

Hvad vil vi med finansieringen af den offentlige forskning i Danmark?

ET NOTAT BASERET PÅ UNDERSØGELSEN

“1-procentmålsætningen. Fra EU-målsætninger til nationale målsætninger for offentlig finansiering af forskning og udvikling”

En udgivelse fra projektet *Finansiering af den offentlige forskning i Danmark*

*Denne publikation udspringer af projektet
Finansiering af den offentlige forskning i Danmark,
som er udført i et samarbejde mellem Institut for
Regnskab ved Copenhagen Business School og
Tænketanken DEA. Projektet blev gennemført i
perioden april 2018 til april 2019 og modtog
2 mio. kr. i støtte fra Novo Nordisk Fonden.*

Tænketanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu

Institut for Regnskab
Copenhagen Business School
Solbjerg Plads 3
2000 Frederiksberg
www.cbs.dk

Udarbejdet af:

Jeppe Wohlert, chefkonsulent, DEA
Maria Theresa Norn, analysechef, DEA
Mads Fjord Jørgensen, seniorkonsulent, DEA
Jesper Møller Banghøj, lektor, Institut for
Regnskab, CBS.

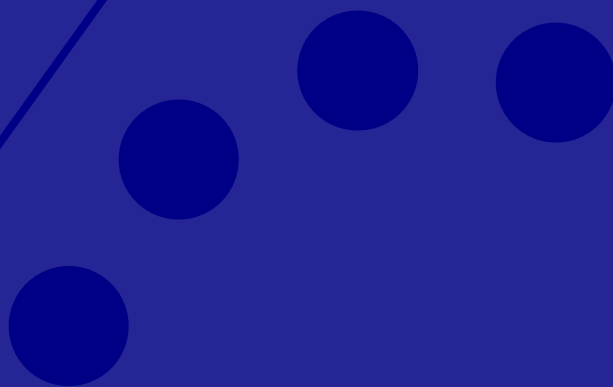
Dato for udgivelse: Maj 2019

Design: Spine Studio

Dette notat og de nedenstående bilag kan
downloades fra [http://dea.nu/publikationer/
forskningsfinansiering](http://dea.nu/publikationer/forskningsfinansiering)

- 1-procentmålsætningen - Fra EU-målsætninger til nationale målsætninger for offentlig finansiering af forskning og udvikling
- Metode, data og begreber – En baggrundsrapport til publikationen om regeringens 1-procentmålsætning

I en ny undersøgelse sætter Institut for Regnskab ved Copenhagen Business School og Tænk tanken DEA fokus på regeringens såkaldte 1-procentmålsætning for bevillinger til forskning og udvikling. Undersøgelsen udspringer af et større projekt om finansieringen af offentlig forskning, som er udført i et samarbejde mellem Institut for Regnskab og DEA og støttet af Novo Nordisk Fonden. Dette notat præsenterer og perspektiverer hovedresultater fra undersøgelsen af 1-procentmålsætningens betydning for de politiske forhandlinger om offentlige FoU-bevillinger på finansloven.



INDLEDNING

Stærke forskningsmiljøer spiller en afgørende rolle for det generelle vidensniveau og for innovationen i et samfund. Forskningen giver os ny indsigt, nye opfindelser og bidrager til løsningen af de store samfundsudfordringer. Forskning af høj kvalitet og relevans er også en central forudsætning for uddannelser af høj kvalitet, og for at erhvervslivet kan udvikle nye produkter og skabe vellønnede job.

– Regeringen, 2018¹

Danske regeringer investerer penge i forskning og udvikling (FoU) ud fra et ønske om at styrke kvaliteten af uddannelser, samfundets evne til at imødegå store udfordringer og erhvervslivets forudsætninger for at øge landets velstand. De sidste par år har der i dagspressen været stigende fokus på regeringens målsætning for, hvor meget staten investerer i FoU, og på, hvordan denne målsætning opfyldes.

De politiske ambitioner for, hvor mange offentlige penge, der årligt uddeles til FoU, udspringer af en målsætning formuleret på Det Europæiske Råds møde i Barcelona tilbage i 2002. Barcelona-målsætningen, som den populært kaldes, gav sidenhen anledning til den danske regerings 1-procentmålsætning om at investere mindst 1 pct. af bruttonationalproduktet (BNP) i offentligt finansieret FoU. Målsætningen lever fortsat i bedste velgående, senest i den nuværende regerings finanslovsforslag for 2019.

