

FORSLAG TIL FINANSLOV 2015 - BESPARELSER PÅ UNIVERSITETSOMRÅDET

Regeringens forslag til finanslov for 2015 indeholder på universitetsområdet ikke de store overraskelser, men viderefører den stærkt bekymrende udvikling fra de senere år, hvor der sker store besparelser i tilskuddene pr. studerende.

I forbindelse med offentliggørelsen af finanslovsforslaget har Sofie Carsten Nielsen og regeringen flere gange fremhævet, at regeringen investerer 1,5 mia. i uddannelse. Beløbet dækker over øgede udgifter til hhv. SU og taxametertilskud i forbindelse med det øgede optag på de videregående uddannelser. Det er ikke et udtryk for et ekstra løft af uddannelsessektoren. Sofie Carsten Nielsen har valgt samme strategi som Morten Østergaard valgte sidste år ved at fremhæve de udgiftsstigninger, der er en naturlig følge af de gældende regler, som en investering i uddannelsesområdet.

I dette notat, vil vi gennemgå de besparelser der på universiteterne på finanslovsforslaget for 2015, både set ift. 2014 og ift. 2011, hvor regeringen trådte til. Samtidig vil vi gennemgå de mere tekniske baggrunde besparelserne, samt beskrive de konsekvenser som vi i DSF ser af udviklingen.

OVERBLIK

Universiteterne får i finanslovsforslaget 255 mio kr. ekstra i taxameterpenge. Stigningen i midler svarer dog ikke til det stigende antal årsstuderende på universitet på 5 %, og dette betyder, at det gennemsnitlige uddannelsestilskud pr. årsstuderende fra 2014 til 2015 falder med 1146 kr., svarende til 1,6 %. Som i de forgående år sker der trods det stigende optag ikke en stigning i basistilskuddene¹ men tværtimod et mindre fald. Dette medfører, at det samlede tilskud til universiteterne, dvs. uddannelsestilskud + basismidler, pr. studerende falder med 5904 kr., svarende til 3,68 %. Ser man på udviklingen siden regeringen trådte til i 2011, vil uddannelsestilskuddet med finanslovsforslaget være faldet med 8700 kr., svarende til 11%, mens det samlede tilskud vil være faldet med 35.713 kr., svarende til 19 %.

Den overordnede udvikling for bevillingerne til universitet fremgår af tabellen nedenfor. En mere omfattende oversigt over bevillingerne kan findes i finanslovsforslagets §19, s. 76 - 77.

¹ Basismidler og basistilskud er i dette notat det samme. 'Basismidler er den mest brugt og 'populære' betegnelse, mens den officielle betegnelse på finansloven er 'basistilskud'

Tabel 1 (Fra virksomhedsoversigten over universiteter, FFL 15 s 19,2)

	2011	2012	2013	2014	Forslag 2015	Udvikling 2014 - 15	Udvikling 2011 - 15
Tilskud fra Uddannelsesministeriet (mio. kr.)²	16332	15.544	15.864	16893	17097	1,21%	4,68%
Uddannelsestilskud (bl.a. taxameterpenge) i alt (mio. kr.)	6782	6816	7084	7523	7.778	3,39%	14,69 %
Basistilskud i alt (mio. kr.)	9550	9373	9401	9370	9319	-0,54%	-2,42%
Heltidsuddannelse (Årsstuderende)	85861	91224	96930	105314	110659	5,08%	28,88%
Tilskud i alt pr. heltidsstuderende (kr.)³	190214	177464	170071	160406	154502	-3,68%	-18,77%
Uddannelsestilskud i alt pr. heltidsstuderende (kr.)	78988	74717	73084	71434	70288	-1,60%	-11,01%
Basistilskud pr. studerende (kr.)	111.226	102.747	96.988	88972	84.214	-5,35%	-24,29%

