

Forskerforbundet: Studieplasser på marginalen

**Studiepoengproduksjon ved statlige universiteter og høyskoler
ut over studieplasser som er fullfinansiert over statsbudsjettet**

INNHOLD

OPPSUMMERING	3
1. BAKGRUNN – FINANSIERINGSSYSTEMET ETTER KVALITETSREFORMEN	4
2. STUDENTER, STUDIEPOENGPRODUKSJON OG STUDIEPLASSER	6
2.1 Antall studenter.....	6
2.2 Studiepoengproduksjon – SPE.....	10
2.3 Studieplasser fra Kunnskapsdepartementet.....	13
2.4 Dimensjonering av antall studieplasser.....	15
3. DRØFTING	19
3.1 Effektivisering?.....	19
3.2 Marginalinntekter og merinntekter.....	20
3.3 Bevilgninger i forbindelse med kvalitetsreformen 2002–04.....	22
3.4 Utvikling siste år.....	23
4. FORKORTELSER	25

FIGURER OG TABELLER

Figur 1. Studiepoengproduksjon (beståtte 60-studiepoengsenheter) 2002–2009.....	6
Figur 2. Nye studenter (førstegangsregistrerte) 2002–2010.....	7
Figur 3. Totalt antall registrerte studenter (egenfinansierte) 2002–2010.....	7
Figur 4. Registrerte studenter (egenfinansierte) på høyere grad 2002–2010.....	7
Figur 5. Registrerte studenter (lavere og høyere grad) 2002–2010.....	8
Figur 6. Prosentvis utvikling i antall registrerte studenter (lavere og høyere grad).....	8
Figur 7. Produksjon av SPE, andel av totalen på ulike nivåer 2002–2009.....	12
Figur 8. Prosentvis utvikling av SPE-produksjon på ulike nivåer 2002–2009.....	13
Figur 9. Uteksaminerte kandidater 2002–2009.....	20
Tabell 1. Registrerte studenter (egenfinansierte) 2002–2010.....	9
Tabell 2. Oversikt over produksjon av 60-studiepoengsenheter (SPE) 2002–2009.....	11
Tabell 3. Produksjon av SPE, nivå delt (ny produksjon, egenfinansierte) 2002–2009.....	12
Tabell 4. 60-poengsenheter etter institusjon – ordinært statsbudsjett 2007–2011.....	14
Tabell 5. Studiepoeng per registrerte student 2002–2009.....	17
Tabell 6. Studieplasser: strategisk tildeling, produksjon og merproduksjon av SPE 2009.....	18
Tabell 7. Oversikt over resultatbaserte utdanningsinsentiver 2009.....	21
Tabell 8. Antall studenter og SPE i forhold til studieplasser 2009.....	24

OPPSUMMERING

Denne rapporten viser at det produseres langt flere studiepoeng ved statlige universiteter og høyskoler enn basisbevilgningene fra Stortinget skulle tilsi. Hele 25 prosent av studiepoengene er produsert uten annen inntekt enn den resultatbaserte uttellingen (RBU) som er ment å dekke 40 prosent av faktiske utgifter. Institusjonene overbooker med for mange studenter og produserer for mange studiepoeng i forhold til det antall studieplasser som finansieres i strategisk tildeling. Denne merproduksjonen går langt ut over å "utnytte ledig kapasitet" og den er ikke dekket inn av ekstrabevilgninger som ble gitt i forbindelse med innføring av kvalitetsreformen. Inntektene til statlig UH-sektor fra RBU beløper seg for 2009 samlet til 1,1 mrd kr. Hadde disse studiepoengene vært fullfinansierte i henhold til kostnadsoverslagene for studieplasser, så skulle institusjonene hatt en strategisk tildeling på 1,7 mrd kr i tillegg. Det er institusjonene selv som har ansvaret for denne overproduksjonen, men de har også tatt av for en betydelig vekst både i antall studenter (fra 164 000 i 2002 til 180 500 i 2010) og i studiepoengproduksjon. I 2009 ble det avlagt 900 000 flere studiepoeng enn i 2002, noe som tilsvarer 15 000 fulltidsstudieplasser eller 60-studiepoengsenheter (SPE).

Det er verdt å merke seg at økningen er særlig stor på høyere grad, som er mer kostnads-krevende studieplasser. Gitt kvalitetsreformens vekt på kvalitet og tettere oppfølging av hver enkelt student, har en slik tilsynelatende "produktivtetsvekst" på marginalinntektene ført til at de ansatte må bruke mer tid på undervisningen – dvs. forsake tid til FoU eller egen fritid – eller gi kvalitativt dårligere undervisning. De foreløpige tallene for 2010 tyder ikke på bedring. Det er grunn til å tro at dette er noe av forklaringen på at institusjonene og de vitenskapelige ansatte føler et økt press og mindre handlingsrom selv om det samlet sett bevilges mer penger. Handlingsromutvalget konkluderte på dette punktet med at "Avlagte studiepoeng utover måltallet (...) vil på sikt redusere studiekvaliteten, utarme fagmiljøene og redusere institusjonenes handlingsrom." (Handlingsrom for kvalitet, 2010:18)

Forskerforbundet oppfordrer myndighetene og institusjonene til snarest mulig å komme i dialog om å redusere antall studieplasser på marginalen.

Tall (avrundet) for 2009:

- 175 000 registrerte studenter
- 98 000 studieplasser finansiert fra KD (strategisk tildeling)
- 121 000 produserte 60-studiepoengsenheter (SPE), eller 23 000 flere enn institusjonene får strategisk bevilgning for.
- Hver student produserte i snitt 42,4 studiepoeng
- Optimalt antall registrerte studenter i forhold til å produsere det antall SPE som det gis strategisk tildeling for er 139 000. Følgelig var det 36 000 for mange studenter ved statlige UH i 2009.
- Det var 1,78 student per studieplass, men 1,42 ville være optimalt i forhold til studie-plasser finansiert gjennom strategisk tildeling.
- Institusjonene tjener til sammen 1,1 mrd kr på merproduksjonen i RBU, som vil tilkomme i budsjettåret 2011.
- Hadde merproduksjonen vært fullfinansiert, dvs. også fått en strategisk tildeling, ville dette beløpt seg til 1,7 mrd kr. i tillegg.

1. BAKGRUNN – FINANSIERINGSSYSTEMET ETTER KVALITETSREFORMEN

Ved innføringen av kvalitetsreformen ble hele finansieringssystemet for høyere utdanning lagt om. I dagens system finansierer Kunnskapsdepartementet studieplassene etter en todelt modell. 60 prosent tildeles som strategiske midler i forhold til tildelte studieplasser ved hver institusjon hvert år, og 40 prosent gis i form av resultatbasert uttelling for det antall studiepoeng hver institusjon produserer. Den strategiske tildelingen avspeiler altså ønsket aktivitet i form av bevilgninger til et gitt antall studieplasser fra departementet i forkant av hvert studieår. Den resultatbaserte komponenten avspeiler reell aktivitet i form av produserte studiepoeng i etterkant. Dette systemet og overgangen fra det gamle systemet er beskrevet i evalueringsrapporten fra Econ Pöyry:¹

Undervisningskomponenten – også kalt resultatbasert finansiering (RBF) – ble i 2002 fastsatt på grunnlag av den faktiske vektallsproduksjonen (senere studiepoeng) i 2000, multiplisert med en budsjettsats ("pris") for ulike utdanningskategorier. Det beregnede budsjettnivået i 2002 dannet utgangspunkt for størrelsen på utdanningsbevilgningen for sektoren samlet for senere år. Imidlertid ble det beregnede utgangspunktet korrigert for institusjoner med manglende måloppfylling i 2000 og for institusjoner som overoppfylte målet i 2000. Korreksjonene ble foretatt på basis av måltall for antall studenter og faktisk antall registrerte studenter i 2000. Korreksjonen innebar at institusjoner med manglende måloppnåelse måtte øke sin vektallsproduksjon i 2001 for å opprettholde nivået på budsjettmidler tildelt i 2003 og vice versa for institusjoner med overoppfyllelse. For å skjerme enkelte av de små institusjonene ble det imidlertid satt en øvre grense for denne justeringen. I innføringsfasen ble utgangsposisjonen justert for endringer i tallet på studieplasser.

Budsjettsatsene og vektene for de ulike studiekategoriene ble i hovedsak fastsatt som "politiske" satser, men disse satsene reflekterte i noen grad faktiske kostnader. Dette ble i proposisjonen gitt følgende begrunnelse (St. prp.1 (2001–2002), s. 156): *"Institusjonane har stor fridom til sjølve å leggje til rette for undervisningsopplegget, og det kan derfor ikkje definerast eksakte kostnader for kvar utdanning eller type utdanning."*

Beregningen av den delen av den resultatbaserte undervisningskomponenten som er knyttet til vektall (studiepoeng), var basert på en fastsatt sats (pris) på kr. 24.000,- for 20 vektall (senere 60 studiepoeng) på *"Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå"*. Prisene i den resultatbaserte finansieringsmodellen svarer til 40 prosent av satsen som brukes ved opprettelse og nedleggelse av studieplasser. De resterende 60 prosent blir ved opprettelse og nedleggelse av studieplasser knyttet til basisbevilgningen.

Grunnsatsen for hver studieplass er altså aldri reelt kostnadsvurdert og overføringene til studier var heller ikke dekomponert i den gamle modellen. Det heter seg om det nye finansieringssystemet i St.prp. 1 (2001–2002) for Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet:

For sektoren samla og for dei fleste institusjonane er det godt samsvar mellom talet på studentar og kapasiteten det er gitt budsjettmidlar for. Utgangsposisjonen for undervisningskomponenten er derfor fastsett på bakgrunn av den faktiske vektallsproduksjonen for 2000 multiplisert med ein sats for ulike utdanningskategoriar.²

Det nye finansieringssystemet baserte seg på den faktiske produksjon for 2000 ved hver enkelt institusjon korrigert for over- eller underoppfyllelse av tidligere måltall. Dette var utgangspunktet for fordelingen beskrevet innledningsvis, med 60 prosent som en strategisk tildeling i samsvar med studentmåltallet og 40 prosent fordelt etter resultat.

Med den nye finansieringsordningen er institusjonene nettobudsjettert med en økonomisk ramme for hele virksomheten, og kan opprette og nedlegge studietilbud i tråd med egen strategisk prioritering. Kunnskapsdepartementet finansierer i så måte ikke lenger et gitt antall studieplasser, men utgangsposisjonen korrigert for studieplassendringer ligger inne som en komponent i de årlige budsjettene til institusjonene.

¹ Econ Pöyry: Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler (2008:133) s. 19.

² St.prp. 1 (2001–2002) KUF s. 154

Det nye målet for utdanningsaktivitet er *studiepoengproduksjon* – nærmere bestemt hvor mange 60-studiepoengsenheter (SPE) hver institusjon skal "produsere".³ Vi kan raskt fastslå at den "produksjonen" har økt siden innføringen av reformen, spesielt fram til 2005 (Figur 1).

