1996; Koelman 1998).

I 1996 utgjorde den offentlige basisfinansieringen totalt 73 prosent av universitetenes budsjetter. I tillegg utgjorde bevilgningene fra forskningsråd 5 prosent. Studieavgift utgjorde 7 prosent, og andre inntekter (bl.a. oppdragsforskning) utgjorde 15 prosent.

Basisfinansieringen består av tre deler, undervisning (23 %), forskning (64 %) og "undervisningsrelatert forskning" (13%). Sammenlignet med andre land er forskningsandelen av

basisfinansieringen høy. På den andre siden er offentlige midler kanalisert gjennom forskningsråd relativt lav.

Bevilgningene til *undervisning* beregnes på basis av antall registrerte studenter (eksklusive de som bruker lenger tid enn normalt) og antall avlagte master grader. Det er to priser; en for humaniora og samfunnsfag og en for teknologi, naturvitenskap og medisin som er 50 prosent høyere. I perioden 1993-96 var 80 prosent av utdanningsbevilgningen basert på antall registrerte studenter. Modellen er nå oppe til vurdering. Regjeringen mener denne modellen førte til en skjerpet konkurranse mellom institusjonene om studenter og lite fokus på kvalitet. Den ønsker derfor å legge større vekt på antall avlagte mastergrader. Det er også opprettet en egen post for finansiering av tiltak for bedring av undervisningskvaliteten.

*Forskningsbudsjettet* består av tre deler:

- basisbevilgning beregnet på grunnlag av utdanningsbudsjettet (ca 15 %).
- antall avlagte doktorgrader (ca 9 %).
- strategiske vurderinger (ca 76 %).

For 1998 ble det også innført en spesiell bevilgning til forskerutdanning (graduate schools). Foreløpig har det vært vanskelig å operasjonalisere hvordan forskningsbevilgningen skal fordeles ut fra kvalitet og relevans. Institusjonene er oppfordret til å gjøre slike vurderinger ved fordeling av midlene internt, men det er foreløpig ikke tatt slike hensyn ved fordeling mellom institusjonene. Fordelingen mellom institusjoner har derfor i stor grad vært basert på tradisjon, noe som blant annet innebærer at nye universiteter har en mindre forskningsbevilgning enn de gamle universitetene. Regjeringen ønsker imidlertid mer konkurranse. En viss andel av forskningsbevilgningen skal derfor nå fordeles ut fra konkurranse internt ved universitetene. Det foreligger også forslag om at en større andel av den offentlige forskningsfinansieringen skal kanaliseres gjennom forskningsråd.

*Undervisningsrelatert forskning* er en merkelig konstruksjon som skal finansiere forskning som er nødvendig for å gi forskningsbasert undervisning ved universitetene. Denne komponenten beregnes ut fra de totale bevilgningene til forskning og undervisning.

Tidligere var det et eget budsjett for investeringer. Dette er nå integrert i blokkbevilgningen til universitetene. Universitetene eier sine bygninger, og må bruke blant annet basisbevilgningen til investeringer og vedlikehold.

*Studieavgift* er en relativt viktig inntektskilde som er direkte koblet til antall studenter. Nivået på studieavgiften fastsettes av myndighetene og er høyere for studenter som er forsinket enn for dem som følger normal studieprogresjon. Studieavgiften dekkes ikke av myndighetene slik tilfellet har vært i England, men studentene får et bidrag som en del av studiefinansieringen som skal dekke en del av studieavgiften.

## **7.2 Kontroversielle sider ved finansieringsmodellen**

Selv om det har vært en god del konflikter knyttet til finansieringsmodellene i Nederland, har dette i stor grad vært en konflikt med bakgrunn i finansieringsnivået. Forholdet mellom universitetene og offentlige myndigheter har hele tiden vært preget av interessekonflikt, men begge parter ha sett det som viktig å samarbeide for å utvikle finansieringsmodellen. Selv om det er en separat beregning av henholdsvis forsknings- og utdanningsbevilgningene gis de til institusjonene som en blokkbevilgning. Universitetene har fått økt autonomi i forhold til hvordan de kan anvende ressursene. Universitetene står ansvarlig for hvordan de har brukt midlene og de er underlagt vanlig regnskapsplikt. De er imidlertid ikke forpliktet til følge de enkelte kostnadsstrømmene. I rapporteringen fordeles heller ikke de ansattes lønn mellom henholdsvis forskning og utdanning.

Som vi allerede har vært inne på ønsker Regjeringen en mer resultatbasert finansieringsmodell både av forskning og utdanning. Det er foreløpig uklart hvordan dette skal løses i praksis. Det synes å være vanskelig å finne gode indikatorer særlig for fordeling av forskningsressursene. Et hvert system vil innebære til dels utilsiktede reallokeringer mellom institusjoner. Det er derfor enighet om at uansett modell, skal det sikres overgangsordninger slik at endringene ikke blir for dramatiske for de enkelte institusjonene.

