

## Ny intern budsjettmodell ved UiT– orientering, status og veivalg

### DEL 1 - Orientering

#### Begreper

*Rammefinansiering:* En finansieringsordning for offentlig sektor, der statlig bevilgning overføres i henhold til en fordelingsnøkkel uten at det spesifikt er bestemt hva midlene skal brukes til. Rammefinansieringen følges av overordnede mål og krav for den tildelte bevilgningen.

*Resultatkrav:* Et resultatkrav er en konkret, og ofte tallfestet resultatforventning knyttet til en styringsparameter. Et synonym som ofte benyttes er "måltall". I utviklingsavtalen med KD er det opplistet 12 styringsparametere for UiT som gjelder kommende fireårsperiode (jf. tildelingsbrevet).

*Budsjettmodell:* Med budsjettmodell menes i dette notatet UiTs interne modell for økonomisk planlegging og ressursforvaltning, og er et av flere verktøy for styring og ledelse av institusjonen.

*Internhusleiemodell:* Er en kostnadsfordelingsmodell som bruker internprising som system for finansiering av FVDU<sup>1</sup>-kostnader.

*Finansieringssystemet:* Det nasjonale finansieringssystemet er Kunnskapsdepartementets modell for fordeling av midler mellom institusjonene i sektoren.

*Økonomistyring:* Handler om å styre økonomien gjennom å planlegge, budsjettere og gjennomføre aktivitet på en effektiv måte, og innenfor økonomiske rammer. For på den måten å bidra til virksomhetsstyringen gjennom økonomiske mål og tiltak.

#### Hovedtrekkene i nytt nasjonalt finansieringssystem

Regjeringen vil fra og med 2025 gjøre endringer i finansieringssystemet for universitetene og høyskolene for å styrke institusjonenes evne til å ivareta det brede samfunnsoppdraget (*Utsynsmeldingen*). Et hovedformål med forenklingen som er foreslått er å forbedre måloppnåelsen gjennom en tydelig styring som gir institusjonene mer tillit, handlingsrom og ansvar. Endringene er i tråd med prinsippene beskrevet i Meld. St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*<sup>2</sup>.

Regjeringen ønsker en bedre og tydeligere arbeidsdeling i den mangfoldige universitets- og høyskolesektoren. De 17 nasjonale styringsparameterne som alle institusjoner ble målt på, er fra 2023 erstattet av utviklingsavtaler, der institusjonene har inngått avtaler med Kunnskapsdepartementet om hvilke hovedprioriteringer og satsingsområder institusjonen skal legge til grunn for arbeidet, og hvilke mål institusjonen skal rapportere på.

Det er behov for at institusjonene må ta et større ansvar for å prioritere og dimensjonere studietilbudet innenfor gjeldende budsjettammer og mål, i tråd med hovedbudskapet i denne meldingen og øvrige styringssignaler.

---

<sup>1</sup> Kostnader til forvaltning, drift vedlikehold og utskiftings av bygningsmassen

<sup>2</sup> [Meld. St. 19 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

Regjeringen gjør følgende endringer i finansieringssystemet:

- Systemet med regelstyrt uttelling basert på indikatorer med åpen ramme videreføres, med uttelling for gjennomførte studiepoeng og avlagte doktorgrader.
- Det gis ikke lenger regelstyrt uttelling basert på dagens indikatorer for utvekslingsstudenter, publiseringspoeng eller eksterne inntekter (fra Forskningsrådet og regionale forskningsfond, EU og annen bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet).
- Antallet finansieringskategorier for den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng reduseres fra seks til tre. Innplasseringen skjer basert på fagområde. De kliniske utdanningene i medisin, odontologi og veterinærmedisin beholder en særskilt høy sats.
- Nye midler til studieplassendringer tildeles i hovedsak basert på én standardsats som i dag, med en særskilt høy sats for de kliniske utdanningene nevnt over.
- Dagens indikator for uteksaminerte kandidater erstattes av en indikator for fullføring av studieprogram som ikke skaper disinsentiver for tilbudet av videreutdanning.

Endringene får virkning i budsjettet for 2025. Endringene både i i indikatorne og i finansieringskategoriene vil kun innebære at resultatendringer framover vil gi uttelling med en annerledes sats enn i dag. De vil ikke innføres på en slik måte at det fører til omfordeling mellom institusjonene. Bevilgningen til institusjonene det året modellen innføres, reduseres ikke som følge av at indikatorer avvikles og satsene endres. Institusjonene vil få større frihet ved at finansieringen blir mindre detaljstyrt av insentiver, noe som kan legge til rette for større handlingsrom for institusjonene.

Institusjonene har mulighet til å innføre ordninger som er best tilpasset hver enkelt institusjon, uten å være bundet til å videreføre et nasjonalt system. De mål og føringer som gjelder generelt for alle institusjoner, framgår av budsjettforslagene og andre dokumenter fra regjeringen, og blir kommunisert direkte til institusjonene gjennom tildelingsbrevene.

Utviklingsavtalene som inngår i tildelingsbrevene til de statlige institusjonene, vil være det viktigste verktøyet for en dialogbasert og differensiert styring som fastsetter mål som er relevante ut fra strategien og situasjonen til hver institusjon.

Regjeringen vil følge utviklingen i resultatene framover og evaluere endringene innen fem år. Regjeringen forenkler finansieringskategoriene betydelig. Med unntak av de tre særskilt kostbare utdanningene for yrkene vil den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng gis med to ulike satser.

Kategori-innplasseringen vil være basert på fagområde:

- Kategori 1: Humaniora, samfunnsfag og økonomisk-administrative fag
- Kategori 2: Realfag, teknologi, helse- og sosialfag, lærerutdanning og utøvende kunst- og mediefag
- Kategori 3: lege, tannlege og dyrlege

De nye satsene vil bli presentert i statsbudsjettet for 2024 og gi uttelling fra 2025-budsjettet. De nye satsene for den resultatbaserte uttellingen vil ikke gjenspeile noen av kostnadsforskjellene mellom ulike utdanninger på et lavere nivå enn fagområdenivået, dvs. lik sats innenfor et fagområde på bachelor- og masterutdanninger.

