

31. marts 2014
J.nr. 14/3968/281
NB

Notat om taxametersystemet

Baggrunden for taxametersystemet

Finansiering via taxametre blev indført flere steder i staten i løbet af 90'erne som del af en generel statslig bevægelse i retning af at skabe et mere decentraliseret budget- og bevillingssystem med fokus på mål og rammestyring. For universiteterne blev modellen indført i 1994 og fulgte efter den tidligere budgetmodel. Budgetmodellen var baseret på en mere centralistisk styringstanke, hvor universiteternes bevillinger blev fastsat i stor detaljegråd ud fra en prognose for studieaktivitet og en politisk fastsat studenter-/lærerratio. Ud fra disse to komponenter blev det fastslået, hvor mange underviserårsværk, der skulle være på de forskellige institutioners forskellige uddannelser, og universiteterne kunne ikke selv vælge at omfordele ressourcer mellem aktivitetsområder.

Taxametersystemet skulle give universiteterne incitament til at optage og uddanne flere kvalificerede ansøgere til uddannelserne. Man knyttede ifølge "Rapport om taxametersystemet" fra 1998 bevillingerne til "... det mest synlige resultatmål, uddannelsesinstitutionerne kan levere, nemlig antallet af gennemførende elever eller studerende per tidsenhed." (S.39) Taxametersystemet blev således både indført som et bevillingssystem og som et incitamentssystem.

For universiteternes vedkommende blev bevillinger udløst efter antallet af færdiggjorte eksamener opgjort i ECTS. Andre uddannelsesinstitutioner arbejdede med andre modeller, f.eks. årselever. Der er også andre forskelle mellem institutionerne, bl.a. at universiteterne skal levere forskningsbaseret undervisning.

Forskellene mellem de videregående uddannelsessektorer kan ikke uden videre udviskes, selvom det kan være fristende fra centralt hold at have ét ensartet bevillingssystem. Derfor vil Danske Universiteter gerne advare mod, at forenklingen af taxametersystemet kører af sporet og bliver til en standardisering på tværs af sektorer.

Taxametersystemet i dag

Taxametersystemet har løbende været under udvikling, idet man har forsøgt at forenkle systemet. Den udvikling har været mest tydelig på universitetsområdet, hvor flere reformer gradvist har reduceret antallet af takster. Den helt store reform kom i 2007, hvorefter der er tre takster.

Taksterne er blevet suppleret af en bonusordning. I første omgang blev bonusordningen indført således, at midlerne blev udbetalt, når en studerende fik sin kandidatgrad. Siden er modellen skærpet, således at en pulje af midler (689 mio. kr. i 2014) fordeles mellem universiteterne efter deres andel af bachelorer, der har bestået in-

den for normeret tid plus et år, og kandidater, der har bestået inden for normeret tid. Samlet set ser taxametersystemet i dag ud som følger:

Takster i finanslov 2014 (kr.)

	Taxameter	Bachelorbonus	Kandidatbonus
Takst 1	45.000	25.600	14.000
Takst 2	64.900	37.000	20.300
Takst 3	94.900	54.100	29.700

Bemærk at bonusserne er vejledende satser.

Det skal pointeres, at taxametre udbetales efter ECTS-optjening, mens bonus kun udbetales én gang per bachelor- og per kandidatuddannelse under forudsætning af, at den studerende lever op til de fastsatte tidskrav. Dette understreges af, at den gennemsnitlige årlige bevilling per 60 ECTS opgøres til 69.300 kr. i finanslov 2014.

Det er Uddannelsesministeriet, der indplacerer uddannelserne i de tre takst kategorier, men i hovedsagen kan humaniora og samfundsvidenskab findes i den laveste kategori, mens sundhedsvidenskab, naturvidenskab og teknisk videnskab findes i den højeste kategori. Takst 2 anvendes til ret få uddannelser – f.eks. idræt, statistik og journalistisk.

Fremtiden: Fremdriftspakken og budgetloven

Fra og med 2015 indføres fremdriftspakken. Denne lægger beslag på op mod 1 mia. kr. fra og med 2020.

Danske Universiteter er ikke bekendte med, at der er kommet en formel udmelding om modellens konsekvenser for bonusordningerne, men meget kan tyde på, at bonuspuljen reduceres frem mod 2020. Til gengæld medfører fremdriftspakken, at universiteterne forpligtes på samlet set at reducere studietiden med 4,3 måneder frem til 2020.

De foreløbige udmeldinger tyder på, at den afsatte milliard finansieres ved at samle de årlige procentbesparelser og føre dem tilbage til universiteterne. Udfordringen er, at uddannelsesfinansieringen bliver stadig mere kompleks og dermed vanskelig at forudsige for institutionerne.

Indførelsen af budgetloven og dennes potentielle konsekvens i form af uddannelsesbeskæringer med tilbagevirkende kraft skaber heller ikke bedre vilkår for langsigtet uddannelsesplanlægning. Det skyldes, at budgetloven medfører usikkerhed om, hvorvidt taxametrene vil blive beskåret sidst på året, hvis universiteternes produktivitet er højere end forventet. En sådan beskæring kan ramme alle universiteter, også universiteter der ikke har produceret flere STÅ end prognosticeret.

Styring af aktivitet, kvalitet og relevans

Danske Universiteter har forståelse for, at samfundet ønsker, at de offentlige midler anvendes til at sikre høj aktivitet, god kvalitet og stor arbejdsmarkedsrelevans.

Til gengæld finder Danske Universiteter det også afgørende, at styringen af universiteterne efter disse mål bliver meningsfuld. Det vil sige, at man skal finde de rette instrumenter at styre de enkelte formål med. Det er ikke hensigtsmæssigt at ville presse alle ønsker ind under samme incitamentsredskab, typisk finansieringen, for der er andre stærke og vigtige redskaber til styring af universiteterne.

