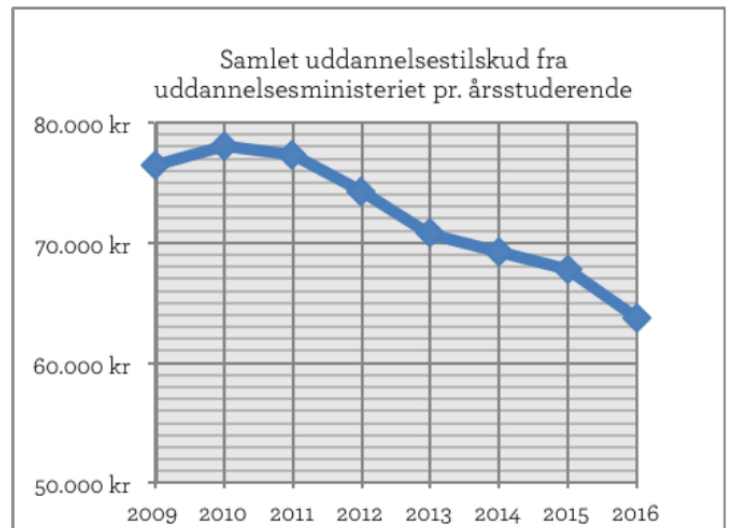
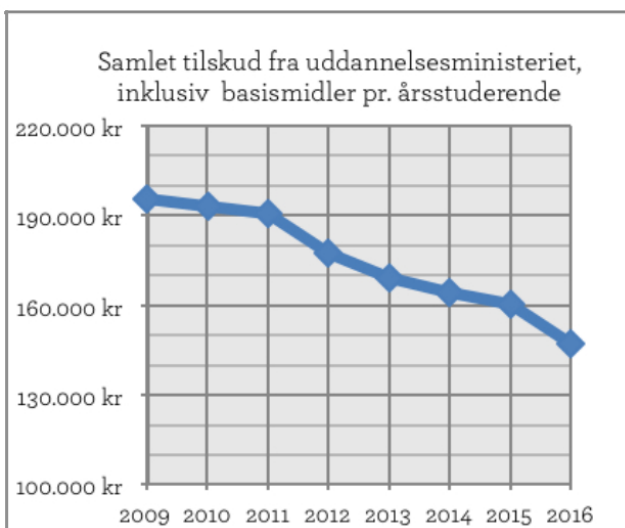


Bedre finansiering

DSF's politik for finansiering af de danske uddannelsesinstitutioner

De danske uddannelsesinstitutioner står i disse år overfor massive udfordringer. Der optages rekordmange studerende på de videregående uddannelser, og politikerne har ambitiøse målsætninger om, at endnu flere skal have en videregående uddannelse. I DSF ser vi uddannelse som en stor værdi for både samfundet og den enkelte, men der følger et stort ansvar med, når der skal være plads og ressourcer til en stadigt større og mere mangfoldig studenterbefolkning.

Desværre har politikerne hidtil ikke formået at løfte dette ansvar. Det stigende optag af studerende er ikke blevet fulgt op af tilstrækkelige nye midler, men er tværtimod sket samtidig med, at bevillingerne pr. studerende er faldende og institutionerne pålægges årlige besparelser. Fra 2009 til 2013 er uddannelsesbevillingerne pr. heltidsstuderende på universiteterne faldet med 7,5 % mens det samlede tilskud pr. heltidsstuderende er faldet med hele 13,5 %. Prognoserne for fremtiden ser ikke lysere ud. I finansloven for 2013 er der budgetteret med et yderligere fald i de samlede bevillinger på ca. 13 % frem mod 2016 og et fald i uddannelsesbevillingerne på 10 % i samme periode.¹