Barcelona-målsætningen og 1-procentmålsætningen har samlet set bidraget til, at de samlede offentlige bevillinger til FoU er steget betydeligt siden

2007. I praksis blandes de ofte sammen, selvom de opgøres på vidt forskellige måder: Opfyldelsen af Barcelona-målsætningen måles ud fra, hvor mange penge der *forbruges* i offentlig forskning i Danmark (og omfatter derfor fx private fondsbevillinger til forskning), mens opfyldelsen af 1-procentmålsætningen måles ud fra, hvor mange offentlige midler der *bevilges* til FoU.

Regeringen har derfor større og mere direkte indflydelse på opfyldelsen af 1-procentmålsætningen end på opfyldelsen af Barcelona-målsætningen. Reelt er det kun 1-procentmålsætningen, som i dag påvirker finanslovsforslaget og de efterfølgende politiske forhandlinger om, hvor mange penge der afsættes til FoU på finansloven.

Dette notat fortæller kort historien om regeringens 1-procentmålsætning. Indledningsvist rejser notatet spørgsmålet, om tiden er inde til en ny regeringsmålsætning for offentlig forskning.

¹ “Større tryghed og mere nærhed – finanslovsforslaget 2019, august 2018”, 2019.

ER TIDEN INDE TIL EN NY REGERINGS- MÅLSÆTNING FOR OFFENTLIG FORSKNING?

1-procentmålsætningen har bidraget til at hæve ambitionerne for, hvor mange penge vi i Danmark bruger på FoU. Siden 2016 er der imidlertid begyndt at vise sig en række u hensigtsmæssigheder og udfordringer forbundet med målsætningen, som i perioden i praksis behandles som en eksakt målsætning for de offentlige bevillinger til FoU i Danmark. Det har givet anledning til diskussioner i dagspressen de sidste par år, som hver især har problematiseret, hvordan 1-procentmålsætningen opgøres.

I årene 2016 og frem har regeringen akkurat indfriet 1-procentmålsætningen om, at de offentlige FoU-bevillinger skal udgøre mindst én pct. af BNP. I praksis har regeringen på finansloven afsat 1,00 pct. af BNP til FoU-bevillinger, og med ambitionen om at fastholde FoU-bevillingernes andel af BNP fremstår 1-procentmålsætningen som et nulsumsspil, hvor andelen af de statslige FoU-bevillinger har været defineret af, hvor mange FoU-bevillinger, regeringen forventer, kommer fra kommuner, regioner og internationale kilder såsom EU i det kommende finansår.

Nulsumsspillet om størrelsen af de statslige FoU-bevillingers andel af de samlede offentlige FoU-bevillinger har i pressen skabt stor opmærksomhed om mulige forbedringer af beregningsgrundlaget for, hvordan regeringen opfylder 1-procentmålsætningen. I forlængelse heraf peger CBS og DEAs undersøgelse af 1-procentmålsætningen på en række uklarheder forbundet med målsætningen, eksempelvis hvornår regeringen skal måles på 1-procentmålsætningen. Der mangler imidlertid viden for at kunne adressere alle kritikpunkter rejst i pressen de seneste år.

Den faldende andel af statslige bevillinger til FoU er problematisk i lyset af CBS og DEAs undersøgelse af universiteternes økonomiske råderum. Særligt fordi de statslige bevillinger til FoU omfatter basisforskningsmidlerne, som siden 2009 har udgjort en stadig mindre andel af universiteternes samlede indtægter og i stigende grad anvendes til at dække omkostninger forbundet med ekstern finansiering. Falder andelen af statslige FoU-bevillinger i forhold til universiteternes eksterne bevillinger fra EU samt private fonde og virksomheder, reducerer det universiteternes økonomiske råderum.

Samlet set peger CBS og DEAs undersøgelse på et behov for en debat om, hvordan vi bedst balancerer størrelsen af de statslige FoU-midler i forhold til andre kilder til finansiering af FoU i Danmark. Spørgsmålet er, om tiden er løbet fra regeringens 1-procentmålsætning. Frem for at debattere uklarheder og forbedringspotentialer ved den nuværende målsætning burde vi interessere os mere for, hvor meget de statslige FoU-bevillinger bør udgøre af universiteternes samlede FoU-bevillinger. Målet med de statslige FoU-bevillinger må nødvendigvis være at give danske videninstitutioner gode økonomiske vilkår for at skabe stærke forsknings- og uddannelsesmiljøer. Det mål bør den politiske debat holde sig for øje.

