

Statsbudsjettet 2001

Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2001

Meget moderat vekst for forskningen, realnedgang for høyere utdanning

- *Forskning vil i følge budsjettproposisjonens anslag få en vekst på 5,1 prosent i 2001 dersom Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2001 vedtas uendret. Med en anslått vekst i konsumprisindeksen på 2¾ prosent og en antatt årslønnsvekst på 4 prosent gir dette en meget moderat realvekst.*
- *Veksten vil ikke bringe den norske forskningsinnsatsen nærmere gjennomsnittet for OECD-landene; tvert imot vil de offentlige forskningsbevilgningene i 2001 være lavere enn de var i 1999, målt i andel av brutto nasjonalprodukt (BNP). Det skyldes oppjusterte anslag for BNP.*
- *Veksten har to hovedkomponenter, en vekst i avkastningen fra fondet for forskning og nyskaping på 113 mill kr, og bevilgning på 200 mill kr. til ny tilskuddsordning for næringslivets kjøp av FoU-tjenester.*
- *Innføring av moms på tjenester vil omfatte oppdragsforskning, og kan særlig for forskningsinstituttene føre til betydelig økning i den reelle avgiftsbelastning, muligens med så mye som 200 mill kr.*
- *Kapitalen i forskningsfondet utvides i 2001 fra 4 til 7 mrd kr.*
- *Høyere utdanning får realnedgang, som følge av reduksjon i antall studieplasser. Tallet på studieplasser reduseres totalt med om lag 2900. Reduksjonen kommer i første rekke ved universitetenes allmennfakulteter, samt i førskolelærer- og ingeniørutdanningene. IKT- og helseutdanninger får en viss vekst.*
- *Forskningen ved U&H-institusjonene blir ikke spesielt tilgodesett over grunnbudsjettene, men vil nyte godt av veksten i fondsavkastningen, samt bevilgninger til 100 nye doktorgradsstipend, 40 post.doc.stipend og 20 professorater.*
- *Post.doc-stipendene og professoratene er øremerket kvinner, og gir budsjettforslaget en markant likestillingsprofil.*
- *De prioriterte temaområdene får beskjedne vekst; størst synes veksten å bli innen medisinsk og helsefaglig forskning.*

Norsk forskning bringes ikke nærmere OECD-gjennomsnittet

Meget moderat realvekst for forskningen

Regjeringens forslag til forskningsbudsjett for 2001 ligger nominelt vel 500 mill eller 5,1 prosent høyere enn vedtatt budsjett for 2000.¹ I 2001 er en

lavere andel av forskningsbevilgningene kapitalutgifter (nybygg mv) enn i forrige budsjett. Korrigert for dette vil veksten i driftsmidlene til forskning være på inntil 7 prosent.

Realveksten vil bli meget lav, når en tar i betraktning Regjeringens forutsetninger om en økning i konsumprisindeksen på 2¾ prosent, og

¹ Tallene er hentet fra tabell på side 20 i KUFs budsjettproposisjon. Vi baserer oss i denne rapporten

på Regjeringens egne anslag over bevilgningene til forskning.

en årslønnsvekst på 4 prosent. Lønn utgjør den største utgiftsposten i forskningssektoren, og kostnadsveksten i forskningssektoren blir gjerne høyere enn gjennomsnittet.

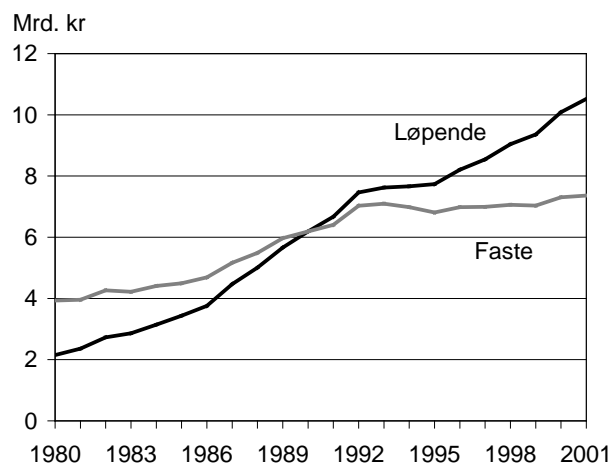
Det er foretatt omfattende tekniske endringer i proposisjonen for 2001, bl.a. i forbindelse med overgang til nettobudsjettering ved universitetene. NIFUs foreløpige gjennomgang av budsjettet tyder på at den anslåtte veksten i forskningsbevilgningene kan bli noe lavere enn det som er anslått i proposisjonen.

Dette framstår som et lite offensivt budsjett for forskningen, sett på bakgrunn av Stortingets vedtak, sist i forbindelse med behandlingen av forskningsmeldingen, om at forskningsinnsatsen i Norge skal trappes kraftig opp og innen 5 år ligge på gjennomsnittet i OECD, målt i andel av BNP.

Økt fondsavkastning og ny tilskuddsordning de viktigste vekstpostene

Følgende forslag i proposisjonen bidrar til det meste av veksten:

- Avkastning (203,5 mill kr) av Forskningsfondet (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF)/Forskning). Dette er 113,5 mill kr høyere enn i 2000. Fondskapitalen vil per 1.1.2001 bli utvidet fra 4 til 7 milliarder kr.
- Den andre hovedkomponenten er bevilgning på 200 mill kr til ny tilskuddsordning for næringslivets kjøp av FoU-tjenester ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, inklusive utenlandske institusjoner. (Nærings- og handelsdepartementet (NHD)). Ordningen er en oppfølging av det såkalte Hervik-utvalgets innstilling, og skal bidra til økt FoU-innsats fra næringslivet.
- En del av veksten utgjøres dessuten av 100 nye doktorgradsstipend, 40 nye postdoktorstillinger og 20 nye professorater, de to siste øremerket kvinner (KUF/Høyere utdanning)
- De tematiske prioriteringene - marin forskning, medisin og helse, informasjons- og kommunikasjonsteknologi og forskning i skjæringsfeltet energi og miljø - er tilgodesett med en vekst i enkeltbevilgninger, men måten budsjettet er satt opp på gjør det vanskelig å angi hvor stor veksten i de prioriterte områdene er, enkeltvis og samlet.



