

Uddannelsesfinansiering for lange videregående uddannelser

April 2017

Hovedkonklusioner

Finansieringen af lang videregående uddannelse er systematisk underprioriteret. En af konsekvenserne har været, at de lange videregående uddannelser delvist er blevet finansieret med basisforskningsmidler. Dette gælder især inden for teknik, natur- og sundhedsvidenskab, selv om der er langt højere uddannelsestilskud til disse uddannelser end for humaniora og samfundsvidenskab.

På trods af dette er finansieringen af teknik, natur- og sundhedsvidenskab samlet set faldet, mens finansieringen af humaniora og samfundsvidenskab har været stigende.

For en lang videregående uddannelse gennemført på seks år - hvor der hverken opnås bachelorbonus eller kandidatbonus - falder den samlede finansiering med 8,6 pct. for teknik, natur- og sundhedsvidenskab fra uddannelsesårgang 2007-2012 til årgang 2012-2017. Det er en reduktion på 45.400 kr. for en årgang (i faste priser). For humaniora og samfundsvidenskab er faldet kun på ca. 5.600 kr. i tilsvarende periode, svarende til 2,4 pct. Sidstnævnte skyldes primært den ekstraordinære opprioritering af taxametrene for takst 1 fra 2009 til 2010, som er blevet forlænget hvert år siden da. Det er hvad man i populær tale kalder et takstløft.

Ni ud af ti bachelorer udløser færdiggørelses bonus, mens det samme kun gælder for fire ud af ti kandidater. Et studieforløb med færdiggørelsesbonus for bachelordelen, men uden færdiggørelsesbonus for kandidatdelen er derfor den mest almindelige. Her viser det sig, at den samlede finansiering for en årgang er faldet med knap 11.000 kr. for teknik, natur- og sundhedsvidenskab, hvilket svarer til en reduktion på 2,0 pct. Til sammenligning er finansieringen for en årgang på humaniora og samfundsvidenskab steget med godt 14.000 kr., dvs. med 5,9 pct. fra årgang 2007-2012 til årgang 2012-2017.

For en femårig uddannelse gennemført på normeret tid er den samlede bevilling for takst 3-uddannelser (teknik, natur- og sundhedsvidenskab) faldet med 20.000 kr. fra uddannelsesårgang 2007-2011 til årgang 2013-2017, selv om der opnås færdiggørelsesbonus for både bachelor og kandidat. Det svarer til et fald på 3,4 pct. Til sammenligning er takst 1 (humaniora og samfundsvidenskab) steget godt 9.000 kr., svarende til en 3,6 pct. forøgelse.

Finansiering af lange videregående uddannelser

De offentlige bevillinger direkte til universiteterne består primært af to dele: Basisforskningsmidler og uddannelsestilskud. Hertil kommer forskningsbaseret myndighedsbetjening og konkurrenceudsatte forskningsmidler. Uddannelsestilskud består af flere elementer, men de væsentligste er taxameterstilskud og færdiggørelsesbonus.

Taxameterstilskud afhænger af aktiviteten og udbetales på baggrund af såkaldte studenterårsværk (STÅ) svarende til en fuldtidsstuderende (60 ECTS). Hver STÅ udløser et bestemt beløb, afhængig af hvilken takst den pågældende uddannelse er indplaceret på. Der findes tre takstniveauer. Fag inden for naturvidenskab, teknisk videnskab og sundhedsvidenskab modtager typisk den høje takst (takst 3), mens samfundsvidenskab og humaniora typisk modtager den laveste takst (takst 1).

Færdiggørelsesbonusen er en samlet pulje, der fordeles mellem universiteterne. Universiteterne modtager to typer færdiggørelsesbonus: Bachelorbonus og kandidatbonus. Studerende, der gennemfører en bacheloruddannelse, udløser bachelorbonus til universitetet, hvis uddannelsen gennemføres på højest normeret tid plus ét år. Studerende, der gennemfører en kandidatuddannelse, udløser kandidatbonus, hvis uddannelsen gennemføres på højest normeret tid. Bonusserne følger det ordinære takstsystem, dvs. der er tre forskellige niveauer.

