

Erik Mønness

Fastsetting av basisfinansieringen  
til høgskolene

Høgskolen i Hedmark  
Informasjonsrapport nr. 3 – 2005

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

**Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.**

Informasjonsrapport nr. 3 - 2005  
© Forfatteren/Høgskolen i Hedmark  
ISBN: 82-7671-503-6  
ISSN: 1502-2374



# Høgskolen i Hedmark

<b>Tittel:</b> Fastsetting av basisfinansieringen til høgskolene			
<b>Forfatter:</b> Erik Mønness			
<b>Nummer:</b> 3	<b>Utgivelsesår:</b> 2005	<b>Sider:</b> 7	<b>ISBN:</b> 82-7671-503-6 <b>ISSN:</b> 1502-2374
<b>Oppdragsgiver:</b>			
<b>Emneord:</b>			
<b>Sammendrag:</b> I 2002 innførte departementet et resultatbasert finansieringssystem for høgskolene og universitetene i Norge. Det gis tildeling for neste år ut ifra studiepoengproduksjon og forskningsproduksjon i fjor. Omkring 60% av bevilgningen er såkalt basis, som er et stabilt beløp ikke avhengig av resultater.  Måten basis ble fastlagt på har svakheter, som skaper konkurranseskjevheter fra det år systemet er i full drift.  Skjevhetene påvises, samt hvorfor de oppstår. Det anvises en fastsettingsmåte uten disse skjevhetene. Departementet bør vurdere systemet nå etter 5 års bruk..			



# FASTSETTINGEN AV BASIS I BUDSJETTSYSTEMET FOR HØGSKOLER ( fra 2002). UTILSIKTEDE EFFEKTER?

Av Erik Mønness<sup>1</sup>, Høgskolen i Hedmark. 03.11.2005.

## **Sammendrag.**

Måten basiskomponenten i høgskolefinansieringen ble fastsatt på i år 2002 kan sies å varig ha rammet institusjoner med høy effektivitetsgrad i startåret, og motsatt. Departementet bør evaluere ordning, slik det ble antydnet i St. prp. nr 1 i innføringsåret.

## **Kilder.**

Alle tall som presenteres her, er hentet fra St. prp. nr 1 (2001-2002) KUF, utgiftskapitla 200-297 og 2410 kalt prp02, samt teknisk notat til dette. Tallene for 2006 er hentet fra St. prp. nr 1 (2005-2006).

## **Bakgrunn.**

I 2002 ble det lagt grunnlag for det nye resultatbaserte budsjettssystemet, selv om det ikke medførte omfordeling det året. Undervisningskomponenten ble beregnet ut ifra vektallproduksjonen i 2000 og forskningskomponenten etter nærmere kriterier. Den såkalte basiskomponenten, ca. 60 % i snitt for institusjonene<sup>2</sup>, ble fastlagt som restbeløpet av ordinær tidligere fastsatt bevilgning etter at undervisnings- og forskningskomponenten ble fastlagt. Basiskomponenten ble dermed fastlagt for årene fremover, mens de øvrige komponenter svinger med institusjonens resultater. Selvfølgelig blir rammene også endret av politiske vedtak som måltallsendringer og annet.

## **Problem.**

Departementet skrev at ” Ved å fastsette basiskomponenten på denne måten vil institusjonane sitt særprege, midlar til særskilde funksjonar og distriktsomsyn bli førte vidare gjennom basisløyvinga”. prp02 side 158.

