

Likestilling i finansieringssystemet for universiteter og høgskoler

Forord

Komité for integreringstiltak for kvinner i forskning, som ble nedsatt av det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) i 2004, skal levere en sluttrapport til Kunnskapsdepartementet innen utgangen av 2006. Rapporten skal inneholde anbefalinger om nye integreringstiltak. Universitets- og høgskolerådet har i tilknytning til dette gitt Statskonsult i oppdrag utrede hvordan statens system for finansiering av universitets- og høgskolesektoren kan tas i bruk for fremme likestilling innenfor de ulike institusjonene. Det har vært et spesielt ønske fra oppdragsgiverens side om at det skulle utvikles ulike modeller for hvordan finansieringssystemet kan brukes for å øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger.

Utreeningen har vært gjennomført av seniorrådgiver Tone Ibenholt og seniorrådgiver Sissel Vemundvik (prosjektleder). Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Arbeidet har vært utført i nært samarbeid med oppdragsgiver og det har vært innhentet informasjon fra nøkkelpersoner ved ulike universiteter og fra Kunnskapsdepartementet.

Vi takker alle som har bidratt.



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

1	Sammendrag.....	2
2	Innledning.....	4
2.1	Bakgrunn for prosjektet.....	4
2.2	Mål	4
2.3	Avgrensing	4
2.4	Metode.....	4
3	Finansiering av universiteter og høyskoler	6
3.1	Finansiering over statsbudsjettet	6
3.2	Finansiering gjennom andre kilder.....	8
3.3	Kjønnsmessig fordeling av eksterne midler	9
4	Likestilling i statsbudsjettet.....	10
4.1	En integreringsstrategi.....	10
4.2	Styringsdialogen.....	11
4.2.1	Likestilling i KDs styringsdialog med UoH-sektoren.....	11
4.2.2	Likestilling i ny målstruktur	11
4.3	Andre KD – tiltak med betydning for likestilling	12
5	Eksempler på likestillingstiltak innenfor høyere utdanning.....	14
5.1	Norge	14
5.2	Danmark	15
5.3	Sverige.....	16
5.4	Storbritannia	16
6	Beskrivelse og drøfting av ulike modeller	18
6.1	Vurdering av styringsvirkemidler	18
6.2	Aktuelle modeller – begrunnelse og oversikt.....	19
6.3	Modeller uten økonomiske insentiver	20
6.3.1	Innledning.....	20
6.3.2	Modell 1: Fast tema på etatsstyringsmøtene	21
6.3.3	Modell 2: Benchmarking/sammenliknende analyse	21
6.3.4	Modell 3: Regjeringen setter konkrete resultatmål	23
6.4	Modeller med økonomiske insentiver	24
6.4.1	Innledning.....	24
6.4.2	Modell 4: Økonomiske insentiver knyttet til måloppnåelse.....	24
6.4.3	Modell 5: Stykkprisfinansiering.....	26
6.4.4	Modell 6: Øremerkete tilskudd/sentral ”likestillingspott”	30
7	Oppsummering	33
7.1	Oversikt over modellene	33
7.2	Samlet vurdering av modeller uten økonomiske insentiver	33
7.3	Samlet vurdering av modeller med økonomiske insentiver	34
7.4	Konklusjon	36

1 Sammendrag

Komité for integreringstiltak for kvinner i forskning har bedt om å få utredet hvordan finansieringssystemet for universiteter og høyskoler kan brukes til å øke antallet kvinner i faste vitenskapelige stillinger. Det er spesielt blitt bedt om at ulike modeller for bruk av økonomiske insentiver skal utvikles.

Å innarbeide hensynet til likestilling er en rutine som allerede er i bruk i arbeidet med statsbudsjettet. Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i dette. Utredningen viser hvordan styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og de underliggende virksomhetene kan brukes mer aktivt for å sikre at likestillingsmål som er satt i statsbudsjettet blir realisert. Det er lagt vekt på å vise at tildelingsbrev og etatsstyringsmøter kan brukes på en mer målrettet måte.

Utredningen presenterer seks ulike modeller som viser hvordan departementet kan bruke ulike virkemidler i etatsstyring og budsjett for å fremme målet om flere kvinner i vitenskapelige stillinger ved universiteter og høyskoler. Noen av virkemidlene er velkjente, mens andre, slik som bruk av økonomiske ”belønninger” må sies å være av mer eksperimentell karakter.

Modellene faller i to grupper

- Modeller uten økonomiske insentiver
- Modeller med økonomiske insentiver

De modellene som har økonomiske insentiver må anses som mer kraftfulle enn modellene uten, fordi utsiktene til belønning antas å ha en større motiverende kraft enn andre virkemidler. Den motiverende kraften vil imidlertid avhenge av utformingen av ordningen og av belønningenes størrelse.

Utsiktene til økonomisk belønning for oppnådde resultater vil ikke alene kunne sikre måloppnåelse. Den vil også være avhengig av faktorer som antall søkere til stillinger innenfor ulike fag, og virksomhetenes langsiktige arbeid med å styrke kvinnelige forskeres karriereutvikling. En av modellene som presenteres legger ikke opp til ”premiering” ved måloppnåelse, men utløsning av penger ved presentasjon av gode handlingsplaner. Modellene er gjengitt i nedenforstående tabell.

Modell	Beskrivelse
Modell 1	Likestilling og kjønnsfordeling blant akademisk personale tas opp som et eget punkt på de årlige etatsstyringsmøtene mellom KD og institusjonene.
Modell 2	Det gis oversikt over tilstanden på likestillingsområdet ved de ulike institusjonene f.eks i statsbudsjettet. Institusjonene sammenliknes med hverandre og rangeres. En mer omfattende benchmarkingstudie, med beskrivelse av utviklingstrekk og institusjonenes erfaringer med ulike former for tiltak gjøres med jevne mellomrom, blant annet for å fremme læring.
Modell 3	Regjeringen setter resultatmål for likestilling i akademiske stillinger i forbindelse med budsjettarbeidet. Målene tas inn i tildelingsbrevene til institusjonene
Modell 4	Det settes konkrete resultatmål for andel kvinner i vitenskapelige stillinger ved de forskjellige institusjonene. Det gis en økonomisk premiering til institusjoner som når resultatmålene.
Modell 5	Institusjonene premieres for hver enkelt kvinne som ansettes i en vitenskapelig stilling. Modellen kan gjøres generell eller målrettes inn mot ulike fagområder, stillingskategorier mv.
Modell 6	KD avsetter en "pott" med penger øremerket for likestillingstiltak ved universiteter og høyskoler, innrettet mot å øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger. De ulike institusjonene søker om penger ved å sende inn sine planer. Pengene fra KD utløses bare dersom planene finnes gode nok og de institusjonene som søker selv skyter til en tilsvarende sum.

Tabell 1: Oversikt over modellene

Det vil være varierende økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til de ulike modellene. Modeller som impliserer økonomiske insentiver vil føre til økte utgifter alt etter hvordan de innrettes. Resultatbasert tildeling av midler skaper noe mer usikkerhet i arbeidet med statsbudsjettet.

De administrative konsekvensene for departementet anses som ubetydelige for alle modellen, ved at oppfølgingen foretas innenfor eksisterende rutiner for etatsstyring. Det samme gjelder i hovedsak også for institusjonene.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Komité for integreringstiltak for kvinner i forskning ble nedsatt av det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) i 2004. Komiteen har som mandat å arbeide for integrering av likestilling i universitets- og høgskolesektoren. Komiteen har en virketid på tre år og sekretariatet er lagt til Universitets- og høgskolerådet. Komiteen skal levere en sluttrapport til Kunnskapsdepartementet innen utgangen av 2006. Rapporten skal inneholde anbefalinger om nye integreringstiltak. Universitets- og høgskolerådet har i tilknytning til dette ønsket å få utredet hvordan statens system for finansiering av universitets- og høgskolesektoren kan anvendes for å oppnå mer reell likestilling i sektoren.

2.2 Mål

Denne utredningen er et oppdrag til Statskonsult fra komiteen. Utredningen har hatt følgende mål

- Å vurdere hvordan budsjett og etablering av insentivsystemer i finansieringen av institusjonene kan anvendes for å oppnå en mer likestilt universitets- og høgskolesektor.
- Å fremskaffe ulike modeller for hvordan hensynet til likestilling kan integreres i statens finansiering av universiteter og høgschooler.

2.3 Avgrensning

Problemkomplekset likestilling innenfor universitets- og høgskolesektoren har mange aspekter. Denne utredningen har begrenset seg til å fokusere på det rent kvantitative forholdet mellom kvinner og menn i faste vitenskapelige stillinger ved de ulike institusjonene. Dette er gjort etter samråd med oppdragsgiver.

Når det gjelder utvikling av de ulike modellene for hvordan statens finansiering av universiteter og høgschooler kan brukes til å fremme likestilling, er det tatt utgangspunkt i det styringssystemet som er knyttet til prosessen rundt statsbudsjettet, samt de virkemidlene departementet kan ta i bruk i styringsdialogen med institusjonene, slik som tildelingsbrev og tema på etatsstyringsmøtene. Både virkemidler som impliserer økonomiske insentiver og andre styringsvirkemidler er tatt med.

2.4 Metode

Arbeidet har tatt utgangspunkt i dagens situasjon når det gjelder forholdet mellom kvinner og menn i faste vitenskapelige stillinger ved universiteter og høgschooler. Tall fra 2005 viser at 36,8 % av de ansatte i faste vitenskapelige stillinger er kvinner, og at det er stor ulikhet når det gjelder fordeling mellom de

ulike fagområdene, institusjonene og stillingskategoriene. Det er betydelig overvekt av menn innenfor naturvitenskapelige og teknologiske fag, mens kvinnene er sterkere representert innenfor humaniora og samfunnsvitenskap og er i sterkt flertall på enkelte helsefaglige høyskoler.¹

Ved utviklingen av de ulike modellene er det lagt vekt på å finne fram til ordninger som både kan påvirke veksten i det totale antallet kvinner i faste vitenskapelige stillinger og endre skjevfordelingen mellom fagområdene, fortrinnsvis slik at antallet kvinner innenfor naturvitenskapelige og teknologiske fag øker.

Datagrunnlaget for undersøkelsen er hentet fra dokumentstudier (se litteraturliste), intervjuer med nøkkelpersoner ved universitetene og i Kunnskapsdepartementet, samt en workshop i samarbeid med oppdragsgiver. Det har vært viktig å få fram ulike typer erfaringer med arbeid for å øke andelen kvinner i faste vitenskapelige stillinger og synspunkter på i hvilken grad statsbudsjettet og styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og de ulike institusjonene kan brukes for å realisere den politiske målsettingen om mer likestilling innenfor universitets- og høyskolesektoren.

