

Statsbudsjettet 2011

Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2011

Svakeste budsjett for forskning på ti år; økt studiekapasitet i høyere utdanning

Etter det NIFU STEP kan se vil budsjettproposisjonen for 2011 bety følgende for forskning og høyere utdanning:

- *Bevilgningene til forskning og utvikling (FoU) vokser i 2011 med vel 2 prosent. Det innebærer at det ikke blir realvekst i forskningsbevilgningene i 2011. Forslaget innfrir dermed ikke denne Regjeringens mål om "fortsatt vekst i forskningsbevilgningene".*
- *Forskningsbudsjettets andel av samlet statsbudsjett går litt ned i forhold til saldert budsjett for 2010.*
- *Bevilgningene til universiteter og høyskoler øker med 7 prosent, særlig knyttet til økt studiekapasitet i 2011, inventar og utstyr, og uttelling for økt studentopptak tidligere år.*

Noen av hovedelementene i forslaget til bevilgninger til forskning er:

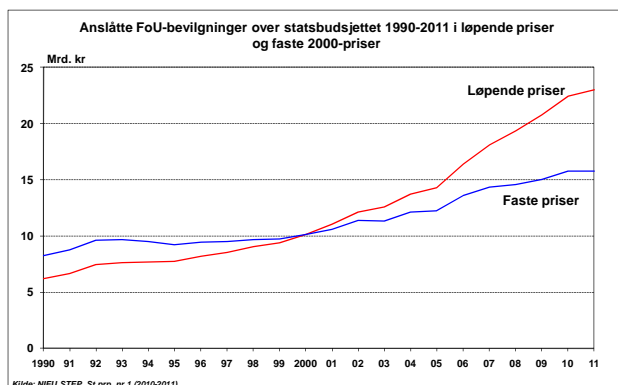
- *Bevilgningene til vitenskapelig utstyr øker med 136 mill kr*
- *Bevilgningene til Forskningsrådets ordning for støtte til "fri forskning" øker med 60 mill kr*
- *Det opprettes nytt polarforskningsprogram med en ramme på minst 45 mill kr*
- *Næringsrettet forskning over Nærings- og handelsdepartementets og Olje- og energidepartementets budsjetter får noe lavere bevilgninger i 2011.*
- *For flere store FoU-departementer blir forskningsbevilgningene nominelt de samme eller noe lavere enn i 2010, mens forskningsbevilgningene fra Samferdselsdepartementet går betydelig ned.*

NIFU STEP utarbeider årlig en oversikt over konsekvensene av Regjeringens forslag til statsbudsjett i Prop. S 1 for universiteter, høyskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning. Denne første delen av dette arbeidet er en hurtigutredning som har fokus på budsjettproposisjonens forsknings- og utdanningspolitiske profil. De endelige tall fra NIFU STEP's gjennomgang av det vedtatte budsjett for 2011 vil foreligge på nyåret 2011.

Denne rapporten er skrevet av Egil Kallerud med bidrag fra Bo Sarpebakken og Terje Bruen Olsen. For spørsmål, kontakt Egil Kallerud, NIFU STEP; egil.kallerud@nifustep.no. Rapporten er tilgjengelig på NIFU STEP's hjemmeside, <http://www.nifustep.no/>. Rapporten publiseres kun i elektronisk versjon.

Ingen realvekst i forskningsbevilgningene i 2011

Budsjettforslaget for 2011 vil gi en samlet bevilgning til forskning og utvikling (FoU) på 23 mrd kr. Det er 550 mill kr høyere enn i 2010, som utgjør en nominell vekst på 2,4 prosent.¹ Veksten er betydelig lavere enn de siste årene, og har lavere nominell vekst enn noe annet år på 2000-tallet. Tallet omfatter ikke forventet bortfall av skatteinntekter knyttet til SkatteFUNN-ordningen. Dette provenytapet har inntil 2009 vist en nedadgående tendens, men forventes fra 2009 av igjen å ligge i størrelsesorden 1,2-1,3 mrd kr årlig.



Figur 1. Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1990-2011, uten oppdrag, i løpende og faste 2000-priser. Kilde: NIFU STEP, Prop. 1 S (2010-2011)

Regjeringen anslår at lønnstigningen i 2011 vil bli 3¼ mens konsumprisveksten vil bli 1,8 prosent. For forskningssektoren innebærer det at det med en nominell vekst på 2,4 prosent ikke blir realvekst, eller at det blir en liten realnedgang i FoU-bevilgningene i 2011. Av figur 1 framgår det at dette medfører et brudd i trenden for særlig siste halvdel av 2000-tallet da det har vært en betydelig årlig vekst i forskningsbevilgningene.

