



Direkte finansiering af dansk forskning

Indhold

Forord	3
Offentlig investering i forskning – balancen mellem direkte og konkurrenceudsatte forskningsmidler	4
International sammenligning: Direkte forskningsmidler er fundamentet for kvalitet	6
Hvordan bevilliges de direkte forskningsmidler?	7
Hvor mange penge kommer ind ad hoveddøren på universiteterne?	8
Hvad bruger universiteterne de direkte forskningsmidler på?	10

Udgivet af:
 Danske Universiteter
 Fiolstræde 44, 1.th.
 1171 København K
 www.dkuni.dk

Redaktion: Nikolaj Borg Burmeister
 Marts 2015
 Oplag: 500

Forside: Colourbox

Denne publikation kan ved tydelig kildeangivelse frit kopieres.

Forord

I Danmark har vi fundet en god balance mellem midler, der går direkte til universiteterne som tilskud, og midler, der skal vindes i konkurrence blandt forskerne.

En undersøgelse fra det svenske videnskabsakademi fremhævede i 2012, at den danske finansieringsmodel har medvirket til at skabe forskning af høj kvalitet. Modsat er balancen i Sverige tippet til fordel for politisk styring af kortsigtede programmer – med faldende forskningskvalitet som negativ sidegevinst.

Universiteternes direkte midler omtales ofte som basismidler til forskning. Den betegnelse er dog ikke helt præcis. For det første skal disse midler ikke alene finansiere forskning men også understøtte formål som for eksempel husleje, IT, uddannelse og administration. Det fremgår da også af finansloven, at basisbevillingerne til forskning er "...inkludativ bidrag til administration og kapitalformål," dvs. husleje. Desuden omlægges bevillingerne løbende, således at midler til eksempelvis øvrige formål (museer og lignende) konverteres til "basismidler".

For det andet forvirrer begrebet "basismidler" nogle til at tro, at der ikke er tale om prioriterede midler. Det er helt misvisende. De direkte midler til institutionerne prioriteres på universiteterne – ikke på Christiansborg. Universitetsledelserne opbygger nye forskningsområder, udvider forskning med potentiale for erhvervsamarbejde og danner grundlag for gode og relevante uddannelser. En meget stor del af disse tilskud er dog bundet til understøttende formål som nævnt ovenfor.

I praksis er universiteternes direkte midler derfor helt afgørende for at skabe stærke institutioner, der kan planlægge langsigtet til gode for hele det danske samfund og for fremtidig vækst og velfærd.

Danske Universiteter konstaterer dog, at der er brug for mere viden om de midler, universiteterne får direkte fra staten og deres rolle i det danske forskningssystem. Ikke mindst er der brug for et mere konkret sprog om midlerne, så diskussionen ikke fortoner sig i fordomme. Det håber vi at levere med denne folder.

Offentlig investering i forskning – balancen mellem direkte og konkurrenceudsatte forskningsmidler

De samlede offentlige forskningsbevillinger var i 2014 på 21,1 mia. kroner. Langt hovedparten af midlerne kom fra finansloven, der stod for 78 procent. De resterende 20 procent kom især fra kommuner og regioner samt internationale kilder (især EU). Resten kom fra Danmarks Grundforskningsfond. I oversigtsform ser det ud som vist i tabel 1.

Desværre giver et sådant overblik ikke nogen nærmere forståelse af finansieringssystemet. Der er ganske enkelt behov for underopdeling af finanslovsmidlerne. Til dette formål opdeler ministerierne finanslovsmidlerne i kategorier. Disse kategorier er dog ikke systematisk anvendt på tværs af ministerierne og giver ofte ikke mening. Eksempelvis er der en omfattende kategori til "andet". Derfor har Danske Universiteters sekretariat omfordelt midlerne i følgende kategorier:

1. Universiteter (basismidler og andre direkte midler, f.eks. myndighedskontrakter)
2. Andre forskningsinstitutioner (f.eks. Statens Seruminstitut, KADK mv.)