Konsekvenser af besparelser

DSF mener, at det store fald i tilskuddene pr. studerende, er dybt problematiske og kritiske. Utilstrækkelig finansiering er hovedårsagen til mange af de kvalitetsproblemer, som studerende i dag oplever på deres uddannelser, og med vedvarende nedskæringer, vil disse problemer kun blive forværret. Disse kvalitetsproblemer indebærer blandt andet manglende undervisningstimer, en stor andel storforelæsninger med flere hundrede studerende pr. undervisere, manglende feedback på opgaver og projekter, og dårlige fysiske forhold, bl.a. pladsproblemer. Særligt i forbindelse med regeringens såkaldte 'kvalitetsdagsorden' er det paradoksalt, at grundlaget for at skabe kvalitet igen i år bliver udhulet. Desuden er det vores klare vurdering, at nedskæringer hæmmer den sociale mobilitet på universiteterne. For det første ved at underminere tiltag, der har direkte til henblik at mindske frafaldet blandt studerende med "uddannelsesfremmed" baggrund - f.eks. mentorordninger, vejledning, forbedringer i studiemiljøet osv.. For det andet, og endnu vigtigere, ved at begrænse mulighederne for at lave undervisningsforløb og undervisningsformer, der understøtter, udvikler og løfter alle studerende. Manglende timer, forskerkontakt, vejledning og feedback rammer særligt de studerende, der ikke har de stærkeste faglige og metodiske forudsætninger med hjemmefra og øger chancen for dårlig faglig og social trivsel, og hermed for frafald.

Hvor komme besparelserne fra?

² Dækker over hhv. uddannelsestilskud (dvs. taxameterstilskud, færdiggørelsesbonus og andre småtilskud) og basismidler. Oversigten dækker kun de frie og (i udgangspunktet) ikke-øremærkede bevillinger til universiteterne fordi disse bevillinger m i modsætning til mange af de øvrige øremærkede bevillinger (bl.a. eksterne forskningsfinansiering/eksterne midler og myndighedsbetjening)

³ Beregnet som tilskud fra uddannelsesministeriet divideret med antal heltidsuddannelse/årsstuderende - tallene i de to følgende rækker er beregnede på samme måde.

⁴ Stigningen i takst 1 fra 2009 - 2010 skyldes det taxameterløft, som folketinget besluttede i 2009 for at løfte kvaliteten på de humanistiske og samfundsvidenskabelige uddannelser. Som det fremgår, er dette løft i

Universiteternes tilskud fra uddannelsesministeriet er overordnet set delt op i hhv. uddannelsestilskud og basistilskud. Udviklingen i begge tilskud påvirker tilskuddet pr. studerende. I det følgende vil de vigtigste områder i begge dele blive gennemgået.

UDDANNELSESTILSKUD

Uddannelsestilskuddene består primært af taxameterstilskud som gives til universiteterne pr. studenterårsværk (dvs. hver gang studerende optjener 60 ECTS-point svarende til et års studier) samt af øvrige tilskuds og bonusordninger som f.eks. færdiggørelsesbonusen. På grund af taxameterprincippet skal uddannelsestilskuddene i princippet følge med studenterudviklingen og sikre, at der er det samme uddannelsestilskud til rådighed pr. studerende, uanset studenterantal. Som det fremgår af beregningerne ovenfor, er der dog i FFL15 lagt op til, at tilskuddet pr. studerende falder, ligesom det har været tilfældet i de tidligere finanslove. Dette fremgår også i finansministeriets egne beregninger af uddannelsestilskud pr. studerende i finansloven (nederste række).

