

HØRING - FINANSIERING FOR KVALITET, MANGFOLD OG SAMSPILL

Norsk Tjenestemannslag (NTL) viser til deres brev av 8. januar 2015 og vil med dette avlevere vårt høringssvar. Høringssvaret er utarbeidet i samarbeid med våre berørte, lokale organisasjonsledd.

Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler

Kunnskap er en viktig kilde til innflytelse og bidrar til at hvert enkelt menneske aktivt kan delta i samfunnet. Utdanning og forskning er grunnlaget for videreutvikling av demokrati og velferd. Lik rett til utdanning er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Derfor mener NTL at overordnet styring og finansiering av utdannings- og forskningssektoren skal være et offentlig ansvar. Prioriteringer skal gjøres på bakgrunn av samfunnets behov og ikke underordnes kommersielle hensyn.

NTL registrerer at ekspertgruppa legger til grunn at dagens finansieringsmodell og finansieringssystem fungerer såpass bra at den ikke ser behovet for en total omlegging. NTL vil derfor vektlegge videreutvikling og forbedring av dagens finansieringssystem i denne høringsuttalelsen. NTLs prinsipielle holdning er at en større del av finansieringen må gis som basisbevilgning for å gi virksomhetene rom for å gjøre egne strategiske prioriteringer samtidig som den langsiktige grunnforskningen styrkes. Basiskomponenten må økes på bekostning av den resultatbaserte delen. Premiering av elitemiljøer må ikke hindre utvikling av forsknings- og utdanningsmiljøer i hele landet. Den individuelle forskningsretten må sikres.

NTL har tidligere foreslått å redusere den resultatbaserte komponenten i dagens finansieringssystem fra 30 til 20 % på kort sikt. Informasjonen og drøftingen i rapporten, som vi med dette brevet leverer et høringssvar på, gjør at vi fastholder dette synet.

Basisfinansiering

Ekspertgruppa foreslår å videreføre basiskomponenten som i dagens modell, NTL mener at basisandelen av finansieringa må økes på bekostning av den resultatbaserte andelen. Ifølge ekspertutvalget har vitenskapelig publisering også slått ut i lønnsdannelsen, selv om det ikke var tilsiktet. Dette har NTL tidligere advart mot, og vi vil igjen understreke at den resultatbaserte finansieringa ikke skal bidra til økte forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom de ansatte.

Generelt anbefaler NTL en styrking av institusjonenes basisfinansiering på bekostning av bevilgninger via Forskningsrådet, gaveforsterkningsordninger og innføring av ytterligere intrikate insentivmodeller og utviklingsavtaler. NTL opplever at dette er byråkratiske systemer som gjør at mer tid og krefter må brukes til søknadsskriving og rapportering på oppnådde resultater. Konsekvensen er mindre på forskning og utdanning. Her har regjeringa en gylden mulighet til å fjerne tidstyver. I tillegg reduserer det handlingsrommet til hver enkelt institusjon når det gjelder faglig utvikling, inkludert ivaretagelse av samfunnsmandatet lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt.



Ekspertgruppa skriver på side 28 i rapporten at bevilgningen, for å ivareta institusjonenes uavhengighet, blir gitt som en samlet rammebevilgning. Denne disponeres av styret under gitte rammer. Gruppa fortsetter på side 53 med å slå fast at institusjonene i langt større utstrekning enn forutsett har lagt departementets system til grunn også ved intern budsjettfordeling. Dette er et inntrykk NTL deler. Dette får uheldige konsekvenser internt ved institusjonene, slik som rapporten også beskriver. NTL har et inntrykk av at ledelsen ved mange institusjoner opplever en forventning til å etablere interne budsjettfordelingssystemer som ligner de man får fra departementet.

NTL mener det ville vært en fordel om Kunnskapsdepartementet i forbindelse med en eventuell revidering av finansieringssystemet tydeliggjorde for institusjonene den autonomien de har i sin interne budsjettfordeling.

