

## Universiteternes basismidler i et historisk perspektiv

*Dette notat er udarbejdet i juni 2018 af Seniorforsker Kaare Aagaard, Dansk Center for Forskningsanalyse, Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, på vegne af Tænk tanken DEA ifm. projektet Finansiering af den offentlige forskning i Danmark.*

Universiteternes basismidler tildeles som hovedregel institutionerne samlet og er kendetegnet ved ikke på forhånd at være bundet til anvendelse indenfor afgrænsede fagområder eller temaer. Herudover er de karakteriseret ved at være relativt stabile og forudsigelige over tid. Basismidlernes primære opgave har som udgangspunkt været at **dække de faste driftsudgifter samt basal infrastruktur relateret til universiteternes forskningsopgave og dermed sikre institutionernes grundlæggende og langsigtede aktiviteter**. Som de væsentligste fordele ved basismidler fremhæves det som oftest, at **de sikrer uafhængighed og kontinuitet i forskningsindsatsen ved at give en høj grad af budgetsikkerhed**. Dermed bidrager de til at sikre kvalitet i et langsigtet perspektiv ud fra den opfattelse, at det tager mange år at opbygge gode forskningsmiljøer. Det fremhæves ligeledes at basismidler styrker omstillingsberedskabet og ledelseskapaleten på universiteterne ved at muliggøre strukturelle forandringer og strategiske prioriteringer. **Samtidig har basismidlerne over tid fået afgørende betydning for finansieringen af universiteternes stadigt voksende portefølje af opgaver i forhold til eksempelvis internationalisering, monitorering, HR, kommunikation, 'tech trans' og generel administration. Sidst men ikke mindst opfattes basismidler som fundamentet for den forskningsbaserede undervisning samt som garant for sikringen af universitetets bredere demokratiske, kulturelle og dannelsesmæssige funktioner.**

Basismidlernes rolle har imidlertid langt fra været en statisk størrelse, når vi anskuer udviklingen i et lidt længere tidsperspektiv. Fra slutningen af 1960'erne og frem til i dag har der tværtimod været tale om markante forandringer i relation til basismidlernes absolutte og relative omfang, i forhold til omfanget af fordringer og bindinger på dem, og i forhold til forståelsen af hvad de overhovedet omfatter. I det følgende skitseres hovedtræk i denne udvikling kort.