REGERINGENS 1-PROCENTMÅLSÆTNING

Da 1-procentmålsætningen indgår i regeringsgrundlaget, er den et tilbagevendende pejlemærke for de årlige finanslovsforhandlinger om niveauet af bevillinger til FoU i Danmark. 1-procentmålsætningen handler om niveauet af offentlige bevillinger *afsat* til FoU-aktiviteter. Målsætningen introduceres første gang i Globaliseringsaftalen af 2006, hvor forligspartierne sætter som ambition, at de offentlige forskningsbevillinger øges, således at de i 2010 udgør én pct. af BNP. I 2011 udvider SRSF-regeringen målsætningen til, at offentlige bevillinger for mindst én procent af BNP anvendes på FoU, hvilket den nuværende VLAk-regering fortsat tilslutter sig.

1-procentmålsætningen omfatter i store træk offentlige FoU-bevillinger fra staten, regioner og kommuner. Den medregner derudover internationale bevillinger, som tilfalder forskningsinstitutioner og virksomheder i Danmark fra EU's rammeprogrammer for forskning og innovation og Nordisk Ministerråd. Den omfatter også bevillinger til Danmarks Grundforskningsfond, som dog forvalter sin egen grundkapital, som er overført fra staten, og er derfor ikke underlagt de årlige finanslovsforhandlinger. Hvorvidt regeringen lever op til målsætningen måles på det offentlige forskningsbudget, som udarbejdes af Finansministeriet og offentliggøres på Danmarks Statistiks hjemmeside.

1-procentmålsætningen – et gulv eller et loft for offentlige FoU-bevillinger?

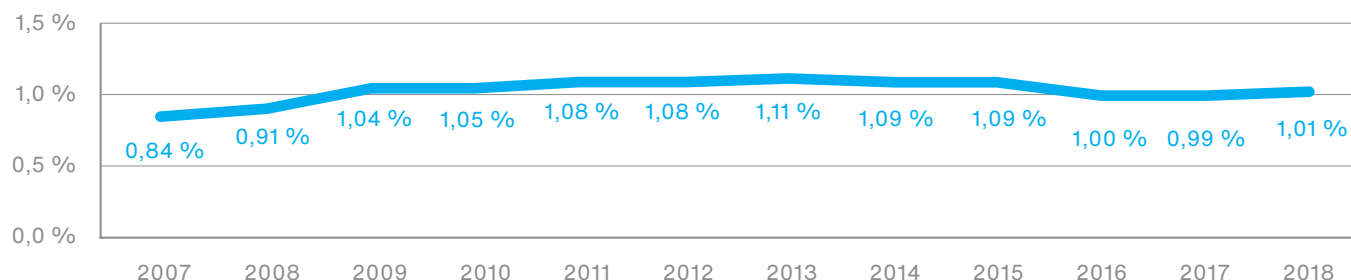
Skiftende regeringer i Danmark har i store træk siden 2009 efterlevet 1-procentmålsætningen (figur 1). I 2017 landede de offentlige bevillinger imidlertid lige under 1 pct. Historisk har det ikke været entydigt, hvorvidt 1-procentmålsætningen skal måles i forhold til BNP på budgetteringstidspunktet i finanslovsforslaget, når finansloven er forhandlet færdig, eller når BNP er korrigeret i Danmarks Statistik.

Debatten herom blev aktuel, da Danmarks Statistik i 2018 opjusterede BNP for årene 2015-17, hvorfor tidligere års budgetter for andelen af BNP afsat til FoU kom under 1 pct. i 2016 og 2017. I forlængelse heraf skrev uddannelses- og forskningsminister Tommy Ahlers i et svar til MF Sofie Carsten Nielsen, at målsætningen måles i forhold til finanslovsforslaget. Den udlægning har imidlertid ikke været specificeret tidligere, hvor målsætningerne har været fremsat siden 2006.

