

Fordelingen af globaliseringspuljen i forbindelse med FL07

Finansloven 2007 indeholder mange positive gennembrud på de områder, der har AC-familiens særlige opmærksomhed.

De videregående uddannelser

Dette års finanslov for de videregående uddannelser udmærker sig ved, at der for en gangs skyld er afsat nye penge til kvalitetstiltag på uddannelserne, herunder studievejledning, efteruddannelse af undervisere, engagerende undervisningsformer på bachelordelens første år samt internationaliseringstiltag. Der er i det hele taget tale om en aftale med meget tydelige aftryk fra forligspartierne.

Partierne bag udmøntningen af globaliseringspuljen, Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og de to regeringspartier, nåede til enighed om at afsætte 200 mio. kr. i 2007, 225 mio. kr. i 2008 og 340 mio. kr. i 2009 til de videregående uddannelser, KVVU, MVU og LVU. Regeringens udspil var 50 mio. kr. til fordeling mellem de videregående uddannelser, så det er i høj grad forligspartiernes fortjeneste, at de videregående uddannelser blev tilgodeset med 200 mio. kr. Der udover, er der afsat midler til øget undervisningskapacitet fra 2008 - 2012 og forligspartierne har endvidere reserveret midler til senere udmøntning i årene 2010 - 2012, jf. nedenstående tabel.

Fordeling af midler fra globaliseringspuljen til initiativer vedr. mindst halvdelen af alle unge skal have en videregående uddannelse

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mio. kr. 2007 pl.						
I alt	200	285	537	650	1.147	1.461
Kvalitetsløft til de videregående uddannelser	200	225	340	-	-	-
Akkrediteringsinstitution	20	15	15			
Efteruddannelse	45	40	45			
- Af undervisere på læreruddannelsen og pædagoguddannelsen	35	20	15			
- Af praktikvejledere	5	10	10			
- Af lærere på øvrige mellem-lange videregående uddannelser	5	10	20			
Styrkelse af kvaliteten på de lange videregående uddan.	70	70	90			
- Ændrede undervisningsformer, styrket studievejledning og efteruddannelse	69	61	75			
- Eliteuddannelser	1	9	15			
	60	60	80			
Styrkelse af kvalitet, faglighed, udviklingsbaseret viden på professionshøjskoler ¹						
- Institutioner skal skabe mere systematisk viden ²		(55)	(70)			

Korte videregående uddannelser	-	10	55			
- KVVU-reform	-	10	35			
- Efteruddannelse af KVVU-lærere	-	-	20			
Styrket internationalisering	5	30	55			
Øget undervisningskapacitet	-	60	197	351	797	1.232
Reserve til senere udmøntning	-	-	-	300	350	230

Note: Afrunder kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.

¹ Undervisningsministeren kan indenfor ministeriets rammer yde tilskud på op til 40 mio. kr. til fusionsomkostninger ved etablering af professionshøjskolerne

² Der tilføres i 2008 og 2009 hhv. 55 mio. kr. og 70 mio. kr. til forskningstilknøytning til professionshøjskolerne fra globaliseringspuljens forskningsmidler.

Aftalens initiativer viser, at det er lykkedes at skabe politisk gehør for AC's synspunkt om, at målsætningen om at mindst halvdelen af alle unge skal have en videregående uddannelse, ikke kan opnås ved alene at sikre penge til øget undervisningskapacitet, som ellers har været regeringens udgangspunkt. Uden finansierede initiativer til kvalitetsløft i de videregående uddannelser og styrket vejledningsindsats, vil uddannelserne fortsat lide under høje frafald.

Overordnet set bærer aftalen ligeledes præg af, at der fra politikernes side på forhånd har været stor fokus på at sikre finansiering til de igangværende reformer, der præger MVU området, herunder dannelse af professionshøjskoler og reformerne af læreruddannelsen og pædagoguddannelsen. Derfor er særligt denne del af de videregående uddannelser blevet tilgodeset.

Det må samtidig konstateres, at det ikke på tilsvarende vis er lykkedes at vinde gehør for behovet for at få dækket omkostningerne i forbindelse med universitetsfusionerne. Derimod er det glædeligt, at det er lykkedes forligspartierne at skaffe nye penge til LVU-uddannelsernes kvalitet. En større del af midlerne til universitetsuddannelserne, 70 mio. kr. i 2007, 70 mio. kr. i 2008 og 90 mio. kr. i 2009, mangler endnu at blive øremærket til de forskellige initiativer, idet der her afventer en opfølgning mellem forligspartierne. AC forventer at kunne bidrage til at pege på særlige initiativer, der kan skabe kvalitetsløft i universitetsuddannelserne.