¹ Tallene er hentet fra tabell side 224 i Prop. 1 S (2010-2011) for KD. Vi har i dette notatet fullt ut lagt til grunn Regjeringens egne anslag over bevilgningene til forskning. Ved sammenligninger med 2010 er saldert budsjett for 2010 lagt til grunn.

Budsjettforslaget for 2011 bærer preg av mindre satsinger og justeringer i bevilgningene fra ulike departementer og til ulike satsinger. Enkelte departementer har relativt beskjedne økninger i sine bevilgninger. Det gjelder i første rekke store FoU-departementer som Kunnskapsdepartementet (KD) (4,1 prosent) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) (3,3 prosent).

Vel 1/3 av veksten over KDs budsjett er økt avkastning fra Forskningsfondet. Veksten i avkastningen på 167 mill kr skyldes tilførsel av 5 mrd kr i ny kapital i 2010. Det blir foreslått å tilføre kapitalen ytterligere 3 mrd kr i 2011. Det gir fondet en samlet kapital på 80 mrd kr. Med samme rentenivå som i dag vil avkastningen i 2012 bli om lag 100 mill kr høyere enn i 2011.

Den relative veksten i departementenes FoU-bevilgninger er størst for Miljøverndepartementet (MD), som får en vekst på 8 prosent. Flere departementer får en nominell nedgang i sine bevilgninger, det gjelder store FoU-departementer som Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Olje- og energidepartementet (OED) og Utenriksdepartementet (UD), som alle får en nedgang på 2 prosent. Et mellomstort FoU-departement som Samferdselsdepartementet (SD) får et betydelig kutt (-5 prosent) i sine forskningsbevilgninger.

Det er et fåtall større, profilerende vekst- og kuttposter i forslaget til forskningsbudsjett for 2011. På vekstsiden omfatter disse særlig:

- *Vitenskapelig utstyr.* Fordi avkastningen av deler av den kapitalen som ble satt inn i forskningsfondet i 2009 og 2010 ble øremerket til vitenskapelig utstyr, øker den særskilte bevilgningen til dette formålet over Forskningsrådets budsjett med vel 136 mill kr.

- ”*Frie prosjekter*”. Forskningsrådets ordning for ”frie prosjekter” (”den åpne konkurransearenaen for framifrå forskning (FRIPRO))”, får en vekst på 60 mill kr.
- *Polarforskning*. Et nytt program for polarforskning får en bevilgning på minst 45 mill kr, hvorav 25 mill kr er videreførte bevilgninger fra tidligere år til relaterte formål.

Forslaget omfatter også noen mindre vekstposter:

- *Næringsrettet FoU*. NHDs bevilgninger til FoU-kontrakter øker med 20 mill kr, og dette departements bevilgning til Forskningsrådets ordning Brukerstyrt Innovasjonsarena (BIA) øker med 10 mill kr. Men den næringsrettede forskningen får også kutt i form av en reduksjon i bevilgningene til ordningen med næringsph.d med nesten 24 mill kr, p.g.a. ubrukte avsetninger fra tidligere år.
- *Utdanningsforskning*: Programmet *Utdanning 2020* får en vekst på 11 mill kr, og får en total ramme på 35 mill kr. Med

en bevilgning på 7 mill kr, 5 mill kr mer enn i 2010, blir det i 2011 etablert et nytt kunnskapssenter for utdanning.

Budsjettforslaget for 2011 inneholder en kraftig satsing på miljøteknologi, i hovedsak gjennom Innovasjon Norges ordning for kommersialisering av miljøteknologi. Den får en vekst på 117 mill kr i sine bevilgninger. Satsingen ligger tett opp til FoU, men kan i all hovedsak ikke regnes som en FoU-bevilgning. Unntaket er en bevilgning på 10 mill til Forskningsrådet over NHDs budsjett til nytt senter for forskningsdrevet innovasjon innen miljøteknologi.

På kuttsiden fører tekniske forhold, særlig valutasvingninger, til at avsetningen til kontingenten for deltakelse i EUs ramme-programmer for forskning er 100 mill kr lavere i 2011 enn i 2010.