Der har gennem årene været en del debat om, hvorvidt 1-procentmålsætningen skal ses som et "gulv" (dvs. en minimumsmålsætning) eller et "loft" (dvs. en maksimumsmålsætning). Mens man hverken kan konkludere det ene eller andet, peger tallene i figur 1 på, at målsætningen siden 2016 i praksis håndhæves som en eksakt målsætning. Det betyder, at der hvert år er et komplekst regnestykke, som skal gå op, for at de offentlige FoU-bevillinger lander på 1 pct. Derfor er det vigtigt at se nærmere på de faktorer, som indgår i regnestykket.

FIGUR 1.*Nationale offentlige FoU-bevillinger i pct. af BNP*

Kilde: Danmarks Statistik.



Samtidig kan det undre, at Finansministeriet – og ikke en uvildig instans som Danmarks Statistik – er ansvarlig for at indsamle data om de statslige FoU-bevillinger, når formålet med data er at måle, hvorvidt regeringen opfylder 1-procentmålsætningen. Her spiller Finansministeriet både rollen som regeringens embedsværk og rollen som myndigheden, der kontrollerer, om regeringen opfylder målet.

Internationale, regionale og kommunale bevillinger fylder stadig mere i 1-procentmålsætningen

De årlige finanslovsforhandlinger om bevillinger til FoU fokuserer på det offentlige forskningsbudget – dvs. bevillinger afsat til FoU på finansloven, som opfyldelsen af 1-procentmålsætningen vurderes ud fra. Folketinget har imidlertid kun direkte indflydelse på de statslige bevillinger afsat på finansloven, som er én blandt flere faktorer, der påvirker, hvorvidt regeringen opfylder 1-procentmålsætningen.

De sidste ti år er andelen af offentlige bevillinger til FoU, som stammer fra statens finanslovsbevillinger, faldet og udgør i dag 74 pct. mod 84 pct. i 2009 (se figur 2). I absolutte tal er de statslige FoU-bevillinger

på 16,4 mia. kr. i dag stagneret siden 2009, hvor de lå på 16,8 mia. kr.

I samme periode er de internationale, regionale og kommunale bevillingers andel steget til samlet set at udgøre 24 pct. i 2018 mod 14 pct. i 2009. Her er der vel at mærke tale om FoU-bevillinger, som Folketinget ingen indflydelse har haft på i perioden.²

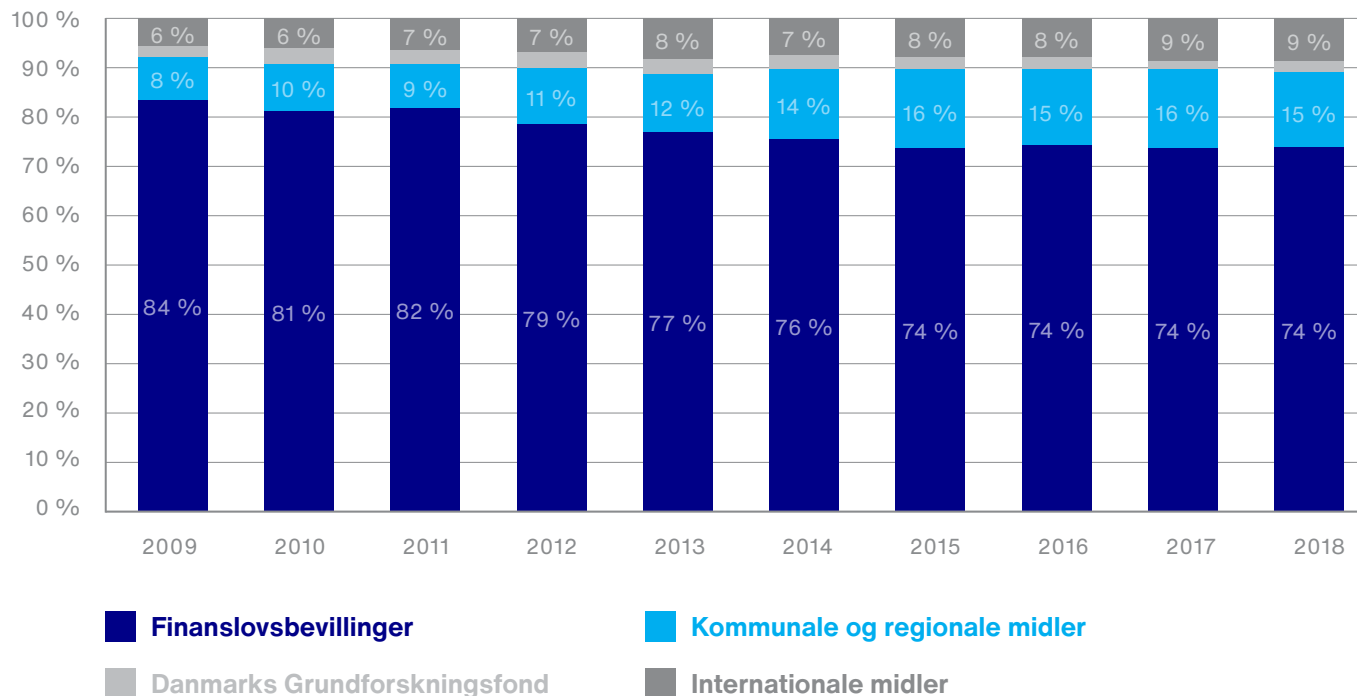
I praksis har de politiske partier bag finansloven siden 2013 vedtaget finansloven, hvor der har været en treårig bevillingshorisont for basisforskningsmidler. Politisk har man dermed skabt øget stabilitet i universiteternes basisforskningsbevillinger. Med denne praksis er det især de konkurrenceudsatte FoU-bevillinger, som er genstand for potentielle årlige udsving, når der politisk forhandles om niveauet af de nationale FoU-bevillinger for det kommende år.

