



Arbeidsnotat  
2021:12

## Fra politikk til praksis

En studie av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning som styringsverktøy

---

Espen Solberg, Egil Kallerud, Lars Lyby og Kaja Wendt



Arbeidsnotat  
2021:12

## **Fra politikk til praksis**

En studie av Langtidsplanen for forskning og  
høyere utdanning som styringsverktøy

---

Espen Solberg, Lars Lyby, Egil Kallerud og Kaja Wendt

Arbeidsnotat 2021:12

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)  
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21226

Oppdragsgiver Norges forskningsråd  
Adresse Postboks 564, 1327 Lysaker

Illustrasjon Adobe Stock

ISBN 978-82-327-0522-1  
ISSN 1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)

# Forord

Dette arbeidsnotatet oppsummerer funn fra en studie av langtidsplanene som styringsverktøy i norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk. Prosjektet er gjennomført på oppdrag av Norges forskningsråd, som del av grunnlaget for Forskningsrådets innspill til den kommende revideringen av langtidsplanen. Analysen bygger på dokumentstudier, statistikk for utført FoU og FoU-bevilgninger samt intervjuer med sentrale personer i departementer, forvaltning og ved utvalgte forskningsmiljøer. Ut over teamet vil vi takke Bo Sarpebakken for bidrag til data og figurer fra statsbudsjettanalysen. Vi takker også alle informantene som har delt sine erfaringer og refleksjoner med oss. Videre takker vi Forskningsrådet for et interessant oppdrag og godt samarbeid underveis.

Oslo, 3. september 2021

Siri Brorstad Borlaug  
stedfortredende forskningsleder



# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Sektorprinsippet i norsk forskning.....	10
1.3 Langtidsplaner versus tradisjonelle forskningsmeldinger .....	11
1.3.1 Kjennetegn ved langtidsplanene som genre.....	12
1.3.2 Videreføring av tidligere ambisjoner og prioriteringer .....	12
1.4 Evalueringer av langtidsplanen .....	16
1.5 Utgangspunkt og disposisjon for denne studien .....	16
<b>2 Styrings signaler i langtidsplanene .....</b>	<b>18</b>
2.1 Styrings signaler .....	18
2.1.1 Signaler og ambisjoner om koordinering .....	18
2.1.2 Budsjettmessig oppfølging.....	19
2.1.3 Signaler om oppfølging på strategisk og utførende nivå .....	19
2.1.4 Planer for kunnskapsgrunnlag og monitorering av planen.....	20
<b>3 Styring på departementsnivå.....</b>	<b>23</b>
3.1 Departementenes oppfølging av langtidsplanene .....	23
3.1.1 Utforming og revidering av planene .....	23
3.1.2 Oppfølging av langtidsplanene i budsjettarbeid og styring.....	24
3.2 Budsjettmessig oppfølging av langtidsplanen .....	27
3.2.1 Samlet oppfølging .....	27
3.2.2 Budsjettmessig oppfølging gjennom opptrappingsplanene.....	28
3.2.3 LTP-relatert vekst utenfor opptrappingsplanene.....	30
3.2.4 Oppfølging av 5 langsiktige prioriteringer.....	30
3.2.5 Oppfølging av tre hovedmål .....	34
3.2.6 Langtidsplanens bevilgninger versus samlede bevilgninger til FoU og høyere utdanning .....	40
3.3 Oppsummering .....	41
<b>4 Oppfølging på strategisk nivå .....</b>	<b>43</b>

4.1	Signaler gjennom tildelings- og oppdragsbrev .....	43
4.1.1	LTP i Forskningsrådets tildelingsbrev.....	43
4.2	Oppfølging av langtidsplanen i Forskningsrådets tildelinger.....	45
4.3	LTP i tildelings- og oppdragsbrev til Innovasjon Norge.....	47
4.4	LTP i tildelings- og oppdragsbrev til øvrige virkemiddelaktører .....	48
4.5	Oppsummering .....	49
<b>5</b>	<b>Oppfølging på utførende nivå .....</b>	<b>50</b>
5.1	Langtidsplanens betydning for institusjonenes strategier .....	50
5.2	Langtidsplanens betydning for institusjonenes ressursbruk.....	51
5.3	Bruk av langtidsplanen i styringsdialogen med institusjonene.....	52
5.3.1	LTP i styringsdialogen med universiteter og høyskoler .....	53
5.3.2	LTP i styringsdialogen med helseforetakene.....	57
5.3.3	LTP i styringsdialogen med statlige forsknings- og forvaltningsinstitutter .....	57
5.4	Langtidsplanens prioriteringer i utført FoU.....	59
5.4.1	Forholdet mellom temastatistikken og langtidsplanen.....	59
5.4.2	Hovedfunn fra temastatistikken.....	59
<b>6</b>	<b>Konklusjoner og implikasjoner .....</b>	<b>63</b>
<b>7</b>	<b>Metode og data .....</b>	<b>65</b>
7.1	Oversikt over kilder og metoder .....	65
7.2	Nærmere om tall fra statsbudsjettanalysen (kap 3.2) .....	66
	<b>Referanser.....</b>	<b>67</b>
	<b>Vedlegg 1: Departementsvis oversikt.....</b>	<b>68</b>
	Kunnskapsdepartementet .....	68
	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).....	70
	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).....	71
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).....	71
	Olje- og energidepartementet (OED) .....	72
	Klima- og miljødepartementet (KLD) .....	73
	Justis- og beredskapsdepartementet (JD).....	73
	Landbruks- og matdepartementet (LMD).....	73
	Barne- og familiedepartementet.....	74
	Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) .....	74
	Samferdselsdepartementet (SD).....	74
	Utenriksdepartementet (UD) .....	74



# Sammendrag

Siden 2014 har langtidsplanene for forskning og høyere utdanning lagt rammer og prioriteringer for norsk forskningspolitikk. Planene har innført en fast syklus med tiårsplaner og revideringer hvert fjerde år. I sum er tallfestede opptrappingsplaner i stor grad fulgt opp. Men den faktiske oppfølgingen har blitt mer uoversiktlig og mindre forutsigbar enn før. Den samlede veksten i FoU-bevilgninger har dessuten vært vel så sterk i årene før som under langtidsplanene.

## *Varierende budsjettmessig oppfølging*

Det er særlig fire ting som kjennetegner den budsjettmessige oppfølgingen av dagens langtidsplan:

- Planen ser ut til å oppfylle de tre tallfestede vekstmålene for *konkurransedyktighet, kvalitet i høyere utdanning og teknologiløft*. Men det mangler midler og mekanismer til å følge opp de øvrige delene av planen, spesielt når det gjelder forskning rettet mot *Samfunnsutfordringer*.
- Høyere utdanning er mer omtalt og med klarere mål enn i den første langtidsplanen. Samtidig henger satsingene på nye studieplasser og bygg i UH-sektoren lite sammen med resten av planen.
- Planen reproducerer styrkeforholdet mellom departementene: Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet står for to tredeler av hele oppfølgingen.
- Planen har skapt forventninger om økt forutsigbarhet, men i realiteten har komplekse og lite konkrete prioriteringer bidratt til mindre forutsigbarhet enn tidligere.

## *Et begrenset styringsverktøy*

Planen har også en begrenset funksjon som styringsverktøy, dette til tross for at planen forventer at den skal legges til grunn for en lang rekke aktører og prosesser:

- Langtidsplanen er lite framme i utviklingsavtalene og tildelingsbrevene til universiteter og høyskoler, helseforetak og statlige institutter.

- Forskningsinstitusjonenes egne strategier virker lite forankret i langtidsplanen. Der planen omtales, er det mer for å begrunne enn å velge egne satsingsområder.
- Planen ser ikke ut til å innvirke på styringen av virkemiddelaktører som Innovasjon Norge, Enova og SIVA. Det samme gjelder virkemiddelgjennomgangen, hvor langtidsplanen verken er omtalt i selve analysen eller i Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging.
- Det klare unntaket er Forskningsrådet. Her er langtidsplanen førende både for styringsdialogen, hovedmålene, strategien og rapporteringen tilbake til departementene.

I all hovedsak framstår dermed langtidsplanen som et verktøy for styring gjennom Forskningsrådet. Ut over det ser planen ut til å ha liten eller ingen betydning som styringsverktøy.

### *Merkbar vekst for klimaforskning, faglig kvalitet og næringsrettet FoU*

En hovedambisjon med langtidsplanene har vært å vri FoU-ressursene over mot de områdene som er prioritert. Tall fra FoU-statistikken og tildelinger gjennom Forskningsrådet gir så langt et blandet bilde av dette:

- FoU rettet mot miljø og klima har økt mer enn samlet norsk FoU i perioden 2015–19. Spesielt har klimaforskning og energieffektivisering hatt høy vekst. Det samme ser vi for IKT og forskning rettet mot offentlig sektor
- Petroleumsrettet og maritim forskning har derimot hatt en reell nedgang. Bioteknologi og nanoteknologi har også økt mindre enn samlet norsk FoU.
- Tall fra Forskningsrådets tildelinger bekrefter mye av det samme mønsteret, men viser også vekst for de generelle målene om faglig kvalitet og innovativt næringsliv.

Samlet ser vi altså at flere forskningsområder som er prioritert i langtidsplanen, har opplevd merkbar vekst under den første langtidsplanperioden. Men bildet er ikke entydig. Det er for tidlig å si om planene faktisk bidrar til å vri ressursene i retning av planen. Bildet kompliseres også av at langtidsplanen opererer med et komplekst prioriteringsbilde, som er vanskelig å følge med tilgjengelig statistikk. Planen er derfor lite etterprøvbart, noe som ytterligere reduserer planens funksjon som styringsdokument.

# 1 Innledning

Denne studien tar for seg rollen til langtidsplanene for forskning og høyere utdanning i norsk politikk og styring. Kort sagt handler det om hvordan overordnede mål og prioriteringer i langtidsplanene følges opp gjennom konkrete satsinger, tiltak og bruk av ressurser. I dette kapitlet tegner vi opp et kort bakteppe og presenterer metode og datagrunnlag for studien.

## 1.1 Bakgrunn

Helt siden den første forskningsmeldingen i 1975 har rammer og ambisjoner for norsk forskningspolitikk blitt lagt gjennom egne stortingsmeldinger om forskning. Før den tid var forskningspolitikken, interessant nok, integrert i Finansdepartementets langtidsprogrammer (Brandt et al., 2019). Forskningsmeldingene har gjerne kommet med ca. fire års mellomrom, men uten noen fast syklus. Meldingenes hyppighet og innretning har i stor grad vært avhengig av behov, kapasitet og preferanser hos sittende regjering. For eksempel kom det hele fire forskningsmeldinger på 1980-tallet, men bare to på 1990-tallet.

Den siste ordinære forskningsmeldingen kom i 2013. Den videreførte mål og prioriteringer fra de tidligere meldingene, men la også grunnlag for to grep som har fått betydning for forskningspolitikken i årene etterpå: For det første la den sterkere vekt på sammenhengen mellom forskning, utdanning og kompetanse enn det som hadde vært tilfellet i tidligere forskningsmeldinger. For det andre gikk den inn for en mer langsiktig planlegging av forskning og høyere utdanning.

*Regjeringen anerkjenner at det kreves forutsigbarhet, åpenhet og langsiktighet i de nasjonale kunnskapsinvesteringene. Det krever tid og stabile rammer å bygge opp så gode forskningsmiljøer at Norge kan hevde seg internasjonalt på noen prioriterte områder. Regjeringen vil derfor utarbeide en langtidsplan for forskning og høyere utdanning som skal ha et tiårsperspektiv og rulleres hvert fjerde år. Planen skal være et verktøy for å spisse innsatsen på områder der Norge har strategiske fortrinn eller for å dekke framtidige behov for kunnskap på viktige områder, og for å se behovet for investeringer i kunnskapsbygg i sammenheng med prioriteringene. Kunnskapsdepartementet vil etablere et system der alle sentrale*

*aktører får anledning til å spille inn sine prioriteringer. Den første langtidsplanen legges fram som en meldingsdel i Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon for 2015. (Meld. St. 18 (2012-2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter)*

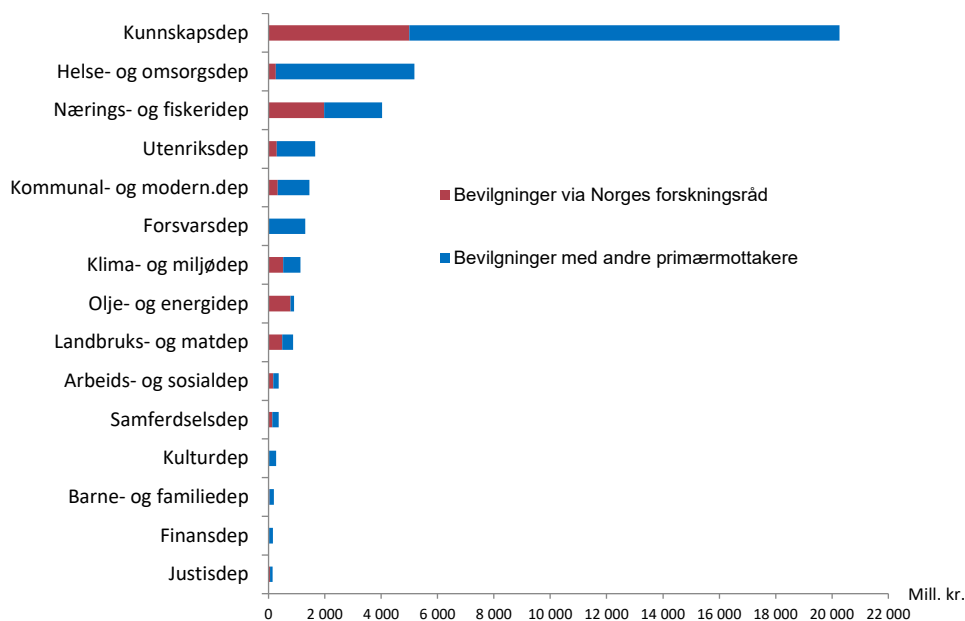
Som en direkte oppfølging av dette ble den første langtidsplanen lagt fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2015. I mellomtiden hadde Solberg 1-regjeringen overtatt etter Stoltenberg 2. Langtidsplanen var dermed et forslag fra en rødgrønn regjering, som ble fulgt opp av en borgerlig regjering. Dette illustrerer at det har vært tverrpolitisk enighet om å bruke langtidsplaner som et sentralt styringsverktøy i forsknings- og høyere utdanningspolitikken.

## **1.2 Sektorprinsippet i norsk forskning**

Det såkalte sektorprinsippet utgjør et sentralt element i den statlige styringen av norsk forskning. Dette prinsippet har vært rådende siden 1970-tallet, og innebærer i korthet at hvert departement har ansvar for forskning innenfor sine ansvarsområder. Dette ansvaret handler både om å ivareta sektorens brede og langsiktige behov for forskning (det brede sektoransvaret) og det mer spesifikke ansvaret for å sikre at politikktutvikling og forvaltning på eget område er basert på forskningsbasert kunnskap (det smale sektoransvaret). I henhold til Kunnskapsdepartementets egen veileder innebærer sektoransvaret at departementene skal

- 1. ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov*
- 2. systematisk vurdere forskning som virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål*
- 3. bidra til forskning og kompetanseoppbygging for sektoren*
- 4. sørge for forskning for politikktutforming og forvaltning*
- 5. legge til rette for høy vitenskapelig kvalitet og relevans i forskningen*
- 6. være bevisst på hvilken kanal som velges for forskningsfinansiering*
- 7. samarbeide med andre departementer*
- 8. følge opp internasjonalt forskningssamarbeid innenfor sektoren*

Disse åtte punktene ligger til grunn for departementenes arbeid med forskning og for Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken (Kunnskapsdepartementet, 2017). Figur 1.1 nedenfor viser at det er stor variasjon i størrelsen på de ulike departementenes FoU-bevilgninger. Følgelig er koordineringen av midlene en krevende øvelse og langtidsplanene tilsvarende viktige.



**Figur 1.1: Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet etter bevilgende departement. Totale bevilgninger og gjennom Forskningsrådet. Vedtatt statsbudsjett 2020**

### 1.3 Langtidsplaner versus tradisjonelle forskningsmeldinger

Selv om begrepet «langtidsplan» er nytt i forskningspolitisk sammenheng, er planen fortsatt en stortingsmelding, hvilket innebærer at den ikke fremmer forslag til vedtak om lovmessige, budsjettmessige eller rettslige saker. Planene inviterer dermed ikke Stortinget til å fatte bindende vedtak. I så fall måtte planene ha blitt fremmet som proposisjoner og behandlet deretter. I Norge er det ikke tradisjon for å bruke proposisjoner til å fremme politikk på større, tverrgående saksfelt. Unntaket er langtidsplanen for Forsvaret. Derimot er det full anledning til å legge fram planer og henvide til statsbudsjettet for den budsjettmessige oppfølgingen. De to langtidsplanene for forskning og høyere utdanning er derfor begge lagt fram i forbindelse med det samlede statsbudsjettet. Begge planer har også inneholdt konkrete, tallfestede opptrappingsplaner på utvalgte områder. Men det er likevel ikke snakk om et langtidsbudsjett i formell forstand. Se også Samfunnsøkonomisk analyse utredning om samme tema (SØA, 2021).

### 1.3.1 Kjennetegn ved langtidsplanene som genre

I tillegg til selve ordet «plan» er det flere elementer som skiller langtidsplanene fra de tidligere forskningsmeldingene. Følgende kjennetegn er sentrale:

- Langtidsplanene er mer orientert om opptrapping og prioriteringer, og går i mindre grad inn på andre forskningspolitiske og systemiske spørsmål.
- Planene legger eksplisitt opp til et 10-års perspektiv, med rullinger/revisjoner hvert fjerde år. Dette innebærer en mer forutsigbar syklus for den politiske behandlingen av feltet. Tidligere var det opp til hver regjering å beslutte om og eventuelt når den ønsket å fremme en stortingsmelding om forskning.
- Mens de tidligere forskningsmeldingene hadde en spesifikk orientering mot forskning (til dels også innovasjon) har langtidsplanene i utgangspunktet lagt opp til å se forskning og høyere utdanning i sammenheng. I hvilken grad dette reflekteres i praksis, drøftes nærmere i dette notatet (se særlig kapittel 3 og 5)
- Begge langtidsplanene har inneholdt spesifikke opptrappingsplaner, med tallfestede mål om bevilgningsvekst på utvalgte områder, nærmere bestemt tre områder i hver plan (se nærmere omtale i kapittel 1.2.3).

Ut over dette fungerer langtidsplanene i stor grad som en videreføring av de tidligere forskningsmeldingene. De setter kursen for politikktviklingen og investeringene på feltet og gir uttrykk for «hva det fra et nasjonalt perspektiv er særlig viktig å prioritere de kommende årene». (Meld. St. 4 (2018-2019))

### 1.3.2 Videreføring av tidligere ambisjoner og prioriteringer

Ser vi bakover i tid, har det vært ganske stor grad av kontinuitet i de forskningspolitiske prioriteringene i Norge. Tabell 1.1 nedenfor viser prioriteringsbildet i forskningsmeldingene og langtidsplanene i Norge de siste 30 årene.

	Forskningsmeldinger						Langtidsplaner	
	St.meld.28 (1988-89)	St.meld.36 (1992-93)	St.meld.39 (1998-99)	St.meld.20 (2004-05)	St.meld.30 (2008-09)	Meld.St.18 (2012-13)	Meld.St.7 (2014-15)	Meld.St.4 (2018-19)
Tverrgående mål/prior	Grunnforskning ved universiteter og høyskoler	Grunnforskning ved universiteter og høyskoler	Langsiktig grunnforskning	Grunnforskning	Høy kvalitet i forskningen	Høy kvalitet i forskningen	Fagmiljøer av fremragende kvalitet	Fagmiljøer av fremragende kvalitet
	Forskerrekruttering	Forskerrekruttering	Økt FoU i næringslivet	FoU-basert nyskaping og innovasjon	Kunnskapsbasert næringsliv i hele landet	Kunnskapsbasert næringsliv i hele landet	Konkurranseskraft og innovasjonsevne	Konkurranseskraft og innovasjonsevne
	FoU for næringslivet	Næringsrettet FoU	Kvalitet prioriteres på tvers	Internasjonalisering	Internasjonalisering	Internasjonalisering	Løse store samfunnsutfordringer	Løse store samfunnsutfordringer
	Miljørettet FoU	Miljørettet FoU			Et velfungerende system	Et velfungerende system		
					Effektiv utnyttelse av resultater og ressurser	Effektiv utnyttelse av resultater og ressurser		
Tematiske prioriteringer	Havbruk	Havbruk	Marin forskning	Mat	Hav (global)	Hav (global)	Hav	Hav
	Olje og gass	Olje og gass			Marin (næring)	Marin (næring)	Klima, miljø og miljøvennlig energi	Klima, miljø og miljøvennlig energi
			FoU i skjæringsfelt Energi/miljø	Energi og miljø	Maritim (næring)	Maritim (næring)	Innovativt/omstillingsdyktig næringsliv	Samfunnsikkerhet og samhørighet
	Ledelse, org., styring	Ledelse, org., styring			Mat (global/næring)	Mat (global/næring)	Verdensledende fagmiljøer	
	Kultur og tradisjon	Kultur og tradisjon			Miljø (global/næring)	Miljø (global/næring)		
	Helse, miljø, levekår	Helse, miljø, levekår	Medisin og helse	Helse	Reiseliv	Reiseliv	Fornylse i off. sektor og bedre helse/tjenester og off. tjenester mv.	Fornylse i off. sektor og bedre off. tjenester mv
					Velferd og profesjonsutøvelse	Velferd og profesjonsutøvelse		
Teknologiområder	Bioteknologi	Bioteknologi		Bioteknologi	Bioteknologi	Bioteknologi	Bioteknologi	Bioteknologi
	Informasjonsteknologi	Informasjonsteknologi	IKT	IKT	IKT	IKT	IKT	IKT
	Materialteknologi	Materialteknologi		Nye materialer og nanoteknologi	Nye materialer og nanoteknologi	Nye materialer og nanoteknologi	Nanoteknologi	Nanoteknologi
	Miljøteknologi	Miljøteknologi					Avanserte produksjonsprosesser	Avanserte produksjonsprosesser

**Tabell 1.1: Prioriteringer i forskningsmeldinger og langtidsplaner 1989–2019**

Kilde: NIFU

Som det framgår av tabellen, er det lang tradisjon for å ha et tredelt prioriteringsbilde, med i) overordnede/tverrgående mål, ii) tematiske prioriteringer og iii) utvalgte teknologiområder. Fargekodene i tabellen er skjønnsmessig brukt for å vise at flere tema og aspekter har vært nasjonale forskningspolitiske prioriteringer gjennom flere tiår. Det gjelder blant annet satsingene på

- grunnforskning/vitenskapelig kvalitet (oransje),
- næringsrettet FoU og innovasjon (brun),
- marin forskning (blå),
- miljø/energi (grønn).

Det samme gjelder de tre teknologiområdene IKT, Materialteknologi og Bioteknologi, hvor vi finner en nærmest uavbrutt linje over lengre tid. Alle de nevnte områdene er sentrale prioriteringer også i langtidsplanene.

Samtidig er det verdt å peke på noen områder som stadig har vært gjenstand for endringer. Det gjelder særlig prioriteringene knyttet til velferd, samfunnssystemer og offentlig sektor. Disse har stadig skiftet definisjon og innretning. Det kan ha sammenheng med at dette er et felt hvor det også har vært stadige endringer i organisering og ansvarsdeling på departementsnivå. Petroleumsforskning er et annet felt som har vært gjennomgående prioritert, men under ulike overskrifter; som eget prioritert innsatsområde på 1980-tallet, deretter som del av prioriteringen av energi og miljø, før den i langtidsplanene sorteres under den langsiktige prioriteringen av «Hav». Det er naturlig å se dette som et uttrykk for at

petroleumsvirksomheten og dermed petroleumsforskningen har blitt mer kontroversiell og derfor problematisk å ha som eksplisitt politisk prioritering.