Det er også i hovedsak tekniske årsaker til at bevilgningene over NHDs budsjett til romvirksomhet, inkludert kontingenter, er 95 mill kr lavere i 2011 enn 2010.

Økt studiekapasitet i høyere utdanning

Bevilgningen til universiteter og høyskoler utgjør i 2011 25 mrd kr. Det er vel 1,6 mrd kr og 7 prosent høyere enn i 2010. Økningen er bl.a. knyttet til:

- pris- og lønnsjustering på 3,1 prosent (700 mill kr);
- bevilgning på 470 mill kr til utstyr og inventar til byggeprosjekter som er under oppføring;
- økning i den resultatbaserte uttellingen knyttet til utdanning med 190 mill kr, som følge av økt opptak av studenter i 2009;
- bevilgning på 74,3 mill kr til 2200 nye studieplasser;

- bevilgning under Norges forskningsråd på 40 mill kr til små driftsmidler blir i 2011 overført til og fordelt mellom universitetene og høyskolene;
- økning i grunnbevilgningen på 13 mill kr i 2011 til institusjoner med lærerutdanning, som følge av omkategorisering av denne utdanningen i finansieringssystemet;
- bevilgningsrammen er *de facto* utvidet ved at institusjonene i 2011 får en lavere sats på arbeidsgiveravgiften til Statens pensjonskasse enn i 2010. Innsparingen er på 300 mill kr.

Andre punkter i forslaget er:

- Som i 2010 blir det heller ikke i 2011 opprettet nye rekrutteringsstillinger ved universiteter og høyskoler.
- Den nye satsingen i 2010 på 50 mill til "samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon" (SAK) i høyere utdanning videreføres på samme nivå i 2011. Midlene "skal bidra til meir profilerte institusjonar og meir robuste fagmiljø gjennom å stimulere til og støtte opp under samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i sektoren". Midlene skal kunne brukes til tiltak i forhold til så vel utdanning som forskning. Det vil i 2011 bli lagt "tydelegare vekt på samarbeidstiltak som fører til arbeidsdeling og konsentrasjon, og det vil bli stilt krav til resultat".
- NOKUT forbereder etableringen av en ordning med sentra for fremragende utdanning (SFU). I 2011 skal det etableres et pilotsenter i lærerutdanningen, og erfaringene med dette vil bli lagt til grunn for etableringen av en permanent SFU-ordning.

Økt studiekapasitet – fordelingen i stor grad opp til Institusjonene selv

Studiekapasiteten ved universiteter og høyskoler utvides i 2011 med 2200 nye studie-plasser. Det fører til en økt bevilgning på 74,3 mill kr, som i tråd med finansieringssystemet utgjør 60 prosent av den beregnede kostnaden for studieplassene. I tillegg kommer 31 mill kr til å dekke Lånekassens økte utgifter knyttet til utvidelsen.

1140 studieplasser fordeles uten føringer til institusjonene. De kan opprette studieplasser på fagområder ut fra egne vurderinger av rekruttering, behov og strategisk institusjonsprofil. De øvrige plassene er øremerket til:

- realfag og teknologi, om lag 280 plasser
- lærerutdanning, om lag 375 plasser

- sosial- og helsefag, om lag 200 plasser
- rettsvitenskap, om lag 190 plasser.

Studiestøtte og -boliger

Regjeringen foreslår å bevilge 235 mill kr til bygging av studentboliger. Det gir rom for å bygge ytterligere 1000 nye studentboliger.

Alle satser i ordningene for utdanningsstøtte blir for studieåret 2011-2012 justert opp med 2 prosent.

Regjeringen øker bevilgningen til studiestøtte med 14 mill kr for å bedre studiefinansieringen for studenter med redusert funksjons-evne.

Ingen ytterligere justering av finansierings-systemet

Departementet gjennomførte i 2009 en evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler som ble innført fra 2002. I forbindelse med 2010-budsjettet ble det foretatt enkelte justeringer som får virkning fra 2011.

Det såkalte handlingsromutvalget som la fram sin innstilling i mars 2010 pekte på uheldige sider ved finansieringssystemet, bl.a. manglende fullfinansiering av nye studie-plasser det året de opprettes og at det er en lukket ramme for bevilgninger basert på rapporterte forskningsresultater. Det er i budsjettproposisjonen for 2011 ikke foretatt ytterligere endringer av systemet, verken på disse eller andre punkter. Veksten i bevilgningene for å dekke utgifter til økt studiekapasitet er gitt som tidligere som en bevilgning det året de opprettes basert på 60 prosent av satsen for de aktuelle studiene, mens de resterende 40 prosent blir gitt om to år. Rammen for resultatbaserte forskningsbevilgninger er prisjustert, men ikke økt ut over det.

