

UiT Norges arktiske universitet

Ny intern budsjettmodell UiT - høringssvar fra BFE

Vi takker for anledningen til å komme med høringssvar. Vi synes generelt at arbeidsgruppas rapport er god, og at den har med seg det som er vesentlig i forhold til å utforme ny modell.

Oppsummering

- BFE er av den oppfatning at modell B bør vektlegges.
- Fakultetet mener det er avgjørende for en realisering av Ealju og de viktigste målkravene til UiT, at budsjettmodellen har insentiver som støtter opp om disse.
- Av den grunn bør UiT ha insentiver for forskning. Disse bør ha noenlunde lik styrke som indikatorene for utdanning.

Prosess

Ved BFE har arbeidet med høringssvaret blitt gjort parallelt og til dels overlappende med utarbeiding av egen ny modell på fakultetet. For arbeidet med en egen ny budsjettmodell på fakultetet har det blitt nedsatt en referansegruppe med deltakelse fra alle tre institutter og med representasjon fra to campuser. Denne referansegruppen har også blitt engasjert i fakultetets høringssvar for UiT sin budsjettmodell, og sikrer dermed involvering og synspunkter fra ulike deler av organisasjonen.

Prinsipper og forutsetninger for budsjettmodellen

Budsjettmodellen skal sikre at universitetet oppfyller samfunnsoppdraget og målsetningene fra overordnede myndigheter. Vi ønsker å komme bort fra det tradisjonelle synet ved UiT på budsjettmodellen som et verktøy for *fordeling* av en ramme, og hvor fokus gjerne er på å sikre seg et størst mulig kakestykke. Derfor synes vi det er positivt at utvalget så tydelig ser budsjettmodellen i sammenheng med virksomhetsstyringen for øvrig, slik at budsjettfordelingen også blir et verktøy for bedre måloppnåelse og ressursutnyttelse. Dette er særlig viktig i en tid hvor den ordinære bevilgningen blir lavere, og man heller bør rette oppmerksomheten mot andre inntektskilder og økt kostnadsbevissthet.

Insentivsystemet fungerer bra for overordnede, generelle produksjonsmål. Det har likevel sine begrensninger, og er ikke egnet til å vurdere mer strategiske målsetninger. For eksempel teller doktorgradsindikatoren bare totalt antall avlagte doktorgrader, og skiller ikke på om de er innenfor

strategisk viktige områder eller ikke. Skal man følge opp strategiske målsetninger, må det gjøres ved hjelp av andre måltall eller kvalitative indikatorer.

Vi er ikke helt enig i premisset om at høy grad av rammefinansiering per definisjon øker kravene til rutiner for oppfølging og rapportering. Tvert imot kan det motsatte like gjerne være tilfelle. Øremerkinger og måten strategisk fond tidligere har vært innrettet på, er eksempler på at sentralisert styring ofte er mer arbeidskrevende å følge opp.

Kobling mot Ealju – økonomimodellen, må ha rom for å knyttes opp mot målkrav og ambisjoner, og med muligheter for insentiver for å oppnå disse. Et eksempel er krav om internasjonalisering. Det overordnede målet er 50 %, mens status i dag er langt unna dette nivået. Økonomimodellen må ha mulighet til å innføre tiltak, insentiver eller strategiske satsinger som setter institusjonen i stand til å nå et slikt mål.

UiT har som ambisjon om å komme opp på 25 % ekstern finansiering. Dette innebærer et betydelig løft fra hvor vi er i dag, og vil ikke være mulig uten at vi får på plass både nødvendige rammebetingelser, insentiver og en kultur som bygger opp rundt målet. Vi mener at det er helt avgjørende med en resultatindikator på EU, og helst all ekstern finansiering, for å få ansatte til å søke prosjekter.

Generelt er det et stort behov for at den nye budsjettmodellen samordnes godt med de nye og reviderte emne- og programporteføljene. Dette gjelder spesielt behovet for å bygge ned barrierer mellom fakulteter og institutter. Når UiT legger opp til en større grad av samordning og samarbeid på tvers av programmer og enheter, må dette også understøttes av en budsjettmodell som ikke er til hinder for en slik koordinering

Modellene i arbeidsgruppens rapport

Grunnmodellen

Fordelen med å følge grunnmodellen er naturlig nok at det gir en ren videreføring av bevilgningen fra KD, og at endringer i bevilgningen over statsbudsjettet gir seg direkte utslag der produksjonsendringene har oppstått. Det vil være fullt mulig å velge dette som utgangspunkt for den interne fordelingen, og det vil ha noen av de samme fordelene og ulempene som vi peker på under modell B nedenfor.