Selv om forskningsbevilgningene til de enkelte institusjonene så langt i liten grad har blitt fordelt ut fra resultatvurderinger, har regjeringens ulike forslag ført til at institusjonene internt har lagt

større vekt på kvalitet og relevans i fordelingen av forskningsressursene. Denne typen reallokeringer møter imidlertid også motstand internt ved institusjonene.

Det mest kontroversielle nå er forslaget fra Regjeringen om å kanalisere en større andel av forskningsfinansieringen gjennom forskningsråd. Regjeringens motiv er at dette er en enkel måte å sikre at en større andel av forskningsressursene blir fordelt ut fra kvalitets- og konkurransehensyn. Fra universitetshold argumenteres det at dette vil overføre en del av den forskningspolitiske myndigheten til forskningsrådene. Selv om reformen innføres gradvis, innebærer en årlig nedskjæring i universitetenes basisbevilgninger til forskning at universitetene mister en stor del av friheten til å kunne fordele midler strategisk.

Det foregår et relativt omfattende evaluerings- og kvalitetsutviklingsarbeid i Nederland både av forskning og utdanning basert blant annet på peer-review. Et grunnleggende prinsipp for denne virksomheten er at den ikke skal kobles til ressursfordelingen. Heller ikke fra departementshold er det ytret noe ønske om å fordele forskningsbevilgningene ut fra en rangering av institusjonene slik tilfellet er i for eksempel England.

## 8 Sverige

I Sverige skilles det mellom basisfinansieringen av forskning og utdanning. Det er ingen studieavgift. Skillet mellom forsknings- og utdanningsbevilgninger ble innført i forbindelse med høgskolereformen i 1977 da universiteter og høyskoler ble slått sammen til en sektor. Det var imidlertid bare de tradisjonelle universitetene som fikk basismidler til forskning. Sammenslåingen til en høgskolesektor forutsatte derfor en eller annen form for separat finansiering av utdanning og forskning. Tidligere var det imidlertid også gjennomført reformer som pekte i retning av et slikt todelt system. I 1964 ble det innført en såkalt universitetsautomatikk som i prinsippet innebar at undervisningsressursene i stor grad ble tildelt i henhold til studenttilstrømmingen og på slutten av 60-tallet ble det innført rene undervisningsstillinger ved universitetene (universitetsadjunker) (Fritzell 1998).

Høgskolereformen i 1977 innebar imidlertid ikke bare et skille mellom forsknings- og utdanningsbevilgninger. Det ble også innført en todeling i beslutningsstrukturen. Spørsmål knyttet til forskning og forskerutdanning ble behandlet i fakultetsnemnder, mens alle saker knyttet til grunnutdanningen ble behandlet i linjenemnder. Dette innebar at budsjettmessige spørsmål så vel som andre spørsmål knyttet til forskning og utdanning ble behandlet i ulike fora. Personellmessig kunne det derfor være ulike personer som diskuterte og tok beslutninger om forsknings og utdanningsvirksomheten ved det enkelte institutt. Fra 1993 er det imidlertid normalt ett organ som behandler saker knyttet til forsknings- og utdanningsvirksomheten.

### 8.1 Dagens modell

Den statlige basisfinansieringen av utdanning og forskning utgjorde 65 prosent av universitetenes og høyskolenes budsjetter i 1995/96 (Høgskoleverket 1996). Det skilles mellom basismidler til utdanning og forskning og forskerutbildning.

*Utdanningsbevilgningene* beregnes ut fra antall registrerte studenter (omregnet til heltidsstudenter) og antall helårsprestasjoner (vektallsproduksjon). I tillegg får de fleste institusjoner en mindre bevilgning til særskilte formål. Prisen pr heltidsstudent og helårsprestasjon varierer mellom 11 ulike utdanningsretninger.

I de årlige budsjettene settes det opp utdanningsmål for antall uteksaminerte kandidater. For hver institusjon settes det i statsbudsjettet også et tak for antall registrerte studenter og antall helårsprestasjoner det skal gis refusjon for. Dette taket fastsettes for hvert år tre år fram i tid for at institusjonene skal kunne planlegge. Det er utviklet en nasjonal database (Nasjonell Uppfølging) som inneholder individopplysninger om alle studenter. Ut fra denne databasen avregnes bevilgningene til utdanningsformål mot det faktiske antall registrerte studenter og helårsprestasjoner. Det er imidlertid flere institusjoner som utdanner flere studenter enn det de får penger for.

Bevilgningene til *forskning* og *forskerutdanning* ble tidligere gitt til hvert enkelt fakultet ved de institusjonene som fikk basisbevilgninger til forskning, såkalte fakultetsanslag. Fra 1997 får alle høyskoler en basisbevilgning til forskning, men det meste av disse forskningsbevilgningene går til de tradisjonelle universitetene. Fremdeles er det slik at det bare er universitetene og det vi i Norge betegner for vitenskapelige høyskoler som får midler til forskerutdanning. Verken basisbevilgningene til forskning eller forskerutdanning baserer seg på eksplisitte kriterier, men på tradisjon og vurderinger av hva det koster å drive forskning og forskerutdanning innen de ulike fagområdene. I statsbudsjettet settes det opp mål for antatt behov for doktorander innen ulike fagområder, men det er ingen kobling mellom disse måltallene og bevilgningene til forskerutdanning.

