

Gruppe 4 økonomi: Budsjettfordelingsmodellen og ulike syn på modellens nytte som endringsverktøy

Innhold

Mandat	1
Innledning	1
Dagens fordelingsmodell på HF	2
Veivalg I: Endring gjennom fordelingsmodellen	3
Veivalg II: Unngå pervertering av KD-modellen	4
Veivalg III: Andre virkemidler	5
Vedlegg	5
Aktuelle lenker	5

Mandat

Guppe 4 har levert scenarier i likhet med de andre gruppene i strategiarbeidet. Gruppen er i sitt mandat også bedt om å uttale seg om budsjettmodellen:

Mandat del II:

Budsjettmodell: Fakultetsstyret vedtok en ny budsjettfordelingsmodell i 2009. Modellen har virket fra 2010. Den har vært revidert av styret to ganger, og skal revideres igjen i 2021/2022. I forbindelse med arbeidet med en ny strategisk plan og den kommende revisjonen av fordelingsmodellen, må FS vurdere hva som fungerer godt, hva som ikke fungerer og hva som må endres. Arbeidsgruppen bes om å bidra med innspill og perspektiver til denne diskusjonen.

Arbeidsgruppa har bestått av: Trine Syvertsen (leder), Magnus Garder Evensen, Trude Jensen, Julianne Krohn-Hansen, Øystein Linnebo, Rune Svarverud og Mari C. R. Otnes (sekretær).

Som vedlegg ligger relevante lenker, samt en brosjyre utarbeidet av økonomisjef Trude Jensen som forklarer HF's budsjettfordelingsmodell i enkle trekk.

Innledning

Diskusjoner om budsjettfordelingsmodeller på HF kompliseres av at endringer skjer i flere ledd. Det er også ulike syn på i hvor stor grad budsjettmodellen bør brukes til å stimulere endring.

Omfordeling i flere ledd: KD tildeler midler til UiO etter noen prinsipper, UiO viderefordeler til fakultetene på en litt annen måte og HF gjør ytterligere endringer ved viderefordeling til instituttene. Endringene ivaretar strategiske hensyn, men bidrar også til at insentivene som ligger i modellen maskeres, dempes eller forsterkes.

Den viktigste omfordelingen på UiO nivå er at UiO har skalert ned prisene for resultatindikatorerne på utdanning, for å minske resultatavhengigheten. Fakultetenes basiskomponent er tilsvarende høyere. UiO fordeler resultatinsentivene både på utdanning og forskning på tre-årige gjennomsnitt, som også er et avvik fra KD sin fordeling. Dette for å jevne ut tilfeldige svingninger. I tillegg opererer UiO med

en åpen ramme på forskningsinsentivet på eksterne midler, mens KD opererer med en lukket ramme. Når en budsjettamme er lukket er rammen gitt på forhånd. Bevilgningen øker derfor ikke med økende "produksjon", men prisene synker. Mens i en åpen ramme er ikke rammen forhåndsdefinert og bevilgningen øker når produksjonen øker. UiO har også et element i sin fordeling til fakultetene som heter tilpasningselementet. Dette er en komponent som brukes for å fordele en uforklart rest, som gjenstår å fordele, etter at midler fra KD er fordelt ut basert på resultatindikatorer, øremerkinger og basistildeling.

Det er også verdt å nevne at UiO, fra 2008, tildeler en egen basiskomponent til HF som har fått navnet «faglig bredde». Denne forklares i dokumentet der UiO beskriver sin fordelingsmodell:

"Faglig bredde er universitetets eget ansvar, iflg. departementet. Dette hensynet er svært vanskelig å ivareta i en modell. Utvalget som gjennomgikk den interne finansieringsmodellen, valgte å telle antall språkfag ved Det humanistiske fakultet. Hvert språkfag gis så en pris i modellen – ikke for å ivareta alle kostnadene, men som en grunnfinansiering (et slags minimum for i det hele tatt å kunne ha språkfaget)."