Det er ligeledes positivt, at partierne har fundet midler til løft i de videregående uddannelsers internationalisering. Der afsættes 5 mio. kr. i 2007, 30 mio. kr. i 2008 og 55 mio. kr. i 2009 til blandt andet løft i stipendieordningen for udenlandske studerende uden for EU/EØS, og på foranledning af forligspartierne, udvikling af fællesuddannelser mellem danske og udenlandske universiteter.

Som noget nyt får danske studerende mulighed for at få helt eller delvist betalt op til to års fuldt meritgivende uddannelsesophold i udlandet. Beløbet svarer til taxametertilskuddet for tilsvarende dansk uddannelse. Regeringens udspil var oprindelig, at danske studerende skulle kunne tage hele uddannelser i udlandet, men forligspartierne fik dette begrænset til 2 år, idet man ikke ønsker at udhule universiteternes uddannelsesbevillinger.

Den samlede buket for de videregående uddannelser er dog også blevet skæmmet af enkelte tidsler. Således skal visse erhvervsskoler/-akademier fremover have mulighed for at udbyde professionsbacheloruddannelser i samarbejde med professionshøjskolerne på de tekniske og merkantile områder. Det fremgår af aftaleteksten, at aftaleparterne drøfter, hvorvidt og under hvilke betingelser erhvervsskoler/-akademier skal have mulighed for dette. AC finder det dybt problematisk og et for-

hold af principiel karakter, hvis der sker en udvanding af professionsbacheloruddannelsernes institutionelle tilhørsforhold.

Det indgår som en del af den samlede aftale, at partierne bag aftalen, at alle nye initiativer evalueres i 2009 med henblik på at vurdere, om den enkelte indsats skal fortsættes, justeres eller opprioriteres.

Forskning

På forskningsområdet er FL07 helt afgørende præget af, at der nu for første gang er kommet realiteter bag løfterne om, at der arbejdes seriøst på at nå Barcelona-målet, i form af et generelt løft i de offentlige investeringer til forskningsområdet. Udmøntningen af 1 mia. kr. fra globaliseringspuljen i 2007 til forskning er det første seriøse skridt på vejen, og dette resultat skal ses som en positiv kulmination på et årelangt pres fra forskningsmiljøer og interesseorganisationer, herunder AC, for at sætte ressourcer bag ved de mange fine ord om universiteter og forskning i verdensklasse.

AC har ikke mindst været med til at sætte fokus på målsætningen om, at de offentlige forskningsinvesteringer skal udgøre 1 % af BNP, med det positive resultat, at der på intet tidspunkt i forhandlingsforløbet – med undtagelse af enkelte udtalelser fra Dansk Folkepartis finansordfører – blev sat spørgsmålstejn ved, hvor stor en andel forskningsmidlerne skulle udgøre af de afsatte midler i globaliseringspuljen, nemlig den andel, der åbner reel mulighed for at nå 1 %-målet.

Derudover lykkedes det via et tæt dialog med forligspartierne fra oppositionen at få en række af AC's mærkesager placeret centralt i forhandlingerne – ikke mindst i slutspillet. Som noget helt centralt er det positivt, at parterne i aftalen helt i tråd med de argumenter AC har ført frem har lagt stor vægt på respekten for universiteternes selvstyre og handlefrihed.

Aftalen er udtryk for en fælles forståelse af, at basismidlerne og de øvrige midler, som universiteterne selv kan disponere over, er helt afgørende for universiteternes muligheder for at forfølge selvstændige forskningsstrategier og foretage langsigtet planlægning. Desuden sikrer basismidlerne den forskningsbaserede undervisning. Det er derfor meget glædeligt, at det er lykkedes de øvrige parter i aftalen at overbevise regeringen om, at universiteternes selvstændige handlemuligheder er afgørende for kvalitet og dynamik i forskningen. Ikke mindst fordi regeringens første udspil var, at stort set alle de nye midler skulle fordeles i konkurrence.

SD og RV førte an i kampen for en større andel af basismidler og fik placeret basismidlerne, og den betydning de har for institutionerne, som et centralt punkt i aftalen. Regeringen ønskede i udgangspunktet at ændre den samlede fordeling mellem basismidler og konkurrencemidler væsentligt ved at fordele næsten alle nye midler som konkurrencemidler. Med den indgåede aftale sker i stedet det, at halvdelen af de nye midler bliver kanaliseret ud til universiteterne enten direkte som basismidler eller via en ny model, hvor midlerne fordeles til universiteternes ledelser efter institutionernes egne forslag til større forskningsprojekter.

