

AC's forslag til udmøntning af globaliseringsmidlerne til forskning og uddannelse i 2010-2012

Til efteråret bliver der igen forhandlinger om fordeling af ufordelte reserver i Globaliseringspuljen i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2010, hvor der særligt til forskning og udvikling er en del ufordelte midler. Også på uddannelsessiden er der nu, efter en pause på tre år, ligeledes blevet tid til at forhandle udmøntningen af globaliseringspuljens midler til videregående uddannelser.

1. Forskning og udvikling

Til forskning og udvikling er der ufordelte reserver på knapt 9,5 mia. kr., heraf de 2 mia. kr. til fordeling i 2010, jf. tabel 1 i bilag 1.

Forhandlingerne forventes at blive ret vanskelige, da sidste års forhandlinger, som måtte afsluttes i Finansministeriet, efterlod flere åbne fronter og uforløste konflikter, der uden tvivl igen kommer til at præge forhandlingerne fra dag 1.

Sidste år lykkedes det i pænt omfang AC at præge forhandlingerne i retning af AC's centrale interessefelter, men det kan også betyde, at flere af de øvrige forskningspolitiske aktører denne gang vil have særlig opmærksomhed på at præge forløbet i andre retninger.

Det er derfor vigtigt, at AC forfølger få og klare mærkesager i dette års finanslovsforløb, og det kan også være taktisk klogt på forhånd at inddrage andre centrale forskningsaktørers ønsker for at afværge direkte angreb på AC's mærkesager.

Vurdering af sidste års forhandlingsforløb

Selv om der var lidt over 1 mia. kr. for 2009 og knapt 2 mia. kr. for 2010 til fordeling sidste år, så oplevede parterne i forhandlingen – og forskningsinteressenterne på sidelinjen – paradoksalt nok alligevel knaphed på midler. Der var tre vigtige konfliktlinjer, som trækker spor videre frem:

- ***Basismidlerne er blevet et centralt kampfelt***

Regeringens udspil rummede kun 100 mio. kr., dvs. 10 pct. af midlerne til basismidler, og det opfattede oppositionen som helt useriøst – og universiteterne så det som en decideret miskreditering. Det lykkedes gennem et sejt forhandlingsforløb oppositionen at stå sammen om at forhandle beløbet op til 275 mio. kr. for 2009 og få fordelt yderligere basismidler i 2010-2012.

Der var bestemt tale om en forbedring, men ikke nok til at sikre en andel af basismidler på 60 pct. af de samlede forskningsmidler i 2009. Regeringen har ud fra en konkurrenceideologi brug for at præstere resultater, der indebærer en øget andel af konkurrencemidler, og oppositionen ønsker at fastholde andelen af basismidler på minimum 60 pct. for at sikre en grundlæggende stabilitet i den frie forskning på universiteterne. Denne konfliktlinje vil stå uforandret og sandsynligvis endnu mere skarp i forhandlingerne i 2010.

- **Energiaftalen pressede forhandlingerne om konkurrencemidlerne**

Forhandlingerne om konkurrencemidlerne er centrale for politikerne, fordi de her har mulighed for at profilere egne mærkesager ved at sikre forskningsmidler til bestemte temaer knyttet til aktuelle samfundsproblemer. Dette var ikke i tilstrækkelig grad muligt sidste år, fordi ca. 1/5 af samtlige forskningsmidler, og dermed en usædvanlig stor del af konkurrencemidlerne var bundet til forskning i tilknytning til en allerede indgået energiaftale. Det gjorde det svært at sikre midler til Det Frie Forskningsråd og gjorde forhandlingerne om strategiske forskningsindsatser meget hård, fordi der var meget få midler til rådighed til politikernes egne ønsker. Dermed kan politikernes behov for at komme sådanne ønsker til strategiske forskningsindsatser forventes af være tilsvarende større i 2010.