Den pointe stod allerede klart i 1998, da Finansministeriet, Undervisningsministeriet og Arbejdsministeriet sammen udgav "Rapport om taxametersystemet." Konklusionen i rapporten var, at man ikke kunne se negativ indvirkning af taxametersystemet på kvaliteten af uddannelserne. Det skyldes, at taxametersystemet ikke står alene. I 1998 nævnte man Evalueringsinstitutionen og censorkorpset som vigtige kvalitetssikringsparametre. I 2014 kan man bl.a. supplere med kvalitetssikring gennem Akkreditering, indførelsen af professionelle bestyrelser, udviklingskontrakter og aftagerpaneler.

Pointen står dermed uændret i 2014: Taxametersystemet er et bevillingssystem, der skal fremme institutionernes interesse i at have et højt aktivitets- og effektivitetsniveau. Andre hensigter (kvalitet, beskæftigelse etc.) må sikres gennem mere passende styringsinstrumenter. Man skal skabe meningsfulde og gennemskuelige incitamenter for institutionerne. Og man skal sørge for, at incitamentene vedrører noget, som universiteterne har reel indflydelse på. Det er ikke en let sag – og der er ingen "snup-tagsløsninger".

Et eksempel på et problematisk forslag er tanken om et beskæftigelsestaxameter. Selve ideen er intuitivt forståelig, men den har hidtil været umulig at konkretisere. Selv ikke Produktivitetskommissionen har vovet sig ud i et egentligt forslag. Det bliver meget hurtigt komplekst – og dermed uigennemskueligt – at skulle opgøre og belønne efter beskæftigelse. Konsekvensen vil være økonomisk uforudsigelighed for universiteterne, hvilket i sig selv er en ulempe for kvalitetsudviklingen af uddannelserne. Dertil kommer, at det ikke vil forbedre uddannelsernes kvalitet og relevans, at finansieringen svinger op og ned efter arbejdsmarkedet (Uddannelsesministeriets arbejde med dimittendledighed viser udsving på op til 20 procentpoint fra et år til det næste).

En langt bedre løsning vil være at se på den samlede styring af universiteterne gennem lovgivning, udviklingskontrakter, akkreditering, prækvalificering, finansiering, tilsyn og evaluering. Det er den samlede styring, der skal pege i retning af de politiske ønsker. Man skal ikke stirre sig blind på et af redskaberne og bruge det til alle formål. Skal man skrue en skrue i, så brug en skruetrækker. Ikke en hammer, selvom den virker meget effektiv ved første øjekast.

Når det er sagt, så er Danske Universiteter ikke modstandere af at reformere taxametersystemet. Men det står helt centralt for universiteternes kvalitetsarbejde, at et nyt system bør leve op til følgende:

- Forslagene skal være konkrete, så fordele og ulemper kan vurderes reelt – ellers kommer debatten ikke ud over hypoteser og spekulation.
- Systemet skal skabe bevillingsmæssig forudsigelighed, så universiteterne kan planlægge langsigtet – uforudsigelighed vil kun føre til økonomisk tilbageholdenhed og dermed færre undervisere og færre timer.
- Taxametersystemet skal være let at administrere, så ressourcer ikke spildes på administration.
- Bevillinger og studentertal/-aktivitet skal følges ad – ellers bliver det alt for let at bruge systemet til beskæringer og dermed kvalitetspres.
- Bevillingen per studerende skal som minimum fastholdes på det nuværende niveau – et nyt system må af hensyn til uddannelseskvaliteten ikke anvendes som besparelsesinstrument.

Udviklingen i taksterne

Taxametersystemet er ikke et omkostningsbaseret system. Universiteterne får således ikke bevillinger efter de reelle omkostninger ved at uddanne de studerende. Taksterne fastsættes politisk efter, hvad staten er villig til at betale. Det afspejlede sig i McKinseys undersøgelse af taxametersystemet i 2009, hvor det blev illustreret, at langt hovedparten af de undersøgte uddannelser skaber underskud for universiteterne.

Denne pointe er helt central, fordi den modbeviser udsagn om, at universiteterne spekulerer i taxametersystemet. Det generelle billede er snarere, at universiteterne udtynder deres forskningsbevillinger ved at optage flere studerende – men at de har valgt at følge det politiske ønske om at optage flest mulige af de kvalificerede ansøgere.

I praksis er taxametersystemet – uanset muligheder for at flytte midler fra forskningen – dermed en rammemæssig begrænsning om uddannelsesarbejdet. Derfor er kvalitetsudfordringen i taxametersystemet primært baseret på udviklingen i taksterne. Her kan man konstatere, at Videnskabsministeriet i et svar til Folketinget i 2007 redegjorde for, at den gennemsnitlige uddannelsesbevilling per årsværk studerende (enhedsbevillingen) var faldet med 13 procent fra 1994 til 2006.

I 2007 kom en større bevillingsreform, der gør det vanskeligt at sammenligne 2006 med 2007. Det skal dog bemærkes, at reformen blev finansieret ved at skære i andre af universiteternes midler. Fra 2007 til 2013 er enhedsbevillingerne faldet yderligere godt 6 procent – på trods af løftet i taksten til humaniora og samfundsvidenskab fra 2010. Desværre er det vanskeligt at sammenligne med 2014, da der her fandt en større flytning af uddannelser sted (en række diplomingeniøruddannelser blev overflyttet til §19.2).

Sat på spidsen er kvalitetsudfordringen med taxametersystemet ikke selve systemet. Det er effektivt og forudsigeligt. Problemet er taksternes størrelse og de løbende besparelser.