3. Professionshøjskoler
4. Forskningsråd (Det Frie Forskningsråd, Danmarks Innovationsfond)
5. Internationale bevillinger (f.eks. ESS, ESA, Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze)
6. Ministerielle puljer
7. Ufordelte reserver

Denne kategorisering kan kombineres med Danmarks Statistiks kategorisering af offentlige forskningsmidler uden for finansloven, dvs. fra kommuner og regioner, internationale bevillinger samt Danmarks Grundforskningsfond. Dermed skabes et samlet overblik over de offentlige forskningsinvesteringer – og et indblik i den offentlige prioritering mellem midler tildelt direkte til institutionerne og indirekte i form af konkurrenceudsættelse.

Hvis man i første omgang opfatter alle bevillinger til universiteter, andre forskningsinstitutioner, professionshøjskoler samt bevillinger fra kommuner og regioner som direkte forskningsmidler, kan 60 procent af de samlede offentlige forskningsinvesteringer placeres i

Tabel 1: Offentlige forskningsbevillinger i mio. kr., 2014

Finanslovsbevillinger	16.499,3
Internationale bevillinger	1.602,0
Kommunale og regionale midler	2.588,6
Danmarks Grundforskningsfond	430,0
I alt	21.119,9

Kilde: Danmarks Statistik

denne kategori, jf. tabel 2. Det er dog uklart, om alle regioner og kommuners bevillinger kan siges at være direkte forskningsmidler (for eksempel til hospitaler eller AKF).

Hertil kommer, at en række direkte forskningsmidler til universiteterne er så øremærkede, at det er vanskeligt at kategorisere dem som forskningsmidler, ledelserne råder over (for eksempel sektorforskning eller midler bundet til den politiske aftale om at løfte optaget på forskeruddannelserne). Følgelig er 60 procent et overtal. Fratrækker man for eksempel bevillingerne til ph.d.-løftet og midler givet til sektorforskningsformål, kommer de direkte midlers andel ned i nærheden af 50 procent.

Tabel 2: Offentligt forskningsbudget i mio. kr. 2014

	2014	Procent
Universiteter	9.101	43
Andre forskningsinstitutioner	706	3
Professionshøjskoler	323	2
Kommuner og regioner (herunder hospitaler)	2.589	12
Forskningsråd	3.539	17
Danmarks Grundforskningsfond	430	2
Internationale bevillinger (EU, Nordisk)	1.602	8
Internationale bevillinger i finansloven	944	4
Ministerielle puljer	1.879	9
Reserver	7	0
I alt	21.120	100

Kilde: Forskningens finanslov 2014 og Danmarks Statistik samt egne beregninger. Direkte forskningsmidler er farvet grønne.

International sammenligning: Direkte forskningsmidler er fundamentet for kvalitet

Den danske fordeling mellem midler givet direkte til institutionerne og midler tildelt i konkurrence er meget vanskelig at sammenligne med udlandet. Det skyldes blandt andet, at begrebet "basismidler" ikke er internationalt kendt. For eksempel fordi private universiteter i USA og England modtager private donationer, der giver den frihed, som de direkte midler i Danmark er til tænkt at give.

Desuden kan nationale systemer være vanskelige at sammenligne, fordi der ligger store og betydelige forskningsinstitutioner uden for universiteterne, for eksempel Max Planck-institutter i Tyskland. Disse er i Danmark fusioneret ind i universiteterne, hvorfor det er vanskeligt at sammenligne.

Dette til trods lavede det svenske videnskabsakademi i 2012 en rapport med

henblik på at afdække, hvorfor svensk forskningskvalitet sakker efter sammenlignelige lande, herunder Danmark. I Sverige fandt man dette særligt forunderligt givet de høje svenske investeringer i forskning. Konklusionen var blandt andet, at svensk forskning har været præget af kortsigtede politiske programmer. Man så mod blandt andet Danmark og skrev:

*"I de mera framgångsrika jämförelseländerna Danmark, Nederländerna och Schweiz förfogar universiteten över merparten av resurserna för forskning medan externa finansiärer står för merparten av forskningsfinansieringen i Finland och Sverige."*¹

Den svenske undersøgelse understreger, at det er vigtigt at have en frugtbar balance mellem direkte, institutionsstrategiske midler og konkurrenceudsatte midler. Det har vi fundet i Danmark.

¹Kungl. Vetenskapsakademien: *Fostering Breakthrough Research – A Comparative Study*. 2012

Hvordan bevilliges de direkte forskningsmidler?

