

Arbeidsutvalgets forslag til ny fordelingsmodell for SV-fakultetet

Høringsvar fra Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Sosialantropologisk institutt, Økonomisk institutt, Arena og TIK.

Forslaget skissert i høringsutkastet av 20. april har etter vårt skjønn flere alvorlige svakheter.

Forslaget innebærer at den største posten på bevilgningene til enhetene knyttes til opptaksrammer for studenter, istedenfor faste plantall slik det er i den nåværende modellen. Det kan føre til ustabilitet i bevilgningene til enhetene ved endringer i opptaksrammene, og at opptaksrammene endres for sjelden eller lite.

Forslaget innebærer en kraftig omfordeling mellom enhetene ved fakultetet og en betydelig svekkelse av aktiviteten ved de enhetene som får reduserte bevilgninger.

Det foreslås at eksterne forskningsmidler beskattes på lik linje med andre inntekter. Det vil svekke enhetenes insitament til å få tak i slike midler, og redusere enhetenes mulighet til å bedre sin økonomiske situasjon gjennom ekstern finansiering.

Høringsutkastet gir også en mangelfull drøfting av hvorfor fakultetet bør endre fordelingsmodell, og hvilke konsekvenser den foreslåtte modellen vil ha.

Dette notatet er et felles svar fra fem av fakultetets syv enheter. I tillegg vil hver enhet ha et eget svar, som tar opp konsekvensene for enheten.

1. Kriterier for valg av fordelingsmodell

Den sentrale begrunnelsen for forslaget til ny fordelingsmodell er at modellen ligger nærmere fordelingsmodellen ved universitetet. Vi mener dette hensynet ikke kan tillegges stor vekt. Det avgjørende kriteriet for valg av fordelingsmodell må være hvor egnet den er for å bidra til at fakultetet fungerer på en god måte. Vi vil her vise til Kunnskapsdepartementets omtale av finansieringssystemet for høyere utdanning, der det heter¹:

«Styret ved den enkelte institusjon har ansvar for å forvalte den samlede rammebevilgningen best mulig og gjøre nødvendige prioriteringer for å nå målene som er fastsatt for sektoren.

Departementet legger vekt på at det er den enkelte institusjon som har ansvar for å fordele og prioritere midler i tråd med de nasjonale målene og institusjonens egne mål og strategier.»

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/finaniseringsystemet/id494257/>

I SV-fakultetets strategi heter det: «Det samfunnsvitenskapelige fakultets hovedoppgaver er å forvalte og videreutvikle samfunnsvitenskapelig kunnskap gjennom forskning, undervisning og formidling. Å styrke kvalitet i forskning og utdanning er den overordnede målsetningen for fakultetet, og legger føringer for øvrige tiltak og aktiviteter.»

Under mål 1 i strategien står det videre: «Fakultetets mål i planperioden er: 1. Styrket forskning ved alle enhetene...»

Vi mener det er alvorlige svakheter ved forslaget til ny fordelingsmodell, som vil svekke fakultetets mulighet til å oppfylle sine hovedoppgaver. Forslaget vil også innebære en omfordeling mellom enhetene som vil ha alvorlige negative virkninger for forskning, undervisning og formidling ved de enheter som rammes – i skarp kontrast til målsettingen over om «styrket forskning ved alle enhetene»

Høringsutkastet drøfter ikke hvilke konsekvenser forslaget til ny fordelingsmodell vil få for fakultetets hovedoppgaver. Utkastet gir dermed et mangelfullt grunnlag for å innføre en ny fordelingsmodell.

I det videre vil vi gå nærmere inn på de konkrete svakhetene ved forslaget.

2. Dimensjoneringen av enhetene

I høringsutkastet foreslås det at opptaksrammer for studenter skal legges til grunn for dimensjonering av enhetene og fordeling av studieplassinntektene.

Etter vårt syn har dette forslaget betydelige svakheter, samtidig som det innebærer en urimelig omfordeling mellom enhetene.