Tabel 2

Heltidsuddannelser - Aktivitet og enhedsomkostninger (2015-pl)

	R 2009	R 2010	R 2011	R 2012	R 2013	B 2014	F 2015	BO 1 2016	BO 2 2017	BO 3 2018
Uddannelsestilskud fra UDS (mio. kr.)	6.055	6.317	6.645	6.692	6.932	7.391	7.643	8.071	7.999	8.068
Heltidsuddannelse.....	5.316	5.649	5.871	6.039	6.445	6.881	7.021	7.326	7.113	7.031
Færdiggørelsesbonus.....	538	577	682	682	676	698	810	936	1.077	1.228
Udvekslingsstuderende	54	55	57	57	55	56	55	53	53	53
Småfag	18	17	17	18	18	18	18	17	17	17
Udvikling	112	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administrative effektiviseringer	-	-	-	-129	-262	-262	-261	-261	-261	-261
Reserve til kvalitetsudvikling*	-	-	-	-	-	-	-	-	314	-
Eliteuddannelser*.....	17	19	18	25	-	-	-	-	-	-
Aktivitet										
Heltidsuddannelse (Årsstuderende)	77.774	81.044	85.861	91.224	96.930	105.314	110.659	115.627	119.056	120.278
Uddannelsestilskud pr. årsstuderende (1.000 kr.)**	77,8	78,0	77,4	73,4	71,5	70,2	69,1	69,8	69,8	67,1

Bemærkning: Midler opført under *Udvikling* vedrører uddannelsesmidler, der er afsat i forbindelse med Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen til nye undervisningsformer, styrket studievejledning og efteruddannelse, samt midler afsat til fællesuddannelser.

* Midlerne er placeret i puljer under § 19.25.05. Fællesbevillinger, hvorfra de udmøntes til universiteterne.

** Udviklingen i uddannelsestilskuddet pr. årsstuderende kan påvirkes af studenteroptagets fordeling på de 3 taxametersatsar.

Dette fald kan henføres til 2 årsager:

'Administrative effektiviseringer'

Hvert år skal universiteterne spare ca. 260 mio. kr. i form af 'administrative effektiviseringer' på uddannelsestilskuddene som følge af 'genopretningspakken', der blev vedtaget under VK-regeringen i 2010. Selvom besparelsen kaldes 'administrative effektiviseringer', er det en direkte nedskæring på uddannelsestilskuddet, og der er ingen garanti for, at besparelsen sker på administration – og selv hvis besparelserne sker på administrationen, er der ingen garanti for, at disse besparelser ikke går ud over uddannelserne i form af større administrative byrder på f.eks. VIP'erne.

Ift. faldet i tilskud pr. årsstuderende, forklarer disse besparelser dog primært de store fald fra 2011-2013, hvor besparelserne blev indfaset. Herefter er besparelsen bet samme beløb hvert år. Samtidig forklarer tilskuddene ikke hele faldet fra 2011- 2013. Som det fremgår

af anden række i tabel 2 nedenfor, falder taxametertilskuddene også markant uden de administrative effektiviseringer. Dette skyldes de såkaldte grønthøsterbesparelser på

	2011	2012	2013	2014	2015	Udvikling 2014-15	Udvikling 2011-15
Uddannelsestilskud i alt pr. heltidsstuderende (kr.)	78988	74717	73084	71434	70288	-1,60%	-11,01%
Heltidsuddannelse (taxametertilskud) pr. studerende (uden administrative effektiviseringer)	68378	66200	66491	65338	63447	-2,89%	-7,21 %
Heltidsuddannelse + færdiggørelsesbonus pr. studerende (uden administrative effektiviseringer)	76321	73676	73465	71.966	70767	-1,67 %	-7,28%

taxametrene.

Tabel 3: Udvikling i uddannelsestilskud pr. studerende

Grønthøsterbesparelser på taxametrene

Siden 2002 er der hver år blevet skåret ca. 2 % på taxametrene til universitetsuddannelserne. Siden 2008 er der hermed blevet sparet op til 12.000 kr. pr. takst, som det fremgår af tabellen nedenfor, der stammer fra et udvalgssvar fra uddannelsesministeren til Rosa Lund (EL)⁴.

