

Mandat for utvalget

Bakgrunn

I Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* (forskningsmeldingen) peker regjeringen på at selv om Norge i dag har et utdannings- og forskningssystem som fungerer godt, er det potensial for:

- å heve kvaliteten ytterligere for å skape noen flere forsknings- og utdanningsmiljøer i internasjonal toppklasse
- å heve utdanningenes kvalitet, inkludert relevans for å imøtekomme samfunnets behov
- å legge bedre til rette for dristighet og fornyelse i forskningssystemet og i utvikling av næringsliv og offentlig sektor
- sterkere internasjonalisering i deler av systemet og god sammenheng mellom nasjonal og internasjonal virkemiddelbruk

Som ett av flere tiltak for å utløse ovennevnte potensial foreslår regjeringen i Meld. St. 18 (2012-2013) å foreta en helhetlig gjennomgang av finansieringen av høyere utdanning og forskning, jf. Innst. 372 S (2012-2013).

Dagens finansiering, med et delvis resultatbasert system, ble innført som et ledd i Kvalitetsreformen og er innrettet for å nå målene som ble satt for reformen. Finansieringssystemet har virket i ti år og har sammen med andre styringsvirkemidler blant annet ført til tettere oppfølging av studentene og økt forskningspublisering. Mange av målene med reformen er nådd, men det er fortsatt behov for å ha oppmerksomhet rettet mot om finansieringen av institusjonene bidrar til høy kvalitet i utdanning og forskning.

I forskningsmeldingen pekes det også på at dagens finansiering av universiteter og høyskoler ikke er innrettet med tanke på politiske prioriteringer som å bidra til kvalitetsutvikling gjennom faglig robuste og profilerte utdannings- og kompetansemiljøer, god arbeidsdeling, faglig konsentrasjon og til at alle institusjoner satser på områder der de har særlig fortrinn. Utdanning, forskning og utvikling er likestilte oppgaver for universiteter og høyskoler, og koblingen mellom disse er viktig for å fremme kvalitet. Samtidig kan noen institusjoner ha en forskningstung profil, mens andre er mer utdanningsorientert. Den internasjonale konkurransen om de gode studentene og forskningspersonale blir stadig sterkere, og Norge har ingen institusjoner i verdensklasse. Skal Norge hevde seg internasjonalt, må vi satse på fagmiljøer og institusjoner som har forutsetninger for å lykkes.

Det er derfor hensiktsmessig å vurdere om dagens finansielle virkemidler er optimale for å bidra til potensialet som skisseres i Meld. St. 18 (2012-2013).

Mål

Formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven § 1-1 setter rammer for virksomheten ved universiteter og høyskoler og vektlegger høy internasjonal kvalitet i utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt formidling av kunnskap. I de årlige budsjettproposisjonene presenterer regjeringen også sektormål for universitets- og høyskolesektoren, jf. Prop 1 S.

Finansieringen av universiteter og høyskoler skal understøtte mål for og formål med sektoren, samt sikre at institusjonene gis stabile og forutsigbare økonomiske rammer. For at sektoren samlet skal nå målene har regjeringen lagt vekt på kvalitetsutvikling gjennom faglig robuste

og profilerte utdannings- og kompetansemiljøer, god arbeidsdeling, faglig konsentrasjon og samarbeid. Regjeringen ønsker at høyere utdanning av god kvalitet skal være tilgjengelig i hele landet og at differensiering samlet sett skal gi en mangfoldig sektor som ivaretar et bredt spekter av regionale, nasjonale og internasjonale kunnskaps- og kompetansebehov.

NOU'en om finansiering av universiteter og høyskoler i Norge skal gi et solid grunnlag for regjeringens videre vurdering av hvordan finansieringen best mulig kan bidra til å nå målene for universitets- og høyskolesektoren.

Oppgaver/avgrensning

Utvalget skal komme med vurderinger og konkrete anbefalinger om hvordan statlige og private universiteter og høyskoler bør finansieres i framtiden. Det omfatter en vurdering av direkte bevilgninger over statsbudsjettet og ekstern finansiering gjennom Norges forskningsråd og EU. Utvalget må legge til grunn en helhetlig gjennomgang av finansieringen og ta hensyn til at finansielle virkemidler er ett av flere styringsverktøy for å nå målene som er satt for sektoren. Vurderinger og anbefalinger må ta utgangspunkt i at finansieringen skal ligge fast i ti til tjue år, og at den totale budsjettrammen kan variere over tid. Forslagene fra utvalget må derfor ikke kreve bevilgningsendringer.

Sentrale problemstillinger for utvalgets arbeid

Institusjonsstyrene har ansvar for å disponere den statlige rammebevilgningen i tråd med mål for sektoren. Samtidig skal de innfri særskilte politiske målsetninger gjennom øremerkede midler og myndighetsstyrte tildelinger.

- Er det hensiktsmessig å gi institusjonene større økonomisk handlingsrom eller i større grad tildele midler til særskilte formål?

Dagens finansieringssystem for de direkte bevilgningene er delvis resultatbasert. I vurderingene av framtidens finansiering må resultatbasert finansiering vurderes opp mot rammefinansiering uten kobling mellom resultater og effekter.

- Bør resultatbasert budsjettmodell videreføres eller bør bevilgningen gis som en ramme uten kobling til resultater og effekter av forskning, utdanning og formidling?
- Dersom en form for resultatbasert finansiering foreslås videreført, hvilke indikatorer bør inngå i modellen og hvilken styrke bør insentivene ha? Indikatorene kan være både kvalitative og kvantitative.