Konkret nåede man til enighed om, at der i 2007 afsættes 300 mio. kr. til basisbevillinger, 230 mio. kr. til opbygning af forskningskapacitet, 85 mio. kr. til fri forskning, 330 mio. kr. til strategisk forskning samt 55 mio. kr. til samarbejde med private om forskning og udvikling. Den konkrete fordeling af midlerne inden for de enkelte hovedpunkter fremgår af aftalen, der findes i det vedlagte bilagsmateriale.

Det kan være vanskeligt ud fra aftalen at aflæse, hvilke initiativer og midler, der så reelt er basismidler, herunder midler der frigør "bundne" basismidler; hvilke midler, der fordeles via den såkaldte 3. vej, dvs. midler der fordeles til universiteternes ledelser ud fra institutionernes egne forslag til større projekter og hvilke midler der så er egentlige konkurrencemidler. Denne fordeling fremgår nedenfor.

Oversigt over fordelte nye midler til hhv. basismidler, den nye 3. vej og konkurrencemidler 2007-2012, mio. kr. og %

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		I alt	
Basismidler	300	30	800	40	1.010	31	720	16	950	19	1.090	21	4.870	22
Den 3. vej*	200	20	495	25	510	15	-	-	-	-	-	-	1.205	8
Konkurrencemidler	500	50	705	35	775	24	260	6	60	1	60	1	2.360	10
Ufordelt reserve	-	-	-	-	1.005	30	3.620	78	3.890	80	4.050	78	12.565	60
I alt	1.000	100	2.000	100	3.300	100	4.600	100	4.900	100	5.200	100	21.000	100

Note: Bemærk, at %-tallene er afrundet med henblik på at summere til 100.

* Den 3. vej: Pengene fordeles i større portioner til institutionernes ledelser efter ansøgning og beløbene er afsat til tre forskellige initiativer (tallene henviser til initiativerne i selve aftalen)

1) 1.2.2. Pulje til forskningsinfrastruktur

2) 1.3.1. Institutioner skal skabe mere systematisk viden

3) 1.3.2. Frie midler til universiteterne (placeret under overskriften Det Frie Forskningsråd og Grundforskningsfonden)

Endvidere må det fremhæves som særlig positivt, at det efter et betydeligt pres fra AC's side i den sidste del af forhandlingerne lykkedes at få indskrevet forslaget fra globaliseringsstrategien om at ændre overhead-ordningen. Der var således intet nævnt om dette vigtige forslag i regeringens udspil eller i de første udkast til aftale.

Men af den endelige aftale fremgår det, at aftalepartierne er enige om, at der i efteråret 2007 skal være en drøftelse af fordelingen af reserven på de fem hovedområder bl.a. i lyset af en reform af overheadordningen, der med virkning fra 2008 skal sikre dækning af universiteternes følgeudgifter for forskningsprojekter i konkurrencestrengen således, at universiteterne får en bedre dækning af de udgifter, der følger med når forskerne modtager konkurrencemidler.

Det er også meget positivt, at der er afsat midler til at hæve antallet af ph.d.-stipendier fra ca. 1600 årligt til ca. 2400 årligt i 2010, i alt 1.195 mio. kr. i perioden 2007-2010. Der er lagt op til, at stipendierne skal være fuldt finansierede, så det eneste minus er, at der er lagt op til binding på hvilke videnskabelige hovedområder, som skal prioriteres. Der er også afsat i alt 300 mio. kr. ekstra til erhvervsph.d.-stipendier, heraf de 30 mio. kr. i 2007.

Der er også afsat 250 mio. kr. til ekstra post.doc-stillinger i perioden 2007-2010, hvilket er positivt. Dermed har aftaleparterne anerkendt de problemer med at sikre karrierevejene for yngre forskere, som AC har påpeget.

Endelig er der afsat 90 mio. kr. til et strategisk forskningsprogram vedr. brugerdriven innovation i perioden 2007-2009 og 230 mio. kr. i perioden 2007-2009 til videnudbredning og teknologioverførsel fra forskningsinstitutionerne.

Innovation og iværksætterområdet

Der blev samlet set afsat et mindre beløb til innovation og iværksætteri end ønsket af regeringen. Omprioriteringen til fordel for en større ramme til de videregående uddannelser skete på foranledning af oppositionen, og ramte i særlig grad økonomi- og erhvervsministerens skatterabat-modeller.

