

Arkivkode:

Sak nr.: 2011/4910

Styresak: 34c

Møte: 31.05.12

---

## Dekningsbidrag i bidrags- og oppdragsprosjekter (BOA)

---

### Bakgrunn

I styresak 76/11 vedtok universitetsstyret å innføre økt dekningsbidrag fra universitetets bidrags- og oppdragsprosjekter til å dekke felles administrasjons- og infrastrukturkostnader (felleskostnader). Samtidig ble følgende vedtatt: *Styret ber om at konsekvenser av økning av dekningsbidrag utredes med sikte på å kunne vurdere uheldige og uforutsette konsekvenser.*

Universitetets budsjettfordelingsmodell er betydelig endret de siste årene, det gjelder særlig modellens insentivstruktur. Innenfor forskning hadde UiB før en modell med gitte priser, fremfor videreføring av departementets RBO modell for tildeling av resultatmidler. Modellen med gitte priser gjaldt doktorgrader og publikasjoner, mens det ikke ble gitt resultatmidler for forskningsmidler fra EU og Forskningsrådet. Begrunnelsen for å utelate forskningsmidler fra modellen, var at arbeidet med søknader til EUs rammeprogrammer er ressurskrevende prosesser. Det er satt av midler sentralt for å styrke det administrative hjelpeapparatet som har oppgaver i søknads- og koordineringsarbeidet. Samtidig ble det satt av midler til ulike former for egenandeler og stimuleringsmidler for å få flere til å utarbeide søknader.

Modellen ble kritisert av Risautvalget (2008). I de fleste fagmiljø var det bred enighet om å endre universitetets resultatmodell for forskning med videreføring av departementets RBO modell. Hensikten var at mer av gevinstene ved oppnådde resultater skulle komme fagmiljøene til gode. Modellen ble innført med budsjettvedtaket for 2011 og ytterligere styrket i budsjettet for 2012 med videreføring av 75% av departementets satser. Endringen førte til at større andeler av gevinstene for oppnådde resultater kommer fakultetene til gode, samtidig må fakultetene bære større risiko for tap ved resultatsvingninger. Fakultetene fikk større ansvar for faglige prioriteringer. Og fakultetene må ta større ansvar for finansiering av tiltak som tidligere var finansiert gjennom sentrale budsjettposter, som for egenandeler i bidrags- og oppdragsfinansierte prosjekter. For universitetets særskilte prioriteringer, er det satt av midler til egenandeler til prosjekter gjennom EUs ERC- ordning og Forskningsrådets frie forskningsmidler. Formålet er å øke uttellingen fra disse finansieringskildene.

Fakultetenes budsjettmodeller er ulike. Blant annet er det forskjeller i desentralisering, i hvilke kostnader som blir dekket i fakultetsbudsjettene og hvilke som blir dekket av instituttbudsjettene. Mens noen fakultet håndterer lønnsbudsjettene på fakultetsnivået, har andre gitt instituttene denne oppgaven. Det er ikke gjort vedtak i universitetsstyret om fordelingsmekanismer fra fakultetsnivået til institutter og videre til forskningsgrupper eller den enkelte ansatte. En oversikt fra 2010 viser at de fleste fakultetene bruker insentivbaserte fordelingsmodeller. Fordelingsparametere, satser og beløp som benyttes varierte imidlertid mellom fakultetene. I 2012 har flere fakulteter gjort endringer i sine fordelingsmodeller i tråd med endringer i universitets sentrale modell, det er vektlagt å ta hensyn til at insentivmidler knyttet til oppnådde resultater, også kommer dem til gode som oppnår resultatene.

I det følgende gis en gjennomgang av universitetets modell for dekningsbidrag og forholdet til BOA virksomheten. Deretter kommenteres ulike mulige effekter av økte betalingssetter.