Videre ser vi at hensynet til et velfungerende forskningssystem figurerte som egen prioritering i meldingene fra 2009 og 2012, men at dette systemiske elementet har blitt tonet ned med overgangen til langtidsplaner. Det gjelder både om vi ser på de eksplisitte prioriteringene og det samlede innholdet i langtidsplanene.

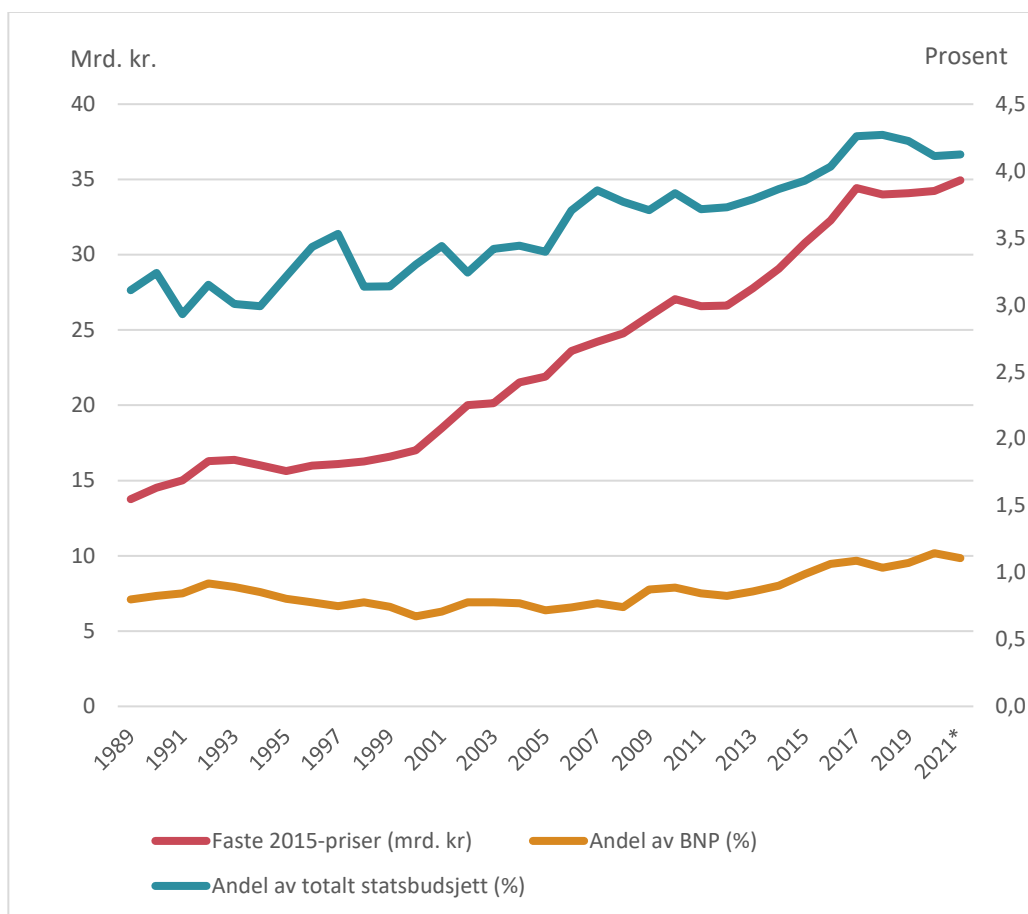
Til slutt bør det påpekes at det har vært endringer i prioriteringene også fra den ene langtidsplanen til den andre. For det første ble 2014-planens to prioriteringer for 'et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv' og 'verdensledende fagmiljøer' tatt ut av 2018-planen, etter at OECD påpekte store overlapp mellom disse to prioriteringene og de overordnede målene (OECD, 2017). Langtidsplanen fra 2018 tilføyde dessuten en ny langsiktig prioritering: «Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden». Dermed har også langtidsplanene gjort justeringer i de prioriteringene som retter seg mot segmentet samfunnssystemer og offentlig sektor (se ovenfor).

## Kontinuitet i ambisjoner og opptrapping

Når det gjelder vekstambisjoner, har tidligere forskningsmeldinger vekslet mellom konkrete opptrappingsmål og nedtoning av de samme målene: På 1980-tallet var målet å heve den samlede FoU-innsatsen til nivået hos de OECD-landene som satser mest. Forskningsmeldingen i 1993 avstod imidlertid fra å formulere vekstmål og henviste til at det er næringslivet i Norge som henger etter. Forskningsmeldingen i 1999 gjenopptok målet om en FoU-innsats på nivå med OECD-gjennomsnittet, mens meldingen i 2005 hevet listen ytterligere til å matche EUs mål om en samlet FoU-innsats på 3 prosent av BNP. I meldingene fra 2009 og 2012 ble 3-prosentmålet nedtonet og gjort til en mer langsiktig ambisjon, før langtidsplanene gjeninnførte en mer konkret og tidfestet ambisjon om å nå 3-prosentmålet innen 2030.

Parallelt med endringene i samlet vekstmål har det vært en relativt stabil målsetting å heve de offentlige bevilgningene til et nivå tilsvarende 1 prosent av BNP. I den siste langtidsplanen blir det konstatert at dette målet er nådd, med et antatt nivå på 1,02 prosent i statsbudsjettet for 2019. Samtidig signaliseres det at regjeringen i en omstillingsfase vil øke FoU-innsatsen ut over dette nivået, primært for å stimulere til økt FoU-innsats i næringslivet. Figur 1.1 nedenfor viser at Norge har hatt en relativt sterk og jevn vekst i de offentlige FoU-bevilgningene over lengre tid. I noen tilfeller har også denne veksten vært oppfølging av konkrete og tallfestede ambisjoner om økte offentlige FoU-bevilgninger.





**Figur 1.2: Utvikling i offentlige FoU-bevilgninger 1989–2021. Faste 2015-priser (venstre akse). Andel av BNP og andel av samlet statsbudsjett (høyre akse)**

Med bakgrunn i dette kan vi konstatere at veksten i FoU-bevilgningene har vært vel så sterk og stabil i perioden før som etter at langtidsplanene ble innført.

### Langtidsplanenes opptrappingsplaner

Det elementet som kanskje sterkest skiller langtidsplanene fra de tidligere forskningsmeldingene, er innføringen av konkrete opptrappingsplaner på utvalgte områder. Disse planene har vært som følger:

#### Opptrappingsplaner i LTP1 (2015–2018):

- Opprettelse av 500 nye rekrutteringsstillinger;
- Økte bevilgninger til forskningsinfrastruktur med 400 mill. kr;
- Økte bevilgninger til stimulering av norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon med 400 mill. kr

#### Opptrappingsplaner i LTP2 (2019–2022):

- Økte bevilgninger til teknologiformål med 800 mill. kr ('Teknologiløft');
- Økte bevilgninger med 450 mill. kr til FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet
- Økte bevilgninger med 250 mill. kr til kvalitet i høyere utdanning.

Som vi skal se videre i denne analysen, har disse opptrappingsplanene spilt en vesentlig rolle i den offentlige satsingen på forskning de siste årene. Planene har i all hovedsak blitt fulgt opp med økte bevilgninger og dermed skapt en viss forutsigbarhet. Samtidig har planene vært relativt løst koblet til det samlede prioriteringsbildet og skapt et komplekst målbilde som det er vanskelig å få oversikt over og følge over tid. Det gjelder spesielt i den siste langtidsplanen (LTP2), hvor forutsigbarheten på mange måter har blitt *redusert*. Dette omtales nærmere i kapittel 2.

## 1.4 Evalueringer av langtidsplanen

Arbeidet med den første langtidsplanen ble underlagt en følgeevaluering i regi av Difi (Difi, 2015). Denne evalueringen fant at Kunnskapsdepartementet hadde gjort en god jobb med å involvere alle berørte departementer i prosessen. Det samme gjaldt innspill fra eksterne aktører og samarbeidet med politisk ledelse. Evalueringen pekte samtidig på at *oppfølgingen* av planen vil kreve at de samme koordineringsmekanismene fungerer også etter at planen er vedtatt og lagt fram. Spesielt pekte evalueringen på at satsinger på tvers av sektorer og departementer kan komme i konflikt med sektorprinsippet. I den forbindelse ble det antydnet at KD som koordinerende departement kan trenge et sterkere mandat for å ivareta sin samordning mellom fagdepartementer.

I forkant av arbeidet med revideringen av den første langtidsplanen ble OECD bedt om å gjennomføre en gjennomgang av det norske innovasjonssystemet. Langtidsplanen som koordineringsmekanisme var et sentralt element i denne gjennomgangen. I likhet med Difi fant OECD at planen på mange måter utgjorde en styrking av den forskningspolitiske koordineringen. Men OECD pekte også på flere svakheter og behov for forbedringer: For det første anbefalte OECD, som nevnt over, en opprydding og forenkling av prioriteringsbildet. For det andre pekte de på at prioriteringene var svært brede og overordnede og lite egnet til å foreta reelle prioriteringer. For det tredje mente OECD at prioriteringene viste liten grad av nytenkning og satsing på nye områder (OECD, 2017). Den første anbefalingen ble fulgt opp i den andre langtidsplanen, mens det er vanskelig å se klare tegn til oppfølging av de to andre punktene.

## 1.5 Utgangspunkt og disposisjon for denne studien

Bakteppet ovenfor gir i korthet følgende utgangspunkt for denne studien:

- Sektorprinsippet i norsk forskning stiller særlig store krav til forskningspolitisk koordinering.
- Forskningsmeldingene og de senere langtidsplanene utgjør de viktigste rammene for denne koordineringen.

- Innføringen av langtidsplaner var ment å gi mer langsiktighet i prioriteringer og budsjettmessig oppfølging for forskning og høyere utdanning.
- Selv om de vedtatte opptrappingsplanene har vært fulgt opp gjennom årlige budsjetter, er det grunn til å stille spørsmål ved om prioriteringene reelt sett har blitt mer langsiktige og satsingene mer forutsigbare.

I de påfølgende kapitlene ser vi nærmere på langtidsplanene som styringsverktøy for norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk. I kapittel 2 gir vi en oversikt over hva de to foregående langtidsplanene har signalisert om planene som styringsverktøy. I kapittel 3 analyserer vi styringen på departementsnivå (en mer detaljert oversikt per departement inngår også som vedlegg 1). I kapittel 4 ser vi på oppfølgingen gjennom virkemiddelapparatet, og spesielt i Norges forskningsråd. I kapittel 5 ser vi på oppfølgingen på det forskningsutførende nivået. I kapittel 6 trekker vi opp noen hovedkonklusjoner og implikasjoner av funnene. I kapittel 7 gir vi en oversikt over de kilder og metoder som er brukt i analysen.

En nærmere beskrivelse av metode og kildegrunnlag er gitt i kapittel 7.

## 2 Styrings signaler i langtidsplanene

Før vi går inn på styringen i praksis gir vi i dette kapitlet en kort oversikt over hva de to foregående langtidsplanene faktisk har uttalt om planene som verktøy for styring.

### 2.1 Styrings signaler

Begge langtidsplanene gir klart uttrykk for at de sentrale formålene med planene er å gi mer forutsigbarhet, bedre koordinering og større budsjettmessig forpliktelse. Samtidig understrekes behovet for fleksibilitet og jevnlig justeringer av kursen. Hvordan fleksibilitet skal henge sammen med forutsigbarhet, drøftes ikke nærmere. Behovet for å møte samfunnsutfordringer med forskningsbasert kunnskap framstår som et hovedrasjonale i begge planer, men dette aspektet er noe sterkere vektlagt i LTP2, hvor bærekraftmålene trekkes fram som en hovedreferanse. LPT2 trekker også fram digitalisering og samfunnssikkerhet som viktige drivkrefter. Disse aspektene var mindre omtalt i den første planen. Derimot ser vi at begge planer viser til EUs prioriteringer når det gjelder valg av målbilde.

Langtidsplanenes signaler om styring kan deles inn i følgende fire kategorier:

1. Signaler og ambisjoner om koordinering
2. Signaler og ambisjoner om budsjettmessig oppfølging
3. Signaler og forventninger om oppfølging av planen «nedover» i systemet, det vil si på strategisk og utførende nivå
4. Kunnskapsgrunnlag og monitorering av planen

Tabellen i vedlegg 1 gjengir konkrete sitater fra de to foregående langtidsplanene på disse områdene. Hovedtrekkene kan oppsummeres som følger:

#### 2.1.1 Signaler og ambisjoner om koordinering

Når det gjelder koordinering, framhever begge planene sektorprisnippet som et viktig premiss. Koordineringen mellom virkemiddelaktører omtales noe mer enn koordineringen mellom departementer. Det gjelder særlig i LTP2, hvor både den

da forestående virkemiddelgjennomgangen og områdegjennomgangen av Forskningsrådet omtales som viktige grep. Når det gjelder konkrete *verktøy* for koordinering mellom departementene, vises det til toppmøtene, bruken av den såkalte 53-posten og Kunnskapsdepartementets veileder for sektorprinsippet.

### 2.1.2 Budsjettmessig oppfølging

Begge planene er eksplisitte når det gjelder vekstmålet om å heve samlet FoU-innsats til 3 prosent av BNP innen 2030 samt å nå og til dels overskride (LTP2) 1 prosent av BNP for offentlige bevilgninger. Videre inneholder begge planer konkrete opptrappingsplaner på tre utvalgte områder. Opptrappingsplanene i LTP1 er knyttet til konkrete virkemidler, mens planene i LTP2 framstår som bredere og mer generelle. LTP2 inneholder dessuten en plan for investeringer i bygg i UH-sektoren. Ingen av planene angir mål eller forpliktelser om opptrapping på de overordnede målene eller de langsiktige prioriteringene. Videre ser vi at LTP1 og LTP2 er vesensforskjellige når det gjelder forholdet mellom opptrappingsplaner på den ene siden og prioriteringer og mål på den andre:

- I LTP1 var opptrappingsplanene en selvstendig og separat del som ikke virket inn på oppfølgingen av planens overordnede mål og langsiktige prioriteringer. I tillegg gjaldt samtlige tre opptrappingsplaner i 2014-planen presist avgrensede formål som i all hovedsak lå under Kunnskapsdepartementets eksklusive budsjettansvar.
- I LTP2 er det kun opptrappingsplanen *Kvalitet i høyere utdanning* som ligger under KDs ansvar, og da knyttet til utdanning og ikke forskning. Opptrappingsplanen for *Teknologiløft* har en bred og relativt åpen tematisk ramme og retter seg i prinsippet mot samtlige departementer. (I praksis ni departementer per 2021.) Opptrappingsplanen *FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet* har budsjettmessig adresse til alle næringsdepartementer.

Det er også verdt å merke seg at LTP2 inneholder flere signaler som demper forventningene om vekst i årene framover. Det vises til at planen «skal være et prioriteringsverktøy også i perioder med svakere vekst», og at planen skal «delvis finansieres gjennom omprioriteringer fra andre formål». Tilsvarende reservasjoner finner man ikke i LTP1.

### 2.1.3 Signaler om oppfølging på strategisk og utførende nivå

Signalene om prioritering gjennom omprioritering må også ses i sammenheng med en rekke signaler om at planen skal følges opp videre «nedover» i systemet, ved at virkemiddelaktører og forskningsmiljøer skal legge planen til grunn for sin

virksomhet og vri innsatsen i retning av planens prioriteringer. Dette nevnes flere steder i begge planer, men LTP2 er noe mer eksplisitt på hvor og hvordan denne operasjonaliseringen skal foregå. LTP2 nevner følgende konkrete oppfølgingsspor (som drøftes nærmere i kapittel 5):

- Bruk av grunnbevilgning for institusjoner som mottar det
- Styringsdialogen med underliggende virksomheter, herunder Norges forskningsråd
- Utviklingsavtalene med universiteter og høyskoler

#### 2.1.4 Planer for kunnskapsgrunnlag og monitorering av planen

Evnen til å styre i henhold til planen henger også sammen med det kunnskapsgrunnlaget den hviler på. Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget for *utformingen* av planen, framstår LTP1 som en plan hovedsakelig fundert på innspill, eksisterende strategier og interne prosesser, mens LTP2 viser til flere eksterne utredninger som grunnlag for revideringen. OECDs gjennomgang av innovasjonssystemet fra 2017 er naturlig nok sentral (OECD, 2017). Den ble i stor grad bestilt for å få et eksternt blikk og grunnlag for revideringen. Men ut over «oppryddingen» i prioriteringene er det lite i LTP2 som vitner om at OECDs bredere systemanalyse har fått betydning. Derimot har FNs 2030-agenda og bærekraftmålene fått stor betydning. LTP2 inneholder også en kort redegjørelse for status på sentrale områder for norsk forskning og oppfølgingen av LTP1. Men statusbeskrivelsen er kort, overordnet og begrenset av mangel på oppdaterte data om status og oppfølging på prioriterte områder.

Begge planer har også egne underkapitler om hvordan planen skal bygge og utnytte kunnskapsgrunnlaget. På dette området er LTP1 noe mer ambisiøs enn LTP2. I den første planen vises til et behov for å følge oppfølgingen av planen i hele sin bredde. LTP1 vektlegger også behovet for bedre oversikt og forståelse av systemet og arbeidsdelingen innenfor forskning, høyere utdanning og innovasjon. I LTP2 er omtalen av kunnskapsgrunnlaget mer begrenset. Her vises det mer til hva som er gjort av investeringer i kunnskapsgrunnlaget, og som kan utnyttes videre gjennom åpen forskning. Dog vises det til at det skal gjøres en analyse av om virksomheten i UH-sektoren vris i retning av planen.

I de følgende kapitlene vil de styringssignalene som er omtalt ovenfor, bli undersøkt empirisk, gjennom dokumentanalyser, statistikk og intervjudata.

Eksplisitte forventninger til styring og oppfølging	
LTP 2014	LTP 2018
<i>1) Signaler og ambisjoner om koordinering</i>	
Langtidsplanen vil legge grunnlaget for en <b>mer helhetlig koordinering</b> av offentlig innsats til forskning og høyere utdanning	Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning er et av de <b>viktigste verktøyene for koordinering</b> av politikken for forskning og høyere utdanning
Gjennomføringen av planen vil skje i <b>samarbeid med de aktørene som forvalter de offentlige ordningene</b> for høyere utdanning, forskning, innovasjon og næringsutvikling, som for eksempel Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Selskapet for industrivekst (SIVA). Forskningsrådet vil ha en sentral rolle i dette arbeidet.	Der det er relevant, bør [virkemiddel]aktørene samarbeide om kommunikasjon, samordning og synliggjøring av sine respektive virkemidler. Virkemiddelaktørene kan også samarbeide gjennom <b>fellesfinansierte satsinger</b> .
... <b>toppmøtene</b> vil bli benyttet i oppfølgingen av langtidsplanen	<b>Toppmøtene</b> har vært viktige arenaer i oppfølgingen av den første langtidsplanen, og regjeringen vil videreføre dem.
	Nærings- og fiskeridepartementet har satt i gang en <b>gjennomgang av de næringsrettede virkemidlene</b>
<i>2) Signaler om budsjettmessig oppfølging</i>	
Regjeringen vil øke de offentlige bevilgningene til forskning (FoU-bevilgningene) til de utgjør <b>1 prosent av BNP</b> . Regjeringen vil øke FoU-bevilgningene ut over veksten i BNP hvert år til målet er nådd	Regjeringen har som mål at 3 % av bruttonasjonalproduktet (BNP) skal gå til forskning og utvikling (FoU) innen 2030. I Jeløya-plattformen slår regjeringen fast at den over tid vil øke den offentlige innsatsen til FoU <b>ut over 1 % av BNP i en omstillingsfase</b> og særlig prioritere muliggjørende teknologier og forskning som bidrar til økt verdiskaping
Regjeringen vil trappe opp antallet <b>rekrutteringsstillinger</b> med 500 stillinger i perioden 2015–2018 (570 millioner kroner). Regjeringen vil styrke <b>infrastrukturordningen</b> i Forskningsrådet med 400 millioner kroner. Regjeringen vil styrke ordninger som bidrar til god <b>delaktelse i Horisont 2020</b> med 400 millioner kroner	For kommende langtidsplanperiode lanserer regjeringen tre nye opptrappingsplaner: – Et <b>teknologiløft</b> på 800 mill. kroner – FoU for <b>fornyelse og omstilling i næringslivet</b> på 450 mill. kroner – <b>Kvalitet i høyere utdanning</b> på 250 mill. kroner
Forslag om økte bevilgninger til oppfølging av langtidsplanen vil bli fremmet i <b>de årlige statsbudsjettene</b>	en helhetlig politikk for utvikling, forvaltning og prioritering av <b>universitets- og høgskolebygg</b> .
	bruken av midler over <b>53-posten skal dreies</b> i retning av tre prinsipper: – medvirke til oppfølging av regjeringens forskningspolitiske prioriteringer i langtidsplanen
	Planen skal være et prioriteringsverktøy også i perioder med <b>svakere vekst</b>
<i>3) Signaler og forventninger om oppfølging på strategisk og utførende nivå</i>	
viktig at <b>fagmiljøene har handlingsrom</b> til selv å kunne opptre som strategiske aktører.	Regjeringen forventer at universiteter, høyskoler, helseforetak og forskningsinstitutter som mottar statlige grunn- eller basisbevilgninger, <b>legger langtidsplanen til grunn for sine egne strategiske prioriteringer innenfor sitt handlingsrom</b> . Det samme gjelder Norges forskningsråd og andre deler av virkemiddelapparatet.
Regjeringen forventer at målene og prioriteringene i langtidsplanen på lengre sikt vil føre til en <b>vridning i ressursbruken</b> i retning av prioriteringene.	I oppfølgingen av langtidsplanen er det viktig at ulike <b>virkemiddelaktører jobber</b> sammen og er samkjørte der det er naturlig innenfor sine respektive fagområder
Departementene vil gjennom styringssystemene for Norges forskningsråd, universiteter og høyskoler og andre relevante <b>underliggende virksomheter</b> , følge opp gjennomføringen av langtidsplanen	Virkemiddelaktørene kan også samarbeide gjennom <b>fellesfinansierte satsinger</b>
planen vil være et viktig grunnlag for de mål og <b>styringsparametere</b> departementet setter for relevante underliggende virksomheter. <b>Målene for Norges forskningsråd</b> vil være i tråd med målene og prioriteringene i langtidsplanen.	Regjeringen forventer at institusjonene <b>bruker grunnbevilgningene strategisk</b> til å styrke seg på sine profilerte områder og til å følge opp prioriteringene i langtidsplanen
Departementet forventer at institusjonene utvikler en <b>profil i tråd med sine styrker og sin egenart</b> og at institusjoner som har grunnlag for det dyrker frem utdannings- og forskningsmiljøer som kan hevde seg helt i verdenstoppen	<b>[Utviklingsavtalene]</b> er samtidig et virkemiddel for nasjonal koordinering og oppfølging av langtidsplanen.
	Departementene følger opp gjennomføringen av langtidsplanen i <b>styringsdialogen</b> med Norges forskningsråd, universiteter, høyskoler og andre relevante underliggende virksomheter.

4) Kunnskapsgrunnlag og monitorering av planen	
følge med på om den økte innsatsen som følge av langtidsplanen <b>utløser økt aktivitet</b> i forskningsinstitusjoner, høyere utdanning og i næringslivet	I forbindelse med innføringen av langtidsplanen i 2014 ble kategoriene i statistikken endret for at de skulle samsvare bedre med de tematiske områdene i planen. Det er dermed <b>ikke mulig å sammenligne forskningsinnsatsen</b> på de ulike områdene direkte med tidligere år, men tallene for 2015 vil danne utgangspunkt for senere sammenligninger.
Det må jobbes videre med å <b>utvikle forståelsen av hvordan systemet</b> for høyere utdanning, forskning og innovasjon fungerer.	Regjeringen vil gjøre forskningen mer tilgjengelig ved å stimulere til mer <b>åpen forskningsformidling</b> og mer <b>åpne data</b>
Et bedre kunnskapsgrunnlag bør inkludere <b>analyser av samarbeidet</b> mellom næringslivet, fagmiljøene og offentlig sektor, og <b>analyser av styringssystemer</b> i politikken for forskning og høyere utdanning	Det kan bli aktuelt å opprette lignende funksjoner [ <b>kunnskapsentre</b> ] også for andre områder
<b>gjennomgang av forholdet mellom nasjonale og internasjonale virkemidler</b> for forskning og høyere utdanning, og i hvilken grad det er en god sammenheng og arbeidsdeling mellom virkemidlene	Kunnskapsdepartementet vil gjennomføre en analyse av om og på hvilken måte <b>universitetene og høyskolene har dreid</b> sin virksomhet inn mot prioriteringene i langtidsplanen
Videre er det behov for et bedre <b>kunnskapsgrunnlag om den næringsrettede forskningspolitikken</b> , og om hvordan forskning og høyere utdanning kan bli mer relevant for næringslivet.	