Figur 1. Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1980-2001 uten oppdrag, i løpende og faste 1990-priser. Kilde: NIFU, St.prp. nr.1(2000-2001)

Reduksjon av forskningsbevilgningene over universitetenes og høyskolenes grunnbudsjetter

Enkelte store forskningsposter reduseres. Den viktigste er de forskningsbevilgninger som gis over institusjonenes grunnbudsjetter som en andel av bevilgningene per studieplass. Disse reduseres som en følge av nedgangen i antall studieplasser, men reduksjonen er etter det vi kan se ikke gjennomført med full budsjetteffekt, i tråd med praksis i forrige budsjett.

Fondsavkastningen utgjør hele veksten i KUFs forskningsmidler

KUFs bevilgninger til programkategorien forskning øker nominelt fra 2000 til 2001 med om lag 150 mill kr, dvs 12,1 prosent. Av dette utgjør økningen i avkastningen av forskningsfondet 113,5 mill kr. KUFs generelle bevilgning til Forskningsrådet utenom fondsavkastningen øker med om lag 3,5 prosent. Det aller meste av veksten i KUFs og Forskningsrådets bevilgninger skyldes således fondsavkastningen. Det samme var tilfellet for 2000, da veksten i KUFs generelle bevilgninger uten fondsavkastningen utgjorde 1 prosent nominelt. I 1999-budsjettet, før fondet var opprettet, var veksten om lag 9 prosent. Det ble i forbindelse med opprettelsen av fondet påpekt at avkastningen "ikke skal komme til erstatning for den forskningen som blir finansiert av departementene i form av normale bevilgninger over statsbudsjettet", men også (i forskningsmeldingen) at "fondet skal ses i sammenheng med de offentlige bevilgninger over statsbudsjettet". Praksis synes i tråd med siste formulering å være at avkastningen blir sett i nær sammenheng med de øvrige forskningsbevilgninger, også m.h.t. total-

ramme. Effekten på de samlede forskningsbevilgninger av den store økningen i avkastningen fra 2002 av kan ikke forskutteres.

Moms på oppdragsforskning – en skjult tapspost på forskningsbudsjettet?

Oppdragsforskning vil bli omfattet av innføringen av moms på tjenester fra 1. juli 2001. Med mindre særordninger innføres, vil det innenfor gitte rammer føre til volumreduksjon i visse deler av forskningen. Volumreduksjonen vil i tilfelle sterkest ramme institusjoner som selger store deler av sine forskningstjenester til offentlige organer, i første rekke forskningsinstituttene. At oppdragsforskning foreslås omfattet av ordningen framgår av Ot.prp.nr 2 (2000-2001) Proposisjonen drøfter imidlertid i liten grad de forskningspolitiske dilemmaer som endringen reiser. I regi av Forskningsrådet er det foretatt beregninger som viser at innføring av moms på oppdragsforskning kan føre til økt reell avgiftsbelastning for instituttene på mer enn 200 mill kr på årsbasis. Eventuell innføring av konjunkturavgift vil også bidra til å øke forskningsinstitusjoners reelle avgiftsbelastning.

Realnedgang for høyere utdanning

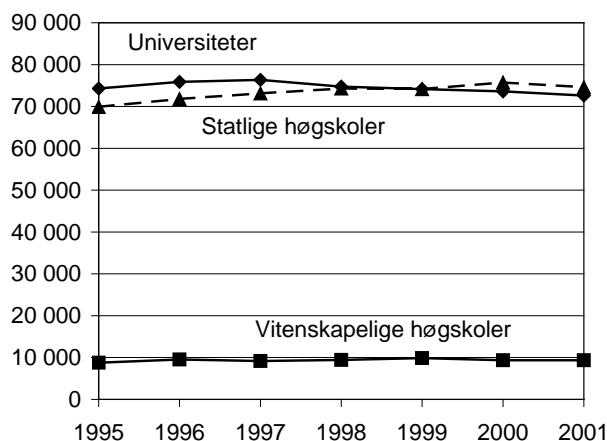
Få endringer i påvente av oppfølgingen av Mjøsutvalget

Høyere utdanning er ikke budsjettvinneren innenfor KUFs programområder i dette statsbudsjettet. Proposisjonen angir at den nominelle veksten for 2001 er på 2,8 prosent i forhold til saldert budsjett for 2000, når det er korrigert for tekniske endringer. Justert for prisstigning betyr det en realnedgang for høyere utdanning. Den henger sammen med reduksjon i antall studieplasser. Budsjettet for høyere utdanning preges av at man venter på stortingsmeldingen som skal skrives på grunnlag av Mjøsutvalgets innstilling og de øvrige utredninger som nylig har blitt lagt fram innenfor feltet. Det er dermed ikke store endringer som lanseres over dette budsjettet.

2900 færre studieplasser ved universiteter og høyskoler

Fjorårets reduksjon i antall studieplasser føres videre i forslaget for neste år. For 2001 er det lagt opp til en nettoreduksjon på nærmere 2900 plasser. Budsjettforslaget reflekterer lavere ungdomskull og lavere søkning til høyere utdanning de siste årene. Nedgangen er fordelt på universitetene/ vitenskapelige høyskoler

(nettoreduksjon på 1020 studieplasser) og de statlige høyskolene (1140 studieplasser), og private høyskoler (om lag 730 studieplasser). Måltallet for studenter ved kunsthøyskolene forblir det samme. Det er lagt opp til en vekst i antall eksternt finansierte studenter ved de statlige høyskolene fra 6500 "heltidsekvivalenter" i fjor til 7000 i år. I henhold til måltallene for 2001 vil det være i overkant av 1900 flere studenter ved de statlig høyskolene enn ved universitetene kommende år (se figur 2).



