

Forslag til ny budsjettmodell – høringsvar HSL

Innledning

[Viser til brev med rapport...]

[Takker for muligheten for å komme med innspill...]

[Prosess ved fakultetet...]

Innledende vurderinger (og oppsummering)

Arbeidsgruppen har etter vår mening gitt et oversiktlig og godt utgangspunkt for å revidere UiTs interne budsjettfordelingsmodell. Det foreligger ikke et reelt forslag til ny fordelingsmodell, men det er trukket frem prinsipielle problemstillinger som må tas stilling til i den endelige fastsettelsen. Fakultetet mener dette er viktige prinsipielle avklaringer – dels med tanke på retning, men også med tanke på byråkrati, særlig med avveining opp mot andre styringsverktøy.

Ettersom det ikke er presentert en ferdig modell er det i liten grad mulig å simulere (med tall) hvilke økonomiske utslag ny modell gir i forhold til gammel modell. Dette ville uansett vært vanskelig i og med at det foreslås å sette 2024 som null-år, som dermed skal gi lik uttelling med gammel og ny modell. Dette gjør at en i større grad kan se på det rent prinsipielle i forslagene (og da særlig vektingen mellom de ulike hovedelementene i de prinsipielle modellene som presenteres), og ikke svare ut fra hva som vil gi den enkelte enhet et fordelaktig (kortsiktig) resultat. Fakultetet mener dette er en fornuftig tilnærming.

Den nye budsjettfordelingsmodellen bør være betinget av universitetets strategi, og dermed utformes for å støtte strategiske valg og posisjoneringer. Samtidig er det viktig ikke å falle for fristelsen til å tro at “alt” løses gjennom en riktig sammensatt budsjettfordelingsmodell. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvor mye (vi tror) kan styres gjennom en fordelingsmodell, og hvordan vi skal balansere dette opp mot medfølgende byråkrati. En bør finne riktig beslutningsnivå, som best understøtter strategien, og søke å finne de rette verktøyene for tilrettelegging (og oppfølging) av strategien. Vi vil argumentere for at dette hovedsakelig ikke vil være budsjettfordelingsmodellen, men andre styringsverktøy (dialogmøter, mål- og resultatkrav, årsplaner og langtidsplaner).

I føringene til arbeidsgruppens arbeid er det lagt betydelig vekt på at modellen skal inneha mekanismer for ulike ønskede effekter. Fakultetet vil fremheve at det er viktig at vi ikke legger opp til å “fraskrive oss ansvar” for strategiske beslutninger/prioriteringer gjennom en modell. Universitetet er inne i en periode med betydelig omstilling, og det er stadig oftere behov for å ta stilling til hva en må prioritere bort, enten som følge av reduserte rammer eller på grunn av at en ønsker å prioritere noe inn. Det er etter vår mening viktig at besluttende organ i denne sammenhengen kjenner til (og tar ansvar for) konsekvensene av å prioritere noe bort, og at dette ikke bare ivaretas av en modellmekanisme. Fordeling og omfordeling av midler i en fordelingsmodell er enkelt. Konsekvensene av store omfordelinger er vanskelige og har ofte store organisasjonsmessige og personellmessige omkostninger.

Et viktig moment ved fastsettelsen av ny budsjettfordelingsmodell er at den må gi enhetene en trygghet for fremtidige rammer. Store årlige omfordelinger er ikke i harmoni med den type aktivitet universitetet har (iallfall per i dag). En høy andel av rammetildelingen går til lønn faglig ansatte, og det er blant annet av den grunn behov for langsiktighet og stabilitet i tildelingen. Dette gir grunnlaget og tryggheten for planlegging for oppfylging av strategi.

Vi har videre bygd opp høringssvaret vårt rundt følgende spørsmål, som vi vil gi vår tilbakemelding på i egne punkter under:

1. Ivaretar modellene prinsipper for god virksomhetsstyring, kobling mellom strategi, planer og budsjett gitt føringene som ble gitt for utvalgets arbeid?
2. Hvordan kan ny budsjettfordelingsmodell understøtte (den nye) porteføljeutviklingsplanen?
3. Hvilken vektning bør det være mellom grunnelementene (basis, resultat og øremerking) i modellen?
4. Er det andre relevante aspekter en bør ta høyde for i utformingen av ny budsjettfordelingsmodell for UiT?