Siden den nasjonale finansieringsmodellen er gitt, er det ikke noe poeng i å kommentere den her. Det er imidlertid ett område hvor den nasjonale modellen må modifiseres for intern bruk: Inndelingen i to satser for studieplasser er for grov. Skillet mellom høy og lav sats er kunstig fordi det er mye større kostnadsforskjeller blant fagene med lav sats, enn det er mellom fag med høy og lav sats. For eksempel er master i akvamedisin (lav sats) mer sammenlignbart med annen veterinærmedisin (høy sats), enn med en bachelor innen samfunnsfag (også lav sats). For slike fag vil finansieringen være langt fra nok til å dekke kostnadene ved utdanningen. Ved nye studieplasser til kostnadskrevende fag må universitetet være forberedt på å styrke finansieringen med egen basis. Dette må innarbeides i den interne modellen.

Modell A

Med stadig synkende bevilgninger er budsjettmodellen en av flere virkemidler som må stimulere enhetene til å omstille seg. Selv om det er mye å hente på målstyring og resultatkrav, er det også nødvendig at budsjettmodellen drar i samme retning. Manglende vektlegging av forskning kan gjøre det vanskeligere å nå målet om 25 % ekstern finansiering. Dette målet uttrykker ikke bare faglige ambisjoner, men også den mest åpenbare måten å kompensere lavere grunnbevilgning på.

Modell B

En enkel implementering av modell B kan gjøres ved at UiT beholder dagens indikatorer i lukket ramme i den interne fordelingen. Til sammen gir disse et grovt, men dekkende bilde av forskningsaktivitetene. For at indikatorene skal virke i en relativt liten organisasjon som UiT, bør indikatorene omgjøres til faste satser, altså tilsvarende dagens åpne ramme.

Dagens lukket ramme utgjør ca. 4 % av universitetets samlede bevilgning. Arbeidsgruppen anslår at den bør utgjøre 2-3 % i fremtidig modell. Dette er en såpass liten andel av de samlede inntektene at vi ikke er bekymret for svingninger i bevilgningen. Da er det andre forhold som påvirker bevilgningen i langt større grad, slik som både nasjonale og universitetsinterne kutt, eller endringer i utdanningsindikatorene.

Nettopp styrken i utdanningsindikatorene kan bli en utfordring. Disse er økt i den nye nasjonale modellen. For BFE vil en 10 % reduksjon i studenttilgangen bety et kutt på om lag 16 millioner. I modell A og C blir kuttet til fakultetet det halve, mens den andre halvdel blir fordelt jevnt utover hele universitetet (herunder også på BFE). Man kan godt tenke seg en slik nedgang som følge av den demografiske utviklingen. Dette vil ikke ramme ett bestemt fagområde, men være et generelt fenomen. I så fall vil det ha mindre for seg å skjerme én enhet.

Vi ser også noen dilemmaer knyttet til størrelsen på forskningsindikatorene. For lave satser vil gi et feilaktig inntrykk av størrelsesforholdet mellom utdanning og forskning. I universitetets fordeling for 2024 er uttellingen på åpen ramme mer enn seks ganger så stor som lukket ramme. Det er neppe slik at dette gjenspeiler forskjellen i aktivitetsnivået. Rent prinsipielt bør forskningsindikatorene settes slik at de ved målet om 25 % ekstern finansiering er omtrent jevnstore med utdanningsindikatorene. UiTs utfordring er i første rekke knyttet til lav publisering og lav søknadsaktivitet, sammenlignet med de øvrige breddeuniversitetene. Derfor *må* UiT tydeliggjøre betydningen av forskning.

Dagens resultatindikatorer innen utdanning er dessuten, sammen med studieplassfinansieringen, i hovedsak tilstrekkelig til å dekke kostnadene knyttet til å gi utdanning. Det samme er ikke tilfelle for forskningsindikatorene. For eksempel er arbeidsinnsatsen knyttet til en vitenskapelig publisasjon langt større enn den økonomiske uttellingen tilsier¹. Samtidig kan det være problematisk hvis satsene for eksternfinansiering blir *for* gode. Like mye som å øke andelen eksternfinansiering, bør det være et mål å bedre kostnadsinndekningen på hvert enkelt prosjekt. En for sterk resultatfinansiering kan fungere som en hvilepute for å nå dette målet.