Figur 2. Studieplasser i universitets- og høyskolesektoren i perioden 1995 – 2001. Kilder: SSB, St.prp. nr 1 (2000-2001)

Det foretas et kutt på over 1300 studieplasser ved universitetenes allmennfakulteter. Det var reduksjoner i studieplasser ved universitetene også de to forutgående budsjettår. Det ble lagt til grunn at midlene knyttet til studieplasser skulle tas ut over flere år. I årets statsbudsjett er budsjetteffekten satt til kr. 30 000 per plass. Etter det vi kan se betyr det at man viderefører den praksis som ble benyttet i budsjett for 2000, da studieplassreduksjonen ikke ble tatt ut med full budsjetteffekt, bl.a. ut fra hensynet til forskningen

Flere studieplasser i helse og IKT

I følge Dimensjoneringsmeldingen (Stortingsmelding nr.36 (1998-99)) er det et mål for utdanningspolitikken å opprette studieplasser innenfor fagområder hvor samfunnet vil ha særlige behov i årene som kommer. I årets statsbudsjett for universitetene følger en opp de utvidete opptak fra tidligere år innenfor områdene medisin, farmasi og psykologi. Det foreslås opprettet 16 nye studieplasser i psykologi finansiert over psykiatriplanen.

Ved de statlige høyskolene foreslår Regjeringen å opprette 135 nye studieplasser innenfor sykepleierutdanningen og 60 nye studieplasser i IKT. Nytt er også etablering av allmennlærerutdanning ved Høgskolen i Buskerud med 30 nye plasser. Departementet har godkjent at Høgskolen i Gjøvik etablerer et sivilingeniørstudium med opptak av 30 studenter årlig for en toårig påbyggingsutdanning med start høsten 2001.

Redusert kapasitet på områder med økende behov

Reduksjonen i høgskolesektorens studieplasser kommer hovedsakelig innen førskole- og ingeniørutdanningen. Disse utdanningene har hatt ledig kapasitet som følge av nedgang i antall søkere. For å få bedre samsvar mellom tallet på søkere og antall studieplasser reduseres utdanningskapasiteten ved førskolelærerutdanningen med 590 plasser og ingeniørutdanningen med 320 plasser.

Det er et paradoks at utdanningen det er stort behov for, får redusert kapasitet. En har bl.a. i lengre tid vært bekymret for den synkende interesse for utdanning i visse realfag og for ingeniørutdanning. Det er neppe god økonomi å la studieplasser uten søkning stå ubesatt, men tilpasningen indikerer kanskje at en ikke har forventninger om snarlig effekt av de tiltak som en så langt har iverksatt for å motvirke utviklingen.

Fortsatt omstilling i høyere utdanning

Fra og med 2001 vil universitetene bli nettobudsjetterte institusjoner, som ledd i en omstilling av institusjonene i retning av økt frihet og delegert myndighet for institusjonene. Nettobudsjettering innebærer ikke at universitetenes organisatoriske tilknytning til staten blir endret, men de blir skilt ut fra den ordinære statsforvaltningen ved at de ikke lenger blir direkte driftsbudsjetterte i statsbudsjettet.

Det er foreslått en bevilgning for spesielle omstillingstiltak for høyskolene på 20 mill. kr. Universitetene får i 2001 ikke særskilte omstillingsmidler.

I Forskningsmeldingen foreslo Regjeringen et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler som i sterkere grad enn dagens system skiller mellom bevilgningene til undervisning og forskning. En hovedbegrunnelse for reformen er å synliggjøre forskningsmidlene og å skjerme forskningen for svingningene i antallet studie-

plasser. Budsjettproposisjonen for 2001 redegjør for arbeidet med å få på plass et slikt system, uten at det har fått klare konsekvenser for budsjetttildelingene for det kommende år. Proposisjonen viser til at arbeidet med ny finansieringsmodell og innføring av en incentivbasert utregningsmodell for forskningsressurser er vanskelig fordi

”...datatilfanget gjør det vanskeleg å gi ei fullstendig oversikt over aktiviteten. Ei synleggjering er derfor førebels basert på ein skilde kriterium som tal for vitskapleg tilsette, tal på avslutta doktorgrader, utgifter til FoU og eksternt finansierte verksemd”.

I tilknytning til arbeidet med en omlegging av finansieringssystemet i universitets- og høgskolesektoren i kjølvannet av Mjøsutvalgets innstilling varsler departementet at man vil vurdere omfang og vektning av de ulike indikatorene for resultat og kvalitet i forskning som kan inngå i en modell for tildeling av forskningsressursene til utdanningsinstitusjonene.

De incentivmidlene som innenfor dagens finansieringssystem fordeles mellom universitetene er basert på vektallsproduksjon ved det enkelte lærested. Disse midlene øker med 150 mill. kr sammenlignet med statsbudsjettet for 2000. I år er denne potten foreslått satt til 800 mill. kr som fordeles på bakgrunn av antall avlagte vektall for 1999. Disse midlene er lagt inn i budsjetttrammene for hver enkelt av de fire universitetene. Det innføres en ordning med resultatbaserte bevilgninger for statlige høyskoler. Ordningen innebærer at totalt 100 mill kr blir fordelt mellom institusjonene etter antall avlagte vektall i 1999.

Studentvelferd og studiefinansiering

Bevilgning til 1000 nye studentboliger er lagt inn i budsjettet med en økt tildeling på 44 mill. kr. Ellers varsles ingen store endringer verken i budsjetttrammer eller ordninger for studiefinansieringen i dette budsjettet. Departementet avventer stortingsmeldingen om høyere utdanning som skal skrives på grunnlag av Mjøs-, Berg- og Aamodtutvalgenes innstillinger.

Næringsrettet forskning og utvikling - vridning mot Hervik-utvalgets anbefalinger

Ingen skatteincentiver, men ny støtteordning for næringslivets kjøp av FoU-tjenester

Den største endringen i statsbudsjettet når det gjelder næringsrettet FoU, er forslaget om en tilskuddsordning for å stimulere til økt forskningsinnsats i næringslivet. Det er satt av 200 mill. kr til dette formålet, som er en oppfølging av Hervik-utvalgets anbefalinger.