Bevilgninger til lokaler og utstyr er innarbeidet i henholdsvis forskning og utdanningsbevilgningene. Institusjonene eier i all hovedsak ikke lokalene selv, men leier dem av et eget statlig organ (Akademiske hus). Tilsvarende dekkes innkjøp av utstyr gjennom låneopptak og utgifter til renter og nedbetaling av lån. Midler til investeringer inngår derfor ikke i universitets- og høyskolebudsjettene.

Det finnes enkelte private institusjoner og to såkalte "stiftelseshøyskoler". Både private og offentlige høyskoler drives imidlertid i stor grad på samme måte basert på offentlige basisbevilgninger.

Selv om bevilgningene til utdanning og forskning gis som to separate bevilgninger står institusjonene relativt fritt i hvordan de

anvender midlene. Det heter imidlertid at institusjonene må anvende midlene i henhold til forutsetningene.

Utdanningsbevilgningene er basert på gjennomsnittskostnader innen hvert fagområde, slik at det er opp til institusjonene å differensiere mellom dyre og billige disipliner. Det ligger en spenning i systemet ved at de miljøer som har relativt høye kostnader sammenlignet med andre disipliner innen fagområdet vil argumentere for at de trenger mer ressurser enn gjennomsnittet, mens disipliner med relativt lave kostnader kan føle at det er urettferdig at de skal få mindre ressurser enn det de bidrar med ut fra studenttall og helårsprestasjoner. Det er også konflikter innen hvert av fagområdene om fordelingen av midler til forskning og forskerutdanning.

Institusjonene må imidlertid levere regnskap for bruken av henholdsvis utdannings- og forsknings- og forskerutdanningsbevilgningene. Det er ulik praksis hvor detaljert institusjonene praktiserer en slik separat regnskapsføring av utdannings- og forskningskostnader. Hensikten med en slik separat kostnadsrapportering er å få en oversikt over hva utdanning og forskning faktisk koster. Ut fra tilbakerapporteringen kan en for eksempel sammenligne kostnader til enkeltutdanninger innen ulike institusjoner.

## **8.2 Kontroversielle sider ved finansieringsmodellen**

Det er ingen stor debatt i Sverige om skillet mellom bevilgningene til utdanning og forskning. Det blir fremhevet som en fordel at det er eksplisitte kriterier for hvordan ressursene fordeles. Kritikken retter seg ikke mot skille i *beregningen* av basisbevilgningene til universiteter og høyskoler, men mot den separate *kostnadsrapporteringen*. Det blir hevdet at kravet til separat kostnadsrapportering av forskning, forskerutdanning og grunnutdanning bidrar til å forsterke skillet mellom forsknings- og utdanningsvirksomheten. Ved at ressurstrømmene hele veien holdes adskilt setter dette også sitt preg på den daglige virksomheten. Fordi skillet mellom forskning og utdanning er vanskelig å trekke har kvaliteten ved denne kostnadsrapporteringen også vært trukket i tvil. Kostnadsrapportene baserer seg for eksempel ikke på individuell tidsbruksrapportering. Enkelte hevder derfor at den separate kostnadsrapporteringen er tidkrevende og lite meningsfull for institusjonene. Det blir også hevdet at rapporteringen kan utvikle seg til en

strategisk tilpasning i forhold til budsjettene. Kritikken retter seg også mot styringsmodellen som ligger til grunn for systemet. Det hevdes at modellen bygger på en overdrevet tro på styringsmulighetene blant annet fordi kostnadsrapporteringen vil være preget av strategiske vurderinger.

I hvilken grad rapporteringssystemet faktisk har ført til et sterkere skille mellom forskning og utdanning er imidlertid vanskelig å vurdere. Det er også en utvikling i Sverige som går i retning av at flere blir involvert i forskning. Tid til forskning er ikke lenger bare forbeholdt universitetsprofessorer, og fra 1998 er det innført basisfinansiering av forskning også ved høyskolene.

Ved innføring av det nye ressurstildelingssystemet i 1993 ble det også foreslått at mellom 25 og 30 prosent av basisbevilgningen til forskning skulle være resultat- og aktivitetsrelatert (SOU 1993:102). Ulike mål på forskningskvalitet ble vurdert, men en endte opp med å foreslå at 5-10 prosent av forskningsbevilgningene skulle tildeles på grunnlag av omfanget av eksternt finansiert forskning og at 20 prosent av den totale basisfinansieringen av forskning skulle være basert på antall uteksaminerte doktorgradskandidater. (Kvinnelige doktorgradskandidater skulle veie mer enn mannlige.) Det har også vært foreslått å redusere den offentlige basisfinansieringen av forskning og overføre disse midlene til forskningsrådene. Begge forslagene har imidlertid møtt sterk kritikk fra universitetene og har ikke blitt iverksatt. Det er imidlertid nedsatt en parlamentarisk komite som skal levere forslag om den fremtidige svenske forskningspolitikken i slutten av 1998.

