

1-procentmålsætningen

Fra EU-målsætninger til nationale målsætninger for offentlig finansiering af forskning og udvikling

Delrapport i 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 Tænk tanken DEA. Projektet blev gennemført i perioden april 2018 til april 2019 og modtog 2 mio. kr. i støtte fra Novo Nordisk Fonden.

Tænk tanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu

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

Udgivelsesdato: maj 2019

Udarbejdet af:
Jeppe Wohlert, chefkonsulent, DEA
Maria Theresa Norn, analysechef, DEA
Mads Fjord Jørgensen, seniorkonsulent, DEA

Rapportens figurer og beregninger stammer fra rapporten "Metode, data og begreber – En baggrundsrapport til publikationen om regeringens 1-procentmålsætning". (Banghøj og Hansen 2019). Der henvises til baggrundsrapporten for yderligere metodebeskrivelse, beregninger og begrebsafklaring forbundet med regeringens nationale målsætninger for offentlig finansiering af forskning og udvikling.

Denne rapport samt baggrundsrapport kan downloades fra
<http://dea.nu/publikationer/forskningsfinansiering>

Indhold

- 1. Indledning og sammenfatning 1**
 - 2. Baggrund 3**
 - 3. Om målsætninger for forskning og udvikling 5**
 - 3.1. *Det Europæiske Råds Barcelona-målsætning 5*
 - 3.2. *Regeringens 1-procentmålsætning 8*
 - 3.3. *Sammenhæng mellem Barcelona-målsætningen og 1-procentmålsætningen 11*
 - 4. Det offentlige forskningsbudget som et nulsumsspil 13**
 - 4.1. *Statens andel af bevillinger til FoU er faldet 13*
 - 4.2. *Større kommunale og regionale FoU-bevillinger medfører mindre statslige bevillinger, så længe regeringens ambition for 1-procentmålsætningen ikke stiger tilsvarende 17*
 - 4.3. *Tiltrækning af udenlandske FoU-bevillinger fraregnes i de statslige bevillinger 18*
 - 5. Debatten om 1-procentmålsætningen 19**
 - 5.1. *Kan EU-bevillinger erstatte de statslige bevillinger? 19*
 - 5.2. *Hvad skyldes stigningen i de regionale bevillinger? 20*
 - 5.3. *Er huslejen for universiteter uden selveje for høj? 20*
 - 5.4. *Rammer regeringens besparelser på uddannelse også FoU? 21*
 - 6. Er tiden inde til ny regeringsmålsætning for offentlig forskning? 22**
- Litteratur 23**

1. Indledning og sammenfatning

Debatten om de politiske ambitioner mht. offentlige investeringer i forskning og udvikling (FoU) i Danmark tager i vid udstrækning afsæt i en målsætning formuleret på Det Europæiske Råds møde i Barcelona tilbage i 2002. Sidenhen har Barcelona-målsætningen, som den populært kaldes, givet anledning til den danske regerings 1-procentmålsætning om at investere mindst én procent af bruttonationalproduktet (BNP) i offentligt finansieret FoU.

De to målsætninger har bidraget til, at de samlede offentlige bevillinger til FoU er steget betydeligt siden 2007. Begge målsætninger omhandler finansiering af offentlig FoU – om end Barcelona-målsætningen også adresserer FoU i erhvervslivet. Men mens Barcelona-målsætningen er en samlet målsætning for FoU udført i hele EU, drejer regeringens 1-procentmålsætning sig om ambitionsniveauet for de offentlige FoU-midler i Danmark. De to målsætninger beregnes på vidt forskellige grundlag, som er tekniske at forklare, men nødvendige, for at forstå, hvad folketingspolitikere i Danmark forhandler om i forhold til finanslovens FoU-budgetter. Det er disse forskelle og forklaringer, som nærværende rapport adresserer.

Med Barcelona-målsætningen fastsatte EU en målsætning om, at der skal udføres FoU-aktiviteter svarende til 3 procent af EU-landenes samlede BNP. Heraf skulle der udføres FoU i den offentlige sektor svarende til en tredjedel af BNP. Den danske regering har opstillet nationale mål for Barcelona-målsætningen, men i praksis har regeringen begrænset indflydelse på opfyldelsen af målsætningen. Dette skyldes, at finansieringen af FoU i den offentlige sektor også kommer fra andre kilder end de offentlige, herunder især private fonde og virksomheder i ind- og udland. Derudover bestemmer universiteterne selv, hvordan basismidler til FoU og tilskud til uddannelse, som staten bevilger i form af et bloktilskud, fordeles til forskellige formål internt på universitetet.

1-procentmålsætningen, derimod, giver regeringen større indflydelse på, hvorvidt målsætningen for niveauet af offentlige midler til FoU opfyldes. Da målsætningen indgår i regeringsgrundlaget, er den et tilbagevendende pejlemærke for de årlige finanslovsforhandlinger om niveauet af bevillinger til FoU i Danmark. Denne rapport går i dybden med at forstå 1-procentmålsætningens betydning for de politiske forhandlinger om offentlige FoU-bevillinger på finansloven.

I modsætning til Barcelona-målsætningen, som regner med de faktiske omkostninger forbundet med *udført* forskning, handler 1-procentmålsætningen om niveauet af offentlige bevillinger *afsæt* til FoU-aktiviteter. Målsætningen introduceres første gang i Globaliseringsaftalen fra 2006, hvor forligspartierne fastsætter den ambition, at de offentlige FoU-bevillinger øges, således at de i 2010 udgør 1 procent af BNP. I 2011 udvider SRSF-regeringen målsætningen til, at mindst 1 procent af BNP anvendes til FoU, hvilket den nuværende VLAK-regering fortsat tilslutter sig.

1-procentmålsætningen omhandler offentlige FoU-bevillinger fra staten, regionerne og kommunerne, og den medregner derudover internationale bevillinger, som tilfalder forskningsinstitutioner og virksomheder i Danmark fra EU's rammeprogrammer for forskning og innovation og fra Nordisk Ministerråd. Hvorvidt regeringen lever op til målsætningen, måles via det offentlige forskningsbudget.

Skiftende regeringer i Danmark har siden 2009 efterlevet 1-procentmålsætningen, om end det historisk ikke har været entydigt, hvorvidt målsætningen skal måles i forhold til BNP på budgetteringstidspunktet i finanslovsforslaget, når finansloven er forhandlet færdig, eller når BNP er korrigeret i 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.

Siden 2009 har de statslige FoU-bevillinger – i form af basisforskningsmidler til universiteterne og konkurrenceudsatte FoU-bevillinger – udgjort en stadig mindre del af de samlede bevillinger, som regnes med i regeringens 1-procentmålsætning. I samme periode har kommunale, regionale og internationale FoU-bevillinger udgjort en stadig større andel af de samlede FoU-bevillinger i regeringen 1-procentmålsætning.

Finanslovsforhandlingerne om de statslige FoU-bevillinger har ingen eller begrænset indflydelse på niveauet af FoU-bevillinger fra regioner, kommuner og internationale kilder.

I praksis har de politiske partier bag finansloven siden 2013 vedtaget finanslove, hvor der har været en treårig bevillingshorisont for basisforskningsmidlerne. Politisk har man dermed skabt øget stabilitet mht. 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.

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.

Mens kritikken i pressen problematiserer opgørelsen af regeringens 1-procentmålsætning, rejser DEAs analyse et større spørgsmål om, hvorvidt tiden er inde til en ny regeringsmålsætning for offentlig forskning. Frem for at debattere uklarheder og forbedringspotentialer i forbindelse med 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.

2. Baggrund

Debatten om de politiske ambitioner for offentlige investeringer i FoU i Danmark tager i vid udstrækning afsæt i målsætninger formuleret på Det Europæiske Råds møde i Barcelona tilbage i 2002. Ofte refererer de politiske diskussioner om prioritering af forskningsområdet til hhv. "Barcelona-målsætningen" og "1-procentmålsætningen".

De to forskellige målsætninger og deres indbyrdes relation er komplekse. Graver man sig for alvor ned i begreberne, åbenbarer der sig en række uklarheder og udfordringer i forhold til at kunne svare på spørgsmålet om, hvor mange – og hvilke – penge vi egentlig bruger på offentlig FoU i Danmark.

Formålet med denne rapport er at udrede den nationale 1-procentmålsætning, dens historiske ophav, og hvad den indebærer for finansiering af offentlig FoU i Danmark. For det første redegør rapporten for henholdsvis Barcelona-målsætningen og regeringens 1-procentmålsætning og deres respektive sammenhænge og forskelle. For det andet diskuterer rapporten, hvordan 1-procentmålsætningen påvirker, hvad folketingspolitikere forhandler om vedr. det offentlige forskningsbudget på finansloven. For det tredje diskuterer rapporten kritikken af regeringens 1-procentmålsætning, som den har været fremført i pressen de sidste par år. Afslutningsvist peger rapporten på mulige perspektiver for regeringsmålsætningen fremover i lyset af CBS og DEAs projekt, Finansiering af den offentlige forskning i Danmark

Rapporten er resultatet af en analyse af tilgængelige data i Danmarks Statistik, deskresearch af skriftlige kilder fra offentlige myndigheder, pressen og relevante analyser samt en række baggrundsinterviews, som Institut for Regnskab på CBS og Tænketanken DEA gennemførte med relevante interessenter inden for finansiering af FoU i Danmark. Formålet med baggrundsinterviewene har dels været at få en bredere forståelse for den offentlige FoU-finansiering i Danmark, dels at få kendskab til relevante skriftlige kilder om samme. Baggrundsinterviewene er ikke optaget eller kodet.

