

# Finansiering af forskning og uddannelse

- Politikpapir godkendt april 2008

Dette politikpapir indeholder en redegørelse for, hvorfor det er særlig vigtigt at forholde sig til finansiering af videregående uddannelsesinstitutioner i dag. Der vil blive fortaget en analytisk gennemgang af forskellige finansieringsmodeller, som løbende vil blive diskuteret i forhold til fordele og ulemper. Politikpapiret munder ud i en række principper for god finansiering.

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning .....	1
2. Finansieringsformer .....	2
2.1 Offentlige finansieringsformer .....	2
2.1.1 Fast finanslovsfinansiering .....	2
2.1.2 Outputbaseret fordelingsnøgle .....	2
2.1.3 Inputbaseret fordelingsnøgle .....	3
2.1.4 Finansiering bundet op på kvalitetssikringsmekanismer .....	4
2.1.5 Finansiering bundet op på reformer .....	4
2.1.6 Puljebevillinger .....	4
2.1.7 Voucherbaseret finansiering .....	4
2.1.8 Delkonklusion og principper .....	4
2.2 Brugerbetaling .....	5
2.2.1 Tuition fees .....	5
2.2.2 Skjult brugerbetaling .....	5
2.2.3 Specialiseret brugerbetaling .....	5
2.3 Ekstern finansiering .....	5
3. Konklusion .....	6

## 1. Indledning

Der kan ikke herske nogen tvivl om, at videregående uddannelsesinstitutioner spiller en helt central rolle i vores samfund. Det bliver stadig tydeligere, at det er den viden og erkendelse, som videregående uddannelsesinstitutioner skaber, der skal sikre en fortsat udvikling af det danske samfund. Det bør være et mål for et hvert samfund, at flere og flere bliver uddannet på højeste niveau, fordi det har en række positive sociale og økonomiske indvirkninger, for samfundet og for den enkelte.

Samfundets udvikling og den internationale konkurrence på viden stiller stadig større krav til kvaliteten af vores uddannelser. Det forholder sig nu en gang således, at kvalitet ikke kommer af sig selv, et højt krav om kvalitet kræver et tilsvarende krav til størrelsen af midlerne, som bliver stillet til rådighed for universiteterne.

Til trods for videregående uddannelsesinstitutioners store rolle, har vi igennem en lang årrække med skiftende regeringer set en manglende politisk vilje til at investere i uddannelse på universitetsområdet. Man har fra 1997 - 2006 skåret 10 procent af taxametertilskuddene og uanset om nedskæringskurven har stagneret eller ej fra 2006 og frem, så har det efterladt de videregående uddannelsesinstitutioner i en økonomisk situation, som betyder, at det ikke længere er nok at stoppe nedskæringerne. Der er brug for kraftige investeringer i de danske videregående uddannelsesinstitutioner.

Hvis den manglende politiske vilje til at investere i uddannelse fortsætter, vil det før eller siden betyde, at de midler, der er til rådighed, ikke længere matcher samfundets efterspørgsel på kvalitet.

Det kan betyde, at hvis universiteterne i Danmark skal leve op til de forventninger samfundet har til kvaliteten i undervisningen, kan de blive nødsaget til at finde alternative finansieringskilder heriblandt brugerbetaling eller finansiering fra erhvervslivet, som vi derfor vil tage stilling til i nedenstående papir.

Selvom den absolut vigtigste problemstilling i forhold til finansiering af videregående uddannelsesinstitutioner i øjeblikket er at få øget bevillingerne, så er det et afgørende spørgsmål, hvordan midlerne bliver tildelt. Derfor vil vi i følgende afsnit diskutere fordele og ulemper ved forskellige fordelingsmetoder, og deraf udlede nogle principper for god finansiering.

## **2. Finansieringsformer**

### **2.1 Offentlige finansieringsformer**

Videregående uddannelse er og skal være et offentligt gode. DSF mener derfor, at finansieringen af de videregående uddannelsesinstitutioner skal være offentlig. Her skitseres kort forskellige former for offentlig finansiering.