Hervik-utvalget overleverte sin rapport, "Ny giv for nyskaping" (NOU 2000:7) i mars 2000. Hovedforslaget i rapporten var en ordning om at bedrifter skulle kunne få fradrag i skatt for opptil 25 prosent av kostnadene for FoU-prosjekter innenfor en ramme på 4 mill. kr per år. For samarbeidsprosjekter med universiteter, høyskoler eller "godkjente forskningsinstitusjoner" ble det foreslått en ramme på 8 mill. kr per år. I tillegg til dette argumenterte utvalget for en økning i tilskuddene til så vel brukerstyrt som strategisk forskning, utvidelse av rammen for Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds (SND) risikolån, utviklingstilskudd og tilskudd til kommersialisering av forskning, samt en rekke tiltak for å styrke grunnforskningen. Det ble understreket at tiltakene må sees i sammenheng.

Regjeringen ønsker ikke en tilskuddsordning basert på skattefradrag, men foreslår i stedet en ordning som legges på utgiftssiden i statsbudsjettet ved at bedrifter kan få direkte støtte til enkelte FoU-prosjekter. Hovedargumentet er hensynet til et bredere skattegrunnlag og enklere skatteregler. Mer konkret foreslås det at bedrifter kan få støtte til sine kjøp av FoU-tjenester i universiteter, høyskoler eller forskningsinstitutter. Støtteandelen foreslås satt til maksimalt 25 prosent av prosjektkostnadene med et tak på 4 mill. kr per prosjekt, med andre ord en støtte på inntil 1 mill. kr per prosjekt, og normalt per bedrift. I Nord-Norge foreslås det at taket på støtten settes til 30 prosent av FoU-kostnadene. Deler av forslaget er i tråd med innstillingen fra et mindretall i utvalget, som også foreslo at en slik ordning bør lovfestes.

Ordningen skal administreres av Norges forskningsråd. NHD skal komme tilbake med nærmere retningslinjer, og det siktes mot en igangsettelse fra 1. juli 2001. I forhold til Hervik-utvalget er

altså rammen for støtteberettigelse halvert (fra 8 til 4 mill. kr), det gis ikke støtte til FoU-prosjekter som ikke foregår i samarbeid med forskningsinstitutter eller universitets- og høyskolesektoren, og ordningen organiseres som tilskudd framfor fradrag i skatt.

Begrenset oppfølging av Hervik-utvalgets forslag for øvrig

Hervik-utvalgets øvrige forslag, som var ment å komplementere og styrke hovedforslaget med sikte på å få til en kraftig økning i næringslivets satsing på forskning, blir i beskjedne grad fulgt opp. Utvalget foreslo en gradvis økning i de samlede tilskuddene til (næringsrettet) brukerstyrt og strategisk forskning, og ønsket en opptrappingsplan i størrelsesorden 500 mill. kroner. Det ønsket spesielt en "vesentlig økning" av tilskuddene til strategiske universitetsprogrammer. Forslaget for 2001 medfører en svak nedgang i de foreslåtte bevilgninger til næringsrettet brukerstyrt forskning – 447 mill. kr mot 449 mill. kr i saldert budsjett 2000. Om lag tre fjerdedeler av midlene kanaliseres til områder som direkte kan knyttes til forskningsmeldingens fire tematiske satsingsområder – "Et verdiskapende IT- og tjenestesamfunn", "Bærekraftig verdiskaping fra natur- og energiresurser", "En konkurransedyktig maritim og offshorenasjon" og "Økt verdiskaping på grunnlag av biologiske ressurser og næringsmidler". De resterende forskningsmidlene retter seg mot "Verdiskaping fra annen landbasert næring" og "Faktagrnnlaget for nærings- og innovasjonspolitikken". Den næringsrettede strategiske forskningen, som i mindre grad er direkte rettet mot bestemte produkter og markeder, foreslås styrket fra 166 mill. kr i saldert budsjett 2000 til 186 mill. kr. Fordelingen er til en viss grad den samme som for den brukerstyrte forskningen, i tillegg satses det her på programmer innenfor "Framtidens teknologier". Budsjettets profil på dette punkt synes altså å styrke miljøer i universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter for samarbeid med næringslivet, men bidrar i mindre grad til å styrke mottaksmiljøet i næringslivet.

Hervik-utvalget anbefalte en utvidelse av rammene for SNDs risikolån på kort sikt i størrelsesorden 200 mill. Dette blir ikke fulgt opp i budsjettet. SNDs landsdekkende utviklingstilskudd foreslås økt med 36 mill. kr til 211 mill. kr. Eksisterende programmer videreføres, slik som FORNY som er orientert mot kommersialisering av FoU fra universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, og det foreslås nye programmer for marin sektor og

elektronisk handel. Bevilgningene til forsknings- og utviklingskontrakter forblir uforandret, 151 mill. kr. Det skjer imidlertid en viss omfordeling ved at ordningen med industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU) får 9 mill. kr mer enn i 2000, mens offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) får tilsvarende mindre.

Når det gjelder grunnforskning, forskerutdanning og rekruttering, var utvalget opptatt av å heve kvalitetsnivået på grunnforskningen, øke rekrutteringen, oppgradere det vitenskapelige utstyret og øke den internasjonale mobiliteten. Proposisjonen viser her til sine forslag om 100 nye doktorgradsstipend, og forslagene om øremerkede bevilgninger til vitenskapelig utstyr.

NHDs bevilgning til FoU får i 2001 en vekst på 14,4 prosent når det er korrigert for tekniske endringer. Disse er omfattende, i og med at om lag 540 mill kr er overført fra KUFs til NHDs budsjett som en konsekvens av overføringen av ansvaret for EUs rammeprogram for forskning, regionale forskningsstiftelser og Teknologirådet. Bevilgningen til den nye tilskuddsordningen er altså den klart viktigste vekstposten.

Forskningsbudsjettets oppfølging av politiske vedtak

La oss holde hovedpunktene i Regjerings budsjettforslag for forskning opp mot noen av de hovedmål som Storting og Regjering har satt opp for utviklingen av norsk forskning for kommende år. De viktigste vedtak i denne sammenheng er de som ble fattet av Stortinget i forbindelse med behandlingen i juni 2000 av St.meld. nr 39 (1998-1999) Forskning ved et tidsskille. Vedtaket har denne ordlyden:

(I) ”Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til en opptrappingsplan for forskningsbevilgningene som kan sikre at Norge minst når gjennomsnittlig OECD-nivå i løpet av fem år. Opptrappingsplanen fremlegges i Revidert nasjonalbudsjett våren 2000.”