Boks 1 Personer interviewet til baggrund for undersøgelsen

Anders Hoff, chefkonsulent, Forskning, videregående uddannelser og mangfoldighed, Dansk Industri

Bette Anthonisen, chefkonsulent, Sundhedsforskning & Innovation, Region Hovedstaden

Bjarke Lind, souschef, Koncern Økonomi, Uddannelses- og Forskningsministeriet

Casper Larsen, specialkonsulent, Forskning, teknologi og kultur, Danmarks Statistik

Emil Saggau, fuldmægtig, Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd

Gitte Holstein Larsen, konsulent, Sundhedsforskning & Innovation, Region Hovedstaden

Helle Månsson, chefkonsulent, Forskning, teknologi og kultur, Danmarks Statistik

Jakob Krabbe Nielsen, fuldmægtig, Offentlige finanser, Økonomisk Statistik, Danmarks Statistik

Jesper Allerup, chefkonsulent, Lægeforeningen

Karin Kjær Madsen, chefkonsulent, Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd

Lasse Nielsen, specialkonsulent, Analysekontoret, Uddannelses- og Forskningsministeriet

Nikolaj Burmeister, kontorchef, Dekansektariatet for Forskning, CBS

Nikolaj Helm-Petersen, souschef, Danske Universiteter

Rosa Klitgaard Andersen, enhedschef, Sundhedsforskning & Innovation, Region Hovedstaden

Susanne Ladefoged Pedersen, teamchef, Økonomi & Analyse, CBS

Thomas Blomgren-Hansen, chefkonsulent, Analyse, Uddannelses- og Forskningsministeriet

3. Om målsætninger for forskning og udvikling

3.1. Det Europæiske Råds Barcelona-målsætning

I 2002 fastsatte Det Europæiske Råd på et møde i Barcelona en målsætning om, at "research and technological development (R&D) investment in the EU must be increased with the aim of approaching 3 % of GDP by 2010" (Europa-Kommissionen 2002). Ambitionen var, at EU-landenes samlede investeringer i FoU skulle øges fra 1,9 procent i 2000.

Investeringerne var et led i ambitionen om at styrke den videnbaserede økonomis konkurrencedygtighed i EU. Efterfølgende besluttede Det Europæiske Råd at videreføre målsætningen om, at 3 procent af EU's BNP skal investeres i FoU som led i Europa 2020-strategien (Europa-Kommissionen 2014).

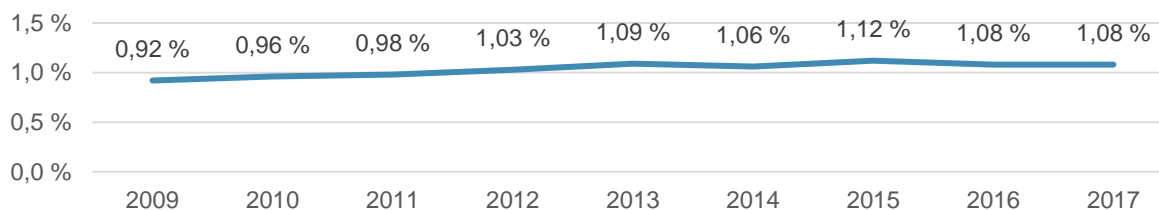
Barcelona-målsætningen er en fælles, ikke bindende målsætning for niveauet af investeringer i FoU i hele EU opgjort der, hvor FoU-aktiviteterne udføres. Dermed benytter målet sig af Frascati-manualens definitioner som gennemgået i [boks 2](#). Der er ikke en forventning om, at alle medlemslande når i mål med at investere, hvad der svarer til 3 procent af BNP i FoU. Tværtimod lægger Barcelona-målsætningen op til, at nogle lande skal investere mere end andre. Endvidere uddyber Europa-Kommissionen, at to tredjedele af de totale FoU-investeringer i EU bør komme fra den private sektor og den sidste tredjedel således fra den offentlige, om end denne tilføjelse ikke går igen i Europa 2020-strategien.

I forlængelse af videreførelsen af Barcelona-målsætningen har EU's medlemslande opstillet nationale mål for gennemførelsen af Europa 2020-strategien. Danmarks nationale målsætning er her i forhold til EU, at der årligt skal udføres FoU for 3 procent af BNP i Danmark – herunder en tredjedel i den offentlige sektor (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2017). Ved indførelsen af Barcelona-målsætningen i 2005-grundlaget for VK-regeringen lød formuleringen imidlertid, at "[f]orskning og udvikling skal udgøre mere end 3 procent af BNP i 2010]" (Regeringen 2005).

Den danske målsætning ligger til sammenligning på niveau med de nationale 3 procent-mål for Belgien, Tyskland, Estland, Frankrig, Slovenien og til dels Portugal. Den danske målsætning er imidlertid lavere end målene for Finland og Sverige, som arbejder mod at udføre FoU for 4 procent af BNP (Europa-Kommissionen 2017).

I forhold til den nationale målsætning for Danmarks bidrag til opfyldelsen af EU's Barcelona-målsætning, har Danmark siden 2012 opfyldt den del af målsætningen, som omhandler omkostninger for udført FoU i den offentlige sektor i procent af BNP (se figur 1).

Figur 1. Danmarks performance i forhold til Barcelona-målsætningen for omkostninger for udført FoU i den offentlige sektor i procent af BNP



Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

Boks 2 Hvordan definerer vi forsknings- og udviklingsaktiviteter?

Den internationalt anerkendte Frascati-manual fra OECD (OECD 2015) ligger til grund for national dataindsamling og statistik om FoU-finansiering og FoU-aktivitet i Danmark såvel som i resten af verden. I forhold til omkostninger forbundet med FoU er manualens hovedprincip, at de opgøres der, hvor FoU-aktiviteterne udføres – uanset hvor pengene kommer fra.

I forhold til regeringers budgetallokering af bevillinger til FoU er fokus i forbindelse med dataindsamlingen på de offentlige kilder, som finansierer FoU. Regeringers bidrag til EU's forskningsprogrammer bør ifølge Frascati-manualen ikke medregnes i regeringers FoU-budget, lige så vel som EU's FoU-bevillinger i henhold til Frascati-manualen heller ikke medregnes som nationale regeringers bevillinger afsat til FoU.

Frascati-manualen opdeler FoU i 1) grundforskning, 2) anvendt forskning og 3) udvikling. *Grundforskning* er eksperimenterende eller teoretisk arbejde med det primære formål at opnå ny viden og forståelse uden nogen bestemt anvendelse i sigte. *Anvendt forskning* er eksperimenterende eller teoretisk arbejde, som primært er rettet mod bestemte anvendelsesområder. *Udvikling*, beskriver Frascati-manualen endvidere, er systematisk arbejde baseret på viden opnået gennem forskning og praktisk erfaring med det formål at frembringe nye eller væsentligt forbedrede materialer, produkter, processer, systemer eller tjenesteydelser.

I tråd med Frascati-manualen indsamler Danmarks Statistik data for FoU samlet set (Danmarks Statistik 2018c), hvorfor grundforskning, anvendt forskning og udvikling adresseres samlet som FoU i denne rapport.

Hvordan måler vi i forhold til Barcelona-målsætningen for FoU udført i Danmarks offentlige sektor?

Danmarks nationale performance i forhold til Barcelona-målsætningen for udført FoU i den offentlige sektor måles på baggrund af Danmarks Statistik spørgeskemaundersøgelse af omkostninger forbundet med FoU-aktiviteter i den offentlige sektor. Statistikken omtales herefter som *forskningsregnskabet*, og nærværende afsnit gennemgår mere detaljeret målemetoden for Barcelona-målsætningen for den ene procent af BNP forbrugt på udført FoU i den offentlige sektor. Helt overordnet er der tale om historiske tal for institutionernes faktisk udførte FoU. Barcelona-målsætningen måler omkostningerne forbundet med den udførte FoU og opgør dem som andel af Danmarks BNP.

Barcelona-målsætningen for den offentlige sektor vurderes ud fra niveauet af omkostninger forbundet med FoU der, hvor den udføres – uanset finansieringskilden. I det danske regnskab indgår eksempelvis FoU, der bliver udført i Danmark, men er finansieret fra udlandet, mens FoU udført i udlandet og finansieret fra Danmark ikke indgår. I forhold til FoU udført i den offentlige sektor er denne tillige finansieret af midler fra den private sektor.

Forskningsregnskabet bygger på tal fra den årlige spørgeskemaundersøgelse om omkostninger forbundet med FoU-aktiviteter, som Danmarks Statistik udsender til de offentlige forskningsudførende institutioner (Danmarks Statistik 2018b). Spørgeskemasvarene indsamles på institutniveau for universiteterne, på afdelingsniveau for hospitalerne og på institutionsniveau for de øvrige offentlige institutioner, hvor FoU-aktivitet finder sted. Spørgeskemaet dækker alle offentlige forskningsinstitutioner, og det er lovpligtigt at besvare, hvorfor svarprocenten er nær 100. Danmarks Statistik gør ifølge Uddannelses- og Forskningsministeriet et betydeligt stykke arbejde for gennem vejledninger og dialog at validere og ensrette opgørelserne (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018b).