## 3 Styring på departementsnivå

Bevilgninger til forskning og utvikling (FoU) over statsbudsjettet er myndighetenes viktigste verktøy i forskningspolitikken. I en analyse av langtidsplanen som styringsverktøy er det derfor naturlig å starte på dette nivået. Først oppsummerer vi hovedfunn fra intervjuer med 5 utvalgte departementer. Deretter gjennomgår vi systematisk den faktiske fordelingen av statlige FoU-bevilgninger i lys av langtidsplanenes prioriteringer og mål.

### 3.1 Departementenes oppfølging av langtidsplanene

Gitt sektorprinsippet i norsk forskning er alle departementer involvert i og berørt av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. For å få innsikt i hvordan planen brukes «i det daglige» av departementene har vi intervjuet 12 personer fra 5 utvalgte departementer (se kapittel 7 for en nærmere beskrivelse av intervjuopplegg). I disse samtalen har vi både spurt om arbeidet med å utforme og revidere planene, hvordan de brukes i budsjettarbeid og styring samt hvilke tanker de departementsansatte har om eventuelle forbedringer av planen som styringsverktøy.

#### 3.1.1 Utforming og revidering av planene

Samtalene gir klart inntrykk av at Kunnskapsdepartementet har hatt en bred, grundig og involverende prosess rundt utarbeidelsen av planene. Blant annet ble det i forkant av begge planprosesser etablert egne arbeidsgrupper for hver prioritering i planen. Her kunne alle berørte departementer «melde seg på» og delta i arbeidet med å konkretisere prioriteringene og prosessere eksterne innspill. Flere av informantene hadde fartstid nok til å sammenlikne med de tidligere forskningsmeldingene. Deres erfaringer tyder på at de tidligere forskningsmeldingene bar mer preg av å være Kunnskapsdepartementets melding, som de øvrige departementene fikk gi innspill til. Selv om Kunnskapsdepartementet er i førersetet også for langtidsplanene, virker det som om planene i større grad er departementenes

og regjeringens felles prosess og sluttprodukt. Slik sett bekrefter intervjuene langt på vei Difis positive følgeevaluering av prosessen rundt LTP1 (Difi, 2015).

Fra flere hold blir det også betraktet som en fordel at langtidsplanene har skapt en forutsigbar syklus, med prioriteringer som ligger mer fast framover i tid. For departementene er det gunstig at man ikke risikerer «å starte prioriteringsdiskusjonen på scratch hver gang». Det framheves også som en fordel at man vet at planen skal revideres hvert fjerde år. Som en informant sa, blir planen dermed, «mer levende og noe vi hele tiden viser til».

Samtidig sier flere av informantene at sluttproduktet ikke er vesentlig forskjellig fra de tidligere forskningsmeldingene. Unntaket er opptrappingsplanene (som omtales nærmere i avsnittet under). Noen mener at prosessene til tider har vært *for* omfattende og omstendelige. Konsekvensen av å ha en bred, åpen og «bottom-up»-prosess er, ifølge flere informanter, at planen ender opp med brede prioriteringer som i stor grad viderefører tidligere retning. Noen sa også at de kunne ønsket seg et fyldigere kunnskapsgrunnlag. OECDs analyse i forkant av LTP2 nevnes som et godt initiativ, men det blir også reist spørsmål ved om OECDs «innovasjons-systembriller» egentlig var egnet som grunnlag for en plan som kobler forskning mer til høyere utdanning enn innovasjon.

### 3.1.2 Oppfølging av langtidsplanene i budsjettarbeid og styring

Et sentralt spørsmål for dette prosjektet er hvordan planene brukes som styringsverktøy *etter* at de er lagt fram og behandlet. Dette aspektet er direkte relatert til regjeringens arbeid med statsbudsjettet. Siden den prosessen er unntatt offentlighet, gjengis intervjuene på et overordnet nivå og uten omtale av konkrete eksempler eller departementer.

#### Strategisk bruk i sektorvise meldinger og strategier

Langtidsplanene legger i stor grad opp til at planen skal følges opp i prosesser og tiltak på de ulike sektordepartementenes områder. Samtalene med departementene etterlater et inntrykk av at dette gjøres, men i varierende grad. Noen hevder at LTP er en sentral referanse og et viktig grunnlag i alle strategier for forskning på eget område. Andre sier at LTP brukes i liten grad, og at det er andre føringer som gir retning for forskningssatsingene. Uansett ser det ut til at LTP brukes mest i generelle omtaler og som en «knagg» for å forankre den forskningssatsingen som beskrives. Vi finner ingen eksempler på at planen brukes aktivt til å operasjonalisere og spisse forskningssatsinger på eget felt.

## Langtidsplanen som verktøy i budsjettprosessen

I de årlige budsjettprosessene er det tydelig at langtidsplanen er sentral. Ifølge informantene brukes planen som et viktig grunnlag, først og fremst for å begrunne og legitimere satsingsforslag. At planen har brede prioriteringer, anses både som en fordel og en ulempe. Bredden gjør at det er rom for å fremme satsinger på mange områder, men det gjør også at budsjettdiskusjonen blir svært åpen. Et område som er nevnt i langtidsplanen, har ingen garanti for vekst i budsjettet. Samtidig kan områder som ikke er direkte omtalt i planen, finne sin plass ved å vise til de overordnede målene eller planens intensjon om fleksibilitet. Alt i alt ser det ut til at langtidsplanen fungerer mer som et grunnlag for budsjettdiskusjonene enn som et prioriteringsverktøy i seg selv.

Det klare unntaket fra dette er opptrappingsplanene. Ut fra intervjuene går det fram at de tre opptrappingsplanene dominerer budsjettprosessen. «Alt handler egentlig om opptrappingsplanene», er en uttalelse som går igjen i samtalen. Denne erkjennelsen har flere implikasjoner:

- Det ser ut til at de overordnede målene og de langsiktige prioriteringene får mindre oppmerksomhet og betydning, spesielt de områdene som ikke er direkte koblet til en av opptrappingsplanene. De arbeidsgruppene som ble opprettet for å utarbeide og følge opp hver prioritering, har etter hvert blitt faset ut. Det blir hevdet at gruppenes mandat og betydning har blitt uthulet av at oppmerksomheten rettes mot opptrappingsplanene. Arbeidsgruppene ser nå ut til å bli reetablert i forbindelse med den kommende revideringen, men framstår per i dag mer som arbeidsgrupper for *utarbeidelse* enn *oppfølging* av planen.
- Når det meste av friske midler rettes mot opptrappingsplanene, blir det lite igjen til konkret oppfølging av de øvrige områdene. Det fører igjen til at også opptrappingsplanene vannes ut, ved at stadig flere satsinger forsøkes definert inn under dem. Spesielt ble det i intervjuene vist til at *Teknologiløftet* har blitt en svært tøyelig kategori, som det meste kan defineres under.
- En tredje utfordring som trekkes fram, er at langtidsplanen generelt bygger på en forutsetning om prioritering gjennom vekst. Dette forsterkes av at opptrappingsplanene står i sentrum for diskusjonen. Planen virker dermed mindre egnet som verktøy for omprioritering eller for å definere hvor det eventuelt skal kuttes. I den forbindelse blir det også vist til Forskningsrådets satsingsforslag. Ifølge flere informanter er det vanskelig å bruke disse forslagene til å identifisere og begrunne omprioriteringer. Langtidsplanens komplekse matrisestruktur kombinert med porteføljelogikken i Forskningsrådet har også gjort

det krevende å få oversikt over oppfølgingen og å definere hva som er prioritert og ikke prioritert.

## Bruk av langtidsplanen i styringsdialogen

Som nevnt i kapittel 2 legger langtidsplanene tydelig opp til at planen skal brukes i styringen av bevilgninger til og gjennom underliggende virksomheter. Dette gjelder underliggende virksomheter i sin bredde, selv om Forskningsrådet framheves som den sentrale aktøren.

Overfor Forskningsrådet er langtidsplanen det sentrale rammeverket både i tildelingsbrevene, i forslagene til store satsinger og i rapporteringen tilbake til departementene. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at det er ulike synspunkter og erfaringer med Forskningsrådets omlegging til porteføljestyling. Denne omleggingen handler i korthet om at midlene gjennom Forskningsrådet kan støtte flere formål og gå på tvers av departementsgrenser. Alle synes å støtte prinsippet med porteføljestyling, men noen opplever at de mister oversikten, og at de «har gitt fra seg én form for styring (gjennom programmer) uten å ha fått et tilstrekkelig instrument tilbake». Andre ser porteføljestyling som en god måte å ivareta tverrgående perspektiver på, og har innrettet sin styring gjennom Forskningsrådet deretter.

Et annet klart hovedinntrykk fra intervjuene er at oppfølgingen av planen i all hovedsak skjer gjennom bevilgningene via Forskningsrådet. Det var få som kunne peke på at planen legges til grunn i tildelingsbrev til andre virkemiddelaktører eller i direkte bevilgninger til forskningsmiljøer under departementet. Det var også flere som stilte spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet gjør dette overfor universitetene og høyskolene. Disse spørsmålene belyser vi også empirisk gjennom de dokumentstudiene som omtales i kapittel 4 og 5.

## Forbedringer av langtidsplanen som styringsverktøy

I intervjuene ble departementene også bedt om å reflektere rundt behovet for å styrke langtidsplanen som styringsverktøy. Vi begrenset dette til å omhandle *styring*, ettersom departementenes synspunkter på prioriteringer og tematisk retning naturlig følger av det sektoransvaret de har. Følgende konkrete forbedringspunkter ble nevnt når det gjaldt styring:

- Sterkere kobling mellom planens mål og regjeringens ambisjoner og forpliktelser nedfelt i andre meldinger og strategier, herunder Perspektivmeldingen.
- Mer konkrete opptrappingsplaner, det vil si mer tilbake til den innretningen planene hadde i LTP1.
- Sterkere spissing, for eksempel ved å identifisere tydeligere hva som er målene i hver fireårsperiode

- Et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere systemiske endringer og gjøre planen tydeligere på arbeidsdelingen i oppfølgingen.
- En tydeligere kobling mellom forsknings- og utdanningsdelen og/eller en mer gjennomtenkt avklaring av planens ansvar for forskning versus utdanning

Generelt har departementene et ambivalent forhold til spissing versus bredde. På den ene siden ser de fleste at dagens plan er svært bred, og at den favner det meste. På den annen side anses det som problematisk å fryse skarpe prioriteringer for mange år framover. Flere viser til eksempler på at det bare siden forrige langtidsplan har dukket opp behov som man ikke forutså i 2018. Med brede prioriteringer er det rom for å fremme satsinger på slike nye områder innenfor fireårsperioden. At departementene har delte oppfatninger, understrekes også av at noen vil fraråde å inkludere flere satsingsområder, mens andre mener at det nettopp er behov for å fange opp andre tema i den neste planen.

Vi tok også opp spørsmålet om hvorvidt såkalte samfunnsoppdrag (missions) kan være et egnet verktøy i den neste planen. Dette er større, koordinerte og målrettede satsinger som skal løse konkrete utfordringer innenfor en bestemt tidsramme. Her kan alle informantenes holdninger karakteriseres som «positivt avventende». De fleste mener at dette er en interessant tanke og virker godt kjent med ideen og forslagene fra EU. Men det er tydelig at forslagene ikke er drøftet konkret i departementene ennå. Det er derfor forventninger om at det kommer konkrete forslag til tema og ikke minst innretning fra Forskningsrådet og i de øvrige innspillene til planen. Ingen avviser mission-tankegangen kategorisk, men flere ser at det kan bli krevende å finne en modell som passer i det norske systemet. Flere ser også faren for at det kan bli så mange missions at tiltaket vannes ut. Pilot-E-ordningen nevnes som eksempel på en modell det kan være verdt å ta med i diskusjonen.

## 3.2 Budsjettmessig oppfølging av langtidsplanen

For å supplere og etterprøve inntrykkene fra intervjuene har vi gjennomgått den faktiske oppfølgingen av langtidsplanen i de årlige statsbudsjettene. Vi bruker her NIFUs statsbudsjettanalyser og konsentrerer oss om budsjettene etter den andre langtidsplanen, det vil si 2019–2021.

### 3.2.1 Samlet oppfølging

I løpet av denne treårsperioden har det i alt vært en samlet vekst i bevilgninger tilknyttet langtidsplanen på snaut 2,75 mrd. kr. Av dette utgjør bevilgninger til forskningsformål vel 1,2 mrd. kr, til utdanningsformål snaut 1,1 mrd. kr og til bygg

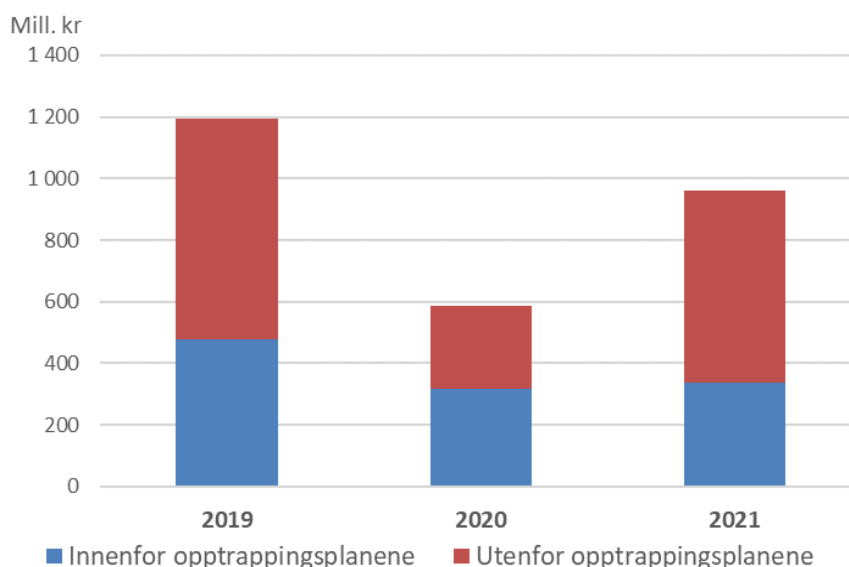
med noe under 450 mill. kr.

Av oppfølgingen på forskningssiden står KD for 36 prosent, NFD for 26 prosent og HOD for 15 prosent. Om også KLDs oppfølging tas med, står fire departementer for 87 prosent av all oppfølging, mens 8 andre departementer står for de resterende 13 prosent, til sammen 160 mill. kr. Blant disse peker OED seg ut med negativ oppfølging, siden det er større samlede kutt enn vekst (-30 mill. kr) i departementets planrelaterede bevilgninger.

### 3.2.2 Budsjettmessig oppfølging gjennom opptrappingsplanene

Slik planen er strukturert med overlappende opptrappingsplaner, prioriteringer og mål, utgjør oppfølging gjennom opptrappingsplanene 80 prosent av oppfølgingen på FoU-siden. Det er i all hovedsak disse opptrappingsplanene som gir oppfølgingen av langtidsplanen kontinuitet og konsistens gjennom treårsperioden. Dette gjenspeiler det inntrykket som framkommer av intervjuene (jf. kapittel 3.1 ovenfor).

Av den samlede oppfølgingen av langtidsplanen i perioden 2019–2021 på snaut 2,75 mrd. kr, er 1,2 mrd. kr innenfor og 1,55 mrd. kr utenom opptrappingsplanene. Det framgår av figur 3.1 at oppfølgingen har vært ujevnt fordelt over de tre årene, både når det gjelder samlet bevilgningsvekst og når det gjelder balansen mellom oppfølging innenfor og utenfor opptrappingsplanene.



**Figur 3.1: Oppfølging av langtidsplanen i perioden 2019–2021, innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

I 2019 ble det samlet bevilget 1,2 mrd. kr som oppfølging av langtidsplanen, hvorav 475 mill. kr var innenfor opptrappingsplanene. Dette året inngikk betyde-

lige bevilgninger til bygg i oppfølgingen, med 50 mill. kr innenfor opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning og 384 mill. kr utenfor opptrappingsplanene. Bevilgninger til bygg inngår ikke i oppfølgingen i 2020 og 2021.

I 2020 var samlet bevilgning til oppfølging av langtidsplanen 585 mill. kr, det vil si mindre enn det halve av 2019-oppfølgingen. Av dette var 315 mill. kr oppfølging innenfor opptrappingsplanene. I 2021 er de tilsvarende tall vel 950 mill. kr samlet og om lag 340 mill. kr innenfor opptrappingsplanene.

### Opptrappingsplan «Teknologiløft»

Denne opptrappingsplanen har det høyeste vekstmålet for fireårsperioden med en samlet opptrapping på 800 mill. kr. I løpet av de tre første årene er det i alt bevilget 550 mill. kr (2019: 255 mill. kr; 2020: 198 mill. kr; 2021: 97 mill. kr), og det gjenstår 250 mill. kr (31 prosent) som må dekkes i 2022.

Blant de formål som har fått store bevilgninger under denne opptrappingsplanen, er en økt bevilgning på i alt 171 mill. kr til HODs helseanalyseplattform og flere KD-bevilgninger til grunnleggende teknologiforskning på over 200 mill. kr. Kutt på i alt 130 mill. kr i OEDs bevilgninger til teknologiformål inngår i dette bildet og bidrar til å redusere den samlede oppfølgingssummen.

Alle bevilgninger under denne opptrappingsplanen gjelder FoU, unntatt 10 mill. kr til nye studieplasser innenfor teknologi/grønt skifte.

### Opptrappingsplan «FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet»

For fireårsperioden 2019–2022 skal den samlede veksten under denne opptrappingsplanen være 450 mill. kr. Samlet vekst i løpet av 2019–2021 er 393 mill. kr, ujevnt fordelt mellom årene. Veksten var høyest i 2021 (195 mill. kr), mye som følge av videreførte korona-tiltak bevilget i 2020, mens den i 2020 var nede i 62 mill. kr. I 2019 var veksten 136 mill. kr. Etter den kraftige veksten i 2021 gjenstår kun 57 mill. kr til målet for opptrappingsplanen er nådd.

Bevilgninger over NFDs budsjett står for 60 prosent av oppfølgingen under denne opptrappingsplanen. For øvrig inngår blant annet bevilgningen i 2021 fra KLD til Forskning og innovasjon for grønn omstilling på 50 mill. kr og næringsrettede bevilgninger over KDs budsjett på godt over 50 mill. kr. Alle bevilgninger under denne opptrappingsplanen er til FoU.

### Opptrappingsplan «Kvalitet i høyere utdanning»

For fireårsperioden 2019–2022 skal den samlede veksten under denne opptrappingsplanen være 250 mill. kr. Samlet vekst hittil i løpet av 2019–2021 er 188 mill. kr (2019: 85 mill. kr; 2020: 55 mill. kr; 2021: 47,5 mill. kr) med et gjenstående beløp til inndekning i 2022 på 63 mill. kr. En stor andel av bevilgningene under

denne opptrappingsplanen er kvalitetstiltak i regi av DIKU, som ble opprettet i 2018. 2019-oppfølgingen omfattet en byggebevilgning til læringsarealer på 50 mill. kr, noe som utgjorde 60 prosent av dette årets bevilgninger under opptrappingsplanen.

### **3.2.3 LTP-relatert vekst utenfor opptrappingsplanene**

Som nevnt over har det i løpet av den siste treårsperioden (2019–2021) vært en vekst på 1,55 mrd. kroner også utenom opptrappingsplanene. Denne veksten fordeles seg over de tre årene med omtrent 620 mill. kr i 2019, 270 mill. kroner i 2021 og 620 mill. kroner i 2020. Dette utfordrer inntrykket fra intervjuene om at «alt handler om opptrappingsplanene». Men her er det viktig å presisere at 60 prosent av bevilgningsveksten utenfor opptrappingsplanen har gått til utdanningsformål, 25 prosent til byggeprosjekter og kun 15 prosent til rene FoU-formål.

Særlig i 2020 og 2021 utgjør bevilgninger til opprettelse og videreføring av nye studieplasser i høyere utdanning størstedelen av bevilgningene utenom opptrappingsplanene. I 2020 utgjorde de om lag 60 prosent og i 2021 nesten all veksten (600 av 620 mill. kr). En vesentlig del av dette er ekstraordinære bevilgninger til studieplasser opprettet i 2020 som covid-19-tiltak. I 2019 stod dessuten en byggebevilgning på 350 mill. kr for 60 prosent av oppfølgingen utenfor opptrappingsplanene det året.

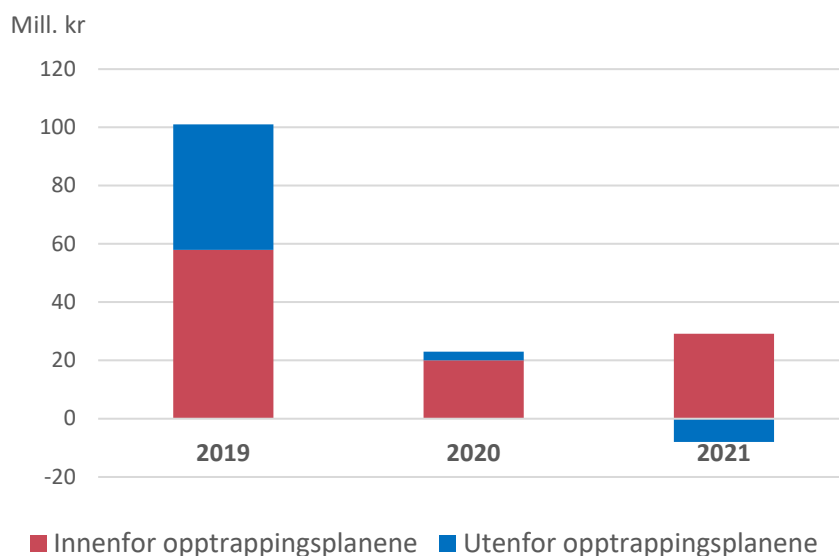
### **3.2.4 Oppfølging av 5 langsiktige prioriteringer**

Nedenfor oppsummerer vi hvordan de fem langsiktige prioriteringene i langtidsplanen er fulgt opp i den siste treårsperioden (2019–21).

#### **Hav**

Prioriteringen Hav har et særlig bredt og sammensatt tematisk spenn, og omfatter FoU knyttet til petroleumsnæringen, maritime næringer, fiskeri og havbruk, samt til forvaltning av økosystemer og ressurser i havområdene. I løpet av treårsperioden 2019–2021 er totalt om lag 145 mill. kr bevilget som oppfølging av denne prioriteringen, hvorav snaut 40 mill. kr utenom opptrappingsplanene. Fordelingen mellom årene framgår av figur 3.2



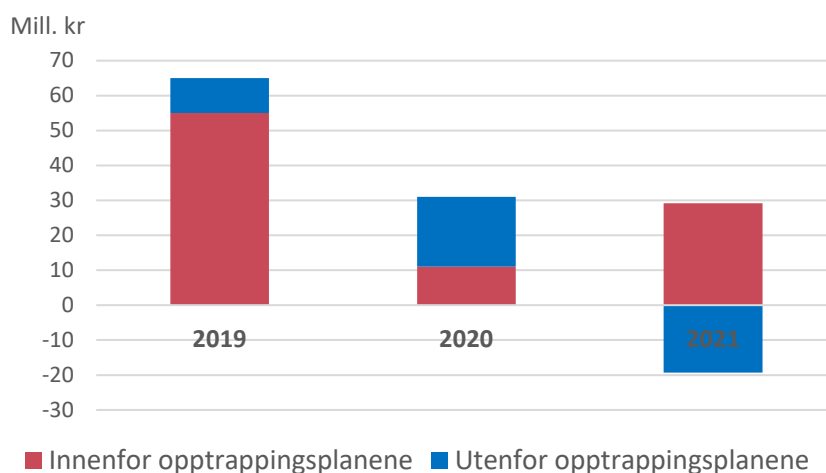


**Figur 3.2: Oppfølging av prioriteringen Hav, 2019–2021. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

NFD-bevilgninger utgjør brorparten av bevilgningene, særlig innenfor opptrappingsplanene, der de utgjør 80 prosent. Så godt som all oppfølging av denne prioriteringen er FoU-bevilgninger, og godt over 100 mill. kr innenfor opptrappingsplaner, i all hovedsak Teknologiløft (90 mill. kr).