Tabel 4

2015-priser	STÅ-takst			Internationaliserings-tilskud
	Takst 1	Takst 2	Takst 3	
2008	44.872	72.861	106.625	5.442
2009	44.859	73.003	106.755	5.392
2010	48.409	71.537	104.457	5.276
2011	48.121	69.890	102.179	5.104
2012	47.363	68.584	100.057	5.023
2013	46.515	67.325	98.437	4.998
2014	45.675	65.874	96.324	4.872
2015	44.800	64.500	94.300	4.800

De sparede penge på taksterne bliver som regel overført til 'omstillingsreserven' på uddannelsesområdet, der blev oprettet i 2002 'til finansiering af nye initiativer på området'. Det påstås derfor ofte, at de sparede penge på taxametrene bliver tilbageført til universiteterne fuldt ud og tidligere uddannelsesminister Morten Østergaard har således gentagne gange påstået, at besparelserne på taxametrene er tilbageført til universiteterne via færdiggørelsesbonusen. Dette stemmer imidlertid ikke overens med, at færdiggørelsesbonusen, som det fremgår af tabel 2, stort set ikke er vokset i perioden 2011 - 2014 og at taxametertilskud + færdiggørelsesbonus pr. studerende er faldet i hele perioden (jf. tabel 3, række 3).

⁴ Stigningen i takst 1 fra 2009 - 2010 skyldes det taxameterløft, som folketinget besluttede i 2009 for at løfte kvaliteten på de humanistiske og samfundsvidenskabelige uddannelser. Som det fremgår, er dette løft i 2015 "barberet væk" pga. de årlige nedskæringer, således at taxametersatsen i 2015 er lavere end i 2009

Det er dog efterhånden blevet klart, at en stor del af faldet skyldes, at det på finansloven for 2011 under VK-regeringen blev vedtaget, at omstillingsreserven i 2012, 2013 og 2014 skulle bruges til at finansiere meroptaget på universiteterne. Det vil sige, at de penge der blev sparet på taxametrene blev brugt til at finansiere 'nye' taxametre til de større årgange. Herved finansierer man så at sige 'hunden med egen hale'. Sofie Carsten Nielsen forklarer i et svar på et udvalgsspørgsmål stillet af Rosa Lund (EL) faldet i uddannelsestilskuddet pr. studerende således:

Takstudvikling og bevillingsbortfald

Faldet i 2012-2014 skyldes primært administrative effektiviseringer i forbindelse med finansloven for 2011 og Genopretningspakken, som blev gennemført af den tidligere VK-regering.

Hertil kommer det generelle 2 procent bidrag til omstillingsreserven, som tilbageføres til puljen for færdiggørelsesbonus og efterfølgende udbetales til universiteterne på baggrund af gældende principper herfor.

På finansloven for 2011 blev meraktivitet for 2012 og frem finansieret ved en overførsel af midler fra universiteternes omstillingsreserve til uddannelse. Disse midler blev derfor ikke benyttet til en forøgelse af puljen til færdiggørelsesbonus.

Udviklingen i 2013 bliver desuden påvirket af bortfald af bevilling til elitebonus og af 6. fase af statens indkøbsprogram.

Aftalen om at anvende omstillingsreserven til finansiering af meroptag har ikke været bundet op på et politisk forlig, og den nuværende regering har således haft frie hænder til at stoppe denne praksis.

Uklarheder ift. faldet fra 2014 - 2015.

Med fremdriftsreformen, der blev vedtaget i 2013, at omstillingsreserven fra 2015 og frem skal bruges til at finansiere den såkaldte 'studietidsmodel,' hvor universiteterne kan få en økonomisk bonus, hvis de reducerer den gennemsnitlige gennemførelstid for de studerende med et vist antal måneder hvert år. Således 'burde' uddannelsestilskuddet pr. studerende fra 2014 - 15 ikke falde, da omstillingsreserven ikke længere bruges til at finansiere meraktivitet. Alligevel sker der som tidligere beskrevet, og som det fremgår af tabel 2, et fald i uddannelsestilskuddet pr. studerende i FFL15 med 1100 kr.. Efter at blandt andet DSF i pressen har påpeget dette, har Sofie Carsten Nielsen påstået, at faldet skyldes teknisk forhold. Hhv. justering i pris- og lønreguleringerne, for at korregere for en tidligere overkompensation og nedreguleringer i forbindelse med det såkaldte 'ballanceprincip' der betyder, at universiteterne får en 'bøde', såfremt at antallet af indgående studerende på udveksling er større end antallet af udgående studerende. Ministeriet har dog hidtil ikke fremvist dokumentation for dette, og har heller ikke peget på, hvor og hvilket år den påståede overkompensation har fundet sted. Uanset hvad betyder faldet i tilskud, at universiteterne har færre midler pr. studerende i 2015 end i 2014.