Ivaretar modellene prinsipper for god virksomhetsstyring, kobling mellom strategi, planer og budsjett gitt føringene som ble gitt for utvalgets arbeid?

Dette spørsmålet i høringsbrevet er omfattende, og vi vil her dele vårt svar inn i to deler. Først en tilbakemelding på om vi mener modellene ivaretar prinsipper for god virksomhetsstyring, og om de gir en kobling mellom strategi, planer og budsjett. Deretter vil vi kommentere nærmere opp mot føringene som ble gitt for utvalgets arbeid.

De tre modellene som fremgår av rapporten ivaretar etter vår mening prinsipper for god virksomhetsstyring, og viser gjennom en videreføring av den nasjonale modellen en overordnet kobling til strategi, planer og budsjett. Ut over at modellen bør ta høyde for en sentral avsetning av strategiske midler, er fakultetet av den oppfatning at den ytterligere koblingen til strategi, planer og budsjett lokalt bør foretas gjennom bruk av andre styringsmekanismer enn en budsjettfordelingsmodell. Lokale varianter av eksempelvis resultatparametere som kobles til en resultattildeling vil vi fraråde. Det kan gi ulike uheldige utfall, og ikke minst føre til et manglende finansieringsgrunnlag som følge av at det ikke kommer friske midler inn til UiT. Vi vil komme nærmere tilbake til dette senere, inkludert en vurdering av vektingen mellom de ulike elementene i modellen. Hovedproblemet med et sterkt fokus på resultatmidler på lavere nivå i organisasjonen er at det er en klar fare for at en prioriterer de som *har* lyktes, de som *har* søkt, og de som *har* fått tilslag eksternt og ikke de vi *ønsker skal* lykkes, *skal* søke og *få* tilslag. Det er erfaringsmessig de sistnevnte miljøene som vil ha behov for midler utover den ordinære rammetildelingen, inkludert behov for egenfinansiering.

Som nevnt innledningsvis er det i føringene for utvalgets arbeid lagt betydelig vekt på at modellen skal inneha ulike mekanismer for utvalgte områder, oppsummert i tre kulepunkt:

- Mekanismer for å sikre tilstrekkelig midler til å ivareta drift, nødvendig infrastruktur, omstilling og strategiske prioriteringer
- Mekanismer for omfordeling av studieplasser
- Mekanismer som understøtter en styrking av eksternøkonomien

Det vil være en umulig oppgave å innfri alle disse føringene (enhver organisasjon kunne nok tenkt seg en mekanisme som sikrer midler til å ivareta drift og nødvendig infrastruktur, men det må vel avklares med finansør), og hver føring som innfris vil gi en mer kompleks og byråkratisk modell. En bør derfor være trygg på merverdien av å innføre ulike mekanismer før en sementerer de i en fordelingsmodell. Modellen i seg selv gir ikke mer inntekter til UiT, og det vil av den grunn være områder som må tas ned ved ulike mekanismer som innføres.

Fakultetet mener at en ut over de som følger av den nasjonale finansieringsmodellen, bør ha færrest mulig mekanismer i ny intern fordelingsmodell for UiT. Det bør settes av midler til nødvendig felles

infrastruktur, samt sentrale midler til omstilling og strategiske prioriteringer, men dette bør gjøres enklest mulig, eksempelvis i form av en prosentsats slik som i dagens modell. Understøtting av en satsing på eksternøkonomien bør (fra sentralt hold) ivaretas gjennom de strategiske midlene, samt gjennom andre deler av virksomhetsstyringen. En bør ikke innføre resultatmidler ut over de som fremgår av den nasjonale modellen.

Hvordan kan ny budsjettfordelingsmodell støtte (den nye) porteføljeutviklingsplanen?

Arbeidsgruppen diskuterer under del 6 (prinsipper for omfordeling av budsjettmidler) ulike omfordelingsmekanismer og mulige alternativer for skjønnsmessig omfordeling mellom enheter. Fakultetet mener at utover resultatmidlene knyttet til utdanning (videreført fra nasjonal modell) bør det ikke være noen ytterligere omfordelingsmekanismer i modellen. Omfordeling utover dette bør gjøres gjennom vedtak i enten fakultetsstyrene (internt på fakultetene) eller universitetsstyret (på tvers av fakultetene) hvor det tas et aktivt valg i forhold til opptrapping eller nedtrapping/utfasing av aktivitet. I denne sammenhengen bør også konsekvensene av de nedtrappinger/utfasinger en vedtar tydelig fremkomme (ikke redusert til bare de økonomiske konsekvensene).

