

1 FINANSIERINGSPOLITIK

Vedtaget på DSF's Politikkonference 18. april 2021

2 Indledning

3 Uddannelse er en af de mest centrale dele af vores liv og i vores samfund. Uddannelse
4 skaber muligheder for den enkelte og skaber den enkelte. Derfor har uddannelse også
5 behov for at blive finansieret på den bedste måde.

6 Statslig finansiering af uddannelse er grundlæggende til gavn for samfundet, da
7 finansieringen er fundamentet for kvalitetsuddannelser. Derudover skaber det
8 muligheden for gode fysiske rammer og for et inspirerende studiemiljø. Ordentlig
9 finansiering garanterer ikke automatisk alt dette, men er en forudsætning herfor.

10 Ikke alene størrelsen af finansiering, men også den måde hvorpå midlerne tildeles vores
11 institutioner har betydning for vores uddannelse. Bestemte finansieringsformer tilgodeser
12 visse aspekter på bekostning af andre. Det er vigtigt at være opmærksom på
13 underliggende incitamentsstrukturer.

14 Uanset hvordan vores uddannelser er finansieret mener DSF grundlæggende at
15 finansieringen af alle uddannelser skal være tilstrækkelig. Herved forstås, at der skal være
16 økonomi til en passende mængde og kvalitet af undervisning, vejledning, feedback og til
17 at stille de faciliteter til rådighed, som vores uddannelser kræver. Undervisningsformer og
18 omfang skal være bestemt af fagligt og didaktisk hensyn, og ikke kompromitteret af
19 økonomiske hensyn. Det gælder også, at der skal være ressourcer til at sikre et godt
20 studiemiljø på uddannelsesinstitutionerne, og gøre dem tilgængelige for personer der af
21 forskellige grunde kan være udfordret. Ligeledes skal den forskning, som danner
22 grundlaget for forskningsbaseringen af vores uddannelser også være tilstrækkeligt
23 finansieret, således at alle uddannelser og fagområder oplever en tilfredsstillende
24 forskningsdækning.

25 Hvordan vores uddannelser tilrettelægges og fordelingen af midlerne internt på
26 uddannelsesinstitutionerne er et lokalt anliggende. En kvalificeret og retfærdig intern
27 fordeling forudsætter en demokratisk indretning af vores uddannelsesinstitutioner.
28 Studerende og ansatte skal inddrages i og have indflydelse på fordelingen af midler.

29 En ordentlig og tilstrækkelig finansiering er dog desværre langt fra tilfældet i dag. Vores
30 uddannelsesinstitutioner oplever en høj grad af underfinansiering, og vi har de senere år
31 oplevet markante nedskæringer på både uddannelse og forskning.
32 Omprioriteringsbidraget har skåret 2% årligt mellem 2016 og 2019, og har systematisk
33 forringet vores uddannelser. Besparelserne er heldigvis stoppet på uddannelsesstilskuddet,
34 men fortsætter stadig på områder som påvirker institutionernes mulighed for at forvalte
35 god uddannelse og forskning. Vi ser ligeledes en tendens til at skære på områder, hvilket
36 afføder ringere uddannelse i sidste ende. Derfor mener DSF, at midlerne skal tilbageføres,
37 og at der herefter skal geninvesteres.

38 Det er kritisabelt, at Danmark ligger langt under OECD gennemsnit i udgifter til
39 videregående uddannelse pr. studerende. Vi ser et fald i midler pr. studenterårsværk på
40 hele 30%, hvis vi fremskriver udviklingen fra 2009 til 2023. Der er en generel
41 underfinansiering af STÅ-taxameteret, hvor de gennemsnitlige omkostninger pr. STÅ er
42 højere end det gennemsnitlige tilskud. Uddannelse er underfinansieret i en sådan grad, at
43 det bliver underskudsinddækket af forskningsmidler, hvilket betyder at det tilmed ender
44 med at gå ud over forskningen og som både forringer vidensproduktionen og kvaliteten i
45 uddannelserne. Derudover ser vi også en manglende planlægningssikkerhed i
46 uddannelsesbevillingerne. Det midlertidige taxameterløft er en særlig usikkerhed i
47 forhold til dette og da flere uddannelsesinstitutioner budgetterer efter de nuværende
48 takster, vil det have katastrofale følger. DSF stiller sig desuden kritisk overfor at
49 takstindplaceringen er uigennemskuelig, og ikke baseret på omkostningsniveauer
50 forbundet med uddannelsen. For at løse dette skal der ske en revision af
51 takstindplaceringen af uddannelser med fokus på omkostningsniveauer. En uddannelse
52 må dog ikke pludseligt opleve et pludseligt fald i taktstilskud. Derfor er der behov for et
53 generelt løft af alle takster, en mindre forskel mellem taksterne, og især en
54 permanentgørelse af takst 1-løftet.