### Klima, miljø og miljøvennlig energi

I løpet av treårsperioden 2019–2021 er totalt om lag 135 mill. kr bevilget som oppfølging av denne prioriteringen, hvorav netto 10 mill. kr utenom opptrappingsplanene. Fordelingen mellom år og bevilgningskategori framgår av figur 3.3.

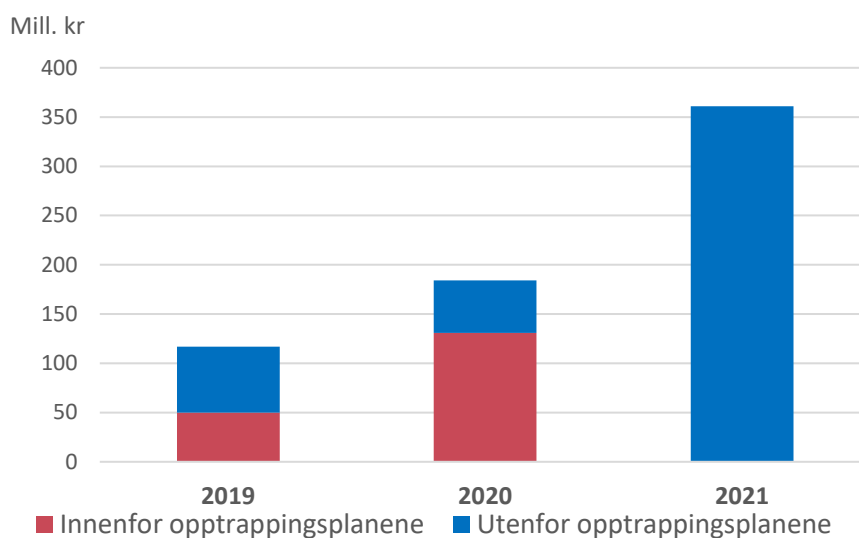


**Figur 3.3: Oppfølging av prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig energi, 2019–2021. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

Oppfølgingsmønsteret for denne prioriteringen preges i betydelig grad av kutt i OEDs og LMDs bevilgninger (se nærmere omtale nedenfor). I OEDs tilfelle er det kutt både innenfor og utenfor opptrappingsplanene. I oppfølgingen inngår KLD-bevilgninger på i alt 120 mill. kr, hvorav 95 mill. kr innenfor opptrappingsplanene. All oppfølging av prioriteringen er FoU-bevilgninger, bortsett fra en liten bevilgning til studieplasser innenfor teknologi/grønt skifte. Denne satsingen sorterer under opptrappingsplanen *Teknologiløft*.

### Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester

I løpet av treårsperioden 2019–2021 er totalt vel 660 mill. kr bevilget som oppfølging av denne prioriteringen. Av dette er 480 mill. kr utenom opptrappingsplanene. Fordelingen mellom år og bevilgningskategorier framgår av figur 3.4.



**Figur 3.4: Oppfølging av prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester, 2019–2021. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

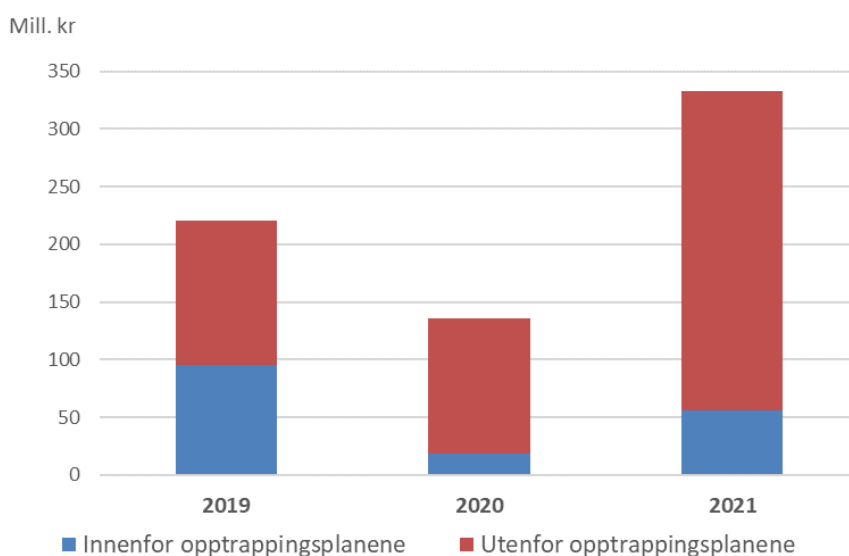
Oppfølgingen av denne prioriteringen fordeler seg videre med 250 mill. kroner til FoU-formål og hele 420 mill. kroner til utdanningsformål.

- FoU-formålet er i all hovedsak knyttet til bevilgningene til HODs Helseanalyseplattform (171 mill. kr). De øvrige FoU-bevilgningene sorterer utenom opptrappingsplanene og utgjør til sammen snaut 80 mill. kroner. Disse midlene er spredt på flere mindre bevilgninger på 10–15 mill. kroner fra fire departementene (KD, ASD, KMD, BFD) samt 30 mill. kr fra HOD.

- Innenfor utdanningsområdet er så godt som hele oppfølgingen på 420 mill. kr utenfor opptrappingsplanene, og gjelder i sin helhet bevilgninger til etablering og videreføring av nye studieplasser. I 2021 utgjorde studieplassbevilgninger utenfor opptrappingsplanene hele oppfølgingen av denne prioriteringen.

### Muliggjørende og industrielle teknologier

I løpet av treårsperioden 2019–2021 er totalt vel 710 mill. kr bevilget som oppfølging av denne prioriteringen. Av dette er 520 mill. kr utenom opptrappingsplanene. Fordelingen mellom år og bevilgningskategorier framgår av figur 3.5.



**Figur 3.5: Oppfølging av prioriteringen Muliggjørende og industrielle teknologier, 2019–2021. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

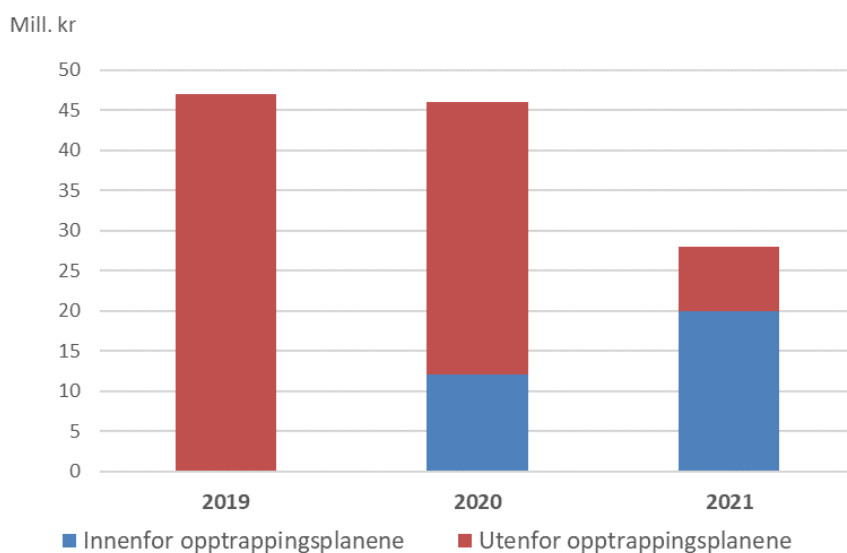
Samtlige bevilgninger som følger opp prioriteringen gjennom opptrappingsplanene (190 mill. kr), er sortert under opptrappingsplanen *Teknologiløft*. Av dette er så mye som 170 mill. kr bevilgninger til grunnleggende teknologiforskning over KDs budsjett. Bevilgningen til Muliggjørende teknologier utenom opptrappingsplanene består av utdanningsbevilgninger over KDs budsjett, nærmere bestemt bevilgninger til etablering og videreføring av nye studieplasser. På utdanningsområdet er med andre ord all oppfølging av denne prioriteringen utenfor opptrappingsplanene. Samlet sett står KD for 97 prosent av den samlede oppfølgingen av denne prioriteringen.

### Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden

Denne prioriteringen har et meget bredt tematisk spenn, fra integrering og samhørighet, medvirkning, deltakelse, tilhørighet («social cohesion») og identitet

(blant annet om urfolk og nasjonale minoriteter) til «samfunnssikkerhet i mer snever forstand», som IKT- og cybersikkerhet, alvorlige naturhendelser, globale helsetrusler, matsikkerhet, energiforsyningsikkerhet og ekstremisme og terrortrusler. Den har også et punkt om «sosiale og kulturelle endringer som følge av den teknologiske utviklingen».

I kontrast til prioriteringens brede tematiske ramme er det i løpet av treårsperioden 2019–2021 kun bevilget 120 mill. kr som oppfølging av prioriteringen. Dette er altså den prioriteringen som har hatt lavest vekst gjennom treårsperioden. All veksten består av bevilgninger til FoU-formål. Vel 40 mill. kr av oppfølgingen er utenom opptrappingsplanene. Fordelingen mellom år og bevilgningskategorier framgår av figur 3.6.



**Figur 3.6: Oppfølging av prioriteringen Samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden, 2019–2021. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

I bevilgningene innenfor opptrappingsplanene på 80 mill. kr inngår bevilgninger på i alt 60 mill. kr fra JD og KD til IKT-sikkerhetsformål. Størstedelen av bevilgningene utenfor opptrappingsplanene er UD-bevilgninger i 2021 til forskning på Asia i endring (25 mill. kr) og Europa i endring (5 mill. kr).

### 3.2.5 Oppfølging av tre hovedmål

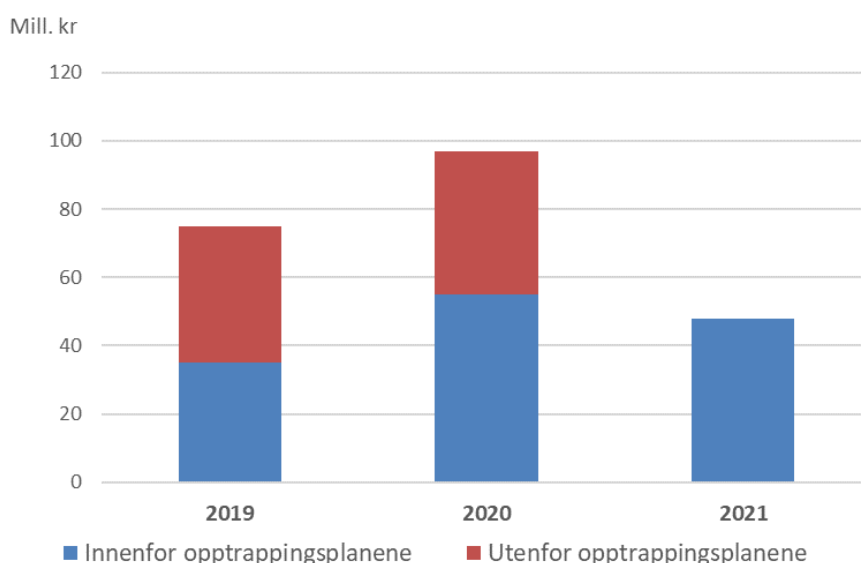
Som nevnt innledningsvis har langtidsplanen en kompleks struktur. Alle bevilgningsøkninger under de ovennevnte 5 langsiktige prioriteringene henger sammen med målet om å *Møte samfunnsutfordringer*, men det er også noen bevilgningsøkninger som ikke er tilordnet en langsiktig prioritering, men som isteden er direkte knyttet til målene *Fagmiljøer av fremragende kvalitet* eller *Styrket konkurranse-*

*kraft og innovasjonsevne*. Det gir disse to målene en dobbel status, dels som en prioritering for bevilgninger som er direkte tilordnet målet, dels som mål når bevilgninger under målet også er tilordnet en av de fem langsiktige prioriteringene. Under målet *Fagmiljøer av fremragende kvalitet* er så godt som alle bevilgninger direkte tilordnet målet, slik at behovet for å rapportere oppfølgingen på begge nivåer i praksis bortfaller. I oppfølgingen av målet *Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne* inngår derimot et stort antall bevilgninger av begge typer.

Nedenfor omtaler vi oppfølgingen av de tre overordnede målene hver for seg, for perioden 2019–2021.

### Fagmiljøer av fremragende kvalitet

I løpet av hele treårsperioden er det bevilget i alt 220 mill. kr som oppfølging av målet *Fagmiljøer av fremragende kvalitet*. Av dette er 82 mill. kr bevilgninger utenom opptrappingsplanene. Fordelingen mellom år og bevilgningskategorier framgår av figur 3.7.

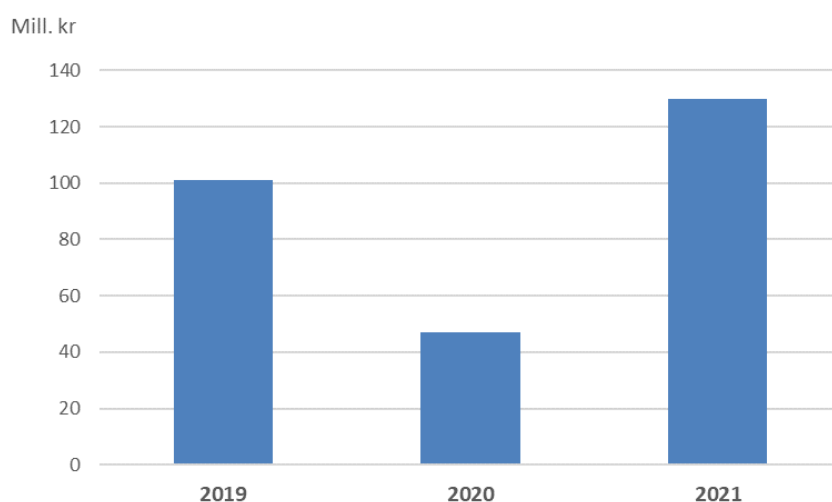


**Figur 3.7: Oppfølging av målet Fremragende fagmiljøer. 2019–2021. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr. For 2019 er bevilgninger til bygg utenfor (36 mill. kr) og innenfor (50 mill. kr) opptrappingsplanene utelatt.**

Bevilgningene innenfor opptrappingsplanene er alle innenfor opptrappingsplanen for *Kvalitet i høyere utdanning*, mens bevilgninger utenom opptrappingsplanene er forskningsbevilgninger fra KD til ordninger/sentre for fremragende forskning.

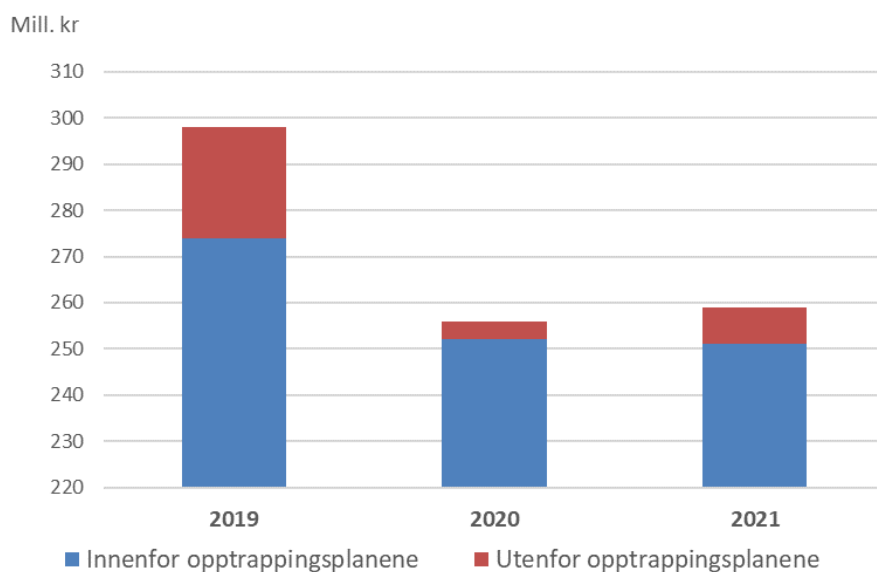
## Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne

Det er i løpet av treårsperioden bevilget til sammen nesten 280 mill. kr som er direkte tilordnet målet *Konkurransekraft og innovasjonsevne*, hvorav alt ligger innenfor opptrappingsplan *FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet*. Fordelingen mellom år framgår av figur 3.8.



**Figur 3.8: Oppfølging av målet Konkurransekraft og innovasjonsevne i perioden 2019–2021. Satsinger direkte tilordnet målet, alt innenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

Hvis vi også legger til bevilgninger som både er tilordnet dette målet og en langsiktig prioritering, utgjør den samlede støtten vel 800 mill. kroner for hele perioden 2019–2021. Fordelingen mellom år og bevilgningskategorier framgår av figur 3.9.

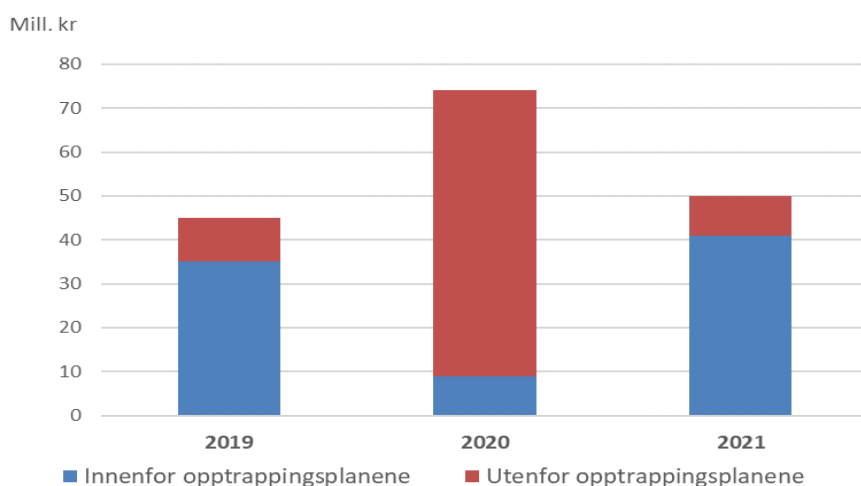


**Figur 3.9: Oppfølging av målet Konkurranskraft og innovasjonsevne i perioden 2019–2021, inkludert satsinger under langsiktige prioriteringer. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

### Møte store samfunnsutfordringer

Langtidsplanen viser til FNs bærekraftsmål, som ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. Utfordringer knyttet til klima og miljø, tilgang på mat og energi, teknologiskifter eller demografiske endringer skal møtes med kunnskap.

Samlet oppfølging av dette målet i treårsperioden 2019–2021 utgjør i alt 170 mill. kr, hvorav halvparten (85 mill. kr) er utenfor opptrappingsplanene. Det aller meste av oppfølgingen (150 mill. kr) er FoU-bevilgninger.



**Figur 3.10: Oppfølging av «Store samfunnsutfordringer» i perioden 2019–2021. Alt under langsiktige prioriteringer. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kr.**

Samtlige tiltak for å møte store samfunnsutfordringer er i hele treårsperioden knyttet til en langsiktig prioritering. Prioriteringene *Fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester* og *Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden* utgjør 60 mill. kroner hver. I tillegg kommer vel 30 mill. kroner som er innenfor opptrappingsplanen for *Teknologiløft*.

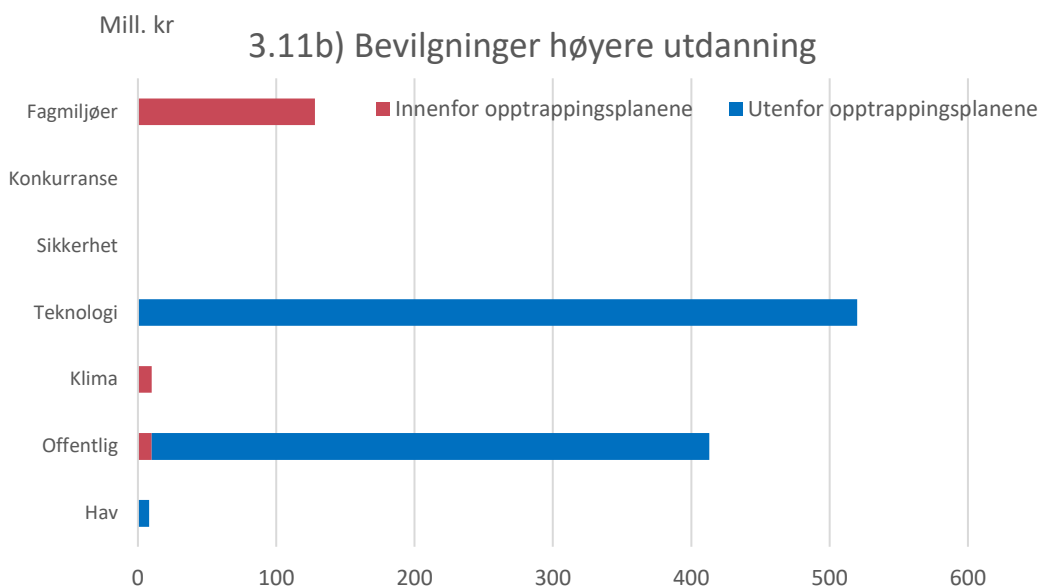
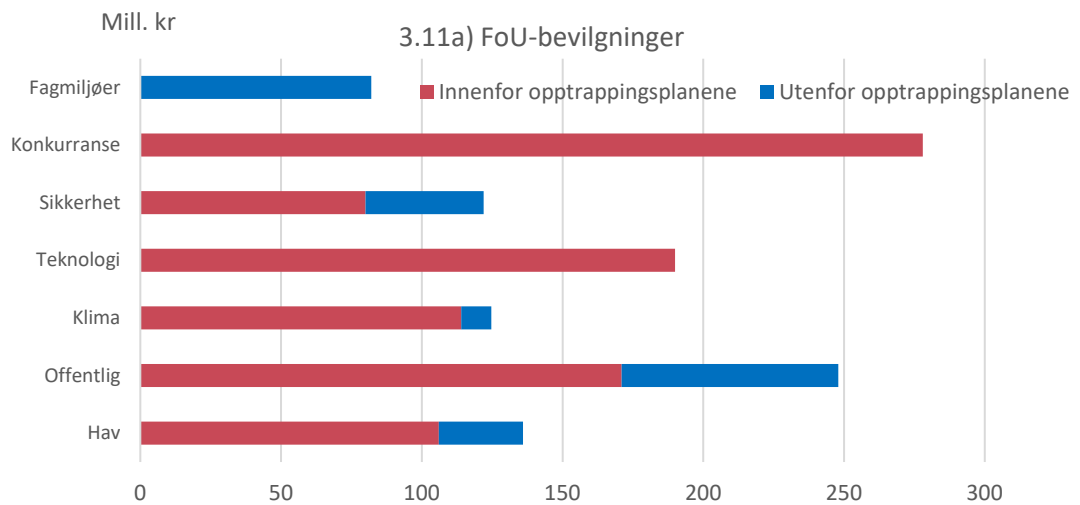
Mange satsinger av betydelig omfang enkeltvis inngår i bevilgninger tilknyttet målet om å *Møte store samfunnsutfordringer*. Når den samlede oppfølgingen av dette målet likevel blir så lav, skyldes det at det i disse tallene inngår flere betydelige kutt i bevilgninger som er relevante for målet. Målet om å *Møte store samfunnsutfordringer* er derfor i betydelig større grad enn øvrige hovedmål finansiert gjennom omdisponeringer, særlig under OED, men også noe under LMD.