Forskning og formidling rammes

Forslaget innebærer at den største posten av bevilgningene til enhetene fordeles proporsjonalt med opptaksrammer for studenter, slik at endringer i opptaksrammer vil slå kraftig ut i enhetenes budsjetter. Dette vil ha uønskede konsekvenser. UiO ønsker å ha fast ansatte, og generelt er det liten avgang i denne gruppen. Derfor må finansieringen av fast ansatte være stabil over tid. Dersom finansieringen til enheten reduseres betydelig, vil det innebære at enheten ikke kan rekruttere nyansatte, noe som vil være et alvorlig problem.

Opptaksrammer bør kunne endres ved betydelige endringer i søkertallene. Hvis søkertallene til et program faller betydelig, kan det være ønskelig å redusere opptaksrammene for programmet, for å unngå at inntakskravet faller kraftig. Men hvis reduserte opptaksrammer innebærer tilsvarende reduksjon i finansieringen, vil enheten bli kraftig rammet, både forskning og undervisning. Det vil også ramme enhetens bredere samfunnsoppdrag. Om en nedgang i søkningen til et fag også betyr at det er gode grunner for en tilsvarende reduksjon i forskningen i faget, må vurderes på bredere basis, der man også tar hensyn til fagets bidrag til samfunnsoppdraget rent generelt. Den foreslåtte fordelingsmodellen innebærer i stor grad at studentenes preferanser bestemmer hvilke disipliner som kan prioritere forskning på toppnivå.

Selv om færre studenter til et fag etter hvert også bør slå ut i mindre midler til forskning i faget, bør ikke denne sammenhengen komme for raskt, eller være proporsjonal. Det er stordriftsfordeler i undervisningen, slik at en reduksjon i antall studenter ikke vil innebære en tilsvarende reduksjon i ressursene som brukes til undervisning. Færre studenter gir mindre veiledning og sensur, og færre seminarer, men ikke nødvendigvis færre forelesninger. Hvis finansieringen følger antall studenter vil en nedgang i studenttallet dermed føre til at man også må kutte antall emner. Det vil gjøre programmet mindre attraktivt, slik at nedgangen i søkerantallene forsterkes. En midlertidig nedgang i interessen for et fag kan dermed få permanente virkninger for faget, fordi svekket finansiering vil svekke studietilbudet slik at faget blir mindre attraktivt.

Endring i opptakskrav blir vanskeligere og mer konfliktfylt

I en modell der reduserte opptakskrav gir kraftige utslag i finansieringen til enhetene, vil enhetene være negative til en reduksjon i rammene. Hvis utslaget i finansiering er mindre, vil instituttene i større grad akseptere å avgi opptakskrav til andre institutter. Endring i opptakskrav er beslutninger som instituttene bør være enige i, og derfor er det sterkt ønskelig at slike endringer ikke gir uforholdsmessig store utslag i finansieringen. Dersom det må gjøres endringer i fordelingen mellom instituttene, er det bedre at dette gjøres ved at fakultetsstyret justerer plantallene direkte, fordi dette kan skje uten en direkte sammenheng med endringer i opptakskravene.

Det vil være vanskelig for fakultetsstyret å redusere opptakskravene for et institutt dersom instituttet er kraftig imot endringen, og fakultetsstyret er klar over at både forskning og undervisning på instituttet blir rammet av endringen. Det kan føre til at opptakskravene endres for lite og for sjelden. Det kan også gi enhetene et sterkt økonomisk insentiv til å senke kravene ved opptak til programmene, som kan ha uheldig virkning for kvaliteten ved programmene.

Den historiske fordelingen mellom enhetene neglisjeres

I høringsnotatet står det at «Plantallene fremstår i dag som vanskelig å begrunne.» Vi er uenige i dette. Plantallene ble utarbeidet på bakgrunn av tidligere finansiering med antall faste stillinger, justert for andre forhold som fakultetsstyret fant rimelig da. Etter det vi forstår ønsket fakultetsstyret ikke en fordeling som var fullstendig basert på studenttall, fordi man mente at dette ville gi en uheldig forskyvning av balansen mellom instituttene.