² Folketinget har i perioden 2009-18 ikke haft indflydelse på hverken EU's budgetterede FoU-bevillinger til danske forskere og virksomheder, eller hvor stor en andel af deres budgetter regioner og kommuner afsætter til FoU-aktiviteter.

FIGUR 2.

Udvikling i statslige finanslovsbevillingers andel af det offentlige forskningsbudget

Kilde: Danmarks Statistik.



Problemet med stagnerende statslige FoU-bevillinger

Hvorfor er det problematisk, at de statslige FoU-bevillinger har ligget nogenlunde stabilt på 16-17 mia. kr. de sidste ti år? Det korte svar er, at statens FoU-bevillinger tjener andre formål end de internationale, regionale og private FoU-bevillinger. Så længe statens ambition for 1-procentmålsætningen ikke stiger svarende til de internationale, regionale og kommunale bevillinger, begrænser det de statslige bevillingers rolle i finansieringen af forskningen på de danske forskningsinstitutioner. Problemet er med andre ord, at statens andel af de samlede offentlige FoU-bevillinger er faldet siden 2009.

Som DEA beskriver i projektets rapport om universiteternes økonomiske råderum,³ har der siden 2009 været en markant ændring i sammensætningen af universiteternes indtægter. Særligt er andelen af indtægter fra ekstern finansiering steget markant. De eksterne bevillinger kommer primært fra offentlige og private fonde i Danmark, men også fra udenlandske kilder som eksempelvis EU.

Hovedparten af den eksterne finansiering, som universiteterne tiltrækker, er imidlertid ikke penge

³ DEA, "En eksplorativ undersøgelse af universitetslederes oplevelse af universiteternes økonomiske råderum", 2019.

til fri disposition, men bevillinger, som er øremærket specificerede aktiviteter. Dertil kommer, at det er velkendt, at eksternt finansierede aktiviteter er forbundet med krav om medfinansiering og andre afledte omkostninger for universiteterne. Disse omkostninger skal finansieres ud af den stadig mindre andel af statslige basisforskningsmidler, som universiteterne kan disponere over. Disponible midler eller et vist økonomisk råderum er væsentlige, for at universiteterne kan understøtte aktiviteter, som er til gavn for forskningen og samfundet. De aktiviteter støttes ikke altid tilstrækkeligt eller på hensigtsmæssig vis af eksterne forskningsmidler.

Den faldende andel af statslige bevillinger til FoU er problematisk af hovedsageligt to grunde. For det første, fordi de statslige bevillinger til FoU omfatter basisforskningsmidlerne, som udgør en stadig mindre del af universiteternes samlede indtægter og i stigende grad anvendes til at dække omkostninger forbundet med ekstern finansiering. Det reducerer universiteternes økonomiske råderum. For det andet, fordi presset på de statslige midler, som nævnt i hovedrapporten til dette notat, især går ud over de offentlige konkurrenceudsatte forskningsmidler, der bl.a. uddeles af Danmarks Frie Forskningsfond og Innovationsfonden. Som DEA tidligere har belyst, er sandsynligheden i dag for at få FoU-bevillinger fra Danmarks Frie Forskningsfond, Innovationsfonden og EU's FoU-program, Horizon 2020, historisk lav.⁴ Det er en problemstilling, som færre statslige konkurrenceudsatte bevillinger ville forstærke yderligere.