Den resultatbaserte uttellingen framkommer som en budsjettendring sammenliknet med fjorårets bevilgning. Uttellingen for studiepoengindikatoren beregnes ved å multiplisere den aktuelle satsen med endringen fra ett år til det neste i produksjonen i en gitt kategori. Dersom produksjonen er nøyaktig den

samme som i året før, vil den resultatbaserte uttelling ikke innebære noen budsjettendring uansett hva satsen er. En høyere eller lavere sats vil ikke isolert sett verken øke eller redusere bevilgningen, men det vil gjøre den mer eller mindre resultatutsatt. Dette er samme ordning som i dagens system («åpen ramme»).

### Dagens budsjettmodell ved UiT

Nåværende budsjettmodell ved UiT speiler i stor grad det nasjonale finansieringssystemet, men er noe mer «finmasket» og tilpasset vår virksomhet. Dette er også i tråd med hva andre universiteter har valgt.

UiTs modell består av en basiskomponent som utgjør om lag 70 % på institusjonsnivå av den tildelte rammen fra Kunnskapsdepartementet. Nivået på basisbevilgningen er historisk fastsatt og varierer i stor grad mellom enheter ved universitetet. Basisbevilgningen justeres det enkelte år med lønns- og prisregulering og sentrale aktivitetsendringer (studieplasser, ABE-kutt, reisekutt, etc).

Resultatmidler (åpen ramme) videreføres i stor grad i tråd med KDs finansieringssystem:

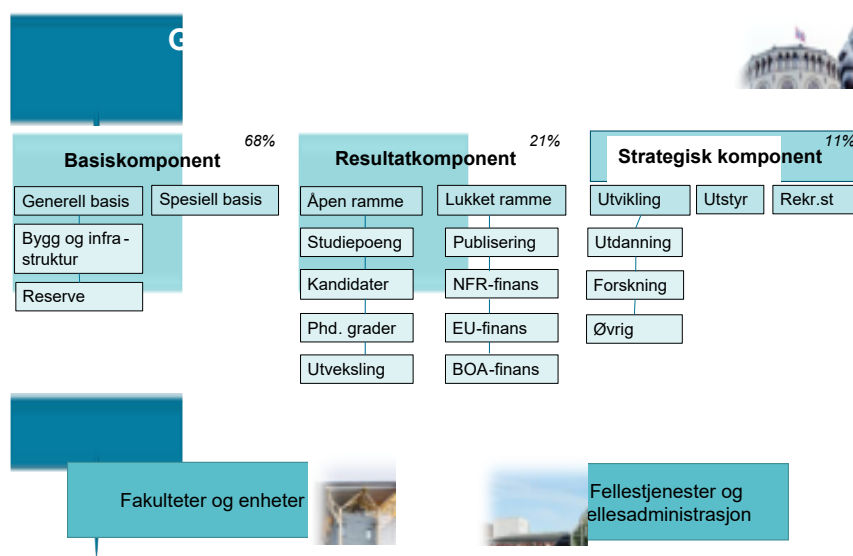
- Studiepoeng: uttelling på grunnlag av 60-studiepoengsenheter, og er delt opp i 6 kategorier
- Kandidater: følger samme mønster som for studiepoeng, og er delt opp i 6 kategorier
- Doktorgrader: uttelling per disputas, samt kandidater fra kunstnerisk utviklingsarbeid
- Utveksling: alle inn- og utreisende utvekslingsstudenter med varighet tre måneder eller mer

I den interne modellen ved UiT videreføres 75 % av nasjonal sats basert på enhetens produksjon, mens 25 % går til intern omfordeling.

Resultatmidler i «lukket ramme» (fast ramme til omfordeling i sektoren, RBO) avhenger UiTs relative andel i forhold til resultater ved de øvrige institusjonene. Indikatorer som gir uttelling, er:

- Publisering: vitenskapelige publiseringer som gir publiseringspoeng
- NFR-inntekter: finansiering fra Norges Forskningsråd (NFR) og regionale forskningsfond (RFF)
- EU-inntekter: finansiering fra EUs rammeprogram for forskning og utdanningssamarbeid
- BOA-inntekter: annen bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (eksternfinansiert virksomhet)

Også her videreføres 75 % av nasjonale satser basert på enhetens produksjon og 25 % går til intern omfordeling.



Skisse over nåværende budsjettmodell ved UiT

### Status i arbeidet med justering av UiTs interne budsjettmodell

Arbeidsgruppen har så langt i prosessen jobbet med følgende prinsipielle spørsmål:

- Diskusjon omkring mekanismer og prinsipper for omfordeling
- Graden av samspill mellom det nasjonale finansieringssystemet og UiTs interne budsjettmodell
- Prinsipper og forutsetninger for ny modell
- Prinsipper for overgang fra gammel til ny modell
- Graden av sentral – desentral styring
- Prinsipper for budsjettering av fellesutgifter
- Internhusleieordningen
- mv.

Det er ikke konkludert på disse områdene. Temaene er diskutert under del 2 (under).

### **Oppsummering og tidsplan videre**

Arbeidet med utforming av ny budsjettmodell for UiT skal etter planen foregå fram til oktober 2023. Anbefalingene vil deretter sendes ut på intern høring, slik at høringsinnspillene blir behandlet før sak om budsjettmodell legges fram for universitetsstyret i februar 2024. Modellene vil så være gjeldende for foreløpig budsjettvedtak for kalenderåret 2025, som legges fram for universitetsstyret i juni 2024.

## DEL 2 – Status i arbeidet med de ulike punktene i mandatet og oversikt over strategiske veivalg

Under er det gitt en status i pågående arbeid på de ulike punktene i mandatet til arbeidsgruppen:

### ***Utforme forslag til ny budsjettmodell for UiT som svarer til formålet med arbeidet***

Formålet med arbeidet er beskrevet i oppdragsbrevet (brev av 5.12.2022, ePhorte sak 2021/5363):

1. Ny budsjettfordelingsmodell skal bidra til å realisere de ambisjoner og mål som er beskrevet i UiTs strategi *Eallju - Drivkraft i nord* og i utviklingsavtalen med KD
2. Modellen skal i stor grad speile den nasjonale modellen, men samtidig ivareta UiTs egenart og gi rom for nødvendig omstilling.