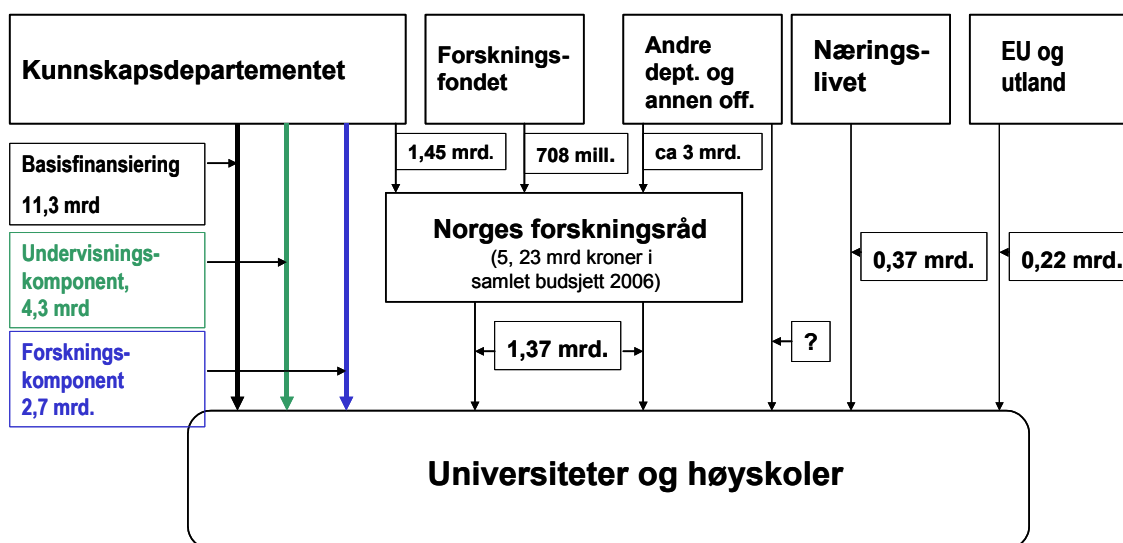
¹ Kilde: NIFU STEP, 2006 Likestillingsscenarier i høyere utdanning, Utredning til Komité for integreringstiltak for kvinner i forskning.
Statskonsult rapport 2006:17

3 Finansiering av universiteter og høyskoler

Universitets- og høyskolesektoren får hovedtyngden av sine midler over statsbudsjettet. Finansieringen følger i hovedsak to spor:

- Bevilgninger direkte fra Kunnskapsdepartementet til institusjonene.
- Tilskudd til forskning via Norges forskningsråd (NFR).

Andre finansieringskilder for institusjonene er næringslivet, midler fra EUs rammeprogrammer for forskning og andre utenlandske kilder.



Figur 1: Finansiering av universitets- og høyskolesektoren.

Figuren viser de ulike strømmene for finansiering av universitets- og høyskolesektoren. Figuren er ment som en illustrasjon og tallmaterialet er satt sammen fra ulike kilder og år (St. prp. nr 1 (2005-2006), Forskningsrådets hjemmeside (budsjett 2006) og forskningsstatistikken for 2003).

3.1 Finansiering over statsbudsjettet

Tradisjonelt har universitets- og høyskolesektoren fått sine bevilgninger over statsbudsjettet uten at det har vært knyttet særskilte betingelser til utløsingen av midlene. Fra og med budsjettåret 2002 ble det innført en ny, incentivbasert finansieringsmodell. Den nye modellen var et av flere vesentlige elementer i den omfattende Kvalitetsreformen for universitets- og høyskolesektoren. En reform som hadde som siktemål å gjøre Norge til en ledende kunnskapsnasjon gjennom bedring av kvaliteten på høyere utdanning og forskning.²

² I stortingsmeldingen om kvalitetsreformen i høyere utdanning – St. meld nr 27 (2000-2001) Gjør din plikt – Krev din rett – la regjeringen fram forslag til en ny finansieringsmodell for høyere utdanning. Grunnlaget for forslaget var lagt i NOU 2000:14 Frihet med ansvar (Mjøsutvalgets utredning). Finansieringsmodellen var også en oppfølging av forslaget i St.meld nr 39 Statskonsult rapport 2006:17

Hensikten med den insentivbaserte finansieringsmodellen er å belønne universiteter og høyskoler hvor undervisning og forskning holder høy kvalitet, og hvor studentene lykkes. Modellen skal ivareta både hensynet til økt fleksibilitet og omstillingsevne og hensynet til stabilitet og langsiktig utvikling. De ulike hensynene er ivaretatt ved at finansieringen består av tre ulike komponenter: En basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent. Basiskomponenten er ikke insentivbasert.

1. *Basisbevilgningen*, som skal sikre de langsiktige hensynene og spesielle politiske prioriteringer, utgjør ca 60% av tildelingen til den enkelte institusjon. Den dekker deler av kostnadene både til undervisning og forskning.
2. *Undervisningskomponenten*, som utgjør 20-30% av finansieringen innenfor den enkelte institusjon, premierer resultater oppnådd i undervisningen. Resultatene måles i avlagte studiepoeng (vektall) og antall uteksaminerte kandidater.
3. *Forskningskomponenten*, som utgjør vel 20 % av universitetenes finansiering, men en vesentlig lavere andel ved høyskolene, premierer resultater oppnådd innenfor forskning, slik som antall doktorgrader, publiseringer og eksternt finansierte prosjekter.

Basisbevilgningen er selve grunnfinansieringen for både forsknings- og utdanningsaktivitetene. Den insentivbaserte utdanningskomponenten øker med produksjonen på det enkelte lærested, mens forskningskomponenten øker bare dersom produksjonen ved det enkelte lærested øker mer enn ved andre læresteder.

	Basisfinansiering	Undervisningskomponent	Forskningskomponent
Universitet	5,8 mrd kroner (57 %)	2,1 mrd. kroner (21 %)	2,3 mrd. kroner (22 %)
Vitenskapelige høyskoler	0,5 mrd. kroner (60%)	0,19 mrd. kroner (23 %)	0,14 mrd. kroner (17 %)
Statlige høyskoler	5, 0 mrd. kroner (69 %)	2,0 mrd. kroner (28 %)	0, 24 mrd. kroner (3 %)
Sum	11, 3 mrd. kroner (62 %)	4, 29 mrd. kroner (23 %)	2, 68 mrd. kroner (15 %)

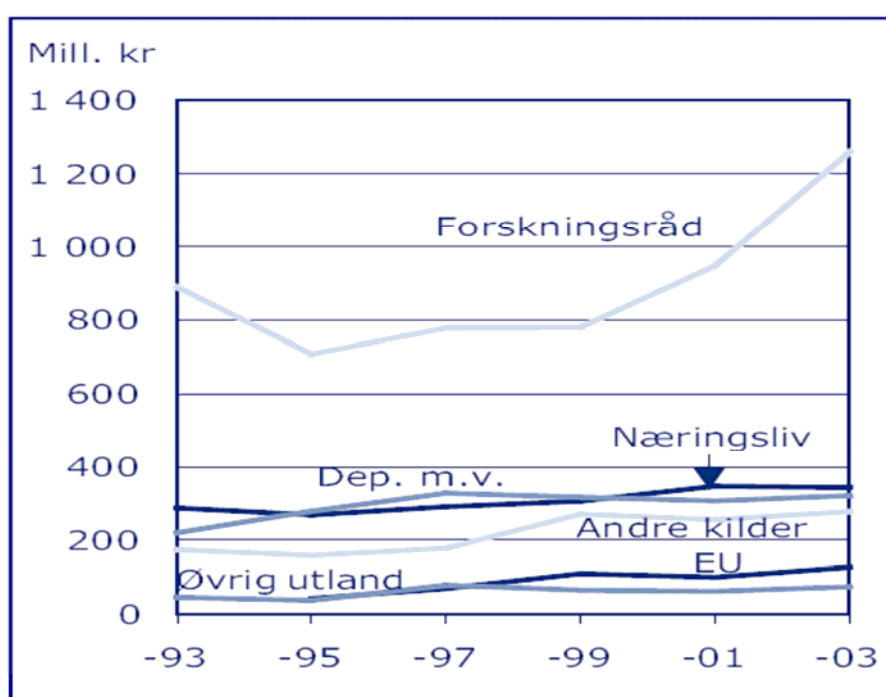
Tabell 2: Finansiering av universiteter og høyskoler (2006), kilde: Statsbudsjettet

(1998-99) Forskning ved et tidsskille, om i større grad å skille finansiering av forskning og finansiering av utdanning.

3.2 Finansiering gjennom andre kilder

Den eksterne finansieringen av institusjonene innenfor universitets- og høyskolesektoren er økende. Dette skyldes i stor grad den økte finansieringen gjennom Forskningsrådet (jf figur 2). Det er klare politiske mål om mer kanalisering av forskningsmidler gjennom Forskningsrådet som ligger bak denne utviklingen. Tilsvarende utvikling finner sted i andre europeiske land. I 2003 ble over en femtedel av forskningen ved universitet og høyskoler finansiert gjennom Forskningsrådet.

Den eksterne finansieringen innenfor universitets- og høyskolesektoren øker også grunnet tilgang fra andre kilder enn Forskningsrådet. EU er en særlig viktig finansieringskilde. Omfanget av den eksterne finansieringen varierer imidlertid mye mellom læresteder og fagområder.



Kilde: NIFU STEP, SSB/FoU-statistikk

Figur 2: Ekstern finansiering av universitets- og høyskolesektoren

3.3 Kjønnsmessig fordeling av eksterne midler

Sytti prosent av den samlede finansieringen fra Forskningsrådet går til mannlige forskere³. Mye av forklaringen på dette ligger i at de nasjonale satsingsområdene i forskningspolitikken ligger innenfor mannsdominerte fagfelt.

Menn får totalt sett mer ekstern finansiering enn kvinner, noe som delvis skyldes at det er mer vanlig med ekstern finansiering på fagområder som er mannsdominerte (naturvitenskap og teknologi). Professorer får mer nasjonale eksterne forskningsmidler enn førsteamanuenser, og mannlige professorer får mer midler enn kvinnelige. Det er flest mannlige forskere som får ekstern finansiering fra internasjonale kilder innenfor alle fagområder med unntak av humaniora. Det er en økning i andelen som får eksterne forskningsmidler fra utlandet for både kvinner og menn, men til tross for det får menn fortsatt mer eksterne midler enn kvinner på alle stillingsnivåer.⁴

³ Statistikken fra Forskningsrådet viser bare fordeling på kjønn av den totale finansieringen fra Forskningsrådet og er ikke splittet opp på institusjoner. Etersom midlene som går til næringslivsrelaterte prosjekter ofte faller innenfor de mannsdominerte fagene, er det grunn til å anta at kvinnene får større andel av de midlene som går til universiteter og høyskoler enn av totalbeløpet.

⁴ NIFU Step – Kvinner og menn – like muligheter: Om kvinner og menns karriereveier i akademia, 2004

4 Likestilling i statsbudsjettet

4.1 En integreringsstrategi

Økt likestilling på alle politikkområder har vært en omforent politisk målsetting i mer enn en tjuårsperiode. Det departementet som til enhver tid har hatt ansvar for likestillingspolitikken, har arbeidet med å finne egnede strategier og virkemidler for å nå målet. Utfordringen har vært tosidig; både å oppnå resultater innenfor sektorer hvor departementet ikke selv har sektoransvar⁵, og å sørge for at likestillingsarbeidet ikke blir perifert i forhold til de prosessene som faktisk styrer utviklingen innenfor de ulike sektorene.

Ulike modeller for samarbeid med de andre departementene og metoder for å integrere likestillingshensyn på alle politikkområder har vært utprøvd. Det har vært viktig å få innarbeidet hensynet til likestilling i departementenes løpende prosesser, både når det gjelder utredning og iverksetting av politikk. Arbeidet med å nå målene innenfor likestillingspolitikken har i tråd med dette vært knyttet opp mot statsbudsjettet siden 2002. Alle departementer innarbeider likestillingshensynet i sin fagproposisjon og rapporterer om utviklingen på likestillingsområdet innenfor sin sektor til Barne- og likestillingsdepartementet.

Å knytte integrering av likestilling til statsbudsjettet gir muligheter i retning av større slagkraft i likestillingspolitikken, men det gir også enkelte begrensninger. Statsbudsjettet er det sentrale styringsdokumentet mellom Storting og regjering, og det er det eneste dokumentet som alle departementer produserer regelmessig. Regjeringen redegjør for sine prioriteringer i budsjettprosessen. Når Stortinget vedtar budsjettet, godtar de disse prioriteringene eller legger til nye eller endrete føringer og prioriteringer. Å ta et tema eller område inn i statsbudsjettet indikerer viktighet og høy politisk prioritering.

Finansdepartementet gir retningslinjer for budsjettarbeidet. Det setter krav til utforming av teksten i fagproposisjonene når det gjelder innhold, struktur og omfang. Fagproposisjonene skal bare inneholde planer som er godkjente av regjeringen og planene skal, ideelt sett, være på et overordnet nivå.⁶ Detaljene skal tas opp i *styringsdialogen*⁷ mellom departementene og deres underliggende virksomheter. Dette setter begrensninger i forhold til hvilke saker som vil kunne bli tatt inn i selve statsbudsjettet og hvilket detaljeringsnivå de vil bli behandlet på.