Det følger av det nye finansieringssystemet at det ikke er sammenfall mellom antall studenter, antall studieplasser og antall SPE ved et studiested. Det er et kalkulert frafall i forbindelse med opptak og ikke alle studerer heltid. Dessuten fullfører ikke alle studenter samtlige kurs med bestått eksamen. Institusjonene må derfor ta inn flere studenter for å oppfylle kravene til én fulltids studieplass som produserer 60-studiepoeng per år. Vi må altså skille mellom følgende:

- **Antall studenter** – brukes normalt om studenter som er registrert ved et lærested. I denne sammenhengen er det avgrenset til personer som har studie- og undervisningsrett og tar høyere utdanning som ikke er "eksternt finansiert". Det ekskluderer personer på forkurs (på videregående skoles nivå), under PhD-utdanning og eksternfinansierte etter- og videreutdanningskurs.⁴
- **Studieplasser** – det antall studieplasser den enkelte institusjon selv oppretter og opererer med innen sine fagområder, som følge av strategiske bevilgninger og egne valg. Dette er det antall fulltidsstudenter institusjonen ønsker å sitte igjen med på et studium når opptaket er avsluttet.⁵
- **60-studiepoengsenheter (SPE)** – det årlige antall fullførte studiepoeng hvert studieprogram og hver institusjon produserer, delt på 60, som er det antall studiepoeng en fulltidsstudent årlig skal avlegge på normert tid. Tallet er dermed tilsvarende lik antall helårsekvivalenter, eller 60-studiepoengsenheter, som produseres.
- **Studieplasser fra KD** – dette er de studieplassene som lå inne som måltall i basisbevilgningene før kvalitetsreformen, som med reformen gikk inn i strategisk tildeling og som i ettertid er justert opp og ned i tråd med politiske beslutninger om økning eller reduksjon i studieplassene. Beskrives i departementale skriv som "finansieringssystemets utgangsposisjon, korrigert for seinere studieplassendringer". Det er med andre ord det antall studieplasser, målt i avlagte SPE som Stortinget har forutsatt som "måltall" i strategisk tildeling: "En studieplass er definert som 60 studiepoeng, dvs. at departementet forventer en aktivitetsøkning tilsvarende en heltidsekvivalent per tildelt [nye] studieplass".⁶

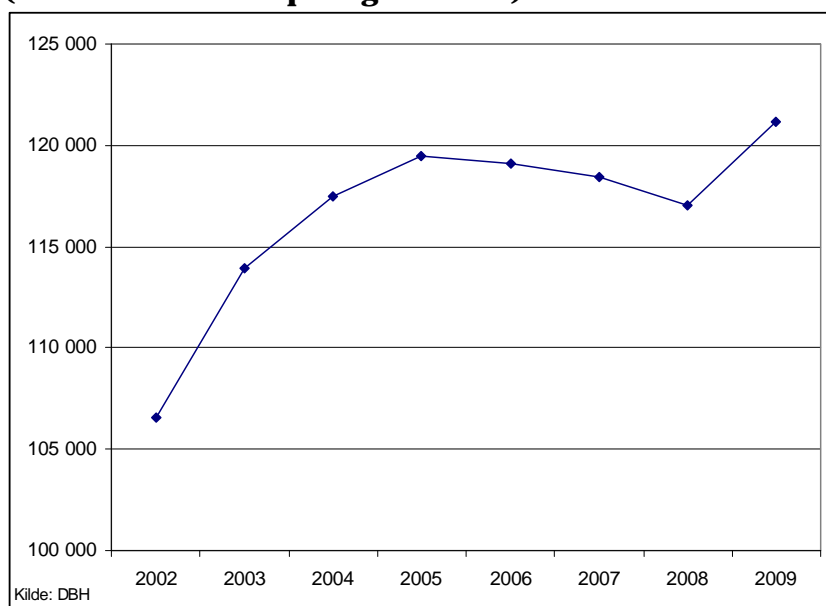
³ Det er gode grunner til å reflektere over språkbruken og hvordan den former vårt syn på hva utdanning er. Mange universitets- og høyskoleansatte vil nok reagere på at de nå beskrives som arbeidere hvis fremste mål er å produsjon av studiepoeng. Den diskusjonen skal ikke tas her, men selv om vi fortløpende bruker denne terminologien har vi ikke sluttet oss til denne virkelighetsbeskrivelsen.

⁴ Se Statens database for høyere utdanning (DBH) og deres dokumentasjonsark for beregning av studenter.

⁵ Dette er i hovedsak såkalte egenfinansierte studieplasser. Flere studiesteder har imidlertid også noen eksternfinansierte plasser, dvs. etter- og videreutdanningstilbud som er helt eller delvis finansiert av eksterne virksomheter eller privatpersoner.

⁶ Tildelingsbrev for universiteter og høyskoler 2011 (pkt. 2.5.7).

Figur 1.
Studiepoengproduksjon ved statlige universitet og høyskoler
(beståtte 60-studiepoengsenheter)



2. STUDENTER, STUDIEPOENGPRODUKSJON OG STUDIEPLASSER

Nettobudsjetteringen medfører at det hviler et større ansvar på institusjonene selv hva gjelder opprettelse og nedleggelse av studieplasser. Likevel, gitt at satsene speiler kostnadene ved de ulike studiekategoriene, er systemet basert på at det er noenlunde sammenfall mellom de egenfinansierte studieplassene institusjonene oppretter, produksjonen av SPE og tildelte studieplasser fra KD. Det må imidlertid være et betydelig høyere antall registrerte studenter.

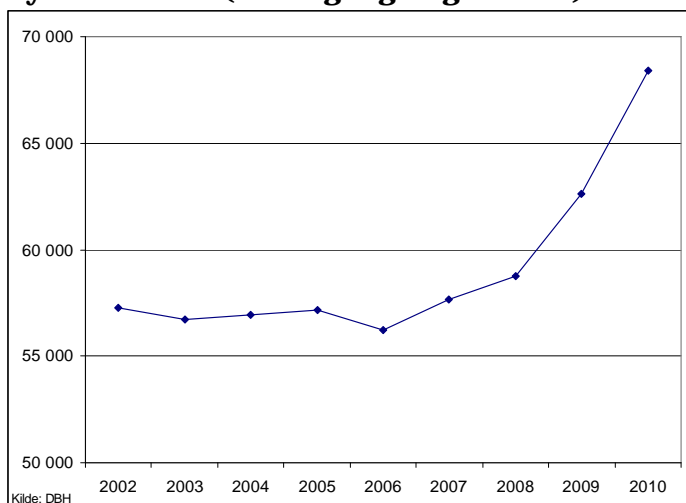
2.1 ANTALL STUDENTER

Opptaket av nye studenter var relativt stabilt ved statlige UH fra 2002 til 2006 (pluss/minus 57 000 årlig). Fra 2007 ser vi derimot en markant økning i antall nye studenter fram til siste registrering i 2010, hvor det er over 68 000 nye studenter ([Figur 2](#)).

Går vi til oversikten over totalt antall registrerte studenter ([Figur 3](#); Tabell 1) ser vi imidlertid en økning i totalantallet fra 2002 til 2005, deretter en reduksjon i to år til 2007, hvoretter vi finner igjen trenden med betydelig økning i antall studenter fram mot 2010. Den nedgangen vi kan konstatere i registrerte studenter inn mot 2007 skyldes antagelig avviklingen av den gamle hovedfagsordningen og et godt arbeidsmarked. Det viser seg altså at til tross for 1) innføringen av kvalitetsreformen med tettere oppfølging av studentene og nedkortet studietid, 2) stabilt inntak av nye studenter og 3) økende studiepoengproduksjon, så øker totalantallet studenter de første årene etter kvalitetsreformen. Dette skyldes nesten utelukkende at flere studenter lenger (høyere grad) enn tidligere (jf. [Figur 4](#), [Figur 5](#), [Figur 6](#)). Fra 2002 til 2010 er antallet studenter på høyere grads utdanning (inkludert femårig master- og profesjonsutdanning) økt med 32,8 prosent, mens antallet på lavere grad kun er økt med 2,5 prosent.

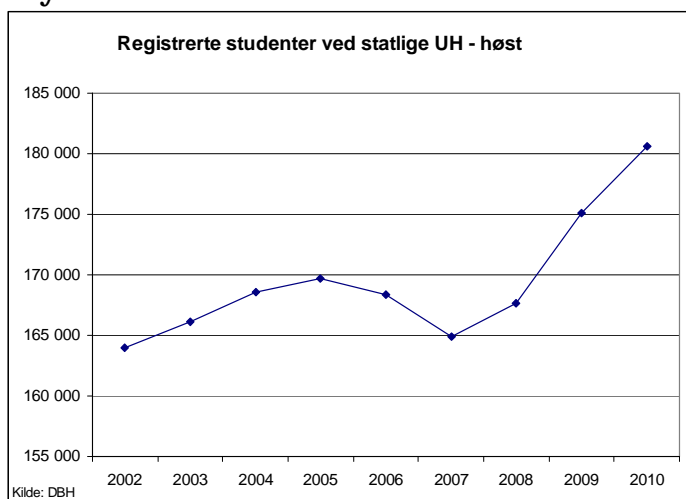
Figur 2.

Nye studenter (førstegangsregistrerte) ved statlige universiteter og høyskoler



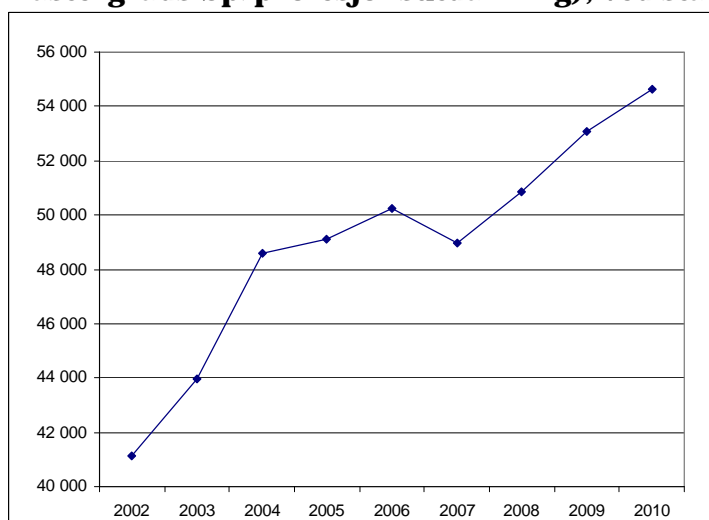
Figur 3.