#### ***2.1.1 Fast finanslovsfinansiering***

**Definition:** Med fast finanslovsfinansiering mener vi en finansieringsform, hvor politikerne via finansloven fastsætter den pose penge, som tildeles de forskellige videregående uddannelsesinstitutioner, som derefter forvaltes af videregående uddannelsesinstitutioner selv. Det svarer til finansieringsformen før overgangen til taxametermodellen.

Denne metode kan ved første øjekast virke brugbar, fordi den giver videregående uddannelsesinstitutioner en maksimal grad af autonomi, men problemet er, at videregående uddannelsesinstitutioner gøres til politiske brikker. Det skal forstås på den måde, at bevillingernes størrelse er meget politisk afhængig, fordi politikerne kan bruge dem til at skru op og ned alt efter præference.

DSF mener ikke, videregående uddannelsesinstitutioner skal være en del af det politiske spil og ønsker derfor ikke, at ressourcerne allokeres efter samme metode som før taxametermodellen. Vi vil, at midlerne fordeles med en fast fordelingsnøgle, fra de slipper ministeriets lommer, til de tilfalder videregående uddannelsesinstitutioner. Når så videregående uddannelsesinstitutioner har modtaget pengene, skal de videregående uddannelsesinstitutioner selv forvalte pengene.

#### ***2.1.2 Outputbaseret fordelingsnøgle***

**Definition:** Med en outputbaseret fordelingsnøgle mener vi, at videregående uddannelsesinstitutioner får tildelt midler efter et output de producerer. I den nuværende taxametermodel tildeles tilskuddet efter antal studerende, der består en eksamen. Det er et eksempel på en outputbaseret fordelingsnøgle.

Taxametermodellen har siden sin fødsel været et meget omdiskuteret barn. Der er helt klart både fordele og ulemper ved taxametermodellen, og vi vil kort diskutere modellen, som den er i dag.

Taxametermodellens fordele kan kategoriseres inden for følgende punkter:

- Relativ lav grad af politisk styring
- Effektiv og simpel fordelingsnøgle
- Gennemsigtighed

Man kan i udgangspunktet sige, at taxametermodellen er udtryk for en relativ lav grad af politisk styring. Med ens principper og ens takster er det meget vanskeligt politisk at prioritere et universitet frem for et andet. Dog kan der prioriteres mellem forskellige faggrene ved at regulere de tre forskellige takstsatser i forhold til hinanden.

Et hyppigt argument for modellen er, at det er en effektiv fordelingsnøgle, der via standardisering og automatisering omfordeler resurser, som følge af et forandret aktivitetsniveau. Udbuddet af uddannelser tilpasses til de studerendes efterspørgsel. Hvis der derfor sker store forandringer i videregående uddannelsesinstitutioners aktivitetsniveau skal finansieringen ikke først gennem et snørklet bureaukrati, men modificeres automatisk.

Endelig er der stor gennemsigtighed i taxametermodellen. Det er let og gennemskueligt at se, hvem der får hvor mange midler og hvorfor.

Den nuværende taxametermodel har imidlertid nogle iboende negative sider, som gør, at vi samlet set må stille os yderst kritisk over for modellen.

De ulemper, der findes ved taxametermodellens finansiering kan sættes i følgende hovedkategorier:

- Incitament til sænkelse af krav til eksamen og kvalitet i uddannelserne.
- Incitament til hindring af horisontal mobilitet og skærpet konkurrence uddannelsesinstitutionerne imellem på bekostning af de studerende
- Let at sænke bevillinger

Det absolut største problem ved taxameterstrukturen er, at den giver et incitament til at sænke kvaliteten for de danske videregående uddannelsesinstitutioner. For når tilskuddene gives efter STÅ-produktionen har videregående uddannelsesinstitutioner stærke økonomiske incitamenter til at slække på standarden for, hvornår en studerende består en pågældende studieaktivitet. Videregående uddannelsesinstitutioner bliver altså belønnet for kvantitet i stedet for kvalitet, hvilket er yderst uheldigt i et videnssamfund.

