

Finanslov og budgetlægning

Universiteternes budgetlægning under finanslovens betingelser



Indledning

Budgetlægning i en universitetsverden er en kunst, der kræver is i maven og stor opfindsomhed.

På den ene side skal universiteter planlægge over en meget lang horisont. Det siger sig selv, at uddannelsesudbud og forskningsprofil er noget, det tager tid at justere. Og endnu længere tid, hvis de skal lægges radikalt om.

På den anden side er universiteterne underlagt finansloven og de forlig, der indgås fra år til år.

Realiteten i dag er, at universiteterne hvert år i december måned kan læse budgettet ét år ud i fremtiden, for længere vil politikerne og Finansministeriet ikke forpligte sig.

Universiteternes økonomi er også påvirket af, at politiske forlig ofte er finansieret ved at beskære andre bevillinger. Det skaber uoverskuelighed i budgetlægningen og forvirring om realiteterne.

Hvis Danmark skal have maksimalt udbytte af investeringerne i forskning og uddannelse, er det afgørende, at der skabes klare linjer og langsigtede budgetter.

Derfor mener Danske Universiteter, at der bør skabes enighed om følgende:

1. Der bør arbejdes for at lave mere langsigtede forlig om universiteternes økonomi.
2. Der skal holdes fast i målsætningen om, at mindst 1 procent af BNP investeres i forskning og udvikling.

3. Globaliseringspuljen til forskning skal i vid udstrækning anvendes til at fastholde og gerne styrke basismidlerne.

4. Globaliseringspuljen til forskning skal anvendes til forskning - ikke til at finansiere uddannelsesaktiviteter i eller uden for universiteterne.

5. Taxametre og færdiggørelsesbonusser skal fastholdes på niveauet for 2011 - og på sigt skal der findes finansiering til at hæve det mellemste og højeste taxameter.

6. Øgede uddannelsesaktiviteter må ikke igen føre til beskæring af universiteternes andre bevillinger.

Overblik

Det er vanskeligt at få et samlet overblik over de bevillinger, der tilfalder universiteterne fremad i tiden.

Det skyldes for det første, at mange af universiteternes indtægter - anslået 2/3 - er aktivitetsafhængige eller konkurrenceudsatte. Et godt eksempel er uddannelsesindtægterne, der beskrives nedenfor.

En anden årsag er, at ca. 1/4 af universiteternes indtægter kommer fra eksternt finansierede forskningsaktiviteter.

Bevillinggiverne bag disse aktiviteter kender ofte ikke deres budgetter flere år ud i fremtiden, og universiteterne kan vanskeligt forudse, hvor stor en andel, de kan vente at få.

Problemet bunder i, at finanslovsforhandlingerne i praksis omhandler en række puljer og reserver, der som regel kun fordeles et år frem i tiden - og ikke over en årrække.

Skal man forsøge at skabe sig et overblik, så kan man tage udgangspunkt i finanslovens virksomhedsoversigt.

Virksomhedsoversigten er en oversigt over bevillingerne til og med finanslovsåret - suppleret af "overslagsår" 3 år frem i tiden. Overslagsårene omfatter typisk en årlig beskæring af bevil-

lingerne på 2 procent.

Beskæringen overføres til omstillingspuljer, som siden forhandles politisk. Nogle gange - som i finanslov 2011 - bliver de skåret væk.

Virksomhedsoversigten omfatter ikke reserver og puljer, der endnu ikke er fordelt. Der kan også være besparelser, der er aftalt men ikke udmøntet endnu.

Der er således aftalt en administrativ besparelse voksende til 250 mio. kr. fra og med 2013. Denne er ikke indregnet endnu.

Virksomhedsoversigten kan således på nogle måder betegnes som en slags minimumbudget, selvom Folketinget fra år til andet kan ændre i bevillingerne. Også i nedadgående retning.

Dette til trods, er virksomhedsoversigten langt hen ad vejen det bedste officielle bud på fremtidens budget, universiteterne har at forholde sig til i budgetlægningen.