I ettertid har det blitt tilført nye studieplasser, og vi er enige i at det bør få betydning for fordelingen av midler på fakultetet. Men den foreslåtte modellen går langt utover en justering for nye studieplasser. I den nåværende modellen har psykologi en andel på 35 prosent av plantallene. I den foreslåtte modellen får psykologi 50 prosent av opptakskravene, dvs. en økning på 15 prosentpoeng. I 2010 hadde psykologi 45 prosent av opptakskravene, slik at de nye studieplassene bare kan forklare en økning på 5 prosentpoeng, fra 45 til 50. To tredeler av den foreslåtte økningen på 15 prosentpoeng i andelen for psykologi er derfor en endring i modell, fra plantall til opptakskrav. Dette ville innebære en kraftig endring i prioriteringene mellom ulike fag, der man neglisjerer den historiske fordelingen.

Hvis man skulle bestemme fordelingen mellom enhetene uten noe forhistorie, ville det åpenbart være svært vanskelig å fordele omfanget av forskning mellom ulike fagdisipliner. I mangel av noe bedre kunne studenttall eller opptakstrammer fremstå som et mulig utgangspunkt. Men nå har vi en forhistorie. Plantallene følger av bevilgninger og beslutninger tidligere, og enhetene har innrettet sine ansettelse, studieprogrammer og prioriteringer på dem. Alle har akseptert dem. Det er ingen god ide å erstatte plantallene med andre tall som er problematiske og kontroversielle, som bruk av opptakstrammer for studenter vil være som dimensjonering av enhetene.

En kraftig omfordeling og neglisjering av historisk fordeling kan potensielt føre til økt konflikt mellom enhetene. Det er nå et godt samarbeide mellom enhetene, og det er viktig for hvordan fakultetet fungerer til vanlig, og for mulighetene til ytterligere samarbeide innen undervisning og forskning. En konfliktfylt og kraftig omfordeling av bevilgningene på fakultetet kan svekke dette samarbeidet.

En relatert effekt vil være at de ulike enhetenes representasjon i fakultetsstyret får større oppmerksomhet, fordi medlemmene i fakultetsstyret kan fremstå som representanter for sine enheter snarere enn som samlende representanter for hele fakultetet.

Ulike satser gir urimelig prioritering av forskning på psykologi

En profesjonsstudent på psykologi har en uttelling på kr 131 712 kr, som er mer enn dobbelt av uttelling for master på 63 545 kr, og tre ganger uttelling for bachelor på 43 749 kr. Begrunnelsen for dette er at undervisning på psykologi er dyrere enn undervisning på andre fag. Men det betyr samtidig at det er mer enn dobbelt så mye penger til forskning på psykologi i forhold til andre fag, målt per student. Hvis det kreves 20 masterstudenter for hver vitenskapelig ansatt på andre fag, er antallet 10 på psykologi. Og tilsvarende, for 100 masterstudenter blir det 5 forskere på andre fag, mens 100 profesjonsstudenter på psykologi gir 10 forskere. Det er ikke rimelig at de ekstra kostnadene ved opplæring av psykologer skal gi psykologene tilsvarende ekstra forskningsfinansiering på bekostning av andre fag.

Det kan også stilles spørsmål ved at et samfunnsvitenskapelig fakultet i så sterk grad skal fordele sine midler og sine studieplasser til et psykologisk institutt. Økt satsing på psykologi bør skje ved tilførsel av mer midler, slik vi har sett ved tilførsel av nye studieplasser de siste årene. Hvis fakultetet gir mer av sine bevilgninger til psykologi, kan det gjøre fremtidige ekstra bevilgninger mindre sannsynlig. Vi mener fakultetet i tråd med sin strategi også må legge vekt på de andre samfunnsfagene, for å sikre deres rolle fremover.

To «håndtak», plantall og opptakstrammer

I høringsnotatet står det at en fordel med å bruke opptakstrammer er at man får en direkte sammenheng mellom fakultetets prioriteringer og den budsjettmessige uttellingen. Men den direkte sammenhengen låser fast at forskningsbevilgningene skal være proporsjonale med opptakstrammer for studenter. Dermed kan fakultetet ikke øke opptakstrammene uten å øke forskningsbevilgningene til instituttet.