- Dette forutsetter at den innbyrdes fordelingen av totalbudsjettet mellom institusjonene hadde en helhetlig gjennomtenkt begrunnelse i utgangspunktet. Dette er påstått, men ikke synliggjort.<sup>3</sup>
- Dersom en institusjon hadde et spesielt godt resultat i år 2000 (=høy vektallproduksjon i forhold til måltallet) medfører det en høy undervisningskomponent og derav en lavere basistildeling, og motsatt. Populært kan en si at en institusjon med høy effektivitet i startåret blir straffet med en lav basis, og motsatt. Se figur neste side. Departementet har sett denne problemstillingen, ved at

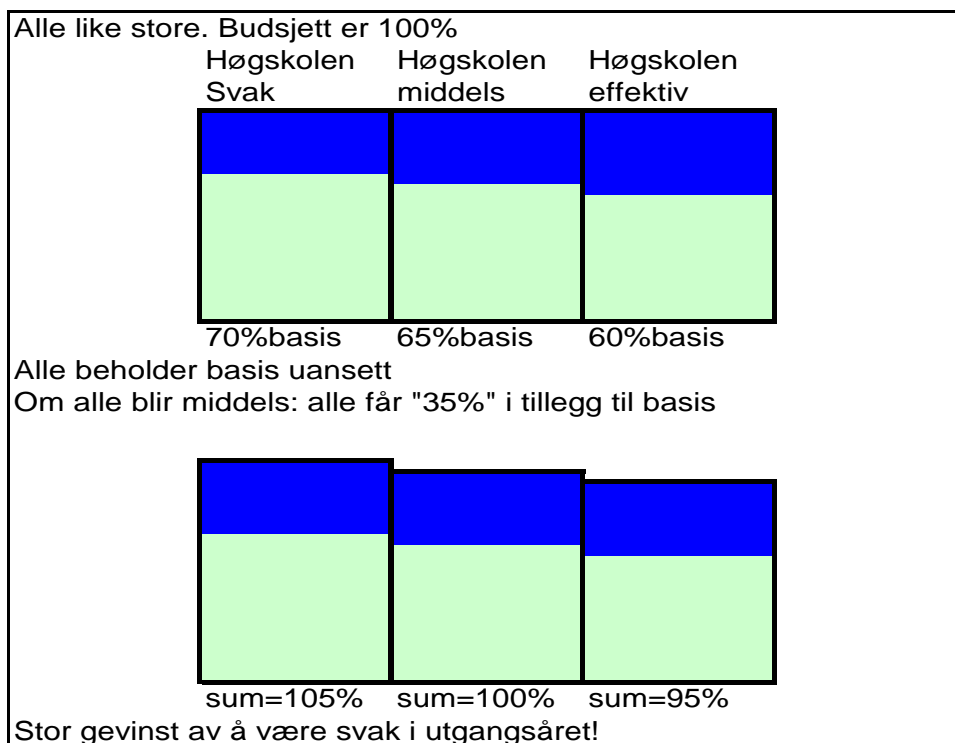
<sup>1</sup> Erik Mønness har vært rektor ved Hedmark Distriktshøgskole, dekan og prorektor i Høgskolen i Hedmark.

<sup>2</sup> ”For utgangsåret 2002 vil basiskomponenten for sektoren i gjennomsnitt utgjere om lag 60% av budsjetttramma, undervisningskomponenten om lag 25 %, og forskningskomponenten om lag 15 %. (prp02 side 151.

<sup>3</sup> I den statlege høgskolesektoren har det inntil førre budsjettår vore ei omfordeling av midlar med sikte på å jamne ut skilnader i løyving som ikkje har vore grunngitte i ulike utgiftsbehov. Omfordelinga har ført til ei utjamning av løyvingsskilnadene i sektoren, og skilnadene som ikkje er grunna i ulike utgiftsbehov, er no marginaliserte. Departementet har derfor ikkje vurdert det som naudsynt med ei ytterlegare omfordeling i fastsetjinga av basiskomponenten. prp02 side 158

vektttallskravet ble korrigert<sup>4</sup>. Jeg vil forsøke å påvise at dette ikke ble gjort i tilstrekkelig grad, fordi en har justert etter registrerte studenter og ikke etter ”effektiviteten”, beståtte vektall pr. måltallsstudent.