## Dekningsbidrag og indirekte kostnader

Etter KDs reglement skal oppdragsfinansiert aktivitet være fullfinansiert. Institusjonen kan bidra med egenandeler i bidragsfinansiert aktivitet. Samtidig har KD og Riksrevisjonen i flere år stilt krav om å beregne og regnskapsføre indirekte kostnader i BOA-prosjekter. Det vises til Rundskriv R 20- 07 fra Kunnskapsdepartementet. Det slås fast at all eksternt finansiert aktivitet skal organiseres i prosjekter med egne avtaler, periodiserte budsjett og regnskap. Et førende prinsipp er at budsjett og regnskap skal vise alle direkte og indirekte kostnader. Det forutsettes budsjetter med full kostnadsdekning i BOA-prosjekter, inkludert fulle kostnader til lønn og sosiale utgifter (direkte kostnader) og utgifter til infrastruktur og administrasjon (indirekte kostnader). Indirekte kostnader finansieres gjennom dekningsbidragsinntekter fra prosjektene.

Om eksterne prosjekter ikke inneholder slike rammer for dekningsbidrag, må universitetet bidra til å dekke de reelle kostnadene, og det må budsjetteres med slike kostnader. Av universitetets BOA- inntekter på vel 755 mill. kroner i 2011, var 342 mill. lønnskostnader. Med universitetets retningslinjer skal dekningsbidraget være minst 40% av lønnskostnadene. I 2011 var det gjennomsnittlige dekningsbidraget 26%. Det innebærer at universitetet brukte minst 43 mill. kroner fra GB til å dekke utilstrekkelige DB- inntekter, noe som reduserer handlingsrommet og går ut over andre aktiviteter som skal finansieres av grunnbevilgningen.

Universitetets ordning for dekningsbidragsberegning ble innført med bakgrunn i styresak 93/02 (Budsjett for 2003). Da ble det innført en modell for dekningsbidrag og beregning av midler til sentral infrastruktur, hvor universitetets sentralnivå og fakultetsnivået skulle beregne et fast trekk per årsverk til dekning av sine kostnader. Det ble etablert to satser:

45.000 kroner for administrasjonskostnader ved UiB felles  
40.000 kroner for husleie ved fakultetene

Om et institutt tok 40% dekningsbidrag av en lønn på 535.000 kroner (stipendiatsats i 2003 i NFR), ville instituttet ha omlag 129.000 kroner til dekning av egne indirekte kostnader etter at 85.000 kroner var betalt til UiB felles og fakultetet. Satsene for husleie og administrative kostnader var uforandret fram til 2007, etter det er satsene økt med universitetets lønns- og priskompensasjon. I samme periode har satsen for stipendiatstillinger økt med lønns- og priskompensasjon i hele perioden. Stipendiatsatsen ble økt med om lag 150.000 kroner i 2009. En oversikt er gitt i tabell 1.

Tabell 1. Utvikling i stipendiatsatser, dekningsbidrag og inndekning av felleskostnader 2003 - 2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stipendiatsats, NFR/KD	535	555	574	592	613	640	800	825	851	877
40% dekningsbidrag	214	222	230	237	245	256	320	330	340	351
Felleskostnader	45	45	45	45	45	47	49	51	53	120
Infrastruktur-regning								29	38	0

Fra 2009 gir departementets og Forskningsrådets stipendiatsats rom for å ta mer enn 40% dekningsbidrag med en gjennomsnittlig lønn som stipendiat. Dersom det dekningsbidraget satsen gir rom for, var satt opp i stedet i tabell 1, ville det gjort at omfanget av felleskostnader var en mindre del av dekningsbidraget.

Andelen av dekningsbidraget som er gått til universitetets sentrale budsjett var tidligere for lav til å dekke de reelle kostnadene som er belastet det sentrale budsjettet. Det betyr at deler av universitetets felles midler er brukt til å delfinansiere eksterntfinansiert forskning. Dette har hatt konsekvenser for budsjettfordelingen mellom fakultetene, til fordel for fakultet med mest

eksternfinansiert forskning og på bekostning av fakultet med minst eksternfinansiert forskning. Økte dekningsbidragsinntekter har gått til instituttene, mens kostnader har vært dekket av sentralnivået. En økning i satsene fra 2011 til 2012, retter delvis opp disse skjevhetene.