Direkte forskningsmidler bevilliges på forskellig vis til universiteterne. Nogle forskningsmidler bevilliges i forbindelse med kontrakter om myndighedsbetjening, fordi der er brug for at opbygge og vedligeholde en forskningskapacitet, der skal skabe fundamentet for et myndighedsberedskab.

Her vil fokus være på den del af de direkte forskningsmidler, universiteterne får ind af hoveddøren i form af kategorien "basismidler" i finansloven². Basismidlerne udgør langt hovedparten af de direkte forskningsmidler.

Der er tre mekanismer til fordeling af disse basismidler:

- Historiske og politiske beslutninger om særydelser. Ifølge Uddannelses- og Forskningsministeriet udgør disse midler ca. **50 procent af finanslovens basismidler**.
- Ph.d.-løftet har fra 2007 haft stor betydning for universiteternes økono-

mi. Midlerne fremtræder ikke eksplicit af finansloven, men det anslås af Uddannelses- og Forskningsministeriet, at **ca. 20 procent af basisbevillingen i finansloven** kan henføres til dette.

- 45-25-20-10-modellen fordele midler mellem universiteterne i konkurrence om STÅ-produktion, publicering, tiltrækning af eksterne midler og uddannelse af forskere. Modellen er indfaset løbende, idet nye midler/omfordeling af tidligere midler fordeles gennem denne model. Akkumuleret løber det op i, at **30 procent af basismidlerne i finansloven** er fordelt gennem denne model.

De forskellige mekanismer har fordele og ulemper for de enkelte universiteter på varierende vis. Men under alle omstændigheder er det i sidste ende universiteternes ledelser, der bestemmer, hvordan de endeligt tildelte midler anvendes.

²8,4 mia. kr. i 2014. Bemærk at beløbet for Danmarks Tekniske Universitets vedkommende dog også omfatter bevillinger til Risø og Danmarks Rumcenter, der blev indfusioneret i 2007.

Hvor mange penge kommer ind ad hoveddøren på universiteterne?

Som vist oven for går ca. 9,1 mia. kr. af det samlede forskningsbudget på 21,1 mia. kr. direkte til universiteterne. Det svarer til 43 procent. Men universitetet har også andre indtægtskilder, herunder fra konkurrenceudsatte puljer og uddannelse.

Skal man derfor forstå de direkte forskningsmidler i sammenhæng med universiteternes økonomi, må man flytte fokus fra den offentlige forskningsfinansiering til universiteternes indtægter.

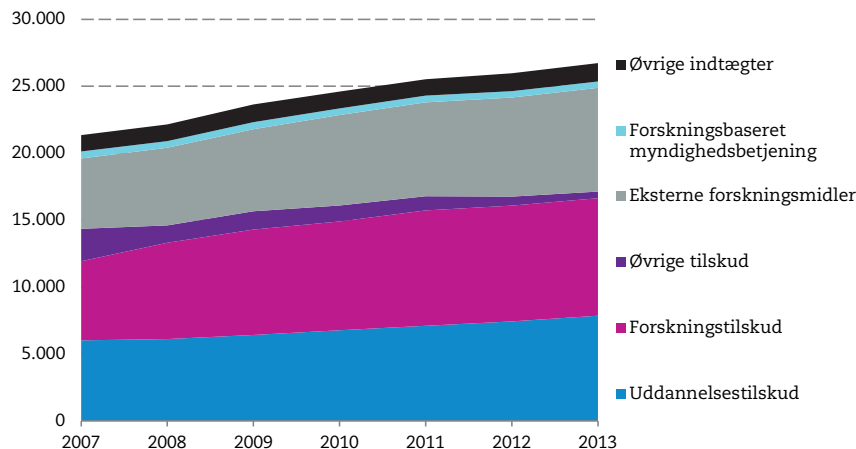
Universiteterne er meget forskellige – for eksempel har nogle universiteter en større uddannelsesportefølje end andre, hvilket betyder, at en relativt større andel af disse universiteters indtægter kommer fra uddannelsestilskuddene. Men ser man på sektorens samlede

finansiering, tegner der sig et billede af, at indtægterne er vokset betydeligt siden 2007.