Og hvad står der så i virksomhedsoversigten? Ser man på uddannelsessiden, så vokser universiteternes uddannelsesbevillinger fra UBST med 353 mio. kr. fra 2010 til 2011 - og med yderligere 62 mio. kr. i 2012.

Herefter sker der et fald i uddannelsesbevillingerne sted frem mod 2014.

Faktisk falder bevillingerne med ca. 4 procent samtidig med at der skal produceres 6 procent flere STÅ (fra 80.000 til 85.000).

Basistilskuddet til forskning vokser med ca. 550 mio. kr. fra 2010 til 2011. Men den øgede ph.d.-forpligtelse udgør en betragtelig del af denne tilvækst.

Efter 2011 tegner det til et betragteligt fald i basistilskuddet på over 1 mia. kr. frem til 2014.

Endvidere reduceres posten til "øvrige formål". Dette gøres for at medvirke til at finansiere den tilvækst, der er i uddannelsesaktiviteterne.

Den samlede konklusion er således, at universiteterne får flere penge fra 2010 til 2011, men derefter er der udsigt til ganske betragtelige fald i bevillingerne de kommende år.

Basalt set betyder det, at universiteterne allerede i 2011 bliver nødt til at forberede sig på at kunne stå foran et nedskæringsscenarie. Og resultatet kan blive en uheldig stop-go situation foranlediget af, at man fra politisk hold ikke tør forpligte sig nogle år ud i fremtiden.

Danske Universiteter foreslår derfor:

1. Der bør arbejdes for at lave mere langsigtede forlig om universiteternes økonomi.

Virksomhedsoversigt. FL2011, mio.	2010	2011	2012	2013	2014
Uddannelsestilskud fra UBST	5.716	6.069	6.131	5.866	5.813
Basistilskud fra UBST, herunder	8.443	8.891	8.432	7.846	7.736
- Forskning	7.339	7.890	7.635	7.014	6.847
- Øvrige formål	1.138	1.043	838	872	929
Øvrige tilskud og indtægter, herunder	9.261	9.360	9.602	9.853	9.877
- Tilskudsfinansieret forskning	5.456	5.691	5.935	6.168	6.191
I alt	23.420	24.320	24.165	23.565	23.426

Forskningsfinansiering

I 2006 indgik blev velfærdsaftalen indgået. Som led heri blev det besluttet, at Danmark skulle investere mere i forskning. De offentlige investeringer i forskning skulle løftes til 1 procent af BNP.

Denne beslutning har fra og med 2007 løftet dansk forsknings bevillingsgrundlag betydeligt. Og pengene er omsat i en lang række samfundsnyttige initiativer, ikke mindst en markant vækst i uddannelsen af forskere.

Der er politisk enighed om at holde fast i målsætningen om, at Danmark skal investere 1 procent af BNP i forskning - også efter at velfærdsforliget udløber i 2012.

Målsætningen er et fald i forhold til investeringsniveauet i 2011 - og i kroner og ører lavere end målsætningen i velfærdsforliget fra 2006. Alligevel er det en god og vigtig målsætning, som det er værd at holde fast i som en slags minimum.

Nedenstående skema viser den overordnede forventning til udviklingen i de offentlige midler til forskning.

Forventning til off. investeringer i forskning, mio. kr.	2011	2012	2013	2014
Basismidler, heraf:	10.534	10.348	9.660	9.872
- Finanslovsmidler, inkl. lejeværdi af laboratorieinvestering	9.445	9.259	8.571	8.783
- Kommuner og regioner	1.089	1.089	1.089	1.089
Konkurrenceudsatte midler, heraf:	8.482	7.276	6.244	6.048
- Finanslovsmidler	6.774	5.443	4.265	4.069
- EU og Nordisk Ministerråd	1.306	1.431	1.577	1.577
- Danmarks Grundforskningsfond	402	402	402	402
Reserver til forhandling, heraf:	0	700	2.751	3.217
- Globaliseringspulje og tilpasning til 1 procent af BNP	0	700	2.578	2.999
Forskningsmidler i alt	19.015	18.324	18.655	19.136
Andel af BNP	1,06	1,00	1,00	1,00