FoU i 2011-budsjettet i lys av forskningspolitiske hovedmål- og prioriteringer

Målet om fortsatt vekst innfris ikke

Under henvisning til at realveksten i forskningsbevilgningene under Stoltenberg-regjeringen har vært høy, formulerte forskningsmeldingen et mål om at:

Regjeringen vil fortsette å øke forskningsbevilgningene i årene framover” (St.meld. nr 30 (2008-2009), s. 18)).

I Soria Moria II-erklæringen stadfestet Regjeringen at den vil ”fortsette å øke forskningsbevilgningene i årene framover, i tråd med Forskningsmeldinga”.

Med et budsjettforslag for 2011 som innebærer at forskningsbevilgningene målt i faste priser vil ligge på omtrent samme nivå eller kanskje gå litt ned i forhold til 2010, kan dette budsjettet ikke sies å innfri målet om ”fortsatt vekst”.

Forskningsbevilgningenes andel av BNP på stedet hvil

Denne regjeringen har endret, men ikke opphevet, det vekstmål for økt innsats i norsk forskning som ble formulert i forbindelse med behandlingen av forskningsmeldingen fra 2005 (St. meld. nr 20 (2004-2005) *Vilje til forskning*). Det ble da fastslått at ”samlet forskningsinnsats i Norge [skal] heves til 3 prosent av BNP i 2010”, fordelt med 1/3 fra offentlige og 2/3 fra private kilder. Den nye forskningsmeldingen fra 2009 (St.meld. nr 30 (2008-2009) *Klima for forskning*) la vekt på at det BNP-baserte vekstmålet for ressursvekst skal suppleres med andre ressursindikatorer, og at oppmerksomheten vris i retning av mer systematisk oppfølging av resultater og kvalitet gjennom egnede indikatorer, evalueringer og annet faktagrunnlag. Det innebærer likevel ikke at vekstmålet avskaffes,

Tabell 1. FoU-bevilgninger i statsbudsjettet 2001-2011. Vekst, andel av samlet statsbudsjett, andel av BNP.

År	I Vekst, mill. kr	II % vekst, løpende priser	III % vekst, faste priser ¹⁾	IV %-andel av totalt stats- budsjett	V %-andel av BNP	VI Off. fin. FoU som %-andel av BNP (FoU- statistikk)
2001	929	9,2	4,7	3,44	0,72	0,63
2002	1 088	9,8	7,2	3,24	0,79	..
2003	438	3,6	-0,4	3,42	0,79	0,71
2004	1 145	9,1	7,1	3,44	0,79	..
2005	545	4,0	1,0	3,40	0,73	0,66
2006	2 091	14,6	10,7	3,71	0,76	..
2007	1 717	10,5	5,9	3,86	0,79	0,73
2008	1 266	7,0	1,4	3,77	0,76	..
2009	1 408	7,3	3,3	3,63	0,87	.. ²⁾
2010	1 676	8,1	5,0	3,75	0,90	..
2011	547	2,4	-0,2	3,63	0,88	..

¹⁾ Tallene for 2008-2009 bygger på foreløpige prisindekser. Tallene for 2010-2011 bygger på anslag for lønns- og prisutviklingen (Nasjonalbudsjettet 2011), samt antakelser om FoU-utgiftenes fordeling på utgiftstyper.

²⁾ Tall vil foreligge ved årsskiftet 2010/2011.

men er omformulert som en ikke tidfestet ”langiktig målsetting”:

”Den langsiktige målsettingen om at den samlede forskningsinnsatsen skal utgjøre 3 prosent av BNP ligger fast” (St.meld. nr 30 (2008-2009), s. 17).