Da det delvis prestasjonsbaserte systemet for fastsettelse av utdanningsbevilgningene ble innført i 1993 var det en viss motstand mot dette ved universiteter og høyskoler, spesielt ved høyskoler som kom til å tape på dette systemet. Fordi det har vært en ekspansjon i systemet har likevel ingen læresteder fått reduserte bevilgninger. Enkelte institusjoner har imidlertid måtte ta inn flere studenter for å opprettholde utdanningsbevilgningene på samme nivå, mens andre har fått økte ressurser.

En annen kritikk av dette prestasjonsbaserte systemet var at en fryktet at dette ville føre til reduserte akademiske krav ved eksamen for å øke gjennomstrømmingen, et mer begrenset tilbud av kurs der det erfaringsmessig er store gjennomføringsproblemer og mer

begrenset tilbud av kurs med få studenter og ulike type spesialkurs som er kostnadskrevenne (SOU 1994:80).

Opprinnelig foreslo regjeringen at 5 prosent av utdanningsbevilgningene skulle fordeles ut fra en kvalitetsvurdering. Dette forslaget ble imidlertid trukket tilbake da Sosialdemokratene overtok regjeringsmakten i 1994. Selv om det opplagt er en rekke problemer knyttet til å koble ressurstildeling til vurderinger av kvalitet, kan det ligge en fare i at dagens system ensidig premierer effektivitet. I Högskoleverkets vurdering av ressurtildelingssystemet for grunnleggende utdanning hevdes det for eksempel at det er en risiko for at dagens ressurtildelingssystemet hindrer pedagogisk utviklingsarbeid og bruken av mer ressurskrevenne undervisningsmetoder (Högskoleverket 1997).

Et annet problem som vi allerede har vært inne på er imidlertid at den statlige fordelingsnøkkel mellom fagområder brukes internt ved institusjonene i drakampen om ressurser mellom institutter. Det har vært forslag om å lage et mindre differensiert system, for eksempel en enhetlig pris for studenter uavhengig av fagområde. Da ville det være helt klart at institusjonene selv må ta ansvar for kostnadsforskjeller mellom fagområder og disipliner. Dette er imidlertid en umulig løsning fordi et slikt enhetlig system ville føre til en dramatisk reduksjon i ressurtildelingen til spesialhögskoler innen kunstfag, teknologi og medisin.

Debatten om modellen for finansiering av undervisning dreier seg nå mer om hvordan systemet kan gjøres bedre slik at det både premierer kvalitet og effektivitet. Det er også uenighet om forskjellene i takster mellom fagområder er rettferdige. Fordelen med systemet er at det gir stor grad av innsyn og predikerbarhet i institusjonenes inntekter.

## 9 Sammenfatning og avsluttende kommentarer

I dette notatet har vi belyst modeller for basisfinansiering av universitetene i land der det er en eller annen form for skille mellom bevilgninger til forskning og utdanning. Selv om det i den finske modellen ikke skilles mellom basisbevilgninger til forskning og utdanning, har denne mye til felles med modellene i de øvrige landene og er derfor med i denne rapporten.

Figur 1 gir en stikkordsmessig oversikt over kriteriene for basisfinansiering av forskning og undervisning i de ulike landene. Et slik sammenstilling og sammenligning er ikke uproblematisk og må ikke føres for langt. Det fører lett til en sterk forenkling og det får ikke fram at alle systemene er utviklet innen en nasjonal kontekst. I alle disse landene er imidlertid utdanningsbevilgningen basert på antall studenter, antall avlagte eksamener og/eller antall hovedfagskandidater. For Finland og delvis Flandern sin del gjelder dette også forskningsbevilgningen. Fordelingen av forskningsbevilgningene foregår fremdeles i de fleste av landene ut fra fordelingen foregående år (historisk tradisjon). Unntaket er England der alle fagmiljøer blir rangert og forskningsbevilgningene blir fordelt i henhold til denne rangeringen. De som blir rangert lavest får ingen forskningsressurser. Det har vært utredninger og forslag i flere av landene om å fordele en del av forskningsressursene ut fra kvalitet og resultater, men disse forslagene er bare i svært begrenset grad innført.