De faldende bevillinger medfører stadigt større finansieringsproblemer, der har mærkbare konsekvenser for de studerendes hverdag. Overalt på uddannelsesinstitutionerne er uddannelseskvaliteten stærkt presset. Studerende oplever utilstrækkelig vejledning, manglende feedback på opgaver, og på nogle studier alt for få undervisningstimer og uhensigtsmæssig lidt variation i undervisningsformerne. Flere universiteter i landet har forpligtet sig til at garantere minimum 12 undervisningstimer om ugen på bacheloruddannelser, og vi opfordrer alle landets uddannelsesinstitutioner til at vedtage lignende initiativer der sikrer øget uddannelseskvalitet, samt

¹ Beregninger foretaget af DSF på baggrund af tal fra 'Finanslov for finansåret 2013', § 19,2 - s. 65

opfordrer til at de nødvendige midler til dette bliver sikret fra centralt hold. Samtidig vokser pladsproblemerne og flere steder er grundlæggende studiemiljøforhold ikke i orden.

Danmark er et land der lever af højt uddannet arbejdskraft, hvorfor vi mener at investeringer i uddannelse er en investering i fremtiden, og nedskæringer er en direkte hindring for samfundets muligheder for at udvikle sig og skabe velstand og velfærd. DSF arbejder derfor for et massivt løft af bevillingerne til de videregående uddannelser i Danmark, der følger op på det stigende studenteroptag og øger midlerne pr. studerende. Et løft skal sikre, at alle aktiviteter på alle uddannelsesinstitutioner er tilstrækkeligt finansierede, så både uddannelse og øvrige aktiviteter såsom forskning, formidling og myndighedsbetjening kan løbe rundt. Dette papir gennemgår DSF's holdninger til hovedbestanddelene i det eksisterende finansieringssystem og opridser principperne for, hvordan DSF mener, at man indretter et bedre finansieringssystem. Først gennemgås universiteternes finansieringssystem, hvorefter professionsuddannelserne behandles.

BASISTILSKUD

Forskning på universiteterne er grundlaget for forskningsbaserede uddannelser, og tilstrækkelig finansiering af forskningen er derfor altafgørende for uddannelseskvaliteten. De frie basismidler udgør det økonomiske grundlag for den frie og uafhængige forskning på universiteterne og sikrer universiteterne økonomisk råderum til at prioritere midlerne. Størrelsen på basisbevillingerne er imidlertid meget forskellig fra institution til institution. For nogle institutioners vedkommende er basisbevillingerne så lave, at det medfører uacceptable forhold for både forskning og uddannelse. Det er uacceptabelt, når bevillingerne er så lave, at institutionerne må bruge uddannelsesbevillinger til at finansiere forskning, og det er uacceptabelt, når basisbevillingernes størrelse medfører så få undervisere per studerende, at der ikke er kapacitet til andet end store forelæsninger uden kontakt mellem studerende og undervisere. Problemer af denne slags kræver et særligt fokus. DSF arbejder derfor for, at de institutioner, der oplever disse problemer, får løftet deres bevillinger, så alle institutioner får gode betingelser for at udbyde forskningsbaseret uddannelse. Samtidig arbejder vi for et generelt løft af basistilskuddene. Det er afgørende, at fordelingen af basismidler er så gennemsnitlig som muligt, og at midlerne er fordelt efter de reelle behov på uddannelsesinstitutionerne.

Igennem flere år er en større andel af basismidlerne blevet omlagt til konkurrenceudsatte midler, som universiteterne kan søge hos de offentlige forskningsfonde til specifikke forskningsprojekter. Det medfører, at forskningen i stigende grad afkobles fra undervisningen, og det mindsker samtidig forskningsfriheden på universiteterne. DSF mener derfor, at minimum 70 % af de statslige forskningsmidler skal gives som basismidler mod de nuværende ca. 56 %². Endvidere mener vi, at der hurtigst muligt skal sikres gennemsnitlighed i fordelingsnøglen for midlerne, så der kan sikres et løft til uddannelsesinstitutionerne med særligt lave basistilskud.

