

Ny finansieringsmodel for professionsbacheloruddannelserne

Oplæg af Mads Samsing, 27. september 2009

Oplægget bygger på de tidligere notater om den nuværende finansiering af professionsbacheloruddannelserne og de problemstillinger, der er forbundet hermed. Oplægget skitserer et forslag til en ny finansieringsmodel for professionsbacheloruddannelserne, der skal understøtte de perspektiver, der er for uddannelserne. Udfordringerne for professionsbacheloruddannelserne er mange og mangeartede. Særligt er det værd at fremhæve de tre hovedudfordringer: øget søgning og optag, øget gennemførelse samt uddannelsernes viden- og udviklingsbaserings.

Der er i de senere år blevet fremsat en del forskellige forslag om ændringer. I efteråret 2008 blev det således bl.a. foreslået at oprette et særligt udkantstaxameter til de uddannelser, der ligger i randområder, og der har været forslag om et udviklingstaxameter til professionsbacheloruddannelserne, så der er sikret en grundfinansiering til udviklingsarbejdet, evt. som supplement til puljemidlerne.

Styringsmodeller

Finansieringsmodeller og styringsmodeller kan ikke adskilles. Den nuværende finansieringsmodel er sammenhængende med selvejersmodellen, hvor det er institutionsbestyrelsen, der prioriterer, hvordan det statslige tilskud og eventuelle øvrige indtægter skal disponeres.

At uddannelsesinstitutionerne er selvejende er dog ikke – og skal ikke være – ensbetydende med, at der ikke er en politisk styring. Det væsentlige spørgsmål her er i hvilken grad, der skal være politisk styring, og hvordan. I dag er der på visse punkter for meget politisk styring, og på andre for lidt. F.eks. er der for meget politisk styring når det gælder udviklingen af visse uddannelser, særligt læreruddannelsen, og ligeledes medfører puljefinansieringen en for høj grad af politisk styring. Derimod er der for lidt politisk styring når det gælder udviklingen af uddannelser og udbud, hvor politikere og ministerier ganske vist ikke skal detailregulere udviklingen, men sætte nogle mål og rammer for udviklingen af uddannelseslandskabet i Danmark, så uddannelsesinstitutionerne har nogle pejlemærker at navigere efter.

På de forskellige niveauer i uddannelsessektoren har der de sidste par år været forskellige ”grader” af selveje, hvilket dog ændres med finansloven for 2010, hvor det sidste skridt mod ungdomsuddannelsesinstitutionernes selveje tages, når gymnasier m.v. i

2010 får overdraget bygningsmassen. I 2010 hæves desuden aktstykkegrænsen for professionshøjskolernes disponering over bygninger så de sidestilles med universiteterne. Det betyder, at professionshøjskolerne i 2010 i lighed med universiteterne, kan foretage bygningsmæssige dispositioner for op til 100 mio. kr., uden at det skal godkendes forinden af finansudvalget.

Selvejemodellen er at foretrække frem for politisk og ministeriel detailregulering. Men det forudsætter at bestyrelser og ledelser har et reelt ledelsesrum og mulighed for at foretage prioriteringer, hvilket hænger uløseligt sammen med de politisk fastsatte rammer, der på nuværende tidspunkt er for stramme på visse punkter. I de senere år er der udarbejdet en række styringsredskaber, der kan tjene til selvejemodellens fordel, hvis de økonomiske rammer og finansieringsmodeller kommer til at understøtte det. Det gælder bl.a. udviklingskontrakterne og akkrediteringssystemet.

Grundtilskud og aktivitetsbaserede tilskud

Uddannelsesinstitutionerne tildeles bl.a. et grundtilskud og et aktivitetsbaseret taxametertilskud, der udgør langt størstedelen af det samlede statslige tilskud. Grundideen med det aktivitetsbaserede taxametertilskud er, at lade pengene følge eleven/den studerende. Det er som sådan fornuftigt. Dog kan der stilles spørgsmålstejn ved dels balancen mellem de ikke-aktivitetsbaserede tilskud og de aktivitetsbaserede, samt ved taxameterindplaceringen, dvs. hvor høj den enkelte takst er per studenterårsværk. Endelig er det værd at overveje, om der bør tilføjes yderligere takster, og om hvilke faktorer der skal ligge til grund for beregningen af grundtilskuddet.

I efteråret 2008 besluttede bestyrelsen for University College Sjælland at samle uddannelsesudbuddene på færre adresser (beslutningen blev dog ikke gennemført, som der først var lagt op til). I forbindelse med debatten om omlægningen af udbuddene blev forslaget om et udkantstaxameter rejst. I dag tildeles professionshøjskolerne et institutionstilskud, der udmøntes efter tre objektive kriterier: et grundtilskudselement, et aktivitetsbestemt element samt et arealbestemt element. Der er altså i institutionstilskuddet i et vist omfang taget højde for den enkelte professionshøjskoles geografiske dækningsområde. Professionshøjskolerne har en lovgivet forpligtigelse til at udbyde uddannelser i hele institutionens regionale dækningsområde. Det er dog ikke nærmere foreskrevet, hvordan den regionale dækning sikres.

Det er altså muligt at kompensere for et stort geografisk dækningsområde gennem ikke-aktivitetsbaserede tilskud. Eftersom institutionerne er selvejende og ledet af en bestyrelse, der primært har ansvar for institutionens strategiske udvikling, der skal prioritere anvendelsen af midler uagtet, om det kommer som et ikke-aktivitetsbaseret eller et aktivitetsbaseret tilskud (som et udviklingstaxameter vil være), er det i sidste ende op til bestyrelsen at beslutte, hvordan den regionale dækning sikres. Det vil givetvis være mere hensigtsmæssigt, at kompensere for forpligtigelsen til den regionale dækning gennem et ikke-aktivitetsbaseret tilskud for at sikre, at udbud i yderområder kan opretholdes og kvalitetssikres også i perioder med vigende søgning og optag.