55 Uddannelsesfinansiering

56 DSF ser både positive og negative elementer med, hvordan uddannelsestilskuddet er
57 skruet sammen. DSF er grundlæggende set positiv overfor, at der er blevet implementeret
58 et grundtilskud, som skulle skabe mere stabilitet for de lange linjer i økonomien for de
59 enkelte universiteter. Men DSF stiller sig samtidigt kritisk overfor, hvordan
60 grundtilskuddet tilrettes over tid. Vi mener, at ikke det er hensigtsmæssigt, at
61 uddannelsernes finansiering tilrettes på baggrund af et forsøg på en kvalitetsmåling af
62 uddannelserne. Dette skaber en række problemer, for eksempel en økonomisk
63 nedadgående spiral, hvor man straffer institutionerne økonomisk for at klare sig dårligt på
64 et mål. Justeringen af grundtilskuddet på baggrund af den strategiske rammekontrakt,
65 mener DSF også er uhensigtsmæssig. Instrumenter som Læringsbarometeret skaber
66 ligeledes en fortolkning af uddannelseskvalitet som en vare, som vurderes på baggrund af
67 de studerendes oplevelser, hvor DSF skal være opmærksomme over for konsekvenserne
68 heraf. Det er især kritisabelt at uddannelsesfinansiering bliver reguleret på bekostning af
69 forskningsmæssige målsætninger. DSF mener derfor overordnet set, at grundtilskuddet er
70 en god ting, da det skaber vished, men vi er kritiske over for måden for genfastsættelsen.
71 Et øget antal STÅ på en uddannelsesinstitution kræver mere fast materiale og bygninger.
72 Disse lokaler og lignende forsvinder ikke blot fordi STÅ falder, men udgør en fast udgift
73 for uddannelsesinstitutioner. Derfor er det vigtigt at grundtilskuddet løftes til denne nye
74 faste udgift hvis der opstår pludseligt øget optag.

75 Med hensyn til aktivitetstilskuddet, så mener vi, at det er hensigtsmæssigt, at finansiering
76 følger den studerende. Men DSF ser også to problematikker med denne model. Den første
77 problematik er, at det følger gennemførte årsværk, så universiteterne først kender deres
78 finansiering på bagkant. Det er med til at gøre finansieringskilden ustabil. Derfor mener
79 DSF, at det i stedet for gennemførte studenterårsværk skulle være baseret på indskrevne
80 studenterårsværk. En finansiering på baggrund af indskrevne studenterårsværk må dog
81 ikke begrænse de studerendes fleksibilitet i forbindelse med til- og fravalg af kurser.
82 Desuden anser DSF det for at være problematisk, at den nuværende STÅ-model giver et
83 incitament for universiteterne til at sænke gennemførelstiderne. Hvis grundtilskuddet

84 øges, så den aktivitetsbaserede finansiering udgør en mindre andel, så er dette med til at
85 løse denne problematik.

86 DSF mener, at resultattilskuddet bør afskaffes. DSF stiller sig nemlig kritisk over for
87 incitamentet til at forkorte gennemførelstiden, da dette giver mindre plads for den
88 enkelte studerende til at få gennemført uddannelsen i deres læringstempo. DSF stiller sig
89 desuden kritisk overfor i hvor høj grad at arbejdsløshedsstatistikker benyttes til fremtidig
90 finansiering, da det dels ikke siger noget om uddannelsen nu til dags. Og dels gør, at
91 uddannelserne i højere grad rettes mod fortidens arbejdsmarked i stedet for fremtidens
92 arbejdsmarked. DSF er generelt kritisk overfor, at incitamentsstrukturer bruges i forhold
93 til finansieringen af uddannelse.

94 DSF mener overordnet, at ministeriet er kommet til at fylde for meget, og
95 uddannelsesinstitutionerne fylder for lidt. Der er brug for lokal autonomi til at skabe de
96 bedste uddannelser, og denne sigtelinje umuliggør incitamentsstrukturerne på nogle
97 punkter. Derfor ønsker DSF overordnet set at få åbnet op for disse snærende bånd for
98 universiteterne.