### ***Modellen skal ivareta prinsipper for god virksomhetsstyring, spesielt kobling mellom strategi, planer og budsjett***

I UiTs helhetlige tilnærming til virksomhetsstyring vektlegges tre elementer som er sentrale for at UiT skal kunne ivareta sine oppgaver knyttet til utvikling og drift på en god måte. Disse tre er:

- God **ledelse** er avgjørende for å sikre god virksomhetsstyring. Gode plan- og styrings- prosesser forutsetter ledere som gir retning, ser muligheter og er opptatt av resultater.
- God **planlegging** innebærer å definere hva vi ønsker å oppnå i fremtiden og hva vi må gjøre for å få det til. UiTs strategiske plan er bygget opp med en helhetlig og gjennomgående struktur.
- God **styring** skal sikre at UiT løser oppgavene og følger opp styrets vedtak, mål og prioriteringer på en effektiv måte, og innenfor gjeldende lover, regler og økonomiske rammer.

UiT er underlagt statlig mål og resultatstyring (jf. økonomiregelverkets §4). Metoden handler om å sette mål, følge opp om målene nås, og bruke informasjon til læring, styring og kontroll. Mål og resultatstyring ved UiT er bygd opp etter følgende prinsipper:

1. Strategisk styring mot overordnede ambisjoner uttrykt i strategien, utviklingsavtalen og fakultetenes 4-årige strategiske langtidsplaner. Målene brytes ned til årlige målsettinger ved de underliggende enhetene (fakultet, UMAK og UB). Sammen med årsbudsjettet utgjør dette enhetens årsplan.
2. Delegering av myndighet til underliggende enheter med den hensikt å gi utøvende nivå frihet til å velge virkemiddel og tiltak. Dette prinsippet bygger på at de som kjenner området best bruker sin kunnskap til å finne gode løsninger. For at delegeringen skal fungere, er det avgjørende med tillit og felles forståelse av utfordringer og mål.
3. Ansvarliggjøring for resultater og måloppnåelse. Det utøvende nivået har ansvar for å innhente, sammenstille og vurdere informasjon og resultater og risiko, og belyse hvordan de bidrar til måloppnåelse.

Budsjettmodellen må understøtte disse prinsippene, og rektor har igangsatt et arbeide med å utarbeide forslag til resultatkrav til fakulteter, UMAK og UB med utgangspunkt i utviklingsavtalen mellom KD og UiT og den overordnede langtidsplan for UiT (styresak S 5/22), som et ledd i videreutviklingen av en helhetlig styring av virksomheten ved UiT<sup>3</sup>.

### ***Øvrige føringer fra mandatet gjelder:***

---

<sup>3</sup> <https://uit.no/virksomhetsstyring>

- a. at modellen innehar elementer av rammefinansiering, og at hensiktsmessigheten av dette vurderes
- b. at modellen innehar mekanismer for å sikre tilstrekkelig midler til å ivareta drift, nødvendig infrastruktur, omstilling og strategiske prioriteringer
- c. at modellen innehar mekanismer for omfordeling av midler til studieplasser
- d. at modellen innehar mekanismer som understøtter en styrking av ekstern-økonomien
- e. at modellen ivaretar andre anbefalinger gitt i prosjektet Styrking av økonomistyringen ved UiT

Punkt a, b og c er nærmere diskutert under, samt formålets punkt 2 i oppdragsbrevet:

**a. at modellen innehar elementer av rammefinansiering, og at hensiktsmessigheten av dette vurderes**  
*Rammefinansiering* er en hyppig anvendt finansierungsordning for offentlig sektor, der statlig bevilgning overføres underliggende enheter i henhold til en fordelingsnøkkel uten at det spesifikt eller i detalj er bestemt hva midlene skal brukes til, utover at bevilgningen forutsettes brukt til å nå overordnede mål og resultatkrav, med tilhørende ansvar og krav om rapportering.

I diskusjonen rundt rammefinansiering og graden av denne støter vi minst på to ulike dilemmaer eller ulike prinsipper:

1. Graden av desentralisert vs. sentral styring
2. I hvor stor grad den interne budsjettmodellen skal speile den nasjonale modellen?

#### Ad. 1. Grad av rammefinansiering

Med utgangspunkt i elementer som inngår i dagens budsjettmodell på UiT kan graden av rammefinansiering oppsummeres som følgende:

Elementer	Stor grad av rammefinansiering	Liten grad av rammefinansiering
Basistildeling til underliggende enheter	Høy grad	Lav
Interne føringer og direkte bestillinger fra overordnet myndighet, som øremerkede midler, ol.	Få	Mange
Midlertidige strategiske tildelinger	Få og på lavt nivå	Flere og på høyere nivå
Tildeling av rekrutteringsstillinger	Høy andel av nøkkelfordelte stillinger uten spesifikke føringer på faglig innretning	Høy andel av strategisk tildelte stillinger til spesifiserte fagområder
Krav til interne enheters (fakulteters) egen budsjettmodell	Få/ingen	Flere (eks. krav om at bestemte elementer i institusjonens modell skal videreføres)

Stor grad av rammefinansiering er også forenelig med elementer av resultatbasert tildeling. Forutsetningen er at det ikke er krav om at resultattildelingen skal videreføres eller brukes til bestemte formål av enhetene som mottar tildelingen. Dersom resultattildeling kombineres med krav om at resultatkomponentene skal videreføres i fordelingen av midler fra nivå 2 til 3, reduseres innslaget av rammestyring.

Ser man på hvordan rammefinansiering begrunnes generelt (i staten) og ved andre norske universiteter, er det flere, ulike argumenter som er i bruk. Et hovedargument for stor grad av rammefinansiering er at den overordnede bevilgningsmyndigheten (her: universitetsstyret) skal befatte seg med overordnede disposisjoner og prioriteringer, og ikke ta stilling til detaljerte økonomiske spørsmål. (eks. hvor mye midler som innenfor et budsjettår skal benyttes til studie administrasjon på en underliggende enhet). Rammestyring legger enkelt til rette for at sistnevnte type beslutninger tas på et lavere nivå i virksomheten..