Forskning

Gruppa foretar i sin rapport et forsøk på å evaluere effektene av dagens finansieringssystem på mengde av og kvalitet i forskning. Dette er åpenbart en kompleks øvelse da systemet har virket i en periode hvor det har skjedd også mange andre endringer i sektoren, og hvor det vil kunne stilles spørsmål ved alle indikatorer på kvalitet.

NTL mener mange av indikatorer slik de som brukes i dagens system, er uegnet for å fastslå kvaliteten på forskning. Dermed bør de ikke brukes for å fastsette den økonomiske tildelingen til virksomhetene i sektoren.

NTL er skeptisk til hvordan dagens finansieringssystem gjør at økonomiske hensyn får makt og innflytelse over forskningsaktiviteten isteden for faglige hensyn. Over tid vil dette svekke kvaliteten på forskningen, selv om indikatorene vil vise bedringer. NTL mener faglige vurderinger gjort av forskere i fellesskap bør styre ressursbruken ved institusjonene dit man etter faglige vurderinger mener den trengs mest.

Ekspertgruppa benytter siteringsanalyser for å hevde at norske artikler har beholdt omtrent samme gjennomslagskraft som tidligere. Gjennomslagskraft er ikke nødvendigvis det samme som kvalitet. Det er også på sin plass å nyansere bruken av siteringer som indikator, på samme måte som det tidligere er gjort når det gjelder antall publikasjoner i ulike kategorier. Selv om man ser bort fra rene selvsiteringer, har det dessverre flere ganger blitt avslørt at tidsskrifter påvirker artikkelforfattere til å systematisk sitere artikler fra samme tidsskrift. NTL vil derfor advare mot å innføre siteringer som nok en indikator på kvalitet i forskning.

NTL mener at nivå 1 for publisering må åpne opp for å gi publikasjonspoeng til vitenskapelig publisering i lærebøker, bøker rettet mot allmenntilstanden, populærvitenskapelige bøker og annen faglitteratur. En slik utvidelse vil endre finansieringssystemet slik at man i større grad premierer både spiss og bredde i den vitenskapelige publiseringen.

NTL krever at Storting og regjering stimulerer til bredde og mangfold i forskning og utviklingsarbeid. De internasjonale akademiske publiserings- og siteringskonkurransene imøtekommer bare en del av det behovet for ny kunnskap som et moderne samfunnsliv har. Når ekspertgruppa foreslår å forsterke oppmerksomheten på publisering og sitering, vil NTL heller foreslå å stimulere til mer bredde og en styrking av kunnskapsallmenningen. Dette vil bidra til det mer konkrete behovet arbeidsliv, sivil samfunn og den enkelte borger har for ny kunnskap.

Utdanning

Tilbakemelding fra våre lokale tillitsvalgte, viser at dagens insentiver gjør det mer attraktivt å satse på økt produksjon av studiepoeng framfor å bedre veiledninga eller å gi studentene tettere oppfølging fra de vitenskapelige ansatte. Ekspertgruppa foreslår likevel å videreføre dagens insentivordning knyttet til avlagte studiepoeng innenfor høyere utdanning, men med en noe lavere uttelling enn i dagens finansieringssystem. Forslaget om å gi noe mindre uttelling for avlagte studiepoeng er et skritt i riktig retning.

Det er et klart forbedringspotensial når det gjelder å få flere studenter til å fullføre studiene de begynner på, og få flere til å fullføre innen rimelig tid. Ekspertgruppa foreslår her en ny indikator som skal gi uttelling for uteksaminerte kandidater for å øke gjennomstrømmingen i utdanningssystemet. NTL mener at til at andre tiltak kan være like effektive for å øke andelen av fullførte grader. Slike tiltak vil være 11 måneders studiefinansiering, bygging av flere studentboliger og tettere faglig oppfølging av og tilbakemeldinger til studentene.