⁵ *Sektoransvarsprinsippet* står sterkt i norsk forvaltning. Dette medfører utfordringer når ett departement får ansvar for realiseringen av sektorovergrepene mål. De andre departementene må da til en viss grad akseptere *overstyring* innenfor sitt ansvarsområde.

⁶ Rundskriv R-3/2005, Hovedbudjettskriv for 2006

⁷ Styringsdialogen betegner den formelle kommunikasjonen mellom et departement og en underliggende virksomhet angående bruk av budsjettmidlene for å realisere målsettingene i tilknytning til virksomhetens oppgaver.

4.2 Styringsdialogen

For å sikre gjennomføringen av de politiske prioriteringene som blir gjort i statsbudsjettet, er det nødvendig med effektiv styring og oppfølging fra departementenes side. Oppfølgingen ivaretas formelt sett i styringsdialogen mellom departementene og deres underliggende virksomheter. Styringsdialogen omfatter både skriftlig kommunikasjon og møtevirksomhet. De sentrale dokumentene i den skriftlige kommunikasjonen er departementets *tildelingsbrev*⁸ til institusjonene og institusjonenes rapportering til departementet. Utformingen av tildelingsbrevet er som oftest resultat av en dialog mellom det overordnede departementet og den underliggende virksomheten. Gjennomføringen av de kravene som blir satt i tildelingsbrevet blir fulgt opp på etatsstyringsmøtene som blir holdt i løpet av året.

4.2.1 Likestilling i KDs styringsdialog med UoH-sektoren

Kunnskapsdepartementet gjennomfører årlig ett etatsstyringsmøte med hver av institusjonene innenfor universitets- og høyskolesektoren. Likestilling er i følge KD et fast tema på disse møtene. Både tiltak for å øke andelen kvalifiserte kvinner og tilsetninger tas opp. De fleste større institusjonene har tallfestede mål for økning av kvinneandelen i vitenskapelige stillinger. Framgangen blir vurdert og institusjoner som viser lite framgang blir, i følge departementet, bedt om å styrke innsatsen.

Departementet har styrket oppmerksomheten om mål og resultater på likestillingsområdet i løpet av de senere år. Tiltak og virkemiddelbruk er imidlertid et ansvar for den enkelte institusjon. Hvilke data som rapporteres inn varierer også. Departementet ser det som verdifullt å kunne få oversikt over kjønnsfordelingen blant nytilsatte i vitenskapelige stillinger, men grunnet variasjoner i personaldatasystemene på de ulike institusjonene har det hittil vært vanskelig å få systematisk rapportering på det punktet.

4.2.2 Likestilling i ny målstruktur

I tilknytning til omleggingen av målstrukturen i Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til institusjonene, som ble lansert i tilknytning til statsbudsjettet for 2006⁹, ble delmålet om å fremme likestilling beholdt i en prosess hvor mange andre delmål ble sanert.

Den nye målstrukturen skal gi bedre styringsinformasjon til departementet og dermed gjøre det lettere å følge opp planene for den enkelte virksomhet gjennom styringsdialogen. Prinsippene for den nye målstrukturen består i at:

- Departementet fastsetter målstrukturen med hovedmål og delmål og presenterer den i tildelingsbrevet. Hovedmålene utledes av Universitets- og høyskoleloven, og skal være relativt stabile over tid.

⁸ Tildelingsbrevet er det dokumentet som sier hvilke midler den enkelte institusjon får til disposisjon for kommende budsjettperiode, og hvordan midlene skal brukes

⁹ *Orientering om forslaget til statsbudsjett 2007 for universitet og høyskoler*

-
- Delmålene som departementet fastsetter er ikke uttømmende sett i forhold til hovedmålene, og de kan endres over tid.
 - Institusjonene står fritt til å velge egne delmål i tillegg til dem som departementet fastsetter. Disse delmålene skal også underbygge hovedmålene, men det gis rom for tilpasninger i tråd med den enkelte virksomhets egenart og prioriteringer.
 - Det stilles krav om at virksomhetene operasjonaliserer alle delmålene ved å sette konkrete resultatmål.

Ved avvik fra fastsatte mål skal det i rapporteringen til departementet gjøres rede for hvilke tiltak som blir satt i verk for å nå målene.

Ett av hovedmålene som Kunnskapsdepartementet har fastsatt overfor institusjonene innenfor universitets- og høgskolesektoren omhandler personal- og økonomiforvaltning. Dette hovedmålet krever at den enkelte virksomhet skal ha *en personal- og økonomiforvaltning som sikrer effektiv utnytting av ressursene*. I et delmål under dette hovedmålet krever departementet at *institusjonene skal gjennom egen personalpolitikk medvirke til et mindre kjønnsdelt arbeidsliv, jf. tildelingsbrevet for 2006*.

Institusjonene skal videre, i tråd med den generelle innretningen på målstrukturen, selv sette resultatmål i forhold til delmålet om medvirkningen til et mindre kjønndelt arbeidsmarked. Når det gjelder rapporteringen, blir institusjonene bedt om å *vurdere* å bruke følgende rapporteringsdata knyttet til likestilling:

- Andel kvinner i ledende administrative stillinger,
- Andel kvinner i undervisnings- og forsker stillinger,
- Andel kvinner i stipendiat og postdoc stillinger,
- Andel kvinner av nytilsatte i vitenskapelige stillinger
- Andel kvinner av internt avansement i vitenskapelige stillinger
- Gjennomsnittslønn for kvinner og menn etter stillingsgruppe
- Kjønnfordeling mellom heltids- og deltidsansatte
- Tiltak som er satt i verk for å øke likestillingen i virksomheten, jf. likestillingsloven § 1a.

Det foreligger ikke noe pålegg om at disse kategoriene skal anvendes, men i den grad de blir tatt i bruk vil de kunne gi et godt grunnlag for oppfølging av den enkelte institusjons målsettinger for økingen i antallet kvinner i vitenskapelige stillinger, og eventuelt også for å kunne belønne tilfredsstillende måloppnåelse over budsjettet.

4.3 Andre KD - tiltak med betydning for likestilling

KD kanaliserer midler og følger opp satsinger med betydning for antallet kvinnelige forskere også innenfor andre områder enn det som direkte angår ansettelsespolitikken innenfor universiteter og høyskoler. To områder som kan fremheves som spesielt viktige er:

-
- Arbeid for å fremme forskermobilitet innenfor EU/EØS-området
 - Utvikling av ny struktur og kultur for forskerutdanning

KD kanalisere midler gjennom Forskningsrådet til arbeidet med å bygge ned barrierer for økt forskermobilitet innenfor EU/EØS-området. Det er etablert en egen nettportal <http://www.euracareers.no> som er lenket til tilsvarende nettsteder for alle EU/EØS-landene gjennom Europakommisjonens portal ERA – MORE. Her gis det informasjon som er nyttig for forskere som vil etablere seg i et annet land, angående trygd, skatt, importregler, barnepass m.m. Dette er en type service som er av stor betydning ikke minst for familier og kvinnelige forskere i den ofte krevende prosessen det er å finne seg til rette i et nytt land.

KDs arbeid med å styrke forskerutdanningen har også avgjørende betydning for rekrutteringen av kvinner til faste vitenskapelige stillinger. Forskerutdanningen har i de senere år gjennomgått vesentlige endringer både når det gjelder regler og kultur. Dette har ført til at andelen kvinner som satser på forskerkarriere har økt betraktelig. Mange av de positive endringene kan tilbakeføres til oppfølging av Europakommisjonens ”Code of Conduct for the Recruitment of Researchers”. Den legger vekt på at rekruttering til forskerstillinger skal være preget av størst mulig åpenhet, og at det bør tas utgangspunkt i et bredt spekter av kriterier, slik som undervisning, veiledning, kunnskapsformidling og ledelse, og ikke bare antallet publiseringer, når forskere skal ansettes.

5 Eksempler på likestillingstiltak innenfor høyere utdanning

5.1 Norge

I Norge finnes det for tiden ingen sentrale tiltak eller midler som de ulike institusjonene kan dra nytte av i arbeidet med å øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger. Kunnskapsdepartementet har heller ikke tallfestet nasjonale mål for økningen av kvinneandelen i vitenskapelige stillinger. De ulike institusjonene fastsetter alle sine måltall selv og de finansierer sine likestillingstiltak innenfor egne budsjetter.

Norge hadde en egen ordning med øremerkete midler for professorater for kvinner. I tidsrommet 2001- 2003 ble det opprettet 30 slike professorater fordelt på 11 ulike institusjoner. De midlene som ble stilt til disposisjon over Utdanningsdepartementets budsjett var på til sammen 38,4 mill. kroner. Ordningen ble avviklet som følge av en dom i EFTA-domstolen.

Institusjonenes bruk av egne midler

Selv om det ikke finnes sentrale ordninger har en rekke av institusjonene egne tiltak for å fremme likestilling. Flere av de norske institusjonene har lagt seg på en modell hvor de avsetter en sentral pott til likestillingsarbeid. De ulike fakultetene vil da kunne søke om penger til tiltak fra potten, men betingelsen for å få noe av midlene er at de selv skyter inn en like stor sum fra egne budsjetter. Universitetet i Oslo har brukt økonomiske insentiver for å øke kvinneandelen blant vitenskapelig ansatte. Ordningen innebærer at de ulike fakultetene kan få belønning for prosentmessig øking i antallet kvinner i faste vitenskapelige stillinger. Pengene som brukes til belønning er imidlertid ikke sentralt avsatte midler. Fakultetene skyter selv inn penger i potten og midlene blir så refordelt i samsvar med fastsatte prinsipper.

Institusjon Budjettår:2006	Sentrale øremerkede midler	Tilskudd fra fakultetene	Andre midler	Insentivbaserte midler
Universitetet i Oslo	1,8 mill	1,8 mill		4,0 mill
Universitetet i Bergen	3,0 mill	3,0 mill	Ca 100 000 fra sentralt budsjett + midler fra fakulteter og institutter	
NTNU	3,5 mill			

Tabell 3. Midler brukt på likestilling i ulike institusjoner

Ved alle institusjonene har det vært spilt inn krav om økning av den sentrale potten i 2007.

5.2 Danmark

Sammenlignet med andre EU-land har Danmark ligget lavt når det gjelder andelen kvinner i akademiske stillinger¹⁰. I 2001 var andelen på 29%, mens gjennomsnittet for EU-landene var vel 34%. Dette var bakgrunnen for at vitenskapsministeren og likestillingsministeren i 2004 i fellesskap nedsatte en ”tenketank” om kvinner i forskning. ”Tenketanken” avga sin rapport ”Alle talenter i spill” i 2005¹¹.

Rapporten tar opp en rekke utfordringer i tilknytning til kvinner i forskning. Den gir anbefalinger både til politikere og til ledelsen ved de ulike institusjonene. Overfor politikerne foreslår ”tenketanken” at Videnskapsministeriet skal inngå *avtaler* med offentlige forskningsinstitusjoner (både universiteter og institutter) om å øke andelen kvinner i forskning. Disse avtalene kan inngås enten i *utviklingskontraktene* med institusjonene eller i tilknytning til egne strategier for rekruttering og likestilling. ”Tenketanken” anbefaler videre at det avsettes ressurser til et nytt initiativ for å utvikle yngre kvinnelige talenter, og at det legges til rette for at forskere kan ha kontakt med institusjonene under permisjoner.

Universitetene i Danmark har hatt utviklingskontrakter siden 2000. De utgjør en viktig del av ministerens tilsyn med institusjonene, som til forskjell fra norske universiteter er egne rettssubjekter. Det er universitetenes styrer som inngår kontraktene med vitenskapsministeren og kontraktene inngås for perioder på tre eller fire år.