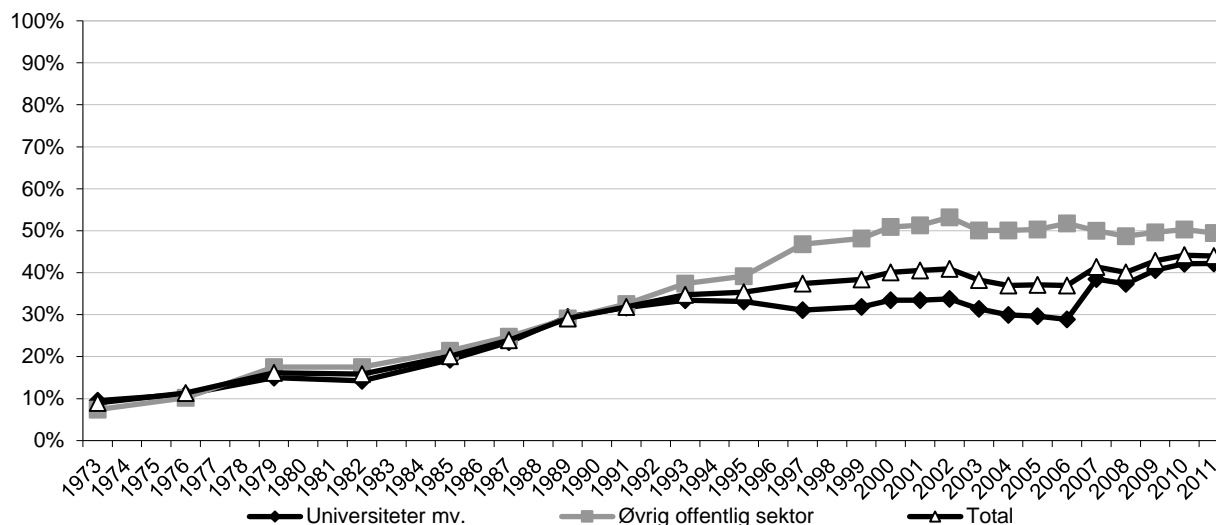
**1960erne og 1970erne:** I overensstemmelse med den klassiske Humboldt-inspirerede universitetsmodel, der dominerede i Danmark op igennem 60'erne og 70'erne, var basismidlerne i denne periode tæt på at være den eneste kilde til at understøtte forskning og undervisning. Den særdeles begrænsede del af de samlede ressourcer, som forskningsrådene administrerede, blev først og fremmest uddelt som 'bottom up'-midler (se figur 1 for omfanget af disse). Kriterierne for tildelingen af basismidler på tværs af universitetssektoren tog i denne periode helt overvejende udgangspunkt i studentertal. Ligeledes gjorde det sig gældende, at universiteterne generelt kun havde få opgaver i tillæg til forskning og undervisning samt at institutionernes centrale administration og ledelse havde et meget beskedent omfang. Men særligt siden midten af 80'erne er der kontinuerligt kommet nye finansieringsstrenge, nye finansieringsmåder, nye ledelsesformer, nye styringssystemer og nye opgaver til, der har resulteret i en udvidelse i mængden af eksterne bindinger af basismidlerne.

**1980'erne og 1990'erne:** I 1980erne var der først og fremmest tale om en kraftig forskydning fra basismidler mod eksterne midler, hvilket særligt kom til udtryk i perioden fra 1985 til 1993, hvor en række store strategiske forskningsprogrammer så dagens lys. Der var i denne periode tale om stigning i eksterne midler fra en andel på ca. 15 procent til mere end 30 procent. Ikke mindst fordi der på dette tidspunkt ikke fandtes et egentligt overheadsystem var forskydningen særdeles mærkbar for universiteterne. Allerede i løbet af 1980'erne indførte universiteterne dog et såkaldt administrationsbidrag på 3,1 pct. for bevillinger udefra, hvilket kan ses som en forløber for overhead-systemet. Administrationsbidraget omfattede på dette tidspunkt ikke bevillinger fra forskningsrådene. Det var imidlertid først i 1995, at overhead begyndte at blive en betydende faktor. På dette tidspunkt fastlagde Finansministeriet, at der fremover skulle betales et overheadbidrag på 20 pct. for bevillinger til universiteterne fra statslige finansieringskilder. I takt med at balancen mellem basismidler og eksterne midler igen stabiliserede sig løbet af 1990erne, flyttede fokus sig i stedet over mod spørgsmålet om den interne prioritering af basismidlerne. Dette kom ikke mindst til udtryk med henholdsvis universitetsloven fra 1993 og introduktionen af udviklingskontrakterne i 1999.