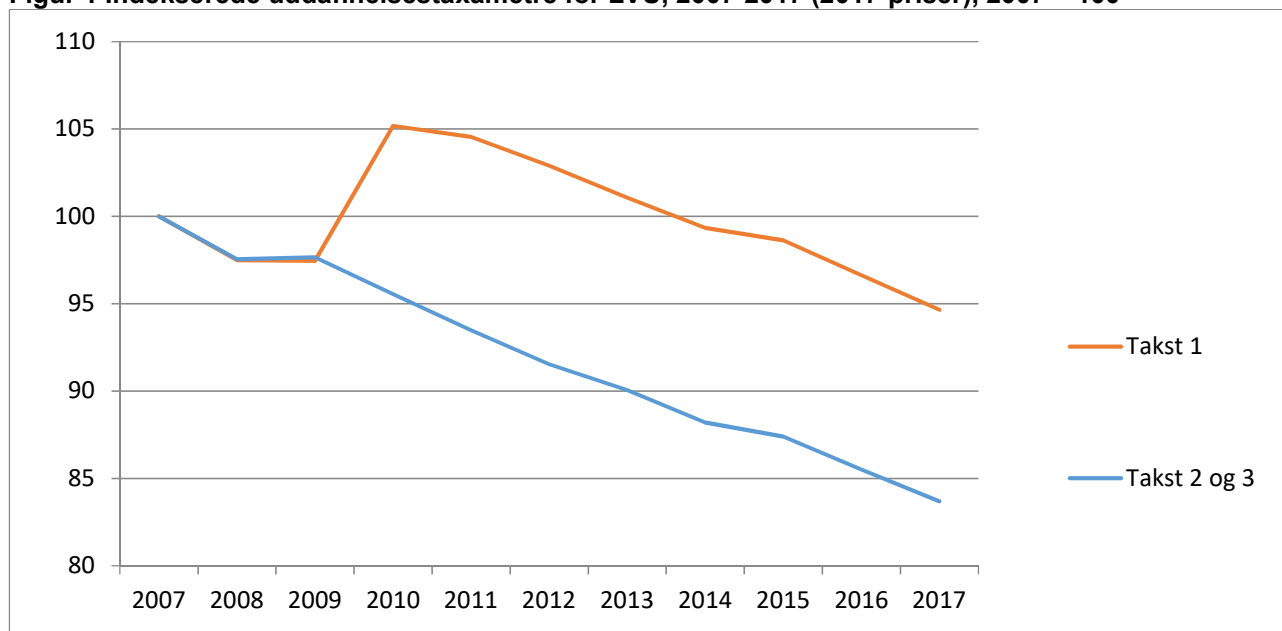
Siden 2006 har der været en besparelse på to pct. årligt på uddannelsestaxametrene. I daglig tale benævnes den procentvise besparelse 'grønthøsteren'. Besparelserne herfra er blevet overført til en såkaldt omstillingsreserve og derfra ført tilbage til sektoren fx i form af færdiggørelsesbonus. Med V-regeringens besparelser stopper denne tilbageførsel.

Der har også tidligere været gennemført besparelser fx i form af besparelser som følge af effektivisering af universiteternes administration på 125 mio. kr. i 2012 og 250 mio. kr. i 2013 og frem, jf. Aftale mellem den daværende VK-regering og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi af maj 2010.

Mere fra færdiggørelsesbonus og mindre fra alm. taxameter

Finansieringen af lange videregående uddannelser fra taxameterordningen er faldet siden 2007. For bl.a. det tekniske og naturvidenskabelige område (takst 3) har der været tale om et fald på i alt 16,3 pct. over perioden 2007-2017, jf. figur 1.

Figur 1 Indekserede uddannelsestaxametre for LVU, 2007-2017 (2017-priser), 2007 = 100

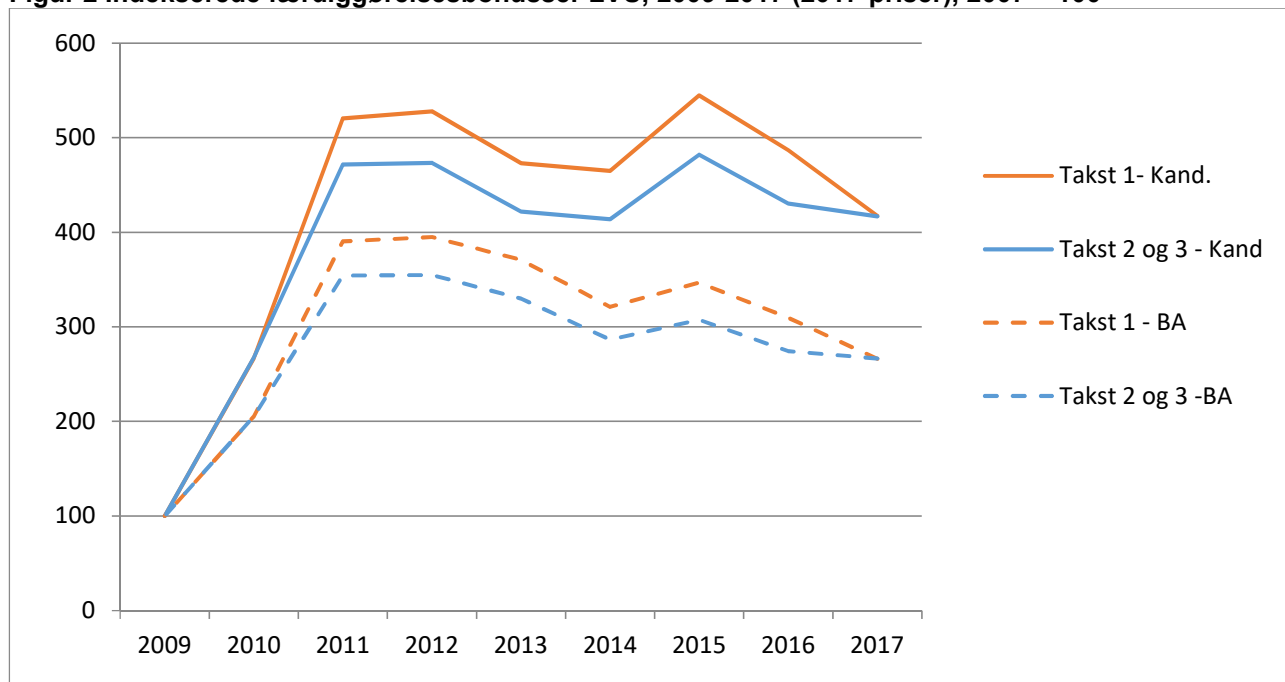


Kilde: IDA på baggrund af data fra FL07-FFL17

I forbindelse med Finansloven for 2010 gennemførte regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) sammen med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre en opprioritering af taxametertilskuddet til takst 1 (humaniora og samfundsvidenskab). Dette løft er sidenhen blevet forlænget hvert år. På trods af de løbende grønthøsterbesparelser på området er takst 1 således kun faldet med 5,4 pct. over perioden.