Utviklingskontraktene beskriver universitetenes strategiske mål, midler og innsatsområder. De nåværende kontraktene gjelder for perioden 2006-2008, og her er det, i tråd med forslagene fra ”tenketanken”, satt konkrete likestillingsmål. Københavns universitet har f.eks. som mål:

- ”å øge andelen af kvinder der bliver ansat i lektor- eller professorstillinger med 5 procentpoint i kontraktperioden.”

Aalborgs universitet sier på sin side at:

- ”Aalborg Universitet vil fordoble antallet af kvindelige professorer fra 7 i 2005 til 14 i 2008.”

Oppfølgingen av kontraktene kan sammenliknes med den norske styringsdialogen i tilknytning til tildelingsbrevet.

Danmark hadde i perioden 1998 – 2003 et eget forskningsprogram rettet mot unge, kvinnelige forskere. Menn var ikke utelukket fra å søke programmet, men det var mulig å prioritere kvinner dersom kvalifikasjonene for øvrig var like. 16 forskergrupper, alle ledet av kvinner, mottok støtte fra programmet. Tenketanken om kvinner i forskning foreslo et nytt tilsvarende initiativ, men dette ser ikke ut til å ha blitt fulgt opp foreløpig.

¹⁰ http://ec.europa.eu/research/science-society/women/wssi/downindi_en.html#As

¹¹ Alle talenter i spil – flere kvinner i forskning, rapport fra tenketank, København 2005.

5.3 Sverige

Sverige har arbeidet med likestilling i akademia i flere år . Det har vært har satt nasjonale mål for andelen kvinner blant nyrekrutterte professorer i flere perioder. Årene 1997 – 1999 utgjorde den første perioden. I 2002 lå Sveriges andel kvinner i akademiske stillinger på ca 38%. Dette plasserer landet i øverste skikt i europeisk sammenheng og over EUs gjennomsnitt på ca 34%.

I perioden 1997-99 var det 15 læresteder som hadde egne rekrutteringsmål. Av disse var det ni som nådde målene. Det gjennomsnittlige målet var 19 % kvinner og resultatet var i gjennomsnitt 21%. Av 24 læresteder som hadde rekrutteringsmål for perioden 2001- 2004 var det bare en tredjedel som nådde målene. Gjennomsnittsmålet i denne perioden var 24 %, men resultatet var i gjennomsnitt 21 % også for denne perioden.

I regleringsbrevet for perioden 2005-2008 har regjeringen satt mål for laveste andel kvinner blant nyansatte professorer ved læresteder med eget vitenskapsområde. Målene varierer mellom lærestedene og ligger mellom 15 og 36%. Slike mål innebærer et krav om økt kvinneandel. For øvrige høyskoler har regjeringen angitt at man skal arbeide for en kvinneandel blant nyansatte lektorer og professorer på mellom 40 og 60 prosent.

Regjeringen har valgt å sette rekrutteringsmål på professornivået og oppfordret lærestedene til selv å sette mål for andre kategorier lærere og vitenskaplig personell. Det er nødvendig at rekrutteringsmålene brytes ned lokalt for å gjøre dem konkrete for de ansvarlige ved lærestedet. Regjeringen legger stor vekt på ledelsen ved lærestedene støtter likestillingsarbeidet og at det er godt forankret i institusjonen.

I Sverige har andelen kvinnelige rektorer ved høyskolene har gått ned. Høyskoleloven er derfor blitt endret, slik at det nå skal foreslås både kvinnelige og mannlige kandidater.

5.4 Storbritannia

Siden 2000 har det vært rettet spesiell oppmerksomhet mot HR-området innenfor høyere utdanning i Storbritannia. Dette omfatter alle nivåer av vitenskapelig ansatte – også kvinner i akademiske stillinger. Egne midler blir avsatt til å utarbeide egne HR – strategier. I 2000 var beløpet på £170m, og det har ligget på samme nivå for i de påfølgende år. Midlene deles ut av *The Higher Education Funding Council* i Storbritannia (HEFCE).

Pengene går til institusjoner som har utarbeidet en klar og detaljert plan for hvordan de vil rekruttere og videreutvikle staben sin, samt sikre at like muligheter og lik lønn for likt arbeid blir ivaretatt. Når den enkelte institusjonen har overbevist HEFCE om at strategiene er tilfredsstillende og vil bli fulgt opp på en forsvarlig måte, blir tilleggsfinansieringen integrert i institusjonen grunnfinansiering. Institusjonene har blitt fulgt opp på individuell

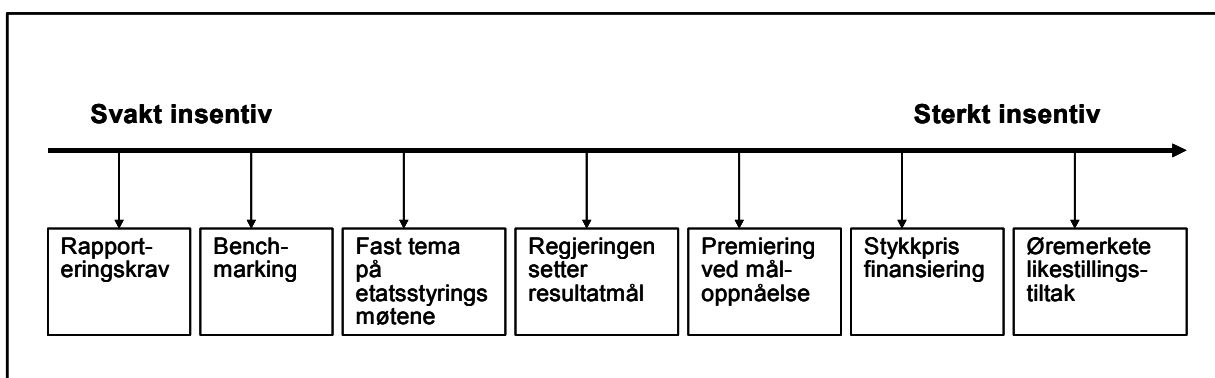
basis, gjennom seminarer og gjennom arbeidet ”Good Practice in Setting HR Strategies.”

6 Beskrivelse og drøfting av ulike modeller

I dette kapitlet vil vi analysere og drøfte ulike modeller som kan brukes for å øke andelen kvinner i akademiske stillinger. Vi har ikke avgrenset oss til å se på modeller knyttet til finansieringssystemet, men også sett på modeller der ulike typer virkemidler som kan inngå i styringsdialogen mellom departement og institusjonene blir anvendt.

6.1 Vurdering av styringsvirkemidler

I figur 3 er de ulike modellene organisert etter hvor kraftfullt de aktuelle virkemidlene blir vurdert å være som insentiver til å nå målet om flere kvinner i vitenskapelige stillinger. En slik inndeling kan selvsagt diskuteres. Rangeringen er først og fremst ment som en illustrasjon til tankegangen om at det går an å bruke virkemidler med varierende påvirkningskraft i forhold til realiseringen av politiske mål. Hvor stor påvirkningskraft de ulike virkemidlene *faktisk* vil ha i gitte sammenhenger, er vanskelig å estimere på forhånd.



Figur 3: Styringsvirkemidler organisert etter styrke på insentiv

Rapporteringskrav

Krav til rapportering av kjønnsfordeling vurderer vi som et relativt svakt insentiv for å fremme likestilling innenfor academia. Institusjonene rapporterer inn sine data, men det er i utgangspunktet ikke lagt opp til noen oppfølging av rapporteringen. Det får dermed ingen konsekvenser for institusjonene om de resultatene som rapporteres inn er gode eller dårlige.

Benchmarking

Ved å sammenlikne data fra ulike institusjoner, ved hjelp av en type benchmarking, kan insentiveffekten forsterkes ved at det da bringes inn et konkurranseelement. En fullstendig benchmarkingprosess inneholder også analyser og en intensjon om læring mellom institusjoner.

Fast tema på etatsstyringsmøtene

Ved å sette opp likestilling som et fast punkt på dagsordenen på etatsstyringsmøtene, med krav om redegjørelse for tiltak og resultater, legges det en noe større forpliktelse både på institusjonene og departementet om oppfølging av området. Dette vil være et noe sterkere insentiv enn en ren rapportering.

Regjeringen setter resultatmål

Ved å sette resultatmål (ett eller flere) for institusjonene på likestillingsområdet, vil departementet gi et signal om hvor det er ønskelig at nivået f.eks på kvinneandel i vitenskapelige stillinger eller blant nytilsatte i vitenskapelige stillinger, skal ligge. Det at virksomhetene har et konkret og realistisk mål å forholde seg til vil kunne fungere som et insentiv.

Premiering ved måloppnåelse

Ved å knytte en premiering til måloppnåelse vil den insentivvirkningen som antas å følge av at regjeringen setter konkrete mål, antas å bli ytterligere forsterket.

Stykkprisfinansiering

Hensikten med stykkprisfinansiering/resultatbasert finansiering er å stimulere til økt ”produksjon” innenfor en virksomhet eller sektor. Ved å knytte finansieringen direkte til hver ”produsert” enhet, vil virksomhetene få en økonomisk uttelling som er proporsjonal med antall ”produserte” enheter – i dette tilfellet kan det være nytilsatte kvinner i akademiske stillinger. Dersom virksomheten selv i liten grad har mulighet til å påvirke produksjonen, vil insentivvirkningen reduseres.

Øremerkede midler til likestillingstiltak

I figuren ovenfor har vi plassert øremerkete midler til likestillingstiltak lengst til høyre, som det virkemiddelet som antas å ha sterkest insentivvirkning. En slik plassering kan diskuteres. Grunnen til at vi har plassert det lengst til høyre, er først og fremst de gode erfaringene institusjonene hadde med ordningen med sentralt avsatte midler til professorater øremerket for kvinner¹². I hvilken grad et øremerket tilskudd vil fungere som et insentiv vil blant annet være avhengig av hvordan ordningen er utformet og hvor store tilskuddene er.

6.2 Aktuelle modeller – begrunnelse og oversikt

Vi har valgt å utrede nærmere et antall ulike modeller. Vi har fordelt dem i to grupper:

- Modeller som det ikke knytter seg økonomiske insentiver til
- Modeller med økonomiske insentiver

Modellene inneholder bruk av ulike virkemidler. Når vi ikke har avgrenset oss til bare å utarbeide modeller knyttet direkte til finansieringssystemer, men anlagt en bredere innfallsvinkel, er det fordi vi har ønsket å vise hele spennet i de mulighetene som gis i tilknytning til arbeidet med og oppfølgingen av statsbudsjettet. Vi har tatt utgangspunkt i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene, og sett på hva som kan gjøres innenfor denne rammen.

¹² I tidsrommet 20021- 2003 ble det opprettet 30 professorater øremerket for kvinner, fordelt på 11 ulike institusjoner. De midlene som ble stilt til disposisjon var samlet sett, kr 38 370 000,00.

De modellene som presenteres er i tråd med de styringsprinsippene man i vesentlig grad baseres seg på i dagens statsforvaltning. Tankegangen bak dem antas derfor å være vel kjent i statlige institusjoner.

I vurderingen av ulike modeller for virkemiddelbruk er det viktig å se både på hvilke faktorer som vil kunne påvirke muligheten for å få gjennomført et tiltak og hvilke muligheter som gis for at det aktuelle tiltak vil kunne bli vellykket.

I hvilken grad et tiltak vil la seg gjennomføre, og hvilke effekter tiltaket vil ha, vil avhenge av en rekke ulike faktorer. En del av disse faktorene vil institusjonene selv, i større eller mindre grad, kunne påvirke. Dette er såkalte *interne faktorer*, som blant annet vil være knyttet til budsjett og insentivstruktur ved institusjonen, ledelsens oppfølging og interesse for det aktuelle tiltaket, samt styringssystemer som gjør det mulig å gjennomføre og følge opp tiltaket.