Forskningens finanslov, UBST, mio. kr.	2011	2012	2013	2014
Universiteter (inkl. fusioneret sektorforskning)	8.653,0	8.443,4	7.811,0	7.987,4
Andre forskningsinstitutioner	752,8	738,4	644,0	641,1
Forskningsråd mm.	2890,2	2.369,8	1.984,1	1.966,7
Internationale bevillinger	640,4	661,3	603,0	591,8
Ministerielle puljer	3.243,0	2.411,8	1.677,4	1.510,3
Reserver	0	0	203,4	217,8
I alt	16.179,4	14.624,7	12.922,9	12.915,1

Oversigten viser en forventning om et fald på 700 mio. kr. fra 2011 til 2012 som følge af, at der i finansloven for 2011 er lagt op til at flytte 668 mio. kr. fra denne forskningspulje til uddannelsesaktiviteter uden for universiteterne.

Efter 2012 ser man en samlet vækst i forskningsbevillingerne som følge af forventning til vækst i BNP.

Således ventes investeringsniveauet i 2014 at være oppe på niveauet for 2011.

Der er med andre ord tale om en zigzagkurs i investeringerne.

Graver man et spadestik dybere i finanslovsmidlerne til forskning, jf. ovenstående skema, viser det sig tydeligt, at basismidlerne til universiteterne falder med ca. 650 mio. kr.

I praksis er der tale om et fald på 1 mia. kr., jf. virksomhedsoversigten, da omstillingsreserven til forskning er indregnet som basismidler men i sidste ende kan blive udmøntet som meget andet end basisbevillinger.

Universiteterne er meget følsomme over for udsving i basisbevillingerne, da de rammer budgettet fuldt ud i det givne år. Udsving i de konkurrenceudsatte midler rammer over en årrække og kan derfor lettere håndteres.

Danske Universiteter mener derfor:

2. Der skal holdes fast i målsætningen om, at mindst 1 procent af BNP investeres i forskning og udvikling.
3. Globaliseringspuljen til forskning skal i vid udstrækning anvendes til at fastholde og gerne styrke basismidlerne.
4. Globaliseringspuljen til forskning skal anvendes til forskning - ikke til at finansiere uddannelsesaktiviteter i eller uden for universiteterne.

Uddannelsesfinansiering

Uddannelse er formentlig den bedste investering, et samfund kan gøre. For uddannelse - ikke mindst universitetsuddannelser - fører til øget produktivitet. Og det er til glæde for den enkelte, for virksomhederne og for samfundet.

De danske universiteter har de seneste år påtaget sig at uddanne en stadig større del af en årgang. Tilbage i 1990 var det således ca. hver tiende 9.-klasseelev, man forventede ville få en universitetsuddannelse. Tallet var i 2008 vokset til ca. hver femte.

Baggrunden for universiteternes evne til at optage stadig flere studerende er ikke mindst taxametersystemet, der i princippet medfører, at flere studerende fører til flere midler.

Taxametersystemet betyder nemlig, at universitetet modtager penge per bestået eksamen.

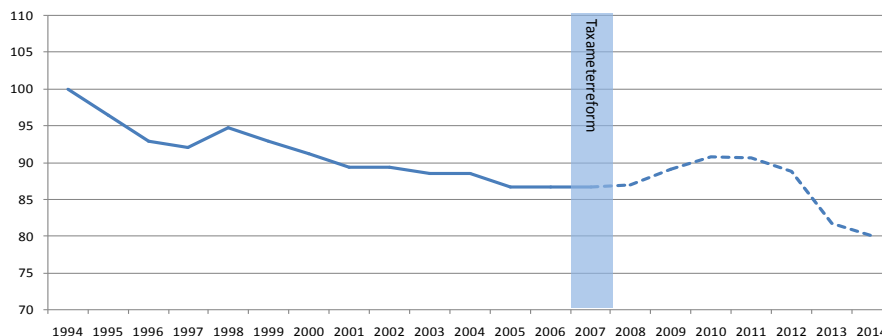
Taxametrene suppleres af en bonus for de studerende, der fuldfører bacheloruddannelsen på normeret tid plus ét år, og studerende, der fuldfører kandidatuddannelsen på normeret tid. Bonusserne finansieres gennem beskæring af taxametrene og er således finansieret af en fast pulje på finansloven.