Vi foreslår at fakultetet beholder en modell med plantall. Da kan fakultetsstyret revidere plantallene hvis det er grunn til det, for eksempel ved varige endringer i opptaksrammene. I tillegg kan fakultetsstyret endre opptaksrammene, dersom det er grunn til at disse bør endres. Fakultetsstyret får dermed to «håndtak» som kan brukes, plantall til finansiering og opptaksrammer til styring av antall studenter.

I dette spørsmålet er viktig å ta hensyn til at dimensjoneringsmidlene er den sentrale finansieringen av de fast ansatte på enhetene. Selv om midlene i universitetets fordeling er basert på antall studieplasser, er de også en viktig finansieringskilde for forskningen. Ekstern finansiering har fått økende omfang, men det må også være tilstrekkelig rom for annen forskning, som er nysgjerrighetsdrevet, kritisk, nyskapende og ennå ikke institusjonalisert gjennom større programmer i NFR og EU. Ved endringer i fordelingen av dimensjoneringsmidler, må man også ta hensyn til virkningene for forskningen.

3. Beskatning av eksterne forskningsmidler

I den nye fordelingsmodellen foreslås det at alle inntekter beskattes med samme sats for å finansiere fakultetsadministrasjon og satsinger. Vi vil argumentere for at eksterne forskningsmidler beskattes med en lavere sats enn andre inntekter.

For det første er det grunn til å tro at økonomiske insitamenter har større betydning for eksterne forskningsmidler enn for annen finansiering. Plantall eller opptaksrammer kan enhetene ikke bestemme selv. Produksjon av studiepoeng har enhetene allerede betydelig insitament til, og her er det sterke stordriftsfordeler, ved at flere studenter ikke innebærer tilsvarende økning i undervisningskostnadene. For forskningsmidler er det tvert om avtakende utbytte, fordi man søker de mest attraktive forskningsmidlene først. Dersom fakultetet skattlegger med 14 pst, blir gevinsten for instituttet liten. Det vil redusere vårt insitament til å søke forskningsmidler.

Eksterne forskningsmidler er også en potensiell justeringsmekanisme for enhetene dersom enhetens økonomi er svak. Men hvis eksterne forskningsmidler beskattes av fakultetet, blir det vanskelig å bruke slike midler (med unntak av EU-midler) til å styrke enhetens økonomi, fordi nettobidraget til enheten blir for lite. Mesteparten av forskningsmidler fra eksterne kilder går til dekning av ekstra kostnader, nyansettelser mv. Det er bare en liten del av prosjektinntektene som går til å finansiere våre egne kostnader. I tillegg innebærer mange prosjekter eksternt frikjøp slik at ansatte får redusert undervisningsplikt. Dersom fakultetet skal ta 14 pst skatt, vil det ta en stor del av nettobidraget til enheten. Det vil minske enhetenes mulighet til å kunne styrke sin økonomi ved å få tak i eksterne forskningsmidler utenom EU-midler.

Vi vil også peke på at eksterne forskningsmidler ikke beskattes i Universitetets fordelingsmodell, og at forslaget dermed innebærer at fakultetet her avviker fra UiO-modellen.

4. Finansiering av fakultetsadministrasjonen

Forslaget til fordelingsmodell innebærer at utgiftene til fakultetsadministrasjonen automatisk dekkes gjennom beskatning av fakultetets samlede inntekter. Dermed er det ingen innebygget begrensning på disse utgiftene. Det er i motsetning til enhetene, som reelt sett står overfor en skarp budsjettrestriksjon. Hvis fakultetet skal velge en slik løsning, må ledelsen av fakultetet fremover være meget bevisst på styring av utgiftene til fakultetsadministrasjonen. Det ville vært bedre hvis man fant en modell som innebar en mer automatisk begrensning av utgiftene til fakultetsadministrasjonen.

Hvis forslaget til fordelingsmodell iverksettes, vil flere av fakultetets enheter stå overfor store innsparingsbehov. Det vil også aktualisere innsparinger i fakultetsadministrasjonen.