Energiaftalens funktion som en gøgeunge i reden betød samtidig, at FORSK2015-rapporten med beskrivelse og prioritering af centrale forskningstemaer inden for strategisk forskning blev brugt meget mindre end både regering og opposition havde tilsigtet og forventet. Hvis den heller ikke i væsentlig grad kommer i brug ved disse forhandlinger må arbejdet nok anses for spildt – eller i hvert fald forestillingen om at bruge sådan en proces som input til finanslovsforhandlingerne.

- **Videnspredningen fik først til sidst**

Som konsekvens af de to ovennævnte slagsmål om basismidler og strategiske konkurrencemidler, så blev der relativt få midler at fordele til mindre områder som innovation og videnspredning, og eksempelvis blev der ingen ekstra midler til de Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter (GTS) i 2009 og kun 40 mio. kr. i 2010.

Det skabte en vis utilfredshed blandt centrale interessenter, herunder særligt i DI, der efterfølgende tolkede forløbet som en proces, hvor der var blevet udmøntet for mange basismidler til "unyttig" universitetsforskning på bekostning af indsatsen for at få konkrete forskningsresultater i spil i virksomhederne. Konklusionen på analysen kan – på banal formel - frygtes at være: Nu fik universiteterne i 2009, så skal GTS'erne have i 2010. Det risikerer at give en meget ufrugtbar modsætning mellem at afsætte enten basismidler eller midler til GTS'erne, og en sådan eventuel modsætning må AC søge at fjerne eller dæmpe allerede før forhandlingerne går i gang.

Forslag til hovedpunkter i en finanslovsstrategi:

På de overordnede plan kan alle tre konflikter som udgangspunkt dæmpes ved at fordele størstedelen af midlerne på én gang frem for i tre mindre årlige forhandlinger. Der skabes bedre overblik over de samlede balancer i finansieringen, og argumenter om at nogen skal have i år og andre først til næste år kan lettere undgås.

Derudover kan der være ræson i særligt at adressere den første og den sidste konfliktlinje allerede inden forhandlingerne går i gang, da alliancemulighederne med hhv. universiteterne og DI/GTS-systemet er åbenlyse. AC kan dermed forhåbentlig bidrage til, at fronterne på disse to punkter ikke bliver helt så skarpe under selve forhandlingerne og dermed sikre mere støtte til at fastholde vægten på basismidler. Udmøntningen af de konkurrenceudsatte midler vil så ikke være i AC's fokus, men her kan man vælge blot at fastholde den hidtidige politik om, at disse midler skal fordeles ligeligt mellem den frie og den strategiske forskning – uanset hvor meget eller lidt der bliver tale om.

AC's strategi for efterårets forhandlinger foreslås i forlængelse af ovenstående at rumme tre hovedelementer:

- Størstedelen af de resterende midler i globaliseringspuljen fordeles nu
- Der afsættes så mange basismidler, at de udgør 60 pct. af forskningsmidlerne
- Der afsættes nye midler til vidensservice og offentlig innovation bl.a. til GTS'erne

I det følgende argumenteres nærmere for hvert af de tre forslag.

- **Overordnet strategi: Fordel størstedelen af midlerne nu.**

Efter mange ændringer både i finansieringssystemet og det institutionelle set-up på uddannelses- og forskningsområdet gennem de senere år er der nu brug for en reformpause og for en periode med et solidt og kendt finansieringsgrundlag. Institutionerne har simpelthen behov for stabilitet og forudsigelighed i den grundlæggende finansiering, så der bliver ro til at omsætte de øgede midler fra globaliseringspuljen i bedre resultater.

AC foreslår derfor, at størstedelen af de resterende ufordelte midler i globaliseringspuljen for perioden 2010-2012 fordeles i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2010. Det vil give både universiteterne, forskningsrådene, fondene og de øvrige videninstitutioner, der får midler fra globaliseringspuljen, et bedre grundlag for at planlægge og disponere mere langsigtet i de kommende år.