**2000erne og frem:** Fra årtusindskiftet har transformationen af basismidlernes rolle taget yderligere fart. **På ledelsessiden blev der i 2003 vedtaget en ny styrelseslov, der muliggjorde stærkere intern prioritering af basismidlerne. Loven og den efterfølgende udvikling førte ligeledes til formuleringen af en række nye opgaver til universiteterne, som i helt overvejende skulle finansieres af basismidlerne.** Samtidig blev det eksisterende forskningsrådssystem i løbet af få år udbygget med en række nye strategiske kanaler i form af Rådet for Teknologi og Innovation, Det Strategiske Forskningsråd og Højteknologifonden (nu sammenlagt til Innovationsfonden). **I forlængelse af dette blev der opstillet en politisk ambition om at nærme sig en 50-50 fordeling mellem basismidler og eksterne midler.** For at imødegå nogle af de problemer, der kunne tænkes at knytte sig til en sådan forskydning i balancen mellem basismidler og eksterne midler, blev der med Globaliseringsstrategien annonceret en ny overhead-reform, således at stigningen i de eksterne midler ikke skulle udhule de tilbageblevne basismidler gennem utilstrækkelige overhead-satser og store medfinansieringskrav. Formålet med reformen var dermed at opnå en mere gennemsigtig styring af forskningsudgifterne, hvor de offentlige forskningsråd og fonde skulle betale de fulde omkostninger til forskningsprojekter og dermed sikre universiteterne fuld rådighed over egne forskningsbevillinger (VTU 2008; Finansministeriet 2008). Globaliseringsparterne blev med dette udgangspunkt enige om at gennemføre reformen i to etaper. Første etape gennemførtes i 2008, hvor der blev indført en generel overheadsats på 35 pct.. Omlægningen blev finansieret af eksisterende forskningsmidler, herunder det eksisterende overhead på 20 pct., det eksisterende bygningsoverhead på 12,65 pct. samt yderligere 2,35 pct., der primært blev finansieret af universiteternes omstillingsreserve og forskningsrådene. Anden etape blev gennemført året efter, hvor satsen endnu engang blev hævet, nu til 44 pct., og hvor der samtidig blev sat et loft på 10 pct. på medfinansieringskrav fra henholdsvis Det Frie og Det Strategiske Forskningsråd. Denne del af forøgelsen blev først og fremmest finansieret af forskningsrådene selv med det resultat, at der dermed reelt skete en overflytning af midler fra de eksterne midler i retning af basismidlerne. Overhead-reformen omfattede alle offentlige råd og fonde, mens medfinansieringsloftet som nævnt kun omfattede Det Frie og Det Strategiske Forskningsråd. Disse dele af forskningsrådssystemet skulle dermed fremadrettet dække 90 pct. af projekternes totale omkostninger. Eksempelvis hospitalerne var (og er) imidlertid underkastet helt andre vilkår end universiteterne. De kan

stadig anmodes om en betydelig medfinansieringsgrad, samtidig med at de heller ikke modtager 44 pct. overhead, men blot 3 pct. administrationsbidrag. For øvrige finansieringsorganer var det i øvrigt også efter reformen fortsat gældende, at der var meget stor variation i både overhead-satser og medfinansieringskrav.

Figur 1: Udviklingen i andelen af eksterne forskningsmidler i perioden fra 1973-2011



**Basismidlernes rolle i det aktuelle system:** Hvor basismidlerne (som skitseret ovenfor) tidligere i helt overvejende grad var garanten for den frie individbaserede forskning samt sikringen af en bred vidensbase og en solid forskningsbasering af undervisningen, er midlerne med tiden i stigende omfang blevet rettet mod en række (delvist) nye formål og i de er i denne proces blevet en mindre brik i et større og langt mere komplekst finansieringssystem. Basisbevillingerne er således igennem perioden som helhed gået fra at være midler, der blev ført gennem systemerne mere eller mindre pro persona, til midler der i højere grad går til universitetsledelserne på forskellige niveauer og/eller på forhånd er bundet til andre formål. Udviklingen har dermed understreget, at basismidler ikke er noget statisk fænomen, der pr. definition er bundet til finansieringen af bestemte opgaver, men derimod en type af midler, der kan rettes mod mange formål, og hvis rolle og funktion ændres, når den styrings- og finansieringsmæssige kontekst, de indgår i, forandres. Det gælder ligeledes, at processen ikke blot har omformet basisbevillingssystemet i den forstand, at midlerne i et vist omfang rettes mod nye mål, men også har påvirket selve opfattelsen af, hvad basismidler er, og hvordan de opgøres. Særligt i perioden efter årtusindskiftet er der således skabt en lang række bevillingsmæssige mellemkategorier, der i stigende grad udviser grænsen mellem basisbevillinger og eksterne midler.