I de danske universiteters statistiske beredskab³ ses det, som vist i figur 1 nedenfor, hvordan de direkte midler til forskning er vokset siden 2007. Parallelt hermed fandt der dog en omlægning af universiteternes øvrige tilskud sted, hvilket blandt andet flyttede hele kapitaltilskuddet (husleje) til kategorien “basismidler til forskning”, ligesom der blev flyttet rundt på bevillingerne til øvrige formål (biblioteker mv.).

En reel sammenligning af udviklingen i de direkte forskningsmidler bør derfor sammenlægges basisbevillingerne med de øvrige tilskud. Regner man på denne vis, er de direkte tilskud vokset med ca. 940 mio. kr. siden 2007. Dette

Figur 1: Udviklingen i universiteternes indtægter, mio. kr., 2007-2013 (2013-priser)



Kilde: Universiteternes statistiske beredskab, tabel A

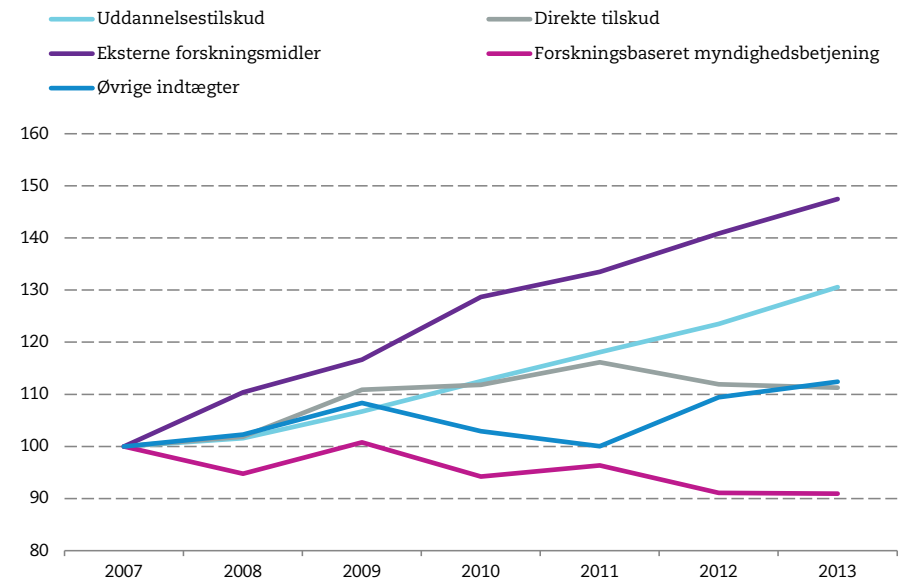
³Nøgletal A: Indtægter. Under overskriften “forskning” findes kategorien “basismidler”.

beløb skal sammenholdes med, at universiteternes uddannelsesopgave er vokset betydeligt, hvorfor uddannelsesbevillingerne er steget med 1,8 mia. kr., ligesom de eksterne bevillinger, der ofte forudsætter medfinansiering, er øget med 2,5 mia. kr., som man kan se i indekseret form i figur 2 nedenfor.

Endelig er de direkte forskningsmidler blevet bundet af, at universiteterne har fået til opgave at uddanne flere ph.d.’er.

Faktisk er ca. 1,2 mia. kr. bevilliget som basismidler netop til dette formål, og da der forudsættes en betydelig gearing i de fastlagte måltal for ph.d.-optagene, er der sket en “båndlægning” af en betydelig del af universiteternes basismidler. Trækkes de 1,2 mia. kr. ud af ovenstående opgørelse over væksten i de direkte forskningsmidler, havde universiteterne færre direkte midler at råde over i 2013 end i 2007 – til trods for, at der er tilført flere penge til sektoren.

Figur 2: Indekseret udvikling af universiteternes indtægter, 2007-2013



Kilde: Universiteternes statistiske beredskab, tabel A og egne beregninger (forskning og øvrige formål lagt sammen til “Direkte tilskud”)

Hvad bruger universiteterne de direkte forskningsmidler på?