Denne formuleringen av vekstmålet stadfestes i KDs proposisjon for 2011:

”Regjeringa vil derfor halde fram med å satse på forskning i åra framover og held fast ved målet om at dei samla offentlege og private investeringane i forskning og utvikling skal utgjere tre pst. av bruttonasjonalprodukt (BNP) på lang sikt.” (S. 205)

Målet har en generell økonomisk begrunnelse:

”At dei samla investeringane i forskning og utvikling på lang sikt skal utgjere tre pst. av BNP, er eit uttrykk for at kunnskap er ein innsatsfaktor i økonomien, på linje med arbeidskraft og kapital.” (S. 206)

Nylig publiserte tall fra FoU-statistikken for 2009 viser at de samlede FoU-utgifter i Norge i 2009 var 42,8 mrd kr. Det er en vekst fra 37,4 mrd kr i 2007 og 41,2 mrd kr i 2008 (løpende priser). FoU-utgiftenes andel av BNP økte fra 1,65 prosent i 2007 og 1,64 prosent i 2008 til 1,80 prosent i 2009. Den betydelige høyere BNP-andelen i 2009 skyldes i all hovedsak den svake utviklingen i norsk BNP fra 2008 til 2009.

Først ved årsskiftet 2010-2011 vil det foreligge tall fra FoU-statistikken for hvordan utgiftene i 2009 fordeler seg på ulike finansieringskilder (private, offentlige, utlandet, andre). P.g.a. den svake utviklingen i BNP er det grunn til å anta at offentlige kilders andel av BNP vil ligge betydelig høyere i 2009 enn i 2007, da den utgjorde 0,73 prosent av BNP (jf tabell 1, s. 5). Trolig vil andelen i 2009 komme til å ligge godt i overkant av 0,8 prosent.

Vekstmålet ble opprinnelig formulert i tilknytning til FoU-statistikkenes tall. De senere årene har Regjeringen rapportert graden av innfrielse av målet på grunnlag av budsjettproposisjonenes tall for offentlige FoU-

bevilgninger. Det gir gjennomgående en betydelig høyere måloppnåelsesgrad. Det skyldes ulike metoder for datainnhenting og ulike definisjoner av ”offentlige kilder”. At FoU-statistikkenes tall for offentlige forskningsmidler vanligvis ligger betydelig lavere enn statsbudsjettets forskningsbevilgninger har flere årsaker, men den viktigste er at bevilgninger til internasjonalt forskningssamarbeid regnes som del av forskningsbevilgningene i statsbudsjettanalysen. I FoU-statistikken registreres dette som midler fra utlandet og ikke som offentlige midler. Kolonne V og VI i tabell 1 viser at FoU-statistikkenes tall for offentlig finansiering av FoU gjennomgående har vist seg å ligge opptil 10 prosent lavere enn tallene for forskningsbevilgninger over statsbudsjettet.

Basert på budsjettproposisjonens tall for FoU-bevilgninger og nasjonalbudsjettets anslag for BNP i 2011 vil offentlige FoU-midler i 2011 utgjøre om lag 0,88 prosent av BNP. Det er, som kolonne V i tabell 1 viser, noe lavere enn i 2010, og litt høyere enn i 2009. Dersom en, slik Regjeringen gjør, også regner forventede tapte skatteinntekter under SkatteFUNN-ordningen som del av forskningsbevilgningene, vil prosentandelen med et antatt provenytap på 1,2 – 1,3 mrd kr i 2010 og 2011 være hhv 0,93 og 0,95 prosent.

Det er ikke i tråd med OECDs retningslinjer at den type indirekte støtte til FoU som SkatteFUNN-ordningen representerer regnes som en bevilgning til FoU over statsbudsjettet (GBAORD²). Det er likevel spesielt for denne ordningen at så mye som ¾ av støtten blir utbetalt som en direkte utbetaling til bedrifter som ikke er i skatteposisjon. Den er m.a.o. i formen en ordning for indirekte støtte, men fungerer *de facto* som en tilskuddsordning.

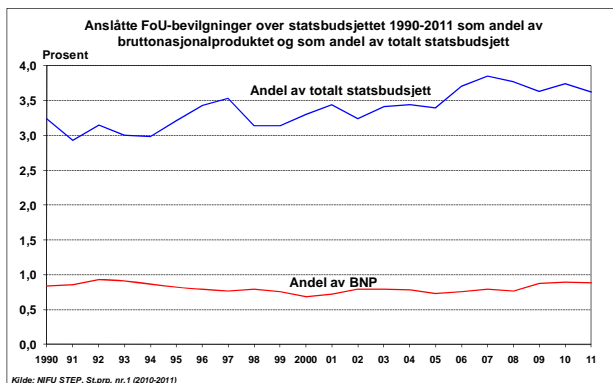
Disse beregningene framkommer på grunnlag av de *anslag* som budsjettproposisjonen for 2011 legger til grunn for størrelsen på BNP og FoU i 2011. Disse er svært usikre. Det foreligger ikke endelige tall for BNP for

² *Government Budget Appropriations or Outlays on R&D*

senere år enn 2007. Etter en mangeårig kraftig vekst i BNP som ser ut til å ha fortsatt til og med 2008, anslår Regjeringen at det vil bli en kraftig nedgang i BNP for 2009, og deretter en liten oppgang i 2010 i forhold til 2009.