**Forsøg på at estimere bindinger på basismidlerne:** Det er i forskellige sammenhænge og af forskellige aktører blevet forsøgt at anslå, hvor store andele af universiteternes basismidler, der bindes til eksterne bevillinger, øget ph.d-optag og medfinansiering af uddannelsesaktiviteter.

Ekstern forskningsfinansiering: AC har eksempelvis for året 2009 forsøgt at lave et overslag på de beløb, der bindes i relation til den eksterne forskningsfinansiering. Det blev vurderet her, at der samlet set i forhold til forskningsrådsbevillinger, infrastrukturpulje, Højteknologifondens bevillinger, EU-projekter og private midler var tale om en binding i form af medfinansiering af ca. 900 millioner kroner (ca. 14 % af de samlede basismidler det pågældende år). Det blev imidlertid også fremhævet, at dette beløb måtte forventes at falde i de følgende år i takt med overhead-reformen indfasning. Der var ifølge samme notat ligeledes en markant underfinansiering gennem overhead-systemet, der yderligere skulle binde ca. 1,2 milliarder kroner (ca. 17 % af de samlede basismidler). Dette tal var udregnet under forudsætning af at den nye sats på 44 % ville svare til de totale indirekte omkostninger (AC 2009). Også dette tal forventede AC ville falde i det følgende år, men ikke desto mindre var der således samlet set tale om en meget stor del af de samlede midler, der blev bundet på forhånd. I en anden analyse udarbejdet af 'Ledelsesforum for Medicinsk Sundhedsforskning' blev det imidlertid fremhævet, at de 44 % overhead formentlig langt fra dækkede de reelle indirekte omkostninger på sundhedsområdet (LMS 2011). Ifølge analysen, der baserer sig på både danske og internationale beregninger udgør de indirekte omkostninger på dette område således nærmere 66 %. I forhold til universiteterne samlet set peger analysen på beregninger fra Sverige, der viser at de indirekte omkostninger i gennemsnit udgør 52 %. Baseret på disse tal vil andelen af bundne midler således være endnu større end det, notatet fra AC fremhævede.

Øget Ph.d.-optag: En anden type bindinger af basismidlerne knytter sig til det øgede Ph.d.-optag. Kravet om stigningen i ph.d.-optaget var baseret på to aftaler. For det første indebar finanslovsaftalen fra 2004 (FL05), at ph.d.-optaget skulle øges med ca. 460 ph.d.-studerende om året. For det andet blev det i aftalen mellem Regeringen, S, DF og R fra november 2006 om fordeling af globaliseringsmidler til forskning og udvikling aftalt at finansiere en yderligere stigning i Ph.d.-optaget, der i 2010 skulle nå op på ca. 700 ph.d.-studerende om året. Den i 2006 aftalte forøgelse af ph.d.-optaget på ca. 700 ph.d.-studerende skulle særligt ske på hovedområderne naturvidenskab, teknisk videnskab, IT og sundhedsvidenskab. 90 % af denne forøgelse skulle ske inden for disse hovedområder, mens de resterende 10 pct. skulle ske inden for humaniora og samfundsvidenskab. Aftalen indebar, at der skulle ske en forøgelse af basismidlerne for at finansiere dette initiativ, men at denne forøgelse kun skulle dække ca. 1/3 af de samlede merudgifter, mens de øvrige 2/3 skulle indhentes gennem eksterne midler. I forlængelse af udmøntningen af disse midler blev der i 2007 indgået tillægsaftaler til universiteternes udviklingskontrakter, hvori der blev fastsat mål for ph.d.-optaget for de enkelte universiteter. Efterfølgende blev der i universiteternes udviklingskontrakter fastsat mål for de enkelte universiteters samlede ph.d.-optag. I realiteten viste det sig imidlertid vanskeligt for universiteterne at finde ekstern finansiering til de mange nye ph.d.-ere, så universiteterne måtte i stedet selv i mange tilfælde finde de resterende 2/3 af finansieringen for at sikre at målene blev nået. Et forsigtigt skøn udført af AC i forbindelse med den ovenfor omtalte analyse af forskellige bindinger af universiteternes basismidler peger på at denne underfinansiering i 2009 kom til at koste universiteterne i størrelsesordenen 400 mio. kr., som i al væsentlighed har måttet tages fra basismidlerne (AC 2009).