Totalt antall registrerte studenter (egenfinansierte) ved statlige universiteter og høyskoler



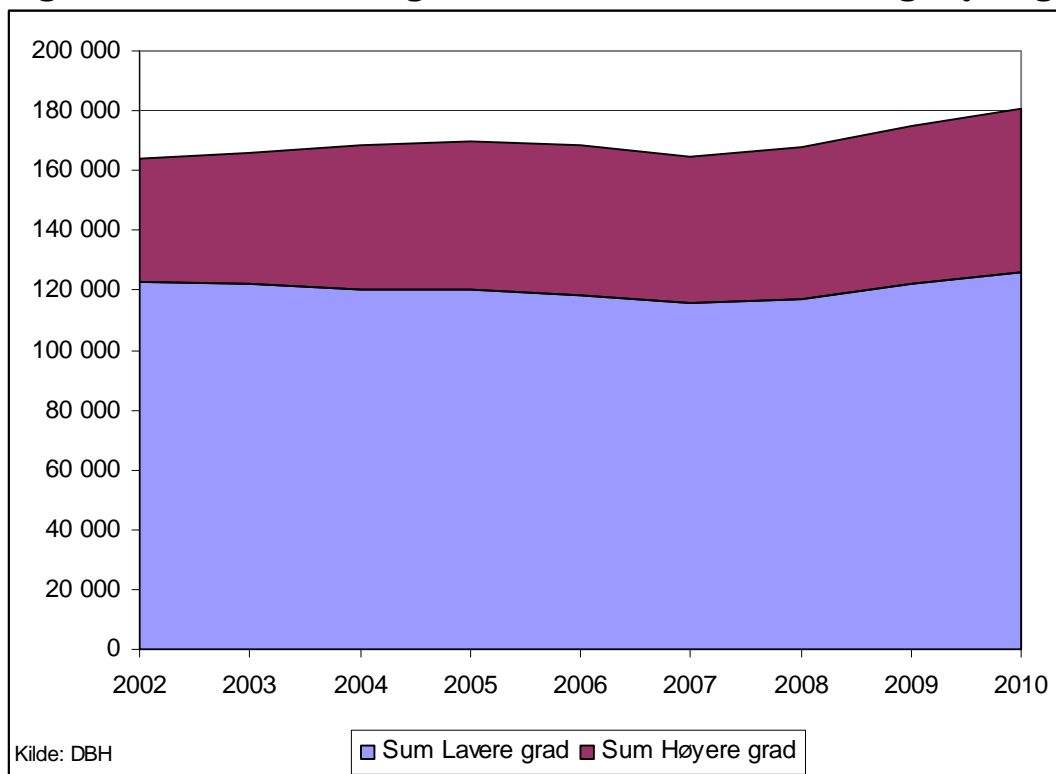
Figur 4.

Registrerte studenter (egenfinansierte) på høyere grads nivå (inkludert femårig mastergradsløp/profesjonsutdanning), ved statlige UH, høstsemesteret.



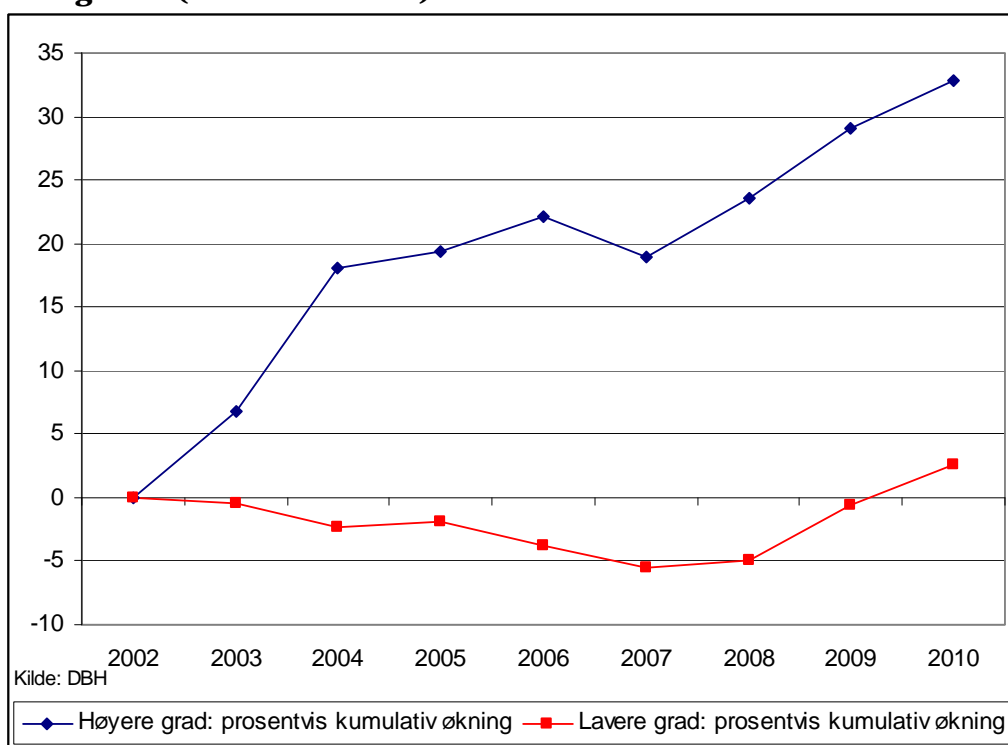
Figur 5.

Registrerte studenter statlige UH (høstsemesteret), lavere og høyere grad



Figur 6.

Prosentvis utvikling i antall registrerte studenter, lavere og høyere grad ved statlige UH (høstsemesteret)



Tabell 1.**Registrerte studenter ("egenfinansierte") ved statlige UH. Høstsemesteret.**

Institusjon ⁷	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NTNU	18 909	19 399	19 542	19 740	19 777	19 398	19 517	19 816	20 256
UMB *)	2 450	2 555	2 635	2 784	2 947	2 937	3 115	3 267	3 793
UiA *)	6 979	7 421	7 857	7 683	7 661	7 502	7 732	8 201	8 766
UiB	16 722	17 189	16 239	15 845	15 643	14 492	14 032	14 083	14 359
UiO	32 037	29 576	30 169	30 289	29 753	27 363	27 030	27 700	27 261
UiS *)	7 125	7 133	7 045	7 066	6 928	7 441	7 579	8 209	8 351
UiT **)	8 033	7 845	8 138	8 540	8 099	7 497	7 555	7 938	8 438
Sum universiteter	92 255	91 117	91 625	91 947	90 807	86 630	86 560	89 214	91 225
AHO	354	394	432	428	425	475	502	557	570
NHH	2 723	2 756	2 551	2 537	2 572	2 781	3 012	3 047	3 164
NIH	765	808	881	859	863	744	756	864	961
NMH	517	519	515	549	563	572	571	620	677
NVH	370	369	385	399	431	509	468	471	471
Sum vit. høyskoler	4 729	4 845	4 764	4 772	4 854	5 081	5 309	5 559	5 843
HiAk	2 850	2 964	3 016	2 985	3 093	2 921	2 915	2 949	2 903
HiB	4 888	5 109	5 439	5 472	5 596	5 536	5 847	6 226	6 398
HBO (nå UiN)	3 846	3 770	3 743	4 026	3 856	3 842	4 681	5 060	5 387
HiBu	2 335	2 579	2 638	2 632	2 631	2 776	2 928	3 087	3 233
HiF	1 901	1 883	1 910	1 838	2 002	1 798	1 783	1 720	1 821
HiG	1 534	1 516	1 604	1 650	1 607	1 665	1 916	2 315	2 454
HiH	1 281	1 405	1 352	1 325	1 228	1 210	1 170	1 406	1 159
HH	3 937	4 121	4 203	4 357	4 073	4 198	4 317	4 581	4 893
HiL	1 994	2 074	2 634	3 247	2 921	3 096	3 246	3 632	3 937
HiM	1 530	1 456	1 674	1 609	1 726	1 687	1 815	1 793	1 957
HiN	1 120	1 138	1 079	1 013	1 045	1 012	963	1 123	1 084
HiNe	1 044	927	1 043	934	942	952	1 171	910	1 130
HiNT	3 440	3 535	3 630	3 644	3 805	3 929	3 610	3 735	3 377
HiO	9 022	9 874	10 187	10 585	11 009	10 983	11 108	11 609	12 255
HSF	2 778	2 674	2 732	2 811	2 625	2 628	2 472	2 736	3 138
HSH	2 128	2 253	2 258	2 254	2 307	2 384	2 610	2 901	2 875
HiST	6 151	6 501	6 449	6 219	6 160	6 198	6 380	6 732	7 021
HiT	4 230	4 658	4 950	4 934	4 872	5 020	5 112	5 141	5 482
HVE	3 033	3 291	3 115	2 950	3 113	3 327	3 389	3 805	3 465
HVO	2 521	2 826	2 895	3 117	2 834	2 809	2 925	2 959	3 180
HiØ	3 984	4 149	4 115	3 702	3 605	3 570	3 728	3 871	4 389
HiÅ	1 216	1 337	1 340	1 525	1 534	1 498	1 605	1 888	1 859
SH	217	143	157	108	173	178	103	126	105
Sum høyskoler	66 980	70 180	72 163	72 938	72 756	73 215	75 791	80 305	83 502
Sum totalt	163 964	166 143	168 552	169 656	168 416	164 926	167 659	175 078	180 569

*) inkluderer studenter ved høyskolene forut for universitetsstatus

**) Universitetet i Tromsø = HiTø + UiT for 2009.

⁷ Se liste over institusjonsforkortelser på side 25

2.2 STUDIEPOENGPRODUKSJON – SPE

En følge av kvalitetsreformen var en omlegging fra vekttallsproduksjon til studiepoengproduksjon, hvor 60 studiepoeng ble normgivende for fullt studieår, en helårsekvivalent. Det vil si at en student med normert studieprogresjon skal avlegge 60 studiepoeng i året. I statens database for høyere utdanning registreres all denne produksjonen av såkalte 60-studiepoengsenheter (SPE) ved hver institusjon.⁸ Det er dette tallet som utgjør målet på antallet studieplasser med finansiering i strategisk tildeling fra KD ("finansieringssystemets utgangsposisjon korrigert for studieplassendringer") og de resultatbaserte utdanningsinsentivene (to år seinere).

Tabell 2 viser en økning av studiepoengproduksjonen fra 2002 til 2005, deretter en svak nedgang fram til 2008 og så en betydelig økning igjen i 2009 (jf Figur 1). Bryter man imidlertid tallene ned på gradsnivå, viser det seg at det var en kraftig økning på lavere grad fra 2002 til 2003 med om lag 5 500 SPE, men ingen økning etter det (jf. Tabell 3). Dette skyldes overgangen fra fireårig cand.mag.-grad til treårig bachelorgrad. Dette fører til relativt færre studenter på lavere grad, særlig ved universitetene som på denne måten fikk redusert andelen lavere grads studier med 25 prosent. Vi burde dermed forvente en tilsvarende reduksjon i SPE. Det stabile antallet SPE siden 2003 skjuler dermed en vekst studentmassen også på lavere grad.

Økningen i SPE har kommet på høyere grad. Siden 2002 er produksjonen av SPE på høyere grad økt med nesten 6 000 (eller 65 prosent). For integrerte masterløp og femårige profesjonsutdanninger er økningen på over 3 500 (eller 23 prosent). Til sammen utgjør altså økningen på høyere grad omkring 9 500 SPE. Legger vi til økningen på lavere grad kommer vi til en total økning på om lag 15 000 SPE ved statlige UH fra 2002 til 2009.