For 2021 utgjorde denne komponenten kroner 30 153 000. Den gis til fakultetet og er ikke øremerket spesielle institutter eller fag. «Faglig bredde» gis bare til HF, mens OD-fakultetet blir kompensert for andre kostnadsulemper.

Den viktigste omfordelingen som skjer på HF er at studieplasser beregnes på bakgrunn av tidligere studiepoeng og ulik vektning av studieplasser, der noen fag får mer enn andre. Dette gjør at HF sin basiskomponent også påvirkes av resultater på studiepoeng, i motsetning til UiO der dette er en fast ramme som fordeles basert på historiske studieplasser. HF bruker sine egne vedtatte interne priser for sine studieplasser og viderefører dermed ikke UiO sine priser. Her gjør HF det på en annen måte enn for eksempel SV. Se lenker til begge modeller nederst i dokumentet.

Prisingen av studieplasser på HF favoriserer språkfag i ulik grad, samt musikkvitenskap og konservering (se brosjyrevedlegg side 9 for oversikt over hvordan studieplasser vektet). Det er dermed ikke direkte samsvar mellom UiOs utregningsprinsipper for å ivareta faglig bredde (telling av antall språkfag) og måten HF fordeler videre på, men det som er felles er at HF i sin fordelingsmodell gir en ulik vektning på studieplasselementet og språkfag får høyere vekt.

Stabilitet eller dynamikk? Et dilemma gruppa har merket seg, både i interessentintervjuer og egne diskusjoner, er behovet for forutsigbarhet på den ene siden, og ønsket om dynamikk på den andre. Flere interessenter peker på at den sentrale fordelingsmodellen på UiO er en konsensusmodell og at debatt om justeringer skaper uro i organisasjonen. Dermed er det vanskelig å bruke modellen til å stimulere endring. Det er delte meninger med hensyn til om modellen i det hele tatt skal være et verktøy for endring: noen mener at modellen burde endres for å understøtte strategiske valg og flytte posisjonene fremover, mens andre peker på faren for en pervertering av insentivene i KDs modell – ved å «mekke på» finansieringsmodellen stimuleres atferd vi ikke får finansiert og som vi må dekke inn gjennom å ta fra andre aktiviteter.

I tillegg pekes det på virkemidler utenfor økonomimodellen som kan brukes til å understøtte strategiske valg. Gruppa bidrar med noen momenter til diskusjonen av disse alternativene.

Men først en oversikt over hvordan dagens modell oppfattes på HF.

Dagens fordelingsmodell på HF

Gruppas inntrykk fra interessentintervjuene er at HFs modell oppleves som transparent. For øvrig er det særlig to hovedutfordringer som kommer opp: de store svingningene i instituttens økonomi og en utbredt opplevelse av at dagens modell hindrer tverrfaglig samarbeid.

Mange peker på de store svingningene i instituttene økonomi fra år til år. Manglende stabilitet fører til uro i organisasjonen, og gir kortsiktige beslutninger. Svingningene er dels knyttet til at studiepoengindikatoren er svært sensitiv for endringer (HF's modell er mer resultatsensitiv enn UiO's). Pengene følger studentene, og ikke faget: hvis man mister en student, mister man ikke kostnaden ved den ansatte, men pengene flytter med studenten til et annet sted. Manglende stabilitet er også knyttet til den eksternfinansierte virksomheten, som utgjør 15% av HF's inntekter i 2020 (totalt, ikke nettobidrag). De instituttene som har lyktes godt med ekstern finansiering, har en utfordring med å håndtere langtidsbudsjettene, siden de får mye midler samtidig som ressurser hentes ut av staben. Den midlertidig økning i økonomien gir en positiv effekt i et 5 års perspektiv, men etter 10 år kan situasjonen være en helt annen. Eksterne prosjekter gir handlingsrom i en periode, men siden tildelingene er midlertidige, blir det vanskeligere å lage et godt styringsgrunnlag jo større andel eksterne inntekter man har.