### LTP-relatert vekst til FoU versus høyere utdanning

Figur 3.11 a) og b) nedenfor synliggjør at oppfølgingen av langtidsplanen slår svært ulikt ut på FoU- og utdanningsområdene. På utdanningsområdet er opptrappingsplanenes rolle begrenset til oppfølgingen gjennom opptrappingsplanen for *Kvalitet i høyere utdanning* og en liten bevilgning under opptrappingsplan *Teknologiløft*. All oppfølging for øvrig ligger utenom opptrappingsplanene, og er så godt som i sin helhet knyttet til de to prioriteringene *Fornyelse av offentlig sektor* og *Muliggjørende og industrielle teknologier*.

På FoU-området fordeler bevilgningene seg mellom alle prioriteringer, med hovedvekt på prioriteringene *Konkurranseskraft og innovasjon* og *Muliggjørende og industrielle teknologier*. Den altoverveiende oppfølgingen på FoU-området er gjennom opptrappingsplanene for *Teknologiløft* og *FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet*.



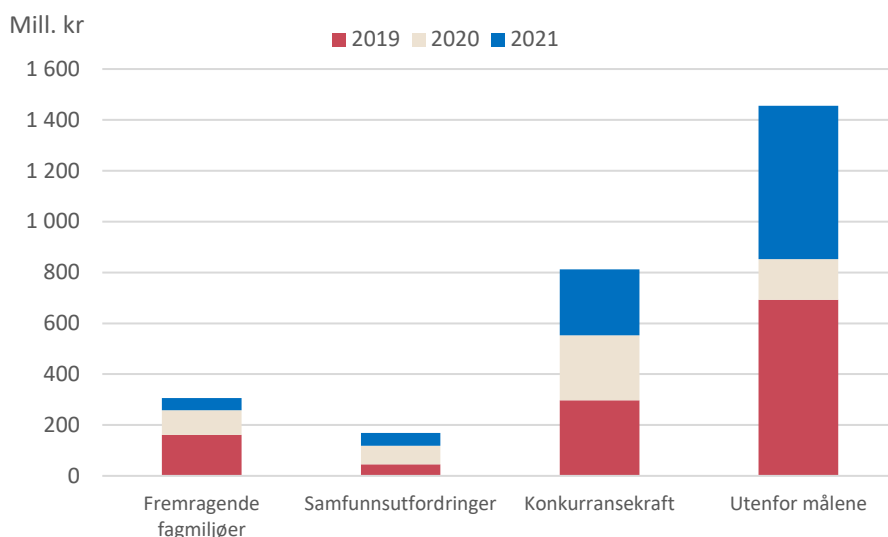


**Figur 3. 11a) og b): Oppfølging 2019–2021 av LTPs 5 langsiktige prioriteringer og bevilgninger direkte tilordnet målene Fremragende fagmiljøer og Styrket konkurransekraft, for hhv. FoU (a) og høyere utdanning (b). Vekst innenfor og utenfor opptrappingsplanene.**

*Note: Oppfølging av det tredje målet «Møte store samfunnsutfordringer ligger i sin helhet inne i de 5 langsiktige prioriteringene.*

## Fordeling på hovedmål

Oppfølgingen av langtidsplanen kan også oppsummeres ved å se på hvordan veksten fordeler seg på planens tre hovedmål: Da ser vi at målet *Konkurranseskraft og innovasjon* kommer vesentlig sterkere ut enn i figuren over, siden mange bevilgninger under de fem langsiktige prioriteringene også rapportertes som styrking av dette målet. I tillegg er mange bevilgninger som inngår i oppfølgingen av langtidsplanen, ikke tilordnet noen av de tre målene. Som det framgår av figur 3.12, er det en samlet vekst på nesten 1,5 mrd. kroner de siste tre årene som ikke rapporteres under noen av de tre hovedmålene. Dette gjelder i all hovedsak bevilgninger utenom opptrappingsplanene, og er i 2020 og 2021 i sin helhet bevilgninger til etablering og videreføring av nye studieplasser.



**Figur 3.12: Oppfølging av langtidsplanens hovedmål 2019–2021. Mill. kroner.**

I dette bildet er det verdt å merke seg at målet om å *Møte store samfunnsutfordringer* er det hovedmålet som har hatt lavest vekst i den siste treårsperioden, samtidig som den siste langtidsplanen har lagt sterkere vekt på samfunnsutfordringer som rasjonale for satsingen.

### 3.2.6 Langtidsplanens bevilgninger versus samlede bevilgninger til FoU og høyere utdanning

Avslutningsvis i dette kapitlet er det relevant å se langtidsplanens vekstbevilgninger opp mot de samlede bevilgningene til FoU og høyere utdanning: I løpet av treårsperioden 2019–2021 har det i alt vært en samlet vekst i bevilgninger tilknyttet langtidsplanen på snaut 2,75 mrd. kr. Av dette utgjør bevilgninger til

forskningsformål vel 1,2 mrd. kr, til utdanningsformål snaut 1,1 mrd. kr og til bygg noe under 450 mill. kr.

I løpet av den samme treårsperioden er det i alt bevilget nesten 118 mrd. kroner til FoU og vel 116 mrd. kroner til høyere utdanning (rammebevilgninger). Bevilgningene under langtidsplanen står dermed for henholdsvis 1 prosent og 0,8 prosent av de samlede bevilgningene i statsbudsjettet til FoU og høyere utdanning. Når oppfølgingen av langtidsplanen hovedsakelig knyttes til bevilgningsvekst, er det med andre ord kun 1 prosent av de samlede midlene som omtales og vurderes.

### 3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at departementene langt på vei er fornøyd med prosessen rundt arbeidet med langtidsplanene, spesielt KDs arbeid med å involvere alle departementene. Departementene er også tilfreds med at langtidsplanen har skapt en tiårig ramme og en forutsigbar syklus med revideringer hvert fjerde år. På den annen side oppleves planen som svært bred og kompleks. Den framstår dessuten mer som et grunnlag for den årlige budsjettprosessen enn som et dokument som definerer hva som er prioritert og ikke. Intervjuene avdekker særlig tre forhold som legger visse begrensninger på langtidsplanen som styringsverktøy:

- For det første ser det ut til at planen i all hovedsak følges opp gjennom bevilgninger og signaler til Forskningsrådet. Bevilgningene utenom Forskningsrådet synes å være lite knyttet til langtidsplanens prioriteringer og føringer.
- For det andre er det en generell oppfatning at opptrappingsplanene dominerer både ressursfordelingen og diskusjonene rundt den budsjettmessige oppfølgingen av langtidsplanen. Dette bekreftes i vår gjennomgang av den faktiske bevilgningsveksten for FoU de siste tre årene.
- For det tredje framgår det at planen bygger på en generell forutsetning om vekst, hvilket betyr at systemiske og strukturelle grep samt omprioriteringer får mindre plass og oppmerksomhet i oppfølgingen. Det er relevant å se dette i sammenheng med det faktum at den rapporterte oppfølgingen av planen i løpet av den siste treårsperioden utgjør kun 1 prosent av de samlede bevilgningene til henholdsvis FoU og høyere utdanning.

Vår gjennomgang av den faktiske oppfølgingen over statsbudsjettene for 2019–2021 avdekker i tillegg blant annet følgende mønstre:

- Alle de tre opptrappingsplanene er godt i rute med tanke på å oppfylle de etablerte vekstmålene for perioden 2019–2022.
- Opptrappingsplanene driver og definerer det aller meste av langtidsplanens bevilgningsvekst på FoU-siden. Dermed har FoU-delen av planen en tydelig næringsrettet profil.

- Veksten utenom opptrappingsplanen er i hovedsak rettet mot høyere utdanning/studieplasser og byggeprosjekter.
- Langtidsplanen har så langt fulgt opp de tre hovedmålene svært ulikt. Det meste av veksten har gått til målet om *Økt konkurransekraft*. Dernext kommer *Fremragende fagmiljøer*, mens *samfunnsutfordringer* er det hovedmålet med lavest vekst de siste tre årene.
- Teknologisatsingen er i betydelig grad spredt over mange områder, selv om KDs teknologisatsinger utgjør en relativt konsistent 'kjerne' innenfor denne satsingen.
- NFD og KD står for to tredeler av hele oppfølgingen under langtidsplanen, hvorav NFD står for det meste under opptrappingsplan FoU i næringslivet og målet Konkurranseskraft, mens KD står for en svært stor del av teknologisatsingene, bidrar betydelig på næringsviden og har i tillegg totalansvar for utdanningsdelen.
- Prioriteringene Samfunnssikkerhet og Fornyelse i offentlig sektor er særlig lavt prioritert på FoU-siden, Helseanalyseplattformen står for det aller meste av oppfølgingen av prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor.
- Offentlig tjenestedepartementer som ASD og BFD spiller en marginal rolle, mens HODs bidrag er langt på vei begrenset til de store bevilgningene til Helseanalyseplattformen.
- OED har en profil som skiller seg ut ved at det kommer negativt ut samlet (-30 mill. kr), og forholdet mellom satsinger og kutt under dette departementet er uklart. Også LMD er oppført med et stort kutt som del av sin oppfølging av langtidsplanen.
- Oppfølgingen på utdanningsviden har en annen struktur enn for FoU. Her er oppfølgingen utenfor opptrappingsplanene vesentlig mer omfattende enn oppfølgingen gjennom opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning. Bortsett fra formålene under denne opptrappingsplanen som alle tilordnes målet Fremragende fagmiljøer direkte, gjelder oppfølgingen under høyere utdanning kun to prioriteringer, Fornyelse i offentlig sektor og Muliggjørende og industrielle teknologier. Denne delen av oppfølgingen på utdanningsviden er heller ikke knyttet til noen av langtidsplanens hovedmål. Det er således sterke indikasjoner på at planens struktur ikke er velegnet for en helhetlig plan for høyere utdanning.

## 4 Oppfølging på strategisk nivå

En vesentlig del av departementenes bevilgninger til FoU kanaliseres videre gjennom virkemiddelaktører, som operasjonaliserer prioriteringene videre og fordeleler midlene etter ulike kriterier. Dette har betydning for langtidsplanen som styringsverktøy. I begge langtidsplanene (LTP) finnes det forventninger om at Forskningsrådet, Innovasjon Norge, SIVA og andre virkemiddelaktører legger langtidsplanen til grunn for fordelingen av sine ressurser. Forskningsrådet framheves som en spesielt sentral aktør. Videre er det forventninger om samarbeid og koordinering mellom aktørene i oppfølgingen av planen.

I dette kapitlet gjennomgår vi hvordan departementene har fulgt opp disse intensjonene overfor virkemiddelapparatet. Hovedkilden er departementenes tildelings- og oppdragsbrev, men vi ser også på signaler knyttet til virkemiddelgjennomgangen og den faktiske fordelingen av bevilgninger innenfor Forskningsrådet.

### 4.1 Signaler gjennom tildelings- og oppdragsbrev

Virkemiddelaktørene i forsknings- og innovasjonssystemet styres i stor grad av bevilgninger og styringsdialogen med departementene. Denne dialogen består av signaler gjennom budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, styringsdialog og rapportering. Sentralt i styringsdialogen står tildelingsbrevene. Dette regnes av departementene som den viktigste kanalen for formidling av styringssignaler (PWC, 2020). Konkret har vi gått gjennom tildelings- og oppdragsbrev til Forskningsrådet og en rekke andre virkemiddelaktører for året 2020 og undersøkt om og hvordan langtidsplanen brukes i styringen.

#### 4.1.1 LTP i Forskningsrådets tildelingsbrev

Styringssystemet for Forskningsrådet har vært gjennomgått og utviklet gjennom flere år. Prinsippene for styringen er nedfelt i et eget styringsdokument, som oppdateres årlig. Hensikten med dette dokumentet og systemet har blant annet vært å skape bedre samordning mellom departementene, styre på et mer overordnet og strategisk nivå og legge mer vekt på *virkinger* av rådets virksomheter og

effekter enn på aktiviteter. Dette innebærer også at Forskningsrådet skal få mer frihet med hensyn til hvordan de overordnede målene skal operasjonaliseres.

### *Mål for Forskningsrådet versus LTP*

På overordnet nivå har departementene satt fem strategiske mål for Forskningsrådet. Som vist nedenfor sammenfaller disse i stor grad med de overordnede målene i langtidsplanen.

**Tabell 4.1: Overordnede mål for Forskningsrådet og langtidsplanen**

Mål for Forskningsrådet	Overordnede mål i LTP
Økt vitenskapelig kvalitet	Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet
Økt verdiskaping i næringslivet	Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
Møte store samfunnsutfordringer	Møte store samfunnsutfordringer
Velfungerende forskningssystem	
God rådgivning	

*Kilde: Kunnskapsdepartementet*

Med unntak av målene om velfungerende forskningssystem og god rådgivning sammenfaller målene for Forskningsrådet med de overordnede målene for LTP (målet om god rådgivning er naturlig nok spesifikt for Forskningsrådet). Disse målene gjenspeiles også i Forskningsrådets egen strategi, hvor det også inngår fem strategiske områder som i stor grad gjenspeiler langtidsplanens fem langsiktige prioriteringer. Målene for Forskningsrådet og målene for langtidsplanen er altså svært sammenfallende.

### *LTP i tildelingsbrevene til Forskningsrådet*

Som vist i figur 1.1 mottar Forskningsrådet bevilgninger og dermed tildelingsbrev fra totalt 13 departementer. En gjennomgang av alle tildelingsbrevene for 2020 viser at de fem overordnede målene for Forskningsrådet er mer omtalt og mer førende enn målene i selve langtidsplanen. Alle tildelingsbrevene tar utgangspunkt i de fem målene for Forskningsrådet. Siden tre av disse er sammenfallende med målene i LTP, er det et klart sammenfall mellom departementenes føringer og langtidsplanens mål. Men det er få tildelingsbrev som direkte viser til eller operasjonaliserer målene i langtidsplanen. Unntaket er Kunnskapsdepartementets (KD) tildelingsbrev, hvor langtidsplanens prioriteringer omtales i sin bredde og spesifiseres, både for de overordnede målene og for de fem langsiktige prioriteringene. Når det gjelder de øvrige departementene, finner vi at LTP er brukt som en mer indirekte referanse. Vel så ofte blir konkrete bevilgninger til Forskningsrådet begrunnet med andre meldinger, planer og strategier under det enkelte departement. I fem av tildelingsbrevene (FD, UD, FIN, KUD og SD) nevnes ikke

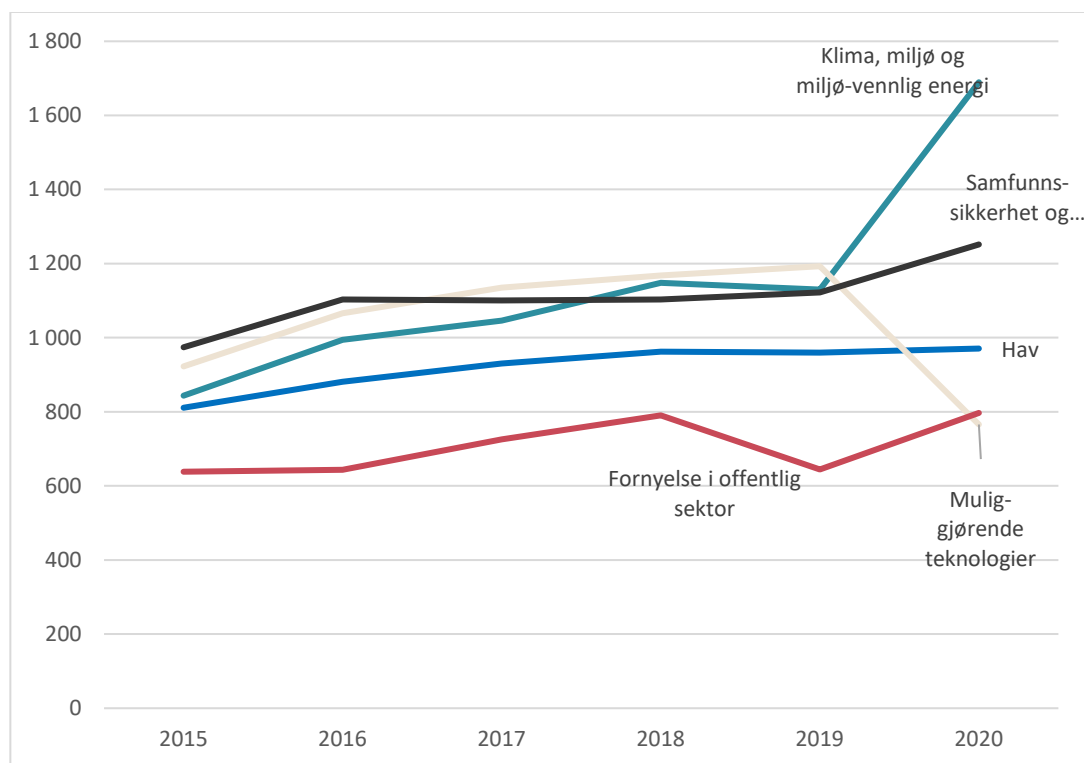
langtidsplanen overhodet. Den varierende forankringen til LTP kan ha flere forklaringer: Dels kan det, som nevnt over, skyldes at oppfølgingen av LTP anses som ivaretatt gjennom målene for Forskningsrådet. Dels fungerer Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev som en styring på vegne av alle departementene, slik at enkeltdepartementene kan legge mer vekt på egne sektorspesifikke behov. Likevel er det tankevekkende at de konkrete satsingene som bevilges fra hvert departement, i så liten grad begrunnes og operasjonaliseres som oppfølging av konkrete prioriteringer i langtidsplanen. Siden langtidsplanens prioriteringer er såpass brede og overordnede, kunne man forvente at tildelingsbrevene utgjorde en naturlig kanal for å definere og operasjonalisere dem nærmere.

## 4.2 Oppfølging av langtidsplanen i Forskningsrådets tildelinger

I Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev bes også Forskningsrådet om å rapportere på bruk av midler i henhold til langtidsplanens prioriteringer. Disse prioriteringene er derfor innarbeidet i Forskningsrådets system for merking av bevilgninger etter ulike tema og mål. Dette merkingssystemet bygger på administrasjonens egne vurderinger av prosjektenes tematiske orientering og relevans. Ifølge Forskningsrådet bygger temamerking på følgende:

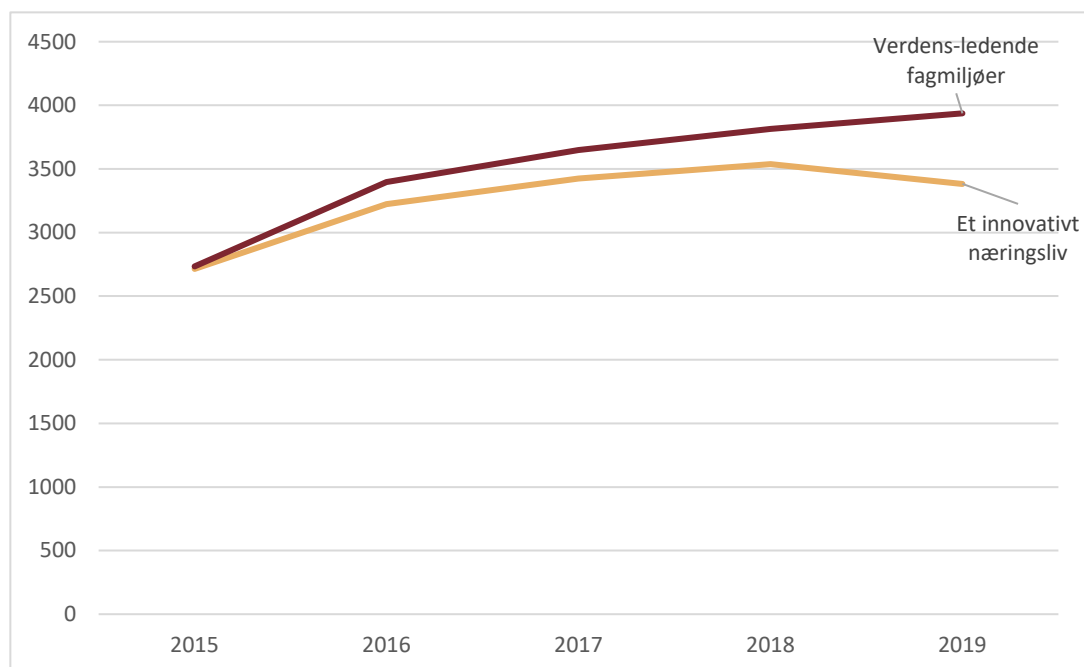
*Tema/emne-merking er utformet for rapportering til departementene, men inneholder mange allment interessante temaer. Et prosjekt kan merkes med mange temaer på en gang, slik at summen av Tema/emner-merkingen vil overskride prosjektets bevilgning. (Norges forskningsråds nettsider, 2021).*

Merkingssystemet er også innrettet slik at det gir mulighet for merking bakover i tid, det vil si at tidligere tildelinger på et prioritert område kartlegges også før prioriteringen ble innført. Figur 4.1 og 4.2 nedenfor er hentet fra Forskningsrådet i tall for årene 2015–2020, altså perioden etter den første langtidsplanen.



**Figur 4.1: Forskningsrådets bevilgninger til LTPs 5 langsiktige prioriteringer 2015–2020. Mill. kroner.**

Kilde: Forskningsrådet i tall



**Figur 4.2: Forskningsrådets bevilgninger til LTPs to overordnede mål om «innovativt næringsliv» og «verdensledende fagmiljøer». Mill. kroner 2015–2019.**

Kilde: Forskningsrådet i tall



Figurene viser at prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig energi har hatt en kraftig vekst i forskningsrådsbevilgningene i perioden. På dette feltet er bevilgningene i 2020 nøyaktig dobbelt så høye (nominelt) som i 2015. De øvrige områdene har hatt en mer beskjeden utvikling og for *Muliggjørende teknologier* er det en kraftig nedgang i 2020. De to overordnede målene<sup>1</sup> om henholdsvis *Innovativt næringsliv* og *Verdensledende fagmiljøer* har også hatt vekst, men klart mest for sistnevnte. Samlet ser vi at det kun er den langsiktige prioriteringen knyttet til klima/miljø og det overordnede målet knyttet til ledende fagmiljøer som har økt mer enn de samlede bevilgningene gjennom Forskningsrådet. Med andre ord viser Forskningsrådets egne tall at kun to av syv mål og prioriteringer fra langtidsplanen har fått uttelling i form av en større andel av rådets tildelinger under langtidsplanperioden.

Oversikten må leses med forbehold om at Forskningsrådets merkingssystem er skjønnsbasert og spesielt krevende å anvende overfor de brede prioriteringene i langtidsplanen.

### 4.3 LTP i tildelings- og oppdragsbrev til Innovasjon Norge

Innovasjon Norge mottar bevilgninger og oppdrag formulert i oppdragsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Utenriksdepartementet (UD), Kunnskapsdepartementet (KD), Klima- og miljødepartementet (KLD), Kulturdepartementet (KUD), Samferdselsdepartementet (SD) og fylkeskommunene. Disse brevene gir en samlet oversikt over oppdragsgivernes forventninger og krav til Innovasjon Norges virksomhet.

På samme måte som for Forskningsrådet har vi gjennomgått samtlige oppdrags- og tildelingsbrev for året 2020. Felles for alle brevene er at de viser til de overordnede målene for Innovasjon Norge, som ble nedfelt i stortingsmeldingen om Innovasjon Norge og SIVA i 2012 (Meld. St. 22 (2011–2012)). Disse målene består i å *utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter*. Målene har følgende tre delmål:

1. *Flere gode gründere*
2. *Flere vekstkraftige bedrifter*
3. *Flere innovative næringsmiljøer*

Videre ligger det som en generell føring fra NFD at:

---

<sup>1</sup> Det tredje overordnede målet om å «Møte store samfunnsutfordringer» er ikke tatt med, da det anses som en samlebetegnelse for de fem langsiktige og tematisk orienterte prioriteringene i figur 4.1.