(II) ”Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at det blir en vesentlig vekst i grunnforskningsmidlene til universiteter og høyskoler.”

(III) ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at veksten i antall rekrutteringsstillinger i en femårs-

periode skal være minst 150 de første to årene og minst 200 per år de neste årene.”

(IV) ”Stortinget ber Regjeringen foreslå tiltak for å bedre likestillingen innenfor forskning og høyere utdanning”

(V) Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at tverrfaglige perspektiver blir integrert i forskning også på de fire satsningsområdene”

(VI) ” Stortinget ber Regjeringen om at det som ledd i strategien for å styrke norsk forskning i den kommende femårsperioden legges opp til en betydelig økning av fondskapitalen til fondet for forskning og nyskaping, basert på de forutsetninger som lå til grunn for etableringen av fondet, jf St.prp.-nr.67 (1998-1999). Det forutsettes at en opptrappingsplan for fondet legges fram i Revidert nasjonalbudsjett for 2000.”

La oss se på hvordan forslagene i proposisjonen står i forhold til de enkelte punktene i dette vedtaket:

BNP-målet stadig like fjernt

NIFUs beregninger i forbindelse med at budsjettforslaget for 2000 ble lagt fram, viste at en inntil da hadde lagt til grunn altfor lave anslag for hvilken vekst som måtte til for å oppfylle det *svært ambisiøse vekstmålet* for norsk forskning som BNP-målet i realiteten representerer. Mens anslaget inntil da var 5 mrd kr for femårsperioden (offentlig og privat forskning samlet), fastslo vi at med de forutsetninger som Regjeringen i proposisjonen for 2000 la til grunn for veksten i BNP, ville vekstkravet ligge på 8 - 9 mrd kr. I forbindelse med Stortingets behandling av forskningsmeldingen ble vekstmålet fastholdt ut fra det reviderte vekstmål, og Regjeringen ble bedt om å legge fram forslag til opptrappingsplan basert på dette vekstmålet i Revidert nasjonalbudsjett. I framlegget til Revidert nasjonalbudsjett ble det bekreftet at BNP-målet innebærer, under gitte forutsetninger, at ”Norges samlede forskningsinnsats ... i 2005 må ligge[..] vel 9 milliarder kr over antatt 2000-nivå”. Ut fra en antatt 40/60-fordeling mellom offentlige og private ressurskilder ville dette innebære et samlet opptrappingsbehov for offentlige kilder med 3,6 mrd kr i fem-årsperioden. Det ble presisert at ”Regjeringen finner det mest hensiktsmessig at opptrappingen av forskningsbevilgningene skjer gradvis, da dette vil gjøre det enklere for sektoren å utnytte midlene på en effektiv måte”.

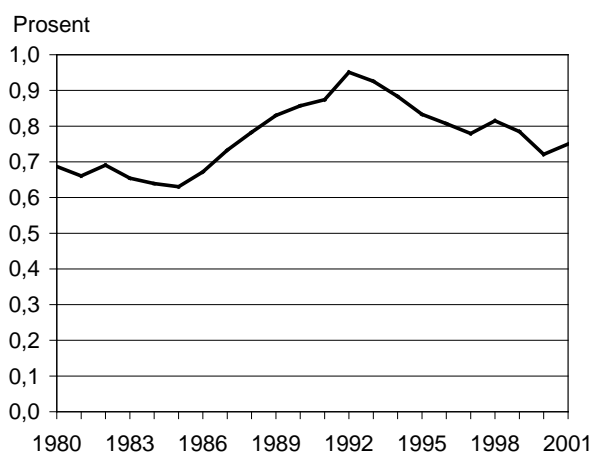
I Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett understreket Arbeiderpartiet at ”målet står

fast”, men også at ”gjennomføringa av planen må vurderast i samband med dei årlege budsjettforhandlingane”. De tidlige regjeringspartiene fant opptrappingsplanen ”uforpliktende og lite konkret”, og framholdt at ”det er helt avgjørende at opptrappingsprosessen kan leses ut av neste års budsjett”.

Budsjettproposisjonen for 2001 gir ingen ny formulering av opptrappingsplanen, og foretar heller ingen eksplisitt vurdering av hvordan forslaget for 2001 står i forhold til formuleringen i Revidert nasjonalbudsjett. La oss her se på noe av grunnlaget for en slik vurdering:

De offentlige forskningsbevilgningenes andel av bruttonasjonalprodukt blir betydelig lavere i 2001 enn i 1999

NIFU har tidligere påpekt de mange problemer som er forbundet med å legge FoU som andel av BNP til grunn for en opptrappingsplan for FoU. En av de faktorer som gjør vurderingen av framdriften i opptrappingen vanskelig er den varierende utviklingen i brutto nasjonalprodukt. BNP er meget høy for Norge, særlig p.g.a. svært høy oljepris. Det stiller høye krav til FoU-veksten for at FoU-andelen av BNP i det hele tatt skal øke. Dette kommer igjen til uttrykk i budsjettforslaget for 2001. Regjeringen har i nasjonalbudsjettet for 2001 foretatt en kraftig oppjustering av anslaget for BNP i 2000 og 2001. Dette fører til at de offentlige FoU-bevilgningenes størrelse målt i andel av BNP går betydelig ned i 2000 og 2001 sett i forhold til 1999. Dette framgår av figur 3.



Figur 3. Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1980-2001 uten oppdrag, som andel av bruttonasjonalprodukt. Kilde: NIFU, St.prp.nr 1 (2000-2001)

Beregningene viser at de offentlige forskningsbevilgninger utgjør om lag 0,78 prosent av BNP i 1999, mens de i 2000 vil utgjøre 0,72 prosent i

2000 og i 2001 0,75 prosent. Budsjettforslaget for 2001 innebærer slik sett altså en tilbakegang sammenliknet med slutten av 90-tallet i forhold til vekstmålet når de offentlige bevilgninger ses for seg.

