

NYT TAXAMETER MED FOKUS PÅ KVALITET OG SOCIAL MOBILITET

Nyt taxameter med fokus på kvalitet og social mobilitet

I DSF takker vi for muligheden for at komme med indspark til et nyt taxametersystem. DSF har udviklet et forslag til et nyt taxametersystem, som fokuserer på kvalitet og social mobilitet. Forslaget har til formål at afhjælpe svaghederne ved det nuværende system, sikre bedre incitamentsstyring, stabile bevillinger og at bevillingerne tildeles på et forholdsvist ubureaukratisk beregningsgrundlag.

DSF anser det for at være en præmis for enhver ændring af taxametersystemet, uanset hvilken model regeringen vælger, at taxametrene bliver løftet. Taxametrene skal som minimum sikre de uddannelsesomkostninger uddannelsesinstitutionerne har i dag. Det betyder, at diskrepansen mellem omkostninger og taxameter, som det fremgår af Deloitte-rapporten, skal dækkes, og at den må være udgangspunkt for det videre arbejde med en ny finansieringsmodel. Et bevillingssystem baseret på incitamenter, men hvor bevillingen er utilstrækkelig, vil ikke få den ønskede effekt. Såfremt regeringen ikke har planer om, at løfte taxameteret, så må regeringen som minimum foreslå, at løfte basismidlerne eller øge overheaden betragteligt på offentlige konkurrenceudsatte forskningsmidler. På den måde bliver medfinansieringen af uddannelserne i det mindste bedre sikret.

Vores hovedfokus er at få et bevillingssystem, som i realiteten understøtter og hæver uddannelseskvaliteten.

Dette vil kræve et løft af taxametrene, ordentlige incitamentstrukturer og stabile bevillinger. Vores tre punkter er opsummeret og uddybet nedenfor:

Taxameterløft

Der er en klar sammenhæng mellem uddannelsesindtægter og uddannelseskvalitet. Diskrepansen mellem uddannelsesomkostninger og uddannelsesbevillinger er derfor dybt bekymrende, da det illustrerer at det nuværende bevillingssystem reelt ikke indeholder muligheden for at tilbyde en ordentlig kvalitet. Det må være en prioritet at sikre et robust system, der dækker de uddannelsesomkostninger, som uddannelsesinstitutioner afholder.

Kvalitetsløft

De nuværende incitamenter har i høj grad understøttet målsætningen om, at større dele af en ungdomsgeneration skal have en videregående uddannelse. Dette har ført til en kraftig vækst i optaget på de videregående uddannelser og en mere divers studentergruppe. Desværre har væksten i optaget, det nuværende bevillingssystem og underfinansieringen af taxametrene betydet, at potentielle stordriftsfordele har været hovedfokus for institutionerne. Det har betydet større hold, øget brug af forelæsning og en større afstand mellem den enkelte forsker og studerende. Samtidig har knappe midler betydet, at udvikling af nye pædagogiske og didaktiske tiltag kun forekommer sporadisk og ikke i tilstrækkelig grad understøtter

den mere diverse studentergruppe. I DSF mener vi, at brugen af incitament i et nyt bevillingssystem bør sigte mod de konkrete udfordringer med at løfte uddannelseskvaliteten samt at sikre et uddannelsessystem, som kan håndtere en divers studentergruppe.

Sikkerhed og stabilitet

Et af problemerne ved at have et automatisk incitamentstyret bevillingssystem er, at det gør de årlige bevillinger mere uforudsigelige for uddannelsesinstitutionerne. I DSF mener vi, at det må være en prioritet at skabe sikkerhed og stabilitet i uddannelsesbevillingernes størrelse. Hovedårsagen til dette er, at det vil sikre at bevillingerne bliver brugt på at løfte uddannelseskvaliteten. Store variationer i de årlige bevillinger vil tilskynde institutioner til at opspare flere af deres midler for at sikre en stabil økonomi internt på institutionerne. Det er vigtigt, at der skabes sikkerhed om bevillingerne for at sikre en høj uddannelseskvalitet på samtlige semestre og årgange.