En samlet udmøntning af globaliseringsmidler for perioden 2010-2012 vil også sikre en stabilitet, der giver politikerne, ministeriet og de øvrige forskningspolitiske aktører bedre mulighed for at vurdere, hvordan den aktuelle balance i finansieringen er, og hvordan de mange nye forskningspolitiske tiltag fungerer samlet set i forhold til incitamenter, effekter og resultater.

Regeringen kan dog forventes at ville modsætte sig en samlet fordeling af de resterende midler, fordi det umiddelbart giver færre muligheder for at præsentere nye initiativer og resultater på forskningsområdet ved finanslovsforhandlingerne de kommende år. Deroverfor må AC argumentere for, at videninstitutionernes planlægningshorisont er lang, og at der er brug for en stabil periode, inden der igen begynder at opstå usikkerhed om finansieringsniveauet efter 2012, hvor globaliseringspuljen er tom.

Derudover kan det også forventes, at Finansministeriet vil rejse spørgsmålet om, hvorvidt der er afsat "for mange" forskningsmidler i Globaliseringspuljen i lyset af, at BNP i øjeblikket er faldende på grund af den økonomiske krise. Oprindeligt er beløbet i puljen bl.a. afsat ud fra en målsætning om at nå Barcelonamålet om offentlige forskningsinvesteringer på 1 pct. af BNP i 2010 – og BNP i 2010 bliver uden tvivl mindre end forventet. Så måske vil udspillet til forhandlingerne simpelthen være, at puljen er mindre end oprindeligt beregnet, og under alle omstændigheder må AC holde fast i, at det oprindelige niveau skal opretholdes.

AC må argumentere for, at der er al mulig grund til at fastholde et højt offentligt investeringsniveau i den nuværende situation, idet de private forskningsinvesteringer har været stagnerende i de senere år og sandsynligvis ikke vil nå måltallet på 2 pct. af BNP i 2010. Netop i krisetider og særligt i en økonomi som den danske med mange mindre virksomheder er der brug for, at den offentlige forskningsindsats kan fungere som lokomotiv for de private virksomheders forskningsinvesteringer.

- **Flere nye basismidler – så de udgør min. 60 pct. af forskningsmidlerne**

Med regeringens politik om, at en større andel af forskningsmidlerne skal fordeles i konkurrence er der brug for ofte og vedvarende at gentage argumenterne for en kontinuerlig og fast høj andel af basismidler på minimum 60 pct. af de samlede forskningsmidler. Argumenterne handler både om den nytte basismidlerne gør og om ulemperne ved for høj en andel af konkurrenceudsatte midler.

Forskning er en meget langsigtet aktivitet, og basismidlerne sikrer, at universiteterne kan planlægge og disponere over en længere årrække og opbygge forskningskompetence inden for et bredt felt af forskningsområder. Basismidlerne sikrer også at der kan udbydes forskningsbaseret uddannelse inden for hele det forskningsfelt, hvor universitetet udbyder bachelor- og kandidatuddannelser. Basismidlerne danner grundlaget for universiteternes selvstændige handlemuligheder og sik-

rer at universitetsledelserne kan forfølge selvstændige forskningsstrategier og give det enkelte universitet en selvstændig profil. Basismidlerne er også en vigtig forudsætning for at bevare forskningsfriheden, fordi de giver mulighed til at gennemføre forskning, hvor forskerne selv kan definere forskningstemaer og –projekter.

Hvis basismidlerne skal sikre disse funktioner, så skal de helst udgøre den væsentligste del af universiteternes finansiering, mens der modsat opstår en række ulemper, hvis den væsentligste del af finansieringen udgøres af konkurrenceudsatte midler. I så fald bliver finansieringen mere svingende og uforudsigelig – og den manglende stabilitet medfører mere kortsigtede dispositioner og mindre risikovillighed fra universitetsledelsens side. Når flere midler skal hentes i konkurrence, går en større del af forskernes tid med ansøgninger og administration, og flere basismidler bindes til overhead og medfinansiering af eksterne projekter.