Kvalitet, relevans og gjennomføring av høyere utdanning er sentrale oppgaver for universiteter og høyskoler slik at studentene lykkes. Det er derfor viktig at også finansieringen av de høyere utdanningsinstitusjonene stimulerer til dette. Basert på utviklingen i indikatorer for utdanning etter Kvalitetsreformen kan en stille spørsmål om en har lykkes med dette i tilstrekkelig grad.

- Hvordan kan finansieringen av universiteter og høyskoler ytterligere fremme kvalitet, relevans og gjennomstrømning i høyere utdanning?

Alle de høyere utdanningsinstitusjonene er underlagt samme krav gjennom felles lover og regelverk. Dette tilsier at samme finansieringsprinsipper legges til grunn for bevilgningen. På den andre siden er institusjonene stilt overfor ulike krav og forventninger til for eksempel faglig profil. I tillegg har institusjonene noe ulike forutsetninger knyttet til størrelse, geografisk plassering etc.

- Bør framtidens finansieringssystem videreføre et finansieringssystem som ikke skiller mellom ulike typer institusjoner, eller bør det etableres et system som differensierer

mellom institusjonene og deres ambisjonsnivå og forutsetninger? Bør dagens fordeling av midler mellom institusjonene endres og i tilfellet hvordan?

Internasjonale utviklingstrekk viser at midler i økende grad fordeles til eksellente fagmiljøer (jf. SFF, SFU, FME og lignende). Konkurransen er også vektlagt i finansieringsmodeller for universiteter og høyskoler, jf. at flere land innenfor OECD-området har innført resultatbaserte finansieringsmodeller. I Norge har finansieringssystemet for den direkte bevilgningen for universiteter og høyskoler blitt kritisert for å vektlegge konkurranse og i mindre grad samarbeid og arbeidsdeling. Samtidig er det slik at konkurranse også kan fremme samarbeid og arbeidsdeling.

- Hvordan bør framtidig finansiering av universiteter og høyskoler innrettes for å ivareta balanse mellom konkurranse, samarbeid og arbeidsdeling? Utvalget må vurdere problemstillingen både innenfor de direkte bevilgningene, og mellom de direkte bevilgningene og midler gjennom eksterne finansieringskilder, herunder Norges forskningsråd og EU.

Det er samarbeid om forskning og forskerutdanning mellom UH-sektoren og institutt- og helsesektorene. Alle tre sektorene har resultatbasert finansiering, men har ikke identiske indikatorer for forskning.

- Kan framtidens finansiering for UH-sektoren innrettes for å bidra til samarbeid og arbeidsdeling mellom sektorene?

Forskningsinsentivene i rammebevilgningene er ikke knyttet til bestemte fagområder. På utdanningssiden er finansieringen derimot inndelt på ulike fagfelt, jf. de seks kostnadskategoriene i den resultatbaserte finansieringen.

- Er det fremover hensiktsmessig å knytte finansiering til fagområder versus fordeling basert på institusjonsspesifikke kriterier?

Utvalget skal svare på disse problemstillingene i utredningen. Det er opp til utvalget om det vil belyse andre og mer detaljerte problemstillinger enn de som er konkretisert i mandatet.

Utredningen skal bygge på en god og grundig forståelse av hvordan dagens finansiering påvirker institusjonenes prioriteringer og sektorens samlede resultater knyttet til fastsatte mål og formål. Utvalget må vurdere hvordan forslagene vil påvirke institusjonenes prioriteringer og muligheter for å oppnå resultater som er i samsvar med deres egne strategier og nasjonale mål som er satt for sektoren. Forslagene må være håndterbare for Kunnskapsdepartementets styring av sektoren og være forståelige for institusjonene. I forslagene som legges frem må utvalget legge til grunn at finansieringssystemet skal fremme effektiv forvaltning.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene må utredes, jf. Utredningsinstruksen.

Kunnskapsgrunnlag

Som bakgrunn for sine samlede vurderinger må utvalget skaffe seg god oversikt over de ulike finansieringsstrømmene, og hvilke mål og resultatkrav som i dag settes fra bevilgende myndigheter for offentlig bevilgninger til høyere utdanning og forskning.

Det forutsettes at utvalget gjør bruk av tilgjengelig statistikk, utredninger, evalueringer, forskning og annet eksisterende kunnskapsgrunnlag som er relevant for arbeidet, herav relevante analyser og anbefalinger fra utvalget som er oppnevnt for å vurdere utviklingen av Massive Open Online Courses (MOOCs). Utvalget skal også skaffe seg oversikt over

internasjonale studier og effekter av større omlegginger av finansiering av universiteter og høyskoler i andre land, og bruke denne kunnskapen som grunnlag for sin utredning og anbefalinger.

Utvalget må vurdere behovet for å sette ut oppdrag for å framskaffe nødvendig kunnskap for å svare på oppgaven.

Tidsramme og arbeidsform

Utvalget skal gi endelig rapport til Kunnskapsministeren i form av en NOU senest innen utgangen av 2014.

Utvalget skal ha en åpen arbeidsmåte som inviterer til dialog og diskusjon med sektoren og andre relevante aktører. Departementet skal informeres om arbeidet på egnet måte.