En rekke ytre forhold eller *eksterne faktorer* vil imidlertid også virke inn på muligheten for å gjennomføre et tiltak. Det kan dreie seg om lover og regler som innskrenker det politiske handlingsrommet.¹³ Det kan være politiske prioriteringer og ønsker. Det vil f. eks. være begrenset hvor mange saker regjeringen ønsker å prioritere og likestillingsspørsmål vil måtte konkurrere med andre saker. Når det gjelder målsettingen om å øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger, vil tilgang på kvalifiserte søkere være en ytre faktor som vil ha avgjørende betydning for om målet kan nås. Holdninger til og aksept for likestillingstiltak ved institusjonene og i samfunnet generelt vil også være kritisk for om et tiltak av denne typen lar seg gjennomføre og for hvor vellykket det vil bli.

6.3 Modeller uten økonomiske insentiver

6.3.1 Innledning

Gjennom statsbudsjettet og styringsdialogen kan man som nevnt ovenfor bruke ett eller flere virkemidler som vil kunne ha en insentivvirkning uten at det knyttes økonomiske virkemidler opp mot dem. Under dette punktet beskriver vi tre ulike modeller som baserer seg på bruk av tre slike virkemidler:

- Likestilling som fast tema på etatsstyringsmøtene (modell 1)
- Benchmarking eller sammenliknende analyse (modell 2)
- Resultatmål satt av regjeringen (modell 3)

Det går imidlertid også an å bruke disse modellene i ulike kombinasjoner, og man vil da trolig kunne få en sterkere insentivvirkning.

¹³ Jfr. EFTA-dommen som førte til opphør av øremerking av professorstillinger for kvinner. Statskonsult rapport 2006:17

6.3.2 Modell 1: Fast tema på etatsstyringsmøtene

Formål

Formålet med denne modellen vil være å skape større oppmerksomhet rundt temaet likestilling i akademia og å etablere en sterkere forpliktelse til å arbeide med problemstillingen innenfor de ulike institusjonene.

Beskrivelse

Likestilling og kjønnsfordeling blant akademisk personale tas opp som et eget punkt på de årlige etatsstyringsmøtene mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene.

Etatsstyringsmøtene er det sentrale møtepunktet i styringsdialogen mellom departement og underliggende institusjon. Møtene er en anledning til å ta opp temaer som har stor betydning for institusjonene eller som er politisk viktige. KD gjennomfører et årlig etatsstyringsmøte med hver av institusjonene innenfor universitets- og høyskolesektoren. Etatsstyringsmøtene følger en fast dagsorden som sendes ut sammen med tildelingsbrevet. Likestillingstiltak og kjønnsbalansen blant akademisk personale kan settes opp som et eget punkt på dagsordenen for disse møtene.

Modellen samsvarer i stor grad med dagens praksis, i følge KD.¹⁴

Vurdering av effekter

Gjennom at temaet tas opp på etatsstyringsmøtene vil institusjonene føle seg mer forpliktet til å arbeide med likestilling. Arbeidet vil bli mer synlig og få mer oppmerksomhet. For KD vil det også innebære en sterkere forpliktelse til å følge opp temaet. Departementet vil dessuten kunne få en god oversikt over hva som skjer og hvilke virkninger ulike initiativ ved de enkelte institusjonene har. Dette vil bidra til at departementet bygger opp viktig kompetanse på området.

6.3.3 Modell 2: Benchmarking/sammenliknende analyse

Formål

Formålet med modellen vil være å fremme likestilling mellom kjønnene i akademia

- gjennom konkurranse, ved at institusjonene rangeres ut fra de resultatene de har oppnådd
- gjennom analyse som stimulerer til erfaringsutveksling og læring på tvers av institusjoner

Beskrivelse

Det gis oversikt over tilstanden på likestillingsområdet ved de ulike institusjonene f.eks i statsbudsjettet. Institusjonene sammenliknes med hverandre og rangeres. En mer omfattende benchmarkingstudie, med beskrivelse av utviklingstrekk og institusjonenes erfaringer med ulike former for tiltak, gjøres med jevne mellomrom blant annet for å fremme læring.

¹⁴ Jfr pkt. 3.2.1

Det foregår allerede i dag en omfattende rapportering fra institusjonene til departementet. Denne rapporteringen omfatter også kjønnsfordelingen blant institusjonenes personale. Rapporteringen kan utvides til å omfatte kvinneandel blant nytilsatte professorer og førsteamanuenser. I tillegg kan det settes krav om rapportering av gjennomførte likestillingstiltak. Rapportene kan brukes som grunnlag for sammenlikninger/benchmarking.

Benchmarking er ett av mange verktøy som kan tas i bruk for å øke effektivitet og resultatoppnåelse i offentlig sektor og vil i denne sammenheng kunne inngå i en del av styringen mellom departementet og institusjonene. Benchmarking kan gjennomføres på ulike måter og resultatene kan tillegges ulik vekt. Det kan bestå i alt fra en enkel sammenstilling av innrapporterte tall fra institusjonene til en mer omfattende analyse av situasjonen og hvilke faktorer som påvirker utviklingen. En fullstendig benchmarkingprosess inneholder følgende elementer:

- sammenlikning av tallmateriale
- sammenlikning av tiltak og prosesser ved institusjonene
- erfaringsutveksling.

Vurdering

Hensikten med modellen vil være i større grad å synliggjøre utviklingen og arbeidet på likestillingsområdet ved de ulike institusjonene. Siden det ikke knytter seg økonomiske insentiver til denne modellen, vil insentivene i hovedsak være knyttet til at institusjonene ikke ønsker å fremstå som dårlige og i hvert fall ikke dårligere enn andre institusjoner på et politisk viktig område.

Gjennom rapportering av data for likestilling vil man synliggjøre situasjonen, men rapporteringen vil i seg selv ikke gi noen endring sammenlignet med i dag hvor det allerede rapporteres en hel del. Ved å sammenstille data fra de ulike institusjonene og vil man kunne få en fram en ”rangering” som kan stimulere til økt innsats. Forbedringseffekten av denne formen for sammenlikning, vil imidlertid avhenge av hvordan de ulike institusjonene reagerer. Erfaringer fra Storbritannia tyder på at benchmarkingsstrategier av typen "la tallene tale for seg" i hovedsak medfører endringer for virksomheter som ligger under gjennomsnittet¹⁵.

I praksis gjennomføres en benchmarking ofte i flere faser. Både resultater og prosessen som har ført fram til resultatene sammenliknes. Dette stimulerer til læring og erfaringsutveksling på tvers av institusjoner og vil i seg selv kunne ha en forbedringseffekt.

¹⁵ Statskonsult rapport 1999:05: Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor
Statskonsult rapport 2006:17

6.3.4 Modell 3: Regjeringen setter konkrete resultatmål

Formål

Formålet med modellen vil være å rekruttere flere kvinner til vitenskapelige stillinger ved at det settes konkrete politiske målsettinger på området.

Beskrivelse

Regjeringen setter resultatmål for likestilling i akademiske stillinger i forbindelse med budsjettarbeidet. Målene tas inn i tildelingsbrevene til institusjonene.
--

I KDs målstruktur for universiteter og høyskoler setter departementet i dag hovedmål og delmål, mens institusjonene selv oppfordres til å sette ytterligere delmål og resultatmål. Dette gjelder generelt og dermed også på likestillingsområdet. Jf. tildelingsbrevet fra KD til institusjonene for 2006¹⁶. I dag er det varierende i hvilken grad institusjonene selv setter egne resultatmål og det varierer hvor ambisiøse de aktuelle målene er. Dersom det settes tallfestede mål fra departementets side vil det sendes ut et sterkere signal om hva man ønsker å oppnå .

Det kan lages flere varianter av en slik modell, men hovedprinsippet går ut på at regjeringen tallfester overordnede mål for andel kvinner i vitenskapelige stillinger. Innenfor målstrukturen som ble vedtatt for universitet og høyskoler i 2006 betyr dette at KD under hovedmålet om en personal- og økonomiforvaltning, som skal sikre effektiv utnyttelse av ressursene, vil kunne formulerer delmål og resultatmål knyttet til kvinneandel blant vitenskapelig personell.

Slike resultatmål kan være generelle og overordnede, eks.: prosentandel kvinner i ulike akademiske stillinger. De kan også være mer målrettet inn mot ett eller flere områder, eks:

- prosentandel kvinner blant professorer
- prosentandel kvinner blant nytilsatte i akademiske stillinger (evt. bare nytilsatte professorer¹⁷)
- prosentandel kvinner innenfor matematisk-naturvitenskapelige og teknologiske fag.

Resultatmålenesom bør være ambisiøse, men realistiske, vil måtte settes i samarbeid mellom KD og institusjonene. Det vil videre være viktig at de målene KD setter har et langsiktig perspektiv. De kan for eksempel gjelde for en fireårsperiode. Institusjonene selv kunne bryte ned de langsiktige målene i årlige mål.

KD kan også bruke en tilsvarende modell i styringen av Norges forskningsråd. Der kan resultatmålene f eks knyttes til andelen kvinnelige prosjektledere.

¹⁶ Resultatmålene skal fastsettes av institusjonene selv og skal utformes i tråd med institusjonens ambisjoner.

¹⁷ Sverige har en slik modell, jf. pkt

Vurdering av effekter

Modellen vil kunne bidra positivt til arbeidet med rekruttering av kvinner til vitenskapelige stillinger, både ved at temaet blir mer synlig og ved at myndighetene gjennom å fastsette et konkret, tallfestet mål gir uttrykk for en politisk ambisjon på likestillingsområdet.

Arbeidet med rekruttering til vitenskapelige stillinger er langsiktig. Ved å sette et resultatmål som ligger f. eks. fire til fem år frem i tid, vil institusjonene ha en stabil ramme for arbeidet og vil ha tid til å utarbeide og iverksette planer. Det langsiktige arbeidet på området bør følges opp i etatsstyringen gjennom møter og tildelingsbrev. Ved å ha fastsatt resultatmål vil man ha noe å måle institusjonenes arbeid og innsats på likestillingsområdet opp mot.

En ordning der resultatmålene fastsettes i tildelingsbrevet vil til en viss grad kunne sies å bryte med det styringsprinsippet som legges til grunn i dag, der departement setter opp hovedmål og delmål og institusjonene selv skal sette resultatmål. Etter vår oppfatning er det imidlertid ingen ting i veien for at regjeringen for å gi uttrykk for en ambisjon på dette området, har en tallfestet, overordnet målsetting. Enkelte vil også kunne hevde at det vil gå utover institusjonenes autonomi. Resultatmål på likestilling må imidlertid fastsettes i en dialog mellom departementet og institusjonene.

6.4 Modeller med økonomiske insentiver

6.4.1 Innledning

Under dette punktet har vi beskrevet modeller som det er knyttet økonomiske insentiver til. De ulike modellene kan utformes på en rekke alternative måter. Dette kan spenne fra mer generelle modeller til modeller som er mer spesifikke og målrettede. Hovedmodellene vi har beskrevet er:

- Premiering ved måloppnåelse (modell 4)
- Stykkprisfinansiering (modell 5)
- Øremerkete midler til likestillingstiltak ved institusjonene (modell 6)

For modell 5 har vi skissert fire ulike alternative utforminger av modellen.

6.4.2 Modell 4: Økonomiske insentiver knyttet til måloppnåelse

Formål

Formålet med modellen er å skape insentiver for måloppnåelse ved å premiere institusjoner som når sine resultatmål på likestillingsområdet.

Beskrivelse

Modellen forutsetter at det er satt konkrete resultatmål for andel kvinner i vitenskapelige stillinger ved de forskjellige institusjonene. Det legges så opp til en økonomisk premiering til institusjoner som når resultatmålene.

Det kan tenkes en lang rekke variasjonsmuligheter innenfor en slik modell. Blant annet kan følgende parametere variere:

- Tidsspenn

Det kan settes resultatmål for hver enkelt år og institusjonene kan premieres årlig ut fra dette, eller det kan settes et resultatmål noen år fram i tid, f.eks at man ønsker å nå en andel på 40% kvinnelige professorer ved den aktuelle institusjonene innen år 2012, og premiere institusjonen når målet nås.