Ekspertgruppa foreslår at uttelling for studiepoeng reduseres fra dagens seks kategorier til fire kategorier. En grovere kategoriinndeling kan være fornuftig, men NTL vil understreke at flere fag vil være vanskelig å plassere innenfor de fire kategoriene. Mange fagmiljøer har legitime krav på en bedre kostnadsdekning. Det er derfor viktig at dagens underfinansiering ikke blir videreført i den nye finansieringsmodellen.

NTL mener at økt bruk av belønningssystemer med tilhørende kontrollregime vil kunne svekke den viktige indre motivasjonen og den faglige integriteten. Ansatte som får frihet og tillit gjør den beste jobben. Det gjelder også i forskning og høyere utdanning. NTL foreslår derfor heller å redusere den resultatbaserte andelen av institusjonenes bevilgninger til 20 %. En reduksjon av betydningen av disse indikatorene vil etter NTLs syn svekke mulighetene for de uheldige utslagene dagens finansieringsmodell kan gi.

Studiefinansiering

Ekspertgruppa anbefaler at regjeringen vurderer en justering av studiefinansieringen, ved at det etableres et insentiv for fullføring av hele grader. Ifølge en undersøkelse fra SSB førte en tilsvarende ordning til økt studieprogresjon med nesten ett semester i gjennomsnitt og andelen studenter som gjennomførte på normalt tid økte med nesten fire prosent. Selv om økonomiske insentiver kan øke gjennomstrømmingen, vil slike ordninger svekke studiefinansieringens grunnprinsipp om lik rett til utdanning. NTL mener at en slik ordning kan forsterke den sosiale ulikheten i høyere utdanning. Ordningen vil slå forskjellig ut blant studenter som studerer under ulike økonomiske, sosiale og faglige forutsetninger. NTL krever at studiefinansieringen skal være god nok for alle som tar utdanning, ikke bare de som fullfører.

Internasjonalisering

NTL er opptatt av å legge forholdene til rette for at studenter og forskere skal få studere og forske i andre land, men vi er kritisk til at hovedvekten legges på EU-programmer. Det er viktig at norske forskningsmiljøer deltar i den globale forskningsfronten som også finnes på andre kontinenter. Norge må derfor bygge faglige nettverk med utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer i hele verden.



Arbeidslivsrelevans i høyere utdanning

NTL er enig i ekspertgruppens framstilling om at dimensjoneringen av norsk høyere utdanning fungerer godt. Det er lav arbeidsledighet og liten grad av anger over eget studievalg blant ferdige kandidater. Studentene velger i hovedsak i tråd med arbeidslivets behov, men det finnes samtidig utfordringer med å skaffe nok arbeidskraft til noen yrker.

Ekspertgruppa anbefaler konkurranse ved tildeling av nye studieplasser, for å styrke arbeidslivsrelevansen. De peker selv på at kan dette øke midlertidigheten blant ansatte i sektoren, hvis studie plassene skal tildeles for en kortere tidsperiode. NTL vil derfor vise til at andelen midlertidig ansatte blant det vitenskapelige personalet var på 18 prosent i 2013, og frykter at forslaget vil forsterke midlertidigheten på universitetene og høyskolene. NTL avviser derfor dette forslaget.

Utviklingsavtaler

Ekspertgruppen foreslår at det innføres en utviklingsavtale, som vil gi et sterkere insentiv til samarbeid for lærestedene enn i dag. Utviklingsavtalen bygger videre på dagens ordning for utviklingsavtale, med bruk av strategiske midler for å stimulere til samarbeid, arbeidsdeling og faglig konsentrasjon (SAK). Sak-prosessen ble innført, av regjeringen Stoltenberg I, som en følge av forrige gjennomgang av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Forslaget om utviklingsavtaler kan således sees som en forlengelse av en allerede pågående prosess med større grad av langsiktighet innenfor finansieringen av høyere utdanning og forskning. Det er NTL positive til.