2011-budsjettet i perspektiv

Tabell 1 på s. 5 viser utviklingen i de årlige bevilgninger til forskning over statsbudsjettet siden 2000. Den viser stor variasjon i veksten fra ett år til et annet, men også at det har vært betydelig vekst i forskningsbevilgningene i tiårsperioden sett under ett. Figur 1 (se s. 2) viser at veksten har vært betydelig høyere på 2000-tallet enn den var på 1990-tallet. 2011-budsjettet skiller seg markant ut fra de øvrige i denne perioden med den aller laveste nominelle veksten, og med den svakeste veksten siden 2003 i faste priser.



Figur 2. Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1990-2011, uten oppdrag, som andel av bruttonasjonalproduktet og som andel av totalt statsbudsjett (ekskl. lån, gjeldsavdrag mv. og overføringer til Folketrygden og Statens petroleumsfond). Kilde: NIFU STEP, Prop. 1 S (2010-2011).

Ett mål på forskningens relative politiske prioritet er forskningsbevilgningenes andel av det samlede statsbudsjett. Figur 2 over viser at denne andelen lå i underkant av 3,5 prosent inntil 2005, mens den deretter har ligget en del over 3,5 prosent, med 2007 som høyeste nivå. Andelen går litt ned fra 2010 til 2011.

Små endringer for forskningspolitiske hovedprioriteringer

Gjennom forskningsmeldingen fra 2009 (St.meld. nr 30 (2008-2009) *Klima for*

forskning) ble norsk forskningspolitikk hovedmål og -prioriteringer justert og oppdatert. Det innebar at satsingen på forskning i sterkere grad skal forankres i globale perspektiver og i velferdsutfordringer. De nye hovedmål og -prioriteringene omfatter fem strategiske mål og fire tverrgående mål.

De strategiske mål er:

- globale utfordringer,
- bedre helse og helsetjenester,
- velferd og forskningsbasert profesjonsutøvelse,
- kunnskapsbasert næringsliv i hele landet,
- næringsrelevant forskning på strategiske områder.

Globale utfordringer

Forskningsmeldingen sier at:

”Norsk forskningspolitikk skal bidra til å løse globale utfordringer med særlig vekt på klima, energi, miljø, hav og matsikkerhet.”

Utfordringen knyttet til miljø gjelder ”tap av biologisk mangfold og spredning av miljøgifter”.

*

Klima, fornybar energi. Klimaforlikets mål om å øke bevilgningene til FoU innen fornybare energikilder og karbonfangst og -lagring til 600 mill kr innen 2010 ble innfridd i og med inneværende års budsjett. Det medførte bl.a. en betydelig vekst til programmene RENERGI og CLIMIT (miljøvennlig gasskraftteknologi) (hhv 67 mill kr og 30 mill kr), og at ordningen med forskningssentre for miljøvennlig energi (FME) fikk en vekst i 2010 på 35 mill kr. Deler av økningen i 2010 på 22,5 mill kr i SDs bevilgninger til FoU gikk til styrking av programmene RENERGI og SMARTRANS og inngikk også i oppfølgingen av Klimaforliket.

I 2011 er OEDs bevilgningene til RENERGI og CLIMIT samlet sett på samme nivå som i 2010. Innenfor rammen av samme nominelle bevilgning i 2011 som i 2010 til FMEene skal

det i 2011 etableres to nye samfunnsvitenskapelige sentre.

Et kutt i SDs bevilgninger til transportforskning gjennom Forskningsrådet på nesten 31 mill kr vil berøre disse programmene. Innen SDs reduserte ramme til transportforskning skal dessuten et nytt program for trafikksikkerhet (TRANSIKK) igangsettes. Derimot får SDs bevilgninger til Transnova-prosjektet en vekst på nesten 22 mill kr. Det kom også i stand gjennom klimaforliket, og skal bidra til reduserte CO2-utslipp i transportsektoren. 20 mill av denne veksten knyttes i budsjettproposisjonen til det nye miljøteknologiprogrammet for perioden 2011-2013 (se s. 9-10 nedenfor).