Nyt taxametersystem

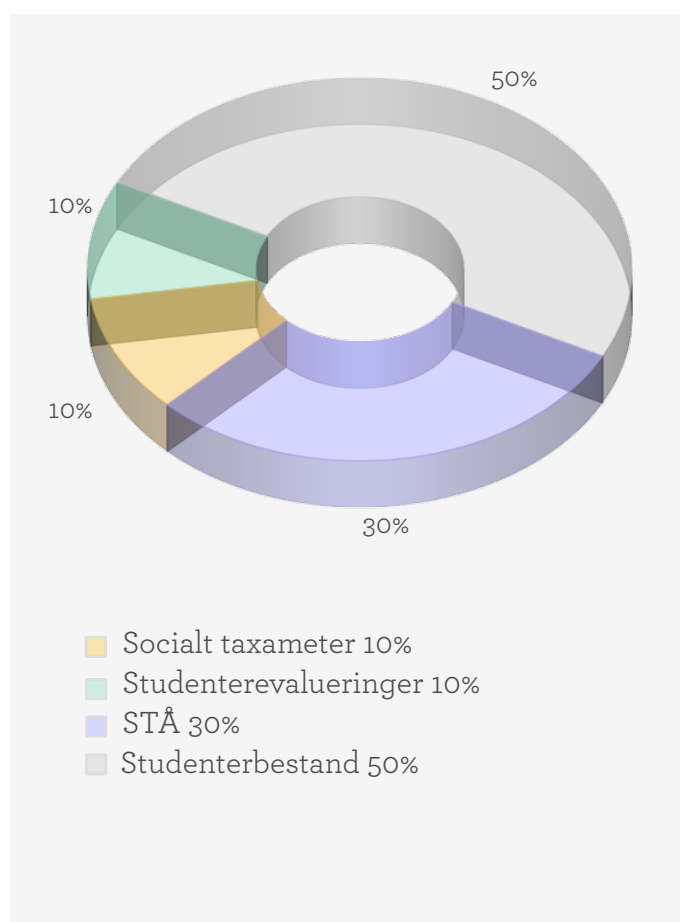
DSF's forslag til et nyt taxametersystem erstatter det nuværende STÅ-taxameter, færdiggørelsesbonussen og studietidsmodellen. Det sker da både færdiggørelsesbonussen, STÅ-taxameteret og studietidsmodellen i den grad er et incitament til at sænke det faglige niveau for at sikre hurtig gennemførelse. De nuværende modeller understøtter og sikrer således ikke uddannelseskvalitet, men retter sig mod stordriftsfordele og forringelse af faglige krav. Forstår man kvalitet som mindre hold, bedre kontakt mellem studerende og forskere og flere forskningsbaserede timer, så må de nuværende systemer betragtes som hæmmende for kvali-

teten. Det er hverken den studerende eller samfundet tjent med.

DSF's forslag til et nyt taxametersystem indeholder en bevillingsmekanisme baseret på fire forskellige parametre.

- Studenterbestand
- STÅ
- Studenterevalueringer
- Social baggrund

De fire parametre vægter i udgangspunktet, som det er illustreret i figuren herunder.



Tildelingen tager udgangspunkt i en politisk fastsat sats, som hver studieaktiv indskreven studerende maksimalt set kan udløse pr. år. Satsen er differentieret alt efter, hvilken type uddannelse den studerende går på.

Satsen kan tildeles på to forskellige måder

Forstår man kvalitet som mindre hold, bedre kontakt mellem studerende og forskere og flere forskningsbaserede timer, så må de nuværende systemer betragtes som hæmmende for kvaliteten

Model 1

50 % af satsen udløses hvert år, så længe den studerende er indskrevet og studieaktiv, mens resten potentielt kan udløses ved uddannelsesinstitutionens uddannelsesaktivitet og præstationer inden for hhv. STÅ-produktionen, (op til 30 %) studenterevalueringer (op til 10 %) og social mobilitet (op til 10 %). Den samlede studenterbestand kommer hermed til at udløse en 'grundbevilling' til institutionen og fungerer samtidig som ramme for, hvor mange midler institutionen maksimalt set kan opnå på baggrund af sine aktiviteter. Et eksempel kan illustrere, hvordan mekanismen fungerer: Har en uddannelsesinstitution en studerende indskrevet på en uddannelse med f.eks. maksimalsats på 100.000 kr., modtager institutionen 50.000 kr. Institutionen kan herefter opnå op til yderligere 50.000 kr., alt efter hvor godt det klarer sig på de tre parametre. På baggrund af STÅ-produktionen kan institutionen maksimalt set opnå 30.000 kr. Disse opnås, hvis der i gennemsnit produceres en STÅ, altså 60 ECTS-point pr. studerende det pågældende år. Produceres der i gennemsnit 40 ECTS-point, dvs. 2/3 STÅ, udløses 2/3 af den maksimale STÅ-bevilling, altså 20.000 kr. På baggrund af studenterevalueringer kan der maksimalt tildeles 10.000 kr.