Derudover ligger det indbygget i taxameterstrukturen, at den tvinger videregående uddannelsesinstitutioner til at konkurrere i stedet for at samarbejde. En konkurrence som går ud over de studerende, fordi det er os, der bliver hevet i og skubbet til. Det bedste eksempel på, at konkurrence om de studerende går ud over os er, at taxameterstrukturen giver incitament for uddannelsesinstitutionen til at "holde" på sine studerende, da indtægtskilderne er bundet nært sammen hermed. Når studerende så ønsker at tage kurser på andre uddannelsesinstitutioner eller skifte uddannelsessted, er det imod uddannelsesinstitutionernes økonomiske interesser. Det giver udslag i en hæmmet horisontal mobilitet, som bestemt ikke er i vores interesse.

Taxameterfinansieringen giver incitament til at få så mange studerende ind som muligt – det giver udslag i et altoverskyggende fokus på branding af institutionen, som fjerner fokus fra indholdet af uddannelsen. Derudover kan man nævne, at den aggressive markedsføring af videregående uddannelsesinstitutioner fordrejer vores indtryk af de forskellige institutioner, frem for at oplyse os om, hvilken institution der passer bedst til os. Igen et eksempel på, at vi som studerende er bedre tjent med samarbejde end konkurrence mellem videregående uddannelsesinstitutioner.

Det sidste centrale problem ved taxametersystemet, som vi vil komme ind på her, er, at det har vist sig at være ufatteligt let, uden palaver og kritik, at skære ned i taksterne. Ved at stille markante nedskæringer i lyset af "effektiviseringskrav" har man systematisk kunnet skære ned år efter år via taksterne.

Samlet set er den reelle styrke ved taxameterstrukturen den ringe grad af politisk styring. DSF mener, at der skal laves en struktur, som både er effektiv og gennemsigtig, uden at den sænker videregående uddannelsesinstitutioners kvalitet, og uden at videregående uddannelsesinstitutioner tvinges ud i konkurrence på bekostning af de studerende. På baggrund af dette er vi ikke tilhængere af den nuværende model, men mener at der skal findes en ny fordelingsnøgle.

### 2.1.3 Inputbaseret fordelingsnøgle

Definition: Med inputbaseret allokering af midler forstås at videregående uddannelsesinstitutioner får midler alt efter, hvor mange der sluses ind i universitetssystemet, som universitetet dermed har ansvar for. Det kan fx være at få tildelt midler baseret på optag af antal studerende.

Den inputbaserede model imødekommer de mekanismer, som svækker kvaliteten ved taxametermodellen. Til gengæld har den en række uheldige konsekvenser, hvoraf de to vigtigste er:

#### 1. Optager flere end der er kapacitet til

For at styrke institutionens økonomi, vil videregående uddannelsesinstitutioner under den inputbaserede model have fordel af, at optage så mange studerende som overhovedet muligt. Uanset hvor mange man har kapacitet til.

#### 2. Incitament til at skille sig af med en masse studerende tidligt i studieforløbet

Hvis videregående uddannelsesinstitutioner allerede får tildelt ressourcer, når studerende optages, kan man med fordel frasortere studerende tidligt i studieforløbet, fx med stopprøver, så pengene kan fokuseres på de allerdygtigste studerende.

Som det fremstår af ovenstående diskussion har både den input- og outputbaserede finansieringsform nogle meget uheldige konsekvenser. I DSF har vi ikke et færdigt svar til en alternativ finansieringsmodel, men vi mener, at den optimale løsning må være en syntese af de to modeller. Med andre ord skal det ressourceudløsende moment flyttes, så det hverken er antal optagne studerende eller antal STÅ produktioner, der udløser offentlige midler. Der skal dog være en form for fordelingsnøgle, så videregående uddannelsesinstitutioner ikke politiseres unødigt.

For at undgå at kvaliteten sænkes og samtidig have mulighed for at understøtte de studerende, som ikke består en given eksamen kunne det ressourceudløsende være antal studerende, som går til eksamen eller på anden måde er studieaktive.