Sikkerheden i bevillinger er afgørende for institutionernes muligheder for at prioritere og disponere over deres midler og foretage langsigtede investeringer i f.eks. ansættelse af videnskabeligt personale og bedre studiemiljø. DSF mener derfor, at basismidler skal gives som flerårige bevillinger, og at størrelsen af bevillingerne i en periode altid skal fastsættes med minimum et års varsel. Dermed har universiteterne altid en

² Tal fra 'Nyt fra Danmarks Statistisk - statens forskningsbudget 2013', 28. Januar 2013, s. 1 - beregnet som andelen af forskningsmidler, der gives til universiteterne som basismidler.

rimelig planlægningshorisont og mulighed for investeringer. Det er desuden vigtigt for enhver finansiering, at der på de enkelte uddannelsesinstitutioner er et system der har forståelse for og repræsenterer deres reelle behov. En demokratisk styring er det eneste middel til at sikre at en ubundet pose penge på et kvalificeret grundlag kan blive retfærdigt fordelt. For at en ubundet finansiering kan fungere optimalt er det derfor nødvendigt med en demokratisk indretning af uddannelsesinstitutionerne.

DSF arbejder for, at:

- Institutioner med forholdsmæssigt lave basistilskud i forhold til udgifter får et særligt løft af deres bevillinger
- Basismidlerne fordeles på et så gennemsigtigt grundlag som muligt
- Basistilskuddene øges generelt
- Minimum 70 % af de statslige forskningsmidler gives som basismidler
- Basismidler gives som flerårige bevillinger, dog uden at dette fører til øget politisk kontrol af uddannelsesinstitutioner

UDDANNELSESTILSKUD

De offentlige uddannelsestilskud gives i dag primært som taxameterbevillinger, hvor universiteterne modtager et politisk fastsat beløb pr. færdiggjort studenterårsværk (STÅ), svarende til 60 ECTS-point. Systemet er i dag outputbaseret, så universiteterne kun belønnes, når studerende består eksaminer via STÅ-taxameteret, samt når studerende afslutter deres uddannelser indenfor en bestemt tidsramme via færdiggørelsesbonusen. Selvom der kan være visse positive aspekter ved, at pengene følger de studerende, er DSF er stærkt kritiske overfor denne outputbaseret, fordi den giver institutionerne flere uheldige incitamenter til skade for vores uddannelser. For det første medfører den et ensidigt fokus på at få studerende igennem så hurtigt som muligt, med stor risiko for, at det faglige niveau sænkes. For det andet tvinger taxametersystemet universiteterne til at konkurrere om de studerende i stedet for at etablere meningsfulde samarbejder. Dette viser sig blandt andet ved, at universiteterne i stigende grad bruger ressourcer på reklamer og branding og ved at mobilitet mellem institutionerne ofte gøres mere besværlig for de studerende end nødvendigt. For det tredje flytter taxametersystemet i sin nuværende form midler væk fra uddannelser, der oplever problemer, f.eks. en periode med faldende studenterantal. Dette bliver ofte til en selvforstærkende effekt, der udsulter uddannelsen og gør det endnu sværere at vende den negative udvikling.

Det er derfor i de studerendes interesse, at flere parametre end output spiller ind i fordelingen af midlerne. Disse parametre skal fokusere på det egentlige finansieringsbehov på den enkelte uddannelse og tage højde for studenteroptag og studenterbestand og herigennem sikre en højere uddannelseskvalitet. I den rette udformning kan kvalitetsparametre også spille ind i fordelingen af midler. Det er afgørende for DSF, at fordelingsprincipperne er så gennemsigtige, forudsigelige og administrativt simple at håndtere som muligt, og at de fordrer udvikling og samarbejde frem for konkurrence. Fordelingsmekanismerne må desuden hverken medføre unødigt ressourcekrævende krav om dokumentation fra institutionernes side eller medføre ensretning, udvanding eller faldende kvalitet i uddannelserne.