Som opfølgning på velfærdsaftalen blev det i 2009 besluttet at øge færdiggørelsesbonusserne og gøre den studietidsafhængig. Forøgelsen blev gradvist indfaset frem mod 2012, hvorefter der har været en svag faldende tendens. Figur 2 viser, at takst 1 steg mest for både bachelorbonus og kandidatbonus, og at det først er i forslaget til finanslov for 2017, at stigningen er kommet ned på samme niveau som for takst 2 og 3.

Figur 2 Indekserede færdiggørelsesbonusser LVU, 2009-2017 (2017-priser), 2007 = 100



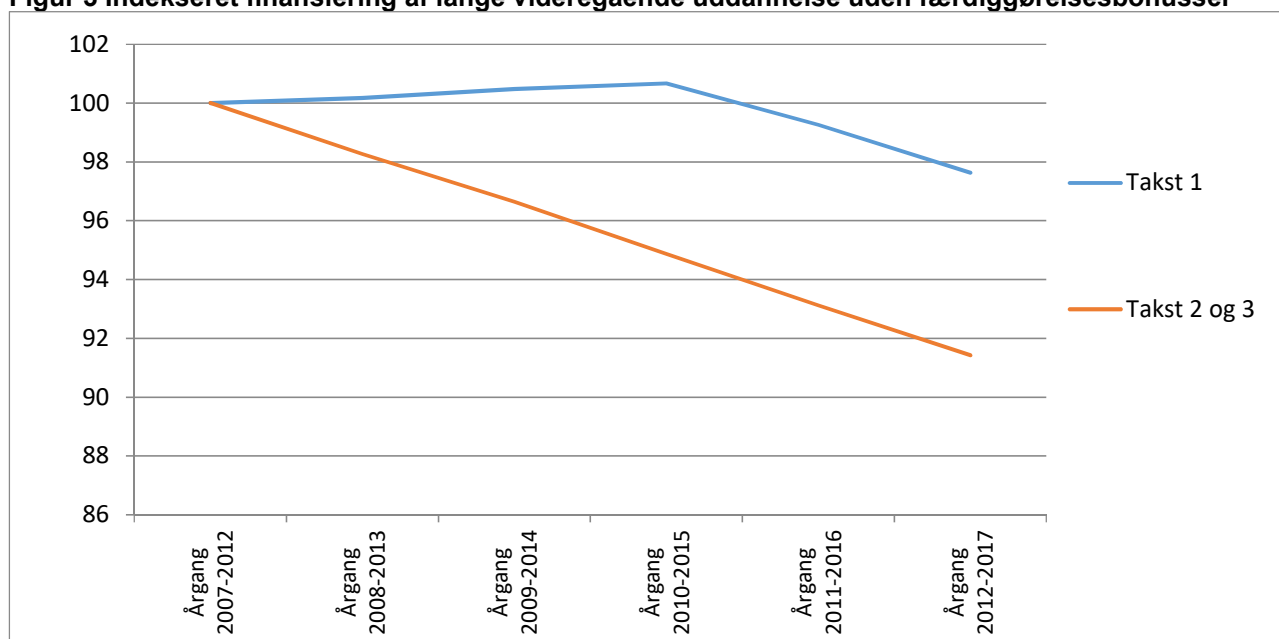
Anm.: Der er taget udgangspunkt i 2009, da der skete en omlægning af færdiggørelsesbonusserne fra 2008 til 2009.
Kilde: IDA på baggrund af data fra FL07-FFL17

Stigningerne i færdiggørelsesbonusserne i figur 2 ser meget høje ud. Det hører dog med til billedet, at stigningerne kom på baggrund af et ret lavt niveau i 2009. Der skal derfor ikke så meget til for at foretage en fordobling.

Samlet finansiering er faldende - og særligt for teknik, natur- og sundhedsvidenskab

I finansieringen af de studerende, der bruger mere end den normerede studietid på både bachelor- og kandidatdelen, slår udviklingen i uddannelsestaxametrene fuldt igennem. For de tekniske uddannelser og andre på takst 3 giver den såkaldte grønthøster derfor anledning til en stadig lavere finansiering til uddannelsesinstitutionerne, jf. figur 3.

Figur 3 Indekseret finansiering af lange videregående uddannelse uden færdiggørelsesbonusser