Forskningsinstitutionerne selvrapporterer deres omkostninger forbundet med FoU-aktiviteter på baggrund af overordnede definitioner fra Frascati-manualen (se tekstboks ovenfor), hvilket indebærer et vist element af fortolkning og skøn i besvarelsene. Eksempelvis er det ikke umiddelbart entydigt, hvordan grundforskning og anvendt forskning adskiller sig fra hinanden, hvorfor formålet med det samme forskningsprojekt i praksis kan vurderes at være både grundforskning og anvendt forskning af forskellige forskere. Således kan forskning være drevet både af et ønske om at forstå grundlæggende fænomener og at frembringe viden, som har praktiske anvendelser¹. Det åbner op for forskellige fortolkninger og opfattelser af spørgsmål og dermed en vis usikkerhed i opgørelserne.²

I opgørelserne over FoU-aktiviteter optræder alle hospitaler i Region Hovedstaden som universitetshospitaler, mens det ikke gælder de øvrige regioner, hvor det kun er Odense Universitetshospital, Aarhus Universitetshospital og Aalborg Universitetshospital, der tilhører denne kategori.

¹ For en nærmere diskussion heraf, se boks 1.1 på side 7 i "Fem mål for en ny dansk forskningspolitik. En tilstandsrapport for forskningssystemet – og forslag til, hvordan vi udbedrer de kritiske revner" (Tænkertanken DEA 2017).

² Usikkerheden omhandler valget *mellem* kategorierne i Danmarks Statistiks spørgeskema. Det er således ikke muligt at opgøre den samme forskningsaktivitet flere gange ved besvarelsen af spørgeskemaet.

3.2. Regeringens 1-procentmålsætning

Barcelona-målsætningen er i dag indført i grundlaget for VLAK-regeringen, som fastslår, at Danmark skal investere mindst 1 procent af BNP i offentligt finansieret FoU (Regeringen 2016). I regeringens 1-procentmålsætning er der imidlertid tale om en målsætning for niveauet af de offentlige bevillinger afsat til FoU i Danmark. Det afspejler ikke nødvendigvis de faktiske omkostninger forbundet med FoU-aktiviteter i den offentlige sektor, som Barcelona-målsætningen måles på.

Boks 3 Opgørelsen af 1-procentmålsætningen

Regeringens 1-procentmålsætning opgøres årligt som summen af:

- 1 Bevillinger til FoU afsat på finansloven
- 2 Estimeret bud på det kommende års bevillinger til FoU i regioner og kommuner
- 3 Estimeret bud på summen af FoU-bevillinger fra EU og Nordisk Ministerråd i det kommende år.

Dertil kommer uddelinger fra Danmarks Grundforskningsfond samt PSO-finansieret forskning (sidstnævnte udfases frem mod 1. januar 2022).

Kort fortalt kan man sige, at regeringens en-procentmålsætning ikke er en målsætning for, at der udføres FoU i den offentlige sektor svarende til omkostninger på én procent af BNP, som det ellers var tænkt i Barcelona-målsætningen. Regeringens målsætning omhandler offentlige FoU-bevillinger og medregner herunder internationale bevillinger fra EU's rammeprogrammer for forskning og innovation og FoU-bevillinger fra Nordisk Ministerråd, som Frascati-manualen (se boks 2) ellers udelukker fra sin opgørelse (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018b). Andre EU-lande opererer alternativt med det nationale bidrag til EU's rammeprogrammer for forskning og innovation som et udtryk for de samlede statslige midler til FoU (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019c).

1-procentmålsætningen har udviklet sig over tid. Den optræder for første gang i Danmark i Globaliseringsaftalen fra 2006, hvor VK-regeringen og oppositionspartierne bag aftalen sætter som deres ambition, at "de offentlige forskningsbevillinger øges, således at de fra og med 2010 udgør én procent af BNP" (Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre 2006). I regeringsgrundlaget for SRSF-regeringen i 2011 udvides målsætningen til, at *mindst* en procent af BNP anvendes til FoU, hvilket bl.a. formuleres således, at "[m]ålet om, at de offentlige forskningsinvesteringer udgør 1 procent af BNP, skal være et gulv – ikke et loft" (Regeringen 2011). Denne udvidede 1-procentmålsætning går igen i regeringsgrundlaget for den nuværende VLAK-regering, der skriver, at "Danmark skal investere mindst 1 procent af BNP i offentligt finansieret forskning" (Regeringen 2016).

Man må formode, at den nationale 1-procentmålsætning er opstået som en konsekvens af regeringens begrænsede indflydelse på opfyldelsen af Barcelona-målsætningen, da en stor del af forskningen på de danske universiteter udføres for midler fra private forskningsfinansierende fonde og virksomheder. Samtidig har universiteterne inden for deres formål fri dispositionsret over basismidler til FoU og tilskud til uddannelse, som regeringen giver som et bloktilskud til universiteterne (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018a). Universiteterne bestemmer således selv, hvordan de fordeler bloktilskuddet på deres respektive formål.

Hvordan måler vi på, om regeringen lever op til 1-procentmålsætningen?

Regeringens efterlevelse af 1-procentmålsætningen måles på det offentlige forskningsbudget over offentlige danske bevillingsgiveres bevillinger til FoU (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2017). Det offentlige forskningsbudget er en statistik, som udarbejdes af Danmarks Statistik for det indeværende år.³ Samtidig udarbejder Finansministeriet en selvstændig version af det offentlige forskningsbudget til finanslovsforslaget for de følgende år.⁴ Nedenfor gennemgås det offentlige forskningsbudget udarbejdet af Danmarks Statistik.

Forskningsbudgettet dækker FoU-bevillinger afsat på finansloven, estimerede FoU-budgetter for regioner og kommuner samt forventede hjemtag af FoU-bevillinger fra EU og Nordisk Ministerråd. Her er med andre ord tale om finanslovsbevillinger til FoU, estimerer for forventede bevillinger til FoU i regioner og kommuner i det kommende år, samt estimerer for, hvor mange bevillinger danske forskere og virksomheder forventes at tiltrække fra EU's forsknings- og innovationsprogrammer samt fra Nordisk Ministerråd i det kommende år. Danmarks Statistik estimerer kommuners og regioners forskningsbudgetter ud fra en fremskrivning af tidligere års faktiske omkostninger forbundet med FoU i procent af det samlede budget for henholdsvis kommuner og regioner baseret på de samlede budgetter for indeværende år. Danmarks Statistik estimerer den danske andel af EU's budget til FoU baseret på den beregnede andel af FoU-bevillinger i tidligere perioder anvendt på det aktuelle budget (Danmarks Statistik 2018a, 2018c).

Bevillingsgiverne dækker over ministerier, regioner, kommuner, offentlige forskningsfinansierende fonde samt internationale institutioner som EU og Nordisk Ministerråd. De nationale bevillingsgivere afsætter midler til FoU-aktiviteter bredt set, herunder også til aktiviteter i udlandet såsom Det Europæiske Center for Højenergifysik (CERN) og European Spallation Source (ESS). For regionernes vedkommende kommer FoU-bevillingerne fra regionernes egne driftsmidler og går hovedsageligt, hvis ikke udelukkende, til universitetshospitaler, mens kommunale FoU-bevillinger ligeledes kommer fra kommunale driftsmidler og tilfalder museer, biblioteker mv. (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018b). Derudover finansierer de danske forbrugere gennem PSO-afgiften på deres elregning også FoU-aktiviteter, om end afgiften udfases frem mod 2022. Danmarks Grundforskningsfond forvalter sin egen grundkapital, som er overført fra staten, og er derfor ikke underlagt de årlige budgetforhandlinger om finansloven (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2014).

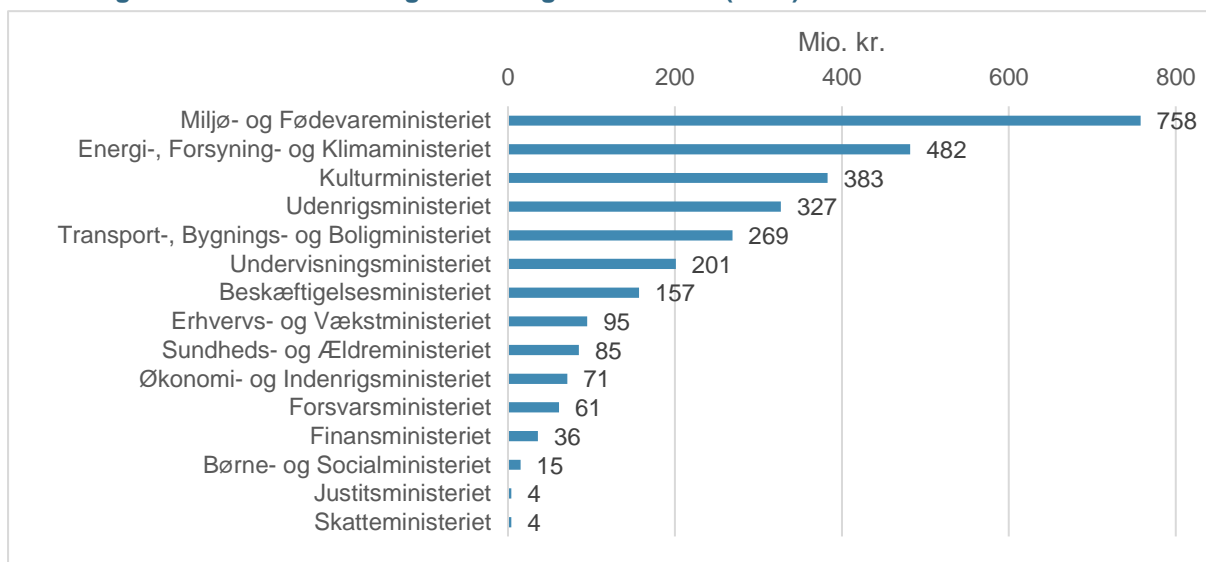
Finansministeriet indsamler data fra de enkelte ministerier og styrelser, som gennem et spørgeskema angiver deres estimerer over – eller intentioner med – bevillinger til FoU fordelt på forskellige konti i det kommende år. Ministeriernes indberetninger for forventede FoU-bevillinger i 2018 fremgår af figur 2, som viser kilderne til FoU-finansieringen, men ikke, hvilke FoU-aktiviteter kilderne finansierer. Kvalitetssikring af indberetninger foretages af Finansministeriet. I tilfælde af åbenlyse slåfejl eller i forbindelse med tvivl på baggrund af stikprøvekontroller retter Danmarks Statistik henvendelse til Finansministeriet for at få efterkontrolleret indberetninger mht. enkeltkonti (Danmarks Statistik 2018a).