Rammestyring er ut fra en slik logikk ikke bare en del av UiTs nåværende budsjettmodell, men er også lagt til grunn for de ordningene UiT har for styring og ledelse. Noe av hovedbegrunnelsen for at fakultetene har egne styrer og dekaner med store fullmakter, er at de skal være i stand til å gjøre vurderinger på et mer detaljert nivå enn det som ligger til universitetsstyret.

Ved UiT er det fakultetene som er gitt et delegert ansvar for at undervisning, forskning, formidling og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå. Fullmakter på økonomiområdet er i stor grad tilpasset dette.

Et annet argument for rammestyring er knyttet til behovet for forutsigbarhet i planleggingsarbeidet i en virksomhet der store deler av budsjetttrammen er lønnsutgifter. Med rammestyring kan man relativt enkelt regne ut kommende års ramme. Dette skjer ved UiT og de fleste andre universiteter ut fra følgende modell:

$$\text{Fjorårets ramme} \pm \text{Resultatendringer} + \text{Lønns-/priskompensasjon} \pm \text{Aktivitetsendring} - \text{Interne kutt} = \text{Årets ramme}$$

Ut fra dette har man også et enkelt utgangspunkt for å operere med langtidsbudsjetter/flerårige planleggingsrammer.

Et tredje argument for rammefinansiering er at det rent administrativt er enkelt å foreta fordeling av midler og at oppfølgingen av budsjettmessige tildelinger i større grad kan overlates til enhetene. Behovet for en sterk sentralisert økonomiforvaltning blir derfor mindre.

Konsekvens av stor grad av rammefinansiering er at ansvar og myndighet delegeres nedover i organisasjonen, dvs mindre grad av direktetildelinger fra universitetsstyret. Stor grad av rammefinansiering krever blant annet at UiT har gode rutiner på tilbakemeldinger (dialog og skriftlige meldinger) og gode rapporteringsordninger på måloppnåelse. Videre at universitetet har gode rutiner som stimulerer til samarbeid på tvers av enheter.

Lav grad av rammefinansiering, dvs et mer sentralstyrt budsjettvedtak vil innebære at universitetsstyret vedtar et mer detaljert budsjett enn i dag basert på mer spesifisert informasjon om de ulike delene av virksomheten.

Flere faglig- strategiske beslutninger vil da foretas av universitetsstyret og ikke som i dag; av underliggende enheter. Fordelene med lavere grad av rammefinansiering kan være at universitetet bedresettes i stand til å gjøre helhetlige, strategiske valg på tvers av interne enheter - også uten å sette av en større pott til midlertidige disponeringer.

Det kan gjennom dette også bli enklere å imøtekomme forventninger fra regjeringen og Kunnskapsdepartementet om at styrene på universitetene i større grad må ta ansvar for å foreta nødvendige prioriteringer ut fra de målene som er satt for sektoren og den enkelte virksomhet i

tildelingsbrev og utviklingsavtale. Spesielt under sittende regjering og statsråd er det uttrykt klare forventninger om dette.

Jo mer man velger å gå i en slik retning må det samtidig gjøres vurderinger av hvor mye av det fagstrategiske ansvaret som skal delegeres til underliggende enheter, og om disse skal fratas fullmakter de i dag har. . Det vil derfor være naturlig å gjennomgå instruks og retningslinjer for å tilpasse disse til en ny styring- og ledelsesordning gjennom at ansvar, myndighet og ressurser må henge sammen. En mer sentralstyrt modell vil også kunne kreve en styrking av kompetanse (og ressurser) til fellesadministrasjonen siden en større del av inntektsrammen i en slik modell vil måtte forvaltes på nivå 1. Men behovet for det siste reduseres betraktelig om man velger å redusere innslaget av rammestyring til helt spesifikke elementer i budsjettmodellen.

Vurderinger av grad og innslag av rammestyring må også gjøres for den videre budsjetteringen som skal gjøres på lavere nivå i virksomheten.

I prosjektet *Styrking av økonomistyringen ved UiT* var en av anbefalingene fra arbeidsgruppen til universitetsstyret (orienteringssak juni 2022, OS 21/22) følgende:

*Arbeidsgruppa mener det er viktig at UiT beholder rammefinansiering som bærende prinsipp i den interne økonomistyringen. Både størrelsen på enhetene og organisasjonsstrukturen med 53 institutter/sentre på nivå 3 gjør det hensiktsmessig å fordele rammer fra universitetsstyret til de 7 grunnenhetene på nivå 2 (fakultetene). Rammefinansiering benyttes også ved andre norske universitet av sammenlignbar størrelse.*

Arbeidsgruppa uttalte seg ikke om rammestyring også bør benyttes som bærende prinsipp i den videre fordelingen/budsjetteringen fra nivå 2 til nivå 3. Det ene følger ikke av det andre. Dersom rammefinansiering fra nivå 1 til 2 kombineres med videre rammetildelinger fra nivå 2 til 3 i organisasjonen kan man risikere at endelige vedtak om bruk av midler blir delegert så langt ut i organisasjonen at ikke bare universitets- men også fakultetsstyrene blir «frakoplet» og dermed ikke ansvarliggjøres i tilstrekkelig grad for den endelige og detaljerte ressursdisponeringen. I verste fall gjør dette økonomistyringen mer utfordrende. Ved UiT er det flere fakultet som kun lar fakultetsstyrene (videre-)fordele tildelte rammer, men som ikke involverer styrene i vedtak/godkjenning av bruken (detaljbudsjetteringen) av rammene. Dette er ikke i strid med nåværende regelverk, men det kan sies å være utfordrende ut fra de endringene som det siste året er gjort i rektors fullmakt og kravet om at fakultetenes samlede budsjetter skal godkjennes av rektor.

Den mer krevende økonomiske situasjonen på flere av grunnenhetene ved UiT har også ført til diskusjoner av hvor godt rammestyring fungerer i tider der rammene ikke øker, men minker. Spesielt for mindre enheter oppleves friheten til å disponere egen ramme som lite reell dersom rammen ikke dekker basale forpliktelser til lønn for et relativt lite antall ansatte. Det kan i en slik situasjon være enklere at nødvendige prioriteringer i større grad gjøres på tvers av enheter og på et høyere nivå i virksomheten som rår over et langt større budsjett enn mange av enhetene på nivå 3.