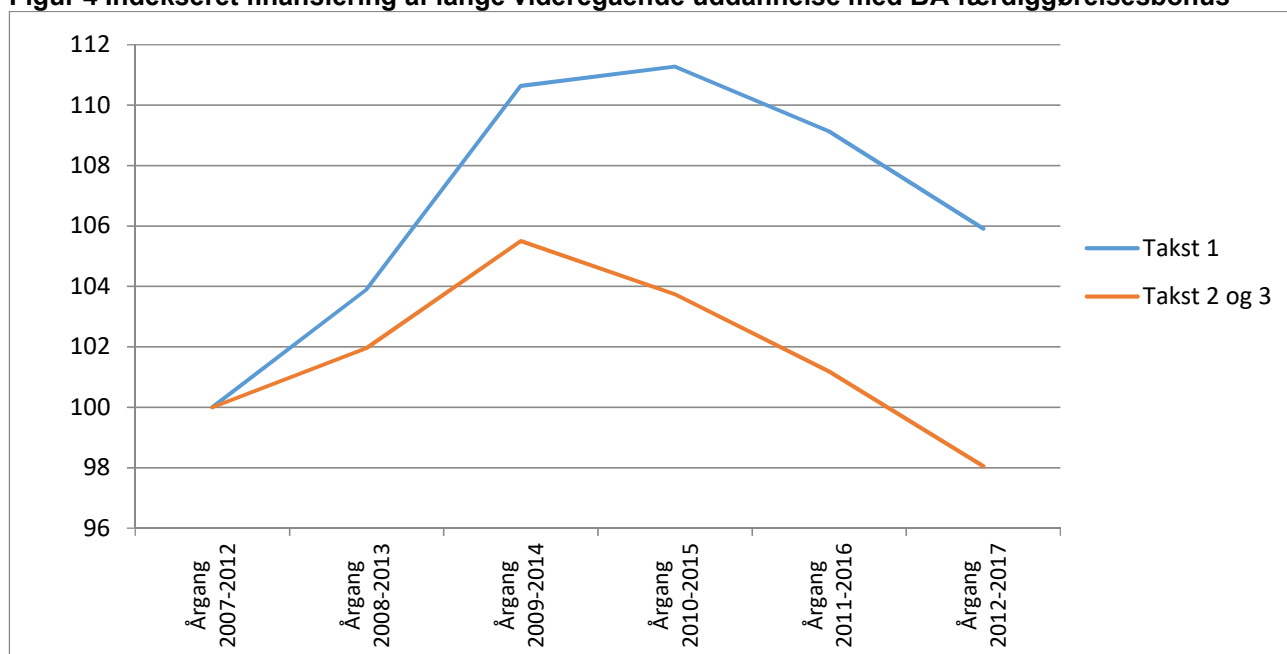


Anm.: Der er taget udgangspunkt i, at uddannelsen tager 6 år, så der ikke opnås færdiggørelsesbonusser.
Kilde: IDA på baggrund af data fra FL07-FFL17

Figur 3 viser også, at opprioriteringen af humaniora og samfundsvidenskab fra 2009 til 2010 har haft en væsentlig betydning for den samlede udvikling i finansieringen af årgangene.

Hvis man inkluderer færdiggørelsesbonus for bachelordelen, som blev udløst for 88 pct. af bachelorerne i 2015, så har der været en stigning, hvorefter grønthøsteren har medført et fald. Samlet har der været en stigning for takst 1 over de seks årgange, mens der er et fald for takst 2 og 3, jf. figur 4.

Figur 4 Indekseret finansiering af lange videregående uddannelse med BA-færdiggørelsesbonus



Anm.: Der er taget udgangspunkt i, at uddannelsen tager 6 år, hvor der ikke opnås færdiggørelsesbonus på kandidatdelen.
Kilde: IDA på baggrund af data fra FL07-FFL17

Den samlede finansiering af lange videregående uddannelsesforløb inkl. færdiggørelsesbonus for bachelordelen, men ekskl. kandidatbonus er steget med godt 14.000 kr. for 2012-2017 årgangen sammenlignet med 2007-2011 årgangen for humaniora og samfundsvidenskab. For teknik, natur- og sundhedsvidenskab er finansieringen derimod næsten 11.000 kr. lavere (i faste priser), jf. tabel 1.

Tabel 1: Finansiering af LVU på 6 år for forskellige uddannelsesårgange (2017-priser)

	Takst 1 Hum & Samf	Takst 2	Takst 3 Sund, Nat & Tek
Årgang 2007-2012	241.902	377.098	551.177
Årgang 2008-2013	251.339	384.480	561.957
Årgang 2009-2014	267.631	397.944	581.499
Årgang 2010-2015	269.176	391.456	571.783
Årgang 2011-2016	263.982	381.714	557.697
Årgang 2012-2017	256.192	369.849	540.408
Ændring i finansiering af fra årgang 2007-2012 til 2012-2017	14.290	-7.248	-10.769

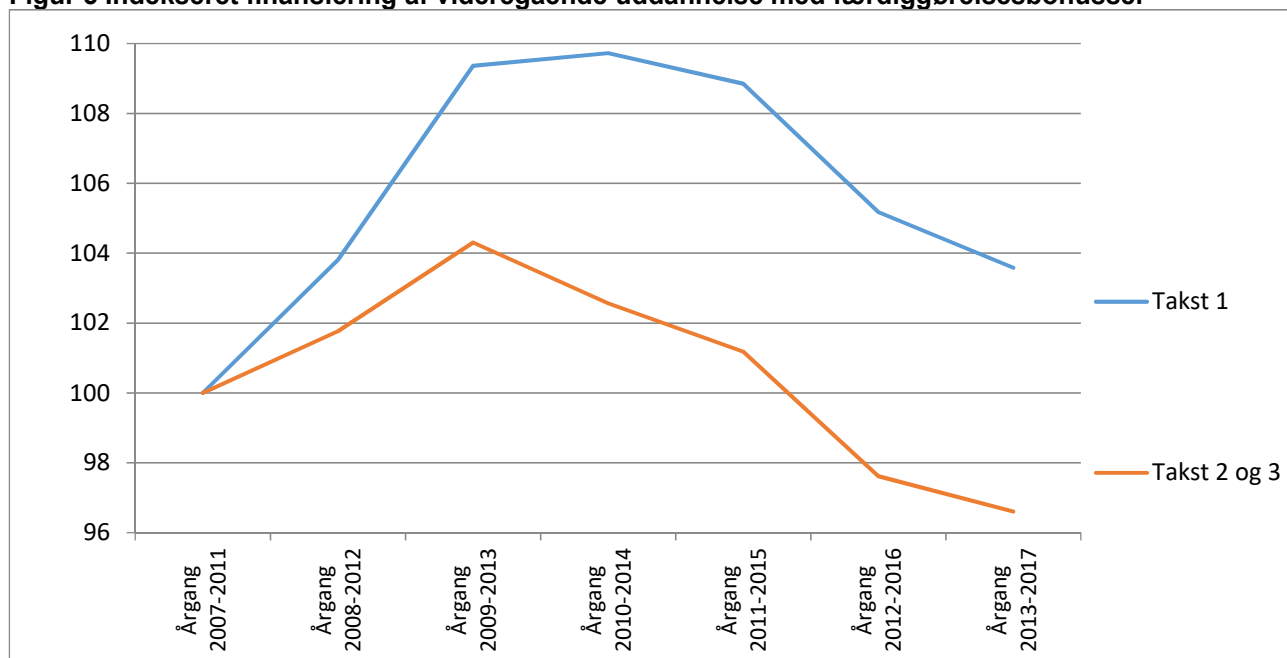
Anm.: Der er taget udgangspunkt i, at uddannelsen tager 6 år, hvor der ikke opnås færdiggørelsesbonus på kandidatdelen.