For å kunne gjøre en omfordeling av studieplasser mellom enheter er det en forutsetning at en har en oversikt over hvilke studieplasser UiT har. En slik oversikt har i lang tid vært etterspurt av fakultetet, og er nå inkludert i porteføljeutviklingsplanen for UiT (Redimensjonere studietilbudene).

Arbeidsgruppen omtaler under punkt 6.2 at en ved studieplassendringer kan benytte satser for tildeling og inndragning av studieplasser (lik KD), med en viss overgangsperiode for avgivende fakultet. Det som ikke omtales er at avgivende fakultet (eller rettere sagt fagområde) som følge av dette kan stå foran overtallighet, oppsigelser og i enkelte tilfeller nedlegging av hele fagområder. Dette vil være tilfellet for flere av fagområdene innefor humaniora og samfunnsvitenskap hos oss. Det er slike konsekvenser vi mener er viktige fremkommer i saker til fakultetsstyrer og universitetsstyret, og at dette ikke ligger som en mekanisme i en modell.

Arbeidsgruppen anbefaler at det jobbes videre med prinsipper som skal gjelde for omfordeling mellom enheter i etterkant av vedtak i porteføljeutviklingssaken. Det vil være et svært viktig arbeid, som også vil måtte ta stilling til den faglige bredden til universitetet. Eksempelvis bør det gjøres en vurdering av hvilke (om noen) fagområder en ønsker å beholde, uavhengig av studenttilstrømmingen. For disse bør det da være en aksept for overkapasitet (ikke fylt opp potensielle studieplasser). En bør også ha en minstestørrelse for tilbud av studieplasser.

Den prioriterte måten å innføre større endringer som følge av ny porteføljeutviklingsplan, vil være gjennom justering av basistildelingen. Det er også omtalt av arbeidsgruppen at det mest sannsynlig blir nødvendig å gjøre endringer i basis i etterkant av at saken er vedtatt av universitetsstyret. En plan for justering av basis som følge av porteføljegjennomgangen bør komme så tidlig som mulig.

En må i det lengste søke å unngå en modell som gir raske og hyppige omfordelinger basert på svingninger i etterspørsel. Det bør selvsagt være tilstrekkelig fleksibilitet i organisasjonen til å tilpasse seg endrede rammebetingelser. For UiT (og øvrige breddeuniversitet) er imidlertid fleksibiliteten noe begrenset relativt til andre organisasjoner med mindre grad av (faglig) spesialisering i arbeidsoppgavene. Det er stor grad av kostnadsinnlåsning, det vil si liten mulighet for å endre ressursbruken dersom organisasjonen legger om aktiviteten. Store deler av ressursbruken ved UiT er bundet til faste faglige stillinger, og ved endret "etterspørsel" vil det være vanskelig å vri kompetansen mot andre fagområder. I alle fall på kort sikt. For et breddeuniversitet av en viss størrelse vil det derfor

være fornuftig å operere med langtidsbudsjetter og ha stabile interne rammetildelinger. Dette vil bidra til å skape en ramme for å kunne oppfylle den vedtatte strategien, og en unngår impulsiv beslutningstaking basert på kortsiktige endringer eller utfordringer. UiT har gjennom prosessen med Eallju etablert og forankret langsiktige mål og strategier, og fordelingsmodellen må bidra til at fakultetene kan fokusere på å oppfylle det samlede målbildet over tid. Langsiktige planleggingsrammer gir også mulighet til å identifisere og håndtere risikoer tidlig. Dette gjør det lettere å utvikle strategier for å håndtere potensielle utfordringer, og det gir rom for tilpasning i stedet for reaktivt å måtte takle problemer.

Hvilken vekting bør det være mellom grunnelementene (basis, resultat og øremerking) i modellen?

