

Danske Universiteters indspil til finanslov 2014



Finansloven for 2013 skabte et godt grundlag for de kommende års arbejde med at fremme universiteternes samfundsrolle. Ikke mindst var der stor glæde blandt universiteterne over, at det blev aftalt, at basismidlerne skal fastholdes på 2012-niveau frem til 2015. Det giver ro og planlægningshorisont.

Men der er stadig problemer, som finansloven for 2014 bør fokusere på. Eksempelvis de fortsatte beskæringer af taxametrene og reduktionerne i bevillinger til forskningsråd og Højteknologifonden. Danske Universiteter finder også, at der er brug for, at man politisk sætter et ambitiøst men dog realistisk mål, at de offentlige investeringer i forskning senest i 2020 kommer op på 1,5 procent af bruttonationalproduktet. I en krisetid skal vi forberede opturen.

Danske Universiteter har nedenstående otte forslag til finanslov for 2014 og fremover:

Generelt

1. I 2016 står universiteterne over for bevillingsskrænter såvel forskning som uddannelse. Det gælder for såvel basisforskningsbevilling som for

det laveste uddannelsestaksameter. Allerede 2 år inden en bevillingsskrænt er universiteterne nødsaget til at justere i eksempelvis bemanding og rekruttering. Derfor bør bevillingsskrænter for forskning og uddannelse håndteres i god tid.

Forskning

2. Danmark bør sætte sig som mål, at det offentlige i 2020 investerer 1,5 procent af BNP i forskning.
3. Forskningen må ikke beskæres yderligere – bevillingerne bør som minimum fastholdes på niveau med 2013 målt i faste kroner.
4. Højteknologifonden og forskningsrådene bør i 2014 tildeles nogle af de endnu ufordelte midler i Forskningsreserven.
5. Universiteternes bevillinger til myndighedsbetjening, museer o.lign. beskæres løbende, uden at opgaverne skæres tilsvarende til. Resultatet er, at universiteterne i stigende grad skal finansiere disse aktiviteter med egne midler. Denne udvikling skal vendes.

Uddannelse

6. De årlige beskæringer af taxametrene på 2 procent bør tilbageføres til sektoren, så kvaliteten i uddannelserne kan fastholdes i en tid med voksende studentertal.
7. Indførelsen af budgetloven skaber en betydelig usikkerhed for universiteternes uddannelsesbevillinger, idet mange af konsekvenserne endnu ikke er meldt ud fra Finansministeriet. Der er behov for, at finanslov 2014 meldes ud med en klarere beskrivelse af budgetlovens konsekvenser.
8. Danske Universiteter mener, at der bør afsættes tilstrækkeligt med midler til universitetsuddannelserne til, at budgetlovens udgiftsstyring ikke fører til, at taksterne beskæres, hvis produktionen af eksamener overstiger prognoserne. Hvis der ikke kan afsættes midler til en sådan "buffer", bør eventuelle uforbrugte midler i et givent år som minimum kunne fastholdes i sektoren til at dække eventuel overproduktion af eksamener de efterfølgende år.

Forskningsfinansiering

I Danmark investerer det offentlige godt 1 procent af bruttonationalproduktet i forskning og udvikling. Her til kommer, at det private erhvervsliv investerer godt 2 procent, hvilket bringer Danmark op på en samlet investering på godt 3 procent af bruttonationalproduktet.

Det er et investeringsniveau, der ligger betydeligt over de fleste andre landes – og som bunder i en massiv indsats fra politikere, ministerier, universiteter og virksomheder de seneste år. Faktisk er det meget få andre lande, der investerer lige så meget eller mere end Danmark.