Kilde: IDA på baggrund af data fra FL07-FFL17

For takst 1 er den samlede finansiering dermed steget med 5,9 pct., mens teknik, natur- og sundhedsvidenskab (på takst 3) er faldet med 2,0 pct.

Hvis man ser på finansieringen af lange videregående uddannelsesforløb, der gennemføres på de normerede 5 år og således udløser færdiggørelsesbonus til uddannelsesinstitutionerne på både bachelor- og kandidatdelen¹, så finder man først et par års stigning fra årgang 2007-2011. Efter disse årgange har finansieringen dog været faldende. Den samlede finansiering af takst 2 og 3 er faldet med 3,4 pct., mens takst 1 trods seneste års fald stadig ligger 3,6 pct. over finansieringen af årgang 2007-2011, jf. figur 5.

Figur 5 Indekseret finansiering af videregående uddannelse med færdiggørelsesbonusser



Anm.: Der er taget udgangspunkt i, at uddannelsen tager 5 år, så der opnås færdiggørelsesbonus på både BA- og kandidatdelen.

Kilde: IDA på baggrund af data fra FL07-FFL17

¹ 39 pct. af kandidaterne i fra 2015 udløste færdiggørelsesbonus.

Ser man på den samlede finansiering af lange videregående uddannelsesforløb på normeret tid, så har humaniora og samfundsvidenskab fået tilført godt 9.000 kr. pr. årgang sammenlignet med 2007-2011 årgangen. For teknik, natur- og sundhedsvidenskab er finansieringen derimod ca. 20.000 kr. lavere (i faste priser), jf. tabel 2.

Tabel 2: Finansiering af LVU på 5 år for forskellige uddannelsesårgange (2017-priser)

	Takst 1 Hum & Samf	Takst 2	Takst 3 Sund, Nat & Tek
Årgang 2007-2011	259.972	404.201	590.527
Årgang 2008-2012	269.872	411.551	600.959
Årgang 2009-2013	284.318	422.277	615.945
Årgang 2010-2014	285.263	414.856	605.668
Årgang 2011-2015	282.989	409.117	597.535
Årgang 2012-2016	273.440	394.692	576.446
Årgang 2013-2017	269.294	390.572	570.498
Ændring i finansiering af fra årgang 2007-2011 til 2013-2017	9.322	-13.629	-20.028

Anm.: Der er taget udgangspunkt i, at uddannelsen tager 5 år, så der opnås færdiggørelsesbonus på både BA- og kandidatdelen.

Kilde: IDA på baggrund af data fra FL07-FFL17

Indikationer på for lavt finansieringsniveau for teknik, natur- og sundhedsvidenskab

Ovenstående afsnit ser udelukkende på udviklingen i finansieringen for forskellige uddannelsesområder. Det er imidlertid ikke et tilstrækkeligt grundlag til at kunne vurdere, om den nuværende finansieringsstruktur er optimal. Hvis uddannelsestilskuddene historisk set og over en bred kam er på et for lavt niveau, så kan selv større forbedringer potentielt være utilstrækkelige. Og hvis et uddannelsesområde fx lå for lavt i 2007 relativt til andre områder, så vil en højere stigningstakst på dette område skulle ses i dette lys.

Der er to hovedtilgange til at vurdere, om niveauet af uddannelsestilskud er fornuftigt. Den første tilgang tager udgangspunkt i omkostningsniveauet for de enkelte uddannelser, hvor flere undervisningstimer, mindre hold og laboratorieanvendelse generelt trækker omkostningerne op. Den anden tilgang tager udgangspunkt i uddannelse som en investering, hvor afkastet er i form af lavere ledighed og højere lønninger, hvilket samlet fører til højere livstidsindkomster. De to tilgange kan potentielt føre til vidt forskellige resultater. Det skal dog nævnes, at sidstnævnte tilgang sjældent står alene.