#### **2.1.4 Finansiering bundet op på kvalitetssikringsmekanismer**

Mængden af kvalitetssikringsmekanismer som er blevet indført inden for det videregående uddannelsesområde har været massiv, og der er opsat mange forskellige systemer, som skal sikre kvaliteten på institutioner. Dog har kravet fra staten om kvalitetssikring af uddannelserne og institutionerne ikke været fulgt af finansielle midler, hvilket betyder at de stigende udgifter for institutionerne forbundet med kvalitetsarbejdet, ikke er blevet efterfulgt af et stigende taxameterbeløb til at dække de administrative omkostninger, der er forbundet hermed. Det er i de studerendes interesse, at der er høj kvalitet på institutionerne, men det er ikke i de studerendes interesse, at pengene fjernes fra undervisningen, vejledningen og gode fysiske rammer for studierne til dokumentation af kvalitet. Jo flere krav der stilles til forskerne om at søge om midler, dokumentere mv., des mindre tid er der til at skabe reel kvalitet i undervisningen.

Samtidig er der en tendens til, at institutionerne vil stræbe efter at rangere i toppen af de forskellige ranking lister rundt om i verden, og i det hele taget prøve at leve op til de mål, som er sat af dem, der "blåstempler" hvad kvalitet er. Et muligt fremtidsscenario er, at der tildeles midler efter den enkelte institutions opfyldelse af fastsatte mål på forskellige områder –fx akkreditering. Det er problematisk i forhold til at sikre kvaliteten og opretholdelsen af de uddannelser og institutioner, hvis kvalitet skal vurderes inden for andre rammer for kvalitetssikring end ranking. Kvalitet kan ikke altid dokumenteres.

#### **2.1.5 Finansiering bundet op på reformer**

En anden form for finansiel styring, kan være styring af videregående uddannelsesinstitutioner, hvor de finansielle midler fordeles i henhold til overholdelse af aftaler mellem den enkelte institution og staten –som fx udviklingskontrakter eller specifikke reformer– det er en politisk detailstyring, der går ud over videregående uddannelsesinstitutioners autonomi og faglige profil. Strammere styring af videregående uddannelsesinstitutioner er ikke i de studerendes interesser – heller ikke i forbindelse med finansiering.

#### **2.1.6 Puljebevillinger**

Projektbevillinger dækker over tiltag som puljen til færdiggørelsesbonus og puljen til eliteuddannelse, altså midler der allokeres til specifikke formål og kun tildeles til videregående uddannelsesinstitutioner, der kan opfylde en række af ministeriets fastsatte krav. Ofte er tildelingen baseret på en overordnet vurdering, således vurderes en videregående uddannelsesinstitution på baggrund af de andre videregående uddannelsesinstitutioners resultater og ikke på baggrund af deres egen præstation. Det betyder, at de videregående uddannelsesinstitutioner sættes i skarp konkurrence over for hinanden –en konkurrence, der i sidste ende vil resultere i færre midler til de studerende. DSF er imod enhver form for detailstyring, som disse projektbevillinger dækker over. DSF mener, at antallet af puljer skal holdes på et minimum for på den måde at lade de videregående uddannelsesinstitutioner administrere deres egen økonomi.

#### **2.1.7 Voucherbaseret finansiering**

#### **2.1.8 Delkonklusion og principper**

DSF's principper for god finansiering

- Minimum af politisk styring
- Mulighed for de videregående uddannelsesinstitutioner til selv at forvalte sine midler
- Gennemsigtig og effektiv fordeling
- Finansieringsformen må ikke være afhængig af ranking eller benchmarking på kvalitetssikringskriterier
- Ingen detailstyring og ingen økonomisk afhængighed af konkurrenceudsatte midler
- Ingen voucher-baseret finansiering
- Skal sikre høj kvalitet i undervisningen
- Skal give incitament til samarbejde mellem institutionerne og ikke konkurrence på bekostning af de studerende
- Skal ikke give incitament til at man optager flere studerende, end der er kapacitet til

## **2.2 Brugerbetaling**

Ud over de forskellige offentlige finansieringsformer er det aktuelt, at de studerende forholder sig til risikoen for indførelsen af brugerbetaling på stadig flere områder. Dette afsnit diskuterer former for brugerbetaling på de videregående uddannelsesinstitutioner.