Figur 1: Kriterier for basisfinansiering av forskning og utdanning i de ulike landene

	Danmark	England	Finland	Flandern	Nederland	Sverige
Utdanning	antall avlagte eksamener	antall studenter	antall hovedfags- og dr. kandidater	50% historisk tradisjon 50% antall studenter,	antall stud. og mastergrader	antall stud. antall eksamener
Forskning	historisk tradisjon 1% policy relatert	ranking 1-5* peer-review	3% resultat 7% spesielle prosjekter	F-råd ved alle univ.	historisk tradisjon antall dr. kandidater	historisk tradisjon

### 9.1 Ulike hensikter

Gjennomgangen av erfaringene fra de ulike landene viser at det er ulike grunner til at det skilles mellom finansiering av forskning og utdanning. Selv om begrunnelsene ikke er gjensidig utelukkende og delvis er overlappende, kan det skilles mellom fire ulike typer begrunnelser:

1. *Ulike kriterier* for tildeling av forsknings- og utdanningsbevilgninger. I systemer der det ikke skilles mellom midler til forskning og utdanning blir midlene i stor grad fordelt ut fra behovet for undervisningsressurser. Ut fra et ønske om også å ta forskningsstrategiske hensyn ved tildeling av ressurser til forskning har det blitt skilt mellom basismidler til forskning og utdanning. En av begrunnelsene da skillet ble innført i Danmark var at forskningsbevilgningene ikke nødvendigvis burde rammes ved en nedskjæring av bevilgningene til utdanning.
2. Innføring av en *felles modell* for beregning av grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler. Fordi en ikke ønsker å gi alle institusjoner eller miljøer forskningsbevilgninger, skilles det mellom institusjoner som bare får utdanningbevilgninger og institusjoner som også får basismidler til forskning. Dette var blant annet bakgrunnen for innføringen av skillet mellom forskning og utdanningsbevilgninger i Sverige og England.
3. Fordeling av ressurser ut fra *forskningskvalitet*. Bakgrunnen for denne modellen er et ønske om å konsentrere basisbevilgningene til forskning til gode forskningsmiljøer enten ut fra en peer-review evaluering eller resultatindikatorer. Av de landene vi har sett på er det stort sett bare England som fordeler forskningsressursene ut fra slike kriterier. Det har vært utredninger og forslag om dette i flere av de øvrige landene, men disse forslagene har bare i svært begrenset grad blitt innført.
4. Fordelig av ressurser på grunnlag av *studenttall* og *gjennomstrømning*. I alle landene har det vært et ønske om større åpenhet og rettferdighet i tildelingen av grunnbevilgningene. I noen av modellene tas det utgangspunkt i antall studenter, mens det i andre legges vekt på antall eksamener og/eller ferdige kandidater. Prisen pr student varierer mellom fagområder. I de fleste landene har en valgt å skille mellom forsknings- og

utdanningsbevilgninger og bare å fordele utdanningsbevilgningene på et slikt grunnlag.

De ulike begrunnelsene har betydning for hvilke modeller som blir valgt for å skille mellom utdannings- og forskningsbevilgninger. I det følgende vil det bli redegjort for hvilke modeller som ivaretar de ulike hensynene og positive og negative erfaringer med disse.

## 9.2 Ulike kriterier

Den generelle begrunnelsen for å skille mellom forsknings- og utdanningsbevilgninger er at forskningsbevilgningene bør fordeles ut fra andre kriterier enn behovet for undervisningsressurser. Hensikten kan være å skjerme forskningsbevilgningene i perioder da det forventes at bevilgningene til utdanning vil bli redusert på grunn av synkende studenttall.

I alle landene praktiseres reguleringen av hvor mye tid den enkelte har til undervisning og forskning mer fleksiblet enn i Norge og i enkelte av landene er det også rene undervisningsstillinger. I hvilken grad skillet mellom utdannings- og forskningsbevilgninger rokker ved det Humboltske universitetsideal om at de vitenskapelig ansatte både skal forske og undervise, avhenger imidlertid av i hvilken grad skillet mellom disse bevilgningene følges opp lokalt.

I flere av landene tildeles forsknings- og utdanningsbevilgningen som en blokkbevilgning, og det er i stor grad opp til institusjonene selv å fordele denne blokkbevilgningen til henholdsvis forskning og utdanning. Forholdet mellom utdannings- og forskningsbevilgningene kan imidlertid ha en signaleffekt om hvordan institusjonene bør fordele ressursene mellom forskning og undervisning. Det er viktig å skille mellom *beregningsmodeller* der det skilles mellom forskning og utdanning og modeller der det også tas sikte på å styre *kostnadene*.

Erfaringer fra flere av landene tyder på at institusjonene svært ofte fortsetter å fordele ressursene slik de tradisjonelt har gjort, selv om myndighetene utvikler nye modeller for tildeling av midler til forskning og undervisning. Hvis myndighetene øremerker forskningsbevilgningene til det enkelte fagmiljø vil imidlertid skillet mellom forskningsbevilgninger ha stor betydning for forholdet mellom forskning og undervisning. I England tildeles forsknings- og

utdanningsbevilgningene som en blokkbevilgning til universitetene sentralt, kriteriene for tildelingen av disse ressursene er imidlertid offentlige og de enkelte fagmiljøene vil internt kreve å få minst så mye som de har "bidratt med" i beregningen av den totale bevilgningen.