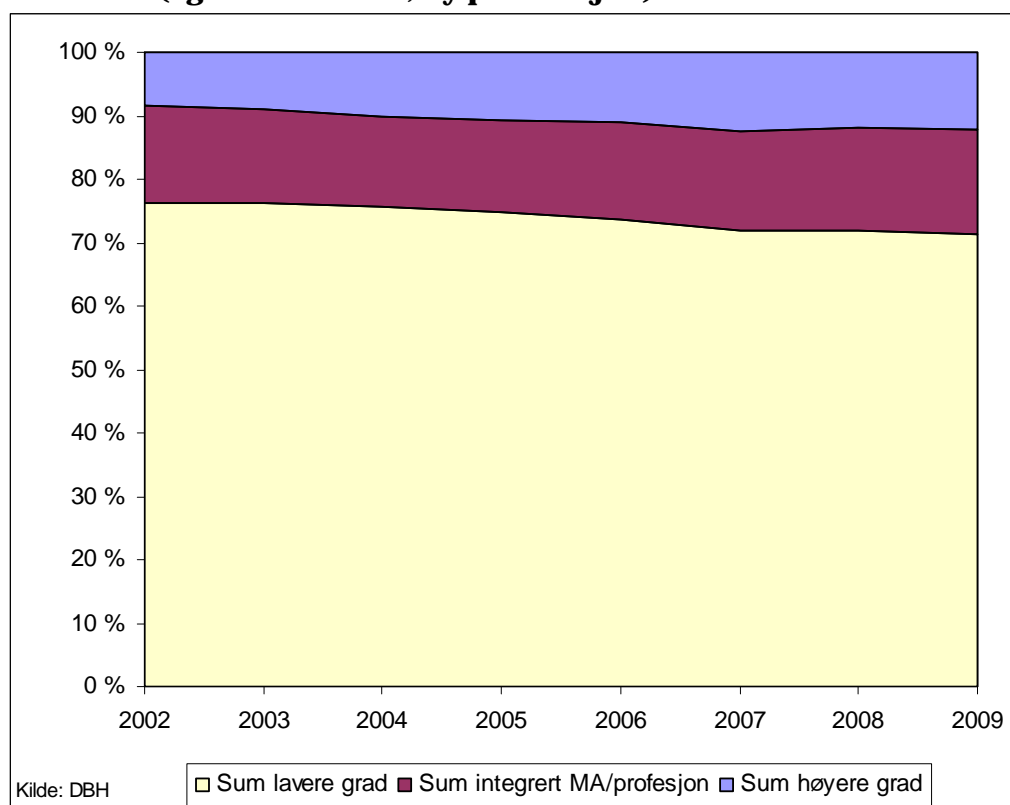
⁸ Tallene som brukes her og av KD er studiepoengproduksjon "fordelt på studieprogram som emnene primært tilhører" (jf DBH) og gjelder bare ny produksjon, dvs. ikke gjentak. Og, som for registrerte studenter, er det bare studiepoeng fra egenfinansierte studenter med studierett som registreres.

Tabell 2.**Oversikt over produksjon av 60-studiepoengsenheter (SPE)**

Institusjon	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
NTNU	12 593	12 776	12 836	13 418	13 389	13 647	13 712	14 091
UMB	1 675	1 904	1 987	2 055	2 055	2 176	2 221	2 444
UiA	5 012	5 500	5 619	5 583	5 637	5 610	5 561	5 833
UiB	9 744	10 393	10 339	10 562	10 655	10 326	9 857	10 028
UiO	15 824	17 213	17 470	18 360	17 995	17 731	16 627	16 813
UiS	4 712	5 090	5 402	5 230	5 249	5 338	5 307	5 655
UiT	5 169	5 627	5 521	5 716	5 734	5 467	5 244	5 412
Sum universiteter	54 728	58 503	59 173	60 923	60 713	60 295	58 529	60 275
AHO	290	320	345	362	386	402	433	460
NHH	1 846	1 969	2 002	1 998	1 894	2 085	2 280	2 324
NIH	434	557	575	600	617	729	634	651
NMH	382	387	432	446	456	444	477	472
NVH	308	348	350	370	378	363	390	402
Sum vit. høyskoler	3 259	3 581	3 704	3 776	3 731	4 023	4 215	4 308
HiAk	1 904	1 830	2 316	2 079	2 125	2 003	1 895	2 003
HiB	4 002	4 297	4 609	4 615	4 733	4 634	4 744	5 111
HBO	2 701	2 714	2 671	2 883	2 794	2 625	2 840	3 048
HiBu	1 515	1 707	1 901	1 908	1 858	1 963	2 075	2 157
HiF	1 303	1 162	1 269	1 373	1 386	1 261	1 143	1 165
HiG	1 044	1 015	1 083	1 130	1 144	1 196	1 255	1 484
HiH	834	800	953	983	855	897	775	748
HH	2 907	2 995	2 950	3 028	3 065	2 935	3 040	3 008
HiL	1 654	1 549	1 928	2 166	2 372	2 206	2 388	2 464
HiM	978	1 071	1 102	1 096	1 141	1 123	1 060	1 218
HiN	674	733	725	728	690	770	781	692
HiNe	764	656	638	657	727	583	610	741
HiNT	2 210	2 428	2 456	2 633	2 638	2 586	2 601	2 401
HiO	6 932	8 388	8 613	8 651	8 405	8 717	8 586	8 794
HSF	2 025	2 017	1 916	1 794	1 974	1 838	1 881	1 848
HSH	1 559	1 669	1 844	1 920	1 830	1 620	1 773	1 826
HiST	5 034	5 184	5 513	5 253	5 138	5 232	4 944	5 207
HiT	2 955	3 364	3 646	3 537	3 650	3 735	3 829	4 038
HVE	2 084	2 247	2 392	2 221	2 067	2 244	2 290	2 369
HVO	1 727	2 026	2 132	2 065	2 031	1 858	1 826	1 912
HiØ	2 793	2 815	2 813	2 900	2 791	2 782	2 755	2 908
HiÅ	889	1 056	1 033	1 046	1 119	1 187	1 167	1 311
SH	107	110	94	111	109	98	67	68
Sum høyskoler	48 590	51 831	54 593	54 775	54 639	54 091	54 326	56 520
Sum totalt	106 577	113 915	117 470	119 474	119 083	118 409	117 069	121 103

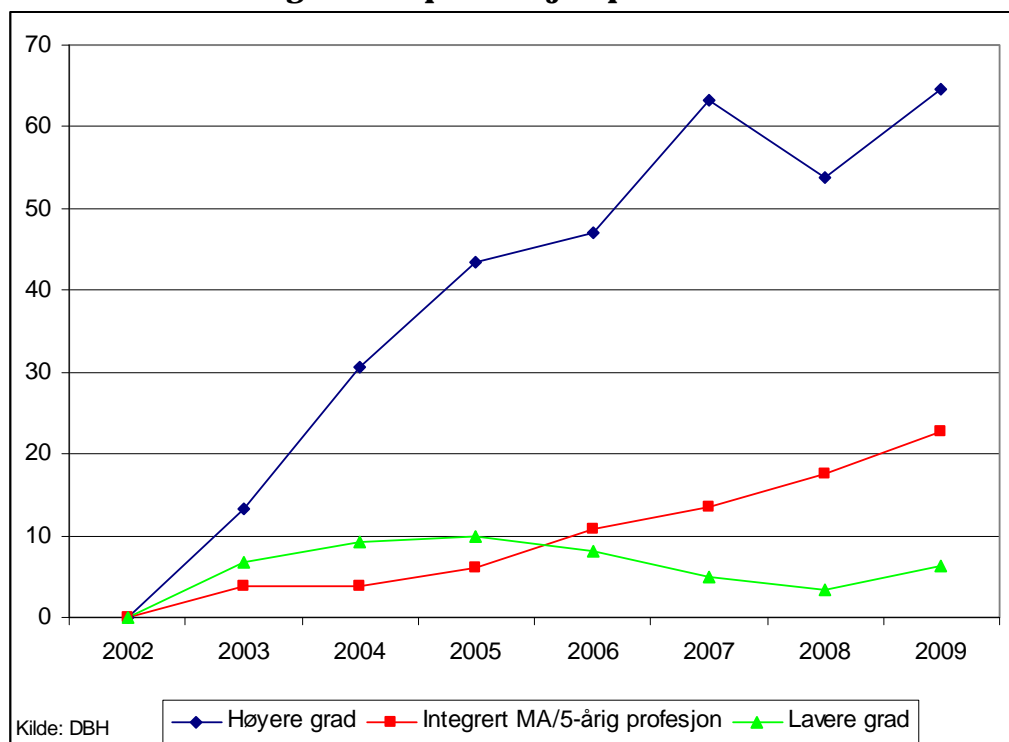
Tabell 3.**Produksjon av SPE, nivå delt, statlige UH (ny produksjon, egenfinansierte)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Universiteter								
Høyere grad	5 246	5 926	6 968	9 059	9 435	10 554	9 740	10 220
Integrert master/femårig profesjonsutdanning	14 437	15 173	15 565	16 409	17 025	17 424	18 282	19 048
Lavere grad	21 668	22 749	21 556	27 691	26 553	24 854	28 774	31 008
Vit. høyskoler								
Høyere grad	2 389	2 409	2 082	1 458	1 213	1 449	1 542	1 640
Integrert master/femårig profesjonsutdanning	1 768	1 639	1 168	697	745	703	753	786
Lavere grad	1 737	2 491	3 533	2 718	2 913	2 994	2 980	3 100
Høyskoler								
Høyere grad	1 353	1 848	2 692	2 382	2 568	2 677	2 534	2 927
Integrert master/femårig profesjonsutdanning	89	107	176	175	299	350	134	147
Lavere grad	57 825	61 498	63 637	58 786	58 286	57 349	52 264	52 230
Sum høyere grad	8 987	10 184	11 742	12 899	13 215	14 680	13 816	14 787
Sum integrert MA/profesjon	16 293	16 920	16 909	17 281	18 069	18 476	19 169	19 980
Sum lavere grad	81 230	86 737	88 726	89 195	87 752	85 197	84 018	86 338
Sum totalt	106 510	113 840	117 377	119 375	119 036	118 353	117 003	121 105

Figur 7.**Produksjon av Studiepoengsenheter (SPE) ved statlige UH, andel av totalen på ulike nivå (egenfinansierte, ny produksjon)**

Figur 8.

Prosentvis utvikling av SPE-produksjon på ulike nivåer



2.3 STUDIEPLASSER FRA KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Kunnskapsdepartementet utgir hvert år en orientering om forslag til statsbudsjett for universiteter og høyskoler (kalt *Blått hefte*). I disse orienteringene har det f.o.m. 2007 vært en tabell over antall studieplasser, eller 60-studiepoengsenheter (SPE), som finansieres gjennom basisbevilgningen, dvs. finansieringssystemets utgangsposisjon korrigert for studieplasseendringer (tidligere kalt måltall). Denne tabellen er fjernet for statsbudsjettorienteringen for 2011, men reproduseres her i [Tabell 4](#).