### ***2.2.1 Tuition fees***

Definition: A tuition fee is defined as an economic contribution a student has to pay to a higher education institution, a country's higher education sector or the state, before, during or after their studies, in order to register, attend or to complete higher education (ESUs Tuition Fee Compendium 2007:5).

Uddannelse i Danmark skal være gratis og fri for brugerbetaling. De videregående uddannelsesinstitutioner bør sikres gennem offentlige skattefinansierede midler, der sikrer muligheden for at udbyde kvalitetsuddannelser og giver de studerende mulighed for at koncentrere sig om deres studier gennem en SU, der er til at leve for. Ingen studerende skal betale for at gennemgå en videregående uddannelse; heller ikke i tilfælde af studie- eller institutionsskift.

### ***2.2.2 Skjult brugerbetaling***

Definition: Skjult brugerbetaling er omkostninger forbundet med studierne, som ikke er deciderede tuition fees.

Mængden af skjult brugerbetaling for studerende er over årene steget drastisk. Dels er priserne på visse ydelser steget, uden at SU'en er fulgt tilsvarende med og dels har kravene til studerende ændret sig. Det kommer til udtryk på en lang række områder. Kompendier og kopier er blevet dyrere og endvidere er det i dag et krav for størstedelen af de studerende at have adgang til internet, hvilket betyder at den studerende skal betale medielicens. Og listen fortsætter. DSF mener, at en hver form for omkostning forbundet med et studie bør reduceres mest muligt. Det kan enten ske ved at fjerne omkostningerne eller ved at hæve SU'en.

### ***2.2.3 Specialiseret brugerbetaling***

Definition: Specialiseret brugerbetaling er brugerbetaling for specifikke studentegrupper eller specifikke uddannelsesaktiviteter, som ligger ud over de videregående uddannelsesaktiviteters kerneaktiviteter.

Når man beskæftiger sig med brugerbetaling kan man skelne mellem fuldtidsstudier og deltidsstudier. DSF mener dog at både fuldtidsstudier og heltidsstudier skal være gratis. Dels er det vigtigt at alle har lige muligheder for adgang til at efteruddanne sig via deltidsstudier, men især skal de supplerende kurser, der visser steder kræves i forbindelse med skift af faglige retning mellem bachelor og kandidat altid være gratis.

I en verden med øget fokus på stigende internationalisering og globalisering bliver det mere og mere almindeligt, at man studerer på tværs af landegrænser. Det gælder både danske studerende, der rejser udenlands samt udenlandske studerende, der vælger at læse på en videregående uddannelsesinstitution i Danmark. At de videregående uddannelsesinstitutioner opkræver brugerbetaling for de udenlandske studerende, der vælger at læse i Danmark strider ikke bare imod DSF's principper om gratis uddannelse til alle, men også imod den danske tradition om, at uddannelse er gratis. Dog anerkender DSF, at der vil være ekstraordinære udgifter forbundet med, at udenlandske studerende læser i Danmark, som kan overstige den enkelte videregående uddannelsesinstitutioners kapacitet. Derfor bør det være muligt for de videregående uddannelsesinstitutioner at sætte et loft for, hvor mange udenlandske studerende, man kan optage. De videregående uddannelsesinstitutioner må ikke gå på kompromis med princippet om gratis uddannelse, og derfor bør der ikke kunne opkræves brugerbetaling for udenlandske studerende i Danmark.

## **2.3 Ekstern finansiering**

Danske videregående uddannelsesinstitutioner skal være uafhængige af eksterne interesser, og derfor er det en grundpræmis, at de videregående uddannelsesinstitutioner med den offentlige finansiering skal kunne udbyde undervisning og forskning af høj kvalitet.

Det er klart, at enhver form for universitetspraksis i bund og grund er afhængig af tilførsel af midler. Netop derfor er finansiering en meget let adgang til at kunne øve indflydelse på universiteternes handling. Det er således problematisk i forhold til universiteternes uafhængighed, hvis universiteternes økonomi begynder at afhænge af eksterne resurser fx fra det private erhvervsliv. Og derfor er det for DSF centralt, at de videregående uddannelsesinstitutioners drift ikke afhænger af eksterne finansieringskilder, men beror på offentlige midler.