*Alle bransjer og sektorer skal ha lik mulighet til å nå opp i konkurransen om midlene så lenge prosjektene er innenfor de enkelte ordningers formål. I vurderingen av enkeltprosjekter skal bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet være det grunnleggende kriteriet. (NFD-Oppdragsbrev Innovasjon Norge, 2020).*

Styringen av Innovasjon Norge er derfor sterkt sentrert om generiske mål om verdiskaping og næringsutvikling og dermed mest relevant for langtidsplanens overordnede mål om innovativt/konkurransedyktig næringsliv. Flere av oppdragsbrevene anerkjenner og tildeler midler til spesifikke tematiske satsinger, men ingen av brevene nevner langtidsplanen som begrunnelse eller føring for disse. Derimot vises det oftere til de aktuelle departementenes og aktørenes egne stortingsmeldinger, strategier og handlingsplaner. Blant de totalt 20 oppdragsbrevene vi har gjennomgått, finner vi referanse til langtidsplanen kun hos NFD og KD, i begge tilfeller med henvisning til behovet for samarbeid mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet om tiltak for å stimulere til økt norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer.

På den ene siden er det naturlig at langtidsplanen i liten grad brukes som et styrende dokument overfor Innovasjon Norge. Forskning og utvikling utgjør kun en liten del av tildelingene gjennom Innovasjon Norge, og organet har ingen direkte roller eller ansvar knyttet til høyere utdanning. Men dersom man betrakter langtidsplanen som et sentralt dokument for norsk innovasjon og omstilling, er det tankevekkende at planen er så fraværende i de dokumentene som styrer midler gjennom denne virkemiddelaktøren.

#### **4.4 LTP i tildelings- og oppdragsbrev til øvrige virkemiddelaktører**

Langtidsplanen kan i utgangspunktet være relevant også for en rekke andre virkemiddelaktører, herunder Enova, Selskapet for industrivekst (SIVA) og Digitaliseringsdirektoratet/Difi. I vår gjennomgang av tildelings- og oppdragsbrevene for disse aktørene for 2020 finner vi ingen referanser til langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Formålene og delmålene til hver av disse aktørene er generelt i tråd med de samfunnsutfordringene og ambisjonene som langtidsplanen trekker opp. Men vi finner ingen direkte kobling mellom langtidsplanens føringer og signalene «nedover» i systemet gjennom virkemiddelapparatet.

I den forbindelse er det også verdt å trekke fram den omfattende gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet, som ble gjennomført i 2018–2019, på initiativ fra Finansdepartementet og i regi av Nærings- og fiskeridepartementet. Den siste langtidsplanen viser til denne virkemiddelgjennomgangen flere steder, og legger til grunn at den vil bidra til bedre koordinering mellom aktørene og dermed bidra til oppfølging av langtidsplanen. Men hovedrapporten fra

Deloitte et al. (2019) nevner ikke oppfølging av langtidsplanen som del av bakteppet for de foreslåtte endringene. Det samme gjelder NFDs oppfølging av gjennomgangen i Revidert nasjonalbudsjett 2021. Her går regjeringen inn for blant annet opprydding i grenseflatene mellom flere virkemiddelaktører, et enklere og mer kostnadseffektivt virkemiddelapparat og mer brukervennlighet, ved at Innovasjon Norge skal fungere som en felles førstelinje for alle brukere av virkemiddelapparatet. Når det gjelder den framtidige prioriteringen og innretningen av virkemidlene, står det at:

*I tråd med konsulentenes anbefaling vil regjeringen i årene fremover komme tilbake med forslag som innebærer at virkemiddelapparatet vris mot større grad av brede, åpne virkemidler. Videre vil departementene legge opp til mer overordnet styring av aktørene (RNB/NFD, 2021).*

Det er vanskelig å se at denne intensjonen forholder seg til de samfunnsutfordringene og prioriteringene som langtidsplanene har lagt opp til å adressere.

## 4.5 Oppsummering

Langtidsplanen har altså lagt til grunn at planens mål og prioriteringer skal følges opp av både Forskningsrådet og andre virkemiddelaktører.

I styringen av Forskningsrådet er langtidsplanens prioriteringer sentrale føringer, først og fremst ved at rådets målbilde direkte samsvarer med langtidsplanens overordnede mål. I Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til Forskningsrådet er også de fem langsiktige prioriteringene integrert og med krav til eksplisitt rapportering på oppfølging av hvert mål. For de øvrige departementene er styringssignalene mer indirekte forankret i langtidsplanen.

I styringen av Innovasjon Norge og andre virkemiddelaktører finner vi nesten ingen henvisninger til langtidsplanen som førende dokument. Aktørenes mål og delmål er i utgangspunktet i tråd med flere av langtidsplanens mål, men det ser ikke ut til at langtidsplanen har noen direkte betydning for styringen. Den brede virkemiddelgjennomgangen gir heller ingen signaler om at langtidsplanen har betydning for hvordan dette systemet skal innrettes.

## 5 Oppfølging på utførende nivå

Som vist i kapittel 2, har langtidsplanene nedfelt i seg flere forventninger om at prioriteringene i planene skal følges opp også av forskningsutførende institusjoner, nærmere bestemt universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter og helseforetak. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvorvidt dette har vært tilfellet i praksis. Vi baserer analysen på dokumentstudier, intervjuer med sentrale institusjoner og statistikk over den tematiske profilen for utført FoU fram til 2019.

### 5.1 Langtidsplanens betydning for institusjonenes strategier

En av forventningene går ut på at planens prioriteringer skal få betydning for institusjonenes strategiske arbeid. I den andre langtidsplanen (LPT2) er dette formulert som følger:

*Regjeringen forventer at universiteter, høyskoler, helseforetak og forskningsinstitutter som mottar statlige grunn- eller basisbevilgninger, legger langtidsplanen til grunn for sine egne strategiske prioriteringer innenfor sitt handlingsrom. (Meld. St. 4 (2018-2019))*

#### LTP i strategidokumenter

Vi har gjennomgått sentrale strategidokumenter for et titall av landets største aktører i UH-sektoren, instituttsektoren og helseforetakene.

I denne gjennomgangen fant vi ingen henvisninger til langtidsplanen i de overordnede institusjonsstrategiene. I mange tilfeller er dette naturlig, ettersom flere strategier er skrevet på et kortfattet overskriftsnivå, hvor det er unaturlig å referere til konkrete grunnlagsdokumenter. Men det er også en del strategier som er relativt utfyllende, og som har egne avsnitt om hvilke forhold og føringer som er lagt til grunn for strategiene. Heller ikke her finner vi konkrete referanser til langtidsplanene. Derimot er det flere strategier som viser til at FNs Agenda 2030 og bærekraftmålene har vært førende for strategien.

Ser vi på *innholdet* i strategiene, er det stor grad av samsvar med langtidsplanens mål og prioriteringer. Det henger igjen sammen med at også langtidsplanen bygger på mange av de samme utviklingstrekkene som institusjonene har lagt til grunn i egne strategier. Her er det med andre ord en utpreget «høna og egget-problematikk». I det store og hele ser det ut til at bærekraftmålene utgjør en sentral *felles* referanse både for langtidsplanen og institusjonenes strategier. Slik sett er det mer snakk om strategisk samsvar enn at institusjonene har lagt langtidsplanen «til grunn» for sine strategier.

Videre ser vi at enkelte institusjoner, for eksempel SINTEF, her begynt å rapportere på hvordan virksomheten følger opp hvert av de 17 bærekraftmålene i FNs Agenda 2030. Vi finner ikke tilsvarende rapportering knyttet til langtidsplanens mål, noe som kan indikere at bærekraftmålene oppfattes som mer sentrale og/eller mer konkrete og operasjonaliserbare enn målene i langtidsplanen.

### Hovedinntrykk fra intervjuene

Gjennom intervjuer med administrasjon og ledelse ved tre større forskningsinstitusjoner har vi gått nærmere inn på de vurderingene som gjøres i slike strategiprosesser. Disse samtaler bekrefter for det første at det er mer snakk om *samsvar med* enn *oppfølging av* langtidsplanen som strategi.

Institusjonene har for det første gitt innspill til planen, som de i neste omgang gjenkjenner og dermed tar som bekreftelse på at egen strategi er i tråd med sentrale prioriteringer. En oppfatning fra intervjuene er at når langtidsplanen har brede prioriteringer som bygger på etablerte styrkeområder i norsk forskning, er det naturlig at det er samsvar mellom planen og institusjonens egne strategier.

Planen brukes aktivt som ett av flere referansedokumenter i strategiarbeidet, men ikke som et autoritativt og styrende dokument. Ingen av de institusjonene vi snakket med har for eksempel brukt langtidsplanen til å avgrense egen strategi eller til å utelate satsinger fordi de ikke er nevnt i langtidsplanen. Vårt inntrykk er derfor at langtidsplanen brukes mer til å *legitimere* og *begrunne* institusjonenes strategier enn til å *styre* innretningen av dem.

## 5.2 Langtidsplanens betydning for institusjonenes ressursbruk

Den siste langtidsplanen inneholder også konkrete forventninger om at institusjonene skal allokere egne ressurser i retning av langtidsplanens prioriteringer:

*Regjeringen forventer at institusjonene bruker grunnbevilgningene strategisk til å styrke seg på sine profilerte områder og til å følge opp prioriteringene i langtidsplanen. (Meld. St. 4 (2018-2019))*

Intervjuene gir imidlertid ikke inntrykk av at langtidsplanen brukes direkte til å allokere ressurser internt eller til å initiere satsinger som ellers ikke ville sett dagens lys. For universitetene er det ikke naturlig å ta radikale grep eller endre kurs kun med bakgrunn i signaler fra politisk hold. Institusjonene jobber langsiktig, og det tar lang tid å skulle endre kurs. I tillegg er institusjonenes autonomi og akademiske frihet viktige hensyn. Mye av ressursallokeringen skjer dessuten på fakultetsnivå og er dermed ikke noe ledelsen sentralt har rom for å endre over natten. Hvis UH-institusjoner skal vri innsatsen i bestemte retninger, må det i så fall skje gjennom:

- Tildeling av studieplasser. Det har umiddelbar virkning på aktiviteten ved UH-institusjonene. Nettopp derfor blir det understreket at nye studieplasser må henge sammen med satsingene på forskning.
- Midler gjennom Forskningsrådet: Institusjonene retter seg inn mot utlysningene, og i noen tilfeller innebærer dette også medfinansiering, som indirekte vrir interne ressurser mot de prosjektene man eventuelt får tilslag på.
- Klare signaler gjennom styringsdialogen: Tildelingsbrevene og spesielt utviklingsavtalene kan brukes til slike signaler. Her ble det også hevdet at det i så fall bør følge ressurser med avtalene dersom disse skal virke som et styrende verktøy.

Fra instituttsiden er det kun punkt b) i listen ovenfor som er det aktuelle styringsverktøyet. For mange institutter er forskningsrådsfinansieringen til gjengjeld helt essensiell, og har derfor tilsvarende stor betydning for instituttens aktivitet og profil. Instituttens grunnbevilgning ser derimot ikke ut til å bli brukt internt med langtidsplanen som en sentral føring. Det må ses i sammenheng med at instituttens grunnfinansiering utgjør en liten andel av instituttens totale ressurser. Den har stor frihetsgrad og fordeles på bakgrunn av indikatorer som har liten direkte kobling til langtidsplanens prioriteringer.

Kort oppsummert viser ikke intervjuene at institusjonene direkte vrir grunnfinansieringen sin i retning av langtidsplanens prioriteringer. Det er snarere slik at de bruker denne finansieringen til styrking av egne profilerte områder, hvilket planen også legger opp til (jf. sitatet). Når det likevel ofte er samsvar med planen, skyldes det mer at det er samsvar mellom planens og institusjonenes egne prioriteringer.

### **5.3 Bruk av langtidsplanen i styringsdialogen med institusjonene**

En tredje forventning som kommuniseres i langtidsplanen, er at planen skal brukes i styringsdialogen med institusjonene. Dette er konkret formulert som følger:

*Departementene følger opp gjennomføringen av langtidsplanen i styringsdialogen med Norges forskningsråd, universiteter, høyskoler og andre relevante underliggende virksomheter. [...] [Utviklingsavtalene] er samtidig et virkemiddel for nasjonal koordinering og oppfølging av langtidsplanen.*

Styringsdialogen med Forskningsrådet er allerede omtalt i kapittel 4 ovenfor. Her ser vi spesielt på de forskningsutførende institusjonene som har en direkte styringsdialog med departementene. Det betyr i praksis universiteter, høyskoler, helseforetak samt en del institutter og institusjoner med FoU som er organisert som statlige forvaltningsorganer. Disse omtales hver for seg nedenfor.

### 5.3.1 LTP i styringsdialogen med universiteter og høyskoler

Universitets- og høyskolesektoren (UH) står for 34 prosent av all FoU i Norge. De fleste norske universiteter og høyskoler er statlige institusjoner og i all hovedsak finansiert av offentlige midler. Følgelig er det i utgangspunktet stort rom for statlig styring på dette området, for eksempel for oppfølging av langtidsplanen. Styringsrommet er imidlertid begrenset, både av prinsipielle og praktiske faktorer. En nylig gjennomgang av styringen av sektoren (Lyby et al., 2020) pekte blant annet på følgende utviklingstrekk i styringen av norsk UH-sektor:

- «Finansieringssystemet har gått fra å vektlegge innsats til i større grad å vektlegge resultater.
- Regelverket har blitt langt mer komplekst med et stort antall regler og forskrifter.
- Institusjonene har fått større forvaltningsansvar, med linjeledelse og profesjonalisert intern styring.
- Samtidig har en lang rekke nye forvaltningsorgan blitt etablert, noe som bidrar til økt kompleksitet i styringen.»

Rapporten pekte videre på en latent styringskonflikt i dette landskapet mellom på den ene siden hensynet til institusjonenes autonomi og på den andre siden likeartede rammer gjennom felles finansieringssystem, regelverk og mål- og resultatstyring. Dette er et viktig bakteppe for Kunnskapsdepartementets styringsdialog med UH-institusjonene som verktøy for oppfølging av langtidsplanen.

#### LTP-føringer i tildelingsbrevene

Sentralt i denne styringsdialogen står de årlige tildelingsbrevene. De inneholder blant annet overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp, krav til rapportering og omtale av de fullmakter som institusjonene har fått delegert. Vi har gått gjennom tildelingsbrevene for 2020 til samtlige statlige universiteter og høyskoler. Her har vi spesielt sett etter hvorvidt langtidsplanen mål og føringer inngår i

departementers forventninger. Vi har delt dette inn i i) generell omtale og henvisning til langtidsplanen og ii) operasjonalisering av planen i form av konkrete føringer og forventninger til institusjonen. Tabellen nedenfor viser funnene langs disse to dimensjonene.

**Tabell 5.1: LTP i tildelingsbrev til statlige UH-institusjoner 2020**

Institusjon	Overordnet henv. til LTP	Konkrete føringer fra LTP
Universitetet i Oslo	Ja	Nei
Universitetet i Bergen	Ja	Nei
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Ja	Nei
Universitetet i Tromsø	Ja	Nei
Universitetet i Stavanger	Ja	Nei
Universitetet i Sørøst-Norge	Ja	Nei
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Ja	Nei
Nord universitet	Ja	Nei
Universitetet i Agder	Ja	Nei
Høgskulen på Vestlandet	Ja	Nei
Høgskolen i Innlandet	Ja	Nei
Norges Handelshøyskole	Ja	Nei
Arkitektur- og designhøgskolen	Ja	Nei
Høgskolen i Molde	Ja	Nei
Høgskolen i Østfold	Ja	Nei
Høgskulen i Volda	Ja	Nei
Kunsthøgskolen i Oslo	Ja	Nei
Norges idrettshøgskole	Ja	Nei
Norges musikkhøgskole	Ja	Nei
OsloMet	Ja	Nei
Samisk høgskole	Ja	Nei

Kilde: NIFU, basert på KDs tildelingsbrev 2020

Oversikten viser at langtidsplanen har en fremtredende plass i den generelle delen av tildelingsbrevene, rettet mot alle UH-institusjoner. Her påpekes det at planen er en svært sentral del av regjeringens prioriteringer og forventninger til sektoren, gjennom de overordnede målene i planen (konkurranseskraft og innovasjon, samfunnsutfordringer og fagmiljøer av høy kvalitet).

I de overordnede målene og styringsparameterne som retter seg mot forskning, finnes det ingen direkte eller indirekte kobling til LTP. Disse målene og parameterne er primært rettet mot målinger av publikasjonspoeng, bidrags- og oppdragsinntekter og andel forskningsinnsats i utvalgte fag og disipliner. For de målene og parameterne som er rettet mot den enkelte institusjon, er det ingen direkte henvisninger til LTP.

I de institusjonsspesifikke delene av tildelingsbrevene forekommer det heller ingen direkte henvisninger (i de 22 brevene) til LTP. Derimot blir de fem langsiktige prioriteringene i LTP (hav, klima/miljø/ energi, fornyelse i offentlig sektor/



bedre offentlige tjenester, industrielle teknologier og samfunnsikkerhet/ samhørighet) i varierende omfang tematisert i de enkelte tildelingsbrevene, men da uten konkret henvisning til planen og uten spesifikke mål eller føringer.

### LTP-føringer i utviklingsavtalene med UH-institusjonene

De siste årene har tildelingsbrevene til universitetene og høgskolene fått et nytt element gjennom egne utviklingsavtaler for hver institusjon. Disse avtalene utgjør et nytt element i styringsdialogen og ble innført gradvis i en periode fra 2016 til 2018, altså i perioden før den siste og nåværende langtidsplanen ble lagt fram. Forventningen om oppfølging av planen i utviklingsavtalene må derfor strengt tatt ses opp mot de nye, reviderte avtalene. Likevel er utviklingsavtalene generelt orientert mot framtidig måloppnåelse og derfor et egnet verktøy for å følge opp politiske ambisjoner overfor enkeltinstitusjoner. Det er derfor relevant å undersøke om den første langtidsplanen fra 2014 gjenfinnes som en føring eller referanse i de ulike utviklingsavtalene. Tabellen nedenfor oppsummerer funn fra vår gjennomgang av alle avtalene.

**Tabell 5.2: LTP i utviklingsavtaler med statlige UH-institusjoner.**

Institusjon	Konkrete føringer fra LTP
Universitetet i Oslo	Nei
Universitetet i Bergen	«I tråd med langtidsplanens ambisjoner skal UiB være en viktig pådriver for innovasjon, næringsutvikling og omstilling i offentlig sektor.»
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Nei
Universitetet i Tromsø	Nei
Universitetet i Stavanger	Nei
Universitetet i Sørøst-Norge	Nei
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Nei
Nord universitet	«Satsingene understøtter mål i Langtidsplan for forskning og utdanning og regjeringens Nordområdestrategi. Nord universitet skal være en sterk og synlig aktør på forskningsbasert kunnskap om nordområdene.»
Universitetet i Agder	Nei
Høgskulen på Vestlandet	«Utviklingsavtalen gir ei retning på korleis utdanning og forskning ved HVL skal bidra til utvikling og innovasjon gjennom eit styrka samarbeid med samfunns- og arbeidsliv i regionen, både i privat og offentlig sektor. Strategiprosessen til HVL vil avklare den faglege profilen til institusjonen knytt opp til langtidsplanen for forskning og høgare utdanning og kvalitetsmeldinga.»
Høgskolen i Innlandet	Nei
Norges Handelshøgskole	Nei
Arkitektur- og designhøgskolen	Nei
Høgskolen i Molde	Nei
Høgskolen i Østfold	Nei
Høgskulen i Volda	Nei
Kunsthøgskolen i Oslo	Nei
Norges idrettshøgskole	Nei
Norges musikkhøgskole	Nei
OsloMet	Nei
Samisk høgskole	Nei

Kilde: NIFU, basert på KDs utviklingsavtaler

Samlet ser det altså ikke ut til at langtidsplanens mål og prioriteringer i særlig grad er omtalt eller operasjonalisert i den første generasjonen av utviklingsavtaler. Og der planen omtales (HVL, Nord og UiB) er det først og fremst i forbindelse med samspill og innovasjon, altså «den tredje oppgaven», og i mindre grad med henblikk på å legge føringer eller forventninger til institusjonens kjernevirksomhet. Dette bekreftes i de intervjuene vi har gjort, hvor universitetslederne omtalte utviklingsavtalene som et underutnyttet verktøy for oppfølging av langtidsplanen.

I den ferske stortingsmeldingen om styring av universiteter og høyskoler har regjeringen tatt opp disse aspektene. Her foreslås det blant annet å gå mer over til institusjonsvise utviklingsmål, med tilhørende styringsparametere. Fra 2022 skal det utarbeides nye utviklingsmål for neste periode, og disse skal «kunne baseres på langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, og aktuelle stortingsmeldinger om arbeidslivsrelevans, studentmobilitet og kompetansereformen» (Meld. St. nr. 19 (2020–2021)). I dette ligger det en ambisjon om å følge opp langtidsplanen mer aktivt i den neste generasjonen av utviklingsavtaler, og en indirekte bekræftelse på at dette ikke er gjort tilstrekkelig i den første generasjonen av disse planene.

### **5.3.2 LTP i styringsdialogen med helseforetakene**

Helseforetakene (inkludert universitetssykehusene) står for 5 prosent av den samlede FoU-innsatsen i Norge. Likevel er helseforetakene relativt sparsomt omtalt i langtidsplanen, som oftest i forbindelse med generelle omtaler av alle FoU-aktører samt i tilknytning til satsingen på bygg i UH-sektoren.

Ikke desto mindre er det en uttalt forventning om at langtidsplanen skal følges opp i styringsdialogen også med helseforetakene (jf. sitatet ovenfor). En naturlig kanal for dette vil være de såkalte oppdragsdokumentene fra Helse- og omsorgsdepartementet til hvert av de fem regionale helseforetakene. Disse fungerer som tildelingsbrev og gis normalt ut en gang per år, like etter beslutningen om påfølgende års statsbudsjett. Oppdragsdokumentene inneholder krav fra Helse- og omsorgsdepartementet om hvilke oppgaver som skal utføres i det påfølgende år, og hvilke krav som settes til de regionale helseforetakene. En gjennomgang av oppdragsdokumentene til samtlige fem helseforetak i 2020 viser imidlertid ingen henvisninger til langtidsplanen, dette til tross for at alle dokumentene inneholder et eget avsnitt om forventninger til det aktuelle foretaket innenfor både utdanning og kompetanse og forskning og innovasjon. Signalene i de aktuelle avsnittene virker dessuten lite koblet til de signalene som gis på helse- og omsorgsfeltet i langtidsplanen.

### **5.3.3 LTP i styringsdialogen med statlige forsknings- og forvaltningsinstitutter**

Instituttsektoren står for 20 prosent av all FoU i Norge og består av et stort antall institutter med ulik størrelse, innretning og juridisk status. Mange av disse instituttene er private stiftelser eller aksjeselskaper og er derfor ikke underlagt direkte statlig styring. Grunnfinansieringen fra staten er forholdsvis lav (10–15 prosent) og utelukkende basert på fordeling etter resultatindikatorer. Finansiering

gjennom Norges forskningsråd er dermed myndighetenes viktigste (indirekte) verktøy for styring av forskningsinstituttene.

Samtidig er flere institutter og forskningsinstitusjoner organisert som statlige organer. Ifølge Kunnskapsdepartementets strategi for instituttsektoren skal også slike institutter inngå i den nasjonale politikken for instituttsektoren.