- Målretting

Ordningen kan målrettes mot de fagområder, stillinger eller type institusjon der det er særlig store utfordringer. Dette krever at man setter resultatmål for det fagområdet eller den stillingskategorien som man ønsker å stimulere, og premierer måloppnåelse innenfor disse områdene. Det kan f.eks være aktuelt å rette en ordning spesielt inn mot fagområder som matematikk, naturvitenskap og teknologi, eller mot spesielle stillingskategorier, slik som professorater.

- Størrelse og innretting på premieringen

Også nivået på en premiering vil kunne variere. For å kunne være sikret at modellen skal kunne ha en insentivvirkning må belønningen være av slik størrelse at institusjonene mener det er verdt å strekke seg etter den.¹⁸

En premiering kan være et påslag til basisfinansieringen til institusjonene, men den kan også øremerkes til spesielle formål ved den aktuelle institusjonen. Det kan være hensiktsmessig å se dette i sammenheng med utformingen av ordningen. Velger man f.eks sette resultatmål for og premiering av ansettelse innenfor matematikk, naturfag og teknologiområdene, bør en eventuell premiering også gå til disse fagområdene, f.eks i form av frie forskningsmidler til de aktuelle områdene.

Vurdering

Erfaringsmessig virker økonomiske insentiver styrende for en virksomhets prioriteringer. Hvor stor virkningen vil være, vil imidlertid avhenge av størrelsen på insentivet, hvor realistiske målene er og hva det vil kreve av virksomheten selv for å kunne utløse midlene.

Det er store ulikheter mellom fagområder og institusjoner når det gjelder andel kvinner i vitenskapelige stillinger. Generelt er det innenfor realfagområdet at utfordringene er størst. En målretting av ordningen inn mot valgte områder, vil kunne gi bedre insentivvirkning, og harmonere med ønsket om å styrke realfagene, samt begrense utgiftene på statsbudsjettet sammenliknet med en generell ordning. Et argument mot en eventuell avgrensning av ordningen til spesielle fagområder, er at man kan få problemer med å finne fram til en akseptabel innretning på avgrensningen. Det vil kunne oppstå uenighet om kriteriene.

Ved å knytte økonomiske insentiver til måloppnåelse, vil man binde opp midler på statsbudsjettet. Dette vil redusere KDs handlefrihet innenfor budsjettrammen. Det kan videre være usikkerhet knyttet til når og om en

¹⁸ Erfaringer fra Universitetet i Oslo – som har hatt en insentivordningen underbygger dette. De midlene som har vært til fordeling har vært oppfattet som så små at det ikke blir ansett for å ha motivert for ekstra innsats.

eventuell premiering vil skje, dette vil avhenge av hvordan man utformer ordningen og når de respektive institusjonene når sine målsettinger.

Det er generelt positivt å ta høyde for at arbeidet på dette området er langsiktig og at det vil ta tid før man kan se konkrete resultater. Det at en eventuell premiering ligger noen år fram i tid kan svekke ordningen, blant annet knyttet til usikkerhet om en ny regjering vil føle seg forpliktet til å opprettholde ordningen.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Vi anser ikke en slik ordning for å kreve spesielt mye administrative ressurser. Det vil kreves visse kontrollrutiner knyttet til innrapportering av data, men dette vil trolig ikke være så veldig omfattende. Dersom det legges spesielle føringer på bruken av en eventuell premiering, vil det kreve ressurser i KD, men kanskje også ved institusjonene i tilknytning til administrasjon og rapportering.

Det er vanskelig å gi et anslag for de økonomiske konsekvensene av denne ordningen. Dette skyldes blant annet at ordningen kan utformes på så mange ulike måter. I utgangspunktet vil antakelig en helt generell ordning være mer kostnadskrevende enn en smalere og mer målrettet ordning. Under modell 5 Stykkprisfinansiering har vi gjort noen beregninger som kan gi en viss begrep om størrelsesorden for og forskjeller mellom de ulike modellene.

6.4.3 Modell 5: Stykkprisfinansiering

Formål

Formålet med modellen er å stimulere institusjonene til å ansette kvinner i vitenskapelige stillinger gjennom bruk av økonomiske insentiver. Ideen er at hver ansettelse av en kvinne vil utløse en finansiering fra departementet.

Beskrivelse

Modellen legger opp til at institusjonene premieres for hver enkelt kvinne som ansettes i en vitenskapelig stilling. Den kan gjøres generell eller målrettes inn mot fagområder, stillingskategorier mv.
--

En slik modell baseres på samme prinsipp som utdanningskomponenten i budsjettet til universiteter og høyskoler, dvs. at det legges opp til en finansiering eller premiering pr. ”produsert enhet”. En slik finansieringsmodell omtales gjerne som stykkprisfinansiering. Finansieringen kan mest hensiktsmessig knyttes til et rekrutteringsmål og en ”produsert enhet” vil i denne sammenheng være en kvinne som blir ansatt i en fast vitenskapelig stilling.

Modellen kan utformes på ulike måter. Det kan være en generell ordning og omfatte alle vitenskapelige stillinger innenfor hele universitets- og høyskolesektoren, eller den kan målrettes inn mot fagområder, stillingskategorier eller deler av sektoren. En eventuell målretting vil måtte bygge på en vurdering av hvor behovet er størst, dvs. der man har den største skjevfordelingen mellom kjønnene og der det antas at det er vanskeligst å få til endring uten å bruke økonomiske insentiver.

I tabellen nedenfor gis en skjematisk oversikt over noen alternativer som vi har gått nærmere inn på i vurderingen av denne finansieringsmodellen.

Modell	Type	Beskrivelse
Modell 5A	Generell ordning	Antall kvinner rekruttert til alle typer faste vitenskapelige stillinger i hele universitets- og høyskolesektoren
Modell 5B	Ordning rettet mot universitet og vitenskapelige høyskoler	Antall kvinner rekruttert til alle typer faste vitenskapelige stillinger ved universitet og vitenskapelige høyskoler
Modell 5C	Ordning rettet mot rekruttering av professorer	Antall kvinner rekruttert til professorater i hele universitets- og høyskolesektoren
Modell 5D	Ordning rettet mot fagområder	Antall kvinner rekruttert til faste vitenskapelige stillinger innenfor matematikk, naturvitenskap og teknologi i hele sektoren

Tabell 3: Oversikt over alternative utforminger av modell 5.

Finansieringen vil gå til institusjonene på bakgrunn av innrapporterte data om kjønnsfordelingen. Dette betyr et visst etterslep i bevilgningen, dvs. den vil tidligst få budsjettmessige konsekvenser ett år etter at ansettelsen har skjedd, muligens også to år etter.

Det kan velges ulike modeller for denne finansieringen:

- den kan gå til institusjonene uten føringer
- den kan øremerkes til f.eks forskningsprosjekter med kvinner som prosjektleder
- den kan øremerkes til et forskningsfond eller lignende ved institusjonene

Vi vil anbefale at finansieringen ved en ordning som denne går direkte til institusjonene uten noen særskilte føringer. Det er viktig å redusere administrativt merarbeid knyttet til oppfølging av spesielle føringer, og det er også viktig av hensyn til institusjonenes faglige uavhengighet å ikke pålegge virksomhetene flere føringer enn nødvendig. Eventuelt kan det legges inn føringer som gjør at finansieringen kommer de instituttene/fakultetene som faktisk har ansatt kvinner til gode. Det vil eksempelvis være naturlig at finansieringen ved modell 5D øremerkes til fakulteter innenfor matematikk, naturvitenskap og teknologi.

Beløpets størrelse vil måtte være gjenstand for drøfting og vil måtte bygge på en avveining mellom hensynet til budsjettets utgiftsside og en vurdering av hvilket nivå beløpet må ligge på for å kunne virke som et reelt insentiv. Et beløp på rundt 0,5 mill. kroner pr kvinne som ansettes vil kunne være et utgangspunkt for en slik drøfting. Det er dette beløpet vi har lagt til grunn for beregning av de økonomiske konsekvensene av de alternative modellene.

Vurdering

En resultatbasert finansieringsordning vil være en satsing som synliggjør de utfordringene Norge har med å oppnå en bedre kjønnsbalanse blant vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren. En slik ordning vil også gi uttrykk for en politisk vilje til å prioritere dette området. Ordningen vil kunne gi et viktig signal til kvinner som kan tenke seg en vitenskapelig karriere om at de er ønsket og at det er viktig med flere kvinner i denne type stillinger. Dersom man velger modell 5D vil man i tillegg få en ytterligere profilering av de matematisk/naturvitenskapelige og teknologiske områdene.

Så langt vi har kunnet avdekke er den ingen land som har en tilsvarende ordning. En resultatbasert finansieringsmodell vil derfor kunne vekke interesse også internasjonalt og profilere Norge som et foregangsland på dette området.

Økonomiske insentiver antas å være effektive, men i hvilken grad de fungerer vil bl.a. være avhengig av størrelsen på insentivet. I denne sammenheng må insentivet trolig være av en viss størrelsesorden for å kunne ha en virkning på hvordan institusjonene vil agere.

Virkingen av en insentivordning vil i tillegg avhenge av flere eksterne faktorer og i denne sammenhengen vil bl.a. tilgangen på kvalifiserte søkere være kritisk. Erfaringer fra ordningen med professorater øremerket for kvinner, viste at tilgangen på kvalifiserte søkere ikke var noe problem når finansieringen var god.

Institusjonenes eget arbeid med likestilling er viktig for å kunne oppnå en bedre kjønnsbalanse blant vitenskapelig personell. En økonomisk insentivordning vil være et viktig supplement til dette arbeidet og en inspirasjon for institusjonenes eget arbeid med likestilling

Det kan argumenteres for og i mot alle de fire variantene. En helt generell ordning som skissert i modell 5A vil være kostbar og lite målrettet. Et argument mot en slik ordning vil også være at den totale balansen mellom kvinner og menn innenfor sektoren er relativt god pga den høye kvinneandelen i det lavere stillingsskiktet i deler av høyskolesektoren. Vår oppfatning er at det, dersom det vil være aktuelt å arbeide videre med en modell av denne typen, vil være mest hensiktsmessig å se på ett av de tre andre alternativene (B, C og D).

Vi vurderer modellen som forholdsvis enkel å administrere. Modellen krever noe mer og annen rapportering enn hva man har i dag, men data for antall nytilsatte kvinner i vitenskapelige stillinger bør være ganske enkelt tilgjengelig. Modellen passer godt inn i den resultatbaserte finansieringsmodellen man har innenfor høyere utdanning.

En resultatbasert finansieringsmodell vil ha en utgiftsside. Den vil enten forutsette friske midler eller en omprioritering innenfor statsbudsjettet. Hvor store utgiftene vil bli vil avhenge av hvilken modell man velger, hvor godt man lykkes i å rekruttere kvinner og hvilket nivå man legger ”premieringen” på. Nedenfor er det gitt et regneeksempel på utgiftene.

En resultatbasert finansieringsmodell gir en automatisk oppbinding av midlene på statsbudsjettet og vil dermed bidra til å begrense regjeringens handlingsrom ved den årlige behandlingen av statsbudsjettet. Denne type ordninger inneholder også et usikkerhetsmoment knyttet til nivået på utgiftene.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Modellene 5 A, B, C, og D baserer seg alle på at man har pålitelige data for kjønnsfordelingen på nytilsatt vitenskapelig personale. Dette er data som ikke samles inn i dag, og innhenting av denne type data vil medføre noe administrativt merarbeid ved institusjonene. Modellen vil også medføre noe merarbeid i tilknytning til budsjett- og regnskapsarbeid fra departementets side

I vurderingen av de økonomiske konsekvensene for modell 5, har vi brukt tallmateriale fra NIFU STEPs notat til Universitets- og høyskolerådet¹⁹. I tabellene nedenfor har vi gjengitt grunnlagstallene (totaltallene for kvinner i faste vitenskapelige stillinger). I beregningene våre har vi i tillegg brukt tall for stillingskategorier og fagområder fra NIFU STEPs rapport.