⁴ Tænketanken DEA, "Fem mål for en ny dansk forskningspolitik", 9. juni 2017.

DEBATTEN OM 1-PROCENT- MÅLSÆTNINGEN

Udviklingen i de statslige FoU-bevillingers andel af de samlede offentlige FoU-bevillinger har i pressen de sidste par år skabt stor opmærksomhed om mulige forbedringer af beregningsgrundlaget for, hvordan regeringen opfylder 1-procentmålsætningen. Der mangler imidlertid viden for at kunne be- eller afkræfte kritikpunkterne rejst i pressen, hvilket ud- dybes i hovedrapporten.

Der er rejst en kritik af, at den danske succes i Horizon 2020 straffes med færre statslige bevillinger.⁵ Mens det kan være tilfældet over en længere årrække, vil den danske succes i Horizon 2020 på den korte bane imidlertid ikke være afspejlet i det offentlige forskningsbudget.

Region Hovedstaden har været kritiseret for at bog- føre lægernes fritid som forskningstid, og dermed som regionale omkostninger forbundet med FoU. Der mangler imidlertid viden om, hvilke overvejelser der reelt ligger bag svarene fra respondenter fra re- gioner – såvel som fra universiteter – når de besvarer Danmarks Statistiks spørgeskemaundersøgelse om forskeres og lægers arbejdstid forbrugt på FoU- aktiviteter. P.t. fremstår kritikken af registreringen af forskeres arbejdstid mest af alt spekulativ.

Flere artikler i pressen har kritiseret huslejeaf- talen mellem seks af de danske universiteter og staten.⁶ Kritikken går på, 1) at universiteterne må bruge stadig flere forskningskroner på at leje byg- ninger af statens ejendomsadministration (SEA) under Bygningsstyrelsen, hvorfor en del af FoU- bevillingerne på finansloven går direkte tilbage i lommerne på staten, 2) at universiteterne betaler en unaturligt høj husleje i forhold til, hvis de ikke var tvunget til at benytte statens bygninger, 3) at huslejen muligvis bliver forhøjet i den nærmeste fremtid, og 4)

at universiteterne risikerer at skulle finansiere bud- getoverskridelser i statens byggeprojekter gennem forhøjet husleje. På baggrund af CBS og DEAs under- søgelse af offentlig finansiering af forskningen har det ikke været muligt at be- eller afkræfte kritikken af, hvorvidt universiteterne bruger uforholdsmæssigt store dele af deres basisforskningsmidler på husleje.

Afslutningsvist er der i pressen sået tvivl om, hvor- vidt regeringens besparelser på uddannelse også rammer FoU. Tidligere analyser har peget på, at uni- versiteternes samlede omkostninger forbundet med uddannelsesaktiviteter overstiger taxametertilskud- det til uddannelse pr. studerende⁷. Undersøgelsen fra CBS og DEA kan hverken be- eller afkræfte rap- porternes konklusioner, men blot konstatere, at hvis der i statens bloktilskud til universiteterne medreg- nes forskningsbevillinger, som reelt dækker omkost- ninger til undervisning, påvirker regeringens bespa- relser på uddannelse i sagens natur også niveauet af de statslige bevillinger til forskning negativt.

5 Jesper Langergaard, "Danske Universiteter: Dansk forskningssuc- ces i EU straffes i Danmark", Altinget, 31. maj 2018, [//www.alinget.dk/eu/artikel/danske-universiteter-dansk-forskningssucces-i-eu-straffes-i-danmark](http://www.alinget.dk/eu/artikel/danske-universiteter-dansk-forskningssucces-i-eu-straffes-i-danmark).