*... instituttpolitikken skal gjelde for institutter som er med i ordningen for statlig grunnfinansiering og for institutter utenfor ordningen som er statlige forvaltningsorganer* (Kunnskapsdepartementet, 2020)

Instituttstrategien ble omtalt i den forrige langtidsplanen som en viktig prosess for oppfølgingen av planen overfor instituttene. Det er derfor relevant å legge forståelsen ovenfor til grunn for vurderingen av departementenes styring overfor instituttene. Vi har gått gjennom tildelingsbrev for alle de instituttene som er underlagt staten og som mottar styringssignaler på denne måten. Tabellen nedenfor viser om og hvordan langtidsplanen brukes som referanse eller føring i disse prosessene.

**Tabell 5.3: LTP i tildelingsbrev til statlige forsknings-/forvaltningsinstitutter.**

Institutt	Overordnet henvisning til LTP	LTP legger konkrete føringer
Havforskningsinstituttet	Ja	Nei
NIBIO	Nei	Nei
Veterinærinstituttet	Fra NFD: Ja Fra LMD: Nei	Nei
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Nei	Nei
SIMULA		Nei
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Nei	Nei
STAMI	Nei	Nei
Folkehelseinstituttet (FHI)	Nei	Nei
Meteorologisk institutt (Met.no)	Nei	Nei
Norges vassdrags- og energiverk (NVE)	Nei	Nei
Norges geologiske undersøkelse (NGU)	Nei	Nei
Polarinstituttet	Nei	Nei

Som oversikten viser, er det nesten ingen departementer som bruker tildelingsbrevene til egne institutter som kanal for å følge opp langtidsplanen direkte. Det er også verdt å merke seg at NFD er unntaket (overfor HI og VI), ettersom NFD og KD er de to departementene som i størst grad har et systemansvar og et «eierskap» til opptrappingsplanene i langtidsplanen (jf. kapittel 3).

At langtidsplanen ikke brukes i styringen av underliggende virksomheter, ble bekreftet i intervjuene med departementene. Her ble det av flere departementer sagt at direkte føringer til egne forvaltningsinstitutter ikke var ansett som aktuelt i oppfølgingen av langtidsplanen. Det klare inntrykket var, som før nevnt, at Forskningsrådet reelt sett er hovedarenaen for oppfølging av langtidsplanens mål og prioriteringer.

## 5.4 Langtidsplanens prioriteringer i utført FoU

Mens avsnittene ovenfor har belyst *styringen* av ressurser, ser vi i dette kapitlet på hvordan ressursene faktisk er brukt. Kilden til dette er FoU-statistikkens tematiske kategorier som indikerer hvorvidt den samlede FoU-innsatsen i Norge vris i retning av langtidsplanens prioriteringer. Som vist i kapittel 2, har langtidsplanen uttalt en klar forventning om dette. Den siste planen sier også eksplisitt at oppfølgingen på utførende nivå skal analyseres. Spørsmålet er enkelt sagt: Forskes det mer på de områdene som er prioritert i langtidsplanen?

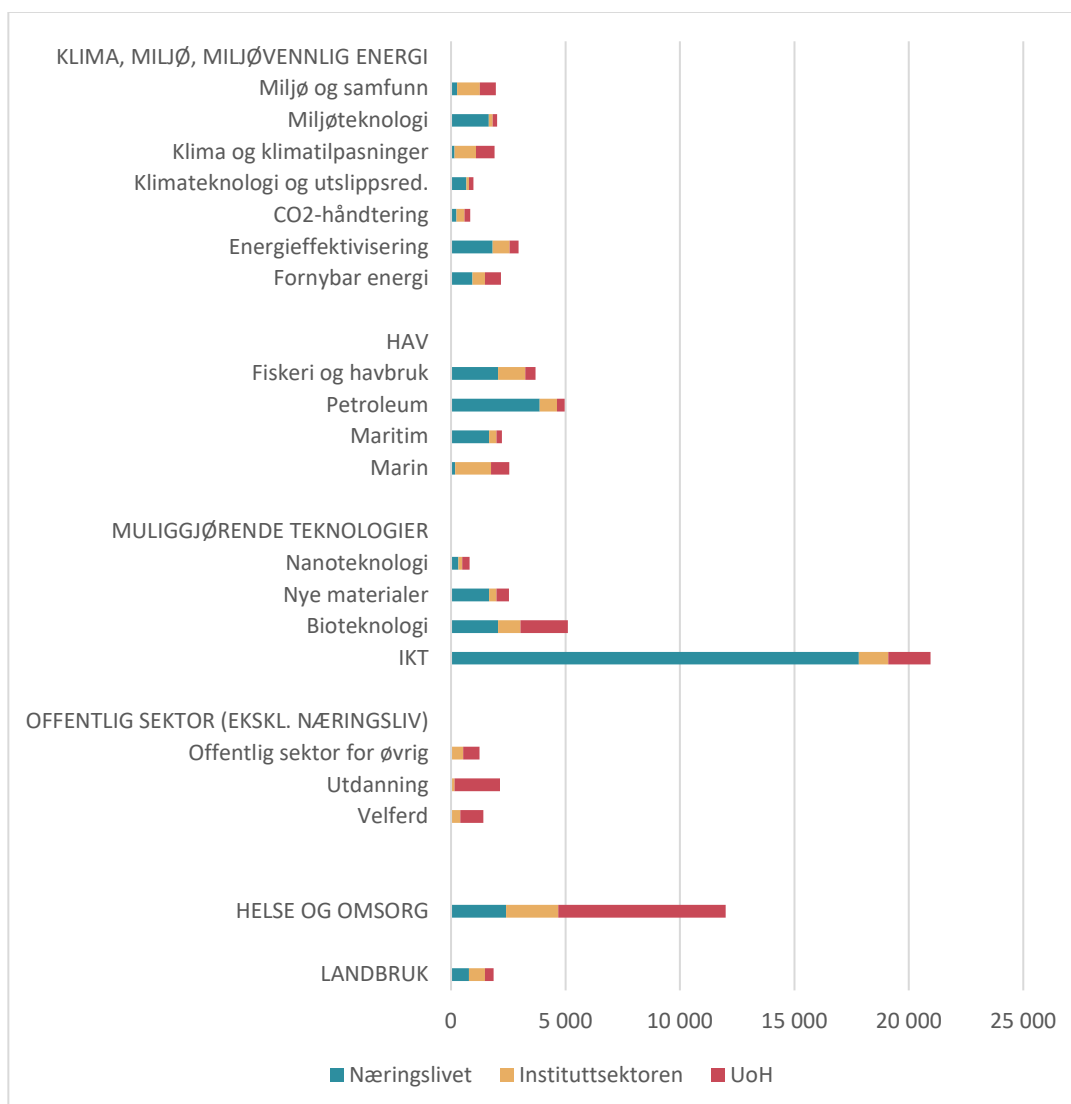
### 5.4.1 Forholdet mellom temastatistikken og langtidsplanen

Temakategoriene i FoU-statistikken er godt egnet til å belyse dette spørsmålet. Norge er ett av få land som også kartlegger FoU-innsatsen etter tematiske kategorier (i tillegg til fag, sektorer, institusjoner mv.). Slik tematisk kategorisering av FoU-innsatsen blir stadig viktigere ettersom forsknings- og innovasjonspolitikken rettes mer og mer mot samfunnsutfordringer og tverrgående temaer. Konkret hentes disse tallene ved at respondentene i FoU-statistikken blir bedt om å oppgi om FoU-aktiviteten deres faller inn under definerte, politisk prioriterte temaområder. De som svarer ja, blir bedt om å spesifisere dette nærmere, blant annet ved å anslå beløp, finansiering osv.

Det er samtidig en del forbehold ved denne statistikken: For det første er det krevende for respondentene å sette slike merkelapper på FoU-aktiviteten. For det andre er kategoriene gjerne overlappende, ett og samme FoU-prosjekt kan være relevant for flere tema samtidig. For det tredje har det vært visse justeringer i definisjonene av enkelte tema, noe som gjør at tidsseriene svekkes. For det fjerde er kategoriene i utgangspunktet ikke inndelt etter langtidsplanens prioriteringer. Følgelig må temaene i statistikken kalibreres og sorteres under hvert tematiske område.

### 5.4.2 Hovedfunn fra temastatistikken

Figuren nedenfor viser hvor mye FoU-miljøene selv har oppgitt av FoU-innsats innenfor hvert tema. Områdene er sortert etter langtidsplanens prioriteringer og fordelt etter sektor for utførelse. De ulike underkategoriene kan overlappe og lar seg derfor ikke summere.



**Figur 5.1: Driftsutgifter til FoU etter prioriterte temaområder og utførende sektor<sup>1</sup> i 2019. Tema gruppert etter langtidsplanens prioriteringer.**

<sup>1</sup> I næringslivet inngår foretak med 10+ sysselsatte.

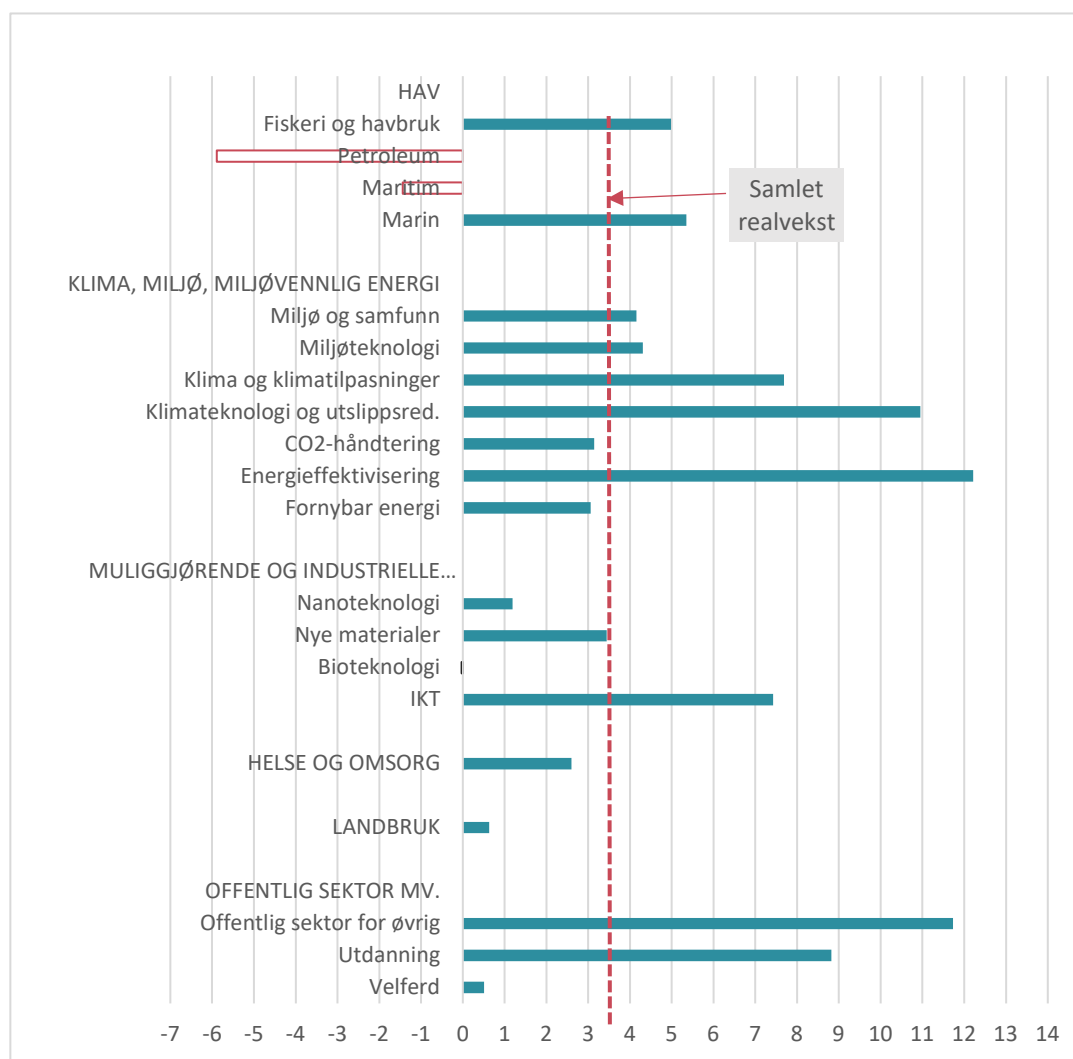
Kilde: SSB og NIFU, FoU-statistikk

Bildet viser status i 2019, altså i overgangen mellom første og andre langtidsplan. Vi ser at IKT og Helse og omsorg er de to klart største enkeltområdene, drevet av henholdsvis næringslivet og UH-sektoren. Næringslivet er også den dominerende sektoren for petroleumsforskning, maritim forskning og forskning på nye materialer. I tillegg til Helse og omsorg står UH-sektoren for det meste av innsatsen innenfor utdannings- og velferdsforskning. Instituttsektoren er klart størst på marin forskning samt flere av miljøkategoriene. Instituttsektoren utmerker seg også ved at sektorens FoU er spredt på alle prioriterte tema, og at sektorens samlede FoU-innsats er mest spesialisert mot forskning på de oppgitte temaområdene.

Oversikten gjenspeiler både næringsstruktur, styrkeforhold mellom samfunnssektorer og politiske prioriteringer over tid. Hvilke sektorer som dominerer hvert

tema, er blant annet viktig for valg og dimensjonering av virkemidler for økt innsats på de ulike områdene.

Utviklingen over tid er selvsagt også et viktig aspekt. Den første langtidsplanen ble lagt fram i 2014 og fikk budsjettkonsekvenser fra 2015. Det er derfor naturlig å bruke utviklingen fra 2015–2019 for å følge utviklingen i ressurser etter den første planen<sup>2</sup>. Figuren nedenfor viser realvekst i FoU-utgifter på de temaområdene som direkte og indirekte faller inn under langtidsplanene for den aktuelle perioden. Vi sammenlikner her realvekst for hvert temaområde og sammenlikner med samlet realvekst til FoU i samme periode.



**Figur 5.2: Gjennomsnittlig årlig realvekst i totale driftsutgifter til FoU etter prioriterte temaområder.<sup>1</sup> 2015-2019. (stiplet linje = samlet årlig realvekst (+3,5%))**

<sup>1</sup> I næringslivet inngår foretak med 10+ sysselsatte.

Kilde: SSB og NIFU, FoU-statistikk

<sup>2</sup> 2019 er det siste året det finnes offisiell FoU-statistikk fra

Som figuren viser, har nesten alle områder hatt realvekst gjennom hele fireårsperioden. Unntakene er maritim og petroleumsrettet forskning, som har hatt reell nedgang. Petroleumsforskningen går ned i alle sektorer (særlig for instituttsektoren med -10,3%), mens for maritim FoU er det særlig instituttsektoren som viser nedgang (-4,7%). Nedgangen i petroleumsrettet og maritim FoU kan bl.a. ses i sammenheng med den såkalte «oljesmellen», hvor store deler av offshoreindustrien ble rammet.

Videre ser vi at alle underområdene under miljø og klima har høyere FoU-vekst enn utviklingen i samlet FoU i samme periode. Det samme ser vi for IKT og FoU for offentlig sektor (svak utvikling for velferd). Men bildet er ikke entydig. Både under Hav og Muliggjørende teknologier er det like mange områder med lavere som høyere realvekst enn for samlet norsk FoU. Mønstrene fra FoU-statistikken reflekterer i stor grad tallene som framkom av Forskningsrådets tildelinger beskrevet i kapittel 4. Vedleggstabell V1 viser utviklingen i tall for hver sektor gjennom hele fireårsperioden.



## 6 Konklusjoner og implikasjoner

Avslutningsvis vil vi løfte fram noen sentrale funn og drøfte noen mulige implikasjoner av dem for den kommende revideringen av langtidsplanen.

En hovedkonklusjon fra statsbudsjettanalysen og samtalen med departementene er at planen hovedsakelig følges opp gjennom de tre opptrappingsplanene. Disse er i den siste planen konsentrert om brede, generiske mål for henholdsvis konkurransevne og kvalitet i høyere utdanning samt det bredt anlagte «Teknologiløftet». Med unntak av klima- og miljøforskningen har FoU-midler rettet mot andre samfunnsutfordringer fått mindre vekst og mindre oppmerksomhet under perioden med langtidsplaner.

- Den beskjedne oppfølgingen på andre tema står i kontrast til vektleggingen av samfunnsutfordringer og bærekraftmål som preget den siste langtidsplanen. Dersom dette perspektivet skal opprettholdes i den neste planen, vil det være behov for egne opptrappingsplaner eller andre grep som kan sikre bedre oppfølging av målet om å møte store samfunnsutfordringer.
- En annen implikasjon av at opptrappingsplanene «tar all plassen», er at langtidsplanen får et utpreget *vekstfokus*, hvor all oppfølging av planen forutsetter vekst, mens det er lite rom for å vurdere omprioriteringer eller endringer i systemet som sådant. Flere informanter har derfor etterlyst et sterkere systemperspektiv i den kommende langtidsplanen

Et annet hovedfunn i vår analyse er at Forskningsrådet ikke bare er en sentral aktør for oppfølging av planen, men i praksis *den eneste* aktøren hvor langtidsplanen legger reelle føringer på tildelinger og innretning av midler. Grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler ser i liten grad ut til å påvirkes av langtidsplanen. Planen er også lite framme i styringsdialogen med UH-institusjonene, helseforetakene, statlige institutter og med det øvrige virkemiddelapparatet (utenom Forskningsrådet). Dessuten inneholder heller ikke grunnbevilgningene til forskningsinstituttene noen strategisk komponent som kan gi rom for styring i retning av planens prioriteringer. Forskningsrådet blir dermed hovedarenaen for oppfølging av langtidsplanen på FoU-siden. Dette har flere implikasjoner:

- For det første betyr det at Forskningsrådets utlysninger, søknads- og utvelgelseskriterier har svært stor betydning for hvordan planen følges opp i praksis. Dagens langtidsplan går lite inn på hva Forskningsrådet skal gjøre og ikke gjøre. Den kommende planen bør gå dypere inn i hvordan forskningsmidlene fordeles gjennom Forskningsrådet, herunder sammenhengen mellom vitenskapelig kvalitet og samfunnsrelevans.
- For det andre blir balansen mellom forskningsrådsfinansiering og annen finansiering svært viktig. Jo mindre andel forskningsmidler som kanaliseres gjennom Forskningsrådet, jo større blir behovet for å etablere mekanismer for styring av midler gjennom andre kanaler. Denne gjennomgangen har vist at det per i dag er liten bevissthet om langtidsplanen i den styringen som skjer utenom Forskningsrådet.

En tredje konklusjon er at langtidsplanen framstår som et overordnet dokument, med uklar avgrensning. Også dette har implikasjoner for planen som styringsverktøy.

- Koblingen mellom forskning og høyere utdanning er etablert i planens tittel og gjennom KDs sektoransvar. Men det er få eksempler på at planen kobler disse områdene i praksis. Styringen av høyere utdanning skjer hovedsakelig gjennom andre mekanismer og etter andre hensyn enn langtidsplanen. I den kommende planen bør dette avklares, enten ved at planen rendyrkes mer mot FoU-politikk, eller at det etableres prioriteringer og mekanismer som i større grad gjør planen gjeldende for høyere utdanning.
- Forholdet mellom forskning og innovasjon er heller ikke tydelig avklart i planen. I utgangspunktet framstår ikke planen som et styringsverktøy for innovasjonspolitik. Men ambisjonene om innovativt og konkurransedyktig næringsliv og omstilling i offentlig sektor strekker planen langt over i innovasjonspolitik. Det samme gjør de brede samfunnsutfordringene som trekkes fram.
- Forslaget om å inkludere såkalte samfunnsoppdrag (missions) i den kommende planen aktualiserer forholdet til innovasjonspolitik ytterligere. Samfunnsoppdrag er nemlig først og fremst knyttet til innovasjonspolitik, og åpner for oppfølging på langt flere områder enn FoU og utdanning. Hvis forslaget om samfunnsoppdrag skal følges opp i den kommende planen, må planen enten utvide sitt ansvarsområde til en bredere innovasjonspolitik, eller så må valg av samfunnsoppdrag snevres inn til oppdrag hvor FoU og utdanning står sentralt. En tredje mulighet er at langtidsplanen ivaretar «kunnskapsdelen» av bredere samfunnsoppdrag, som følges opp parallelt gjennom andre prosesser og av andre departementer.

## 7 Metode og data

Nedenfor gir vi en kort beskrivelse av de kilder og metoder som er brukt i de ulike deler av analysen samt en nærmere forklaring om forhold og forbehold rundt statsbudsjettanalysen omtalt i kapittel 3.

### 7.1 Oversikt over kilder og metoder

- Kapittel 1 og 2 bygger på analyser av de to langtidsplanene for forskning og høyere utdanning samt relevante eksterne evalueringer og analyser av de planene.
- Kapittel 3.1 bygger på intervjuer med 12 personer fra 5 utvalgte departementer. Vi har valgt å oppsummere intervjuene på en samlet og overordnet måte og ikke navngi de informanter eller departementer som ble intervjuet. Dette for å unngå at synspunkter kan «hefte» ved enkeltaktører i det forestående arbeidet med langtidsplanen i departementssystemet. Intervjuene ble gjennomført på Teams, både enkeltvis og i grupper. Intervjuopplegget er meldt inn og godkjent av NSD.
- Kapittel 3.2 bygger på tall og analyser fra NIFUs statsbudsjettanalyser for perioden 2019-2021. Denne perioden er valgt for å fange opp de budsjettene som så langt har fulgt opp prioriteringene i den nåværende langtidsplanen.
- Kapittel 4 bygger på analyser av tildelings- og oppdragsbrev til ulike virkemiddelaktører. Vi har valgt tildelingsbrev for 2020, da dette er det første året hvor det ville vært naturlig å gi signaler med bakgrunn i den nåværende langtidsplanen. I tillegg er analysen av styringsdialogen med Forskningsrådet supplert med tall fra Forskningsrådets egen kartlegging av tildelinger rettet mot langtidsplanens prioriteringer (Forskningsrådet i tall).
- Kapittel 5 bygger på analyser av tildelings- og oppdragsbrev til sentrale FoU-utførende institusjoner samt analyse av utviklingsavtaler for UH-institusjonene. Kapitlet bygger også på intervjuer med informanter fra tre sentrale FoU-utførende institusjoner fra norsk UH- og instituttsektor. Også disse intervjuene er holdt på et overordnet nivå og uten å navngi personer eller institusjoner. I kapittel 5 har vi dessuten brukt tematisk FoU-statistikk for å vise hvorvidt FoU-miljøene rapporterer økende FoU-ressurser på aktuelle prioriterte områder.

## 7.2 Nærmere om tall fra statsbudsjettanalysen (kap. 3.2)

Vi har sett på hvordan sektordepartementene har fulgt opp Langtidsplanen 2018–2028 i statsbudsjettene for 2019, 2020 og 2021. Denne gjennomgangen omfatter i første rekke de særskilte bevilgningene som i eller i tilknytning til proposisjonene er eksplisitt spesifisert og markert som oppfølging av planens mål og prioriteringer. Disse markeringene er angitt (1) i de enkelte sektordepartementenes budsjettproposisjoner, (2) oversiktskapitlet i Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon («Kap. 5 Oppfølging av langtidsplanen for forskning og høgare utdanning») og/eller i (3) underlagsdokumenter fra KD med detaljert oversikt over alle poster i samtlige berørte departementers proposisjoner som regnes som oppfølging av planen, også ut over de som eksplisitt er omtalt i (2).

Selv om de ikke er spesifisert i (2), inngår de implisitt i Kap. 5, for så vidt de er del av underlaget for samlesummer som er oppgitt i (2) for det årets oppfølging av planens opptrappingsplaner, hovedmål og langsiktige prioriteringer. Vi har ikke nærmere opplysninger om hvordan opplysningene i disse underlagsdokumentene er framkommet og brukt i løpet av budsjettprosessen. Tilordningen av bevilgninger til ulike plankategorier er tilsynelatende i en viss grad skjedd ut fra skjønnsbaserte kriterier vi ikke har nærmere kjennskap til. De framstår over år som noe inkonsistente på en del punkter. Vi tar derfor forbehold om mulige skjevheter i oppfølgingsbildet som følge av at vi i stor grad har lagt disse oversiktene til grunn for analysen ved siden av informasjon i budsjettproposisjonene.