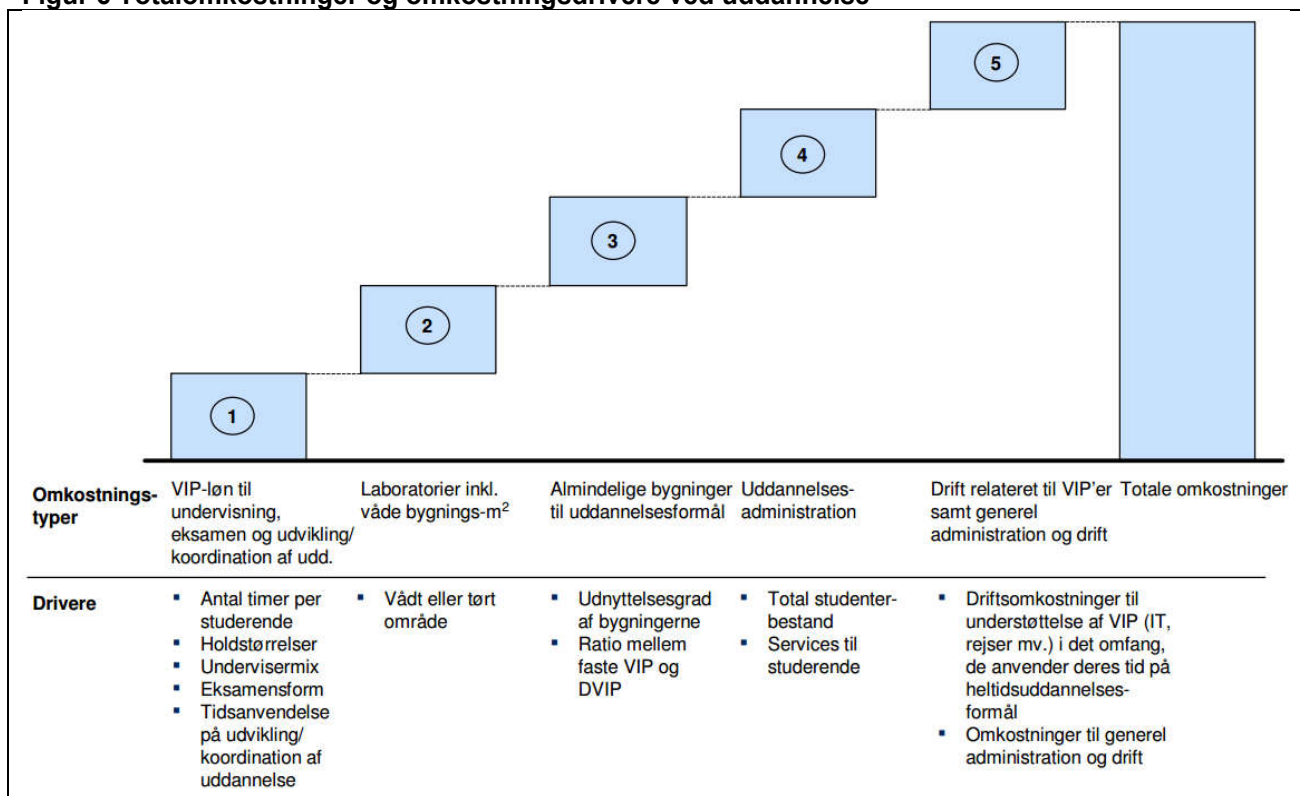
Omkostningsbaserede analyser påviser høje omkostninger for tek, nat og sund

Blandt de analyser, der anlægger et rent omkostningsperspektiv, kan nævnes McKinsey (2009)² og Deloitte (2015)³. Her opgør man de samlede uddannelsesomkostninger pr. studerede, jf. figur 6.

² McKinsey (2009). Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering (for Videnskabsministeriet og Finansministeriet)

³ Deloitte (2015). Omkostningsanalyse af de videregående uddannelser (for Uddannelses- og Forskningsministeriet og Finansministeriet)