Samlede besparelser på uddannelsestilskuddet.

Faldet i uddannelsestilskuddet pr. studerende betyder, at universiteterne i 2015 modtager væsentligt færre midler, end hvis tilskuddet pr. studerende havde været opretholdt på de tidligere højere niveauer. Tabellen nedenfor, der stammer fra et svar fra Sofie Carsten Nielsen til Rosa Lund viser, hvor mange penge der er sparet på FFL15 på universiteterne set ift., hvis tilskuddet pr. studerende havde været det samme som i hhv. 2011, 2012, 2013 og 2014

Figur 5

Tabel 1: Bevillingsforslag ved samme tilskud pr. årsstuderende som hhv. 2014, 2013, 2012 og 2011, som opgjort på forslag til finansloven 2015

2015-pl	Tilskud pr. årsstuderende (1.000 kr.)	Forskel ved samme tilskud pr. årsstuderende (mio. kr.)
2014	70,2	122
2013	71,5	266
2012	73,4	476
2011	77,4	918

Anm.; Forskellen ved samme tilskud pr. årsstuderende er beregnet som forskellen mellem den samlede bevilling ved aktiviteten i 2015 og tilskuddet pr. årsstuderende i det givne år og den samlede bevilling for 2015.

Konsekvenser af grønthøsterbesparelserne

Grønthøsterbesparelserne har en langt række særdeles skadelige virkninger for universitetsuddannelser og rammerne herfor. For det første er grønthøsterbesparelserne, som det fremgår ovenfor, en kilde til besparelser, som det både er meget let at skjule for politikere og som let bliver 'naturaliseret'. Grønthøsterbesparelserne bliver så at sige en fast integreret og naturlig del af finansieringen af uddannelserne. Dette betyder på den ene side, at det er let for politikere at fralægge sig ansvaret for den, og på den anden side bliver det en fast integreret del af universiteterne egne budgetter, hvorved der konstant vil være et effektiviserings- og besparelspres på uddannelserne. For det andet har den primære bevægelse, når midlerne fra grønthøsteren rent faktisk er kommet tilbage til universiteterne, været, at de kommer tilbage vi nogle højst skadelige finansieringsmekanismer, der skaber incitament for universiteterne til at presse de studerende hurtigere igennem uden hensyn til både faglighed og socialt ansvar. For det tredje bygger grønthøsterbesparelsen på en fejlagtig antagelse af, at uddannelse kan effektiviseres uden at kvaliteten bliver dårligere. Selv hvis der potentielt set kan effektiviseres i administrationen på universiteterne, vil en effektivisering først og fremmest give sig udtryk i f.eks. færre timer, flere studerende pr. underviser, mindre forberedelse osv..

Studietidsmodellen

Som nævnt træder den såkaldte 'Studietidsmodel', der er en del af fremdriftsreformen, i kraft i 2015. Modellen indebærer, at universiteterne får mulighed for at få nogle af de penge, der spares via grønthøsterbesparelserne på taxametrene, tilbage, hvis de hvert år reducerer de studerendes studietid med et antal måneder. Studietidsreduktionen er individuelt fastsat for hver enkelt universitet. Færdiggørelsesbonussen er i finanslovsforslaget sat til at stige med 112 mio. kr., hvoraf 83,3 mio. kr. indgår i Studietidsmodellen. I den nuværende udformning af fremdriftsreformen, som er afspejlet i finanslovsforslaget, er det meningen, at der det kommende år vil blive tilført flere midler via omstillingsreserven til færdiggørelsesbonussen, hvoraf en større og større andel vil blive en del af studietidsmodellen, således, at 943,6 mio. kr. i 2020 vil være afhængig af studietid. Disse ekstra