³ Se "Danmarks Statistiks tre opgørelser af udgifter til offentlig forskning og udvikling" for et overblik over a) det offentlige forskningsbudget, b) nationalregnskabs opgørelse af offentlig FoU og c) den spørgeskema- og regnskabsbaserede undersøgelse af FoU i den offentlige sektor (Danmarks Statistik 2018c).

⁴ Finansministeriets version af det offentlige forskningsbudget fremgår af de årlige finanslovsforslag, hvor budgetbevillinger præsenteres for de kommende år. Eksempelvis viser finanslovsforslaget for 2019 et flerårsbudget for 2019-22 (Finansministeriet 2018a). Det offentlige forskningsbudget for 2019 fra Danmarks Statistiks forventes først at udkomme i maj måned 2019.

Dermed spiller Finansministeriet rollen som både regeringens embedsværk og myndigheden, der kontrollerer, om regeringen når i mål med 1-procentmålsætningen.

Figur 2. Finanslovsbevillinger fordelt på indberetningsansvarlige ministerier, ekskl. FoU-bevillinger fra Uddannelses- og Forskningsministeriet* (2018)



* Hertil kommer 13,5 mia. kr. fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Kilde: "Innovation og forskning 2018". Danmarks Statistik.

Private fonde og organisationers uddelinger til offentlig FoU indgår ikke i det offentlige forskningsbudget (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018b).

Det er uklart, præcis hvornår regeringen skal måles på sin målsætning, hvilket ikke er specificeret i de regeringsgrundlag, hvor målsætningen er blevet fastsat. Det var således genstand for politisk debat i 2018 i kølvandet på, at Danmarks Statistik 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. Her argumenterede uddannelses- og forskningsministeren for, at målsætningen skal vurderes på budgetteringstidspunktet i finanslovsforslaget (Ahlens 2018). Samtidig peger et offentligt tilgængeligt notat fra Uddannelses- og Forskningsministeriet fra 2017 på, at "[d]e nyeste tal for det offentlige forskningsbudget kan findes i Statistikbanken på Danmarks Statistiks hjemmeside" (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2017).

På budgetteringstidspunktet for finanslovsforslaget har Danmarks Statistik ikke offentliggjort det offentlige forskningsbudget for det kommende finansår – det udkommer typisk i maj måned det efterfølgende år. Det offentlige forskningsbudget, som ligger til grund for finanslovsforslaget er udarbejdet af Finansministeriet (jf. ovenfor). Det metodiske grundlag for Finansministeriets beregning af det offentlige forskningsbudget er ikke offentligt tilgængeligt som Danmarks Statistiks beregningsgrundlag gennemgået ovenfor.

3.3. Sammenhæng mellem Barcelona-målsætningen og 1-procentmålsætningen

Den umiddelbare sammenhæng mellem de to målsætninger er historisk, idet regeringens 1-procentmålsætning udspringer af den ene tredjedel af Barcelona-målsætningen for offentlig finansieret FoU. Begge opererer desuden med 1 procent af BNP som mål for finansiering af FoU i Danmark. Men derudover adskiller målsætningerne sig fra hinanden på flere måder, som gennemgået i tabel 1.

Tabel 1. Sammenligning af Danmarks to målsætninger for finansiering af offentlig FoU

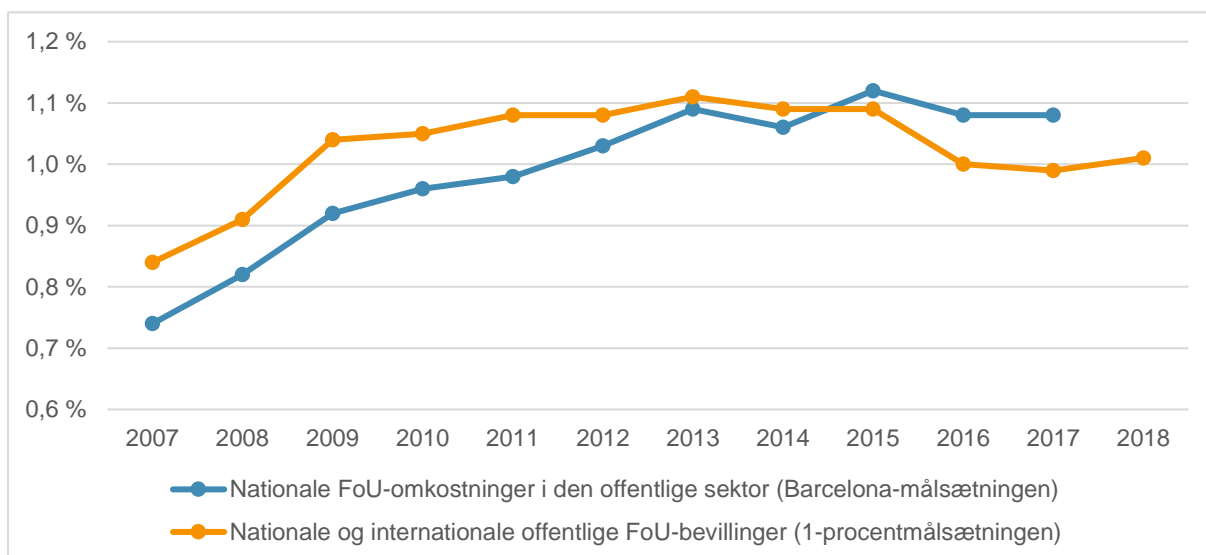
	Regeringens målsætning for opfyldelse af Det Europæiske Råds Barcelona-målsætning	Regeringens 1-procentmålsætning
<i>Udspring</i>	Det Europæiske Råds møde i Barcelona 2002, sidenhen Danmarks opstillede mål for gennemførelsen af Europa 2020-strategien	Globaliseringsaftalen fra 2006 (motiveret af Barcelona-målsætningen fra 2002)
<i>Målsætning (årlig)</i>	Der skal udføres FoU for 3 procent af BNP i Danmark – herunder en tredjedel i den offentlige sektor	Danmark skal investere mindst 1 procent af BNP i offentlig finansieret FoU
<i>Måles på</i>	Faktiske omkostninger forbundet med FoU-aktiviteter i offentlige institutioner – der, hvor de udføres	Offentlige bevillinger afsat til FoU-aktiviteter (dvs. budgetterede investeringer)
<i>Statistik</i>	FoU i den offentlige sektor ("forskningsregnskabet")	Det offentlige forskningsbudget
<i>Ansvarlig myndighed for dataindsamling</i>	Danmarks Statistik	Finansministeriet

De to målsætninger har bidraget til, at den offentlige finansiering af FoU er steget betydeligt i forhold til BNP siden 2007 (se figur 3).

Sammenhængen mellem bevillinger afsat til FoU i regeringens 1-procentmålsætning og de faktiske omkostninger forbundet med FoU-midler i Barcelona-målsætningen er ikke entydig, hvilket illustreres af de to forskellige kurver, som udvikler sig forskelligt i figur 3. Det skyldes bl.a., at danske forskningsinstitutioner også modtager ekstern finansiering fra private fonde og virksomheder, at der er tidsforskydninger mellem, hvornår FoU-bevillinger uddeles, og FoU-aktiviteterne udføres, og at universiteterne har fri dispositionsret over basisforskningsmidlerne, som de ud over på FoU kan vælge at bruge på eksempelvis forskningsbaseret undervisning (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018a).

Derudover afspejler den utydelige sammenhæng tre vilkår i strømmen af midler mellem forskningsfinansierende og forskningsudførende institutioner. For det første er der en tidsforskydning mellem, hvornår FoU-bevillinger bliver bevilget, og hvornår de FoU-aktiviteter, som midlerne støtter, udføres. FoU-bevillinger støtter således FoU-aktiviteter, hvis omkostninger er bundet op på projekter, der kan række flere år ud i fremtiden. I sådanne tilfælde uddeles bevillingen til projektet i flere portioner over flere år, men optræder i statistikken som en samlet bevilling (omkostning) det år, hvor projektet underskriver kontrakt med bevillingsgiver. For det andet modtager danske forskningsinstitutioner betydelige FoU-bevillinger fra eksempelvis private fonde og virksomheder i Danmark samt forskningsfinansierende fonde og virksomheder fra udlandet (undtagen EU og Nordisk Ministerråd), som ikke indgår i det offentlige forskningsbudget, men som tælles med i forskningsregnskabet over omkostninger forbundet med udførte FoU-aktiviteter (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018b). For det tredje kan de offentlige konkurrenceudsatte FoU-bevillinger også tildeles private virksomheder, eksempelvis gennem Innovationsfondens bevillinger.