- I budsjettokumentet skriver departementet at ” *Departementet vil komme tilbake med ei vurdering av behovet for justering av utrekningsmodellen, samt storleiken på dei einskilde komponentane, når ein har fått erfaring med det nye finansieringssystemet.*” prp02 side 154.



Figuren illustrerer et tenkt eksempel der tre like store høgskoler (målt i budsjett og måltall) men med svak, middels og høg studieproduktivitet i startåret. Basert på vektallsproduksjonen blir 30 %, 35 %, og 40 % av de gamle pengene navnsatt som undervisningskomponent. Resten, henholdsvis 70 %, 65 %, og 60 % blir navnsatt som basis i start året. (Det er ikke tatt hensyn til forskningskomponenten i denne illustrasjonen). Dersom høgskolene ikke endrer seg skjer det ingen budsjettendring påfølgende år. Dersom alle tre et påfølgende år utvikler seg til å bli middels, beholder de sin basis, men får ”Høgskolen middels” sin undervisningskomponent, altså 35 % av opprinnelig budsjett. Men da får ”Høgskolen svak”, som har forbedret seg 105 % av opprinnelig budsjett, mens ”Høgskolen effektiv” får 95 % av opprinnelig budsjett. Men alle tre leverer nå det samme. Det lønte seg å være svak i startåret!

### **Reservasjoner.**

Budsjettssystemet er på et nivå enkelt og forståelig, men på detaljnivå komplisert. Det er ikke sikkert jeg har innsyn i alle detaljer, men jeg mener likevel jeg har gjort korrekte og relevante observasjoner. Jeg mener det er grunnlag for departementet å gå inn i disse problemstillingene.

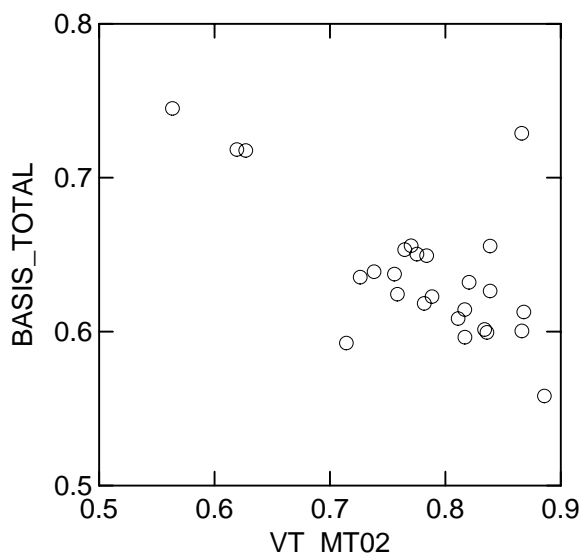
<sup>4</sup> Departementet skriver: *For at institusjonar med manglande måloppfyljing i 2000 ikkje skal få urettmessige fordelar av dette, er utgangsposisjonen til desse institusjonane justert opp etter ei utrekning basert på avviket mellom studentmåtalet og talet på registrerte studentar i 2000.* prp02 side 154

## Data og analyser.

I utgangsmodellen for undervisningskomponenten i 2002 opereres det med et "vektallskrav", uttrykt som antall 20-vektallsenheter<sup>5</sup> som inngår i beregningen av undervisningskomponenten, som institusjonen forventes å produsere (Dette tallet er basert på faktisk resultat i år 2000, noe korrigert av departementet<sup>4</sup>). I tillegg har en det såkalte måltallet, antall heltidsekivalente studenter institusjonen forventes å betjene, og som har vært et hovedmoment for budsjettildelingen frem til da. (Resultatet under blir omtrent likt enten en nytter måltall for 2000 eller 2002.)