De nye BNP-anslagene øker kravet til årlig vekst i de offentlige forskningsbevilgninger

Men det er også andre faktorer som inngår i det samlede regnestykke knyttet til BNP-målet. Også for disse er det vanskelig eller umulig å foreta noenlunde sikre anslag. Én faktor er utviklingen av OECD-gjennomsnittet. Det ble for 1997 antatt å ligge på 2,21 prosent. Justerte anslag for 1997 viser et lavere tall - 2,17 prosent -, men samtidig indikerer nye anslag fra OECD for 1998 på 2,23 prosent at gjennomsnittet er voksende. Gode forskningsbudsjetter og god økonomi i USA de siste årene kan indikere at vi også i fortsettelsen vil se vekst i OECD-gjennomsnittet. Dessverre har vi ikke nye anslag for den samlede ressursinnsats i norsk forskning etter 1997, siden SSBs tall for FoU i næringslivet i 1999 ennå ikke foreligger. En oppdatering av regnestykket m.h.t. det totale vekstbehov blir derfor enda mer usikkert enn det var for ett år siden. Men med samme BNP-andel som i 1998, og ut fra samme forutsetning om en 40/60-fordeling mellom offentlig og privat FoU-vekst, slik det forutsettes i Revidert nasjonalbudsjett, vil det årlige vekstbehov i de offentlige FoU-bevilgninger ligge i størrelsesorden 0,9 mrd kr i faste 2000-priser. Det legger til grunn et samlet vekstbehov for 5-årsperioden på 11 mrd kr, og for offentlige midler med 4,5 mrd kr (40/60-fordeling). Tallene må altså igjen justeres opp i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett på 9 mrd kr samlet, og 3,6 mrd for offentlige kilder over 5 år. Det kan ikke utelukkes at utviklingen i privat FoU kan bli betydelig bedre enn det disse regneeksemplene bygger på. Vi stiller oss likevel tvilende til at den nye tilskuddsordningen for næringslivets kjøp av FoU-tjenester i seg selv vil føre til en dramatisk endring i gjeldende mønstre.

Et komplisert og (for?) ambisiøst vekstmål

Disse regnestykker gir et mål på evnen og viljen til å følge opp det ambisiøse vekstmål som er vedtatt. Men de synliggjør også de mange komplikasjoner som er forbundet med målet, og at det i betydelig grad kan være kilde til forvirring og uklarhet. Å binde de politiske budsjettmål så tett til BNP-indikatoren som nå skjer fører til at rammene for formulering og oppfølging av vekstambisjonene i norsk forskning blir svært ustabile. Nye overraskelser vil sikkert komme – gjerne i

”negativ” retning (dvs. målet forblir utenfor rekkevidde), i hvert fall så lenge BNP-veksten er så høy som den er nå. I en slik situasjon vil budsjetter som etter normale standarder ville vært oppfattet som gode, framstå som langt fra tilfredsstillende, og desillusjonering og svartmaling kan bli resultatet. Spørsmålet er i ferd med å melde seg om det *egentlig* er tilstrekkelig politisk grunnlag for å opprettholde målet i denne formen.

God prioritering av langsiktig og grunnleggende forskning

I forhold til målet om vekst i bevilgningen til grunnforskning er det i første rekke veksten i den beregnede avkastningen av forskningsfondet som bidrar. Men også forslaget om 100 nye doktorgradsstipendiater, 40 nye post.doc.stillinger og 20 professorater er relevant for dette målet.

Andre elementer trekker i mer negativ retning. Forskningsbevilgningen for øvrig over universitets- og høgskoleinstitusjonenes grunnbudsjetter reduseres som en følge av reduksjonen i antall studieplasser. I premissene for vedtaket om å øke bevilgningene til grunnforskning heter det i Innst. S. Nr 1110 (1999-2000) at ”bevilgninger til grunnforskning og forskerutdanning i større grad bør inngå i institusjonenes grunnbevilgning”. Det skjer ikke, men disse institusjonene vil naturligvis nyte godt av midler gjennom de øremerkede stipend og professorater, samt en antatt betydelig andel av den økte fondsavkastningen.

Det er på nytt ført inn øremerkede midler med 25 mill kr på KUFs bevilgning til Norges forskningsråd til vitenskapelig utstyr. Den kommer i tillegg til de utstyrsbevilgninger som dekkes over institusjonenes grunnbevilgninger, en øremerket utstyrsbevilgning på 25 mill kr på felleskapitlet for universiteter og høgskoler og en innebygget bevilgning på 10 mill kr over Forskningsrådets bevilgning. Dette synes likevel beskjedent i forhold til det store akkumulerte utstyrsbehovet ved universiteter og høgskoler.

Rekrutteringsmålet oppfylt

Målet om at ”veksten i antall rekrutteringsstillinger i en femårsperiode skal være minst 150 de første to årene og heves til minst 200 de neste tre årene” synes grovt sett oppfylt i og med forslaget om 100 øremerkede doktorgradsstipendstillinger til universiteter og høgskoler, og det rom som den økte fondsavkastningen gir for økning i slike stipend.

Oppfølgingen av de tematiske prioriteringene - beskjeden og utydelig

I henhold til Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av forskningsmeldingen skal følgende temaområder særlig tilgodeses i de kommende års offentlige bevilgninger til forskning:

- (1) marin forskning,
- (2) informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT),
- (3) medisinsk og helsefaglig forskning og
- (4) forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø.

Disse tematiske prioriteringene kommer i tillegg til prioriteringen av langsiktig og grunnleggende forskning ved universitetene, høgskolene og forskningsinstituttene (jf over).