I tillegg er effekten av eksternfinansiering selvforsterkende: jo høyere kostnader prosjektene har, jo høyere påslag får de på resultatindikatoren for eksterne midler. EU-prosjekter gir mer UiO-påslag enn midler fra Forskningsrådet, dermed bidrar EU-prosjekter til en volatil inntektsside, der instituttene økonomi påvirkes sterkt i perioder. Jo mer avhengig instituttene er av ekstern finansiering for å dekke basisutgifter, desto mer sårbare er de hvis andelen eksternfinansiering svekkes, og faren for en jojo-økonomi øker. Dermed får instituttene som lykkes med ekstern finansierte prosjekter en dobbelteffekt på økonomien, med økte nettobidrag som ligger utenfor fordelingsmodellen på en side, og økt basisramme på den andre siden som følge av økning i resultatindikatoren eksterne midler. Utfordringen er at begge disse to er midlertidig og ikke faste inntekter.

Samtidig rapporterer institutter som lykkes dårligere med eksternfinans om at de trekkes i alle retninger og knapt kan dekke fastlønn. Flere peker også på at de eksisterende verktøyene for budsjett og regnskap er vanskelig å styre etter og gir lite langsiktighet. Noe av denne årsaken er at basisrammen har blitt redusert de siste fem årene grunnet rammekutt og avbyråkratisering- og effektiviseringskutt, og dermed er instituttene blitt mer avhengig av inntekter fra eksternt finansierte prosjekter.

Den andre store utfordringen mange peker på, er at fordelingsmodellen på HF er silobasert og i liten grad oppmuntrer til tverrfaglig samarbeid. Modellen har et sterkt insentiv for at instituttene skal produsere flest mulig studiepoeng selv; modellen legger dermed opp til intern konkurranse i et nullsumspill der den enes suksess fører til den andres tap. Når risikoen for svingninger i tillegg er så stor, blir instituttene mest opptatt av å beskytte sin egen økonomi, noe som skaper motstand mot tverrfaglige satsninger. Spissformulert strander mange samarbeid på studiesiden i spørsmålet «hvem skal eie emnekoden?», mens det på forskningssiden ikke lønner seg å dele frikjøp eller resultatmidler med andre. Arbeidstidsregnskapet oppleves ikke som en positiv faktor her, og flere sier at de ser dagens fordelingsmodell som et direkte hinder for samarbeid.

Veivalg I: Endring gjennom fordelingsmodellen

Hvordan man skal få til tverrfaglig samarbeid innen forskning og studier er den tydeligste utfordringen nedfelt i UiO's Strategi 2030: «Vi skal flytte kunnskapsgrensene innen disiplinene og utforme disiplinoverskridende løsninger på komplekse samfunnsutfordringer.» I interessentintervjuene var leder av FinansNorge og styremedlem i Universitetsstyret, Idar Kreutzer, blant dem som oppfordret til bruk av fordelingsmodellen for å dreie virksomheten i retning mer tverrfaglig forskning som kan svare på samfunnsutfordringer. Hvis det stemmer at dagens fordelingsmodell hindrer samarbeid, er det en risiko for å mislykkes med å nå strategiske hovedmål hvis man ikke justerer modellen(e), både på UiO og HF.

Endringer i fordelingsmodellen betyr omprioritering: noe må få mindre hvis andre skal ha mer. To variabler her er 1) insentivene man velger og 2) insentivstyrken, som kan justeres opp og ned. Et relativt opplagt insentiv ville være om en fast komponent i modellen ble øremerket tverrfaglige

satsninger på strategisk viktige områder, dette gjøres nå på UiO-nivå, men ikke på HF. Det er viktig å påpeke at dersom man omprioritere midler til tverrfaglige satsinger, blir basisdelen av mindre.