Fra 2011 iverksettes et nytt *polarforskningsprogram*. Det er en oppfølging av Det internasjonale polaråret. Satsingen har en fremtredende plass i profileringen av budsjettforslaget for 2011 for forskning. Den knyttes til flere prioriterte formål, og framstår som et politisk kindereg: ”Satsinga er ein del av oppfølginga av Svalbardmeldinga, Klimaforliket og Nordområdestrategien. Satsinga følgjer også opp målet i St.meld. 30 (2008-2009) om å stå betre rusta til å møte globale utfordringar”. (s. 225) Programmet skal utnytte den kapasitet som er bygget opp gjennom Polaråret, og det ventes å gi kunnskap om klimaendringer og miljøutfordringer. Det skal brukes minst 45 mill kr til det nye programmet; ved at det i tillegg til en videreført bevilgning til polarforskningsformål på 25 mill kr får en vekst på 20 mill kr. Senter for klima og miljø (FRAM) i Tromsø som ble opprettet i 2010 får med en bevilgning på 37 mill kr en vekst på 20 mill kr i forhold til 2010. Polarforskningsprogrammet og FRAM-senteret inngår også i Regjeringens nordområdesatsing.

Matvaresikkerhet. I tilknytning til denne globale utfordringen anfører Regjeringen en økt bevilgningen over LMDs budsjett på 6 mill kr til Forskningsrådets Matprogram.

Bedre helse og helsetjenester

Forskningsmeldingen sier at:

”Norsk forskningspolitikk skal bidra til god helse, utjevne sosiale helseforskjeller og utvikle helsetjenester av god kvalitet.”

Det skal bl.a. satses på mer innovasjon i helse- og omsorgssektoren, og opptrappingen av omsorgs- og aldersforskning skal videreføres.

*

HODs bevilgninger til programmer i Norges forskningsråd øker med ca 12,5 mill kr. Forskning rettet mot effekter av tiltak under samhandlingsreformen under programmet for helse og omsorgstjenester styrkes med 10 mill kr. 5 mill av HODs bevilgninger til Forskningsrådsprogrammer er øremerket til forskning om barn som pårørende.

Velferd og forskningsbasert profesjonsutøvelse

Forskningsmeldingen sier at:

”Norsk forskningspolitikk skal bidra til forskningsbasert velferdspolitik og til forskningsbasert profesjonsutøvelse i velferdsstatens yrker.”

*

Utdanningsforskning. Programmet Utdanning 2020 ble igangsatt i 2009 og har i 2010 en samlet bevilgning på 24 mill kr. Bevilgningen økes over flere kapitler i budsjettet for 2011 med i alt 11 mill kr. Det blir også bevilget 7 mill kr til etablering av nytt kunnskapssenter for utdanning. Det er en vekst på 5 mill kr i forhold til 2010, da det ble bevilget midler til å forberede etableringen av senteret. Det skal bl.a. formidle resultater fra utdanningsforskning til myndigheter, lærerutdanningsinstitusjoner og utdanningssektoren.

Næringslivsrelevant forskning på strategiske områder

Forskningsmeldingen sier at:

”Norsk forskningspolitikk skal bidra til næringsrelevant forskning innen områdene mat, marin, maritim, reiseliv, energi, miljø,

bioteknologi, IKT, nye materialer/nanoteknologi”.

Disse prioriteringene samsvarer med prioriteringene i St.meld. nr 7 (2008-2009) *Et nyskapsende og bærekraftig Norge* (”Innovasjonsmeldingen”).

Energi (olje, gass). Etter at bevilgningene til programmene PETROMAKS og DEMO2000 økte med i alt 37,5 mill kr i 2010, får disse bevilgningene i 2011 en liten reduksjon på vel 6 mill kr, til snaut 210 mill kr. Bevilgningen til disse to programmene har fluktuert mye i de siste års budsjetter. DEMO2000 fikk også en økning i revidert budsjett for 2010 med 50 mill kr. Den er altså ikke videreført i 2011, samtidig som det altså også er et kutt i forhold til saldert budsjett 2010. I 2009 ble bevilgningene til PETROMAKS og DEMO2000 redusert med 32 mill kr i forhold til 2008.