midler er altså som følge af modellens logik ikke sikret til uddannelse, på trods af at de står på finansloven. Opfylder universiteterne ikke målene for studietidsreduktion, mister de pengene, der 'forlader' sektoren og tilfalder finansministeriet.

Konsekvenser af studietidsmodellen

Med fremdriftsreformen indføres der en række stærkt bureaukratiske regler på universiteterne, der ødelægger den hidtidige fleksibilitet i universitetsuddannelserne og går hårdt ud over studerende, der kommer bagud i studietid fordi de f.eks. dumper en eksamen. Studietidsmodellen et stærkt økonomisk incitament for, at særligt de universiteter, der har de længste studietider, indfører yderligere ufleksible regler. Dette kan f.eks. være strengere regler omkring studieaktivitet, maksimale studietider eller orlov. Dette vil enten presse de studerende hurtigere igennem, eller presse langsomme studerende til at falde fra deres uddannelse. Selvom disse tiltag fastsættes lokalt på universitetet, somme tider af de kollegiale organer, hvor der sidder studerende og undervisere, betyder studietidsmodellen, at studerende og ansatte udsættes for et meget stort pres med henvisning til de økonomiske konsekvenser, hvis målene for studietidsreduktion ikke opfyldes. Studietidsmodellen underminerer herved universiteternes selvbestemmelse og studerende og medarbejders muligheder for at have medindflydelse og medbestemmelse.

BASISTILSKUD

Basistilskuddene består først og fremmest af 'basismidler til forskning, der går til at finansiere den frie forskning på universiteterne, samt til basisudgifter til bl.a. lokaler, fastansættelse af undervisere osv.. Dette tilskud er ikke øget meget siden 2011 og på FFL15 falder det med ca. 40 mio. k. ift. 2014. Udover disse midler får universiteterne basismidler til 'øvrige formål, der omfatter tilskud til en række aktiviteter, som universiteterne er pålagt, f.eks. biblioteker, museer, samlinger, haver og lignende. På FFL 15 spares 10 mio. kr. på 'øvrige formål', og samlet set er der siden 2011 sparet 303 mio. kr. på disse tilskud. Besparelserne skyldes først og fremmest effektiviseringer som en del af 'statens indkøbsprogram'.

Samlet set er basistilskuddet til universiteterne faldet med 231 mio. kr. samtidig med, at antallet af årsstuderende er øget med næsten 30 %. Dette medfører et fald i tilskuddet pr. studerende på 5,35 % fra 2014 til 2015 og på 24,29 % fra 2011 til 2015 (jf. tabel 1).

Hvad er konsekvenserne for kvaliteten

Basismidlerne er både direkte og indirekte en forudsætning for kvaliteten af uddannelserne. Direkte fordi det på de fleste uddannelser finansierer det gab der er mellem taxametersatserne og omkostningerne pr. studerende - jf. McKinsey rapporten, der dokumenterede, at uddannelsesudgifterne på langt de fleste uddannelser overskrider taxametersatsen. Indirekte fordi de er et grundlag for bygninger, fastansættelser og for forskningsaktiviteterne, der er forudsætningen for, at uddannelserne kan være forskningsbaserede. Når der bliver markant færre basismidler pr. studerende, har det derfor store konsekvenser for kvaliteten. Samtidig presser færre basismidlerne den fri grundforskning på universiteterne, og gør forskere langt mere afhængige af at søge eksterne midler fra offentlige eller private fonde eller firmaer.

For yderligere uddybninger eller kommentarer, kontakt Rasmus Markussen på tlf. 28194501 eller rasmus@dsfnet.dk