Anvendelsen af de direkte forskningsmidler kan analyseres fra mindst to perspektiver: Man kan se på, hvilke hovedområder bestyrelserne tildeler midlerne, og man kan se på, hvilke konkrete udgifter de bruges på at dække.

Ser man på fordelingen mellem hovedområder, fordeler midlerne sig – jævnfør universiteternes indberetninger til Uddannelses- og Forskningsministeriet – som vist i tabel 4 på næste side. Det skal understreges, at universiteterne anvender forskellige metoder til at opgøre hovedområdefordelingen. Nogle følger den interne opdeling i hovedområder, mens andre opdeler efter en international definition af forskningsområder (Frascati).

Universiteterne bruger deres direkte midler på lokaler, IT og ikke mindst lønninger. Men det giver mere mening at sige, at universiteterne anvender

direkte midler i tråd med deres generelle strategiske prioriteringer.

Det betyder, at midlerne anvendes til forskning dér, hvor ledelserne ser det formålstjenligt at investere i at afhjælpe store nationale og globale udfordringer med relevans for forskningen. De direkte forskningsmidler har derfor i allerhøjeste grad et strategisk islæt med fokus på:

- sikring af en tilstrækkelig bred forskningsbase med både høj international kvalitet og relevans for samfundet.
- sikring af forskningsbasering af uddannelserne – og samarbejde med eksempelvis professionshøjskoler om forskningstilknytning af uddannelser.
- sikring af at skabe erhvervsrelevante forskningsmiljøer, der kan samarbejde med private virksomheder.

Tabel 3: Bygningsomkostninger, mio. kr., årets priser

Bygningsomkostninger i mio. kr.	KU	AU	SDU	RUC	AAU	DTU	CBS	ITU	I alt
År 2012	1.691	1.031	385	136	506	891	202	54	4.896
År 2013	1.849	1.001	402	171	659	843	225	66	5.217

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriets oversigt over formålsfordelte omkostninger. Bemærk at bygningsomkostningerne omfatter blandt andet bygningsdrift, husleje, prioritetsrenter, afskrivninger og ejendomsskatter.

Note: CBS 2013 er ikke angivet i ministeriets oversigt og er derfor udregnet manuelt.

I forhold til den tredje pointe er det afgørende at påpege, at basismidlerne ofte er meget nødvendige, hvis universiteterne skal kunne samarbejde med private fonde og virksomheder. Det skyldes ikke mindst, at et sådant samarbejde typisk vil være baseret på en allerede oparbejdet forskningsekspertise ved et universitet eller en større infrastruktur

satsning, som universitetet har kunnet samle egne midler til. Men det skyldes også, at private fonde ofte ikke vil betale overhead til at dække driftsomkostninger ved givne projekter. Med andre ord vil et effektivt forskningssamarbejde på tværs af det offentlige og det private derfor ikke kunne realiseres uden basismidler.

Tabel 4: Universiteternes budgettering af basismidlerne, mio. kr., 2013

	KU	AU	SDU	RUC	AAU	DTU	CBS	ITU	I alt	Procent
Natur	687,5	423,1	146,3	19,8	116,5			34,4	1.427,6	17,1
Teknik		117,5	89,9	3,8	325,5	1.561,5		51,6	2.149,8	25,7
Sund	948,6	461,8	247,8	4,5	60,0				1.722,7	20,6
Jord	607,8	76,3	3,7						687,8	8,2
Samfund	297,3	504,1	237,9	97,5	118,5		233,5		1.488,8	17,8
Humaniora	334,7	205,3	101,7	117,4	92,6		18,8		870,5	10,4
Ikke fordelt		14,9							14,9	0,2
I alt	2.876,0	1.803,0	827,3	243,0	713,0	1.561,5	252,3	86,0	8.362,1	100,0

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet. Bemærk at indberetningerne fra universiteterne er baseret på estimater.

Danske Universiteter er de danske universiteters interesseorganisation. Organisationen fremmer universiteternes indbyrdes samarbejde og universitetssektorens synlighed og gennemslagskraft i ind- og udland.

Direkte finansiering af dansk forskning

Danske Universiteter
Fiolstræde 44, 1. th
DK-1171 København K
Tlf. +45 33 36 98 00
E-mail: dkuni@dkuni.dk
www.dkuni.dk

Marts 2015