99 **Forskningsfinansiering**

100 Inspireret af Barcelona målsætningen fra 2008 har de sidste regeringer haft som mål at
101 finansieringen fra det offentlige til forskning skal svare til 1% af landets BNP. Dette mål
102 bliver behandlet som et loft, hvor midler der hentes hjem fra EU og andre statslige midler,
103 trækkes fra de penge regeringen har bundet sig op på, frem for at blive lagt oven i. DSF
104 mener at målsætningen om 1% af BNP ikke skal behandles som et loft, men som en
105 minimumsstøtte til forskning. DSF mener at der er behov for et grundigt eftersyn af den
106 danske 1% målsætning og i hvilken grad den opfyldes.

107 Meget forskning bliver finansieret med ekstern finansiering. Denne finansiering, mener
108 DSF, grundlæggende set har to problemer. For det første betyder dette, at forskningens
109 emner bliver styret af private interesser frem for af fagmiljøets interesser. Dette kan
110 medføre at uddannelser baseres på forskning, der er påvirket af eksterne interesser og som
111 potentielt er mindre relevant for uddannelser. DSF mener dette er uhensigtsmæssigt. For
112 det andet mener DSF, at det er problematisk, at meget ekstern finansieret forskning bliver
113 finansieret uden overhæddækning. Dette underskud skal derfor finansieres af
114 universitetets frie midler, og giver derfor færre midler til fri forskning og undervisning.
115 Derfor stiller DSF sig kritisk over for den store del af eksternt finansieret forskning uden
116 overhæddækning.

117 Lige nu bruges basismidlerne, som er ment til forskning, mange steder til at
118 underskudsinddække omkostningerne ved uddannelse, da den nuværende
119 uddannelsesfinansiering ikke slår til. Nødvendigheden af det er meget problematisk, da
120 midler som burde blive brugt på at lave højkvalitetsforskning, i stedet bruges på at dække
121 materiale og administrative udgifter på uddannelserne. Derfor mener DSF, at der bør
122 tilføres et højere grundtilskud til uddannelse til uddannelsesinstitutionerne, så denne
123 negative tendens kan vendes.

124 Basismidlerne uddeles generelt efter en historisk fordelingsnøgle, som er en
125 ugenomsigtig struktur. Derfor mener DSF at det skal gøres tydeligere hvordan og på

126 hvilket grundlag basismidlerne fordeles. Desuden mener DSF, at flere basismidler skal
127 tilføjes.

128 Den historiske fordeling skaber et skævt udgangspunkt til at opbygge
129 forskningskapaciteter og favoriserer ældre forskningscentre kontra nye. Dermed er det
130 sværere for nye institutioner at opbygge forskningskapaciteter og komme på niveau med
131 ældre institutioner. Det giver også et dårligere udgangspunkt til at udvikle forskningen til
132 undervisningen på de nye institutioner. Basismidlerne fordeles ligeledes efter en
133 beregningsmodel der kan være med til at prioritere kvantitet i forskning frem for kvalitet,
134 da den afhænger af resultater i forskningsbibliometri. Forskning skal ikke presses for at
135 øge et resultat, men skal produceres og publiceres i det format, som er mest givende for
136 videnskaben. Basismidlerne kan dog ikke bare ændres fra år til år, da forskning kræver
137 store langsigtede investeringer, universiteterne har påtaget sig specifikke opgaver på
138 baggrund af midlerne, og fordi universiteterne allerede har planlagt efter indtægter fra
139 basismidlerne. Det er vigtigt, at midler fordeles og omfordeles med respekt for
140 forskningscentre, der har været under opbygning og udvikling igennem lang tid. Når der
141 tilføres flere basismidler til forskningen er det vigtigt for DSF, at der fyldes op fra bunden,
142 således at ekstra midler er med til at udligne finansieringsforskelle mellem
143 uddannelsesinstitutionerne og dermed over tid skabe en mere lige fordeling inden for
144 forskningsområdet.

145 **Bygningsmæssige forhold**

146 Mange af vores institutioner er omfattet af Statens Ejendomsadministration (SEA) under
147 Bygningsstyrelsen. Dette medfører, at det ikke er muligt for mange af disse institutioner
148 selv at eje deres bygninger, men leje dem ved Bygningsstyrelsen. Bygningsstyrelsen
149 fastsætter lejen over for deres lejere, og har til formål at skabe et overskud. Mange af vores
150 institutioner er også omfattet af investeringsrammeloftet, som definerer hvor store
151 investeringer der kan foretages samlet i sektoren i faciliteter og bygninger.