Disse opnås ved gode studenterevalueringer i de lovpligtige studiemiljøundersøgelser hvert tredje år og kan f.eks. beregnes som en 'faktor' mellem 1 og 10 på baggrund de mest centrale spørgsmål i undersøgelsen. En bedømmelse på 1 giver 10 % af bevillingen, mens en bedømmelse på 10 udløser 100 %. Får institutionen en samlet bedømmelse på 8, udløser det 8.000 kr. pr. studerende på det pågældende takstniveau. Evalueringsfaktoren foretages kun hvert tredje år, men har virkning hvert år imellem hver bedømmelse. På baggrund af de studerendes sociale baggrund kan der maksimalt tildeles 10.000 kr. Pengene tildeles på baggrund af en socialfaktor på mellem 1 og 5, som tildeles på baggrund af den samlede sociale profil blandt de studerende på institutionen, forstået som forældrenes uddannelsesbaggrund. En socialfaktor på 3 udløser 60 % af bevillingen, dvs. 6.000 kr.

Social baggrund kan dog også opgøres efter Danmarks Statistiks mål for, hvornår man er 'uddannelsesfremmed'.

Model 2

Bevillingen på baggrund af studenterbestand udbetales én gang for en bacheloårgang og én gang for en kandidatårgang. Her opgøres antallet af indskrevne studerende ved optagelsesåret, dette tal ganges i udgangspunktet med tre og tildeles uddannelsesinstitutionen for hele bachelorårgangen. For en kandidatuddannelse opgøres det samlede antal studerende ved optagelsesåret, hvilket i udgangspunktet ganges med to og tildeles institutionen for hele kandidatårgangen. I praksis betyder det, at en indskreven studerende på en uddannelse med f.eks. maksimalsats på 100.000 kr., udløser 150.000 kr. ved bachelorens start. Derefter vil institutionen ikke længere modtage penge på baggrund af dette parameter. For bachelor- og kandidatuddannelser af anden varighed end ovenstående beskrevet modtager selvfølgelig bevilling for det antal år uddannelsen varer. De tre andre parametre, STÅ, evalueringer og social baggrund opgøres og udbetales årligt som i model 1. Grunden til at midlerne, som er relateret til parametret social baggrund ikke udbetales én gang for hele bacheloren og én gang for hele kandidaten er, at institutionerne ville have incitament til at optage studerende med uddannelsesfremmed baggrund uden at stille værktøjerne til rådighed, som sikrer, at de studerende også gennemfører deres uddannelse.

Fordele ved systemet

Det foreslåede system bevarer det nuværende systems mekanisme, som tilfører institutionerne ekstra penge, når der optages flere studerende. I modsætning til STÅ-taxametret udløses der dog ikke kun penge, når studerende består point, men

når den studerende er indskreven og studieaktiv. Dette mindsker incitamenterne til at sænke det faglige niveau i og med at institutionens tab ved en studerende, der ikke gennemfører en eksamen, mindskes væsentligt. Den store andel af midler, der fordeles på baggrund af studenterbestand, medfører også, at de reelle udgifter til uddannelse dækkes i højere grad, idet studerende, der ikke består deres eksaminer og som tager deres undervisning igen, bliver ved med at udløse midler til dette. Den delvise omflytning af midler fra STÅ-taxametret til et 'studenterbestand-taxameter' medfører altså færre kvalitetssænkende incitament end det nuværende system. Samtidig har institutionerne stadig et incitament til at sikre, at de studerende består eksaminer på deres uddannelser i og med, at 30 % af midlerne stadig fordeles på baggrund af STÅ. Systemet sikrer altså både midler til de reelle omkostninger, men giver også institutionen incitament til at levere ordentlig undervisning, så de studerende er i stand til at bestå sine eksaminer. Derudover giver dette system mere sikre bevillinger til institutionerne, da institutionerne ikke bliver helt så følsomme over for studenteradfærd, som de har været tidligere. Hvis man vælger modellen, hvor andelen af bevillingen, som gives på baggrund af studenterbestand, udbetales for hele uddannelsens periode, så er bevillingen endnu mere sikker og forudsigelig.