Ud over de problemer der er i incitamentsstrukturen, er der store problemer med størrelsen på taxametertaksterne. De nuværende takster er helt utilstrækkelige til at give institutionerne økonomisk råderum

til at sikre en ordentlig undervisningskvalitet, særligt med en stadigt større og mere mangfoldig studenterbefolkning. Især de laveste taxametertakster svarer slet ikke til uddannelsernes behov og giver hverken plads til tilstrækkelige mængder undervisning eller til moderne undervisningsformer, der kræver tilstrækkeligt med undervisere og fysiske rammer med plads til f.eks. gruppearbejde. Desuden medfører den nuværende takstinddeling og den måde, hvorpå den enkelte uddannelsestakst fastsættes, at uddannelsesinstitutionerne mange steder indretter uddannelsernes indhold efter at få højest mulige takst frem for efter, hvad der giver bedst faglig og pædagogisk mening.

DSF går ind for, at alle taxametertaksterne løftes, så de stemmer overens med den enkelte uddannelses reelle behov. Taksterne skal være på et niveau, der giver økonomisk råderum til, at alle uddannelser har midler og underviserkapacitet til at kunne udbyde 20 konfrontationstimer om ugen i minimum 16 uger pr. semester. Hvorvidt midlerne bruges på konfrontationstimer eller andre studieforbedrende faglige aktiviteter skal være op til det enkelte relevante decentrale demokratiske niveau. Samtidig skal taxametrenes størrelse altid være tilstrækkelig til, at alle uddannelser har råd til at etablere de nødvendige fysiske rammer i form af f.eks. gruppegrum, laboratorier og auditorier.

Ligesom taxametersystemet giver færdiggørelsesbonusser universiteterne uheldige incitamenter til at presse studerende hurtigere igennem uddannelserne og til at sænke kvaliteten. Færdiggørelsesbonusserne skal derfor omlægges til frie basismidler eller øvrige uddannelsestilskud.

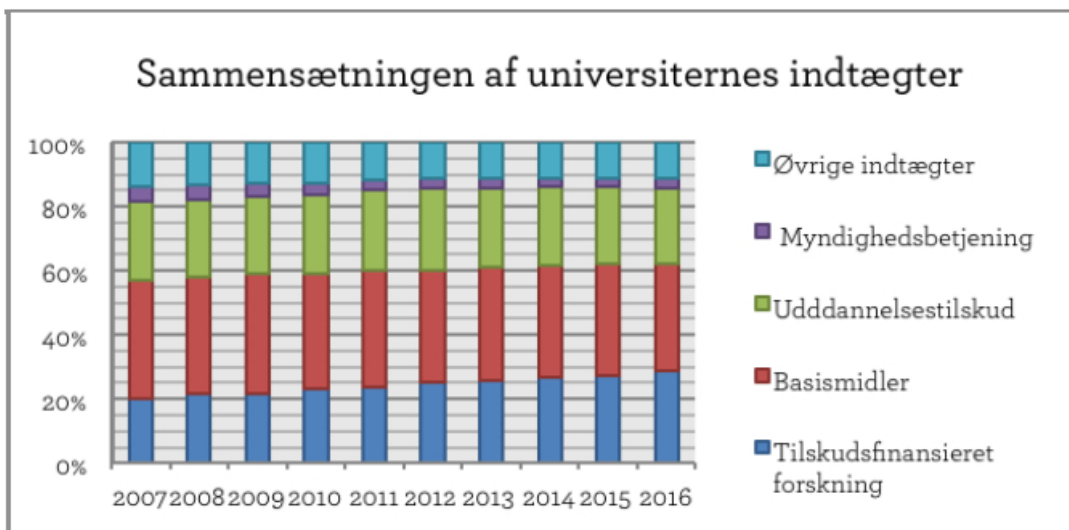
I tider med stigende studenteroptag oplever studerende ofte store pladsproblemer, fordi institutionerne ikke kan udvide bygningsmassen i takt med det stigende behov. Dette problem skyldes både manglende fremsynethed og dårlig planlægning hos institutionerne, men forstærkes af, at taxametersystemet fordeler ekstra midler på baggrund af stigende studenteroptag for sent i forhold til finansieringsbehovet. Politikerne må sammen med institutionerne derfor tage ansvar for at sikre de nødvendige tiltag, så der altid er tilstrækkelig plads og gode studiemiljøer til alle studerende.