En annen mulighet er at aktiviteter basert på samarbeid mellom to eller flere fag, institutter eller fakulteter gir høyere uttelling, slik at ingen taper på samarbeid (jf. ekstra uttelling for samarbeidspublikasjoner i tellekantmodellen). Disiplinfaglig aktivitet ville da få mindre.

En mer forsiktig stimulering ville være om instituttene ble enige om å øremerke midler til tverrfaglige tiltak i egne fordelinger. Beskatning er en mulighet for dette. En av de administrative lederne på HF foreslår at RBO-midler beskattes på fakultetsnivået for å bidra til å jevne ut toppene på instituttene og SV har nylig innført en modell med beskatning. Det gir stor grad av gjennomsiktighet, og bidrar til stabilitet for enhetene. En slik skatt kunne også øremerkes til tverrfaglige formål.

Eksterne interessenter ser ut til å ha større tro på å bruke fordelingsmodellen som strategisk endringsvirkemiddel, men både interne og eksterne ser utfordringer. Fordelingsmodellen beskrives som «verdens største vepsebol» av en interessent. UiOs økonomidirektør, Ellen Johanne Caesar pekte i sitt interessentintervju på at endringer av modellen vil kunne resultere i endeløse diskusjoner.

Veivalg II: Unngå pervertering av KD-modellen

I interessentintervjuene er det flere som advarer mot å lage en budsjettfordelingsmodell som i stor grad vrir på insentivene fra KD. En av disse er UiOs universitetsdirektør, Arne Benjaminsen som også deltok i et interessentintervju. Han peker på at det kan være en svakhet at det ikke er samsvar mellom UiOs fordelingsmodell og den KD har, fordi det kan gi insentiver til atferd som ikke er finansiert. Eksempelvis: I KD's tildeling til UiO er det en såkalt lukket ramme for resultatindikatorer på forskning, mens UiO har åpen ramme, noe som betyr at man tar fra andre midler for å dekke opp tildelingene til enhetene. En av de administrative lederne på HF advarer også mot pervertering av KDs føringer, hvis man legger inn for mange egne insentiver på fakultetsnivåene.

Hvis alt ble videreført direkte ut fra KD-modellen til instituttene ville basiskomponenten bli sterkere, mens kortvarige endringer i resultatindikatoren ville gi større svingninger fra år til år. HF har i dag en modell som demper effekten av insentivene gjennom treårige snitt. En slik tildeling vil også virke konserverende fordi økt studenttall over tid ikke ville gi økt tildeling i basis. En slik modell ville fortsatt kreve beslutninger for å fordele midler prosentvis mellom instituttene og et system for å justere prosentsetsatsen over tid. Basisrammen vil kunne øke, men det ville ikke endre på fordelingen, og man ville i så fall komme nærmere den gamle fordelingsmodellen på HF. Hvis prosentfordelingen til instituttene regelmessig måtte diskuteres i fakultetssyret ville dette også gi lite forutsigbarhet og intern uro. Spørsmålet er om en slik modell ville løse utfordringene HF står overfor, eller om den tvert imot ville gi mer konservering og mindre dynamikk.

På HF-nivå kan ulik vektning av studieplasser leses som et feilinsentiv med dette blikket: Dette gir insentiver til å bruke mer (undervisnings-)ressurser på visse fag uten at man har inntjening for dette. Flere fag som får høy uttelling er ikke språkfag og det er i liten grad diskutert om UiOs kompensasjon til HF for ekstrautgiftene til «faglig bredde» faktisk treffer de instituttene som har mest «breddeulemper». Man kan tenke seg mange ulike prinsipper for å fordele midler på fakultetsnivå. Budsjettmodellen forutsetter videre at det er instituttet som er minste enhet for tildeling, og et implisitt premiss i modellen blir dermed at fag med større inntjening skal subsidiere fag med mindre inntjening innenfor instituttgrensene. Ulike fag står for ulik inntjening og kostnadstunge småfag og fag med få studenter kan trenge betydelig kryssfinansiering. Det er i denne sammenheng interessant å peke på at sammenhengen mellom inntekter og kostnader er relativt svak i dagens modell. Inntektene fordeles etter et system som, med unntak av rekrutteringsstillinger og satsninger, i liten grad er koblet til hvilke faktiske kostnader instituttene har (89-92% er bundet opp i lønn).