Det foreligger lite informasjon som gir grunnlag for å vurdere hvorvidt forslaget ivaretar Stortingets særskilte ønske om å fremme den tverrfaglige dimensjonen i forskningen på disse områdene. Mye av forskningsaktiviteten som har pågått i Norge i lang tid kan sies å falle inn under ett av de tematiske satsingsområdene. I budsjettproposisjonen fremheves disse elementer som de viktigste i den økonomiske oppfølging av temaprioriteringene:

Marin forskning

Fiskeridepartementets bevilgning til forskning øker med 3,4 prosent. Bygging av nytt havforskningsfartøy, som i fjor fikk en startbevilgning på 38 mill kr, blir utsatt under henvisning til at kostnadsrammen viser seg å bli vesentlig høyere enn tidligere antatt. Det fører til at det innenfor en moderat totalvekst gis rom for å øke tilskuddet til Norges forskningsråd med om lag 20 mill kr, havbruksforskningen ved Havforskningsinstituttet økes med 9-10 mill kr., og Ernæringsinstituttets forskning på bl.a. matvaresikkerhet øker med 6,5 mill. kr. De økte bevilgningene dekker bl.a. ny basisbevilgning til to forskningsinstitutter. Nærings- og handelsdepartementet øker sine bevilgninger til ”verdiskapning på grunnlag av biologiske ressurser og næringsmidler”, der marin forskning er én komponent. Den nye ordningen for bruken av den nye avgiften til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen forventes å være operativ fra januar 2001, da loven trer i kraft. De økte midler til forskning gjennom denne ordningen er ikke del av de offentlige forskningsbevilgninger, men vil ventelig bidra til økt privat FoU i næringen.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)
Samferdselsdepartementets bevilgning til samferdselsforskning øker fra 61,7 til 72,8 mill kr, hvorav 49,2 mill kr går til telekommunikasjonsforskning, en økning på 8,2 mill kr. Deler av bevilgningen går til delfinansiering av IKT-senteret på Fornebu. Samferdselsdepartementets økte forskningsbevilgninger motsvarer delvis en reduksjon i bevilgningen til "tilskudd til rasjonell og miljøvennlig transport" (bl.a. forsøk med alternative drivstoffer). Denne har en beskjeden forskningskomponent, og endringen styrker forskningsbudsjettet. Det vises også til Nærings- og handelsdepartementets økte bevilgning til program for forsøk med bredkommunikasjon. Budsjettet gir også en viss økning av en i utgangspunktet beskjeden post for forskning på satellittkommunikasjon gjennom ESA. Mindre enkeltbevilgninger under Landbruksdepartementet blir også fremhevet.

Medisin og helse

I 2000 så dette ut til å være det av de fire prioriterte temaområdene som kom svakest ut. Så er ikke tilfelle for 2001. Forskningsbevilgningene over Sosial- og helsedepartementets budsjett har en betydelig økning, nesten 9 prosent, tilsvarende om lag 50 mill kr. Departementets bevilgninger til forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd forventes å øke med vel 24 mill kr. Tilskuddet til forskning ved regionsykehusene øker med 17,6 mill kr.

Forskning i skjæringsfeltet energi og miljø

Over Olje- og energidepartementets, Miljøverndepartementets og Nærings- og handelsdepartementets budsjetter blir det foreslått en økning i bevilgningen til FoU på renseteknologi for gasskraftverk med i alt minst 20 mill kr. Halvparten gis over Olje- og energidepartementets budsjett, som har en samlet økning i sine (grovt sett) rene FoU-bevilgninger med 6,3 mill kr (3,2 prosent), men nedgang i sine samlede FoU-midler. Det skyldes bl.a. lavere bevilgning i 2001 til petroleumsrettet teknologiutvikling, og tilskuddet til omlegging av energibruk og -produksjon (som kompenseres ved økt tilsagnsfullmakt). Økte bevilgninger til forskningsprogrammer over Miljøverndepartementets budsjett med om lag 11 mill kr skal i betydelig grad gå til klimaforskning.

Uklar rapportering om innsatsen på prioriterte områder

Ut fra den informasjon budsjettproposisjonen gir er det vanskelig å vurdere utviklingen i bevilg-

ningene til de tematiske prioriteringene. Det er gjennomgående enkeltposter som fremheves, hvorav noen med et forholdsvis beskjedent økonomisk omfang. Det er ikke gitt noen samlet framstilling av eller anslag over de samlede bevilgninger på de prioriterte områdene. Eventuelle underliggende endringer på andre relevante poster enn de som uttrykkelig er nevnt, kommer ikke klart fram.

Med disse forbehold synes det som om det for 2001 særlig er området helse og medisin som får et visst løft. IKT-forskning får økte bevilgninger over Samferdselsdepartementets budsjett, mens økningene til IKT-forskning over NHDs budsjett, som med sin samlede størrelse er viktig for de samlede prioriteringer, synes beskjedne. Prioriteringen av forskning i skjæringsfeltet mellom miljø og energi er i all hovedsak fulgt opp ved økningen i bevilgningene til renseteknologi for gasskraftverk.

Likestillingsprofil

Forslaget har en klar likestillingsprofil, slik Stortingets vedtak legger opp til. 40 nye postdoktor-stillinger og 20 professorater ved universiteter og høyskoler er øremerket kvinner.

Betydelig opptrapping av fondets forvaltningskapital

Opptrappingen av forvaltningskapitalen i fondet for forskning og nyskaping fra 4 til 7 mrd kr er betydelig, bl.a. sett på bakgrunn av uttalelsen fra et flertall bestående av Ap, Høyre og SV i forbindelse med behandlingen av forskningsmeldingen om at fondskapitalen bør være på 10-15 mrd kr innen femårsperioden for opptrappingsplanen.

En viss distriktsprofil

I behandlingen av forskningsmeldingen fremhevet særlig Arbeiderpartiet at forskningspolitikken måtte ivareta regionale hensyn, og særlig at Nord-Norges forskningsandel burde økes. Det ene klare uttrykk for dette i proposisjonen er forslaget om at den nye tilskuddsordningen for næringslivets kjøp av FoU-tjenester skal ha et tak på 30 prosent i Nord-Norge, mot generelt 25 prosent. Arbeiderpartiets (nedstemte) forslag om at det skal tas regionale hensyn ved etablering av sentre for framragende forskning kommer, etter det vi kan se, ikke til uttrykk i proposisjonen.

Endringene av Teknologirådet – i samsvar med Stortingets intensjoner?