NTL anser derfor forslaget om utviklingsavtale som interessant, og håper det kan bidra positivt til et tettere samarbeid mellom sektoren og arbeidslivet. NTL vil gi ekspertgruppa anerkjennelse for at de ønsker å sikre at arbeidslivet i hele landet skal få tilgang på godt kvalifiserte kandidater. I den kommende strukturmeldingen blir det derfor viktig å sikre at en eventuell reduksjon av antall institusjoner ikke fører til en reduksjon i tilfanget av potensielle medarbeidere i et variert og mangfoldig arbeidsliv.

I gruppens modell er denne avtalen lagt inn som en del av basisbevilgningen. NTL mener det bør være åpenbart at siden disse bevilgningene gir bonus eller minus basert på oppfyllelse av kriterier beskrevet i avtalen, må dette nødvendigvis være en resultatbasert avtale, selv om endringer i tildelingene ikke skjer årlig. Dersom en slik avtale skal inngås, bør man dermed også flytte ressursene som skal inn i den, fra de andre resultatbaserte tildelingene.

Utviklingsavtalen må inneholde krav om redusert midlertidighet. NTL vil her vise til at Stortinget i sin behandling av forskingsmeldinga vedtok at arbeidet med å redusere midlertidigheten skulle tas inn i styringsdialogen mellom institusjonene og departementet. Slik sett hører dette arbeidet naturlig med under utvikling av institusjonens måloppnåelse.

NTL vil likevel vise til at slike avtaler også kan ha noe negative sider. Disse kan fort vil forsterke en allerede problematisk tendens i sektoren hvor for mye tid og ressurser brukes på rapportering, søknadsskriving og så videre i stedet for på utdanning og forskning. Igjen vil vi anbefale å gi institusjoner og fagmiljø en større basisbevilgning, med den frihet og ansvar som følger.

Ekspertgruppa legger til grunn en snever tilnærming til samfunnet. Gjennom hele innstillingen snakkes det mye om næringslivet, og i mindre grad om arbeidslivet og alle deler av samfunnet. NTL vil her vise til at også offentlig sektor har et betydelig og utstrakt samarbeid med universitetene og høyskolene, både innenfor utdanning og forskning. NTL krever derfor at regjeringa legger til grunn et bredere samfunnsperspektiv i den videre utviklingen av slike samarbeidskontrakter.

Gaveforsterkning

Innføringen av en gaveforsterkingsordning berører viktige spørsmål rundt hvem som skal styre norsk forskning. EU har i dag gjennom sine forskningsprosjekter en ikke ubetydelig makt over norsk forskning. En gaveforsterkingsordning vil forsterke denne innflytelsen og svekke den enkelte institusjons og fagmiljøs egne muligheter til å gjøre satsinger. NTL advarer mot gaveforsterkingsordninger generelt, og anbefaler heller at midlene brukes til en styrking av institusjonenes grunnbevilgninger.

NTL deler forøvrig ekspertgruppas syn på overflytting av midler fra grunnbevilgning til Forskningsrådet. Institusjonenes og forskningsmiljøenes egne muligheter til langsiktighet og handlingsrom må ikke svekkes. Om dagens fordeling skal endres burde midler flyttes fra Forskningsrådet til direkte grunnbevilgninger til institusjonene.

Sosial reproduksjon

Rapporten viser til at det er en klar sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og studentenes studieprogresjon. Det er fra tidligere forskning godt kjent at det norske utdanningssystemet reproducerer og forsterker sosiale ulikheter. Studentenes finansieringssystem med stipend og lån er ikke en del av denne utredningen, men også institusjonenes økonomiske insentivsystemer påvirker tilbudet til studentene. NTL vil advare mot et system som lager presset på gjennomføringstempo så stort at sosiale skiller reproduseres i enda sterkere grad enn i dag.

Et system som i større grad aksepterer at enkelte studenter bruker noe lengre tid på å fullføre studiene, vil kunne redusere frafallet samt bidra til sosial utjevning.

Med hilsen
NORSK TJENESTEMANNSLAG


Kjersti Barsok
Første nestleder


Thomas Sandvik
forbundssekretær