Det sociale taxameter giver institutionerne et økonomisk incitament til at påtage sig ansvaret for at optage og fastholde en studentergruppe med bredt sammensat uddannelsesmæssig baggrund, f.eks. ved løbende at sikre en pædagogisk udvikling og opdatering af undervisningen. Samtidig sikrer taxametret, at de institutioner, som påtager sig dette ansvar, får ekstra ressourcer til at arbejde

med at fastholde og udvikle uddannelseskvaliteten for en mere divers studentergruppe. En mere divers studentergruppe er en værdi for studiemiljøerne og de faglige miljøer, men det er også en værdi for samfundet, at de studerende vi uddanner til at forandre samfundet til det bedre, ikke alle har samme sociale baggrund.

Pengene, der tildeles på baggrund af studenterevalueringer, giver institutionerne incitament til at arbejde strategisk og målrettet med at styrke kvaliteten i uddannelserne på centrale parametre. Ved at tallene hentes fra studiemiljøundersøgelserne sikres det desuden, at det nye system ikke nødvendiggør opbyggelsen af nye bureaukratiske systemer, der skal indsamle og håndtere lokale evalueringer på hele institutionen. Samtidig medvirker det 3-årige perspektiv til, at institutionerne har forholdsvis stabile og forudsigelige bevillingshorisonter. Et opmærksomhedspunkt i forhold til dette parameter er, at institutionerne ikke skal manipulere undersøgelserne således, at svarene bliver mere positive end reelt. Det er derfor vigtigt, at akkrediteringsprocesserne fortsat har fokus på repræsentativiteten af undersøgelserne.

Øvrige tiltag i forbindelse med indførelse af systemet

Begrænsning af markedsføring på institutionerne

Det nye system gør i sig selv ikke for alvor op med konkurrencen mellem institutionerne om de studerende, som taxametersystemet medfører i og med, at flere studerende udløser flere penge. Kon-

For at afværge negative konsekvenser af den interne konkurrence, foreslår vi, at der indføres en national grænse for, hvor mange midler institutionerne må bruge på markedsføring

kurrencen mellem institutionerne viser sig allerede i dag ved, at institutionerne bruger betydelige midler på markedsføring, der blandt andet har til hensigt at få studerende fra andre institutioner til at skifte institution. For at afværge negative konsekvenser af den interne konkurrence, foreslår vi derfor, at der indføres en national grænse for, hvor mange midler institutionerne må bruge på markedsføring.

Understøttelse af uddannelser og institutioner med faglige eller mobilitetsmæssige udfordringer

Mekanismerne i det foreslåede taxametersystem medfører naturligt, at midlerne i første omgang kanaliseres de steder hen, hvor de studerende er mest tilfredse, og hvor den sociale mobilitet er størst. Dette kan dog medføre, at uddannelser med faglige eller mobilitetsmæssige udfordringer kan ende i en ond spiral, hvor dårlige præstationer forstærkes af færre midler. For at mindske risikoen for sådanne onde cirkler foreslår vi, at de penge, som hvert år ikke udløses i taxametersystemet, når institutionerne ikke får maksimal bevilling, overføres til faglige og sociale puljer, som institutionerne kan søge til målrettede indsatser for at hæve fagligheden og den sociale mobilitet. En anden mulighed er, at vurdere, hvordan et fagligt og socialt studiemiljø som minimum bør være, og tildele midler til de institutioner som bedst kan godtgøre, hvordan de vil opføre det miljø. Studerende og an-

satte skal være en formel del af behandlingen af ansøgningerne efter svensk forbillede.

Bemærkninger til andre foreslåede modeller

Beskæftigelsestaxameter

DSF er stærkt kritiske over for et beskæftigelsestaxameter. Det er vigtigt for os, at incitamenterne i taxameteret er incitament, som institutionerne selv kan påvirke. Beskæftigelsessituationen er alt for konjunkturafhængig til, at institutionerne kan estimere deres økonomi efter det. Det betyder, at institutionerne tvinges til at være konservative i deres budgettering, og det går ud over udviklingen af nye undervisningsmetoder og opbygning af stærke sociale og faglige studiemiljøer. Derudover er beskæftigelsestaxameteret et udtryk for et syn på uddannelse, hvor den eneste værdi af uddannelserne er, at den er direkte omsættelig på et arbejdsmarked. Vi er meget uenige i, at tænke uddannelse på den måde. Uddannelser af høj kvalitet handler ikke kun om kortsigtet arbejdsmarkedsrelevans, men at uddanne en gruppe unge til at forandre samfundet til det bedre. Relevans og beskæftigelse er derudover allerede en integreret del af akkrediteringsprocesserne og fokuserer på velfungerende aftagerpaneler, monitoring af ledighedstal og det fremtidig arbejdsmarked for de studerende. Endelig vil et bevillingssystem der uddeler på baggrund af ledighedsstatistikker have et uhensigtsmæssigt naturligt efterslæb, da det tager omkring fem år fra en studerende bliver indskrevet til den afsluttede uddannelse. Efterslæbet vil skabe betydelig risiko for en strukturel over- og underproduktion, da der vil være et stærkt incita-