I Danmark og Sverige er det innført et rapporteringssystem hvor lærestedene må dokumentere hvordan de har brukt ressursene på forskning og undervisning. Fordi en så stor andel av ressursene er lønn til det vitenskapelige personalet forutsetter strengt tatt et slikt system en eller annen form for tidsregistrering. Myndighetene har imidlertid ikke krevd en så detaljert rapportering og det er foreløpig svært uklart hvordan rapportene vil bli brukt. Hvis slike rapporter blir brukt som kontroll og får betydning for ressurstildelingen, åpner dette for en utstrakt strategisk rapportering, fordi det ofte er vanskelig å skille klart mellom tidsbruk til forskning og undervisning.

### **9.3 En felles modell**

I flere land er det innført en felles modell for beregning av utdannings- og forskningsbevilgninger i hele universitets- og høyskolesektoren. I Sverige førte sammenlånningen av universitets- og høyskolesektoren til at alle institusjonene fikk utdanningsbevilgninger ut fra de samme kriteriene, men det var bare de gamle universitetene som fikk basisbevilgninger til forskning. I den grad skillet mellom universiteter og høyskoler blir mer uklart kan det imidlertid være vanskelig å forbeholde forskningsbevilgningene til universitetene. Eksplosive forskningsbevilgninger kan bidra til at det blir økt fokus på hvordan forskningsressursene fordeles. I Sverige får nå også høyskolene en liten basisbevilgning til forskning. I England gikk universitetene inn for at forskningsressursene skulle fordeles ut fra kvaliteteshensyn da de så at det ikke lenger var mulig å forbeholde forskningsressursene til universitetene.

### **9.4 Fordeling av forskningsressurser ut fra kvalitet**

I England er det en målsetning å konsentrere forskningsressursene om de gode miljøene. Alle forskingsmiljøer rangeres ut fra evaluering basert på rapportering om forskningsvirksomheten og peer-review. Et slikt system vil i alle fall på sikt ha konsekvenser for hvor mye tid som brukes til forskning i de ulike fagmiljøene. Det

kan rettes en del innvendinger mot kriteriene som brukes til å rangere fagmiljøene. I et lite land vil den viktigste innvendingen være at en evaluering basert på peer-review er svært kostnadskrevende fordi hver fagdisiplin bare vil finnes ved et fåtall institusjoner. I Danmark hvor det ikke er noe ønske om å konsentrere forskningsressursene, har universitetene klart å stoppe et forslag om å innføre en lignende modell som den som praktiseres i England. Argumentene har vært at modellen ville være svært dyr og at det er urimelig å bruke store summer på å omfordele en relativt liten del av basisbevilgningene til forskning.

I en rekke av landene har det vært utredninger og forslag om å fordele en liten andel av forskningsbevilgningene ut fra resultatindikatorer som for eksempel publisering, sitering, antall doktogradskandidater, akademiske priser og eksterne forskningsressurser. Det er imidlertid heftet en rekke måletekniske svakheter ved alle slike resultatindikatorer og det er fagrelaterte karakteristika som gjør sammenligninger på tvers av fagområder og disipliner svært problematisk (Hansen & Jørgensen 1995). Foreløpig har derfor *ingen* av landene innført systemer der deler av forskningsressursene fordeles på grunnlag av resultatindikatorer basert på publiseringsdata. I Danmark er det planer om det, men det er usikkert om forslaget noen gang vil bli innført. I enkelte av landene tildeles en del av ressursene på grunnlag av antall doktogradskandidater. Dette er imidlertid først og fremst en måte å kanalisere ressursene til forskerutdanningen på. I alle landene, bortsett fra i England, fordeles fremdeles forskningsressursene i all hovedsak på basis av fordeling tidligere år.

Et alternativ til å utvikle nye systemer for fordeling av basisbevilgningene til forskning ut fra kvalitet og strategiske hensyn, er å overføre hele eller deler av basisbevilgningene til forskning til *forskningsrådene*. Dette har vært foreslått både i England, Nederland og Sverige. Argumentet er at forskningsrådene nettopp fordeler ressursene ut fra konkurranse, kvalitetsvurdering og forskningsstrategiske vurderinger. Det hevdes derfor at det er unødvendig og dyrt å utvikle parallelle systemer for fordeling av basisbevilgningene. Et problem med dette vil være at universitetene mister basisfinansiering av forskning i tradisjonell forstand og at de ikke lenger vil ha muligheten til å opptre som forskningsstrategiske aktører. I England har det også vært understreket at det er viktig å opprettholde en viss pluralisme i ressurstildelingen. Diskusjonen

illustrerer imidlertid at hvis universitetenes basisbevilgninger til forskning skal tildeles på grunnlag av kvalitet og forskningsstrategiske hensyn, vil slike bevilgninger ikke lenger være basisbevilgninger i tradisjonell forstand og det vil være liten prinsipiell forskjell mellom slike basisbevilgninger og forskningsrådsbevilgninger.