Jeg vil se på forholdet mellom disse størrelser altså "forventet antall produserte 20-vektallsenheter dividert på måltallet. En høy verdi nær 1 innebærer at alle studenter gjennomfører studier på normaltid, en lavere verdi at det er mer slak. Mellom statlige høyskoler varierer dette forholdet fra ca 0.55 til 0.90 i de tallene departementet legger til grunn. Det er påfallende at en planlegger med såpass stor sprik i hva en må kalle effektivitetsprosent.

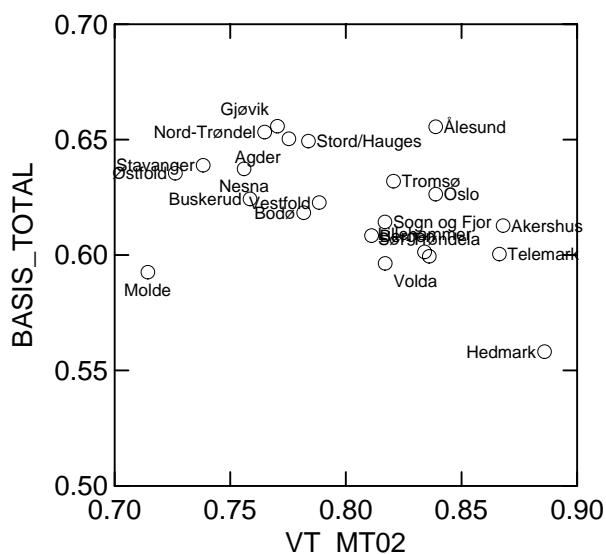
Det andre forholdet er basiskomponentens andel av totalbudsjettet. Dette forholdet varierer mellom 0.55 til 0.75, i modelltallene fra 2002. Det er disse tallene som er "ca. 60 % i snitt i sektoren"



Vertikal akse: basiskomponentens andel av totalbudsjettet. Horisontal akse: forventet antall produserte 20-vektallsenheter dividert på måltallet. Punktene er alle statlige høyskoler. Figuren viser en signifikant negativ sammenheng mellom basisandelen av budsjettet og "effektivitetskravet". Jeg mener figuren underbygger påstanden om at institusjoner med høy effektivitet i startåret ble straffet med lav basis, og motsatt.

<sup>5</sup> 20 vektall tilsvarer dagens 60 studiepoeng. Begge utgjør arbeidsmengden for ett års studier.

Fjerner vi de 4 institusjonene med særlig høy basisandel (Samisk, Finnmark, Narvik og Harstad, alle små høgskoler sikkert med spesielle utfordringer) kan vi få plass til navnsetting av institusjonene, slik:



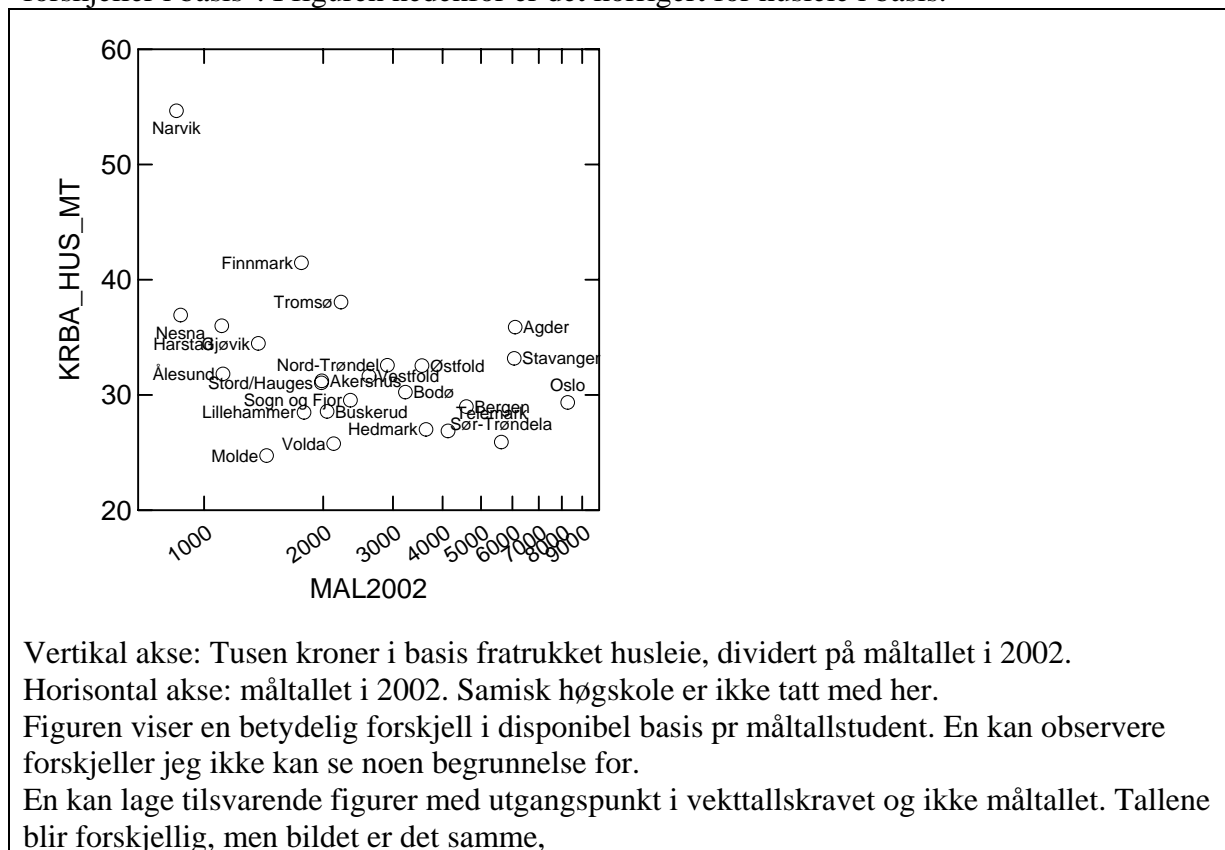
Hvorfor blir det slikt? Det faktiske budsjettet for 2002 er basert på historisk utvikling, og i stor grad av måltallet. Basiskomponenten for årene fremmover består av det ordinære budsjettet fratrukket resultatkomponentene. Undervisningskomponenten fastsettes av (korrigert) vektallproduksjon fra år 2000. Dersom det er variasjon i effektiviteten (vektall pr. måltallstudent) vil dette rent matematisk måtte slå ut i en motsatt variasjon i basiskomponentens relative størrelse.

Nå kan en hevde at effektive organisasjoner ikke trenger mer penger. Men dersom en har satset på høy studentgjennomstrømming fremfor for eksempel forskning i startåret, får en da ikke midler til opprioritering av forskning. Ved en effektivitetsreduksjon har en mindre buffer å basere seg på enn en institusjon som i utgangspunktet var mindre effektive. Ved forbedringer vil dessuten disse ha et langt bedre mulighet for studiekvalitetstiltak og forskning.

En kommentar til at høgskolen i Hedmark hadde en tilsynelatende særlig høy effektivitet i år 2000, i tillegg til å ha generelt gode resultater: På slutten av 90-tallet hadde denne høgskolen et eksepsjonelt høyt opptak av forskolelærere i forbindelse med at studiet ble åpnet og en hadde liten erfaring med "overbooking" for å sikre seg mot frafall. Disse studentene avsluttet i år 2000, og lå ikke inne i vedtatt måltall. Denne samfunnsmessige ekstrainsatsen har man tapt mye på de påfølgende årene.



Budsjettdokumentet 2002 argumenterte med at ulik husleie var en betydelig årsak til forskjeller i basis<sup>6</sup>. I figuren nedenfor er det korrigert for husleie i basis.