6 Altinget, "Universiteter frygter huslejesmæk: 'Kan blive en bombe under vores økonomi'", Altinget, 8. marts 2019, [//www.alinget.dk/by/artikel/universiteter-frygter-huslejesmaek-kan-blive-en-bombe-under-vores-oekonomi](http://www.alinget.dk/by/artikel/universiteter-frygter-huslejesmaek-kan-blive-en-bombe-under-vores-oekonomi); Avisen.dk, "Kæmpe offentligt byggeri ramt af skandaler: Huslejen bliver 32 mio. dyrere", 30. november 2017, https://www.avisen.dk/top-koebenhavns-universitet-maa-boede-for-fejlslagen_473532.aspx; Jesper Langergaard, "Dan- ske Universiteter: Talmagi giver ikke forskning i verdensklasse", Altinget, 18. december 2018, [//www.alinget.dk/forskning/artikel/danske-universiteter-til-politikerne-tag-ansvar-og-laeg-en-plan-for-forskningsindsatsen](http://www.alinget.dk/forskning/artikel/danske-universiteter-til-politikerne-tag-ansvar-og-laeg-en-plan-for-forskningsindsatsen); Science Report, "Niels Bohr-byggeri kan koste KU dyrt", 14. august 2018, <https://sciencereport.dk/politik/postyr-niels-bohr-byggeri-kan-koste-ku-dyrt/>.

7 Deloitte Consulting, "Omkostningsanalyse af de videregående uddannelser", november 2015, <https://ufm.dk/publikationer/2015/filer/omkostningsanalyse-af-de-videregaende-uddannelser.pdf>; McKinsey & Co. for Videnskabsministeriet og Finansministeriet, "Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering", 17. juni 2009, <https://ufm.dk/publikationer/2009/filer-2009/analyse-af-universiteter-og-sektorforskningsinstitutioner.pdf>.

OM PROJEKTET FINANSIERING AF DEN OFFENTLIGE FORSKNING I DANMARK

Denne publikation udspringer af projektet Finansiering af den offentlige forskning i Danmark, som undersøger en række uklarheder og spørgsmål mht. finansieringen af forskningen og universiteternes økonomiske vilkår. Målet med projektet er i sidste ende at understøtte en kvalificeret debat om, hvordan vi skaber hensigtsmæssige økonomiske rammer for dansk forskning og de danske universiteter.

Projektet består af tre dele:

- **Delprojekt 1, Finansiering af den offentlige forskning**, undersøger udviklingen i bevilningerne til forskning fra offentlige finansieringskilder samt omkostningerne i forbindelse med offentlig forskning. Delprojektet fokuserer særligt på opgørelsen af den såkaldte 1-procentmålsætning og afdækker og beskriver opgørelsesvanskeligheder og uklarheder i forbindelse med denne målsætning. Delprojektet er gennemført af CBS og DEA.

- **Delprojekt 2, Universiteternes økonomiske råderum**, er en eksplorativ undersøgelse af universitetslederens oplevelse af universiteternes økonomiske vilkår og råderum, af udviklingen herindenfor samt af væsentlige faktorer, der påvirker disse vilkår og råderummet. Delprojektet er primært drevet af DEA.
- **Delprojekt 3, Erfaringer med formålsopdelte budgetter og regnskaber**, er en undersøgelse af universiteternes anvendelse og erfaringer med formålsopdelte budgetter og regnskaber, og Uddannelses- og Forskningsministeriets reforminitiativer på området, specielt med henblik på mere detaljerede forbrugsopgørelser. Delprojektet er primært drevet af CBS.

Projektet blev gennemført i perioden april 2018 til april 2019 og afrapporteres i løbet af 2019.

Projektet er udført i et samarbejde mellem Institut for Regnskab ved Copenhagen Business School og Tænketanken DEA. Projektholdet bestod af følgende personer:

FRA INSTITUT FOR REGNSKAB

Instituttleder Carsten Rohde
Lektor Jesper Møller Banghøj
Professor Peter Skærbæk
Lektor Jytte Grambo Larsen
Lektor Carsten Krogholt Hansen
Student Joakim Søeby Wedervang
Student Thomas Skinnerup Philipsen
Tilknyttet konsulent: Eskild Nørregaard Jakobsen

FRA TÆNKETANKEN DEA

Analysechef Maria Theresa Norn
Chefkonsulent Jeppe Wohlert
Seniorkonsulent Mads Fjord Jørgensen
Projektassistent (nu konsulent) Sophie Moestrup
Projektassistent Anna Theill
Tilknyttet ekspert: Seniorforsker Kaare Aagaard, Center for Forskningsanalyse (CFA), Aarhus Universitet