Fordelingen af midlerne til innovation og iværksætteri kom derefter til at se således ud

Mio. kr. 2007 pl.	2007	2008	2009	2010*
I alt	350	400	400	500
1 Program for brugerdreven innovation	100	100	100	100
2 Bedre vækstvilkår for nye og mindre virksomheder	107	150	150	120
3 Offensiv global markedsføring af Danmark mv.	110	108	109	110
4 Andre indsatser	33	42	41	40
Reserve	-	-	-	130

* Fordelingen af globaliseringspuljen fra 2010 - 2012 afventer endelig afklaring mellem regeringen og forligspartierne.

På positivsiden tæller især, at det lykkedes at få afsat væsentlige midler til et nyt program for brugerdreven innovation, bl.a. til helt konkrete projekter, der igangsættes i samarbejde mellem virksomheder og offentlige institutioner. Tilsvarende lykkedes det at øge rammerne for nye iværksætterhuse, for mindre virksomheder og et betydeligt program for global markedsføring af Danmark i udlandet. Vedrørende det sidstnævnte indsatsområde ser AC frem til, at midlerne også kan anvendes til etablering af flere inkubatorkontorer på danske ambassader, og til at markedsføringen ligeledes målrettes mod at tiltrække langt flere højt kvalificerede studerende og eksperter også fra oversøiske lande.

Ser man nærmere på den konkrete fordeling af midlerne i 2007, ser den mere specifikke fordeling således ud:

Temaer	mio. kr.
Program for brugerdreven innovation (projekter)	100
Bedre vækstvilkår for nye og mindre virksomheder	42
Nye iværksætter/væksthuse for mindre virksomheder	40
Ny iværksætterfond i Vestdanmark	15
Forberedelse af etableringskontoloven	10
Global markedsføring af Danmark	100
Styrkelse af sprog- og kulturkompetencer/borgerservice i Udenrigsministeriet	10
Styrket idéudvikling i uddannelserne	13
Kultur- og oplevelsesøkonomien	10
I alt	350

Hvad står tilbage – og hvad skal der følges op på?

Videregående uddannelser

Det samlede indtryk af aftalen om udmøntning af globaliseringspuljen vedr. videregående uddannelser er generelt positivt. Det ændrer dog ikke på det faktum, at det heller ikke denne gang er lykkedes at få igangsat en genopretning af uddannelses-taxametrene.

I aftaleteksten fremhæves, at frafaldet på professionsbacheloruddannelserne og de øvrige MVU-uddannelser er på 20-25 pct. og at frafaldet skal nedbringes. Samme argumentation kunne med rette benyttes for de lange videregående uddannelser, der har de højeste frafaldstal i det danske uddannelsessystem. Frafaldet på de universitære bacheloruddannelser ligger således på gennemsnitlig 36 pct.

Der er i regeringens udspil til forligstekst som sagt sat ekstra penge af til engagerende undervisningsformer på først år af universitetsbacheloruddannelse (hvor det største frafald ligger) og på efteruddannelse af universitetslærere. AC finder disse tiltag positive, men samtidig er det vigtigt at huske på, at økonomien på visse uddannelser nødvendiggør en alt for stor brug af auditorieforelæsninger, nedskæring af timetal, fjernelse af rettelser af skriftlige opgaver og et meget stort brug af undervisere uden forskningspligt. Alt sammen forhold, der skaber ringere kvalitet i uddannelserne og som kan aflæses i høje frafaldstal.

Frafald fra en uddannelse er en ulykkelig situation for den enkelte, men det er også problematisk set fra et samfundsperspektiv, fordi ufuldendte uddannelser giver et dårligt afkast af samfundets uddannelseskroner. Hvis udviklingen skal vendes, skal der ske et kvalitetsløft i universitetsuddannelserne.

Faktum er, at uddannelsesbevillingerne til universitetsuddannelserne siden 1994 er blevet udhulet med 500 mio. kr. Skåret ind til benet, er spørgsmålet hvor langt man fra politisk side kan forsvare en udhulning af universitetsuddannelsernes bevillinger og fortsat fastholde, at uddannelserne er forskningsbaserede?

AC har vedvarende advokeret for det uholdbare i faldende uddannelsesbevillinger, men det må konstateres at være en vanskelig kamp at kæmpe, så længe rektorerne og uddannelserne forholder sig tavse, fordi de ikke ønsker at udstille forringelserne i deres uddannelser.

Der er næppe tvivl om, at skal AC have held med at få politikernes fulde opmærksomhed på uddannelses økonomiske vilkår, er det formålstjenligt at kunne supplere den generelle argumentation med mere håndfaste vidneudsagn om tingenes sande tilstand - "lig på bordet", om man vil.