- **Flere nye midler til vidensservice og offentlig innovation, bl.a. til GTS**

Med øget tilførsel af midler til forskningen bliver der også et behov for flere midler til de institutioner, der skal bidrage til at føre den nye viden ud i virksomhederne og omsætte den i innovation og udviklingsprojekter. AC har i dette lys støttet flere midler til innovationsmiljøerne, men har hidtil ikke gået aktivt ud og arbejdet for flere midler til GTS-systemet. Denne tilbageholdenhed har bl.a. udspring i en vurdering af, at de eksisterende institutter kun dækker en del af markedet for vidensservice og innovations-og udviklingssupport, og at systemet i for ringe grad er gearret til eksempelvis processupport og innovationsstøtte til servicevirksomheder og virksomheder i den offentlige sektor.

AC's støtte til en væsentlig forøgelse af midlerne til GTS-systemet vil derfor være betinget af en udvidelse af kompetencer og målgruppe – f.eks. i form af nye institutter med spidskompetencer inden for nye områder. Der har dog for nylig været tegn på en lidt bredere opbakning til disse synspunkter, bl.a. fra DI, og det giver muligheder for en alliance, der kan indebære støtte til flere globaliseringsmidler til GTS'erne kombineret med øgede krav til GTS-systemets ydelser.

I en ny international evaluering var én af anbefalingerne, at støtten til GTS'erne i form af resultatkontraktmidler øges fra de nugældende 10 pct. af omsætningen til 20 pct. af omsætningen. Da GTS'erne i 2008 modtog ca. 300 mio. kr. i resultatkontraktmidler vil det koste ca. 300 mio. kr. om året i de næste tre år at følge anbefalingen fuldt ud, men AC kan også vælge at anbefale et mindre økonomiske løft.

Endvidere har AC sammen med de øvrige parter på det offentlige arbejdsmarked advokeret for en ændring af lov om teknologi og innovation, så offentlige institutioner også omfattes af loven, og at der som en konsekvens heraf årligt afsættes 80 mio. kr. til innovationsaktiviteter i den offentlige sektor. Formålet er at sikre den offentlige samme gennemskuelige rådgivning og støtte til innovationsaktiviteter, som i dag eksisterer i forhold til den private sektor. Oppositionen forventes at genfrem sætte forslag til ændring af lov om teknologi efter en høring om sagen i Folketinget efter sommerferien.

Et samlet forslag til fordeling af midlerne til forskning og udvikling se således ud:

Forslag til fordeling af globaliseringspuljen for 2010-2012 , mio. kr.

	2010	2011	2012	I alt
Samlet reserve til udmøntning	2.000	3.616	3.803	9.419
Basismidler	1435	1490	1740	4665
Konkurrencemidler	395	1626	1563	3584
Øvrige formål	170	500	500	1170

Note: Her er der taget hensyn til fordelingen af de allerede udmøntede midler, jf. bilag 2, tabel 2. Metodisk er der først afsat midler til øvrige formål såsom vidensspredning og internationalisering. Derefter er de resterende midler fordelt i forholdet 60/40 – dog indregnet de allerede fordelte midler for 2010-2012.

2. Videregående uddannelser

Der er næppe tvivl om, at forhandlingerne om udmøntning af midlerne til videregående uddannelser bliver særdeles vanskelige. For det første i forhold til at tilgodese behovet for kvalitetsløft i både de reformramte erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelser som i universitetsuddannelserne. For det andet i forhold til at indfri forventningerne om et løft af det laveste taxameter på universitetsuddannelserne som konsekvens af den taxameteranalyse parterne aftalte, skulle gennemføres i foråret 2009.

I globaliseringspuljen til initiativer der vedrører, at mindst halvdelen af alle unge skal have en videregående uddannelse, er der på ufordelte reserver i alt afsat 698 mio. kr. i 2010, 1.231 mio. kr. i 2011 og 1.568 mio. kr. i 2012 (før PL-regulering).