Figur 3. Udviklingen i finansiering af offentlig FoU i Danmark målt på henholdsvis Barcelona-målsætningen og 1-procentmålsætningen

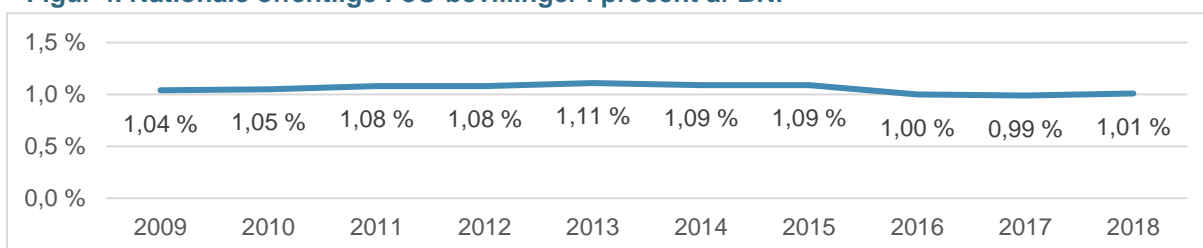


Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

4. Det offentlige forskningsbudget som et nulsumsspil

Danske regeringer har siden 2009 levet op til 1-procentmålsætningen om at investere mindst 1 procent af BNP i offentlig finansieret FoU (se figur 4), om end der hersker usikkerhed om, hvornår regeringen skal vurderes på sin målsætning (jf. diskussion ovenfor). Fra 2016-18 har de årlige bevillinger tangeret minimumsambitionen, og regeringen har foreslået 1 procent af BNP afsat til FoU-bevillinger i Finanslovsforslag 2019 (Finansministeriet 2018b). I praksis kan man ikke konkludere for denne periode, om regeringen har behandlet målsætningen som et "gulv" eller et "loft" – for at bruge den tidligere radikale uddannelses- og forskningsministers udtryk fra 2013 (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2013) – men blot konkludere, at de offentlige FoU-investeringer – nationale samt internationale – ligger tæt på 1 procent af BNP.

Figur 4. Nationale offentlige FoU-bevillinger i procent af BNP



Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

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 FoU-bevillinger afsat på finansloven, som er én blandt flere faktorer, der påvirker, hvorvidt regeringen opfylder 1-procentmålsætningen. Grundet den måde, 1-procentmålsætningen opgøres på, er det politiske forhandlingsrum om de statslige FoU-bevillinger potentielt begrænset af niveauet for henholdsvis internationale, regionale og kommunale FoU-bevillinger, som Folketinget ingen indflydelse har haft på.⁵ Stiger de internationale, regionale og kommunale andele af de samlede FoU-bevillinger et givent år, må den statslige andel nødvendigvis falde, hvis facit forstået som det samlede niveau for det offentlige forskningsbudgets andel af BNP allerede er givet på forhånd.

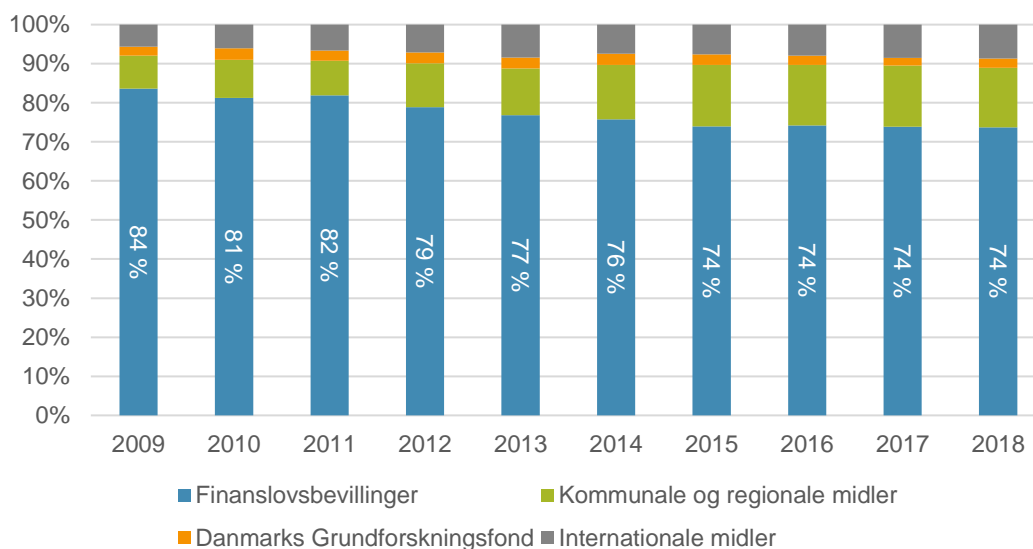
I det følgende gennemgås, hvorledes niveauet af internationale, regionale og kommunale FoU-bevillinger har udgjort en stigende andel af regeringens 1-procentmålsætning de sidste ti år. Disse FoU-bevillinger påvirker især de årlige finanslovspolitiske forhandlinger om de konkurrenceudsatte FoU-bevillinger, sådan som forhandlingerne i praksis har udspillet sig siden 2013.

4.1. Statens andel af bevillinger til FoU er faldet

⁵ Folketinget har i perioden 2009-18 ikke haft indflydelse på hverken EU's budgetterede FoU-midler til danske forskningsinstitutioner og virksomheder, eller hvor stor en andel af deres budgetter regioner og kommuner forventer at afsætte til FoU-aktiviteter.

Andelen af offentlige bevillinger til FoU, som stammer fra statens finanslovsbevillinger, er især faldet de sidste ti år og udgør i dag 74 procent mod 84 procent i 2009 (se figur 5). Det svarer til et fald på 9,9

Figur 5. Udvikling i statslige finanslovsbevillingers andel af det offentlige forskningsbudget

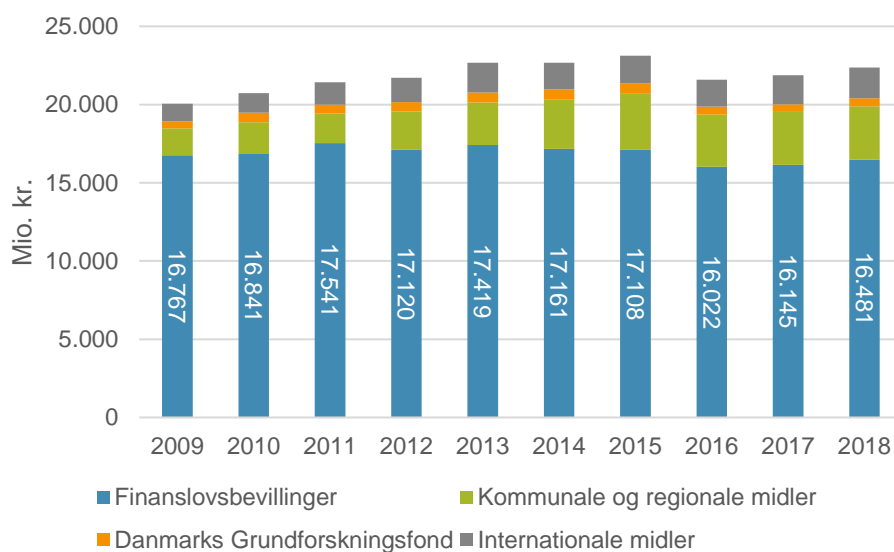


Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

procentpoint. I dag udgør statens bevillinger til FoU med andre ord en mindre del af opfyldelsen af regeringens 1-procentmålsætning end den gjorde tidligere.

Endvidere er de statslige FoU-bevillinger i absolutte tal stagneret siden 2009, som DI også har påpeget tidligere (Dansk Industri 2017, 2019). Her lå de således på 16,8 mia. kr., mens de i dag ligger på 16,4 mia. kr. (se figur 6). Samtidig er det offentlige forskningsbudget samlet set vokset siden 2008, hvilket forklarer, at de statslige bevillingers andel af budgettet er faldet de sidste ti år, mens den i absolutte tal er stagneret.

Figur 6. Udvikling i det offentlige forskningsbudget i mio. kr. (faste priser)



Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

De statslige FoU-bevillinger består i dag hovedsageligt af basisforskningsmidler til universiteterne, konkurrenceudsatte FoU-bevillinger, som udloves gennem Danmarks Frie Forskningsfond og Innovationsfonden, samt øvrige FoU-bevillinger til eksempelvis de danske GST-institutter, internationale forskningsinfrastruktursamarbejder og FoU-bevillinger på øvrige ministerområder, herunder udviklings- og demonstrationsprogrammer (Regeringen 2018). Danmarks Grundforskningsfond er som tidligere nævnt ikke underlagt de årlige budgetforhandlinger om finansloven.