Underfinansiering af uddannelse: Endelig gælder det også, at underfinansieringen og deraf følgende udhulning af basismidlerne ikke kun gælder for ph.d.-uddannelsen, men i endnu højere grad også for den ordinære universitetsuddannelse. Fordi universitetsuddannelserne er forskningsbaserede bliver de ikke

kun finansieret via taxametermidler, men også via basismidler, der understøtter uddannelsernes forskningsbaseret. Det er imidlertid uklart – og har altid været det - hvor stor en andel af basismidlerne, der bør gå til denne opgave. Der er dog indikationer på at underfinansieringen af uddannelsesaktiviteterne har nået et omfang, hvor den båndlægger en betydelig del af basismidlerne. Årsagen skal først og fremmest findes i de faste årlige 2 pct.'s besparelser, der de seneste årtier gradvist har reduceret taxametrene. Den såkaldte McKinsey-rapport, der for Finansministeriet skulle kortlægge universiteternes finansiering, viste at der for så godt som alle uddannelser var tale om en betydelig grad af underfinansiering, men at problemet var særligt stort i forhold til samfundsvidenskab og humaniora, hvor hvert STÅ i forhold til deres opgørelse var underfinansieret med ca. 11.500 kr. (McKinsey 2009). Som følge af analysen vedtog Folketinget et 3-årigt løft af det laveste taxameter stigende til 5.000 kr. i 2012, hvilket dog kun lukkede knap halvdelen af hullet i underfinansieringen. En gruppe rektorer fremhævede efterfølgende i en artikel i Politiken, at der samlet blev overført ca. 1,2 mia. kroner årligt fra forskningsmidlerne til uddannelses-aktiviteterne. Ifølge rektorerne var der reelt behov for, at alle taxametre hæves med 10.000 kroner pr. studerende om året (Politiken 5/3 2010).

Der er i alle ovenstående tilfælde tale om ganske grove og usikre skøn, som dog ikke desto mindre kan give et fingerpeg om omfanget og karakteren af bindingerne af basismidlerne. Der kan i tillæg til disse faktorer peges på yderligere opgaver, der må formodes at binde basismidler, men det har ikke været muligt at finde estimater på omfanget af bindinger knyttet til disse opgaver.

#### **Referencer:**

- Aagaard, K. (2011). Kampen om basismidlerne. Ph.d.-afhandling. The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, The Department of Political Science, Business and Social Sciences, University of Aarhus
- Aagaard, K. & Mejlgaard, N. (eds.) (2012). Dansk Forskningspolitik efter Årtusindskiftet. Aarhus University Press, Aarhus. 356 p.
- AC (2009). "Bindinger på universiteternes basismidler til forskning" Baggrundsnotat. Sekretariatet, august 2009.
- Finansministeriet (2008) "Aftale om opfølgning på globaliseringsaftalerne". Kapitel 10 i 'Aftaler om Finansloven for 2008'.
- LMS (2011). "Analyse af indirekte omkostninger ved tilskudsfinansieret sundhedsforskning". Ledelsesforum for Medicinsk Sundhedsforskning. Rapport januar 2011.
- McKinsey (2009) "Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering" McKinsey & co. København.
- VTU (2008) "Universiteter sikres fuld dækning af omkostninger ved forskningsprojekter". Pressemeddelelse fra VTU, februar 2010.