Det er samtidig viktig å understreke at universitets- og fakultetsstyrenes mulighet til å gjøre prioriteringer og legge føringer på bruk av midler ved underliggende enheter naturligvis ikke begrenser seg til eller er ensidig bestemt av hvilken budsjettmodell som er i bruk, men vel så mye beror på hvilke prioriteringer man velger å gjøre i de årlige budsjettvedtakene. Uavhengig av budsjettmodellen vil styret selvsagt kunne velge å prioritere og omprioritere midler til bestemte formål innenfor den årlige rammen UiT tildeles fra departementet.

Ad 2. I hvor stor grad skal den interne budsjettmodellen speile den nasjonale modellen



I Punkt 2 i det formålet som ligger til grunn for arbeidet med ny budsjettmodell står det følgende: *modellen skal i stor grad speile den nasjonale modellen, men samtidig ivareta egenart og gi rom for nødvendig omstilling.*

Tildelingen fra departementet gis som en bevilgning som skal finansiere UiTs totale aktivitet, uten at det er noe skille på hvor stor andel som skal gå til utdanning, forskning og/eller administrasjon, bygg og infrastruktur. Dette må fordeles og budsjetteres internt hos den enkelte institusjon.

1. *Stor grad av videreføring av den nasjonale modellen:*

I UiTs eksisterende modell videreføres de nasjonale resultatindikatorerne på hhv utdanning og forskning som insentiver i den interne viderefordelingen. En ny modell kan inneha varianter av en slik «viderefordeling»; enten rendyrke KDs modell eller være en justering av denne der visse grunnelementer beholdes, mens andre deler endres/videreutvikles. UiTs nåværende budsjettmodell er i stor grad en tilpasset sektormodell der hovedelementene i KDs modell er videreført.

I høringen til forslaget til nytt nasjonalt finansieringssystem (Hatlen-utvalgets rapport<sup>4</sup>), ga UiT i sin høringsuttalelse støtte til de viktigste forslagene i rapporten. I høringsuttalelsene til Hatlen-utvalgets forslag til nytt finansieringssystem og i tidligere innspill, har UiT understreket behovet for at systemet er forutsigbarhet, transparent og lett kommuniserbar. UiT ga i høringen:

- Støtte til større ansvar gjennom at resultatmidler ble overført til basiskomponenten og at basis utgjør en større andel av bevilgningen
- UiT støttet utvalgets forslag til å beholde åpen ramme med indikatorne studiepoeng og doktorgrader, og at indikatorne for kandidatproduksjon og utvekslingsstudenter fjernes
- UiT støttet hovedtrekkene i utvalgets forslag til bortfall av lukket ramme og overføre disse midlene til institusjonenes basis

Bør tilsvarende prinsipper ligge til grunn for utforming av en intern budsjettmodell?

Sektormodellen er utviklet som en modell for finansiering av institusjoner, ikke fakulteter eller andre interne enheter. Likevel er det vanlig at interne budsjettmodeller i stor grad gjenspeiler nasjonal modell. Hovedgrunnene til dette er dels at det er enkelt rent administrativt og at det skaper stor grad av gjennomsiktighet mellom tildelingen fra KD til institusjonen og de tildelingene som skjer videre internt. Et selvstendig argument for å la den interne budsjettmodellen følge sektorens modell er at flere interne enheter har en størrelse og kompleksitet av samme type som institusjonen. Ved UiT utgjør eksempelvis Det helsevitenskapelige fakultet om lag 40% av den samlede virksomheten.

Om man videreføre KDs fordelingsprinsipper og satser sikrer man også at insentiver i modellen videreføres og får virkning i de delene av virksomheten som de relaterer seg til (eks. studiepoeng i medisin får utslag ved Det helsevitenskapelige fakultet der denne utdanningen drives).

2. *Liten grad av videreføring: Utvikle en særegen modell for UiT.*

Institusjoner som tidligere har valgt å la lokal modell avvike fra sektormodellen (eks. NTNU før strukturreformen) har gjerne begrunnet dette med at institusjonen har frihet til å gjøre egne prioriteringer, og at en ren kopi av KDs modell vil innebære at universitetet og styret fratar seg selv muligheten til å gjøre egne økonomiske disposisjoner tilpasset lokale utfordringer og lokalt fastsatt strategi. I tillegg er

---

<sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/finansiering-av-universiteter-og-hoyskoler/id2904847/>

det uheldig om interne grupper påberoper seg «en rett til økonomisk uttelling med grunnlag i KDs modell».

En hovedutfordring ved å lage en egen modell som avviker *vesentlig* fra sektormodellen, er å finne ut hvilke prinsipper fordelingen skal basere seg på og hvordan dette kan gjøres på en gjennomiktig og forutsigbar måte.

Arbeidsgruppen har i den sammenheng diskutert om man kan splitte budsjettet til underliggende enheter og finansiere forskning og utdanning i to ulike «finanseringsstrømmer». Det vil si at universitetsstyret gir budsjetter for undervisnings- og forskningsaktivitet pr fakultet i to ulike rammer. Ved svenske universitet er slike modeller i bruk. Det siste henger imidlertid nært sammen med at det allerede er en tilsvarende splitt i den svenske sektormodellen, og dermed i den tildelingen som institusjonene får fra den svenske staten. Det er dermed ikke krevende for svenske universitet å beregne grunnlaget for den videre fordelingen av midler til forskning og utdanning internt.

Ved UiT vil man med en splitt mellom forskning og utdanning få utfordringer mht hvordan kostnader til arealer, infrastruktur, administrasjon og ansattes stillingsandeler skal fordele seg på hovedstrømmene «forskning» og «utdanning». Det er heller ikke mulig å finne historisk grunnlag for hva som bør inngå i den ene og den andre delen, og det må derfor konkretiseres hva som skal ligge til grunn for en eventuell splitt. Hvis det er ønskelig å splitte bevilgning på hhv forskning og utdanning, må dette begrunnes med klart formulerte mål og hvilken hensikt dette skal tjene.