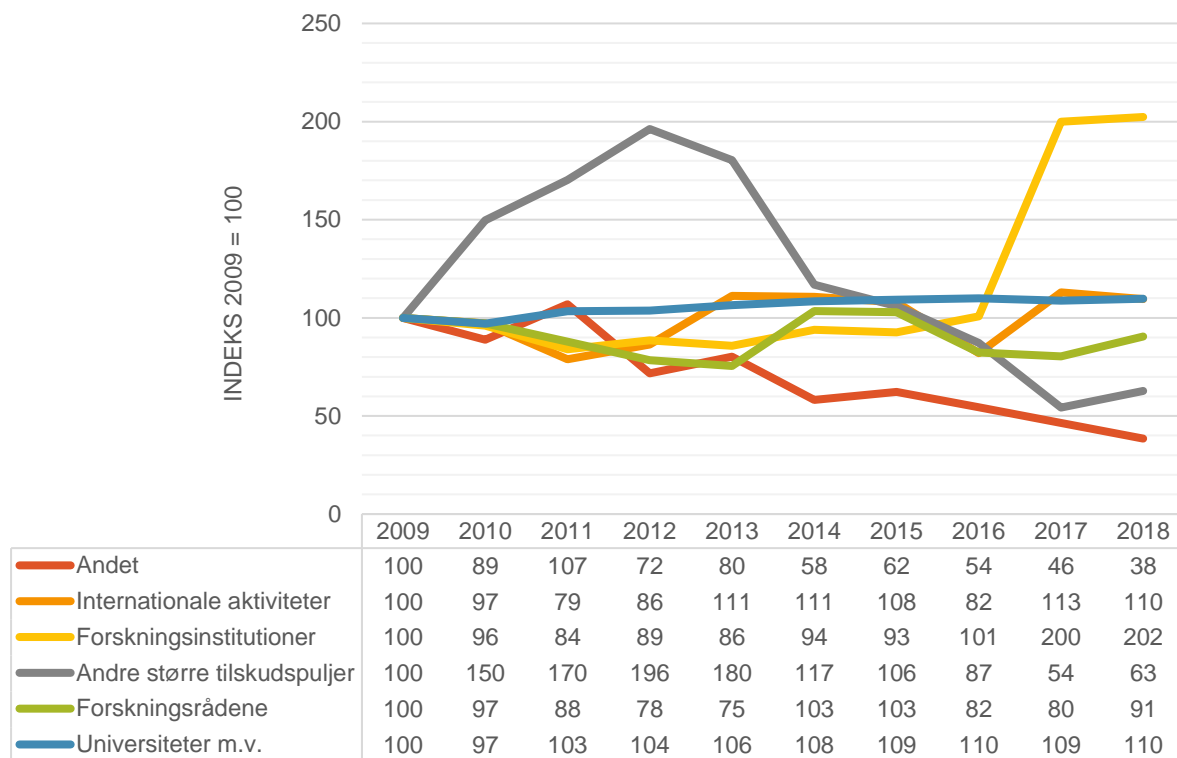
Basisforskningsmidlerne på finansloven er underlagt en praksis, som siden 2013 har sikret stabilitet i statens bloktilskud til universiteterne. I finanslovsforslaget for 2013 foreslog den daværende SRSF-regering, at basisbevillinger på finansloven til FoU på universiteterne fastsættes for en treårig periode (Finansministeriet 2013) i modsætning til tidligere, hvor de blev fastsat for et år ad gangen. Forslaget blev vedtaget og efterleves fortsat af den nuværende VLAK-regering. Den treårige bevillingshorisont er en hensigtserklæring, som de to regeringer i praksis har honoreret ved fastsættelsen af basisbevillingerne i de årlige finanslove siden 2013, og fortsat lever op til i dag (Finansministeriet 2018b). Hensigtserklæringen er ingen garanti for treårig stabilitet mht. basismidlerne til FoU, idet FoU-bevillinger til universiteterne i henhold til universitetsloven fortsat er genstand for regulering via de årlige finanslove (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018a). Værdien af hensigtserklæringen bygger således på, at flertallet i Folketinget bakker op om hensigtserklæringen i kommende aftaler om finansloven.

I praksis har de politiske partier bag finansloven siden 2013 vedtaget finanslove, hvor der har været en treårig bevillingshorisont for basisforskningsmidler. Med andre ord forholder de politiske partier sig ikke til niveauet af basisbevillinger for 2019, men for 2021, i finanslovsforslaget for 2019. Det skyldes, at niveauet af basisbevillinger for 2019 allerede er fastsat i hensigtserklæringerne i tidligere års finanslove, så længe partierne under finanslovsforhandlingerne fortsat tilslutter sig forslaget om treårige bevillingshorisonter for FoU-bevillinger til universiteterne.

Det er med andre ord særligt niveauet af 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. Ser man på praksis siden 2013 er det særligt her, folketingspolitikere på den korte bane har haft mulighed for at justere niveauet af de statslige bevillinger til FoU i det kommende år. Det ses mere tydeligt i figur 7 over de forskellige formål for FoU-bevillinger på finansloven i perioden 2009-19, hvor FoU-bevillinger til universiteterne er forholdsvis stabile sammenlignet med FoU-bevillinger til forskningsrådene.⁶

⁶ Se mere herom i baggrundsrapporten (Banghøj og Hansen 2019).

Figur 7 Formål for FoU-bevillinger på finansloven i perioden 2009-2019

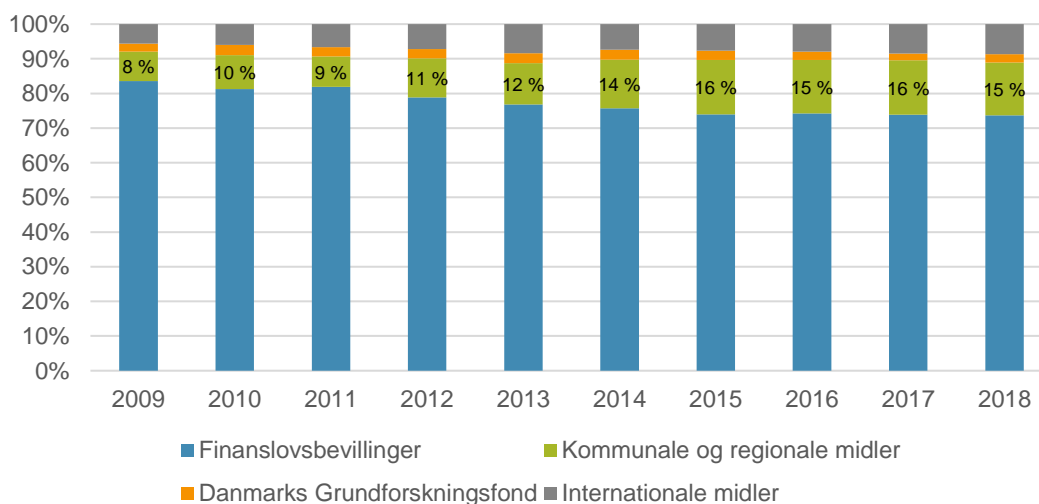


Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

4.2. Større kommunale og regionale FoU-bevillinger medfører mindre statslige bevillinger, så længe regeringens ambition for 1-procentmålsætningen ikke stiger tilsvarende

Andelen af offentlige bevillinger til FoU, som stammer fra kommuner og regioner, er steget med 6,7 procentpoint de sidste ti år. De kommunale og regionale FoU-bevillinger er således steget relativt mere end de statslige FoU-bevillinger (se figur 8). I dag udgør kommunernes og regionernes FoU-bevillinger 15 procent af de offentlige bevillinger til FoU.

Figur 8. Udvikling i kommunale og regionale midlers andel af det offentlige forskningsbudget



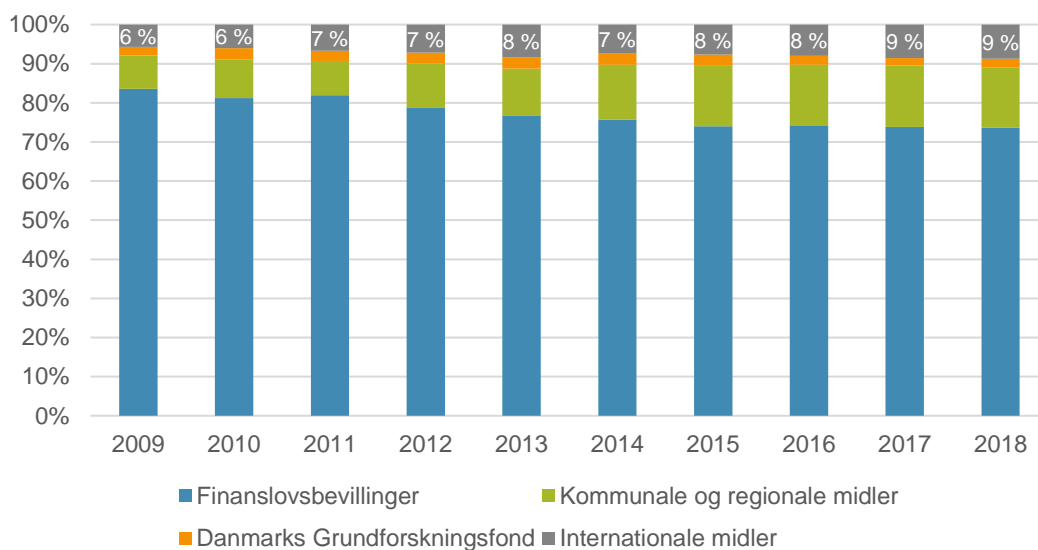
Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

De stigende kommunale og regionale FoU-bevillinger har tilsvarende medført faldende statslige bevillinger til FoU, eftersom regeringens ambitionsniveau for 1-procentmålsætningen ikke er steget tilsvarende udviklingen i de kommunale, regionale og internationale FoU-bevillinger. Jo større kommunale og regionale FoU-bevillinger i det offentlige forskningsbudget, desto mindre statslige FoU-bevillinger skal der til, før det offentlige forskningsbudget rammer 1 procent af BNP, som det er tilfældet i perioden 2016-18 (se figur 4 ovenfor).

4.3. Tiltrækning af udenlandske FoU-bevillinger fraregnes i de statslige bevillinger

Andelen af offentlige bevillinger til FoU, som stammer fra Nordisk Ministerråd og EU's rammeprogrammer for FoU, er steget med 3,2 procentpoint de sidste ti år. De internationale offentlige bevillinger til FoU udgør således en større andel af det offentlige forskningsbudget, end de gjorde for ti år siden (se figur 9). Dermed er de også med til at begrænse de statslige FoU-bevillinger, hvis det offentlige forskningsbudget skal ramme 1 procent af BNP, som det er tilfældet i perioden 2016-18. I dag stammer 9 procent af de samlede offentlige FoU-bevillinger fra EU og Nordisk Ministerråd.

Figur 9. Udvikling i internationale midlers andel af det offentlige forskningsbudget



Kilde: Banghøj og Hansen 2019.