Foruten korrigeringsene for endringer har Stortinget og KD kun indeksregulert den strategiske tildelingen til studieplasser. Det har ikke vært gjort noe forsøk på å vurdere kostnadene ved studieplassene, ei heller om kostnadene ved dagens studieplasser er høyere eller lavere enn indekseringen skulle tilsi. Eventuelle investeringer til bygg og infrastruktur for å møte nye utdanningsbehov, er finansiert som egne øremerkede bevilgninger.

Vi har konstatert en betydelig økning i antall studenter på høyere grad ([Figur 4](#) – [Figur 6](#)), som i hovedsak er et resultat av institusjonenes egne prioriteringer. Som man kan se av [Figur 7](#) er andelen studiepoeng på høyere grad økt fra 24 til 29 prosent i perioden 2002–2009, med en tilsvarende reduksjon av andelen på lavere grad fra 76 til 71 prosent. Denne dreiningen av studentmassen har imidlertid ikke fått noen konsekvenser for potten til strategisk tildeling, selv om studier på høyere grad er mer kostnadskrevenne enn studier på lavere grad.⁹

⁹ Ifølge KDs egen oversikt over kategorier og satser for utdanningsinsentivene tilhører høyere grads studier to kategorier og beløpssetter over samme fagområde på lavere grad. Jf *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2011 for universiteter og høyskoler*, s. 49-50.

Tabell 4:
Studieplasser etter institusjon (60-studiepoengsenheter) finansiert gjennom strategisk tildeling – ordinært statsbudsjett 2008–2011.

Institusjon	2007	2008	2009	2010	2011
NTNU	10 882	10 902	10 977	11 277	11 602
Universitetet for miljø- og biovitenskap	1 538	1 558	1 563	1 643	1 733
Universitetet i Agder	4484	4 499	4 504	4 604	4 729
Universitetet i Bergen	7 500	7 520	7 525	7 750	8 035
Universitetet i Oslo	14 572	14 592	14 627	14 934	15 309
Universitetet i Stavanger	4 230	4 255	4 260	4 360	4 505
Universitetet i Tromsø *)	4 487	4 307	4 387	4 687	4 922
Sum universiteter	47 693	47 633	47 843	49 255	50 835
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	207	207	207	232	247
Norges handelshøgskole	1 833	1 833	1 833	1 833	1 868
Norges idrettshøgskole	395	410	410	435	450
Norges musikkhøgskole	317	327	327	372	392
Norges veterinærhøgskole	241	241	241	241	241
Sum vitenskapelige høyskoler	2 993	3 018	3 018	3 113	3 198
Høgskolen i Akershus	1 781	1 781	1 811	1 826	1 886
Høgskolen i Bergen	3 703	3 703	3 723	3 893	4 153
Høgskolen i Bodø	2 508	2 508	2 508	2 588	2 693
Høgskolen i Buskerud	1 707	1 707	1 707	1 767	1 852
Høgskolen i Finnmark	1 124	1 124	1 114	1 114	1 114
Høgskolen i Gjøvik	1 027	1 027	1 027	1 087	1 157
Høgskolen i Harstad	635	635	635	635	635
Høgskolen i Hedmark	2 468	2 468	2 468	2 528	2 648
Høgskolen i Lillehammer	1 230	1 230	1 201	1 251	1 341
Høgskolen i Molde	1 031	1 031	1 031	1 031	1 046
Høgskolen i Narvik	483	483	483	483	483
Høgskolen i Nesna	480	480	440	440	440
Høgskolen i Nord-Trøndelag	1 980	1 980	1 970	2 040	2 105
Høgskolen i Oslo	6 583	6 565	6 565	6 915	7 415
Høgskolen i Sogn og Fjordane	1 525	1 525	1 525	1 585	1 645
Høgskolen Stord/Haugesund	1 455	1 455	1 455	1 475	1 500
Høgskolen i Sør-Trøndelag	4 925	4 925	4 917	5 012	5 287
Høgskolen i Telemark	3 155	3 165	3 125	3 185	3 275
Høgskolen i Vestfold	1 910	1 910	1 910	1 990	2 100
Høgskolen i Volda	1 564	1 564	1 554	1 594	1 639
Høgskolen i Østfold	2 482	2 482	2 442	2 513	2 624
Høgskolen i Ålesund	891	891	891	966	1 016
Samisk høgskole	85	85	85	85	85
Sum høyskoler	44 732	44 724	44 587	46 003	48 139
Sum totalt	95 418	95 375	95 448	98 371	102 172
Økning i antall studieplasser fra året før		-43	73	2 923	3 801
Kumulativ økning		-43	30	2 953	6 754

Tallene for 2007–2010 er tatt direkte fra KDs orientering til UH (Blått hefte). For 2011 er det foretatt en sammenstilling av tallene fra foregående år og nye og videreførte studieplasser, jf. Blått hefte 2011, pkt 4.1.1. Nye studieplasser i 2010 ble egentlig gitt i RNB for 2009.

2.4 DIMENSJONERING AV ANTALL STUDIEPLASSER

Det er institusjonene selv som definerer et antall studieplasser innenfor hvert enkelt fagområde, studieprogram og nivå, under forutsetning av at man produserer det antall SPE som bevilgningen til studieplasser tilsier. Ved opptak av nye studenter må følgelig institusjonen vurdere antall videreførte studenter, frafall, gjennomføringsprosent (gjerne fagspesifikt) og antall deltidsstudenter. Institusjonene må overbooke studenter for å fylle det antall studieplasser som vil sikre produksjonen av SPE i tråd med Stortingets forutsetning for strategisk bevilgning. Det er ikke antall registrerte studenter som er avgjørende, for to halvtidsstudenter tilsvarer én heltidsstudent, selv om det nok vil være noen administrative merkostnader ved det første.

Det vil alltid være en viss usikkerhet knyttet til slik overbooking, men som vi ser av Tabell 5 har studiepoengproduksjonen vært noenlunde stabil på litt over 42 studiepoeng per student per år helt siden 2004, selv om det er noe større lokale utslag. For å produsere de drøyt 102 000 SPE som Stortinget har lagt til grunn for strategisk tildeling til statlige universiteter og høyskoler for 2011, så kreves det om lag 145 000 studenter. I 2010 er det imidlertid over 180 000 registrerte studenter. Antall studenter og studiepoengproduksjon fra 2002 fram til 2009 har altså økt langt mer enn økningen i fullfinansierte studieplasser fra Kunnskapsdepartementet skulle tilsi (jf. Tabell 4).

Institusjonene står fritt til å øke antall studieplasser ut over det antall SPE som finansieres i strategisk tildeling, for å utnytte "ledig kapasitet" og i tråd med egne strategiske satsinger. Disse plassene får institusjonen ingen strategisk tildeling for å opprette, men vil få resultatbasert uttelling i etterkant av avlagte SPE (tilsvarende 40 prosent av satsen som brukes ved opprettelse og nedleggelse av studieplasser). Disse studieplassene blir følgelig finansiert på denne "marginalen".¹⁰ Det er tydelig at institusjonene har benyttet denne muligheten særlig til å øke antall plasser på høyere grads nivå (jf. Figur 5 og Figur 6).

Institusjonen står imidlertid ikke fritt til å redusere antall studieplasser. For det første er det knyttet aktivitetskrav til en del studieplasser (ca. 7 500) innen helsefag og medisin. For det andre kan ikke institusjonene redusere antall studieplasser om det fører til "underproduksjon". Utgangsposisjonen fra 2002/2003 med seinere korrigeringer speiler det antall fulltids studieplasser som myndighetene finansierer og dermed ønsker oppfylt i form av produserte 60-studiepoengsenheter. Det vil si at institusjoner som produserer færre studiepoengsenheter enn de får strategisk tildeling for, vil måtte svar for seg og risikerer reduserte bevilgninger. For det tredje får neppe institusjonene lov til å fjerne mer kostnadskrevede studieplasser i eksempelvis realfag og erstatte dem med rimeligere studieplasser i teorifag, uten at dette også fører til en reduksjon i strategisk tildeling. Disse tre begrensningene er ikke vanskelige å akseptere. Om bevilgende myndigheter ønsker en viss mengde og type utdanningsaktivitet og følger den opp med bevilgninger, må det få konsekvenser om institusjonen tilbyr mindre eller en annen (og billigere) type utdanning enn man betaler for.

Mer kontroversielt er det at institusjoner som selv har opprettet for mange studieplasser ikke gis anledning til å redusere disse uten at det medfører sanksjoner, i en tid med økte studentkull. Institusjoner som har flere studieplasser og produserer flere SPE enn de får strategiske midler til, tillates ikke å redusere antall eksisterende studenter om de ønsker friske midler til nye studieplasser. Dette bekreftes i tildelingsbrevet til universiteter og høyskoler (2011):

¹⁰ Jf. Kunnskapsdepartementet *Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020*, Rapport desember 2010, s. 35: "Universiteter og høyskoler kan altså innenfor dagens modell utvikle studietilbud og tilby studieplasser innenfor egen ramme uten at Stortinget har bevilget midler til nye plasser. De får da tilsvarende 40 prosent av gjeldende kategorisats for studiet når studentene avlegger studiepoeng."

Det presiseres at midler som er bevilget til nye studieplasser skal medføre at flere studenter får et tilbud om høyere utdanning. Midlene skal ikke finansiere allerede opprettede studieplasser. Der- som senere rapportering fra institusjonen og tall fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) viser at forutsetningene for bevilgningene ikke er innfridd, vil bevilgning for senere år ikke kunne påregnes. Departementet vil følge opp at institusjonene dimensjonerer sitt totale studietil- bud i tråd med bevilgninger til nye studieplasser, og at nye studieplasser kommer i tillegg til alle- rede eksisterende studieplasser.

Fra myndighetenes ståsted er det opplagt problematisk at friske midler til nye studieplasser ikke fører til økt samlet kapasitet, men går til å fullfinansiere allerede eksisterende studie- plasser. Fra institusjonenes ståsted føles det derimot urimelig at de verken skal få avvikle eller fullfinansiere studieplasser de selv har tatt sjansen på å opprette. Presset på institusjo- nenes økonomi blir sterkere av at de nye studiepllassene bare finansieres med 60 prosent av anslåtte kostnader når de opprettes, og det tar to år før utdanningsinsentivet (på 40 prosent) av større studiepoengproduksjon kan tas ut. En del institusjoner finner det dermed betydelig vanskeligere å nedlegge studieplasser enn å opprette nye.