Figur 6 Totalomkostninger og omkostningsdrivere ved uddannelse

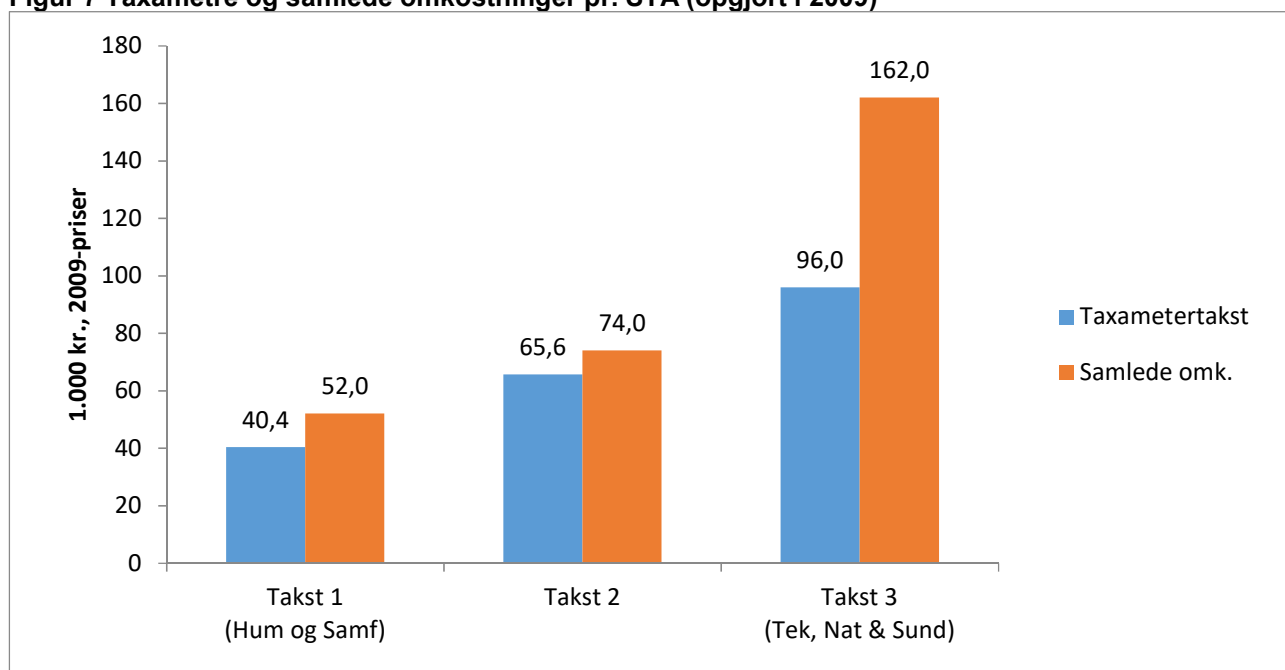


Kilde: McKinsey, 2009.

Udgangspunktet er således, hvad uddannelserne faktisk koster, og ikke hvad uddannelserne burde eller kunne koste.

McKinsey konkluderede bl.a., at de videregående uddannelser i Danmark generelt var på et lavt finansieringsniveau sammenlignet med omkostningsniveauet, hvilket nødvendiggør krydsfinansiering fra bl.a. midler til basisforskning. Opgørelser på eksempeluddannelser viste også, at der var størst forskel på omkostninger og taxametre på takst 3, jf. figur 7.

Figur 7 Taxametre og samlede omkostninger pr. STÅ (opgjort i 2009)

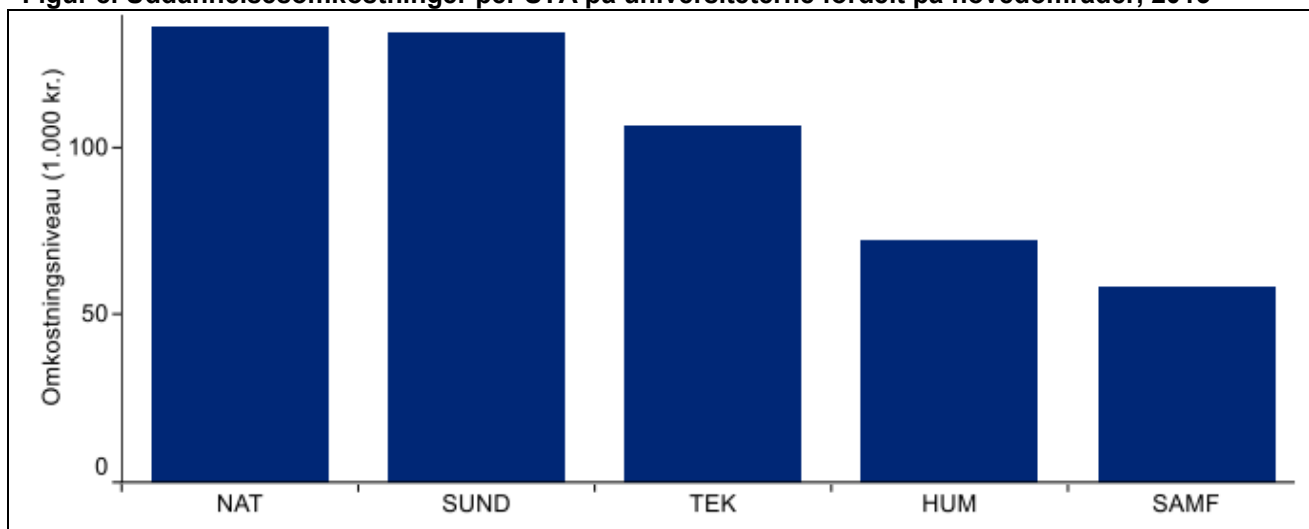


Anm.: Tallene er baseret på eksempeluddannelser

Kilde: McKinsey, 2009.

Forskellen på omkostninger for de forskellige uddannelsesområder blev bekræftet i en rapport udarbejdet af Deloitte i 2015, jf. figur 8.

Figur 8. Uddannelsesomkostninger per STÅ på universiteterne fordelt på hovedområder, 2013



Anm.: Denne opgørelse er renset for outliers. Omkostningerne er opgjort i 2013-priser, hvorfor man ikke kan sammenligne niveauerne direkte med figur 7.

Kilde: Deloitte, 2015.

De naturvidenskabelige og de sundhedsvidenskabelige uddannelser havde det højeste omkostningsniveau pr. STÅ på ca. 130.000 kr. i gennemsnit. De tekniske uddannelser lå på et gennemsnitligt omkostningsniveau på ca. 106.000 kr. De humanistiske og især de samfundsvidenskabelige uddannelser havde det laveste omkostningsniveau på hhv. 72.000 og 58.000 kr.