152 DSF er meget kritiske over for det nuværende system for bygningsforhold til
153 institutionerne og mener det skal ændres. DSF ser nogle grundlæggende problemer med
154 SEA-ordningen: For det første er det kritisabelt, at Bygningsstyrelsen har en negativ
155 bevilling på finansloven, så de skal skabe overskud. Dette udgør en form for negativ
156 bevilling til institutionerne, hvor unødvendigt store dele af deres bevilling skal bruges på
157 bygninger. Derfor mener DSF, at de negative bevillinger gennem Bygningsstyrelsen skal
158 ophøre. For det andet mener DSF, at der skal ske en grundlæggende gentænkning af SEA-
159 ordningen. Denne gentænkning skal være baseret i to grundlæggende principper. At det
160 skal være institutionerne som træffer afgørelser om institutionernes bygningsforhold og
161 at alle institutioner skal have lige muligheder. SEA-ordningens struktur har på mange
162 områder forskudt magt fra institutionerne til bygningsstyrelsen. Denne magt skal
163 forskydes tilbage, så det bliver hensynet til god undervisning og forskning som er i
164 højsædet. Dette gøres ved at ændre på de incitamentsstrukturer, som der er i SEA-
165 ordningen. Desuden skal SEA-ordningen gøres mere attraktiv for institutionerne. Det skal
166 være ligeså økonomisk attraktivt at benytte SEA-ordningen, som at have selveje, og derfor
167 skal institutionernes mulighed for selveje også være en af løsningerne. Der skal fortsat
168 være mulighed for privat leje. DSF mener desuden, at bygningsadministration og
169 omkostninger til eksempelvis husleje i uddannelsessektoren aldrig må være på
170 bekostning af institutionernes kerneopgaver - altså god uddannelse og forskning.

171 DSF er grundlæggende imod investeringsrammeloftet, der sætter en grænse for
172 institutionernes samlede årlige investeringer, derfor mener DSF, at det bør afskaffes.
173 Desuden mener DSF at størrelsen af investeringsrammen er for lavt i 2021 og vi er meget
174 kritiske over for den nedadgående tendens fra 2022 og fremad. DSF mener ligeledes, at
175 fastsættelsen af beløbet ikke bør ligge i Finansministeriet, men i Uddannelses- og
176 Forskningsministeriet, hvor beløbet kan fastsættes i bedre dialog med institutionerne. Det
177 giver usikkerhed for institutionernes planlægning af fremtidige investeringer, som de
178 risikerer at måtte droppe, hvis grænsen for investeringsrammeloftet nås. DSF mener, at
179 det er vigtigt at mindske denne usikkerhed. Derudover er nogen af vores
180 uddannelsesinstitutioner underlagt budgetloven. Her skal midler til faciliteter og
181 bygninger findes i et helt ministerielt budget. Dermed skabes intern konkurrence om at
182 kunne ombygge og udvide mellem statslige instanser og uddannelsesinstitutioner.
183 Endvidere skaber det ligeledes et dårligt grundlag for den enkelte uddannelse til at få de
184 nødvendige lokaler, som der er behov for.

185 DSF mener, at det er problematisk, at disse to forhold sætter begrænsninger for den lokale
186 autonomi for institutionerne som selvejende institutioner. Både investeringsrammeloftet,
187 budgetloven og SEA-ordningen begrænser muligheden for at skabe de bedste løsninger
188 på lokale problemer, med deres rigiditet og arbitrære begrænsninger. Derfor mener DSF
189 helt grundlæggende, at forhold som begrænser institutionernes lokale økonomiske
190 autonomi bør afskaffes.

191 **Brugerbetaling**

192 Alle skal have mulighed for at tage en uddannelse uanset økonomisk baggrund. DSF er
193 derfor imod enhver form for brugerbetaling. Det er et politisk ansvar, at uddannelserne er
194 tilstrækkeligt finansierede, og finansieringsproblemer må derfor aldrig blive løst ved at
195 udgifter lægges over på studerende via direkte eller indirekte brugerbetaling. Hvor det er
196 meningsfuldt, mener DSF, at studerende bør have samme fradragsmuligheder som
197 lønmodtagere, eksempelvis kørselsfradrag. Nødvendigheder under studiet, såsom
198 litteratur, arbejdsmaterialer og obligatoriske studieture, bør ikke skulle finansieres af den
199 studerende selv, da dette er en form for brugerbetaling, der skaber ulighed på
200 uddannelsesområdet. I tilfælde, hvor brugerbetaling stadig eksisterer, bør det som
201 minimum være moms fritaget og fradragsberettiget.