Arbeidsgruppen har som grunnmodell foreslått at de tre komponentene i den nasjonale modellen videreføres. Det er vi enig i er en god løsning. Videre har gruppen presentert tre alternative modeller som vektlegger ulike deler av de tre komponentene. Dette er en god måte for å få frem de prinsipielle forskjellene i hvor en legger tyngdepunktet i den interne modellen. Eksempelene på innhold under de ulike modellene virker dog noe vilkårlige, og ikke logisk, samt at fordelene og ulempene som trekkes frem ikke er helt opplagte.

Det er selvsagt slik at modellen UiT lander på ikke vil være noen av de foreslåtte modellene i rapporten, men en eller annen kombinasjon av disse. Vår foretrukne modell vil være en “blandingsmodell” satt sammen av de beste elementene fra de ulike prinsipielle modellene. Den kan også bli sett på som en videreføring av dagens modell ved UiT, inkludert noen nødvendige justeringer. Vår foreslåtte modell vil ivareta behovet for felles infrastrukturmidler, sentrale strategiske midler, samt finansiering av UiT Talent. Samtidig ivaretar den en strategisk kraft hos fakultetene ved å ha en medium andel basisfinansiering, samt en fast andel av rekrutteringsstillingene. Resultatmidlene i denne modellen vil bestå av en prosentvis videreføring av resultatmidlene i den nasjonale modellen. Egne lokale resultatmidler anbefales ikke.

Særskilte og øremerkende midler	<ul style="list-style-type: none">•UiT Talent•(Strategiske midler)•(Rekrutteringsstillinger)•Omstillingsmidler•Felles infrastruktur: BYGG/IKT/Forskningsinfrastruktur
Resultatmidler (åpen og lukket ramme)	<ul style="list-style-type: none">•75% av KDs satser for resultatindikatorene i nasjonal modell
Basis	<ul style="list-style-type: none">•Medium andel (omlag 60-70%) av inntektsrammen fra KD•(Rekrutteringsstillinger)

De tre prinsippmodellene har – som rapporten også peker på – ulike styrker og svakheter. Vi vil under kommentere på de tre modellene, samt argumentere for hvordan vektingen for de tre hovedkategoriene i en ny fordelingsmodell for UiT bør være.

Modell A: Strategisk styring gjennom (prioritering av) basisbevilgningen

«Strategiske mål oppnås best ved at tydelige mål- og resultatkrav kombineres med en høyest mulig basisbevilgning som gir mest mulig rom for prioriteringer ved den enkelte enhet i styringsdialogen med rektor».

[Kommentarer til modellen]

Modell B: Strategisk styring gjennom (prioritering av) resultatkomponenten

«Strategiske mål oppnås best ved at tydelige mål- og resultatkrav kombineres med sterke økonomiske insentiver knyttet til relevante resultatindikatorer»

[Kommentarer til modellen]

Modell C: Strategisk styring gjennom (prioritering av) øremerkede tildelinger

«Strategiske mål oppnås best ved at tydelige mål- og resultatkrav kombineres med større øremerkede satsinger på områder der særskilt innsats er viktig for at målene skal nås»

[Kommentarer til modellen]

Er det andre relevante aspekter en bør ta høyde for i utformingen av ny budsjettfordelingsmodell for UiT?

[Kommentere på (blant annet) følgende punkter:

- Rapporten har et trykk utdanningssiden, og omfordeling knyttet til denne – hvordan ivareta forskningen?
- Det er behov for langsiktige planleggingsrammer
- Modellen må ivareta felles behov for infrastruktur (bygg, IT, etc.)
- Vedrørende administrasjon: alle enheter har et stort gap mellom vedtatte bemanningsplaner (i 2019) og budsjettplaner.
- Minimer antallet interne søknadsprosesser og oppfølginger av tildelte midler
- Mekanisk ≠ strategisk
- UiT som helhet må forholde seg til den nasjonale modellen (+ ekstern finansiering), og kan ikke legge opp til en modell som gir en annen samlet utvikling/behov for midler enn det en kan få inn til UiT.
- Dersom en ønsker å vri aktiviteten (= strategiske satsinger), så må en kjenne til tempoet en kan gjøre det i, konsekvensene av å gjøre det, og stå for de konsekvensene i neste omgang.]

Vennlig hilsen

Anne Britt Flemmen

dekan

Frode G. Larsen

fakultetsdirektør