Teknologirådet ble etter lang diskusjon i Stortinget og en vanskelig utredningsprosess i Regjeringen opprettet ved en bevilgning i statsbudsjettet for 1998. I Revidert nasjonalbudsjett for 2000 ble rådet overført fra KUFs til NHDs budsjett. Proposisjonen for 2001 bekrefter at det her dreier seg om noe mer enn en teknisk endring. Regjeringen vil ”styrke sammensetningen” av rådet, og endre vedtektene, ”slik at de muligheter som ny teknologi og bruken av denne innebærer for samfunnet kan fokuseres i sterkere grad”. Sekretariatet skal lokaliseres til NTNU. Rådet skal ”fortsatt” være et uavhengig organ. Vil den sterke vekt som Stortinget la på at dette organet skulle fremme demokratiske teknologivurderingsordninger, bl.a. gjennom lekmandsdeltakelse, og stimulere offentlig teknologidebatt bli ivare tatt gjennom disse endringene? Siden initiativet til opprettelsen av Teknologirådet så klart var Stortingets eget, synes redegjørelsen i proposisjonen – og i Revidert nasjonalbudsjett – for konsekvensene av omleggingen i overkant knapp og utydelig.

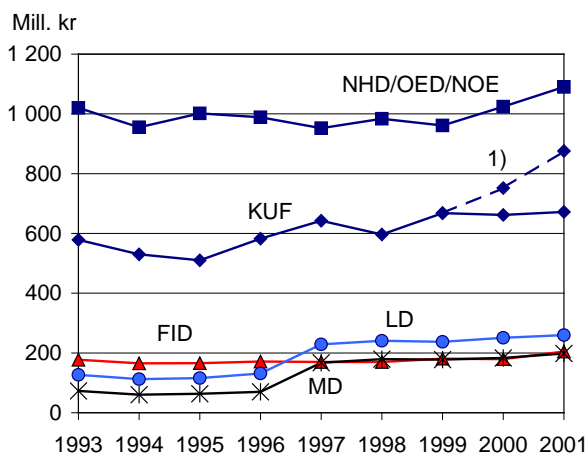
Fondsavkastningen viktig for Norges forskningsråd

Forskningsrådet mottar generelle bevilgninger fra Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet. I de generelle bevilgningene inngår basisbevilgninger til en rekke institutter. De generelle bevilgningene utgjør, eksklusive fondsavkastningen og administrasjonsbevilgningen, til sammen 2 425 millioner kr, som - korrigert for tekniske endringer - utgjør en nominell vekst på vel 85 mill kr, tilsvarende 3,7 prosent. Inkludert fondsavkastningen er veksten på om lag 8,2 prosent.

KUFs generelle bevilgning til Forskningsrådet utenom fondsavkastningen øker med vel 26 mill kr, hvorav vel 21 mill kr er økning i den faglige bevilgning (3,4 prosent). Det er en liten vekst (2-4 prosent) i bevilgningen til alle fagområder. Ved fordelingen av disse midlene skal fri prosjektstøtte prioriteres, som tidligere år. Området for naturvitenskap og teknologi får en vesentlig større

økning på 17 mill kr, eller 8 prosent. Minst 10 mill kr av denne bevilgningen skal gå til vitenskapelig utstyr, og 10 mill til finansiering av IKT-senteret på Fornebu. Utstyr tilgodeses i tillegg med en øremerket bevilgning på 25 mill kr over KUFs bevilgning til Rådet. KUFs bevilgning til Forskningsrådet omfatter også Forskningsrådets administrasjon. Den får en nominell vekst i forhold til 2000 med 2,8 prosent.

Figur 4 viser utviklingen i de generelle bevilgningene til Forskningsrådet fra etableringen i 1993 frem til i 2001 i løpende priser.



Figur 4. Generelle midler til Norges forskningsråd i perioden 1993-2001 (instituttbevilgninger inkludert). Mill. kr. Løpende priser. Kilde: Norges forskningsråd 1) KUF inkludert fondet for forskning og nyskaping

NHDs tilskudd til Norges forskningsråd øker nominelt med 1,2 prosent. Også for 2001 fortsetter den utvikling som har pågått over en del år at bevilgningen til brukerstyrt forskning reduseres, mens bevilgningene til strategiske institutt- og universitetsprogrammer øker.

Det er den generelle bevilgningen fra Fiskeridepartementet som øker mest, med vel 14 prosent. Den omfatter bl.a. økt bevilgning til havbruksforskning og marin bioteknologi, i tillegg til basisbevilgninger til to nye institutter. Miljøverndepartementets bevilgning til Norges forskningsråd øker nominelt med 12,5 prosent. Hovedvekten skal ligge på forskning innen klimaendringer, herunder utvikling av CO²-fri gasskraftproduksjon og biologiske og samfunnsmessige endringer som følge av klimaendringer.

I tillegg til de generelle bevilgningene mottar Forskningsrådet spesielle program- og prosjektmidler fra en lang rekke departementer. De spesi-

elle forskningsbevilgningene kan normalt ikke avleses direkte i budsjettproposisjonene. I 2000 utgjorde midlene til spesielle forskningsformål om lag 450 millioner kr. (Kilde: Norges forskningsråd). For 2001 forventes en liten økning i de spesielle midler samlet sett, mens økningen er

betydelig i de spesielle midler fra Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

NIFU utarbeider årlig en oversikt over hva den framlagte budsjettproposisjon innebærer for universiteter, høyskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning. Dette arbeidet omfatter nå to deler: (1) en hurtigutredning i umiddelbar tilknytning til framleggelsen av budsjettproposisjonen, der den forsknings- og utdanningspolitiske profilen i forslaget vurderes opp mot sentrale forsknings- og utdanningspolitiske dokumenter, og (2) en publikasjon i januar/februar påfølgende år som dokumenterer det *vedtatte* budsjett.

Denne publikasjonen utgjør del (1) av dette arbeidet i forhold til proposisjonen for 2001. Den er utarbeidet av Egil Kallerud (prosjektleder), Åse Gornitzka, Magnus Gulbrandsen, Bo Sarpebakken, Hebe Gunnes og Terje Bruen Olsen. Rapporten er også publisert på NIFUs hjemmeside: <http://www.nifu.no> For spørsmål, kontakt: Egil Kallerud, NIFU, tlf 22 59 51 52, egil.kallerud@nifu.no.

Oslo, oktober 2000