I tillegg må det kommenteres at høy husleie er tegn på fine nye bygninger som er et konkurransefortrinn.

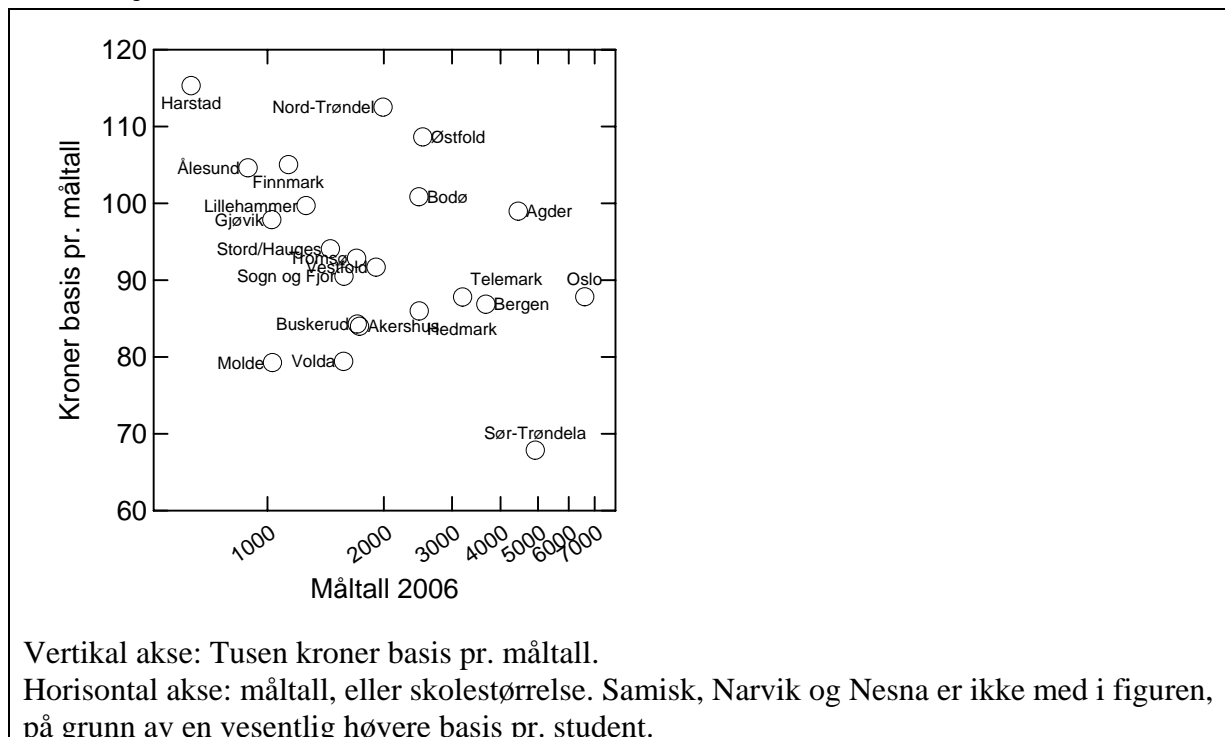
### **Hva kunne vært gjort.**

Alternativer for fastsetting av undervisningskomponenten:

- En kunne ha lagt til grunn gjennomsnittlig vekttallproduksjon over flere år, ikke bare i år 2000.
- Jeg mener det korrekte hadde vært å ha lagt til grunn sektorens gjennomsnittlige effektivitet for fastsettingen av undervisningskomponenten i startåret, og så funnet basis.

<sup>6</sup> Vidare vil storleiken på basiskomponenten variere avhengig av særtrekk ved institusjonen, til dømes storleiken på husleigekostnader. prp02 side 153

## Situasjonen for 2006.



Det er den vertikale variasjonen som er av interesse. Beløpene blir høyere enn figuren for 2002, på grunn av utvikling av studiefinansiering, at husleie er med, men den innbyrdes rangeringen er i stor grad opprettholdt. Noen institusjoner har vesentlig mer å rutte med i forhold til sin størrelse. En forskjell på 10 tusen kroner pr. student utgjør 30 millioner i disponible midler for en mellomstor høgskole.