### **9.5 Fordeling av ressurser ut fra studenttall og gjennomstrømning**

I alle landene har det vært et ønske om å utarbeide mer eksplisitte kriterier for utdanningsbevilgningene. I noen av landene er modellene i hovedsak basert på antall studenter, mens andre land helt eller delvis baserer ressurtildelingen på antall eksamener eller ferdige kandidater. Det er ulike priser for ulike fagområder. I Finland fordeles hele grunnbevilgningen på basis av antall hovedfags- og doktorgradskandidater.

Fordelen med slike modeller er at de er enkle å administrere, når kriteriene er gitt er det bare å regne ut bevilgningene til de enkelte lærestedene. Modellene gir også mulighet til å belønne bedre studentgjennomstrømning. En kritikk av slike modeller er at de ensidig fremmer effektivitet på bekostning av kvalitet. Foreløpig er det imidlertid ikke dokumentert slike konsekvenser i noen av landene.

Erfaringer fra de ulike landene viser at slike beregningsmodeller fører til en del omfordelinger mellom institusjoner som ikke alltid er tilsiktet. Modellene bør derfor innføres gradvis. Blant annet fører en nedgang i antall studenter til dramatiske reduksjoner i bevilgningene. Spesielt problematisk er dette når det rammer fagdermyndighetene ut fra nasjonale hensyn ønsker å opprettholde utdanningskapasiteten. I Danmark har det for eksempel skapt problemer at nedgangen i studenttilstrømningen har rammet naturvitenskapelige og teknologiske fag. Hvis det stadig vekk blir nødvendig å gi ekstrabevilgninger for å ivareta spesielle hensyn, vil det rokke ved selve grunnlaget for modellene.

De ulike modellene for beregning av utdanningsbevilgninger til de enkelte lærestedene kan relativt enkelt også brukes internt ved institusjonene. Miljøer vil ofte kreve å få tildelt minst så mye ressurser som de har "bidratt med" i beregningen av institusjonenes totale bevilgning. Når slike modeller innføres internt ved

institusjonene fører dette til store svingninger i utdanningsbevilgningene for de enkelte fagmiljøene, noe som nødvendigvis vil ha betydning for omfanget av forsknings- og utdanningsvirksomheten.

## **9.6 Alternative modeller**

Avslutningsvis kan det være grunn til å påpeke at det også finnes modeller der det ikke skilles mellom forsknings- og utdanningsbevilgninger, men som inneholder mange av de samme mekanismene vi finner i de øvrige landene. I Flandern får universitetene en basisbevilgning til forskning og undervisning. Det er anslått at av denne bevilgningen går 25 prosent til forskning og 75 prosent til undervisning. Dette anslaget representerer imidlertid ikke noe pålegg om hvordan universitetene internt skal fordele ressursene mellom disse aktivitetene. I tillegg får universitetene en liten bevilgning som de utelukkende kan bruke til forskning og som må fordeles av et forskningsråd ved hvert enkelt universitet. Fordelingen mellom universitetene er delvis basert på antall hovedfags- og doktorgradskandidater.

I Finland gis universitetene en felles basisbevilgning til forskning og undervisning. Omtrent 90 prosent av denne basisbevilgningen skal etter hvert i sin helhet beregnes på grunnlag av antall hovedfags- og doktorgradskandidater. En liten andel av denne bevilgningen tildeles på basis av kvalitet i forskning og utdanning og en liten andel går til spesielle forsknings- og utdanningsprosjekter.

## Referanser

- Berghe, H. V. d., Houben, J. A., Bruin, R. E. d., Moed, H. F., Kint, A., Luwel, M., & Spruyt, E. H. J. (1998): Bibliometric Indicators of University Research Performance in Flanders, *Journal of the American Society for Information Science*, 49 (1), 59-67.
- Evalueringssentret (1995): *Responsum om taxametersystemets mulig indvirkninger på kvaliteten af de videregående uddannelse*, København.
- Fritzell, A. (1998): *Hur styrs den svenska högskolan?*, Stockholm: Högskoleverket. (Högskoleverkets skriftserie 1998:4 S.)
- Hansen, H. F., & Jørgensen, B. H. (1995): *Styring av forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes?*, København: Samfundslitteratur.
- Hazeu, C. A., & Lourens, P. A. (1993): Changing Patterns in the Funding of University Education and Research: The Case of the Netherlands, i P. G. Altbach & D. B. Johnstone (red.): *The Funding of Higher Education: International Perspectives*, New York: Garland Publication. (189-206.)
- HEFCE (1995): *Evaluation of the Funding Method for Teaching*, Bristol. (HEFCE Publication CP2/95.)
- HEFCE (1996): *Consultation on Research Funding: Background Studies*, Bristol. (HEFCE Publications M 20/96.)
- HEFCE (1997): *Funding Higher Education in England. How the HEFCE allocates its funds in 1997-98*, Bristol. (HEFCE publications 97/26.)
- Högskoleverket (1996): *Årsrapport för universitet & högskolor 1995/96*, Stockholm. (Högskoleverkets rapportserie 1996:17 R.)
- Högskoleverket (1997): *Uppföljning av resurstilningssystemet för grundläggande högskoleutbildning*, Stockholm. (Högskoleverkets rapportserie 1997:27 R.)
- Hölttä, S. (1998): The Funding of Universities in Finland. Towards goal-oriented government steering, *European Journal of Education*, 33 (1), 55-63.