ment til at øge optaget på uddannelser med lav ledighed eller sænke optaget på uddannelser med høj ledighed. Dette fortsættes over en femårig periode, indtil det får effekt på beskæftigelsesbevilningerne. Det er uagtet advarsler eller anbefalinger fra aftagerpaneler, da der reelt vil være tale om en vægtning mellem en økonomisk gevinst på kort sigt og den langsigtede udvikling på arbejdsmarkedet. I forlængelse heraf er der yderligere en stor risiko for at skabe en ond cirkel, hvor uddannelse med højere ledighed vil opleve et fald i uddannelsesindtægter og et derved afledt fald i uddannelseskvaliteten, som derefter vil påvirke beskæftigelsessituationen negativt. Der bør i stedet sikres et økonomisk råderum, som giver mulighed for at lave ændringer og strategiske indsatser for at forberede beskæftigelsessituationen.

Marginaltaxameter

Kvalitetsudvalget anbefalede i deres endelige anbefalinger, at der skulle indføres et marginaltaxameter, som udover en basisbevilling skulle finansiere de marginale omkostninger ved at optage studerende. Kvalitetsudvalget antog, at de marginale omkostninger ved optag er aftagende. DSF er kritiske overfor indførelsen af et marginaltaxameter. Uddannelsesudgifter bliver ikke mindre af, at institutionerne optager flere studerende. På et tidspunkt vil et øget optag kræve, at institutionerne bygger nye auditorier og flere bygninger med læsesale og grupperum. Derudover skal der ved optag af flere studerende ansættes flere forskere, og man kunne derfor forestille sig, at marginalomkostningerne i virkeligheden er indledningsvist aftagende og derefter stigende. Hvis man indfører et marginaltaxameter, så vil det give institutionerne incitament til at stagnere deres uddannelsesud-

bud og optaget på eksisterende uddannelser, så de opnår størst bevilling i forhold til omkostningerne. Det er uhensigtsmæssigt, hvis uddannelsesudbuddet og optagelsestallene på landets uddannelsesinstitutioner skal afgøres af en økonomisk ligevægt og ikke af faglige hensyn.

Endelig vil ordningen med marginaltaxameter kræve en ordentlig småfagsordning. Det kræver et vist antal forskere at opretholde et forskningsmiljø, også selvom der er få studerende på uddannelsen ligesom lokalerne til mange studerende, vil blive brugt af uddannelserne med få studerende. Udgifterne ved at have små uddannelser er altså større pr. studerende end på andre uddannelser.

Forhandlet rammebevilling

Der er foreslået en model, hvor institutionerne årligt forhandler en samlet bevilling for både forsknings- og uddannelsesaktiviteter, som institutionen derefter disponerer frit over. Forhandlingen skal bygge på institutionens uddannelsesportefølje, antallet af studerende, opbygning af solide forskningsmiljøer og udviklingspotentialer. Fordelene ved en sådan forhandling er, at bevillingerne bygger på en konkret vurdering af institutionen. Ethvert incitament i et automatisk tildelt taxameter rummer faldgrupper og risiko for manipulation. Den slags faldgrupper undgås ved den forhandlede bevilling. Derudover vil en forhandlet bevilling være et udtryk for, at studerende ikke er en vare i en produktion, men at uddannelse og forskning er et samfundsansvar, som varetages af institutioner, og hvor de folkevalgte tager aktivt stilling til institutionernes mulighed for at varetage den opgave. En forhandlet bevilling giver således politikere et mere tydeligt ansvar for udvik-

lingen på institutionerne. Hvis politikere beslutter at nedsætte bevillingen på et forhandlet møde, så vil politikere også få at vide, hvad det vil betyde for institutionens uddannelsesportefølje. De konsekvenser kan politikerne forholde sig til, og derudfra foretage en vurdering. DSF vil være positivt indstillet overfor denne model, såfremt det er det ministeriet kommer frem til.

For yderligere information og spørgsmål kontakt:

Yasmin Davali
Formand for Danske Studerendes Fællesråd
på 28194500

eller

Heidi Kløkker
Næstformand og Uddannelsespolitisk
ordfører på 28194501