Som beskrevet i notatet om problemstillinger forbundet med den nuværende finansieringsmodel, er det uklart om den årlige regulering af taksterne reelt dækker den reelle løn- og prisudvikling. For at sikre, at der ikke over tid opstår utilsigtede – og for at få tydelighed om de tilsigtede – takstefterløb, bør der med jævne mellemrum, f.eks. mindst hvert 5. år, gennemføres et taksteftersyn. Dertil kommer, at der skal være mere gennemskelighed i forhold til, hvordan uddannelserne takstindplaceres.

Økonomisk sikring af viden- og udviklingsarbejde

Gradsspecifikationen for en professionsbacheloruddannelse betyder, at uddannelserne skal være udviklingsbaserede. Desuden er professionshøjskolerne i henhold til loven forpligtet til at etablere og drive videntcentre. Udviklingsarbejdet er altså lovpligtigt, men udviklingsarbejde og videnbaseret af uddannelserne er desuden medvirkende til at øge kvaliteten i uddannelserne. Det er derfor afgørende, at udviklingsarbejdet sikres økonomisk, og at dette sker for en længerevarende periode, så mulighederne for at rejse ekstern medfinansiering styrkes.

I dag finansieres professionshøjskolernes udviklingsarbejde primært af relativt kortvarige puljemidler. Grundlæggende udviklingsarbejde på professionshøjskolerne bør sidestilles med grundforskningen på universiteterne – også økonomisk. Dvs. at midler til drift af videntcentre m.v. bør finansieres som en del af et grundtilskud. Der bør desuden tilføjes et udviklingstaxameter, så institutionerne tilføres et aktivitetsopgjort tilskud til udviklingsarbejdet. Det vil sikre driften og dermed forudsætningerne for arbejdet, og det vil sikre nogle grundmidler til udviklingsarbejdet og dermed også forbedre mulighederne for at rejse med finansiering fra eksterne interessenter.

Hovedpunkter i en ny finansieringsmodel

På baggrund af notaterne om det nuværende finansieringssystem og de problemstillinger, der er forbundet hermed, samt overvejelserne i dette oplæg, bør hovedpunkterne i en ny finansieringsmodel for professionsbacheloruddannelserne indeholde

- en bedre balance mellem ikke-aktivitetsbaserede og aktivitetsbaserede tilskud,
- en styrket selvejemodel med politisk rammestyring,
- færre puljer til klare formål,
- mere gennemskelighed, samt
- jævnlige taksteftersyn.

Institutionerne skal tildeles et statsligt tilskud, der består af dels et grundtilskud og dels et aktivitetsbaseret tilskud (taxametertilskud). Grundtilskuddet skal beregnes ud fra omfanget af lovpligtige opgaver, herunder sikre driften af et antal videntcentre, samt kompensere for forpligtigelsen til regional dækning. Det aktivitetsbaserede tilskud skal dels finansiere undervisning, bygningsvedligehold etc., og der skal desuden tilføjes et udviklingstaxameter.

Beløbsfastsættelsen af et nyt udviklingstaxameter kan eventuelt ske ved at beregne,

hvor stor en del af den nuværende undervisningstakst, der går til udviklingsarbejde. Herefter hæves samtlige takster med 8% svarende til det efterslæb, der er på taksterne, som beskrevet i notatet om det nuværende finansieringssystem. Det vil dels betyde en omlægning og dels en forhøjelse af det samlede taxameter per studenterårsværk. Den del af grundtilskuddet, der sikrer grundfinansiering til drift af videntcentre og udviklingsarbejde i øvrigt, samt indplaceringen af udviklingstaxameteret bør samlet set betyde et løft af professionshøjskolernes økonomi på ca. 500 mio. kr. årligt¹.

Selvejemodellen er klart at foretrække frem for politisk og ministeriel detailregulering af uddannelserne og uddannelsesinstitutionerne. Udviklingen af styringsværktøjer som udviklingskontrakter og akkreditering kan bidrage til at sikre dette. Det er dog et politisk ansvar at sætte mål og pejlemærker for, hvordan det samlede danske uddannelseslandskab skal se ud, og et styrket selveje skal ikke medføre politisk og ministeriel ansvarsfralæggelse. Den forhøjede aktstykkegrænse i 2010, der sidestiller professionshøjskolerne med universiteterne, er en fornuftig udvikling. Næste skridt i forhold til at styrke institutionernes selveje bør være at omlægge en væsentlig del af puljemidlerne til grundtilskud og taxametertilskud. Der bør fortsat arbejdes med puljemidler, men i et mindre omfang end i dag med henblik på at finansiere midlertidige løft, forsøgsordninger etc. Dog skal puljemidlerne og udmøntningen af disse være mere gennemskuelig end det er tilfældet i dag.

Endeligt skal der med jævne mellemrum, evt. mindst hvert 5. år, gennemføres taksteftersyn med henblik på at få klarhed over eventuelle efterslæb, tilsigtede som utilsigtede, og de uafrundede takster skal offentliggøres ved fremsættelsen af finanslovsforslag. Det vil øge gennemskueligheden betragteligt. Ligeledes skal der være klare begrundelser for, hvorfor de enkelte uddannelser indplaceres som de gør.

¹ Professionshøjskolernes Rektorkollegium anslår, at der er behov for et løft på ca. 500 mio. kr. årligt i perioden 2010-2015 for at indfri ambitionerne om viden- og udviklingsbaseret af professionsbacheloruddannelserne.