En teknisk sett enkel måte å splitte forskning og utdanning med utgangspunkt i den norske sektormodellen vil være:

- a) at det settes en basistildeling som relativt sett er lik for alle interne enheter (justert for størrelse).
- b) at resultatmidler for studiepoengproduksjonen videreføres til underliggende enheter som en «utdanningsbevilgning»
- c) at resten av bevilgningen settes opp som en «forskningsbevilgning»

Enheter som i dag har høy basis og lav studiepoengproduksjon vil med dette i utgangspunktet få en høy forskningsbevilgning, mens enheter som har lav basis og høy studiepoengproduksjon vil få en lav forskningsbevilgning. Dette er ikke nødvendigvis vanskelig å håndtere som en ren tildelingsmekanisme, men det er vanskelig å se hva man har å vinne på å tildele midler slik. Om man dessuten tenker seg at b) og c) ikke bare skal være bevilgningstekniske mekanismer, men også føringer for hva midlene faktisk skal brukes til (henholdsvis finansiering av utdanning og finansiering av forskning) blir modellen svært krevende å omsette i praksis. Det vil være umulig å få til et samsvar mellom tildeling og formål gitt at lønnsandelen er så stor og de fleste vitenskapelige stillinger har oppgaver både innenfor forskning og utdanning. Det er også misvisende å klassifisere studiepoengproduksjon som en bevilgning eksklusivt myntet på utdanning. Fordi all utdanning er forutsatt å være forskningsbasert må nødvendigvis store deler av ressursene til studieplasser og studiepoengproduksjon gå med til å finansiere forskning. Den studiepoengbaserte bevilgningen er dermed med på og nødvendig for å ivareta bredden i vitenskapelig kompetanse – også på forskningssiden.

*Bør ny modell innføres med budsjettneutryal eller med omfordelende virkninger?*

Et annet spørsmål som kan knyttes til graden av tilpasning til nasjonal modell er om UiTs nye budsjettmodell skal innføres med budsjettneutryal virkning og dermed ikke gis omfordelende effekt. KD har valgt å innføre nasjonal modell ut fra et slikt prinsipp. UiT kan velge å gjøre det samme med sin institusjonsmodell. Fordelene med å ikke la ny modell ha omfordelende effekt er flere:

- Man unngår «uforutsette» endringer i de interne tildelingene som ikke er tatt høyde for i langtidsbudsjettene
- Alle endringene i tildeling som vil komme etter at ny modell er innført vil utelukkende skyldes eventuelle resultatendringer som først får økonomisk effekt flere år frem i tid samt evt. særskilte tildelinger som kommer i de ordinære budsjettprosessene der styret har mulighet til å prioritere midler til bestemte formål.
- Spørsmålet om valg av modell blir i mindre grad knyttet til politiske/strategiske prioriteringer.

Samtidig er det noen ulemper og utfordringer med å innføre modellen uten omfordelende virkning.

- Styret og ledelsen sier fra seg en anledning til å kunne vri ressursbruken i en retning som kan være ønskelig ut fra fastsatte strategiske mål, forventede rammebetingelser og spesielle behov i årene som kommer.
- Det er i mandatet til arbeidsgruppen lagt inn flere bestillinger som skal utredes i arbeidet med ny modell, hvor det vil være naturlig/nødvendig å ta med i vurderingen om modellen i seg selv også skal endre den faktiske ressursfordelingen (uavhengig av fremtidige resultatendringer).

Dette gjelder i alle fall følgende bestillinger i mandatet:

- mekanismer for å sikre tilstrekkelig midler til å ivareta drift, nødvendig infrastruktur, omstilling og strategiske prioriteringer
- mekanismer for omfordeling av midler til studieplasser
- mekanismer som understøtter en styrking av ekstern-økonomien
- at modellen ivaretar andre anbefalinger gitt i prosjektet Styrking av økonomistyringen ved UiT (blant de anbefalingene som ble gitt her var å vurdere innretning og nivå på avsetninger til strategiske formål).

I tilknytning til alle disse punktene er det rimelig om det i utredningen vurderes om det skal gjøres endringer som i praksis vil ha en omfordelende effekt og også vil kunne påvirke størrelsen på enhetenes endelige basistildeling (i den ene eller andre retning).

Arbeidsgruppa har ikke lagt opp til å forsøke på en historisk dekomponering av dagens basistildeling. Dekomponering av basis anses verken å være en del mandatet, eller en praktisk farbar vei.

***b. at modellen innehar mekanismer for å sikre tilstrekkelig midler til å ivareta drift, nødvendig infrastruktur, omstilling og strategiske prioriteringer***

Omstilling av aktivitet krever virkemidler som gjør dette mulig. Siden det til nå har vært vanskelig å trekke tilbake, omfordele eller trekke inn ubrukte midler (avsetninger), kan løsningen bli å etablere mekanismer eller sette av dedikerte midler til omstilling og som går utenfor rammen til den enkelte budsjettenhet. Det vil bli foreslått satt av midler til omstilling i 2024-budsjettet (innenfor rammen til strategisk fond), men det forslaget som er arbeidet frem for 2024 er ikke ment som grunnlag for den permanente mekanismen som skal utredes i samband med den nye budsjettmodellen og evt. gis virkning fra 2025-budsjettet.

Arbeidsgruppen kommer tilbake til anbefaling på håndtering av dette i budsjettmodellen (se punkt c under). Det samme gjelder for nivå og forslag til innretning på midler til strategiske formål.

***c. at modellen innehar mekanismer for omfordeling av midler til studieplasser***

Mekanismer for omfordeling

Ulike mekanismer og prinsipper for omfordeling av studieplasser er utredet, men anbefalinger videre avhenger av hvordan budsjettmodellen som helhet blir bygd opp. I vurderingen er to sett av spørsmål

vært diskutert: Det ene er spørsmålet om *hvordan*: hvorvidt det skal være en innebygget mekanisme i selve modellen (automatisk), eller om «mekanismen» heller skal være et sett av prinsipper og kriterier som legges til grunn for direkte prioriteringer (manuelt), eller en kombinasjon av disse to. Det andre er spørsmålet om *hvor mye*: for eksempel om det bør brukes normtall som finansieringskategorier er et eksempel på, om realøkonomiske betraktninger skal legges til grunn eller evt. en kombinasjon.