### Sluttord.

Jeg mener budsjettens resultatfilosofi er fornuftig og grei, selv om det gjenstår utvikling av forskning, utvikling og formidlingskomponentene. Jeg mener å ha påvist at basiskomponenten ikke i samme grad har fått en rasjonell og åpen begrunnelse.

### Forslag til komitemerknad.

I 2002 ble det innført et resultatbasert finansieringssystem for høgskoler og universiteter. Departementet varslet en vurdering av behovet for justering av beregningsmodellen, samt størrelsene på komponentene, når en har fått erfaring med systemet. Departementet bør nå etter fire års bruk evaluere systemet før statsbudsjettet for 2007 fastlegges. Også konkurransemessige og distriktsmessige forhold bør vurderes.

## Nøkkeltall 2002

Institusjon	Type	Vekttallskrav	Kr_Basis	Kr_Totalt	Basis/Total	måltall2002	VT/MT02
Agder	H	4733	321513	494,406	<b>0.65</b>	6104	<b>0.78</b>
Akershus	H	1723	88488	144,419	<b>0.61</b>	1985	<b>0.87</b>
Ålesund	H	937	63,475	96,827	<b>0.66</b>	1117	<b>0.84</b>
Bergen	H	3728	203591	334,635	<b>0.61</b>	4596	<b>0.81</b>
Bodø	H	2522	147340	238,305	<b>0.62</b>	3226	<b>0.78</b>
Buskerud	H	1552	96466	154,527	<b>0.62</b>	2046	<b>0.76</b>
Finnmark	H	1105	99184	138,210	<b>0.72</b>	1762	<b>0.63</b>
Gjøvik	H	1057	71493	109,020	<b>0.66</b>	1372	<b>0.77</b>
Harstad	H	687	55213	76,871	<b>0.72</b>	1109	<b>0.62</b>
Hedmark	H	3222	140634	251,985	<b>0.56</b>	3637	<b>0.89</b>
Lillehammer	H	1493	87237	145,080	<b>0.60</b>	1790	<b>0.83</b>
Molde	H	1028	51645	87,161	<b>0.59</b>	1439	<b>0.71</b>
Narvik	H	738	83989	115,233	<b>0.73</b>	852	<b>0.87</b>
Nesna	H	660	42486	66,666	<b>0.64</b>	873	<b>0.76</b>
Nord-Trøndelag	H	2222	148371	227,139	<b>0.65</b>	2905	<b>0.76</b>
Oslo	H	6945	393949	628,957	<b>0.63</b>	8279	<b>0.84</b>
Østfold	H	2579	158116	248,857	<b>0.64</b>	3551	<b>0.73</b>
Samisk høgscole	H	93	17251	23,156	<b>0.74</b>	165	<b>0.56</b>
Sogn og Fjordane	H	1914	102539	166,925	<b>0.61</b>	2343	<b>0.82</b>
Sør-Trøndelag	H	4708	236272	394,180	<b>0.60</b>	5631	<b>0.84</b>
Stavanger	H	4480	283570	443,873	<b>0.64</b>	6068	<b>0.74</b>
Stord/Haugesund	H	1552	108079	166,444	<b>0.65</b>	1980	<b>0.78</b>
Telemark	H	3580	193590	322,451	<b>0.60</b>	4132	<b>0.87</b>
Tromsø	H	1821	112079	177,344	<b>0.63</b>	2219	<b>0.82</b>
Vestfold	H	2058	123286	197,986	<b>0.62</b>	2610	<b>0.79</b>
Volda	H	1737	88765	148,852	<b>0.60</b>	2126	<b>0.82</b>