Analyser med et investeringsmæssigt udgangspunkt

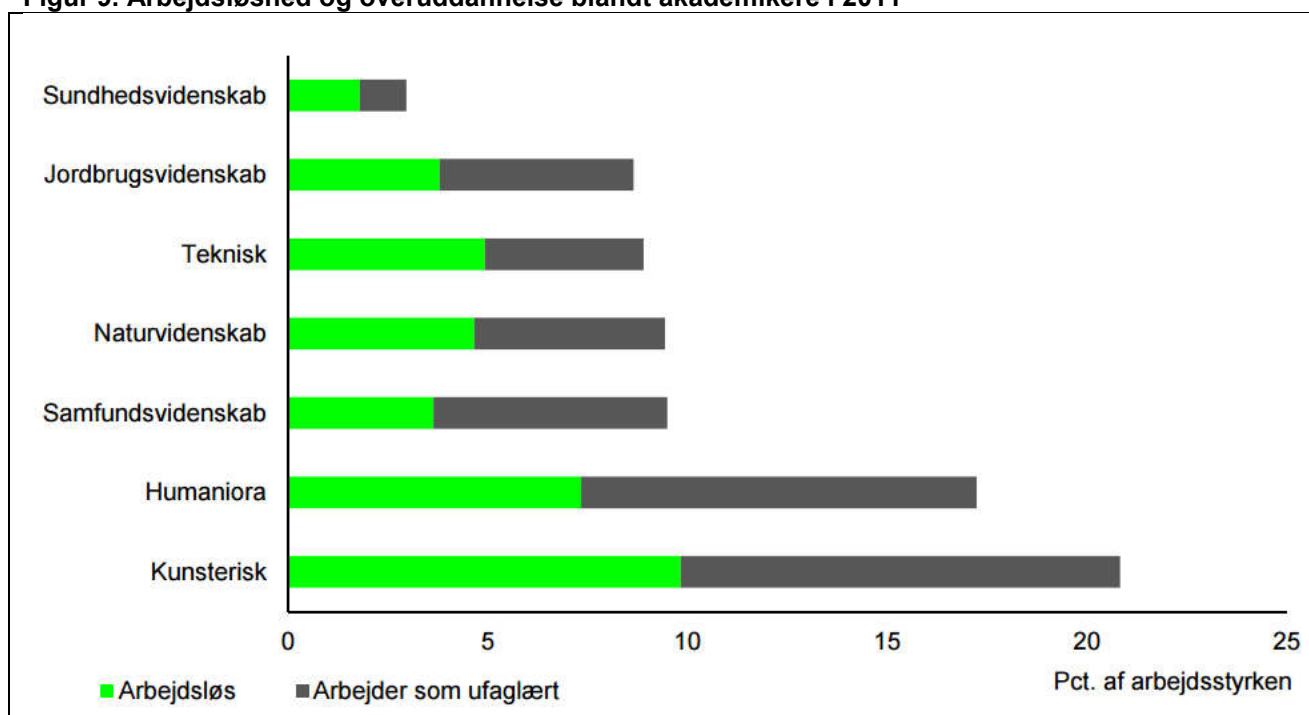
Produktivitetskommissionen,⁴ Finansministeriets⁵ samt Copenhagen Economics (for Axcel Future)⁶ har i de seneste år inkluderet analyser af uddannelsesprioriteringer fra et investeringsperspektiv, så man sikrer, at produktivetsgevinsten overstiger omkostningerne ved den konkrete uddannelse.

Baggrunden for denne tilgang er at sikre samfundsnyttige incitamentter for både de studerende (ved studievalg, studieaktivitet og færdiggørelsestid) og for uddannelsesinstitutionerne (fx mængden og kvaliteten af undervisning samt uddannelsesudbuddet).

I den forbindelse opregnede Produktivitetskommissionen en række udfordringer ved taxametersystemet og ikke mindst færdiggørelsesbonus ift. at sikre en høj kvalitet og at udbyde uddannelser med høj løn og lav arbejdsløshed. I forhold til sidstnævnte kritiseres særligt de mange tværfaglige uddannelser for at være designet til at opnå højere tilskud (på især takst 2).

Generelt anbefalede Produktivitetskommissionen at tilrettelægge finansieringen, så bl.a. universiteterne i stedet for blot at få folk hurtigt igennem (gennem færdiggørelsesbonus) bliver belønnet for at uddanne til relevant beskæftigelse. Figur 9 viser, at takst 3-områderne generelt klarer sig godt i dette perspektiv, hvorimod de humanistiske og kunstneriske uddannede i mindre grad finder relevant beskæftigelse.

Figur 9. Arbejdsløshed og overuddannelse blandt akademikere i 2011



Anm.: Data er for 2011. Ufaglært arbejde er defineret som arbejde, der kræver kvalifikationer på ungdomsuddannelsesniveau eller mindre. Inddelingen er baseret på Danmarks Statistiks DISCO-08 fagklassifikation. Klassifikationen er baseret på de jobfunktioner, arbejdsgivere indrapporterer, at deres ansatte udfører. Produktivitetskommissionen har sammenkørt det register med uddannelsesregisteret for at nå frem til figuren ovenfor

Kilde: Produktivitetskommissionen, 2014.

Der er dog grund til at anlægge en mere nuanceret tilgang end at se på hovedområder. Der er nemlig store forskelle inden for hovedområderne. Produktivitetskommissionen fremhævede bl.a. de store forskelle inden for samfundsvidenskab, men også at arbejdsløshed og ufaglært arbejde falder til ca. 6 pct. (frem for de 9 pct. i figur 9), hvis man alene ser på ingeniører (og dermed udelader arkitekter som indgår i 'Teknisk').

⁴ Produktivitetskommissionen (2014). Uddannelse og innovation – Analyserapport 4.

⁵ Finansministeriet (2016). Økonomisk analyse: Uddannelse og arbejdsmarkedet.

⁶ Copenhagen Economics (2016). Uddannelse og fremtidens vækstjob.

Derudover var der en anbefaling fra Produktivitetskommissionen om, at taxametertilskuddene bliver mere omkostningsægte, så der faktisk bliver taget højde for forskelle i form af fx laboratoriebehov. Dermed er der også analytisk støtte fra Produktivitetskommissionen til at inddrage et omkostningsperspektiv.