I 2011 ble det belastet 53 000 kroner per årsverk fra eksternt finansierte prosjekter til fellestiltak, pluss om lag 38 000 kroner per årsverk for felles infrastruktur. I 2012 betaler fakultetene 120 000 kroner som samlet beløp til fellesbudsjettet per eksternt finansierte årsverk. Den reelle økningen fra 2011 til 2012 er dermed om lag 29 000 kroner per årsverk. Gitt en årslønnskostnad, inklusive sosiale kostnader på kroner 630 000, vil et vanlig dekningsbidrag (40%) utgjøre minst 250 000 kroner. Når 120 000 kroner skal brukes til å dekke utgifter til infrastruktur og administrasjon, vil det være om lag 130 000 kroner for fakultet og institutt. Dette beløpet kan disponeres av fakultetet og/eller det instituttet hvor prosjektet gjennomføres.

Det er stor oppmerksomhet om kostnader ved forskningen om muligheter for å oppnå fullfinansiering av eksterne prosjekter blant universitetene og høyskolene. Det vektlegges å synliggjøre og beregne forskningsprosjektenes totale kostnader for å vise behovet for tilstrekkelige satser for dekningsbidrag fra eksterne kilder.

En målsetting med arbeidet er å øke oppmerksomheten om inndekning av indirekte kostnader i prosjektsøknader slik at gjennomsnittlig innbetalt dekningsbidrag øker. Forskningsrådet har for eksempel økt sine generelle satser de siste årene, (jf. omtale av stipendiatsatser) og slik gitt bedre rom for å få dekket prosjektenes indirekte kostnader.

I regi av Universitets- og høyskolerådet (UHR) har en arbeidsgruppe levert et forslag til nasjonal modell for beregning av totale kostnader i forskningsprosjekter. Arbeidsgruppens innstilling bygger på prinsippene i de tidligere utredningsarbeid jf. beskrivelse i styresak 11/76. Forslaget skal behandles i UHRs organer høsten 2012 og målsettingen er at en felles nasjonal modell for indirekte kostnader skal implementeres med virkning fra 2013.

Til tross for at utredningen i noen grad skiller seg fra tidligere arbeider, vises det til at de indirekte kostnadene er høyere enn satsene ved UiB. Dette var forventet og i universitetets budsjett for 2012 ble det lagt vekt på å harmonisere UiB-modellen med den nasjonale modellen, jf. omtale i styresak 76/11.

Økte inntekter fra BOA virksomheten til dekning av ulike felleskostnader gjør at bevilgninger fra universitetets grunnbevilgning til samme formål kan reduseres tilsvarende. Samtidig er det en tydeligere sammenheng mellom BOA- aktivitet og finansiering av fellestjenester.

### **Mulige uheldige konsekvenser av økte dekningsbidrag**

Med utgangspunkt i diskusjonen i universitetsstyret i desember om behovet for økte satser, ble det vedtatt å be om en vurdering av uheldige og uforutsette konsekvenser av økte kostnadssatser for indirekte kostnader. Det ble i første rekke pekt på følgende forhold:

- Vil den nye ordningen svekke incentivene til å søke om eksterne bidragsmidler?
- Hva vil være konsekvenser for prosjekter der det ikke gis tilstrekkelig dekningsbidrag?
- Vil økte satser gi urimelig utslag for eksisterende prosjekter?

### *Incentiver*

Det er pekt på at økningen i satsene for felleskostnader vil kunne føre til at færre vil søke prosjektmidler og at flere vil forsøke å undra seg slike kostnader gjennom omorganisering av sine prosjekter. Antall prosjektsøknader vil kunne påvirkes av fagmiljøenes evne og vilje til å bruke egen basisfinansiering i bidragsprosjekter, jf. nedenfor. Dette gjelder særlig prosjekter

med lave dekningsbidrag. Endring i antall søknader kan være effekt av modellendring, der prinsippet er at kostnader skal belastes der aktiviteten finner sted. Fakultetene har fått større ansvar for faglige prioriteringer, og det vil kunne kreve valg om bruk av fakultetenes basismidler.