	Totalt	Antall kvinner	% kvinner
Universitet og vitenskapelige høyskoler	5 331	1563	29,3
Statlige høyskoler	4 551	2 075	45,6
Totalt	9 882	3 638	36,8

Tabell 4: Fast vitenskapelig personal i UH-sektoren, 2005, Kilde NIFU-Step

Eksempel på data for en stillingskategori er gitt i tabell 5 nedenfor.

	Totalt	Antall kvinner	% kvinner
Universitet og vitenskapelige høyskoler	2 313	393	17,0
Statlige høyskoler	266	46	17,3
Totalt	2 579	439	17,0

Tabell 5: Professorer – kjønnsfordeling 2005 Kilde NIFU Step

I våre beregninger av økonomiske konsekvenser har vi lagt til grunn vekstanslaget i NIFU-STEPs beregninger. Dette bygger på at historisk vekst innenfor sektoren videreføres, dvs. en årlig vekst på 2,7%. Vi har også benyttet NIFU-STEPs data for erstatningsbehovet innenfor de ulike fagområder og stillingskategorier.

¹⁹ NIFU STEP, 2006 Likestillingsscenarioer i høyere utdanning, Utredning til Komité for integreringstiltak for kvinner i forskning.

	Antall nytilsatte kvinner totalt for perioden 2005-2020 forutsatt rekrutteringsandel lik 40%	Gjennomsnitt antall pr.år (2005 – 2020)	Gj. snittlige kostnader pr. år ved en resultat- basert finansiering på 0,5 MNOK pr. ansatt
Modell 5a	4460	300	150 MNOK
Modell 5b	1900	125	62,5 MNOK
Modell 5c	1040	70	35 MNOK
Modell 5d	900	60	30 MNOK

Tabell 6: Kostnader for modell 5 – stykkprisfinansiering, et regneeksempel

I regneeksempelen har vi tatt utgangspunkt i at andelen nytilsatte kvinner er 40% i alle de fire alternative modellene. Det betyr at utgiftene kan bli høyere eller lavere avhengig av hvor mange kvinner som faktisk blir tilsatt. I utgangspunktet mener vi at en kvinneandel på 40% trolig et relativt optimistisk anslag, særlig for modellene 5c og 5d.

Vi har her brukt gjennomsnittstall fra NIFU-STEP for perioden 2005 til 2020. Benyttes tallene for perioden 2005 til 2008 får man en lavere årlig utgift, fordi det årlige rekrutteringsbehovet er beregnet til å være lavere i begynnelsen av perioden 2005 til 2020 enn mot slutten.

Ved en vekstrate som er lagt til grunn i regneeksempelen i tabell 6, vil man for modell 5b komme opp i en kvinneandel på 44% for alle vitenskapelig tilsatte ved universitet og vitenskapelige høyskoler i 2020. Tilsvarende vil denne vekstraten for modell 5a gi en kvinneandel på 40% for hele sektoren. Dette er regneeksempler og sannsynligvis vil det bli en stor utfordring å komme opp i så høye rekrutteringstall for kvinner som antyd det her.

6.4.4 Modell 6: Øremerkete tilskudd/sentral "likestillingspott"

Formål

Formålet med modellen vil være å styrke de ulike institusjonenes mulighet til å gjennomføre tiltak som medvirker til å øke andelen kvinner i faste vitenskapelige stillinger. Pottens eksistens skal virke som et insentiv til å sette i gang eller videreføre systematisk arbeid for å realisere dette målet.

Beskrivelse

KD avsetter en "pott" med penger øremerket for likestillingstiltak ved universiteter og høyskoler, innrettet mot å øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger. De ulike institusjonene søker om penger ved å sende inn sine planer. Pengene fra KD utløses bare dersom planene finnes gode nok og de institusjonene som søker selv skyter til en tilsvarende sum.

Denne modellen bryter noe med mønstret for de modellene som er blitt beskrevet i det foregående. Modellen baserer seg verken utelukkende på bruk av ikke-økonomiske insentiver eller på bruk av økonomiske insentiver i form av "premiering" for oppnådde resultater. Den sentrale "likestillingspotten" skal fungere som insentiv til å sette i gang eller videreføre tiltak som har positiv

Statskonsult rapport 2006:17

innvirkning på økingen av antallet kvinner i vitenskapelige stillinger. For øvrig kan den ta i bruk ulike kombinasjoner av de virkemidlene som er foreslått brukt i de andre modellene.

Målene for andelen kvinner i faste vitenskapelige stillinger kan fastsettes enten av institusjonene selv, slik som i dag, eller knytte seg til politisk fastsatte mål slik som skissert i modell 3. Måloppnåelsen kan gjøres til gjenstand for rapportering, slik som i dag, og benchmarking kan benyttes for sammenlikning mellom institusjonene. Selv om dette er en modell hvor de økonomiske midlene fra KD vil utløses allerede ved innrapportering av tiltaksplaner, kan det også her legges inn "premiering" når målene er nådd.

Istedet for belønning for måloppnåelse går det også an å tenke seg at det bygges inn "straff" for manglende måloppnåelse i modellen. Sanksjonen kan f. eks. bestå i at det ikke vil være mulig å få nye midler fra potten før de opprinnelige målene er nådd, med mindre det gjennom styringsdialogen er blitt godgjort at det er akseptable grunner for manglende måloppnåelse.

Tiltakene som legges inn i planer som går til godkjenning i KD kan være av den typen som vi allerede i dag finner i institusjonenes handlingsplaner for likestilling, slik som mentorprogrammer, frikjøp fra undervisning etc.²⁰ Det kan også tenkes at KD kan gi tilskudd til stipender øremerket for kvinner, dersom dette kan gjøres på en måte som ikke er i strid med arbeidsrettslige bestemmelser innenfor EØS-området.

Modellen kan baseres på samfinansiering av tiltak mellom KD og institusjonene etter en 50/50 modell. Dette vil både kunne øke likestillingsmidlene totalt sett og beholde ansvaret for iverksettingen av tiltak i institusjonene.

Vurdering

Øremerking av midler er generelt ansett for å være et relativt sterkt virkemiddel for å kunne påvirke realiseringen av politiske mål. Virkemidlet kan bli svekket dersom det legges inn en omfattende søknadsprosedyre for å få tilgang til de aktuelle midlene. Dersom midlene er små og anstrengelsene som må til for å få tilgang til dem blir ansetts som for store, vil det kunne resultere i at få institusjoner tar seg bryet med å søke. Erfaringene med bruken av sentrale midler øremerket for oppretting av professorater for kvinner viste imidlertid at direkte tilskudd fra departementet ble benyttet selv om den enkelte institusjon måtte søke om å få opprettet slike stillinger.

Det å dele ut penger gir ingen garanti for at de aktuelle politiske målene vil bli nådd. De tiltakene pengene skal brukes til må ha en effektiv påvirkning på måloppnåelsen. På områder hvor det er lite erfaring med bruk av de tiltakene som søkerne spiller inn, vil det være problematisk å avgjøre om det er velegnede tiltak eller ikke. På områder hvor det finnes erfaring kan beslutninger om tildeling fattes på et mer sikkert grunnlag.

²⁰ Modellen er inspirert av den ordningen som finnes i Storbritannia. Jfr pkt 4.4 Statskonsult rapport 2006:17

Det finnes i dag en god del erfaringer innenfor universitets - og høyskolesektoren når det gjelder hvilke likestillingstiltak som har god virkning. Der arbeidet er velorganisert gir det resultater.²¹ Dette gjelder spesielt midler som gir kvinner anledning til å kjøpe seg fri fra undervisningsplikter, ansette assistenter etc. Et ekstra tilskudd fra KD til gjennomføring av planene vil kunne øke omfanget av de mest effektive tiltakene.

Utarbeidelse av handlingsplaner for likestilling er godt innarbeidet på en rekke institusjoner og det finnes interne søkeprosesser hvor f. eks fakulteter må søke om tilskudd fra sentral "likestillingspott" ved sitt universitet. Dette gir grunn til å anta at det ikke vil by på problemer å utarbeide handlingsplaner og gjennomføre tiltak som kan påvirke økingen i andelen kvinner i vitenskapelige stillinger.

For institusjoner som pr. i dag har lite aktivitet på likestillingsområdet vil muligheten til å få penger fra den sentrale potten kunne virke som et insitament til å sette i gang denne typen arbeid. Krav til kvalitet på planene vil anspore uerfarne institusjoner til å hente erfaringer fra andre om hvilke tiltak som har god virkning.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av modellen vil avhenge av hvor store midler som avsettes fra departementets side direkte til tilskuddspotten. Det vil også kunne påløpe noe administrative merkostnader for departementet i form av behandling av søknader om tilskudd. For øvrig vil tiltakene kunne følges opp innenfor den ordinære etatsstyringsprosessen. Når det gjelder størrelsen på tilskuddspotten vil det være nødvendig å gjøre beløpet så stort at det vil kunne oppleves som en reell forskjell for de institusjonene som får midler fra den.

Ulike universitet bruker i dag 3-4 millioner årlig til egne likestillingstiltak. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i de samlede ressursene som brukes til dette formålet innenfor hele universitets- og høyskolesektoren når størrelsen på en eventuell pott skal fastsettes. Hensikten må være å kunne tilby en sum som gjør det mulig for institusjonene å øke sin innsats i betydelig grad uten at egeninnsatsen hos institusjonene svekkes. En velkjent modell vil være å gjøre utløsningen av midlene fra KD avhengig av at institusjonen selv yter like mye.

For institusjoner som allerede arbeider aktivt med likestilling vil de administrative konsekvensene bli ubetydelige, og knytte seg til å sende allerede eksisterende handlingsplaner for likestilling inn til vurdering i departementet. En mulig ulempe ville kunne oppstå dersom behandlingstiden i departementet ble urimelig lang. Det vil kunne skape usikkerhet rundt hvorvidt tiltak vil få finansiering i tide.

²¹ Det vises spesielt til samtaler med medarbeidere med ansvar for likestillingsarbeid ved NTNU og Universitetet i Oslo

7 Oppsummering

7.1 Oversikt over modellene

	Virkemiddel	Resultatmål	Synliggjøring i styringsdialogen	Økonomisk "premiering"	Insentivvirkning
Modell 1	Tema på etatsstyringsmøte	Fastsettes av institusjonene	Ja	Nei	Lav til middels
Modell 2	Benchmarking	Fastsettes av institusjonene	Ja	Nei	Middels
Modell 3	Politisk fastsatte resultatmål	Fastsettes politisk i samarbeid med institusjonene	Ja	Nei	Middels
Modell 4	Premiering av måloppnåelse	Fastsettes politisk i samarbeid med institusjonene	Ja	Ja	Middels til høy
Modell 5	Stykkprisfinansiering	Fastsettes av institusjonene	Ja	Ja	Middels til høy
Modell 6	Økonomisk tilskudd på grunnlag av tiltaksplan	Resultatmål kan fastsettes av institusjonene, eller i samarbeid med KD	Ja	Tildeling skjer etter godkjenning av planer. Måloppnåelse kan også premieres	Middels til høy

Tabell 7. Samlet oversikt over modellene

7.2 Samlet vurdering av modeller uten økonomiske insentiver

Hensikten med modellene som bygger på bruk av virkemidler som ikke impliserer økonomisk belønning, vil være å styrke vektleggingen av temaet "bedre kjønnsbalanse i vitenskapelige stillinger" i styringsdialogen mellom KD og universitetene og høyskolene. I tillegg vil modellene synliggjøre utviklingen og arbeidet på området innenfor de ulike institusjonene. Modellene kan forventes å føre til en sterkere forpliktelse både for departement og institusjoner, og dette vil trolig ha en noe større insentivvirkning enn dagens mer passive rapporteringskrav. Bruk av benchmarking og fastsetting av resultatmål fra regjeringens side vil kunne styrke insentiveffekten knyttet til rapporteringen. Siden det ikke skal brukes økonomiske belønninger innenfor disse modellene, vil påvirkningen av institusjonenes motiver for å arbeide mer for å nå likestillingsmålene i hovedsak rette seg mot i et antatt ønske om å vise at de ivaretar sin forpliktelse på en tilfredsstillende måte, både enkeltvis og i sammenlikning med andre.