Foreløpig har arbeidsgruppen diskutert følgende mekanismer:

- a. *Automatisk omfordeling*: Automatisk omfordeling innebærer at budsjettrammen bestemmes basert på prestasjoner målt ved et gitt sett av indikatorer (som i dag), hvor midler tildeles med bakgrunn i oppnådde resultater. Indikatorene som inngår i vår interne modell kan ha ulike satser fra den nasjonale modellen og vi kan utvikle egne indikatorer på områder som er strategisk viktig for UiT. Det vil også være mulig å vekte indikatorene på ulike måter, for eksempel for å få raskere resultater.

Dersom dette alternativet skal videreutvikles vil det være behov for å vurdere hvor stor andel av budsjettrammen til et fakultet som skal være basert på slike prestasjoner, hvilke indikatorer som bør benyttes, med hvilken vektning og hvor/hvordan informasjon om disse fremskaffes.

*Fordeler*: Vi vet at insentiver fungerer. Modellen vil underbygge at fagmiljøene har helhetlig ansvar for sine områder. Enkel å forklare og håndtere, transparent og forutsigbar for enhetene. Enhetene har mulighet til å påvirke egen utvikling og framtidige inntekter.

*Ulemper*: Resultatfinansiering vil alltid være historisk og det er en risiko for at resultatene ikke samsvarer med strategisk prioriterte områdene. Omfordelingen vil kunne være «tilfeldig». Vi vil ha behov for en «mellom-finansiering» siden resultatmidler i dag går til fullfinansiering av driften og virkningen av den resultatorienterte finansieringen nødvendigvis ikke treffer det aktuelle behovet for endring når dette oppstår. Lite forutsigbart ved svingninger – som kan avhjelpes med at resultatkomponenten ikke er for stor, men samtidig må den være «stor nok» til å oppfinnsiere områder hvor det er etterspørsel etter kompetanse.

- b. *Manuell omfordeling*: Skjønnsmessig omfordeling vil basere seg på en strategisk vurdering av ønskede prioriteringer og nedprioriteringer, som dermed legger grunnlag for økte og reduserte budsjettrammer hos enhetene. Som beslutningsstøtte kan både kvalitative og kvantitative indikatorer benyttes, men til forskjell fra alt 1 er det ingen automatikk knyttet til utfallet. En manuell mekanisme gir også anledning til aktivt å peke på nedprioriteringer, i motsetning til en automatisk omfordelmekanisme som forsterker gode resultater.

Dersom dette alternativet skal videreutvikles vil det være nødvendig å fastsette felles prinsipper og retningslinjer for hva som skal ligge til grunn for slike valg, for å sikre nødvendig forutsigbarhet og grunnlag for langsiktig styring hos enhetene. Eksempler på slike kriterier kan være at det må være basert på realisering av ambisjonene i strategi og langtidsplan, etterspørsel i samfunns- og næringsliv osv. Det vil være viktig å spisse slike kriterier slik at ikke «alt passer», og samtidig ha de åpne nok til at det handlingsrommet som automatiske mekanismer mangler ikke blir borte.

Det kan vurderes om midler som skal omfordeles bør via en felles «avsetning» til dette formål, eller om det er mer hensiktsmessig å gjøre løpende omfordelinger. En felles avsetning kan gi trygghet for at den totale rammen ikke overskrides, men også føre til at penger blir unødigg bundet opp uten å være i arbeid. Løpende omfordeling vil kreve god oversikt og langsiktighet, og fordrer at UiT får gode rutiner for langtidsbudsjettering.

*Fordeler:* Gir mulighet for strategisk styring av omstillingsprosessen(e) i den retningen som er ønsket og i tråd med strategien og plan for utdanningsporteføljen når denne vedtas. Kan respondere raskere enn ved automatisk fordeling, og gir større anledning til å ta skjønnsmessige valg mellom fagmiljøer som ikke kan sammenlignes i størrelse og prestasjoner.

*Ulemper:* Fakultetene vil få mindre mulighet til selv å foreta strategiske valg av egen aktivitet. For vage kriterier kan gi vilkårlig behandling, og forårsake støy og mye fokus på å påvirke beslutningstakere. For spissede kriterier kan igjen gi styret lite handlingsrom ved uventede endringer som det ikke er tatt høyde for.

- c. *En kombinasjon av automatisk og manuell omfordeling* Det er mulig å se for seg omfordelingsmekanismer som kombinerer automatiske og manuelle metoder. Ett eksempel kan være at automatisk omfordeling brukes som grunnlag, men at det samtidig utvikles manuelle modeller for å «korrigere» der det er behov for raskere eller større endringer. En slik kombinasjon vil trolig være det som ligger tettest opp til den nasjonale modellen. Et annet eksempel på kombinasjon er at hele eller andeler av resultatmidler «samles» i en felles ramme og fordeles ut på enhetene til strategiske prioriterte områder.

Det andre spørsmålet arbeidsgruppen har diskutert er «hvor mye» med enten *bruk av normtall, justering av basiskomponenten eller realkostvurderinger*. Omfordeling er krevende uansett hvilke mekanismer som velges, både med tanke på langsiktighet og forutsigbarhet. Behovet for omfordelingsmekanismer kan reduseres dersom det jobbes med å redusere ulike barrierer internt i organisasjonen, eksempelvis fordeling av resultatmidler, hvordan arbeidsplaner legges etc. En budsjettfordelingsmodell bør uansett utforming, ikke være en barriere for samhandling.

#### Konsekvenser av ulike budsjettmodeller

De ulike omfordelingsmekanismene som er presentert her kan kombineres med ulike budsjettmodeller, men vil kunne virke forskjellig i praksis. Arbeidsgruppen har ikke konkludert på dette punktet, men momentene over er med i det videre arbeidet.