Modellen for dekningsbidrag bygger på prinsippet om at indirekte kostnader belastes per årsverk. Etter at ordningen trådte i kraft, har det vært en økning i antallet BOA- årsverk. Det har likevel vært en nedgang i antall BOA stillinger fra april 2011 til april 2012. Dette skyldes nedgang i stipendiatstillinger, jf omtale i sak 4a/12, det har vært vekst i antall forskerstillinger.

Utviklingen innenfor BOA området vil forøvrig følges nøye i tiden framover for å avdekke eventuelle utilsiktede og uheldige effekter som kan oppstå over noe tid.

#### *Prosjekter med lave dekningsbidrag*

I 2011 var universitetets BOA virksomhet 755 mill. kroner og sysselsatte vel 520 årsverk. Gjennomsnittlig dekningsbidrag var 26% av lønnskostnadene, og UiB brukte minst 45 mill. kroner fra GB til å dekke opp for utilstrekkelige inntekter fra dekningsbidrag. Inntekter for dekningsbidrag varierer mellom ulike finansieringskilder. BOA- inntekter fra NFR, som i 2011 utgjorde vel 362 mill. kroner, hadde 33% i gjennomsnittlig dekningsbidrag i 2011. Innenfor EUs rammeprogrammer er dekningsbidraget 60% av prosjektkostnadene. Samtidig krever EU at institusjonene bidrar med 25% egenandel i prosjektene. Inntil 2010 dekket UiB disse egenandelene med 12,5% sentralt og 12,5% ved fakultetene. Da fordelingsmodellen ble omlagt, og det ble innført RBO komponent, dekker fakultetene egenandelen i sin helhet (jf. styresak 72/10).

Fra andre finansieringskilder var dekningsbidragsinntekten vel 19% av lønnskostnadene. I denne kategorien er blant annet bidragsmidler fra ulike statlige etater, privat næringsliv og ulike organisasjoner og stiftelser. Til sammen utgjør bidragene fra andre finansieringskilder vel 300 mill. kroner eller vel 45% av universitetets BOA- inntekter.

*Tabell 2. BOA- inntekter fra kategorien «andre finansieringskilder» 2011*

Kilde	Beløp
Stalige etater	129 957
Kommunale og fylkeskommunale etater	4 809
Organisasjoner	10 155
Næringsliv/privat	70 233
Stiftelser	65 636
Andre utenlandske	19 163
SUM	299 954

Innenfor de ulike finansieringskildene er det et vidt spekter av bidragsytere, store som Statoil med vel 22 mill. kroner i 2011, til bidragsytere med bidrag på under 100.000 kroner. Flere peker på at enkelte av disse bidragsyterne ikke vil være i stand til å dekke reelle indirekte kostnader. Modellomleggingen fra 2012 er ikke til hinder for at institutter og fakulteter inngår avtaler der prosjekter ikke bidrar med full kostnadsdekning for indirekte kostnader.

Samlet er fakultetenes handlingsrom økt de siste årene ved at en økende andel av universitetets budsjett er videreført til fakultetene. Konsekvensen blir at en økende andel av kostnadene også må dekkes i fakultetenes budsjetter. Det gjelder blant annet kostnadene ved den eksternfinansierte forskningen. Fakulteter og institutter kan velge å påta seg prosjekter uten å få dekket kostnadene til dekningsbidrag. Det vil i så fall kreve bidrag fra GB. Det er viktig at slike beslutninger tas av fakultetene og deres fagmiljø, der den faglige innsikten og kompetansen er størst. Da er det viktig at fakultetene selv har oversikt over og kan ta ansvaret for de økonomiske konsekvensene av slike prioriteringer. Dette lå også som premiss ved omleggingen av modellen i 2012. Det betyr samtidig at fagmiljøene bør foreta



en eksplisitt prioritering av hvilke prosjekter det skal settes av egne midler til og selv ta ansvar for dekning av kostnadene.