5. Debatten om 1-procentmålsætningen

De sidste par år har der været særskilt stort fokus på regeringens 1-procentmålsætning i pressen, som har sat fokus på en række potentielle problemstillinger ved målsætningen. Der mangler imidlertid en helhedsvurdering af mediedækningen baseret på dokumenteret viden. I det følgende adresserer rapporten de væsentligste problemstillinger hver for sig og forsøger at vurdere, om vi kan sige noget mere præcist om problemstillingerne, ud fra hvad vi ved fra hovedrapporten om regeringens 1-procentmålsætning.

5.1. Kan EU-bevillinger erstatte de statslige bevillinger?

97 pct. af de internationale FoU-bevillinger til danske institutioner kom i 2018 fra EU. Danske videninstitutioner og virksomheder er blevet stadig bedre til at hjemtage bevillinger fra EU's rammeprogram for forskning og innovation, Horizon 2020, samtidig med at de årlige FoU-bevillinger fra EU er steget de sidste ti år.⁷

Direktøren for Danske Universiteter fremsatte sidste år en kritik af, at den danske succes i Horizon 2020 straffes med færre statslige bevillinger.⁸ Kritikken fremstår overordnet berettiget i lyset af CBS og DEAs undersøgelse af regeringens 1-procentmålsætning, der viser, hvorledes andelen af FoU-bevillinger fra EU er steget, mens andelen af de statslige FoU-bevillinger er faldet, de sidste ti år. Imidlertid estimerer Danmarks Statistik (som tidligere nævnt i rapporten) den danske andel af EU's budget til FoU baseret på den beregnede andel af FoU-bevillinger i tidligere perioder anvendt på det aktuelle budget. Den bagudskuende metode indeholder således ikke de nyeste bevillingstal for bevillinger fra EU til danske virksomheder og forskningsinstitutioner, som har været stigende de sidste mange år.⁹ Over en længere periode må flere FoU-bevillinger fra EU til Danmark således forventes at resultere i flere EU-midler i det offentlige forskningsbudget, men på den korte bane vil den danske succes i Horizon 2020 ikke være afspejlet i det offentlige forskningsbudget.

EU's bevillinger til FoU i Danmark kan ikke uden videre erstatte statens bevillinger. Statens konkurrenceudsatte FoU-bevillinger i regi af bl.a. Danmarks Frie Forskningsfond og Danmarks Grundforskningsfond stiller danske forskere relativt frit i forhold til, hvad deres forskning kan adressere, og hvem de vil samarbejde med, i det omfang forskningssamarbejdet giver mening for projektet. EU stiller i store dele af Horizon 2020 krav om, at bevillingsmodtagere samarbejder med virksomheder og forskere i andre lande, og at FoU-aktiviteterne holder sig inden for temaer udstukket af EU.¹⁰

Øgede FoU-bevillinger fra Horizon 2020 i det offentlige forskningsbudget vil lægge et øget pres på basisforskningsmidlerne, som nævnt ovenfor, i form af den medfinansiering, danske universiteter skal lægge, for at deres forskere kan deltage i de europæiske FoU-projekter. Her er tale om en velkendt problemstilling, som ad flere omgange har været fremhævet i pressen.¹¹

⁷ (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019a).

⁸ (Langergaard 2018).

⁹ (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2018c).

¹⁰ (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2019b).

¹¹ (Altinget 2018b, 2018c; Science Report 2018a, 2018b, 2018d).

Stiger andelen af bevillingerne fra EU mere end basisforskningsmidlerne og de konkurrenceudsatte bevillinger fra især Danmarks Frie Forskningsfond og Danmarks Grundforskningsfond, medfører det med andre ord flere krav om, hvad forskere på danske universiteter skal forske i, og hvem de skal samarbejde med herom.

5.2. Hvad skyldes stigningen i de regionale bevillinger?

Regionernes FoU-bevillinger tegner sig for hovedparten af de regionale og kommunale bevillinger, som i 2018 udgjorde 15 pct. af de offentlige FoU-bevillinger, modsat 8 pct. i 2009. Imidlertid står en artikel i Altinget fra 2018 tvivl om, hvorvidt stigningen i regionernes FoU-bevillinger reelt afspejler flere regionale bevillinger til FoU.

Altinget beskriver, hvorledes Region Hovedstaden i sin FoU-statistik opgør, hvor stor en andel af arbejdstiden læger bruger på forskning. Samtidig, argumenterer artiklen, udfører lægerne oftest forskning i tid, der ligger ud over de fuldtidsforpligtelser som følger med jobbet som læge. Dermed bogfører regionerne ifølge Altinget forskeres fritid som omkostninger forbundet med FoU.¹²

Mens regionernes praksis for indsamling af statistik om lønkroner brugt på FoU er den samme, som benyttes på universiteterne, er konsekvenserne af de to statistikker forskellige. Regionernes beregninger af omkostninger forbundet med arbejdstid forbrugt på FoU anvendes – modsat universiteternes – som beregningsgrundlag for de budgetterede FoU-bevillinger fra regionerne i det offentlige forskningsbudget for de kommende år. Hvis lægers fritid bogføres som arbejdstid betalt af regionens FoU-bevillinger, uden at regionen reelt har bevilget flere FoU-midler til den forøgede arbejdstid, er der tale om fiktive lønkroner forbrugt på FoU-aktiviteter, som bidrager til at udhule de statslige bevillinger, i det omfang disse ikke stiger svarende til de regionale. Der er – sagt med andre ord – en risiko for, at fiktive FoU-bevillinger begrænser de samlede offentlige FoU-bevillinger.

I det omfang lægernes FoU-aktiviteter medfinansieres af bevillinger fra private fonde og virksomheder, kan man yderligere argumentere for, at de private FoU-bevillinger udhuler de offentlige, eftersom udviklingen i de statslige FoU-bevillinger ikke er fulgt med stigningen i FoU-bevillinger fra regionerne siden 2009.

Der mangler tal, der kan dokumentere spekulationer, og der mangler viden om, hvilke overvejelser der reelt ligger bag svarene fra respondenter fra regioner – såvel som fra universiteter – i deres besvarelser af Danmarks Statistiks spørgeskemaundersøgelse om forskeres og lægers arbejdstid forbrugt på FoU-aktiviteter, før vi kan vurdere legitimiteten af kritikken fremsat i Altinget. Metodisk er der ikke forskel på de spørgsmål, Danmarks Statistik stiller regionerne og universiteterne.

5.3. Er huslejen for universiteter uden selveje for høj?

Seks ud af otte danske universiteter lejer deres bygninger af staten, og dermed er en del af basisforskningsmidlerne bundet til husleje. Det er et vilkår, at der skal bygninger til at understøtte universiteternes FoU-aktiviteter samt uddannelsesaktiviteter. Flere artikler i pressen har imidlertid fremsat en række kritikpunkter af huslejeaftalen med staten.¹³

¹² (Altinget 2018a).

¹³ (Altinget 2019; Avisen.dk 2017; Jesper Langergaard 2018; Science Report 2018c).

Samlet set går kritikken på, at universiteterne må bruge stadig flere forskningskroner på at leje bygninger af statens ejendomsadministration (SEA) under Bygningsstyrelsen. Herunder peger artiklerne bl.a. på, at universiteterne betaler en unaturlig høj huslejen i forhold til, hvis de ikke var tvunget til at benytte statens bygninger, og at huslejen muligvis bliver forhøjet i den nærmeste fremtid. Samtidig har opførelsen af især Niels Bohr-byggeriet oplevet budgetoverskridelser for over 1 mia. kroner, hvilket igen får universiteterne til at frygte, de vil komme til at finansiere budgetoverskridelserne gennem forhøjet husleje.

På baggrund af CBS og DEAs undersøgelse af offentlig finansiering af forskningen har det ikke været muligt at be- eller afkræfte kritikken af, hvorvidt universiteterne bruger en uforholdsmæssigt stor dele af deres basisforskningsmidler på husleje.

5.4. Rammer regeringens besparelser på uddannelse også FoU?

Direktøren for Danske Universiteter samt formanden og næstformanden for Det Unge Akademi har i hver deres debatindlæg argumenteret for, at regeringens to pct. besparelser på uddannelser reelt også er en besparelse på forskning.¹⁴ Debatten er vedkommende for DEAs undersøgelse af finansieringen af offentlig forskning, herunder for rapporten om universitetslederens oplevelse af universiteternes økonomiske råderum.

Spørgsmålet er, om man politisk kan forvente, at besparelser på uddannelse ikke også rammer FoU på universiteterne? De statslige bevillinger til FoU samt uddannelse på universiteterne gives som et bloktilskud, som universiteterne kan disponere frit over. En interviewundersøgelse gennemført blandt universitetsledere af DEA¹⁵ peger yderligere på, at universiteterne arbejder med en såkaldt "totalitetsøkonomi". Dvs. at alle indtægter, som ikke er øremærkede til specifikke aktiviteter (fx forskningsprojektbevillinger), samles i én pulje, hvorefter de fordeles, jf. institutionens budgetmodel og deres prioriteringer.

Tidligere rapporter har derudover peget på, at universiteternes samlede omkostninger forbundet med uddannelsesaktiviteter overstiger taxametertilskuddet til uddannelse pr. studerende¹⁶. Undersøgelsen fra CBS og DEA kan hverken be- eller afkræfte rapporternes konklusioner men blot konstatere, at i fald der i statens bloktilskud til universiteterne medregnes forskningsbevillinger, som reelt dækker omkostninger til undervisning, påvirker regeringens besparelser på uddannelse i sagens natur også niveauet af de statslige FoU-bevillinger til forskning negativt.