Taxametrene er inddelt i tre kategorier. Den første kategori omfatter hovedparten af humaniora og samfundsvidenskab. Den anden kategori omfatter f.eks. matematik og geografi, mens den tredje kategori omfatter mere laboratorietunge uddannelser inden for teknik, natur og sundhed.

Takster ifølge finanslov 2011 1.000 kr.	Takst 1	Takst 2	Takst 3
Taxameter	46,2	67,1	98,1
Bachelorbonus	29,3	43,3	63,1
Kandidatbonus	16,6	24,4	35,7

Taksterne til universiteterne ligger generelt lavere end for andre uddannelsessektorer.

Indeksering af uddannelsesbevillinger per STÅ (2007-2014 vægtet i forhold til hovedområdefordeling)



Kilde: 1994-2006: Videnskabsministeriet, 2007-2014: Egne beregninger baseret på FL2011 og oplysninger fra Videnskabsministeriet.

Taxametersystemet er generelt et godt system, der fremmer det politiske ønske om, at så mange som muligt får en universitetsuddannelse.

Til gengæld er det et problem, at taksterne til uddannelserne løbende falder. Videnskabsministeriet har opgjort, at taksterne faldt med 13 procent fra 1994 til 2006. Herefter var der en fase med omlægning af taxametersystemet i 2007. Det førte til højere takster - men finansieret ved at skære i andre af universiteternes indtægter, hvorfor der her regnes med et uændret niveau fra 2006 til 2007.

Med finanslov 2011 lægges der igen op til besparelser i taksterne, således at der fra 2007 til 2014 ifølge Danske Universiteters beregninger kan konstateres et yderligere fald på 7,8 procent. Samlet set vil beskæringen af taksterne være på 20 procent i forhold til systemets indførelse 20 år tidligere - med mindre der findes midler uden for universiteternes normale bevillinger til at rette dette op.

Hvis man skal regne på, hvad beskæringen i uddannelsesstaksterne koster for universiteterne, kan det gøres på mange måder. En enkel måde er at tage udgangspunkt i finansloven, der viser et fald i uddannelsesstilskuddet per STÅ på 7.100 kr. (fra 74.000 i 2011 til 66.900 i 2014).

Med en årlig STÅ-produktion på 85.112 i 2014 betyder det, at universiteterne i 2014 ville have fået 600 mio. kr. mere, hvis taksterne havde været fastholdt

på 2011-niveau. Det er en de facto-beskæring.

Regner man nærmere på beskæringen, så er den større end som så, fordi der også er flytninger mellem hovedområderne, og fordi nedskæringen på sundhedsvidenskab, teknisk videnskab og naturvidenskab har fundet sted siden 2009. Hvis alle besparelserne siden 2009 skal ruller tilbage og løftet af de laveste taxameter fastholdes efter 2012, vil det ifølge Danske Universiteters beregninger koste 800 mio. kr. i 2014.

Det er muligt, at politikerne i 2012 og 2013 finder et kompromis, der medfører, at skrækscenariet ikke realiseres - og derfor forsøger universiteterne at lægge forskellige scenarier for fremtidens økonomi.

Dette til trods så er det ikke hensigtsmæssigt, at institutionerne har så stor en usikkerhed om deres finansielle situation. Hvis der skal finde store besparelser sted, kan det nemlig ikke gøres fra det ene til det andet år. Det skal planlægges i god tid.

Derfor mener Danske Universiteter:

5. Taxametre og færdiggørelsesbonusser skal fastholdes på niveauet for 2011 - og på sigt skal der findes finansiering til at hæve det mellemste og højeste taxameter.

6. Øgede uddannelsesaktiviteter må ikke igen føre til beskæring af universiteternes andre bevillinger.