Samtidig må arbeidet med å øke dekningsbidragsinntektene fortsette. I den forbindelse har universitetsledelsen bidratt aktivt i forhandlinger med store eksterne bidragsyttere slik at flest mulig prosjekter bidrar til full kostnadsdekning. Det er forhandlinger med ulike organisasjoner og stiftelser, og det er også ført forhandlinger med Kreftforeningen. Her er det gitt muligheter til å benytte midler fra gaveforsterkningsordningen til dekning av indirekte kostnader inntil en eventuell ny ordning er på plass. Regnskapet etter 1 tertial 2012 viser en økning i innbetalt dekningsbidrag totalt og i % av lønnskostnader sammenlignet med samme periode i 2011.

Dersom arbeidet med å øke inntektene fra dekningsbidrag ikke lykkes, samtidig som fakultetene ikke ønsker å finansiere prosjekter med lave dekningsbidrag, kan det redusere universitetets BOA virksomhet. Det kan gi negativ effekt med mindre forskning, men også positiv effekt med større handlingsrom i fakultetenes grunnbudsjett. Med større overføringer til fakultetene av universitetets samlede ressurser, vil det være mindre ressurser og rom for å ta omkostninger som følge av forskningsprosjekter fakulteter kan ha tatt på seg uten dekning av felleskostnader.

#### *Eksisterende prosjekter*

Det er pekt på at økte satser for indirekte kostnader som ble innført i 2012, gir urettmessige utslag for eksisterende prosjekter. Konsekvenser av omleggingen av dekningsbidraget kan imidlertid ikke ses isolert fra andre endringer i budsjettet. Økt regning for dekningsbidrag er ikke sendt det enkelte prosjekt, men til fakultetene. Den økte regningen for dekningsbidrag er en kostnad fakultetene må se i sammenheng med økningen i fakultetenes samlede budsjett.

De siste årene er det lagt til rette for økt BOA- aktivitet gjennom universitetets store byggeprosjekter. Det er investert betydelige midler i infrastruktur, som bygg, vitenskapelig utstyr og kontorfasiliteter. Innenfor disse bevilgningene er det særlig Det matematisk- om naturvitenskapelige og Det medisinsk- odontologiske fakultet som er prioritert. Regningen for dette er i stor grad dekket av universitetets fellesbudsjett, selv om fakultetene som har fått ny og bedre infrastruktur har dekket noe mer av utgiftene enn de andre fakultetene.

I budsjettene for 2010 og 2011 (styresakene 109/09 og 72/10) ble det fordelt en regning til fakultetene på henholdsvis 15 og 20 mill. kroner, fordelt relativt etter antall eksternt finansierte årsverk. Ordningen ble avvirket fra 2012. Samtidig ble den økte belastningen for fellestjenester belastet fakultetene, som kan legge til rette for fakultetsvise tilpassede modeller. Fakultetene har gjennom flere år fått økte inntekter og skulle være i stand til å ta de økte kostnadene med eksterntfinansiert virksomhet. Den økte regningen for dekningsbidrag fakultetene fikk i 2012, på om lag 12 mill kroner, er meget begrenset som andel av fakultetenes budsjetter og lav sammenlignet med fakultetenes økte inntekter. Endringer i satsen må ses i sammenheng med de samlede endringene i budsjettet for 2012. Økte inntekter fra BOA- virksomhet vil gi fakultetene økte muligheter til faglig virksomhet.