Tabell 5.**Studiepoeng per registrerte student statlige UH (egenfinansiert, høst)**

Institusjon	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
NTNU	40,0	40,0	39,6	41,0	40,7	41,8	42,3	43,0
UMB	41,0	45,7	45,9	45,5	43,0	44,4	44,0	45,9
UiA	43,1	45,8	44,1	43,1	44,1	44,4	43,8	43,9
UiB	35,0	36,8	37,1	39,5	40,6	41,1	41,5	42,8
UiO	29,6	33,5	35,1	36,4	36,0	37,3	36,7	36,9
UiS	39,7	42,8	45,7	44,5	45,0	44,6	42,4	43,0
UiT	38,6	42,5	41,4	41,1	41,4	42,1	41,8	41,9
Sum universiteter	35,6	38,3	38,9	39,8	39,9	40,8	40,6	41,1
AHO	49,1	51,3	50,2	50,5	54,3	53,7	53,1	52,1
NHH	40,7	43,1	45,3	47,1	44,5	46,7	47,2	46,0
NIH	34,0	42,5	40,8	41,4	43,0	54,4	50,7	48,2
NMH	44,3	44,8	50,1	50,3	49,2	46,9	50,1	47,6
NVH	49,9	56,5	55,7	56,6	54,6	46,3	48,0	51,3
Sum vit. høyskoler	41,3	44,9	46,3	47,5	46,5	48,6	48,7	47,6
HiAk	40,1	37,8	46,5	41,6	42,0	40,0	39,0	41,0
HiB	49,1	51,6	52,4	50,8	51,3	50,0	50,0	50,8
HBO	42,1	42,8	42,7	44,5	42,5	40,9	40,0	37,5
HiBu	38,9	41,7	43,7	43,4	42,4	43,6	43,7	43,0
HiF	41,1	36,9	40,1	44,0	43,3	39,8	38,3	39,9
HiG	40,8	39,9	41,6	41,7	42,1	43,9	42,1	42,1
HiH	39,1	35,7	41,5	44,0	40,2	44,2	39,1	34,9
HH	44,3	44,6	42,5	42,5	43,6	42,6	42,8	40,6
HiL	49,8	45,7	49,1	44,2	46,1	44,0	45,2	43,0
HiM	38,3	43,0	42,3	40,0	41,0	39,5	36,3	40,5
HiN	36,1	38,9	39,2	41,8	40,2	44,9	47,5	39,8
HiNe	43,9	39,9	38,8	39,8	46,5	37,0	34,5	42,7
HiNT	38,5	41,8	41,1	43,4	42,5	40,1	41,4	39,2
HiO	46,1	53,3	51,5	50,0	46,7	47,6	46,6	46,5
HSF	43,7	44,4	42,5	38,8	43,6	42,0	44,3	42,6
HSH	44,0	45,7	49,0	51,1	48,1	41,4	42,6	39,8
HiST	49,1	49,2	51,1	49,8	49,8	50,8	47,2	47,7
HiT	41,9	45,4	45,5	42,9	44,7	45,3	45,4	47,3
HVE	41,2	42,6	44,8	43,9	40,9	41,8	40,9	39,5
HVO	41,1	45,5	44,7	41,2	41,0	39,5	38,2	39,0
HiØ	42,1	41,5	40,8	44,5	45,8	46,5	45,3	45,9
HiÅ	43,8	49,6	46,3	43,8	43,9	47,0	45,1	45,0
SH	29,6	36,8	37,4	50,1	46,4	33,3	28,5	36,0
Sum høyskoler	43,5	45,3	46,0	45,3	45,0	44,5	43,8	43,5
Sum totalt	39,0	41,4	42,1	42,4	42,3	42,6	42,2	42,4

Med halvårsvirkning for nye studenter for høstsemesteret

Tabell 6.**2009 – oversikt over studieplasser med strategisk tildeling, produksjon og merproduksjon av studiepoengsenheter (SPE) og i forhold til strategisk tildeling.**

Institusjon	Studie- plasser fra KD 2009:	Studie- plasser etter RNB 2009	SPE 2009	Mer- produk- sjon *)	Merpro- duksjon i prosent	Merinntekter i kr. **)
NTNU	10 977	11 277	14 091	2 964	26,6	148 192 215
UMB	1 563	1 643	2 444	841	52,4	43 165 651
Universitetet i Agder	4 504	4 604	5 833	1 279	28,1	50 236 287
Universitetet i Bergen	7 525	7 750	10 028	2 390	31,3	129 911 069
Universitetet i Oslo	14 627	14 934	16 813	2 033	13,8	100 307 352
Universitetet i Stavanger	4 260	4 360	5 655	1 345	31,2	55 432 830
Universitetet i Tromsø	4 387	4 687	5 412	875	19,3	45 041 123
Sum universiteter	47 843	49 255	60 275	11 726	24,2	573 017 376
Arkitektur- og designhøgsk.	207	232	460	240	109,5	23 318 800
Norges handelshøgskole	1 833	1 833	2 324	491	26,8	19 190 322
Norges idrettshøgskole	410	435	651	228	54,0	9 442 656
Norges musikkhøgskole	327	372	472	123	35,1	7 839 265
Norges veterinærhøgskole	241	241	402	161	66,7	18 010 726
Sum vit. høyskoler	3 018	3 113	4 308	1 242	40,5	68 528 995
Høgskolen i Akershus	1 811	1 826	2 003	184	10,1	7 995 768
Høgskolen i Bergen	3 723	3 893	5 111	1 303	34,2	52 263 533
Høgskolen i Bodø	2 508	2 588	3 048	500	19,6	18 892 158
Høgskolen i Buskerud	1 707	1 767	2 157	420	24,2	16 176 371
Høgskolen i Finnmark	1 114	1 114	1 165	51	4,6	1 891 789
Høgskolen i Gjøvik	1 027	1 087	1 484	427	40,4	17 663 148
Høgskolen i Harstad	635	635	748	113	17,8	4 088 544
Høgskolen i Hedmark	2 468	2 528	3 008	510	20,4	19 419 837
Høgskolen i Lillehammer	1 201	1 251	2 464	1 238	101,0	46 900 540
Høgskolen i Molde	1 031	1 031	1 218	187	18,1	6 879 426
Høgskolen i Narvik	483	483	692	209	43,2	8 740 159
Høgskolen i Nesna	440	440	741	301	68,4	11 079 740
Høgskolen i Nord-Trøndelag	1 970	2 040	2 401	396	19,7	16 124 656
Høgskolen i Oslo	6 565	6 915	8 794	2 054	30,5	80 992 666
Høgskolen i Sogn og Fjordane	1 525	1 585	1 848	293	18,8	10 999 567
Høgskolen Stord/Haugesund	1 455	1 475	1 826	361	24,7	14 234 859
Høgskolen i Sør-Trøndelag	4 917	5 012	5 207	242	4,9	9 541 403
Høgskolen i Telemark	3 125	3 185	4 038	883	28,0	34 663 931
Høgskolen i Vestfold	1 910	1 990	2 369	419	21,5	16 357 207
Høgskolen i Volda	1 554	1 594	1 912	338	21,5	13 241 287
Høgskolen i Østfold	2 442	2 513	2 908	430	17,4	17 048 734
Høgskolen i Ålesund	891	966	1 311	382	41,1	14 643 588
Samisk høgskole	85	85	68	-17	-19,5	-719 328
Sum høyskoler	44 587	46 003	56 520	11 225	24,8	440 150 240
Sum totalt	95 448	98 371	121 103	24 193	25,0	1 078 581 242

* Beregnet ut fra måltall for 2009 og halvårsvirkning av ca 3 000 nye studieplasser i Revidert nasjonalbudsjett 09 for høstsemesteret 09

** Ca. tall, beregnet med snittpris for SPE etter de resultatbaserte utdanningsinsentiver for 2009

3. DRØFTING

Når vi sammenholder tallene for studieplasser finansiert med strategisk tildeling fra KD med den reelle produksjonen for 2009 (Tabell 6), ser vi at nesten samtlige institusjoner produserer flere studiepoeng enn "bevilgningsøkningen fra Stortinget skulle tilsi". Bare høyskolene i Sør-Trøndelag og Finnmark samt Samisk høyskole har under 10 prosent merproduksjon. Flere institusjoner har en merproduksjon på over 50 prosent (UMB, Arkitektur- og designhøyskolen, Idrettshøyskolen, Veterinærhøyskolen, Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen i Nesna). Det produseres i snitt 25 prosent flere SPE enn studieplasser i strategisk tildeling skulle tilsi, dvs. at de finansieres kun med inntekt fra den resultatbaserte uttellingen som følger to år etter produksjon. Hver femte studiepoengsenhet ved statlige universiteter og høyskoler ble altså i 2009 produsert på marginalen.

3.1 EFFEKTIVISERING?

Kunnskapsdepartementet gir til kjenne følgende virkelighetsforståelse:

Departementet tolker veksten i utdanningsinsentivet de første årene etter 2002 og utflytning siden 2007 dit hen at sektoren har klart å omstille seg og tilby etterspurte studieplasser. Institusjonene har økt effektiviteten særlig ved å øke gjennomstrømningen, men også ved å ta opp flere studenter enn det bevilgningsøkningen fra Stortinget skulle tilsi.¹¹

Det er ikke en uproblematisk situasjonsbeskrivelse. Vi har allerede sett (Tabell 2) at den samlede studiepoengproduksjonen økte fram til 2005, og deretter gikk svakt tilbake, før den igjen økte kraftig i 2009. Produksjon av studiepoeng per student har stått på stedet hvil siden 2003/04 (jf Tabell 5), så her kan man ikke utlede at gjennomstrømningen har økt. Bildet som KD presenterer av utdanningsinsentivet er formodentlig dannet på grunnlag av to ting. Først og fremst at økningen i antall studiepoeng på høyere grad gir høyere kategori/sats og dermed økt uttelling for utdanningsinsentivet (men altså ikke har gitt noe utslag for strategisk tildeling). Dernest har man nok sett på statistikken over uteksaminerte kandidater. Antall uteksaminerte kandidater med en grad fra et universitet eller en høyskole økte betraktelig, fra om lag 25 000 til rundt 30 000 i året (Figur 9). Dette er naturlig da man introduserte en treårig bachelor til erstatning for den fireårige cand.mag.-graden. Toppen her ble nådd i 2007, men det kan nok delvis forklares med avviklingen av det gamle hovedfaget det året, og dermed en ekstra stor kandidatgruppe.