¹ Egne anslag tyder på at det ligger rundt tre månedsverk bak hvert publisasjonspoeng, men med store variasjoner. Dette omfatter kun selve skrivefasen, og ikke forskningen som ligger bak. Det gir i så fall 300-500 000 i kostnader, mens et publisasjonspoeng gir 23 000 i bevilgning med dagens modell.

Vi ønsker å videreføre publisering som indikator, men er åpen for å se på om det er andre og bedre kriterier enn dagens system med publiseringspoeng på to nivåer. Dette kan ses i sammenheng med den pågående evalueringen i regi av det nasjonale publiseringsutvalget.

Selv om modell B viderefører en større del av resultatfinansieringen enn modell A, er vi ikke uten videre enige i at omfordeling av studieplasser utelukkende skal skje gjennom resultatfinansiering. Også studieplassefinansieringen bør kunne omfordeles. Vi har drøftet dette senere under avsnittet *omfordeling*.

Modell C

Vi tror det er behov for å kunne sette av noe til strategiske og øremerkede midler. Vi ønsker likevel ikke gjentakelse av hvordan strategisk fond var innrettet før 2023. Mange av prosjektene som den gang ble innvilget, gikk på bekostning av at det ble søkt ekstern finansiering til de samme formålene. Det økte avtaket til fondet, i kombinasjon med andre kutt som kom samtidig, svekket fakultetets handlingsrom betydelig. Kravet om egeninnsats gjorde det etter hvert umulig å søke strategisk fond. Vi antar at ved en modell C, som skal være preget av stor bruk av strategiske og øremerkede midler, må avtaket økes ytterligere. Dette vil forverre økonomien ytterligere, i tillegg til at denne type finansiering er svært arbeidskrevende og skaper store forsinkelser i bruken av bevilgningen.

Strategiske prosjekter krever dessuten ekstra arbeidsinnsats innen smale enkeltområder. Midlertidig finansiering rimer dårlig med målet om å redusere bruken av midlertidige ansettelser.

Dagens ordning med UiT talent, hvor midlene skal fungere som en katalysator for å søke ekstern finansiering, mener vi er en langt bedre måte å innrette fondet på. Dette gjelder både til rekruttering og fremdyrking av nye forskertalenter og infrastruktur, som gjerne er en forutsetning for å søke eksternt.

Bruken av øremerkinger bør derfor reduseres til å støtte opp om ønskede endringer, og å kunne realisere nye viktige satsinger. For eksempel ville ikke klimaobservasjonsplattformen COAT, som i 2024 kom inn på statsbudsjettet, latt seg realisere uten langvarig støtte fra strategisk fond og et målrettet arbeid.

Omfordeling

Vi ser heller ingen motsetning mellom rammestyring og å ha interne omfordelingsmekanismer. Vi anbefaler at det innføres tydelige mekanismer som gjør det mulig å omfordele til områder hvor det er behov. Slike mekanismer må naturlig nok ha et langsiktig perspektiv i kombinasjon med omstillingsmidler, slik at avtagende enhet har mulighet til å omstille seg. Dette blir særlig viktig i forbindelse med arbeidet med studieporteføljen. I dag kan universitetsstyret bevilge midler til ny aktivitet ved én enhet. Dette finansieres ofte ved hjelp av østehøvling. Da er det ulogisk at ikke universitetsstyret samtidig kan hente inn midler når de vedtar at annen aktivitet skal opphøre. Omfordeling bør kunne skje på tvers av nivå 2. Dersom ressurser fra nedlagte tilbud blir ved samme enhet, gir dette en dårligere utnyttelse av ressursene for UiT totalt sett, i tillegg til at den enheten ikke vil ha behov for å gjøre ytterligere endringer.

Administrasjon og felleskostnader

Vi er enig i det overordnede prinsippet for finansiering av felles administrasjonen og universitetets felleskostnader. Vi savner imidlertid mer om hvordan disse tjenestene skal tilpasses trangere budsjetter.