Der findes utallige eksempler på, at de videregående uddannelsesinstitutioners rolle som frie videnskabelige institutioner udfordres, når forskning og undervisning påvirkes af private interessenter. Dandy-sagen fra Århus Universitet er et kerneeksempel.

En sådan sammenblanding af interesser fra erhvervslivet med det finansielle grundlag for de videregående uddannelsesinstitutioner risikerer at påvirke forskningsresultater og rette forskningen mod kortsigtede resultater.

Hvis ekstern finansiering bliver en integreret del af de videregående uddannelsesinstitutioners økonomi, vil finansieringskilderne i sidste instans påvirke de videregående uddannelsesinstitutioners adfærd, og dermed rykke ved graden af uafhængighed. Det skyldes, at man altid på den ene eller den anden måde skal gøre sig fortjent til at modtage eksterne midler. Der er nemlig ingen eksterne interessenter, som giver penge væk uden at få noget igen. Derfor vil de videregående uddannelsesinstitutioner altid forsøge at agere i overensstemmelse med de ønsker, som kilderne til de eksterne midler måtte have. Det er uanset, om der er tale om konkurrenceudsatte midler fra fx Det strategiske Forskningsråd eller fra det private erhvervsliv.

Den eksterne finansiering, som påvirker de videregående uddannelsesinstitutioners adfærd modsiger altså tanken om den frie og uafhængige uddannelsesinstitution.

Dermed ikke sagt at de videregående uddannelsesinstitutioner ikke skal indgå i et samspil med det omkringliggende samfund. Det er vigtigt, at samfundet får glæde af den viden, de videregående uddannelsesinstitutioner producerer, og derfor er det vigtigt, at der finder et samspil sted mellem institutionerne og omverdenen, så universiteterne kan matche samfundets behov. Men når det kommer til finansiering, må de videregående uddannelsesinstitutioners uafhængighed stå over alt andet.

Såfremt det private erhvervsliv eller andre eksterne kilder ønsker at medfinansiere de videregående uddannelsesinstitutioners virke, må det gøres ud fra et princip om, at det ikke må påvirke forskningen og uddannelsernes uafhængighed. Det kunne fx være i form af donationer. Det forudsætter dog, at man ikke kan 'donere' sig til at få sit navn eller logo eksponeret via den videregående uddannelsesinstitution.

Princip:

DSF vil arbejde for at gøre universiteterne uafhængige af ekstern finansiering ved at øge de offentlige bevillinger.

### **3. Konklusion**

De videregående uddannelsesinstitutioner i Danmark har brug for et økonomisk løft. Dette løft skal først og fremmest sikres gennem en øget offentlig finansiering, som kan sikre uafhængige vidensinstitutioner af høj kvalitet.

Fordelingen af midler skal ske efter en model, som både giver universiteterne maksimal frihed og uafhængighed og samtidig indebærer, så lille grad af politisk styring som muligt.

Både den input- og den outputbaserede finansieringsmodel har graverende problemer, så der skal udarbejdes en fordelingsnøgle, som hverken er rent input- eller outputbaseret. DSF foreslår, at det, der skal udløse midlerne, skal være antal studerende, som er tilmeldt eksamen, eller som på anden måde er studieaktive i løbet af året.

De videregående uddannelsesinstitutioner må aldrig finansieres ved brugerbetaling. Tuition fees er udelukket, og den skjulte brugerbetaling skal reduceres til et minimum, så det er kvalifikationer og ikke økonomisk formåen, som er afgørende for, om man kan læse på en videregående uddannelse.

Ud over at de videregående uddannelsesinstitutioner skal sættes fri med frie midler frem for puljer, skal de sikres et nødvendigt råderum. Institutionerne skal have fleksible rammer for at udøve sit akademiske virke, og god undervisning med gode forhold for studerende skal prioriteres over bureaukratisk kvalitetskontrol.

Alt i alt er der brug for et markant løft i den offentlige finansiering af videregående uddannelsesinstitutioner. DSF vil som minimum, at der i taxametertilskuddene kompenseres for de sidste 10 års nedskæringer, og at tilskuddene fremover mindst følger pris- og lønreguleringen.