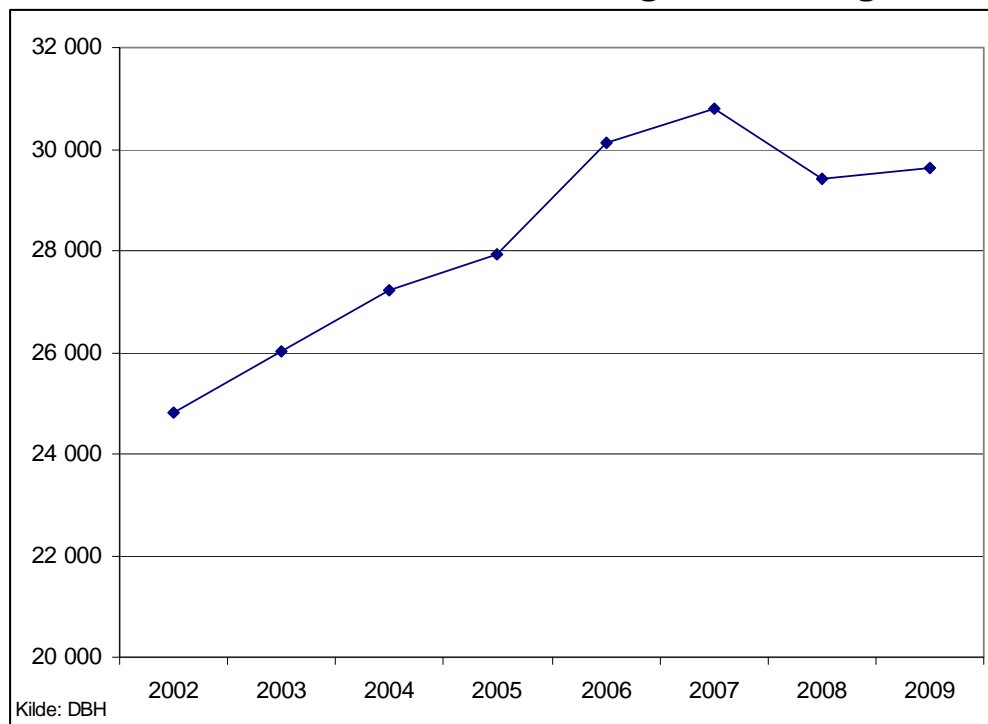
Påstanden om økt effektivitet er dermed underlig, særlig i lys av målet om kvalitetsøkning og de mange tilbakemeldingene myndighetene har fått om økt arbeidspress, mindre tid til FoU og mer ubetalt fritidsarbeid.¹² Effektivitetsgevinster kan man snakke om i produksjonsbedrifter hvor man produserer en tilsvarende vare på en mer tidsbesparende eller billigere måte, enten det er som følge av endringer i arbeidsmetoder eller teknologi/infrastruktur. I hvilken grad man kan bruke en slik terminologi i det hele tatt på utdanning ved universiteter og høyskoler er en sak for seg, noe annet er om det gir mening i denne sammenhengen. Formålet med kvalitetsreformen var nemlig at hver enkelt student skulle følges bedre opp, noe som tilsier at det må brukes *mer* tid til undervisning og veiledning. Universiteter og høyskoler kan selvsagt legge bedre og bedre til rette for gode læringsmiljøer og dermed håpe på at studentene lærer mer og bedre. Dersom utgiftene til slike tiltak er mindre enn inntektene ved økt studiepoengproduksjon, så kan man snakke om en effektivitetsgevinst. Det ligger imidlertid i reformens natur at den ikke kan være effektivitetsfremmende i den forstand at hver "arbeider" (vitenskapelig ansatt) kan bruke mindre tid på hver "enhet" (kandidat) som skal "produseres" (ta eksamen). Det motsatte skulle være tilfelle. Forutsetningen for kvalitetsreformen var at kvaliteten på undervisningen skulle bedres i form av tettere oppfølging av hver student. Det peker mot at det ikke er økt effektivitet, men økt belastning på de vitenskapelige ansatte som ligger bak at studiepoengproduksjonen og antall studenter har økt ut over "det bevilgningsøkningen fra Stortinget skulle tilsi".

¹¹ Kunnskapsdepartementet *Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020*, Rapport desember 2010, s. 35.

¹² Både gjennom evalueringen av kvalitetsreformen og Forskerforbundets skriftserie 4/2009 (*Tid til forskning og utviklingsarbeid*)

Figur 9.

Uteksaminerte kandidater (med vitnemål/grad) fra statlige UH



3.2 MARGINALINNTEKTER OG MERINNTEKTER

Gitt at studiepoengproduksjonen per student har vært relativt stabil siden 2003 (Tabell 5), burde det være forholdsvis enkelt å beregne det totale antall studenter som skal til for å produsere et tilnærmet likt antall SPE som man får strategisk tildeling for. Det er nok sammensatte årsaker til den høye økningen i studieplasser ut over strategisk tildeling. Ettersom økningen er betydelig på høyere grad, særlig ved høyskolene, er det en viss grunn til å sette dette i sammenheng med en høyere forskningsaktivitet og universitetsambisjoner. Mange har vært fristet til å satse på nye strategiske områder og bygge ut fagfelt med sikte på å rekruttere bredere og bedre. Imidlertid må økningen i stor grad tilskrives at institusjonene har ansett inntektene fra den resultatbaserte komponenten som attraktive. Slik sett har insentivet "virket". Merinntektene dette gir er nemlig betydelige.

For all studiepoengproduksjonen i 2009 får institusjonene i sum 5,4 mrd kroner (Tabell 7). Dersom vi beregner inntektene av merproduksjonen ved hver institusjon som differansen mellom total SPE-produksjon og studieplasser finansiert fra KD, ganget med gjennomsnittlig sats/pris for SPE ved hver institusjon, så beløper merinntektene seg til 1,1 mrd kr (Tabell 6). Dette er imidlertid et rent gjennomsnittsanslag. Å beregne dette i detalj er ikke mulig, men vi har sett at det særlig er på høyere grads nivå at det har vært en økning i produksjonen av SPE "på marginalen". Det vil si at merinntektene fra denne "merproduksjonen" antagelig er høyere, som følge av høyere studiekategori og dermed sats.

Hadde denne aktiviteten imidlertid vært "fullfinansiert", dvs. at den som resten av studiepoengproduksjonen også hadde fått strategisk tildeling tilsvarende 60 prosent, så hadde det beløpt seg til ytterligere 1,7 mrd kr. Spørsmålet er derfor om institusjonene kun har utnyttet ledig kapasitet og eget handlingsrom når de har tatt opp flere studenter (særlig på høyere grad) og produserer flere SPE enn de får strategisk finansiering for. Er merinntekter tilstrekkelig til å dekke kostnadene til å gi forskningsbasert undervisning av høy kvalitet, eller har dette gått på bekostning av arbeids- og forskningsvilkårene til de vitenskapelig ansatte, og eventuelt også studiekvaliteten?

Tabell 7.**Oversikt over resultatbaserte utdanningsinsentiver 2009.****Kategorier, satser og antall SPE**

Kr.	Kat. A 127 000	Kat. B 97 000	Kat. C. 65 000	Kat. D 46 000	Kat. E 40 000	Kat. F 32 000	Sum SPE	Verdi i mill. kr.	RBU snittpris
NTNU	863	738	447	7 392	675	3 978	14 093	704,6	49 994
UMB		186	673	602	607	391	2 459	126,3	51 351
UiA		83	200	650	2 675	2 224	5 832	229,1	39 287
UiB	1 335	592	635	1 207	2 706	3 585	10 060	546,7	54 347
UiO	1 462	777	751	3 329	3 854	6 643	16 816	829,7	49 342
UIS		130	483	647	2 332	2 063	5 655	233,1	41 214
UiT	533	269	224	989	1 755	1 531	5 301	273,0	51 505
Sum uni- versiteter	4 193	2 775	3 413	14 816	14 604	20 415	60 216	2 942,5	48 866
AHO		460					460	44,6	97 000
NHH				1 182		1 141	2 323	90,9	39 124
NIH				162	480	8	650	26,9	41 397
NMH			453		19		472	30,2	63 994
NVH	325		24		52		401	44,9	112 007
Sum vit. høyskoler	325	460	477	1 344	551	1 149	4 306	237,5	55 163
HiAk		130		371	1 139	363	2 003	86,9	43 361
HiB			16	870	3 589	636	5 111	205,0	40 104
HBO			31	545	1 133	1 342	3 051	115,3	37 807
HiBu			5	381	1 066	704	2 156	83,0	38 506
HiF				69	600	496	1 165	43,0	36 949
HiG			67	211	1 091	116	1 485	61,4	41 356
HiH					382	366	748	27,0	36 086
HH			14	240	1 818	935	3 007	114,6	38 108
HiL	108			136	290	1 930	2 464	93,3	37 878
HiM			9	162	424	624	1 219	45,0	36 887
HiN			82	13	493	105	693	29,0	41 859
HiNe			8	10	372	311	701	25,8	36 822
HiNT		28	62	357	1 567	429	2 443	99,6	40 760
HiO		52	43	1 627	4 714	2 358	8 794	346,7	39 424
HSF				96	1 115	637	1 848	69,4	37 554
HSH			50	118	1 277	382	1 827	72,0	39 399
HIST			11	1 070	2 906	1 220	5 207	205,2	39 411
HiT		43	81	305	2 445	1 163	4 037	158,5	39 257
HVE			20	229	1 603	516	2 368	92,5	39 048
HVO		44		211	991	666	1 912	74,9	39 187
HiØ	36		17	315	1 729	812	2 909	115,3	39 639
HiÅ			26	97	761	427	1 311	50,3	38 334
SH		8		5	24	32	69	3,0	43 333
Sum høyskoler	144	305	542	7 438	31 529	16 570	56 528	2 216,7	39 213
Sum totalt	4 662	3 540	4 432	23 598	46 684	38 134	121 050	5 396,7	

3.3 BEVILGNINGER I FORBINDELSE MED KVALITETSREFORMEN 2002–04

I forbindelse med innføringen av kvalitetsreformen ble det i perioden 2002–04 ifølge Kunnskapsdepartementets beregninger bevilget 1,144 mrd kroner ekstra som friske, varige midler til institusjonene.¹³ KD hevder at "merproduksjonen" av SPE er å regne som inndekket. Er dette riktig?

Bevilgningen av disse midlene skulle dekke merkostnadene ved å drifte reformen ved utdanningsinstitusjonene, inkludert økt studieadministrasjon, styrking av studiekvaliteten og tettere oppfølging av studentene. Det ble i den forbindelse ikke satt krav til økt studiekapasitet eller merproduksjon av studiepoeng. Den økte bevilgningen skulle styrke kvaliteten, ikke kvantiteten.

På den andre siden kan det argumenteres for at økt studiepoengproduksjon per student som følge av forbedret undervisning/oppfølging kan spores tilbake til reformmidlene. Det vil imidlertid ikke gjelde for eventuelle tilfeller hvor studieordningen har ledet studenter til å ta flere kurs enn tilsvarende tidligere eller gå over fra deltid til heltidsstudenter. En økning av studiepoengproduksjonen som følge av dette er bare mulig ved å øke utdanningskapasiteten og vil dermed innebære en merkostnad.