AC foreslår derfor en start på genopretning af taxametersatserne. Der afsættes en pulje på 100 mio. kr. i 2007-2009. Kvalitetsløftpuljen skal bruges til at igangsætte en differentieret genopretning af taxametre, således at pengene bruges på de uddannelser, der har dokumenteret størst behov. Der igangsættes et analysearbejde på tværs af uddannelsesområderne, der skal munde ud i en fordelingsnøgle mellem uddannelsesområderne. Analysen bør tage udgangspunkt i udviklingen i centrale nøgletal for uddannelsernes kvalitet over en 5årig periode (2001-2005), fx udviklingen i studerende pr. VIP og udviklingen i VIP pr. DVIP, samt VIP'ernes fordeling mellem undervisning og forskning, jf. referat vedr. uddannelsernes forskningsbasering, AC's BE-seminar 2006.

Forskning

Det samlede indtryk af aftalen om udmøntning af forskningsmidlerne fra globaliseringspuljen er yderst positivt, men der er dog dele af aftalen, som AC skal følge meget nøje for at medvirke til at sikre, at effekterne af aftalen også bliver positive.

Helt generelt skal AC have stor opmærksomhed på den samlede effekt for universiteter og forskningsinstitutioner af de øgede investeringer – både med hensyn til fordelingen mellem basismidler, den 3. vej og konkurrencemidler og med hensyn til fordelingen mellem fri forskning og strategisk forskning. Hvad bliver effekten for forskningsinstitutionernes grundlæggende økonomi og handlefrihed – dels af et fordelingsystem under forandring dels af den øgede mængde af midler i systemet?

Derudover er forligspartierne med denne aftale kun nået til enighed om fordelingen af forskningsmidlerne for 2007 og 2008, og allerede fra 2009 ligger der store ufordelte reserver, som der skal forhandles om. Det drejer sig om godt 1 mia. kr. i 2009 stigende til godt 4 mia. kr. i 2012. I disse kommende forhandling vil erfaringerne med effekten af det nye fordelingsystem og midlernes anvendelse formodentlig blive en afgørende faktor, så AC må have stor opmærksomhed på, hvordan disse erfaringer opsamles og formuleres.

Som det vigtigste konkrete punkt skal der følges op på de videre aftaler om implementeringen af en reform af overhead-ordningen knyttet til de midler, der uddeles i konkurrence, fx via Det frie Forskningsråd og via det Strategiske forskningsråd. Det har været en afgørende forudsætning for AC, at flere midler i systemet på konkurrencevilkår kræver, at presset på basismidlerne i form af medfinansiering og følgeudgifter i tilknytning til eksterne midler, må lettes. Et af midlerne hertil er en ordning, hvor der gives fuld overhead ved tildeling af midler i konkurrence. Det indgår som nævnt i aftalen, at aftalepartierne i efteråret 2007 skal drøfte en reform af ordningen, og det vil være oplagt at AC, gerne i samarbejde med Rektorkollegiet, søger at præge denne aftale i en retning, der frigør flest mulig basismidler til andre formål og dermed giver universiteterne øget handlefrihed.

Aftalen rummer også første skridt på vejen til at lette det pres, der ligger på basismidlerne i form af medfinansiering, når forskerne tiltrækker internationale midler, fx fra EU's rammeprogrammer. Der er i 2007 afsat 65 mio. kr. til en såkaldt belønningsordning, der indebærer belønning af de institutioner, der er bedst til at tiltrække EU-midler eller viser størst fremskridt i forhold til tidligere. Dette beløb er dog ret lavt set i forhold til at de danske forskningsmiljøer tiltrækker ca. ½ mia. kr. årligt og at medfinansieringskravet ofte er, at institutionen skal lægge 50 % af projektudgifterne. Dette vil være et tema, som AC også bør have fokus op i den kommende tid, og videnskabsministerens ambition om at danske forskere skal tiltrække væsentligt flere midler end hidtil understreger kun problematikken.

Endelig vokser træerne ikke ind i himlen: Finansministeren har allerede sagt offentligt, at med denne aftale opfylder Danmark Barcelonamålet, men da 2010 som bekendt først er om 3-4 år, så er det mere en spådom end et faktum. For det første er BNP stigende, så ingen ved om de nu afsatte midler er tilstrækkelige, medmindre vi stiler mod nul-vækst, men det kan man selvfølgelig kalde en mindre ting, hvor det væsentligste er, at det afgørende løfte i investeringer nu er aftalt. Men for det andet er det bekymrende, at de private investeringer i forskning faktisk har været svagt vigende i de seneste opgørelser, og private investeringer skal udgøre 2 % af BNP i 2010, hvis vi skal nå Barcelonamålet. Så der er ingen grund til at tro, at den hellige grav er velforvaret på dette punkt.