Dog skal man hæfte sig ved, at de fleste af globaliseringspuljens resterende midler til videregående uddannelser er afsat til øget undervisningskapacitet, dvs. midlerne udløses i det omfang institutionerne producerer STÅ. Regeringen afviser således også al tale om at tilbageføre besparelsen på 155 mio. kr. fra det faldende optag i 2008 på finansloven, idet argumentet er, at der er tale om fiktive, prognosticerede beløb og som sådan reelt ikke har været tilgængelig.

Det betyder, at den politiske forhandling af midler til udmøntning reelt kun omfatter 300 mio. kr. i 2009, 350 mio. kr. i 2010 og 230 mio. kr. i 2011 (før PL-regulering). De endelige tal bliver først offentliggjort af Finansministeriet i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2010.

Finansiering af et taxameterløft

I skrivende stund kendes endnu ikke konklusionerne af McKinsey's taxameteranalyse. Men AC og andre uddannelsespolitiske aktører har peget på behov for et løft på minimum 8.000 kr., hvilket vil betyde en mertilførsel på ca. 370 mio. kr. med den nuværende STÅ-produktion.

Hvorvidt et taxameterløft skal finansieres af globaliseringsmidlerne bør overvejes nøje. Flere forhold taler imod. For det første vil finansieringen af taxameterløftet i sagens natur løbe ud over globaliseringspuljens periode, der slutter med 2012. For det andet er minimumskravet et ganske anseligt beløb i forhold til de midler, der er til rådighed i globaliseringspuljen. For det tredje er det næppe realistisk, at universitetsuddannelserne får lov til at "sætte sig" på så stor en andel af midlerne i forhold til ønskeseddelen fra erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelserne.

Men også i den interne fordeling af midler til kvalitetsløft mellem universiteternes hovedområder, er det næppe realistisk at forvente, at der er opbakning til, at alene de humanistiske og samfundsvidenskabelige uddannelser bliver tilgodeset i udmøntningen af globaliseringsmidlerne.

Endelig udgør McKinsey's analyse en "dark horse" i spillet om midlerne. Som sagt kender vi endnu ikke resultatet af analysen, men der er næppe tvivl om, at Finansministeriet vil nærlæse de passager i konklusionen, der kunne pege på rationaliseringsgevinster internt på universiteternes budgetter som veje til finansiering af et taxameterløft.

Presset for et taxameterløft skal derfor fastholdes med uformindsket styrke og AC vil argumentere for at et løft finansieres uden for globaliseringsmidlerne. Næste skridt må herefter være at få udnyttet den politiske bevågenhed for uddannelsernes kvalitet til at få igangsat en tilsvarende politisk proces for finansieringen af de to andre taxametersatser for universitetsuddannelserne.

Midler til kvalitetsløft i de videregående uddannelser

Bruges fordelingen af globaliseringsmidlerne i 2009 mellem erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelserne og universiteterne som rettesnor for udmøntningen i 2010 kan universitetsuddannelserne forvente at få 38 pct. af de ufordelte reserver, altså 114 mio. kr. (før PL-regulering).

AC's strategi må her være at anvise en række vigtige kvalitetstiltag som ligger i forlængelse af formålene med globaliseringsmidlernes anvendelse for herved at sikre, at universitetsuddannelserne som minimum får samme andel af globaliseringsmidlerne som de foregående år.

AC's indsatskatalog for kvalitetsløft i uddannelserne oplister en række tiltag, hvoraf nogle af dem i givet fald kan foreslås finansieret af globaliseringsmidlerne. Det drejer sig om følgende tiltag:

- Fortsættelse af et elitetaxameter
- Særlig pulje til finansiering af små fag
- Supplerende optagelsessystemer på universiteterne
- Etablering af Danmarks Uddannelsespolitiske Råd, sekretariatsbetjening fx i ACE Denmark
- Central koordinering af universiteternes uddannelsesudbud, sekretariatsbetjening fx i ACE Denmark

Herudover skal der forsat afsættes midler til internationalisering af universitetsuddannelserne, herunder stipendier til udenlandske studerende fra tredje lande samt til finansiering af det af videnskabsministeren adopterede AC-forslag om særlige arbejdskraftstipendier til udenlandske studerende, der efter endt kandidatgrad bliver i Danmark for at arbejde.