Vi legger til grunn KDs kapittel i sine årlige proposisjoner om oppfølgingen av langtidsplanen som regjeringens formelle rapport til Stortinget om sin årlige budsjettmessige oppfølging av langtidsplanen. Det erstattet tidligere proposisjoners kapittel «Forskning og utvikling i statsbudsjettet», der regjeringens politiske profileringsaker i det aktuelle budsjettet ble fremhevet. I 2016 ble tittelen endret til «Oppfølging av langtidsplanen for forskning og høgre utdanning» og inndelingen av kapitlet lagt tett opp til strukturen i langtidsplanen.

I NIFUs årlige gjennomgang av hva statsbudsjettet betyr for forskning og høyere utdanning utgjør oppfølgingen av langtidsplanen et hovedpunkt. Den trekker tidvis også fram poster som tematisk ligger tett opp til planens mål og prioritering, selv om de ikke inngår i postene markert i (1–3) over. Gjennomgangen bygger i stor grad på budsjettanalysen for 2021-budsjettet (NIFU, 2020).

# Referanser

- Brandt, T; Ingulstad, M; Mangset, M.; Larsen, E.; Schwach, V; (2019) Avhengig av forskning - De norske forskningsrådenes historie. Fagbokforlaget. 2019
- Deloitte (2019) Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Hovedrapport. Deloitte AS, 2019
- Difi (2015) Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken. Difi-rapport 2015:2, Difi, Oslo, 2015
- Kallerud, E; Sarpebakken, B; (2020) Statsbudsjettet 2021: Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2021. NIFU-Innsikt 2021
- Kunnskapsdepartementet (2017) Veileder for sektoransvaret for forskning
- Kunnskapsdepartementet (2020) Strategi for en helhetlig instituttpolitikk
- Lyby, L; Huisman, J; Blaker, S; Danielsen, Å; Waaler, J. (2020) Styring av universiteter og høyskoler i Norge: En undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren. NIFU-rapport 2020:25
- Meld. St. 18 (2012-2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter
- Meld. St. 4 (2018-2019) Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2019-2028
- Meld. St. 7 (2014-2015) Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015-2024
- OECD (2017) OECD Reviews of Innovation Policy, Norway, OECD Publishing, Paris, 2017
- Prop 195 S (2020-2021) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2021. Nærings- og fiskeridepartementet
- Samfunnsøkonomisk analyse (2021) Budsjettmodeller i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning. SØA. Notat 13-2021

# Vedlegg 1: Departementsvis oversikt

## Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementets bevilgninger spiller en sterkt dominerende rolle i bildet av den budsjettmessige oppfølging av den reviderte langtidsplanen. De utgjør mer enn 70 prosent av samtlige bevilgninger som er rapportert som oppfølging av langtidsplanen i årene 2019–2021 (inkludert en stor byggbevilgning til UiO på KMDs budsjett i 2019, jf. nedenfor). Andelen var snaut 75 prosent i 2019, 60 prosent i 2020 og i underkant av 80 prosent i 2021.

KD-bevilgningenes andel av bevilgninger under opptrappingsplanene utgjorde i 2019 godt i overkant av 40 prosent. KD står for all oppfølging av opptrappingsplan Kvalitet i høyere i utdanning, 40 prosent av opptrappingsplan Teknologiløft og 15 prosent av opptrappingsplan FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet. KD står for nær samtlige bevilgninger (95 prosent) rapportert som oppfølging av planen utenom opptrappingsplanen. Mens den i 2019 var godt over 80 prosent i 2019 var den i 2020 ca. 95 prosent. KDs bevilgninger sto for tilnærmet all oppfølging utenom opptrappingsplanene i 2021.

Hovedtyngden av KDs planrelaterte bevilgninger er innenfor tre hovedkategorier:

Undervisnings- og utdanningsrettede bevilgninger under opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning. KD står for alle bevilgninger i treårsperioden under denne opptrappingsplanen, i alt 188 mill. kr.

Etablering og videreføring av nye studieplasser. Selv om planen ikke spesifikt omhandler kapasitetsspørsmål i høyere utdanning, er om lag 950 mill. kr til dette formål rapportert som oppfølging av langtidsplanen utenom opptrappingsplanene, tilsvarende mer enn 60 prosent av alle bevilgninger utenom opptrappingsplanene. Det aller meste av det resterende er en byggbevilgning på 350 mill. kr (omtalt nedenfor).

Bevilgninger til Forskningsrådet fordelt på tre hovedformål/-poster: 'Langsiktig grunnleggende forskning' (285.52), 'Sektoroverskridende og langsiktige satsinger' (kap. 285.53) og en del mindre universitets- og høyskolebevilgninger som kanaliseres gjennom Forskningsrådet (281.50). Særlig bevilgninger til 'Sektoroverskridende og langsiktige satsinger' spiller en sentral rolle for Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle i FoU-finansieringen. Grensen mellom postene er likevel flytende, og alle er brukt aktivt i oppfølgingen av planen. For treårsperioden samlet utgjør rådsbevilgningene i overkant av 350 mill. kr, hvorav 230 mill. kr til 'Sektoroverskridende og langsiktige satsinger'. Her inngår bl.a. flere store bevilgninger til teknologiforskning, særlig IKT. Disse utgjør så mye som 200 mill. kr av den samlede oppfølgingen av opptrappingsplan Teknologiløft på vel 550 mill. kr. Rådsbevilgninger til Langsiktig grunnleggende forskning med om lag 80 mill. kr er bevilgninger til fremragende forskning (SFF, forskertalenter, Kavli-instituttet) under målet Fagmiljøer av fremragende fagmiljøer, alt utenom opptrappingsplanene. Tilskuddsbevilgninger til næringsrettet FoU på vel 30 mill. kr inngår i opptrappingsplan FoU for fornyelse og omstilling for næringslivet.

KDs forskningsbevilgninger står for om lag 450 mill. kr, tilsvarende 1/3 av den samlede oppfølgingen av planens FoU-del, hvorav nesten 260 mill. kr er under opptrappingsplanene Teknologiløft (200 mill. kr) og FoU fornyelse og omstilling i næringslivet (snaut 60 mill. kr). I tillegg kommer et etterslep fra forrige langtidsplans opptrappingsmål for rekrutteringsstillinger med 65 mill. kr.

I 2019 ble en stor byggbevilgning under KMD (350 mill. kr) til Livsvitenskapsbygget ved Universitetet i Oslo ført som oppfølging utenom opptrappingsplanene av den reviderte planens nye punkt om bygg. Byggbevilgninger er ikke rapportert som oppfølging av planen i noen av de påfølgende budsjettene, og denne 2019-bevilgningen framstår i art og omfang som et kompliserende avvik i det samlede rapporteringsbildet for treårsperioden. Bevilgningen er rapportert som oppfølging utenom opptrappingsplanene, og i den grad det er relevant inngår den som bevilgning til et formål i høyere utdannings i våre samletall for KD-bevilgninger.

Med 70 prosent av all oppfølging av langtidsplanen og totalt budsjettansvar for utdanningsdelen av planen, står KD i en særstilling blant departementene og setter sterkt preg på det samlede oppfølgingsbildet.

## Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)

NFD har i løpet av perioden 2019-2021 bevilget i alt vel 320 mill. kr som oppfølging av langtidsplanen. Av dette inngår 235 mill. kr i opptrappingsplan for FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet. Det utgjør om lag 60 prosent av alle bevilgninger i 2019-2021 som inngår i oppfølgingen av denne opptrappingsplanen. Mer enn halvparten av disse bevilgningene (125 mill. kr) er bevilgninger i 2021. Som en del av koronatiltakene ble det i 2020 etablert en ny treårig ordning («Grønn plattform») for kommersialisering, innovasjon og pilotprosjekter innen grønne løsninger. Ordningen har en årlig bevilgning på 333 mill. kr, hvorav 192 mill. kr til Norges forskningsråd. Ordningen er midlertidig og inngår ikke i langtidsplanen.

NFD-bevilgninger under opptrappingsplan FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet gjelder i første rekke to hovedformål:

- Basisbevilgninger til de teknisk-industrielle instituttene (2019: 40 mill. kr; 2020: 20 mill. kr; 2021: 50 mill. kr)
- Generelle ordninger for støtte til FoU og innovasjon for og i næringslivet:
  - Forskningsbasert omstilling i bredden av næringslivet (2019: 45 mill. kr);
  - Forskningsprosjekter for næringslivet (2020: 10 mill. kr);
  - Innovasjonsprosjekter i næringslivet (2021: 59 mill. kr).

NFD-bevilgninger på i alt 80 mill. kr inngår i opptrappingsplan Teknologiløft, mens mindre enn 10 mill. kr er NFD-bevilgninger som følger opp planen utenom opptrappingsplanene. NFDs bidrag til opptrappingsplan Teknologiløft utgjør om lag 15 prosent av den samlede oppfølgingen pr 2021 av denne opptrappingsplanen. De omfatter særlig bevilgninger til marine og maritime formål:

- Havets helse, 30 mill. kr (2019) (under prioriteringen Hav og målet Konkurranseskraft)
- Havteknologi og maritim innovasjon, 17 mill. kr (2019) (under prioriteringen hav og målet Konkurranseskraft)
- Havovervåkingsinfrastruktur med vekt på algeoppblomstring, 10 mill. kr (2020) (under prioriteringen hav og målet Konkurranseskraft)
- CoastWatch 13,0 mill. kr (2021) (under prioriteringen Hav og målet Møte store samfunnsutfordringer)

220 mill. kr av NFDs planrelevante bevilgninger er ikke knyttet til noen av de fem langsiktige prioriteringene, men direkte til målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne. Vel 110 mill. kr er NFD-bevilgninger knyttet til prioriteringen Hav, alt knyttet til målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne, bortsett fra en netto-bevilgning på 5 mill. kr til marine formål under målet Møte store samfunnsutfordringer. En bevilgning i 2019 på 10 mill. kr til arbeid med DIGITAL21-strategien er eneste NFD-bevilgning under prioriteringen Muliggjørende og industrielle teknologier, også den knyttet til målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne.



Kun én NFD-bevilgning i 2019 på 34 mill. kr til Havforskningsinstituttets deltakelse i forskningstokt til Antarktis er oppfølging utenom opptrappingsplanene (under prioriteringen Hav og målet Konkurranseskraft). (Til samme formål ble det samme år gitt en planrelatert bevilgning fra KLD til Polarinstituttet på 4 mill. kr, også den utenfor opptrappingsplanene).

NFDs samlede FoU-bevilgninger hadde i 2019 og 2020 en mindre realnedgang, mens det i 2021 ble betydelig vekst i NFDs FoU-budsjett, i hovedsak som følge av videreførte korona-rettede tiltak vedtatt i 2020.

## **Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)**

HODs bevilgninger til ny Helseanalyseplattform har en hovedrolle i oppfølgingen av langtidsplanens opptrappingsplan Teknologiløft, som er opptrappingsplanen med høyest måltall. Bevilgningene til plattformen er investering i grunnleggende infrastruktur for tilgjengeliggjøring og analyse av helsedata, og skal gi bedre helseforskning, mer innovasjon og næringsutvikling, og mer kunnskapsbaserte helsetjenester. Økte bevilgninger på 40 mill. kr i 2019 og 131 mill. kr i 2020 ble ført som oppfølging av opptrappingsplan Teknologiløft, og utgjør pr. 2021 nesten 1/3 av den samlede oppfølgingen av denne opptrappingsplanen. Bevilgningene til plattformen styrker prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor og målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne. Også i 2021 ble bevilgningene til plattformen økt, men ikke rapportert som oppfølging av noen del av langtidsplanen.

Økte bevilgninger i 2021 fra HOD til Kvinners helse (10 mill. kr) og Pilot Helse (20 mill. kr) inngår oppfølgingen av langtidsplanen utenom opptrappingsplanene og styrker prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor og målet Store samfunnsutfordringer.

Etter KD er HOD det klart største FoU-departementet, men departementet figurerer altså i oppfølgingen langtidsplanen i all hovedsak med satsingen på ny helseanalyseplattform. HODs samlede FoU-bevilgninger har hatt god vekst gjennom treårsperioden, først og fremst gjennom vekst i (den stipulerte) FoU-andelen av økte rammebevilgninger til helseforetakene.

## **Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)**

KMD figurerer i oppfølgingsrapporten med tre bevilgninger. I 2019 ble en byggbevilgning på så mye som 350 mill. kr til livsvitenskapsbygget ved UiO ført som oppfølging av planen utenfor opptrappingsplanen, under henvisning til at Bygg kom

inn som eget mål i revidert plan. Byggebevilgninger er ikke senere i planperioden blitt ført som oppfølging av planen, og siden formålet for bevilgningen i 2019 faller inn under KDs virksomhetsområde regner vi den som nevnt i oppfølgingssammenheng som KD-formål/-bevilgning.

I 2019 ble det over KMDs budsjett også bevilget 10 mill. kr som økt satsing på IKT-PLUSS-programmet. Bevilgningen inngikk i opptrappingsplan Teknologiløft (under prioriteringen Muliggjørende og industrielle teknologier og målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne). I 2021 var KMDs IKT-PLUSS-bevilgning tilbake på 2018-nivå etter at bevilgningen ble kuttet med 5 mill. kr i 2020 og 6 mill. kr i 2021.

Utenom opptrappingsplanene inngår en økt KMD-bevilgning i 2019 på 10 mill. kr til forskningsbasert innovasjon i kommunesektoren til oppfølgingen av prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor og målet Møte store samfunnsutfordringer.

## **Olje- og energidepartementet (OED)**

OEDs rolle i oppfølgingen av langtidsplanen skiller seg fra øvrige større FoU-departementer ved at det, treårsperioden sett under ett, står tilbake med et negativt 'nettobidrag' til planoppfølgingen på ialt 30 mill. kr. Dette til tross for departementets brede ansvar for store deler av prioriteringene Hav og Klima, miljø og klimavennlig energi. Proposisjonen gir lite informasjon om de underliggende prosessene for dette utfallet, men KDs detaljoversikt over poster som regnes som oppfølging av langtidsplanen indikerer at OEDs satsinger er finansiert ved kutt i/ omdisponeringer av bevilgninger til andre formål som ikke bare også er langtidsplanrelevante, men også ligger innenfor temaområdet for opptrappingsplan Teknologiløft.

Samtlige OED-bevilgninger som inngår i oppfølgingen under opptrappingsplan Teknologiløft. De spesifiserte satsingene omfatter økte bevilgninger til

- ENERGIX-programmet (2019: 20 mill. kr; 2020: 25 mill. kr) (under prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig klima og målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne)
- PETROMAKS2-programmet (2019: 11 mill. kr) (under prioriteringen Hav og målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne)
- FoU for økt verdiskaping, reduksjon av klimagassutslipp og omstilling (2021: 50 mill. kr) (under prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig klima og målet Møte store samfunnsutfordringer)

At OED tross satsinger på i alt 105 mill. kr kommer negativt ut samlet skyldes store rapporterte kutt i bevilgningene til Climit (2020: -27 mill. kr) og energi- og petroleumsforskning (2020: -61 mill. kr; 2021: -49 mill. kr).

Ifølge NIFUs statsbudsjettanalyser var det i 2019 god vekst i OEDs FoU-bevilgninger, mens det var en betydelig reduksjon i 2020 og reell nullvekst i 2021.

## **Klima- og miljødepartementet (KLD)**

Betydelige bevilgninger fra KLD inngår i oppfølgingen av to av langtidsplanens opptrappingsplaner. En bevilgning i 2019 på 10 mill. kr til Reduksjon av marin forurensning og spredning av mikroplast og en bevilgning på 50 mill. kr i 2021 til Forskning og innovasjon for grønn omstilling inngår i opptrappingsplan FoU i næringslivet, mens en bevilgning i 2020 på 35 mill. kr til Forskning for omstilling til lavutslippssamfunnet, teknologiutvikling for det grønne skiftet og vellykket klimatilpasning inngår i opptrappingsplan Teknologiløft. Samtlige bevilgninger er under prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig energi. Bevilgningene til marin forurensning i 2019 og omstilling til lavutslippssamfunnet i 2020 er knyttet til målet Møte store samfunnsutfordringer, mens bevilgningen i 2021 til grønn omstilling er knyttet til målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne.

Utenom opptrappingsplanene inngår flere KLD-bevilgninger til polarforskning i oppfølgingen av planen (forskningstøkt til Antarktis (Polarinstituttet) (2019: 4 mill. kr); forskningsvirksomhet i Ny-Ålesund (2019: 10 mill. kr); forskning, overvåking og kartlegging i Antarktis (2020: 5 mill. kr)). Dette er bevilgninger som i all hovedsak styrker prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig energi og målet Store samfunnsutfordringer. Dette gjelder også en økt basisbevilgning til miljøinstituttene i 2021 på 10 mill. kr.

## **Justis- og beredskapsdepartementet (JD)**

Fire JD-bevilgninger på i alt 30 mill. kr til forskning på IKT- og samfunnssikkerhet inngår i opptrappingsplan Teknologiløft (IKT-fyrtårn innenfor IKT-sikkerhet (2019: 10 mill. kr); SAMRISK/program for samfunnssikkerhet (2019: 7 mill. kr); Forskning på IKT-sikkerhet og effekter av teknologiutvikling (2020: 12,5 mill. kr)). Sammen med tematisk nært beslektede KD-bevilgninger til IKT-sikkerhet (30 mill. kr) utgjør disse bevilgningene halvparten av alle bevilgninger som følger opp prioriteringen Samfunnssikkerhet og samhold i en globalisert verden, og 4/5 av all oppfølging gjennom en opptrappingsplan (her Teknologiløft) av denne prioriteringen.

## **Landbruks- og matdepartementet (LMD)**

Tre større LMD-bevilgninger på i alt 60 mill. kr er fordelt mellom to opptrappingsplaner og to prioriteringer: Bevilgninger til grønn omstilling med styrket klimabidrag fra skogen, (25 mill. kr, 2019) og klimatilpasset og lønnsom matproduksjon (15 mill. kr, 2020) er begge gitt under opptrappingsplan FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet og prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig energi. En

bevilgning til klimatilpassede og bærekraftige matsystemer (20 mill. kr, 2021) er gitt under opptrappingsplan Teknologiløft og prioriteringen Samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden. Det er et planrelatert kutt i LMDs bevilgninger til landsbruks- og matforskning i 2021 med -29 mill. kr som er innregnet i oppfølgingen av langtidsplanen utenfor opptrappingsplanene.

### **Barne- og familiedepartementet**

Fire mindre BFD-bevilgninger i 2020 på i alt 11 mill. kr inngår i oppfølgingen av langtidsplanen (Forskning på samlivstiltak, 1 mill. kr; Forskning på effekter av tiltak og tjenester rettet mot barn, 5 mill. kr; FoU-effekter av tiltak og tjenester i familievern, 4 mill. kr; Krisesenterforskning, 1,1 mill. kr.) Alle er bevilgninger utenom opptrappingsplanene under prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor og målet Møte store samfunnsutfordringer:

### **Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)**

En bevilgning i 2021 fra ASD på 10 mill. kr til Forskningsstøttet innovasjon og digitalisering av arbeids- og velferdstjenestene inngår i planens oppfølging av prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor (uten måltilordning).

### **Samferdselsdepartementet (SD)**

Bevilgninger fra Samferdselsdepartementet til Pilot E/forskningsdigitalisering (10 mill. kr, 2019) og til 'Samferdselsteknologi' (30 mill. kr, 2020) inngår i opptrappingsplan Teknologiløft. Mens 2019-bevilgningen er tilordnet prioriteringen Muliggjørende og industrielle teknologier og målet Konkurranseskraft og innovasjonsevne, er 2020-bevilgningen i 2020 fordelt med 10 mill. kr under prioriteringen Hav og 20 mill. kr under prioriteringen Klima, miljø og miljøvennlig energi, begge under målet Møte store samfunnsutfordringer.

### **Utenriksdepartementet (UD)**

To bevilgninger i 2020 til programmene Asia i endring (25 mill. kr) og Europa i endring (5 mill. kr) er oppfølging utenom opptrappingsplanene, begge under prioriteringen Samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden og målet «Møte store samfunnsutfordringer».

**Tabell V1: Driftsutgifter til FoU etter prioriterte tema- og teknologiområder og utførende sektor. 2015–2019.<sup>1</sup> Faste 2015-priser. Mill. kroner**

Hovedkategori/Underkategori	2015				2016				2017				2018				2019			
	Totalt	Næringslivet	Institutt-sektoren	UoH	Næringslivet	Institutt-sektoren	UoH	Totalt	Næringslivet	Institutt-sektoren	UoH	Totalt	Næringslivet	Institutt-sektoren	UoH	Totalt	Næringslivet	Institutt-sektoren	UoH	
<b>Hav</b>																				
Mann	1 861	292	924	644	260	1 059	1 848	203	1 089	556	1 177	2 292	161	1 415	716					
Maritim	2 125	1 582	349	194	1 589	311	2 014	1 544	259	211	1 514	301	2 005	289	212					
Petroleum	5 699	4 254	1 035	410	4 081	949	4 989	3 801	761	427	3 566	634	4 471	3 497	303					
Fiskeri og havbruk	2 735	1 259	1 123	353	1 603	1 104	3 370	1 911	1 150	310	2 389	1 200	3 322	1 849	402					
<b>Klima, miljø, miljø. energi</b>																				
Fornybar energi	1 738	584	690	463	703	692	1 945	738	682	524	745	1 961	847	489	625					
Energifektivisering	1 681	1 224	254	203	1 575	207	2 229	1 440	380	409	1 470	317	2 665	1 633	358					
CO2-håndtering	666	152	382	133	162	379	604	122	331	151	156	283	754	215	224					
Klimateknologi og utslippsred.	583	197	199	187	255	260	689	364	108	216	428	112	884	599	180					
Klima og klimatilpasninger	1 276	75	696	506	129	681	1 619	121	640	857	145	740	1 717	140	739					
Miljøteknologi	1 534	1 081	319	135	1 256	304	1 760	1 395	173	192	1 469	203	1 816	1 482	180					
Miljø og samfunn	1 494	303	637	554	301	663	1 886	219	844	823	209	835	1 758	239	627					
<b>Muliggjørende teknologier</b>																				
IKT	14 180	12 221	987	972		993	17 276	14 787	920	1 569	14 637	991	18 885	1 153	1 664					
Bioteknologi	4 605	1 334	844	2 428	1 550	827	4 784	1 919	864	2 001	1 893	900	4 600	1 847	1 859					
Nye materialer	1 991	1 418	242	331	1 274	238	2 067	1 365	269	433	1 389	310	2 279	1 495	492					
Nanoteknologi	699	232	172	295	199	165	754	238	168	347	235	141	733	287	290					
<b>"Offentlig sektor mv." (1)</b>																				
Velferd	1 244		524	720		451	1 347		425	923		130	1 269		903					
Utdanning	1 378		102	1 276		100	1 762		139	1 623		400	1 932		1 791					
Offentlig sektor for øvrig	722		334	388		539	1 144		445	699		446	1 125		650					
<b>Andre delvis prioriterte områder</b>																				
Landbruk	1 632	681	689	262	655	711	1 701	765	660	276	2 389	661	1 674	701	334					
Helse og omsorg	9 757	1 479	2 278	6 000	1 677	2 237	10 811	1 998	1 965	6 848	2 037	1 993	10 811	2 165	6 583					
<b>SAMLETE driftsutgifter til FoU</b>	<b>56 087</b>	<b>26 034</b>	<b>12 812</b>	<b>17 241</b>	<b>27 093</b>	<b>12 464</b>	<b>61 975</b>	<b>29 112</b>	<b>12 602</b>	<b>20 261</b>	<b>28 477</b>	<b>12 759</b>	<b>64 351</b>	<b>29 901</b>	<b>13 131</b>				<b>21 319</b>	

Note: For næringslivet inngår foretak med 10+ sysselsatte. UH-sektoren kartlegges kun i oddetallsår.

Kilde: SSB og NIFU, FoU-statistikk

Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)