DSF arbejder for, at:

- Taxametersystemet baseres på andre parametre end output, f.eks. input, studenterbestand eller uddannelseskvalitet
- Fordelingen af uddannelsestilskud foregår gennemsigtigt, forudsigeligt og fordrer samarbejde frem for konkurrence mellem universiteterne
- Taxametertaksterne hæves, så alle uddannelser har midler til at kunne udbyde 20 konfrontationstimer om ugen i minimum 16 uger pr. semester og råd til at etablere de nødvendige fysiske faciliteter. Dette nødvendiggør desuden flere midler til opkvalificering af underviserne, så disse kan levere mere og bedre vejledning og undervisning
- Færdiggørelsesbonusserne omlægges til frie basismidler eller øvrige uddannelsestilskud
- Politikere i samarbejde med institutionerne igangsætter de nødvendige tiltag, der sikrer, at der altid er tilstrækkelig plads og gode faciliteter til alle studerende
- DSF anerkender desuden, at der er udgifter forbundet med at øge den sociale mobilitet på uddannelsesinstitutionerne. Vi ønsker derfor et socialt taxameter, der kompenserer universiteterne, der tager et samfundsansvar ved at uddanne studerende med færlige sociale udfordringer, som muligvis ikke udgør en økonomisk gevinst for universitetet, under det nuværende taxametersystem. Dette må dog aldrig ske på bekostning af uddannelsernes faglige niveau.

EKSTERNE MIDLER

DSF mener grundlæggende set, at finansiering af uddannelser i Danmark er et offentligt ansvar, og at uddannelserne skal finansieres af ubundne offentlige midler, som institutionerne frit kan disponere over. Vi anerkender, at forskningsprojekter kan være eksternt finansierede af offentlige og private fonde og virksomheder, og det er et faktum, at de eksterne midler udgør en stigende del af uddannelsesinstitutionernes indtægtsgrundlag. Fra 2007 til 2013 er den tilskudsfinansierede forskningsvirksomheds andel af



universiteternes samlede omsætning vokset fra 20 % til 26 %, og dette tal forventes at vokse til 29 % i 2016³.

Denne udvikling medfører en række problemer for uddannelserne. For det første lægger den eksterne finansiering ofte beslag på det videnskabelige personales (VIP'ernes) tid, så der bliver mindre tid til undervisning, hvorfor VIP'erne i stigende grad afkobles fra uddannelserne. Det sker både ved, at de frikøbes fra undervisning til at forske i eksternt finansierede projekter og ved, at de må bruge en stigende del af deres tid på at søge eksterne midler. For det andet dækker de private eksterne bevillinger ofte kun de udgifter, der er direkte forbundet med forskningsaktiviteter og inkluderer herudover sjældent overhead-udgifter til de nødvendige fysiske og administrative rammer. Det betyder, at universiteterne i praksis må flytte midler fra undervisning og kerneforskning til de eksternt finansierede forskningsprojekter.

For at imødegå disse udfordringer mener DSF, at der fra politisk hold må stilles krav om, at eksterne midler også bidrager til uddannelse. Dette bidrag skal enten ske direkte i form af, at en del af midlerne går til undervisning eller indirekte ved at der i forbindelse med forskningsprojekterne oprettes praktikpladser, specialepladser eller lignende. Der skal også stilles krav om, at institutionerne i mindre grad lader forskere frikøbe fra undervisning således, at en forsker ikke kan frikøbes i en sammenhængende periode på over to år og ikke kan frikøbes i flere på hinanden følgende perioder, uden at varetage undervisning, vejledning mv.. For at sikre at institutionerne ikke underbyder hinanden i deres krav til finansiering af overheadudgifter på private eksterne midler skal der samtidig fastsættes centrale krav for dette. Desuden bør administrationen på

3 Beregninger foretaget af DSF på baggrund af tal fra Finanslov for finansåret 2013', s 19,2 s. 65

universiteterne i højere grad bistå forskerne i ansøgningen af midler, så de ressourcer, der går fra undervisning og forskning, reduceres mest muligt.