Det kan også overvejes at sætte brugerbetalingen på suppleringsuddannelsernes i spil. Med nuværende aktivitet udgør det private betalingselement på suppleringsuddannelserne 6,3 mio. kr. i 2008.

Endelig kan det forventes at blive et tema i forhandlingerne, hvorvidt professionshøjskoler skal have tilført midler fra globaliseringspuljens midler til forskning og udvikling. Det har hidtil været AC's politik, at forskningsmidlerne kun skal udmøntes til uddannelsesinstitutioner, der udbyder forskningsbaseret uddannelse. I forlængelse heraf kan der argumenteres for, at nye midler til professionshøjskolerne bør tages fra globaliseringspuljens uddannelsesmidler, som forhandles i Undervisningsministeriets regi.

Bilag 1: Hvor meget er der tilbage i Globaliseringspuljen?

Der er i alt ca. 15,5 mia. kr. tilbage i Globaliseringspuljen.

I finansloven for 2009 kan man finde en samlet opgørelse over, hvor meget der samlet set resterer i Globaliseringspuljen, jf. tabel 1 nedenfor. Nogle af disse midler er dog allerede reserveret til konkrete formål, selv om de ikke er forbrugt.

Der findes dog pt. ikke en samlet oversigt over de ufordelte midler.

Finansministeriet har endnu ikke offentliggjort en fælles opdateret opgørelse, der viser, hvor mange ufordelte midler, der er tilbage i Globaliseringspuljen og de enkelte underpuljer til fx forskning, innovation/iværksætteri og videregående uddannelse. En sådan opgørelse offentliggøres først, når forligspartiernes forhandlinger om fordeling af midler starter i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2010.

Til forskning og udvikling er der ufordelte midler på ca. 9,5 mia. kr.

I finanslovsaftalen for 2009 kan man dog finde de pris- og løntalsregulerede beløb for de ufordelte midler for den del af globaliseringspuljen, der er sat af til forskning og udvikling, jf. tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Reserver i Globaliseringspuljen 2010-2012, mio. kr.

	2010	2011	2012	I alt
Beholdning i alt*	3.293	5.650	6.534	15.477
Ufordelte reserver				
Forskning og udvikling**	2.000	3.616	3.803	9.419

Innovation og iværksætteri***	130	130	130	390
Ungdomsuddannelse***	60	100	50	210
Videregående uddannelse***	300	350	230	880
Efter- og videreuddannelse***	42	42	42	126

Bemærk at tallene ikke kan summeres lodret til det øverste samlede beløb, da den samlede pulje også rummer en del reserverede, men endnu ikke forbrugte midler

* Fra Finansloven for 2009

** Fra Aftale om finansloven for 2009. Tallene inkluderer 50 mio. kr. ekstra årligt fra pl-regulering af den ufordelte reserve i 2010-2012.

***Fra den oprindelige aftale om udmøntning af globaliseringspuljen, november 2006. Tallene er ikke pl-reguleret. Der kan desuden forventes tilbageført uforbrugte midler på flere af disse fire områder.

Bilag 2: Så meget er der allerede fordelt for 2010-2012

Der blev allerede i forbindelse med finanslovsaftalen for 2009 afsat en del midler for 2010 - både basismidler, konkurrencemidler og midler til innovation og internationalisering. Derudover blev der afsat basismidler til universiteterne også i årene 2011-2012.

Tabel 2: Allerede fordelte midler for 2010-2012, mio. kr.

	2010	2011	2012	I alt
Basismidler	718	609	594	1.921
Konkurrencemidler*	1041			1.041
<i>Fri forskning</i>	155			
<i>Strategisk forskning</i>	886			
Innovation/videnspredning	203			203
Internationalisering	127			127
I alt	2089	609	594	3292

* Midler afsat til overhead er fordelt forholdsmæssigt på fri og strategisk forskning i forholdet 15/85