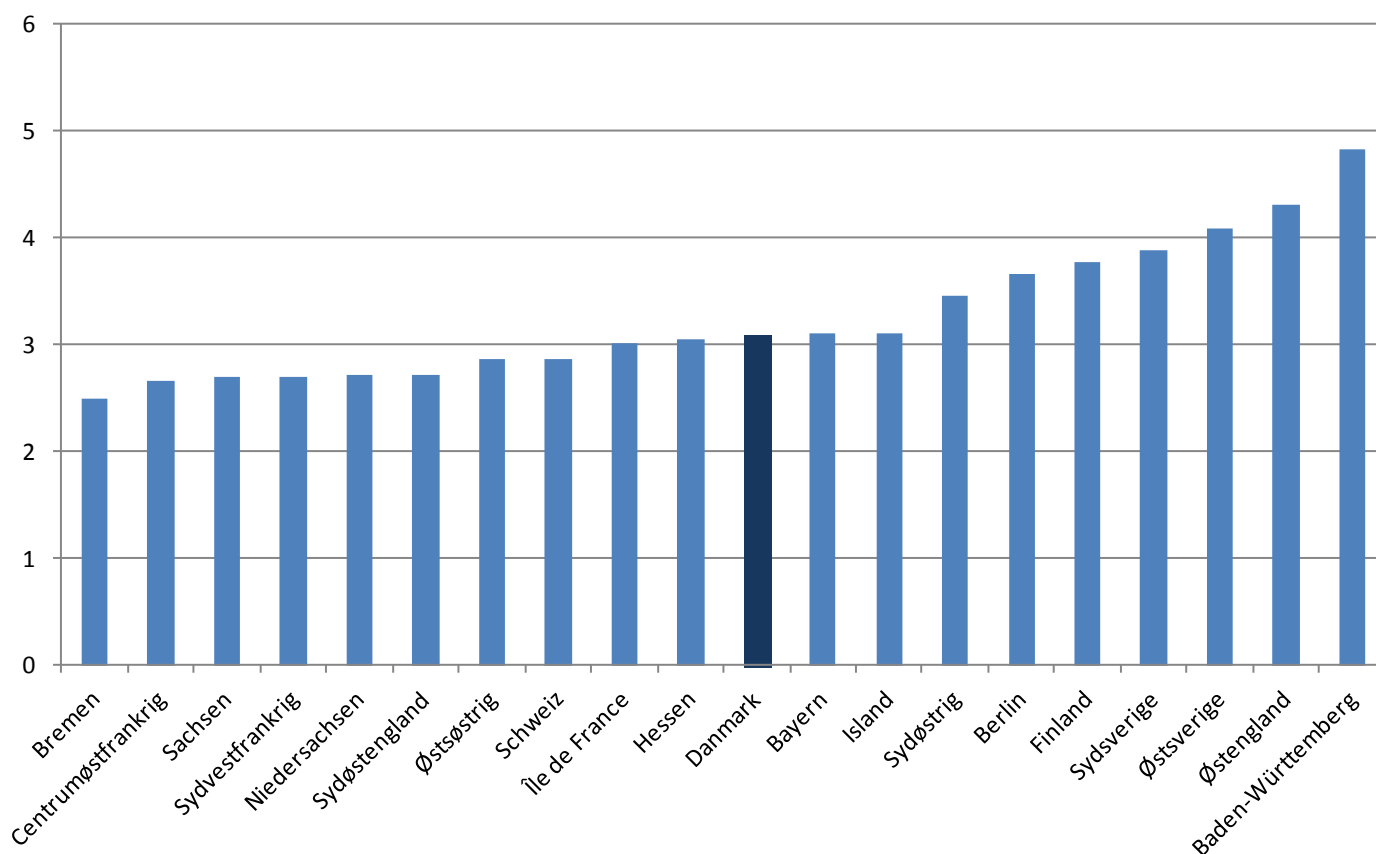
Men nogle lande er meget stor, og andre, som Danmark, er meget små. Derfor bør man reelt sammenligne Danmark med velhavende regioner i store lande som f.eks. Kina, USA eller Tyskland. Hvis Danmark skal være synlig på globalt plan, så skal Danmark være en af de regioner i Europa, der kan konkurrere med de stærkeste regioner i f.eks. USA. Det er ikke nok, at vi – som i dag – ligger på niveau med det amerikanske gennemsnit.

Mens vi i Danmark investerer godt 3 procent af bruttonationalproduktet i forskning, så er der i USA hele 10 stater, der investerer mere end 4 procent – og i disse stater alene bor der over 80 mio. mennesker. Det svarer stort set til

befolkningen i hele Tyskland.

Ser man alene på Europa, så har Eurostat udarbejdet nogle regionsbegreber (NUTS), der muliggør, at man kan sammenligne Danmark med regioner af nogenlunde tilsvarende størrelse rundt om i Europa. Eurostats tal viser, at Danmark er den NUTS1-region, der investerer 10. mest i forskning og udvikling. Men tallene viser også, at der er langt op til de absolut mest førende regioner, der investerer op mod eller over 4 procent af bruttonationalproduktet.

Oversigt over de 20 NUTS1-regioner i Europa, der prioriterer forskning og udvikling højest, procent af bruttonationalproduktet, 2009 eller senest tilgængelige tal



Kilde: Eurostat

Danske Universiteter finder det i dette lys afgørende, at der sættes ambitiøse og langsigtede mål for Danmarks forskningsinvestering. Man kan passende bygge videre på regeringens mål om, at de offentlige investeringer i forskning og udvikling ikke må komme under 1 procent af bruttonationalprodukt ved at udstikke et langsigtet mål om, at det offentlige i 2020 investerer 1,5 procent af bruttonationalproduktet.