#### **Universitetsdirektørens kommentarer**

Et viktig tema de siste budsjettårene har vært å tydeliggjøre budsjettmessige konsekvenser av beslutninger knyttet til dimensjonering, strategi og resultatmål. Et viktig grunnlag for vurderingene har vært Risa- utvalgets innstilling *Finansiering og inntektsfordeling* (2008). Innstillingen bidro til synliggjøring av konsekvenser av ressursbeslutninger tatt over tid og innsikt i prinsipper for fordeling av ressurser. Basert på utvalgets innstilling, høring og styrets behandling, fulgt av fakultetenes forsknings- og utdanningsmeldinger er det gjort betydelige endringer i universitetets fordelingsmodell de siste årene. Viktige tiltak har vært:

- Styrking av basisbevilgninger til fakulteter

- Alle inntekter for nye studieplasser er gitt direkte til fakultetene, til dels med høyere sats
- Innføring av nytt husleiesystem
- Endringer i resultatmodellen for utdanning, 75% av beløpet videreføres
- Endringer i resultatmodell for forskningsmidler, 75% videreføres
- BOA- aktiviteten er bedre synliggjort som del av informasjonsgrunnlaget ved budsjettbeslutninger

Et viktig resultat av omleggingene er at fakultetene har større ansvar for faglige prioriteringer, både innenfor utdanning og forskning, jf. styresak 34/11. Større deler av universitetets resultatmidler overføres til fakultetene. Formålet er å styrke incentiver med tydeligere sammenheng mellom innsats og resultatuttelling. Det er ikke gjort vedtak i universitetsstyret om fordeling av ressurser fra fakultetsnivå til institutter og videre til forskningsgrupper og enkeltforskere. Det ville ha svekket fakultetenes egne vurderinger og ansvar. Det er løftet fram som viktig å ta hensyn til at insentivmidler knyttet til oppnådde resultater og kommer dem til gode som oppnår resultatene og at dette hensynet vektlegges ved fakultetene.

Generelt har fakultetene selv ansvar for at det er en rimelig og forsvarlig balanse mellom inntekter og utgifter i eget budsjett, for universitetets institutter og fagmiljø. I debatten om det økte dekningsbidraget, er det særlig rettet kritikk fra Det matematisk- naturvitenskapelige fakultet. Fakultetet har valgt å belaste prosjekter og institutter for dekningsbidraget. Tilbakeføringen av midlene fra infrastrukturegningen (jf tabell 1), er holdt utenfor. Fakultetet har samlet fått en økt regning på om lag 6 mill kroner som følge av endringen, mens den samlede rammen for fakultetet økte med mer enn 40 mill kroner fra 2011 til 2012. I gjennomgangen av mulige negative konsekvenser av omleggingen, er det vurdert som mulig og rimelig for fakultetet å håndtere denne endringen.

Fakultetene har ansvaret for å håndtere egne inntekter og utgifter forsvarlig og i tråd med fullmakter og universitetets strategi. Det må legges til grunn at fakultetene håndterer kostnader knyttet den eksternt finansierte virksomheten innenfor sine samlede rammer og etter faglige prioriteringer. Økte inntekter for fakultetsnivået gir mulighet for å dekke økte kostnader. Fakultetene har valgt ulik praksis for fordeling av den økte regningen for dekningsbidrag. Det burde være mulig for alle fakulteter å dekke kostnadene også dersom det er prosjekter som ikke gir nok dekningsbidrag til å dekke normen på 120 000 kroner.

Et viktig poeng ved omleggingen er at fakulteter som ikke får inn dekningsbidrag, ikke skal subsidieres av de øvrige fakultetene ved at manglende dekningsbidrag dekkes over universitetets sentrale budsjett. Som det framgår av saken om den økonomiske situasjonen etter første tertial (sak 34b) er det gjennomsnittlige dekningsbidraget økt i inneværende år.

Det er ennå for tidlig å kunne vurdere om omleggingen har negative effekter. Utviklingen må følges nøye i tiden framover, for å undersøke om det er uheldige og uforutsette effekter av omleggingen, som ennå ikke er avdekket.

Med disse kommentarene fremmes følgende forslag til

**vedtak:**

Universitetsstyret tar saken til orientering.

STV/KB -18.05.2012