Et viktig ledd i ADM2020-prosessen var at arbeidsoppgaver med et effektiviseringspotensial skulle organiseres som fellestjenester for på sikt å hente ut gevinstene. Det siste har så langt ikke skjedd. I tillegg kommer avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, hvor hensikten var å redusere den samlede mengden administrasjon. Som ved andre kutt, ble kuttene knyttet til reformen fordelt med halv effekt på fellesadministrasjon og fellesutgifter. Det var dermed i hovedsak primæraktivitetene som ble kuttet ved reformen. Vi ber derfor både at den nye budsjettmodellen må inneholde prinsipper for fordeling av rammekutt på fellesenheter, og at det lages en plan for gevinstrealisering som følge av ADM2020.

Vi registrerer at det har bredt seg en praksis med brukerbetaling for tjenester som er sentralisert, og hvor det allerede er tilført budsjettmidler til å finansiere tjenesten. Dette gjelder særlig bygnings- og IT-drift, også hvor det er utarbeidet ansvarsmatriser for finansiering av tjenestene. Dette er kostnadsdrivende og til hinder for effektiv drift av de samme tjenestene. At det er høyst nødvendig å styrke noen områder, for eksempel sikkerhet, er ikke noe argument. Dette må løses gjennom den ordinære budsjettprosessen.

Noen fellestjenester avholder regelmessige dialogmøter med fakultetene. Dette er en bra ordning, og gjør at man sammen kan komme frem til områder som bør prioriteres. Vi ønsker at dette formaliseres som en del av budsjettprosessen for IT- og bygningsdrift. Begge disse drifts-områdene er områder der UiT MÅ styrkes i de kommende årene. For IT gjelder dette ikke bare utfordringer rundt sikkerhet, men også relatert til våre nasjonale forpliktelser rettet mot lagring, tilgjengeliggjøring og synlighet av data som skal være åpne. Her mangler det et helhetlig perspektiv i dag.

Internhusleie

BFE var representert i undergruppen som så på internhusleieordningen. Gjennom ordningen er UiT både utleier (BEA) og leietaker (alle enheter). Vi vil særlig fremheve behovet for at internhusleieordningen ikke bare skal være et insentiv for brukerne til effektiv arealutnyttelse, men også et middel for effektiv bygningsdrift. Det er viktig at kostnadene ved UiT kan sammenlignes med tilsvarende arealer ellers på leiemarkedet. Det betyr at internhusleien også må inneholde en kapitaldel. Det vil da være overflødig å sette av ytterligere midler til renovering og vedlikehold.

Det er positivt at det igangsettes et prosjekt med å gjennomgå laboratoriearealene, noe som kan gi en bedre utnyttelse på tvers av enhetene. I tillegg ønsker vi at det settes av tilstrekkelig med midler til mindre, arealbesparende tiltak.

Livslang læring og EVU

Arbeidsgruppen mener at modellen ikke er til hinder for etter- og videreutdanning. Dagens modell inneholder en indikator for kandidater (bachelor og master), noe som gir lavere uttelling for studenter som bare skal ta noen få emner eller tilbud av kortere varighet. I den nye modellen er denne erstattet med indikatoren for gjennomføring på normert tid. Vi antar at det måles i forhold til normert tid for

fulltidsstudenter. Dette betyr svakere insentiv for å tilby livslang læring og i forhold til studenter som vil studere deltid. I tillegg kommer at etter- og videreutdanningstilbud og halvårs-/årsheter gjerne blir opprettet uten at det gis studieplassfinansiering. Vi er fornøyd med at det gjennom budsjettmodellen nå settes fokus på gjennomføring, men ber om at UiT samtidig ser på mekanismer for å ivareta EVU og fleksibilisering.

Videreføring av modellen

BFE vil trolig videreføre modellen til instituttene. Vi mener også at man bør styrke forskningsgruppene og forskningsgruppeleders rolle. Dette bør gjenspeiles i måten man fordeler annuum på. Vi må unngå at en stor del av avsetningene bindes opp på en lite produktiv måte. Individuelle driftsmidler er imidlertid også knyttet til aktivitet, slik at man må sørge for å stille nødvendige ressurser til rådighet på en annen måte. Det gjør det også nødvendig å ha andre virkemidler for å stimulere ansatte som gjør en ekstraordinær innsats. Mest mulig lik resten av universitetet. Dette tas ifm. intern modell BFE

Vennlig hilsen

Jørgen Berge
dekan

—
jorgen.berge@uit.no
77 64 60 01

Christian Hansen
ass. fakultetsdirektør

—
christian.hansen@uit.no
77 64 69 63