#### Kobling mot pågående arbeid med studieprogramporteføljen:

Parallelt med arbeidet med ny budsjettmodell, pågår det et arbeid med endring og videreutvikling av studieprogramporteføljen ved UiT. Endringer og justering av studieprogramporteføljen vil kunne få budsjettmessige konsekvenser som må inkluderes i arbeidet med ny budsjettmodell. I pågående arbeid har det kommet utsagn om forholdet mellom studieportefølje og budsjett-tekniske forhold, som f.eks;

- Budsjettfordelingsmodellen er et hinder for samarbeid på tvers av enheter
- Insentiver som bygger opp om tverrfaglighet og samarbeid på tvers?
- Om dagens nasjonale og interne modell: “Fremmer i stor grad proteksjonisme og bidrar til konkurranse og hemmer dermed samarbeid på tvers. En budsjettmodell må tilpasses slik den fremmer samarbeid, felles emner på tvers og tverrfaglighet (eller at den ikke hemmer slik utvikling)

Det er viktig at det som kommer frem av utsagn i porteføljegjennomgangen, tas inn i budsjettmodell-arbeidet selv om en budsjettmodell ikke kan løse organisatoriske- eller andre utfordringer som berører styring og ledelse. En budsjettmodell kan legge til rette for gode løsninger, eller se nærmere på hvordan budsjett-tekniske forhold som hindrer tverrfaglighet og samarbeid kan elimineres eller tas bort.

**d. at modellen innehar mekanismer som understøtter en styrking av ekstern-økonomien**

Et eget arbeid på dette er under oppstart. Arbeidsgruppa vil oppnevne ei egen undergruppe ledet av prorektor forskning som får i oppdrag å se nærmere på dette spørsmålet. Forslag fra dette arbeidet vil bli inkludert i arbeidet med ny budsjettmodell.

**e. at modellen ivaretar andre anbefalinger gitt i prosjektet Styrking av økonomistyringen ved UiT**

Anbefalingene fra prosjektet *Styrking av økonomistyringen ved UiT* er inkludert og vil bli tatt høyde for i arbeidet.

**Vurdere om det samtidig med endringer av modellen skal gjøres endringer husleieordningen.**

Det er nedsatt en egen gruppe på internhusleie, samt at det jobbes med en vedlikeholdsplan. Arbeidsgruppen kommer tilbake til dette punktet i mandatet.

**Foreta simuleringer som sammenligner gammel modell med ny modell slik at konsekvenser av endringene er tilsiktet og tydelig fremkommer.**

Etter planen skal dette arbeidet utføres høst 2023.

## **Strategiske veivalg i arbeidet med ny budsjettmodell**

Her presenteres noen problemstillinger som vil ha betydning i det videre arbeidet med ny modell og som det bør tas stilling til før neste fase i arbeidet. Det viktigste er å få avklart om alle eller bare noen av de skisserte veivalgene under skal utredes.

### **I. Grad av rammefinansiering (direkte eller indirekte økonomiske planlegging)**

Kunnskapsdepartementet har fra og med 2023 lagt om sin styringsordning med større vekt på utviklingsavtaler som verktøy, og hvor de nasjonale styringsparameterne er avviklet. Dvs. større handlingsrom og mer ansvar til institusjonenes styrer. Ved UiT har vi, i likhet med de øvrige universitetene, lang tradisjon på å delegere fullmakter og ansvar for den faglige virksomheten til underliggende enheter (fakulteter, sentre, mv).

Hvilken styringsordning UiT velger vil ha betydning for oppbygging av budsjettmodellen:

- Direkte styring gjennom direktetildelinger og øremerkede midler
- Indirekte styring gjennom rammefinansiering med mål og resultatkrav
- En kombinasjon med rammefinansiering inkl. mål og resultatkrav, samtidig som øremerkede midler tildeles til bestemte formål og strategiske tiltak.

Hvor sterkt innslaget av intern rammefinansiering er, dreier seg strengt tatt bare om i hvilken grad det legges spesifikke føringer på *videre disponering* av midlene som tildeles (ikke selve nøkkelen for tildeling). Men det kan også knyttes til i hvor stor grad man pålegger de interne budsjettenhetene å *videreføre komponenter som er i nøkkelen* som tildelingen er basert på i den videre tildelingen som skjer på enhetsnivå (eks. fra fakultet til institutt)

Graden av rammefinansiering vil minske jo flere spesifikke føringer og jo flere krav om videreføring av resultatbaserte komponenter, jo mindre grad av rammestyring. Dette handler i stor grad om hvilke frihetsgrad, dvs hvilke ansvar og myndighet som delegeres fra styret via rektor til fakulteter/UMAK/UB.

Tre mulige veivalg:

1. Beholde omtrent tilsvarende grad av rammestyring som i dag, men med tydeligere mål og resultatkrav til underliggende enheter.
2. Innskrenke graden av rammestyring, men begrense dette til hvilke føringer som legges på fakultetenes frihet til å lage egne budsjettmodeller og videreføre rammestyringen internt (til nivå 3)
3. Innskrenke graden av rammestyring ved også å øke omfanget av øremerkede tildelinger og føringer på bruk av midler ved fakultetene.

## **II. Hvor tett opp til det nasjonale finansieringssystemet skal vi legge vår interne budsjettmodell?**

Tre mulige veivalg:

1. Videreføre komponentene i den nye nasjonale modellen (basis, resultat og øremerkede midler) i vår interne budsjettmodell
2. Videreføre komponentene i det nasjonale systemet, men vurdere å vekte en eller flere komponenter ulikt internt sammenlignet med det nasjonale systemet.
3. Videreføre komponentene og vurdere ulik vekting, og i tillegg vurdere *egne komponenter* som ikke er i det nasjonale systemet.

## **III. Skal ny budsjettmodell (i seg selv) ha omfordelende effekt?**

Mulige veivalg:

- 1) Ikke gi modellen omfordelende effekt (samme som KDs innføring av sektormodell)
- 2) Innføre modellen med visse typer omfordelende effekt (knyttet til punkter i mandatet)
- 3) Gjøre omdisponeringer mellom enheter som et resultat av justeringer i studieporteføljen
- 4). En kombinasjon av 2) og 3)