Veivalg III: Andre virkemidler

Mange av de som uttrykker bekymring for en fordraining av KDs insentiver, gir uttrykk for at utfordringene knyttet til tverrfaglighet og dynamikk løses best utenfor fordelingsmodellen. På spørsmål om hvilke verktøy de ser for tverrfaglighet på UiO, svarer en interessent at hennes erfaring er at man kommer langt med interesse og nysgjerrighet hos de ansatte, og at det kanskje mest av alt er en kulturendring som skal til. Mange mener imidlertid at så lenge økonomimodellen oppfattes å motvirke samarbeid må det mer kraftfulle endringer til for å realisere målet om tverrfaglighet. Her nevnes noen av de innspillene som er kommet opp i gruppas diskusjon:

- Instituttene setter av en andel i arbeidstidsregnskapet til tverrfaglig samarbeid eller gir høyere uttelling til undervisningstilbud som krysser fag-, institutt- eller fakultetsgrenser. Da blir det mindre undervisningsressurser til disiplinfaglige program.
- Tverrinstitusjonelle prosjektmedarbeidere i delte stillinger på tvers av institutter og fakulteter. Enhetene kunne betale for den delen av personen de har, men vedkommende måtte være ansatt for å skape samarbeid på tvers.
- Ledere eller administrasjon med større ansvar for å stimulere tverrfaglige prosjekter, en rådgiver (à la EU-rådgiver) med ansvar for dette. Eller UiO kunne tenke større, og opprette et sentralt monitoreringskontor som kunne stimulerer til, fange opp og støtte tverrfaglige initiativ. Et slags *grant office* med *grant writers*, jurister, økonomer og spesialister.
- La undervisningssamarbeid være motoren: Satse på flere gode tverrfaglige studieprogram av høy kvalitet (Eksempelvis Honours/PFØ: Politikk, filosofi, Økonomi) som svarer på samfunnsutfordringer, står på egne ben og henter inn eksternfinansiering. HF har mange ubrukte MA-plasser, dette er en ressurs som kunne vært trukket inn og omdisponert til tverrfaglige satsinger med høy profil.
- Åpne for delte emnekoder, f.eks. at et emne i språkfilosofi kan listes både som FILxxxx og LINGyyyy og dermed inngå i begge programs 80-grupper. Studiepoengene kunne følge emnekoden som hver enkelt student er registrert under. Delte emnekoder av denne typen er standard ved mange utenlandske universiteter.
- Evt kunne det tenkes tverrfaglige satsinger på EVU og livslang læring som motor for mer tverrfaglig utdannings- og forskningssamarbeid.
-

Vedlegg

Brosjyre som forklarer fordelingsmodellen på HF – egen fil

Aktuelle lenker

Notat om finansiering av UH-sektoren [Finansiering av UH-sektoren notat 050620 2 \(uio.no\)](#)

UiOs fordelingsmodell <https://www.uio.no/for-ansatte/arbeidsstotte/virksomhetsstyring/fordeling/intern-finansieringsmodell/index.html>

HF's fordelingsmodell: <https://www.uio.no/for-ansatte/arbeidsstotte/virksomhetsstyring/fordeling/intern-finansieringsmodell/fordelingsmodeller-pa-enhetene/hf/>

SVs fordelingsmodell: <https://www.sv.uio.no/om/organisasjon/styret/moter/2018/2018-06-07/v-sak-6-vedlegg-ny-fordelingsmodell-180530.pdf>

Lenke til rektoratets fortolkning av KDs modell:

<https://www.uio.no/om/aktuelt/rektorblogger/2020/enkel-finansieringsmodell-og-stort-mangfold---det-.html>