5. Oppsummering

I høringsutkastet står det at fakultetets fordelingsmodell som hovedregel bør speile universitetets modell, og at avvik bare bør gjøres der det foreligger en eksplisitt begrunnelse. Vi vil vise til Kunnskapsdepartementets presisering av at «den enkelte institusjon .. har ansvar for å fordele og prioritere midler i tråd med de nasjonale målene og institusjonens egne mål og strategier.» Det avgjørende kriteriet for valg av fordelingsmodell må derfor være hvor egnet den er for å bidra til at fakultetet når de mål og strategier fakultetet selv har satt. Etter vår mening gir dette flere gode grunner til at fordelingsmodellen bør avvike fra universitetets.

En fordelingsmodell der dimensjoneringsmidlene bygger på opptaksrammer er etter vårt syn uheldig, fordi den gir for sterk sammenheng mellom opptaksrammer og inntekter. Enhetene har liten fleksibilitet i utgiftene, og hvis reduserte opptaksrammer gir betydelige kutt i inntektene, vil det ramme hardt, både forskning, undervisning og det bredere samfunnsoppdraget. Den sterke budsjettvirkningen vil gjøre endringer i opptaksrammene konfliktfylte. Det er uheldig i seg selv, og det kan føre til at opptaksrammer endres for sjelden og for lite.

Hvis fordelingsmodellen innføres i tråd med illustrasjonene i høringsnotatet, vil det innebære en kraftig omfordeling mellom enhetene som vi oppfatter som urimelig, og som neglisjerer den historiske fordelingen som enhetene har tilpasset seg til. Vi mener at endringer i fordelingsmodellen i størst mulig grad bør skje ved konsensus, og ikke ved et vedtak som oppfattes som urimelig av et stort flertall av enhetene.

Da den nåværende fordelingsmodellen ble innført i 2009, var det basert på et enstemmig forslag fra en bredt sammensatt arbeidsgruppe, der vitenskapelig ansatte fra fire ulike institutter var med, og der man var enige om å «unngå dramatiske endringer». Det nye forslaget kommer fra en arbeidsgruppe med snevrere sammensetting, og der det er uenighet i arbeidsgruppen. Det er også en mangelfull drøfting av hvorfor det nye forslaget er bedre enn eksisterende modellen, og hvilke konsekvenser den foreslåtte modellen vil ha.

Vi mener det ville være meget uheldig om fakultetet innfører en ny fordelingsmodell med omfattende endringer på dette grunnlaget.

En betydelig omfordeling mellom enhetene vil ramme både forskning og formidling på de enheter som får mindre, uten at denne effekten er vurdert i begrunnelsen for fordelingsmodellen. Instituttene har forskning på nasjonalt og internasjonalt toppnivå, og det må tas hensyn til. Omfordelingen er i skarp kontrast til fakultetets eget mål om «styrket forskning ved alle enhetene». SV-fakultetet har også et bredt samfunnsoppdrag, og fordelingsmodellen kan ikke endres uten en grundig vurdering av konsekvensene for dette oppdraget.

Vi foreslår derfor at fakultetet beholder en modell med plantall. Plantallene bør kunne revideres basert på endringer i opptaksrammer, men mindre enn proporsjonalt og normalt i etterkant. PSI bør få en økning i sin del av plantallene, basert på økningen i opptaksrammer siden plantallsmodellen ble innført i 2009. Det trengs en skikkelig utredning som inkluderer en mer detaljert gjennomgang av bevilgningene til fakultetet, med vekt på økningen som skyldes nye studieplasser til PSI, og hva PSI har mottatt. Ved endring i plantallene må man ta hensyn til konsekvensene for hele fakultetets samfunnsoppdrag, også forskning og formidling.

Samme beskatning for eksterne forskningsmidler som for andre inntekter vil gi svakere økonomiske insitamenter for enhetene til å innhente eksterne forskningsmidler, og det vil minske enhetenes mulighet til å styrke sin økonomi ved å få tak i forskningsmidler utenom EU-midler. Vi foreslår derfor at eksterne forskningsmidler beskattes med halv sats, sammenlignet med andre inntekter.