På kortere sigt, dvs. i forhold til finanslov 2014, bliver det afgørende, at der fokuseres på fastholdelse af investeringsniveauet, og på at man i tide får håndteret de finansieringsskrænter, sektoren står over for i 2016, når forligene om basismidler og taxameterløft til den laveste takst udløber.

De seneste år har der de facto været en række beskæringer af forskningsinvesteringerne, og det er afgørende, at disse vendes.

Danske Universiteter har med udgangspunkt i en omkategorisering af Forskningens Finanslov udarbejdet

nedenstående oversigt over de statslige forskningsbevillinger, inkl. den i finansloven afsatte forskningsreserve. Oversigten viser umiddelbart, at der i 2013 er lige så mange midler til forskning, som der var i 2012. Men bag tallene skjuler sig, at nogle af bevillingerne til professionshøjskolerne blev omdefinert til forskning, mens eksempelvis bevillinger til Højteknologifonden blev beskåret. Der var også markant vækst i bevillinger til internationale forskningsprogrammer, særligt ESS, der blev finansieret ved at beskære andre programmer.

Med forskningens finanslov for 2013 er der lagt op til en yderligere beskæring af forskningsinvesteringerne på små 200 mio. kr. i 2014, efter at forskningsreserven er blevet fordelt. Danske Universiteter vil opfordre til, at der fra politisk hold findes midler til at fastholde investeringsniveauet fra 2013 også i 2014.

Endvidere bemærker Danske Universiteter, at der er udsigt til endog meget store beskæringer i bevillingerne til rådssystemet, inkl. Højteknologifon-

den, hvis ikke en betydelig del af forskningsreserven anvendes til at tilgodese disse formål.

Det vil være yderst hensigtsmæssigt, hvis der allerede i forbindelse med finanslov 2014 foretages drøftelser af, om basismiddelforliget frem til 2015 ventes at fortsætte efter 2015, så universiteterne ikke allerede i 2015 skal begynde at iværksætte tilpasninger i bemanning og rekruttering.

Danske Universiteter vil gerne gøre opmærksom på, at universiteternes bevillinger til eksempelvis myndighedsbetjening og museer løbende beskæres, uden at aktiviteterne tilpasses. Beskæringerne finder sted gennem "effektiviseringsbesparelser" såvel som bevillingsflytninger og uden klare politiske drøftelser. Disse beskæringer må stoppes, for resultatet er, at universiteterne i stigende grad må finansiere opgaverne med egne midler, dvs. med midler givet til andre formål.

Statslige forskningsmidler, 2012-2016, 2013-priser, mio. kr.

	2012	2013	2014	2015	2016
1) Universiteter	8.967,90	8.871,20	8.858,40	8.844,50	8.151,40
2) Andre forskningsinstitutioner	613,6	615,5	608,2	590,5	553,7
3) Professionshøjskoler	68,6	320,2	320,2	320,2	0
4) Forskningsråd	3.763,40	3.419,40	2.530,00	2.460,80	2.425,60
5) Internationale aktiviteter	705,7	911,3	898,3	907,3	870,8
6) Ministerielle puljer	2.213,30	2.250,70	1.494,90	1.495,00	1.221,80
7) Omstillingsreserve	0	4,1	7,3	7,3	6,3
Forskningsreserve			1.488,60	1.487,90	3.028,50
I alt	16.332,5	16.392,4	16.205,9	16.113,5	16.258,1

Kilde: Forskningens finanslov og FL13



Uddannelsesfinansiering

Universitetsuddannelsernes taxametre er de seneste år blevet beskåret betydeligt. Ganske vist er der også indgået forlig om at løfte det laveste taxameter frem til 2012, men løftet fandt sted parallelt med beskæringer. Og resultatet er, at enhedsbevillingerne, dvs. de samlede bevillinger til uddannelse per studenterårsværk, i 2014 vil være på niveau med situationen før takstløftet. Og ser man på de øvrige fagområder – sundhedsvidenskab, naturvidenskab og teknisk videnskab – så har de oplevet løbende beskæringer siden 2009.

Danske Universiteter finder det afgørende vigtigt, at beskæringen i enhedsbevillingerne stoppes ved at tilbageføre de årlige effektiviseringsbesparelser til universiteterne. Tidligere har man eksempelvis set, at midlerne blev tilbageført via gennemførelsesbonusser. Danske Universiteter vil også opfordre til, at der fra politisk hold tages hånd om de uddannelsesmæssige bevillingskløfter i god tid, og at man på sigt får genoprettet taksterne.

Det bemærkes, at væksten i enhedsbevillingerne fra 2007 til 2009 bunder i

taxameterreformen, der var finansieret ved at beskære andre af universiteternes bevillinger. Løftet er således finansieret ved at "fodre hunden med sin egen hale".