Samlet sett vurderer vi imidlertid insentivvirkningen av disse modellene som relativt svake på institusjonsnivå. Effekten i forhold til målet om å øke antallet kvinner i vitenskapelige stillinger vil være nokså indirekte. Måloppnåelsen vil være helt avhengig av at institusjonene selv iverksetter ulike tiltak. Modellene vil imidlertid i ulike grader synliggjøre området både ved institusjonene og i departementet, rette oppmerksomheten mot feltet i styringsdialogen og gi uttrykk for et politisk ambisjonsnivå. Hvilken oppmerksomhet svak utvikling ved en institusjon får fra departementets side vil også kunne ha effekt. Departementet selv anser det å be om forbedret innsats som en relativt kraftig reaksjon fra deres side, og mener å ha generell erfaring med at det vil kunne hjelpe.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Ettersom det ikke knytter seg økonomiske insentiver til disse ordningene, vil eventuelle økonomiske konsekvenser derfor bare være relatert til administrativt merarbeid ved institusjonene og i departementet. Dette merarbeidet vil i hovedsak bestå i en noe mer omfattende rapportering fra institusjonene. Dette gjelder særlig modell 2 og 3. Det foregår allerede i dag en omfattende rapportering av likestillingsrelaterte data, men denne rapporteringen bør utvides noe ved at det hentes inn data for kvinneandelen blant nytilsatte i ulike stillingsgrupper og informasjon om gjennomførte likestillingstiltak. Dette vil kunne medføre visse administrative omkostninger for institusjonene, men da først og fremst i tilknytning til utvikling av personaldatasystemer som gir pålitelig informasjon om tilsettingene.

For departementet vil administrativt merarbeid i hovedsak knytte seg til modell 2. Denne modellen krever at det utarbeides årlige oversikter og at det gjennomføres en mer omfattende benchmarkingstudie f.eks hvert tredje eller fjerde år.

7.3 Samlet vurdering av modeller med økonomiske insentiver

Dersom regjeringen knytter økonomiske insentiver til en ordning, vil dette signalisere at det aktuelle området har høy politisk prioritet og at det er vilje til å få til en endring. Bruken av økonomiske insentiver bygger videre på den antakelsen at det vil virke styrende på de aktuelle virksomhetenes prioriteringer og adferd. Praksis viser imidlertid også at effekten vil avhenge både av størrelsen på det aktuelle insentivet, realismen i de målene insentivet skal påvirke og omfanget av de kravene som stilles til den aktuelle virksomheten for å kunne utløse midlene.

Erfaringene med bruk av økonomiske insentiver i form av belønning for måloppnåelse er relativt ny innenfor universitetets - og høyskolesektoren. Både de generelle forholdene som kan bremse virkningen av økonomiske insentiver og den manglende erfaringen innenfor universitetets - og høyskolesektoren, gjør det vanskelig å si med sikkerhet om dette er et velegnet virkemiddel for å kunne

øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger.²² Men alle forbehold tatt i betraktning vil det likevel være grunn til å anta at økonomisk premiering for måloppnåelse eller tilgang til ekstra penger fra øremerkede midler vil virke mer motiverende på institusjonenes likestillingsarbeid enn bare oppfølging gjennom styringsdialogen. Det vil for øvrig vise både institusjonene og omverden at det foretas en politisk satsing for å nå visse likestillingsmål.

Som vår gjennomgang viser er det mulig å kombinere ulike elementer av virkemiddelbruk og rette inn bruken av belønning mot utvalgte fagområder og stillingsgrupper. Ved å knytte belønninger eller utløsning av ekstra midler til konkrete og avgrensede områder vil det være mulig å få gode effekter av sentralt avsatte midler selv om de er av relativt begrenset omfang (jfr modell 5).

Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene vil avhenge av hvilke modeller for premiering eller tildeling av midler som blir valgt. Vi har pekt på at dersom midlene er for små vil det være sannsynlig at institusjonene ikke finner det bryet verd å anstrenge seg for å få dem. På den annen side vil det være viktig å finne fram til en modell som gir god effekt samtidig som den ikke blir urimelig kostbar.

Det er vanskelig å gi et nøyaktig anslag for de økonomiske konsekvensene av de ulike modellene, men rent prinsipielt går det an å si at en generell ordning vil være mer kostnadskrevende enn en smalere og mer målrettet ordning. Vi viser her igjen til modell 5 hvor det er gjort noen beregninger som viser mulige forskjeller.

Ved å knytte økonomiske insentiver til måloppnåelse, vil man binde opp midler på statsbudsjettet. Dette vil til en viss grad kunne redusere KDs handlefrihet innenfor budsjettammen. Usikkerhet knyttet til når og om en eventuell premiering vil skje, vil avhenge både av hvordan ordningene utformes og når de respektive institusjonene når sine mål.

Økonomiske rammer for en eventuell "likestillingspott" hvor midlene utløses gjennom innrapportering av handlingsplaner vil avhenge av departementets ambisjonsnivå. En stor pott vil signalisere høy politisk prioritet og bevisst satsing, den vil også kunne gi institusjonene betydelig drahjelp når det gjelder å sette i gang tiltak som fører til måloppnåelsen.

Vi anser ikke at det å ta i bruk ulike typer økonomiske insentiver vil kreve store administrative ressurser verken i institusjonene eller i departementet. Det vil kunne kreves visse kontrollrutiner knyttet til innrapportering av data, men dette vil trolig ikke være så veldig omfattende. Det kan i hovedsak bygges på de rapporteringsrutinene som finnes allerede i dag. Det samme gjelder utforming og behandling av handlingsplaner. Mange institusjoner utformer allerede i dag slike planer. Departementet vil trenge ressurser til å behandle søknader om

²² Evaluering av kvalitetsreformen viser at det avlegges flere vektball, uteksamineres flere kandidater og at færre studenter stryker til eksamen. Innføring av insentivbasert finansiering er bare en av flere endringer som innføres samtidig. Å isolere virkningene av denne endringen representerer et betydelig avgrensingsproblem (NIFUSTEP).

midler, men dersom det utvikles effektive rutiner vil dette neppe føre til store belastninger.

7.4 Konklusjon

Vår konklusjon vil være at det å bruke virkemidler som impliserer økonomiske insentiver må antas å ha en større effekt i forhold til å øke andelen kvinner i faste vitenskapelige stillinger, enn bruk av andre styringsvirkemidler slik som å gjøre problemstillingen til tema på departementets etatsstyringsmøter med universiteter og høyskoler, foreta sammenliknende analyser eller sette overordnede resultatmål. Økonomiske insentiver kan styrke motivasjonen i arbeidet ved at det gis utsikter til positiv belønning også ut over selve måloppnåelsen

Å rekruttere flere kvinner til vitenskapelige stillinger er et arbeid som krever målrettet innsats og velegnede tiltak innenfor den enkelte institusjon. Utsiktene til belønning ved måloppnåelse kan ikke alene skape de forutsetningene som må være tilstede for at målene skal kunne nås. De kan bare motivere til målrettet arbeid på dette området.

De økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike modellene vil variere. De modellene som impliserer økonomiske insentiver vil føre til økte utgifter, men utgiftene vil avhenge av hvordan ordningene utformes. Generelle ordninger vil gjennomgående være mer kostbare enn smalere og mer målrettede ordninger. Premiering av måloppnåelse på etterskudd vil medføre en noe større usikkerhet rundt statsbudsjettet enn i dag, men ettersom denne typen virkemiddel allerede brukes innenfor den generelle finansieringen av universitets- og høyskolesektoren vil ikke dette skape en ny situasjon.

De administrative konsekvensene anses som relativt små for alle modellene. Dersom oppfølgingen av institusjonene legges inn i styringsdialogen, slik det allerede er praksis for, vil det ikke kreves nye rutiner i departementet, bortsett fra en eventuell rutine for godkjenning av handlingsplaner som det søkes om støtte til. De administrative konsekvensene for institusjonene vil heller ikke være særlig omfattende. "Stykkprisfinansiering" vil kreve at det utvikles personaldatasystemer som kan gi pålitelig informasjon om ansettelse, men dette vil være en engangsinvestering.

Litteraturliste

St. meld nr. 39 (1998-1999) *Forskning ved et veiskille*

St. meld nr 27 (2000-2001) *Gjør din plikt- krev din rett*

St.prp. nr 1 (2005-2006) Kunnskapsdepartementet.

St.prp. nr 1 (2006-2007) Finansdepartementet

Finansdepartementet: *Rundskriv R-3/2005/ Hovedbudsjettsskriv for 2006*

Kunnskapsdepartementet: *Orientering om forslag til statsbudsjett for 2007 for universiteter og høyskoler*

NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* (Mjøsutvalgets innstilling)

NIFU STEP, SSB/FoU- statistikk 2003

NIFU STEP, 2004 *Kvinner og menn –like muligheter: Om kvinners og menns karriereveier i academia.*

NIFU STEP, 2006 *Likestillingsscenarioer i høyere utdanning, Utredning til Komité for integreringstiltak for kvinner i forskning.*

NIFU-STEP / Rokkansentret. 2006 *Kvalitetsreformen møter virkeligheten. Evaluering av kvalitetsreformen. Delrapport I*

Den danske regjering: *Alle talenter i spill- flere kvinder i forskning.* Rapport fra en ”tenketank”. København 2005.

Det danske videnskabsministeriet: Flere eksempler på utviklingskontrakter mellom ministeriet og utdanningsinstitusjonene.

Den svenske regjeringen: *Regeringens skrivelse 2002/03:140 Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*

Statskonsult rapport 1999:05 *Benchmarking som begrep og metode i offentlig Sektor*

http://ec.europa.eu/research/science-society/women/wssi/downindi_en.html#As

Link til Departement of Trade and Industry, GB.

http://extra.shu.ac.uk/nrc/section_2/publications/reports/R1428_Strategy_for_Women_in_SET.pdf

The European Researcher’s Mobility Portal: <http://europa.eu.int/eracareers>

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Likestilling i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler
Statskonsults rapportnummer:	2006:17
Forfatter(e):	Tone Ibenholt og Sissel Vemundvik
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131 334
Prosjektnavn:	Integrering av likestilling i finansieringssystemer for universitets- og høyskolesektoren
Prosjektleder:	Sissel Vemundvik
Prosjektansvarlig avdeling:	Vivi Lassen
Oppdragsgiver(e):	Universitets- og høyskolerådet
Resymé/omtale: <i>Komité for integreringstiltak for kvinner i forskning</i> , nedsatt i 2004, skal levere sluttrapport med forslag om nye integreringstiltak før utgangen av 2006. Statskonsult har i tilknytning til dette utredet hvordan finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren kan brukes for å øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger. Statskonsult har tatt utgangspunkt i at hensynet til likestilling allerede er innarbeidet i statsbudsjettet og at styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene kan brukes mer aktivt for å sikre at likestillingsmål blir gjennomført. Det er utarbeidet seks ulike modeller som viser hvordan virkemidler, som antas å ha ulik styrke, kan brukes til å påvirke utviklingen i ønsket retning. Tre av modellene impliserer bruk av økonomiske insentiver i form av ”premiering” for måloppnåelse og /eller sentrale tilskudd til institusjonenes arbeid med å fremme likestilling. De økonomiske insentivene blir vurdert som de sterkeste virkemidlene, men effekten av dem vil avhenge både av beløpenes størrelse og institusjonenes mer langsiktige likestillingsarbeid.	
Emneord: Finansieringssystemer, likestilling, kvinner, vitenskapelige stillinger, statsbudsjettet, målstruktur, måloppnåelse, virkemidler, insentiver, modeller, benchmarking, universiteter, høyskoler, ”likestillingspott”, konsekvenser	
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	37
Dato for utgivelse:	20.november 2006
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no