¹⁴ (Jesper Langergaard 2018; Dimke og Niss 2019).

¹⁵ (DEA 2019).

¹⁶ (Deloitte Consulting 2015; McKinsey & Co. for Videnskabsministeriet og Finansministeriet 2009).

6. Er tiden inde til ny regeringsmålsætning for offentlig forskning?

Regeringens 1-procentmålsætning 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 uhensigtsmæssigheder 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 pressen 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 1 procent 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 FoU-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-bevillinger 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.

Litteratur

- Ahlers, Tommy. 2018. "UFU, Alm.del - 2018-19 - Endeligt svar på spørgsmål 36: Spm. om at oplyse, hvor stor en andel af BNP der blev brugt på offentlig finansieret forskning, til uddannelses- og forskningsministeren", 7. december 2018. <https://www.ft.dk/samling/20181/alm.del/ufu/spm/36/svar/1538527/1983859/index.htm>.
- Altinget. 2018a. "Region har bogført lægers fritid som forskning i årevis". *Altinget.dk*, 13. marts 2018. [//www.altinget.dk/artikel/region-har-bogfoert-laegers-fritid-som-forskning-i-aarevis](http://www.altinget.dk/artikel/region-har-bogfoert-laegers-fritid-som-forskning-i-aarevis).
- . 2018b. "KU-rector: Der er ikke nok basismidler til at geare fondenes bidrag". Altinget: forskning. 25. juni 2018. [//www.altinget.dk/forskning/artikel/ku-rector-der-er-ikke-nok-basismidler-til-at-geare-fondenes-bidrag](http://www.altinget.dk/forskning/artikel/ku-rector-der-er-ikke-nok-basismidler-til-at-geare-fondenes-bidrag).
- . 2018c. "Økonomisk pressede fakulteter: Må stoppe forskere i ansøgningsprocessen". Altinget: forskning. 8. november 2018. [//www.altinget.dk/forskning/artikel/eksterne-forskningsprojekter-presse-oekonomien](http://www.altinget.dk/forskning/artikel/eksterne-forskningsprojekter-presse-oekonomien).
- . 2019. "Universiteter frygter huslejesmæk: Kan blive en bombe under vores økonomi". Altinget. 8. marts 2019. [//www.altinget.dk/by/artikel/universiteter-frygter-huslejesmaek-kan-blive-en-bombe-under-vores-oekonomi](http://www.altinget.dk/by/artikel/universiteter-frygter-huslejesmaek-kan-blive-en-bombe-under-vores-oekonomi).
- Avisen.dk. 2017. "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.
- Banghøj, Jesper Møller, og Carsten Krogholt Hansen. 2019. "Metode, data og begreber. En baggrundsrapport til publikationen om regeringens 1-procentmålsætning". Frederiksberg: Copenhagen Business School.
- Danmarks Statistik. 2018a. "Det Offentlige Forskningsbudget 2018".
- . 2018b. "Forskning og udvikling". 2018. <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/uddannelse-og-viden/forskning-udvikling-og-innovation/forskning-og-udvikling>.
- . 2018c. "Danmarks Statistiks tre opgørelser af udgifter til offentlig forskning og udvikling".
- . 2018d. "Innovation og forskning 2018". Danmarks Statistik. <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=20758&sid=innovation2018>.
- Dansk Industri. 2017. "DI analyse. Statslige investeringer i forskning og udvikling".
- . 2019. "DI analyse. De statslige investeringer i forskning er tilbage på niveau med investeringerne i 2008".
- DEA. 2019. "En eksplorativ undersøgelse af universitetslederens oplevelse af universiteternes økonomiske råderum".
- Deloitte Consulting. 2015. "Omkostningsanalyse af de videregående uddannelser". <https://ufm.dk/publikationer/2015/filer/omkostningsanalyse-af-de-videregaende-uddannelser.pdf>.
- Dimke, Henrik, og Kristine Niss. 2019. "Stop besparelserne på forskning og uddannelse". Science Report. 27. januar 2019. <https://sciencereport.dk/debat/stop-besparelserne-paa-forskning-og-uddannelse-invester-i-fremtiden/>.
- Europa-Kommissionen. 2002. "Communication from the Commission More Research for Europe Towards 3% of GDP". Commission of the European Communities. http://ec.europa.eu/research/era/pdf/com3percent_en.pdf.
- . 2014. "Meddelelse fra Kommissionen. Europa-2020 - En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst". 5. marts 2014. <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/eu2020.pdf.pdf>.
- . 2017. "Europe 2020 Targets". 0 3 2017. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4411192/4411431/Europe_2020_Targets.pdf.
- Finansministeriet. 2013. "På vej mod et stærkere Danmark – Finanslovforslaget 2013, August 2012", 45.
- . 2018a. "Forslag til finanslov for finansåret 2019. Tekst og anmærkninger", 40.
- . 2018b. "Større tryghed og mere nærhed – finanslovforslaget 2019", 40.
- Jesper Langergaard. 2018. "Danske Universiteter: Talmagi giver ikke forskning i verdensklasse". Altinget. 18. december 2018. [//www.altinget.dk/forskning/artikel/danske-universiteter-til-politikerne-tag-ansvar-og-laeg-en-plan-for-forskningsindsatsen](http://www.altinget.dk/forskning/artikel/danske-universiteter-til-politikerne-tag-ansvar-og-laeg-en-plan-for-forskningsindsatsen).
- Langergaard, Jesper. 2018. "Danske Universiteter: Dansk forskningssucces i EU straffes i Danmark". Altinget. 31. maj 2018. [//www.altinget.dk/eu/artikel/danske-universiteter-dansk-forskningsucces-i-eu-straffes-i-danmark](http://www.altinget.dk/eu/artikel/danske-universiteter-dansk-forskningsucces-i-eu-straffes-i-danmark).
- McKinsey & Co. for Videnskabsministeriet og Finansministeriet. 2009. "Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering". <https://ufm.dk/publikationer/2009/filer-2009/analyse-af-universiteter-og-sektorforskningsinstitutioner.pdf>.
- OECD. 2015. *Frascati Manual 2015*. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264239012-en>.
- Regeringen. 2005. "Nye Mål. Regeringsgrundlag. Sammenfatning af initiativer".
- . 2011. "Et Danmark, der står sammen".
- . 2016. "For et friere, rigere og mere trygt Danmark. Regeringsgrundlag. Marienborgaftalen 2016". <https://www.regeringen.dk/nyheder/her-er-det-nye-regeringsgrundlag/>.
- . 2018. "Redegørelse om forsknings- og innovationsområdet 2018".
- Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. 2006. "Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen". Finansministeriet.

- Science Report. 2018a. "Fyringer på Niels Bohr instituttet". Science Report. 12. juni 2018. <http://sciencereport.dk/penge/fyringer-paa-niels-bohr-instituttet/>.
- . 2018b. "Lundbeckfonden: Et system skal kunne undvære private penge til forskning". Science Report. 13. august 2018. <http://sciencereport.dk/penge/lundbeckfonden-system-skal-kunne-undvaere-private-penge-forskning/>.
- . 2018c. "Niels Bohr-byggeri kan koste KU dyrt". 14. august 2018. <https://sciencereport.dk/politik/postyr-niels-bohr-byggeri-kan-koste-ku-dyrt/>.
- . 2018d. "KU skal afskedige 17 på grund af eksterne bevillinger". Science Report. 1. november 2018. <https://sciencereport.dk/penge/ku-skal-afskedige-17-paa-grund-eksterne-bevillinger/>.
- Tænketaenken DEA. 2017. "Fem mål for en ny dansk forskningspolitik".
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. 2013. "Forskning Og Innovation Er Afgørende for Konkurrenceevnen". Speech. 2013. <https://ufm.dk/ministeriet/ministeren/taler/arkiv/tidligere-minister-morten-ostergaards-taler/2013/forskning-og-innovation-er-afgorende-for-konkurrenceevnen>.
- . 2014. *Bekendtgørelse af lov om Danmarks Grundforskningsfond*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=162534>.
- . 2017. "Fakta om Danmarks forskningsmålsætninger". 4. juli 2017. <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/statistik-og-analyser/hvad-er-forskning-innovation-og-udvikling/FaktaomDanmarksforskningsmlstninger.pdf>.
- . 2018a. *Bekendtgørelse af lov om universiteter (universitetsloven)*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=198434#id2e3ccc4a-5ac6-4b15-9ccf-b75a8158a569>.
- . 2018b. "Analyse af offentlig dansk forskningsfinansiering og forskningsaktivitet".
- . 2018c. "Danmarks deltagelse i Horizon 2020". Page. maj 2018. <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/statistik-og-analyser/tilskud-til-forskning-og-innovation/eu-s-rammeprogram-for-forskning/deltagelse-i-h2020>.
- . 2019a. "EU's rammeprogram for forskning og innovation". 2019. <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/statistik-og-analyser/tilskud-til-forskning-og-innovation/eu-s-rammeprogram-for-forskning>.
- . 2019b. "Horizon 2020. Hvad kan du få støtte til og hvor meget?" Page. 2019. <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/tilskud-til-forskning-og-innovation/eu-og-internationale-programmer/horizon-2020/introduktion-til-horizon-2020/hvad-kan-du-fa-stotte-til-og-hvor-meget>.
- . 2019c. "Innovation Fund Denmark– Report of the International Evaluation Panel 2019". <https://ufm.dk/publikationer/2019/filer/evalueringsrapporten.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 bevillingerne 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

Institutleder 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



INSTITUT FOR REGNSKAB
COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL



VI FREMMER VIDEN

Projektet har modtaget 2 mio. kr. i støtte fra Novo Nordisk Fonden

ново nordisk fonden