DSF arbejder for, at:

- Der stilles krav om, at eksterne midler bidrager til uddannelse, enten i form af midler til undervisning eller i form af praktikpladser, specialepladser ol.
- Der stilles krav om, at universiteterne ikke frikøber forskere fra undervisning i en periode på over to år
- Der fastsættes krav til finansiering af overheadudgifter i forbindelse med private eksterne midler
- Administrationen på universiteterne i højere grad bistår forskerne, når der skal søges eksterne midler

MYNDIGHEDSBETJENING

Myndighedsbetjening udgør for nogle universiteter en væsentlig andel af institutionernes virksomhed. Ofte er de midler, der følger med myndighedsopgaverne utilstrækkelige til at dække alle de direkte og indirekte udgifter, som betjeningen medfører. Hermed trækker myndighedsbetjeningen i mange tilfælde midler væk fra uddannelse og grundforskning.

DSF mener, at de statslige organer, der bestiller myndighedsbetjening hos uddannelsesinstitutionerne, altid skal bidrage med midler, der dækker både direkte og indirekte omkostninger ved betjeningen, så myndighedsbetjeningen ikke trækker midler væk fra universiteternes øvrige aktiviteter.

PROFESSIONSUDDANNELSERNE

Ligesom universitetsuddannelsernes taxametersystem medfører professionsuddannelsernes taxametersystem en lang række kvalitetsproblemer på grund af et overdrevent fokus på at reducere omkostningerne pr. studerende. 40 % af uddannelseslederne på professionshøjskolerne vurderede i 2011, at taxametersystemet havde medført færre undervisningstimer pr. hold og 68 % vurderede, at det havde medført at øget antal studerende pr. hold. Derudover vurderer halvdelen af de adspurgte, at taxametersystemet gør det vanskeligt at finde ressourcer til praksisnær undervisning⁴. Praksis- og erhvervsbaseret er afgørende for at skabe professionsuddannelser af høj kvalitet. Derfor bør taxametersystemet for professionsuddannelserne reformeres, så det understøtter uddannelsesinstitutionernes muligheder for at skabe erhvervsbaseret, ligesom systemet må indrettes, så institutionerne ikke presses til at prioritere omkostningsreducing pr. studerende over kvalitet. Samtidig må der også på dette område ske et bredt løft af alle taxametre, for at løse problemer med meget lave timetal og meget korte studieår.

BRUGERBETALING

Alle skal have mulighed for at tage en uddannelse uanset økonomiske baggrund. DSF er derfor imod enhver form for brugerbetaling. Det er et politisk ansvar, at uddannelserne er tilstrækkeligt finansierede, og finansieringsproblemer må derfor aldrig blive løst ved at udgifter lægges over på de studerende via direkte eller indirekte brugerbetaling. For eksempel foreslår vi at der kigges på mulighederne for ordninger såsom at udgifter til pensum bliver fradragsberettigede. Den nuværende brugerbetaling på deltidsuddannelser og gymnasiale suppleringskurser skal afskaffes, ligesom suspenderingen af brugerbetaling på indslusningskurser

4 Tallene stammer fra tænketanken DEA's analyse fra 2011 'Taxametersystemet under lup', s. 41 og 45

mellem bachelor og kandidat skal gøres permanent. Desuden skal brugerbetaling for internationale studerende afskaffes. For at styrke og sikre den frie og lige adgang til uddannelserne også på længere sigt arbejder DSF for en lov mod brugerbetaling.

Afslutning

Det danske uddannelsessystem står i disse år overfor betydelige udfordringer, men rummer samtidig store muligheder. De nuværende studenterårgange er de største, hurtigste og mest målrettede i Danmarkshistorien. Vi er klar til at tage ansvar for fremtiden ved at tilegne os den nyeste viden, de fremmeste kompetencer og komme med de mest kreative løsninger på samfundets udfordringer. Men det kræver, at politikerne gør op med flere års besparelser og har mod til at investere i uddannelse.