Årsagen til faldet i enhedsbevillingerne skal findes i genopretningsplanen fra 2010. Med denne plan blev omstillingsreserven til uddannelse tømt frem til og med 2013. Puljen består af midler opsamlet ved at beskære taksterne til uddannelse med 2 procent per år og har tidligere været tilbageført til universiteterne i form af midler i bonusordningen.

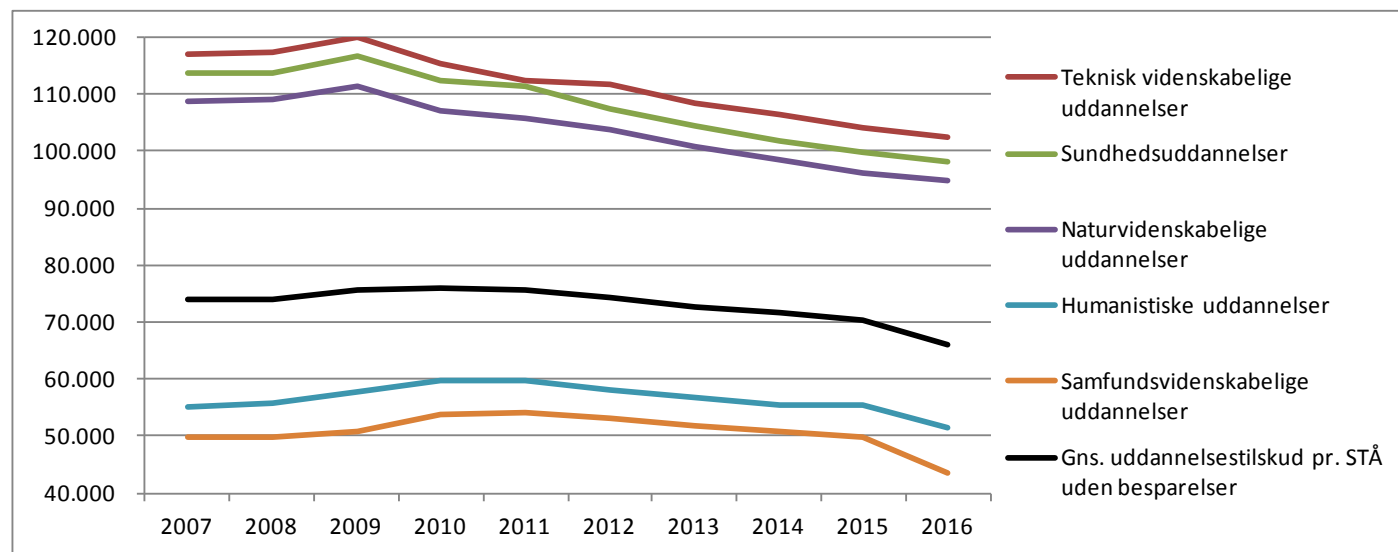
Der er midler i omstillingsreserven for uddannelse i 2015 (118 mio. kr.) og 2016 (242 mio. kr.), men givet den historiske baggrund er det ikke sikkert, at disse midler vil blive udløst i form af bevillinger til uddannelse. Derfor er de ikke regnet med her, men det er Danske Universiteters ønske, at der arbejdes for en tilbageførelse af sådanne besparelser i årene, der kommer. Kun derved kan faldet i enhedsbevillingerne stoppes.

Endelig udfordres taxametersystemet af budgetloven. Budgetloven betyder, at statens udgifter skal styres efter en

række udgiftslofter. Denne styringsmodel passer meget vanskeligt med det politiske ønske om, at universiteterne skal uddanne flest mulige hurtigst muligt, sådan som det fremgår af taxametersystemet. For med budgetloven sættes der en ramme for uddannelsesbevillinger – og universiteterne vil blive straffet med en lavere enhedsbevilling, hvis de uddanner flere og hurtigere, end prognoserne forudsiger. Også selvom det netop er det, samfundet ønsker, universiteterne skal gøre.

Danske Universiteter har stor forståelse for nødvendigheden af, at staten skal holde bedre styr på udgifterne. Universiteterne vil da også meget gerne arbejde for, at prognoserne for STÅ-produktion bliver endnu bedre, end de er i dag, hvor man ser et udsving på ca. 2 procent. Men bedre prognoser kan ikke stå alene, hvis man fortsat ønsker at motivere universiteterne til uddannelseseffektivitet. Derfor bør der findes en model for, at der kan oprettes en buffer på finansloven til uforudset overproduktivitet – eller i det mindste bør der gives plads til, at mindreforbrug et givent år kan videreføres som buffer i senere år.

Udvikling i uddannelsesbevillinger per STÅ, 2007-2016



Kilde: Finanslovsforslag 2013 og egne beregninger. Bemærk at administrationsbesparelsen ikke er medregnet.