For å si det på en annen måte: 100 fulltidsstudenter vil legge beslag på mer undervisningsressurser enn 175 halvtidsstudenter. Om 50 av halvtidsstudentene begynner å studere fulltid vil det kreve økt undervisningskapasitet tilsvarende 25 nye fulltidsplasser. Reformbevilgningene kan sies å dekke merproduksjon som følger av kvalitetsheving, men ikke at studentene studerer mer og flere fag (kvantitet). Dertil kommer problematikken med reelle studenter før og nå. Ved en rekke institusjoner kunne man tidligere registrere seg som student og være det over lang tid, uten studieprogresjon. Mange var aldri reelle studenter, men forble registrert fordi det medførte små kostnader, men potensielt innbringende velferdsgoder. Den nye ordningen har knyttet studieretten til progresjon, og dermed er andelen "passive" studenter redusert betydelig, særlig ved universitetene. Dette enkle faktum fører også til en økt progresjon per (gjenværende) student. Men dette er selvsagt ikke et resultat av kvalitetsheving, eller at byrden på den enkelte lærer blir mindre.

Det er ikke mulig å skille mellom disse kategoriene i statistikken. Om vi derfor anslår dem til å være tilsvarende store og ser på økningen i studiepoengproduksjon per student under ett, ser vi som tidligere nevnt en klar økning fra 2002 til 2003 (fra 39,0 til 41,4) og en mindre økning året etter (til 42,1), deretter er tallet stabilt (Tabell 5).¹⁴ Dersom omtrent halvparten av forbedringen kan skyldes bedre undervisning/oppfølging, står vi igjen med 40,5 studiepoeng per student som et tilnærmet reeltall. Om vi korrigerer for dette og setter studiepoengproduksjonen for 2009 per student lik 40,5, ville det blitt produsert 118 000 SPE (omtrent 3 000 færre enn det reelle tallet).¹⁵ Det innebærer likevel om lag 20 000 SPE mer enn det ble gitt strategisk tildeling for. Det følger av dette at kvalitetsreformmidlene ikke på noe vis kan sies å dekke merproduksjon av studiepoeng.

¹³ St.meld. nr. 7 (2007-2008), Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning.

¹⁴ Gitt at strykprosenten har vært synkende i hele perioden (fra 10,5 i 2002 til 7,3 i 2009), vil man faktisk kunne hevde at hver student avlegger færre eksamener nå enn for fem år siden. Frafallet/andelen deltidstudenter er dermed økende.

¹⁵ 40,5 (snittpoeng) / 60 (fulltidsstudiepoeng) x 175 000 (registrerte studenter).

3.4 UTVIKLING SISTE ÅR

Gitt den stabile studiepoengproduksjonen de siste årene, burde det for 2009 vært om lag 139 000 studenter ved statlige UH for å produsere det antall studiepoeng KD dekket over strategisk tildeling, mens det var ca 175 000, eller 36 000 flere (Tabell 8). I rapporten *Handlingsrom for kvalitet*, fra arbeidsgruppa som skulle utredet paradokset "at samtidig som det har vært vekst i bevilgningene over flere år, så er det en opplevelse av begrensninger i handlingsrommet for institusjonenes ledelse på ulike nivåer og for den enkelte ansatt og student", så ble problemet med studiepoeng på marginalen drøftet (s. 17–19). Arbeidsgruppas konklusjon var:

Arbeidsgruppen er bekymret over omfanget av merproduksjon på marginalinntekt fordi studieplasskapasiteten er brukt opp og etablering av nye plasser vil kreve store investeringer. Dette setter både antall studieplasser og studiekvaliteten under press. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet i samråd med institusjonene vurderer hvordan man kan gjenopprette balansen mellom antall fullfinansierte studieplasser i grunnbevilgningen og det faktiske studenttallet på institusjonene. Dette er nødvendig for å opprettholde og også øke antall studieplasser i de nærmeste årene.

Regjeringen og Kunnskapsdepartementet har ikke fulgt opp denne klare anbefalingen på noe punkt. Spørsmålet er dermed om institusjonene selv har det, og om dette har gitt utslag på inntak og dimensjoneringen. I revidert nasjonalbudsjett 2009 ble det bevilget nesten 3 000 nye studieplasser til statlige universiteter og høyskoler, som skulle opprettes allerede høsten 2009, mens det for 2010 ikke kom noen nye plasser (Tabell 4). Ser vi på opptak av nye studenter (Figur 2) og samlet antall registrerte studenter for høstsemesteret (Tabell 1) for 2009 og 2010 ser vi imidlertid en økning som langt overstiger de tildelte studieplassene. I 2009 var det registrert 7 500 flere studenter enn i 2008, og for 2010 kom det ytterligere 5 500 til. For å fylle de nye 3 000 studieplassene, har institusjonene altså økt studenttallet med 13 000. Alt tyder derfor på at problemet er tiltagende. Det er alarmerende og truer de ansattes arbeidsvilkår og studiekvaliteten ytterligere. Tiltak bør iverksettes snarest.

Tabell 8.

Antall studenter og SPE i forhold til studieplasser. Med oversikt over optimalt antall studenter i forhold til studieplasser fra KD samt hvor mange flere studenter (overbookede) det var i 2009

Institusjon	Studiepl. fra KD (RNB 09)	Produksjon av SPE 2009	Reg. studenter høst 09	Studenter per studie-plass	Antall st.poeng per reg. stud. 09	Optimalt antall studenter	Optimalt ant. stud. per studie-plass	Antall over-bookede i forhold til optimalt
NTNU	11 277	14 091	19 816	1,76	43	15 735	1,40	4 080
UMB	1 643	2 444	3 267	1,99	45,9	2 148	1,31	1 119
UiA	4 604	5 833	8 201	1,78	43,9	6 292	1,37	1 909
UiB	7 750	10 028	14 083	1,82	42,8	10 864	1,40	3 219
UiO	14 934	16 813	27 700	1,85	36,9	24 283	1,63	3 417
UiS	4 360	5 655	8 209	1,88	43	6 084	1,40	2 125
UiT	4 687	5 412	7 938	1,69	41,9	6 712	1,43	1 227
Sum uni-versiteter	49 255	60 275	89 214	1,81	41,1	71 905	1,46	17 309
AHO	232	460	557	2,40	52,1	267	1,15	290
NHH	1 833	2 324	3 047	1,66	46	2 391	1,30	656
NIH	435	651	864	1,99	48,2	541	1,24	322
NMH	372	472	620	1,67	47,6	469	1,26	151
NVH	241	402	471	1,95	51,3	282	1,17	189
Sum vit. høyskoler	3 113	4 308	5 559	1,79	47,6	3 924	1,26	1 635
HiAk	1 826	2 003	2 949	1,62	41	2 672	1,46	277
HiB	3 893	5 111	6 226	1,60	50,8	4 598	1,18	1 628
HBO	2 588	3 048	5 060	1,96	37,5	4 141	1,60	919
HiBu	1 767	2 157	3 087	1,75	43	2 466	1,40	621
HiF	1 114	1 165	1 720	1,54	39,9	1 675	1,50	45
HiG	1 087	1 484	2 315	2,13	42,1	1 549	1,43	766
HiH	635	748	1 406	2,21	34,9	1 092	1,72	314
HH	2 528	3 008	4 581	1,81	40,6	3 736	1,48	845
HiL	1 251	2 464	3 632	2,90	43	1 746	1,40	1 886
HiM	1 031	1 218	1 793	1,74	40,5	1 527	1,48	266
HiN	483	692	1 123	2,33	39,8	728	1,51	395
HiNe	440	741	910	2,07	42,7	618	1,41	292
HiNT	2 040	2 401	3 735	1,83	39,2	3 122	1,53	613
HiO	6 915	8 794	11 609	1,68	46,5	8 923	1,29	2 686
HSF	1 585	1 848	2 736	1,73	42,6	2 232	1,41	504
HSH	1 475	1 826	2 901	1,97	39,8	2 224	1,51	677
HiST	5 012	5 207	6 732	1,34	47,7	6 304	1,26	428
HiT	3 185	4 038	5 141	1,61	47,3	4 040	1,27	1 101
HVE	1 990	2 369	3 805	1,91	39,5	3 023	1,52	782
HVO	1 594	1 912	2 959	1,86	39	2 452	1,54	506
HiØ	2 513	2 908	3 871	1,54	45,9	3 285	1,31	586
HiÅ	966	1 311	1 888	1,95	45	1 288	1,33	600
SH	85	68	126	1,48	36	142	1,67	-16
Sum høyskoler	46 003	56 520	80 305	1,75	43,5	63 452	1,38	16 852
Sum totalt	98 371	121 103	175 078	1,78	42,4	139 204	1,42	35 874

Antall studenter fra DBH under kategorien egenfinansierte studenter med studierett.

4. FORKORTELSER

Forkortelse	Institusjon	www-adresse
Universiteter og vitenskapelige høgschooler		
AHO	Arkitektur- og designhøgschoolen i Oslo	www.aho.no
NHH	Norges Handelshøgschool	www.nhh.no
NIH	Norges idrettshøgschool	www.nih.no
NMH	Norges musikkhøgschool	www.nmh.no
NVH	Norges veterinærhøgschool	www.nvh.no
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	www.ntnu.no
UMB	Universitetet for miljø- og biovitenskap	www.umb.no
UiA	Universitetet i Agder	www.uia.no
UiB	Universitetet i Bergen	www.uib.no
UiN	Universitetet i Nordland	www.uin.no
UiO	Universitetet i Oslo	www.uio.no
UiS	Universitetet i Stavanger	www.uis.no
UiT	Universitetet i Tromsø	www.uit.no
Akkrediterte statlige høgschooler		
HiAk	Høgschoolen i Akershus	www.hiak.no
HiB	Høgschoolen i Bergen	www.hib.no
HBO	Høgschoolen i Bodø, nå Universitetet i Nordland	www.uin.no
HiBu	Høgschoolen i Buskerud	www.hibu.no
HiF	Høgschoolen i Finnmark	www.hifm.no
HiG	Høgschoolen i Gjøvik	www.hig.no
HiH	Høgschoolen i Harstad	www.hih.no
HH	Høgschoolen i Hedmark	www.hihm.no
HiL	Høgschoolen i Lillehammer	www.hil.no
HiM	Høgschoolen i Molde, vitenskapelig høgschool i logistikk	www.himolde.no
HiN	Høgschoolen i Narvik	www.hin.no
HiNe	Høgschoolen i Nesna	www.hine.no
HiNT	Høgschoolen i Nord-Trøndelag	www.hint.no
HiO	Høgschoolen i Oslo	www.hio.no
HSF	Høgschoolen i Sogn og Fjordane	www.hisf.no
HiST	Høgschoolen i Sør-Trøndelag	www.hist.no
HiT	Høgschoolen i Telemark	www.hit.no
HVE	Høgschoolen i Vestfold	www.hive.no
HSH	Høgschoolen Stord/Haugesund	www.hsh.no
HVO	Høgschoolen i Volda	www.hivolda.no
HiØ	Høgschoolen i Østfold	www.hiof.no
HiÅ	Høgschoolen i Ålesund	www.hials.no
SH	Samisk høgschool / Sámi Allaskuvla	www.samiskhs.no

Notatene i Forskerforbundets skriftserie kan lastes ned fra www.forskerforbundet.no/skriftserien.