- Jongbloed, B. (1996, 6-7 September 1996). *Performance Based Funding: Some International and Institutional Examples*. Paper presentert på konferansen 10th International Conference on Higher Education (ICHE), Ankara.
- Koelman, J. B. J. (1998): The Funding of Universities in the Netherlands: Developments and Trends, *Higher Education*, 35, 127-141.
- Kyvik, S. (1996): *Finansiering av universitetenes FoU-virksomhet i de nordiske land*, København: Nordisk Ministerråd. (TemaNord 1996:594.)
- Kyvik, S., & Ødegård, E. (1990): *Universitetene i Norden foran 90-tallet*, København: Nordisk Ministerråd. (FPR -publikasjon nr 13 Nord 1990:89.)
- Mace, J. (1996): Contradictions and Contrasts: Funding in Two Universities, *Higher Education Review*, 29 (1), 7-32.
- McNay, I. (1997): The Impact of the 1992 Research Assessment Exercise in English Universities, *Higher Education Review*, 29 (2), 34-43.
- National Committee of Inquiry into Higher Education (1997): *Higher Education in the Learning Society*, Middlesex: NCHE Publications.
- Neave, G. (1988): On Being Economical with University Autonomy: Being Account of the Retrospective Joy of a Written Constitution, i M. Tight (red.): *Academic Freedom and Responsibility*, Stony Stratford: SRHE and Open University Press.
- Norges forskningsråd (1997): *Ny stortingsmelding om forskning. Forskningsrådets forslag til hovedpunkter meldingen bør ta opp*, Oslo. (Notat til Kirke- utdannings, og forskningsdepartementet desember 1997.)
- Rekilä, E. (1995): Contracts as a Management Instrument, *Tertiary Education and Management*, 1 (1), 76-80.
- SOU (1993:102): *Kvalitet og dynamik*, Stockholm: Utdanningsdepartementet.
- SOU (1994:80): *Iakttagelser under en reform*, Stockholm: Utdanningsdepartementet.

- Strøm, G. (1996): Financing Higher Education in the Nordic Countries, *Higher Education Management*, 8 (1), 85-99.
- Tavernier, K. (1993): Are University Funding Systems in Need of an Overhaul?, i P. G. Altbach & D. B. Johnstone (red.): *The Funding og Higher Education*, New York: Garland. (83-99.)
- Undervisningsministeriet (1997): *Marginal budgettering af basismidler til forskning ved universiteterne*, København: Undervisningsministeriets forlag.
- Wielemans, W., & Vanderhoeven, J. L. (1993): New Tasks and Roles for Higher Education in Belgium and Luxembourg, i C. Gellert (red.): *Higher Education in Europe*, London: Jessica Kingsley. (152-167.)
- Williams, G. (1997): The Market Route to Mass Higher Education: British Experience 1979-1996, *Higher Education Policy*, 10 (3/4), 275-289.
- Williams, G. (1998): Current Debates on the Funding of Mass Higher Education in the United Kingdom, *European Journal of Education*, 33 (1), 77-87.



## Vedlegg

### Oversikt over dem som er intervjuet

#### Danmark

Hanne Buch	Undervisningsministeriet
Judith Christiansen	Undervisningsministeriet
Hugo von Linstow	Forskningsministeriet
Jacob Voltelen	Handelshøjskolen i København og formann i Rektorkollegiets Budget- og bevillingsudvalget

#### England

Roger Blows	Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom (CVCP)
David Pilsbury*	Higher Education Funding Council for England (HEFCE)
Roger Higginson	Office of Science and Technology, Department of Trade and Industry
Pete Owen	Office of Science and Technology, Department of Trade and Industry
Olliver Fulton	University of Lancaster

#### Finland

Markku Linna	Ministry of Education, Department for Higher Education and Research
Hannele Hermunen	Ministry of Education, Department for Higher Education and Research
Arto Mustajoki	University of Helsinki

#### Flandern

Elisabeth Monard	Flemish Science Policy Council
Danielle Raspoet	Flemish Science Policy Council
Karel Tavernier	Catholic University of Leuven
R. Bouillon	Catholic University of Leuven
Fred Bellefroid	Catholic University of Leuven

#### Nederland

F.H. de Zwaan	Ministry of Education and Science
Frans de Vijlder*	Ministry of Education and Science
Chris Otten	Association of Universities in the Netherlands (VSNU)

\* Intervjuet pr telefon

**Sverige**

Dan Andersson	Utbildningsdepartementet
Onni Tengner	Högskoleverket
Carin Callerholm	Högskoleverket
Ann Fritzell	Högskoleverket