Marin forskning (bioprospektering). NHD øker i 2011 sine bevilgninger til Forskningsrådets program FUGE (funksjonell genomforskning) med 5 mill kr (til 29 mill kr) som ledd i Regjeringens strategi for marin prospektering. Økningen inngår også i styrkingen av Regjeringens nordområdesatsing i 2011.

Miljøteknologi. Regjeringen vil i 2010 legge fram en nasjonal strategi for miljøteknologi. I revidert budsjett for 2010 ble det varslet at det skal etableres et nytt program for kommersialisering av miljøteknologi, med en ramme på 500 mill kr for perioden 2011 – 2012. Programmet får i 2011 en bevilgning på i alt 167 mill kr. 117 mill kr er knyttet til ordningen for miljøteknologi som ble etablert under Innovasjon Norge i 2010. Denne bevilgningen kommer i tillegg til videreføring av 140 mill kr fra 2010 til denne ordningen. I satsingen på miljøteknologi inngår også en bevilgning på 10 mill kr fra NHD til etablering av et nytt senter for forskningsdrevet innovasjon i forbindelse med ny utlysingsrunde for etablering av slike sentra. Programmet godskrives også en økt satsing på havvind på 20 mill kr over OEDs budsjett, og en økning i SDs

bevilgninger til Transnova-prosjektet på 20 mill kr. Denne store satsingen ligger tett opp til FoU, men med unntak for senteret for forskningsdrevet innovasjon, har den trolig begrenset FoU-innhold.

Generiske teknologier. SDs bevilgninger til teleforskning vil gå ned med vel 11 mill kr fra 2010 til 2011. Det vil ramme Forskningsrådets IKT-program VERDIKT samt grunnfinansieringen fra SD til Simula-senteret. NHDs bevilgning til bioteknologi (FUGE) øker med 5 mill kr, som følge av den økte avsetningen til marin bioprospektering (jf over).

Kunnskapsbasert næringsliv i hele landet

Forskningsmeldingen sier at:

”Norsk forskningspolitikk skal bidra til et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet.”

Prioriteringen er knyttet til sektornøytrale, næringsrettede virkemidler.

I Soria Moria II-erklæringen heter det at ”Regjeringen vil øke satsingen på næringsrettet forskning og videreføre SkatteFUNN-ordningen”.

Brukerstyrt Innovasjonsarena (BIA). Denne ordningen under Norges forskningsråd får en liten vekst på 10 mill kr i 2011. Ordningen får med det en total ramme på vel 355 mill kr.

Nærings-ph.d. Det er samtidig en tilsvarende reduksjon i bevilgningen til nærings-ph.d. på samme underpost. Dette er en ordning der bedrifter er arbeidsgiver for og dekker halvparten av utgiftene til en stipendiat mens han/hun tar doktorgraden. I 2009 ble det over KDs budsjett opprettet 10 nye nærings-ph.d.-stipend, og NHD økte sine bevilgninger dette året med 10 mill kr. I tiltakspakken for arbeid i januar 2009 ble det bevilget ytterligere 25 mill kr til ordningen, fordelt likt mellom KDs og NHDs budsjetter. For å dekke helårseffekten av nærings-ph.d.-stillinger som ble opprettet i to omganger i 2009, ble bevilgningen i 2010 økt ”med om lag 50 mill kr i høve til saldert

budsjett 2009". I 2011 blir bevilgningene til nærings-ph.d-ordningen kuttet i forhold til 2010 med 10 mill kr over NHDs budsjett og snaut 14 mill kr over KDs budsjett. Grunnen er at det ikke har vært tilstrekkelig søkning til å kunne benytte de avsatte midlene. I 2009 ble bare 19 av 50 utlyste stipend fordelt. Ubenyttede avsetninger er overført til senere år.

FoU-kontrakter. Det bevilges 285 mill til FoU-kontrakter over NHDs budsjett. Det er en økning på 20 mill kr i forhold til saldert budsjett for 2010.

SkatteFUNN representerer en indirekte statlig støtte til næringsrettet forskning som ikke kommer til uttrykk i statsbudsjettet som direkte bevilgninger, men som provenytnap, dvs. bortfall av skatteinntekter. Ordningen videreføres uten endringer ut over de som ble foretatt i tiltakspakken for arbeid i januar 2009. Da ble beløpsgrensen for fradrag hevet fra 4 til 5,5 mill kr for egenutført FoU og fra 8 til 11 mill kr for innkjøpt FoU. Denne utvidelsen antas å være årsak til at beregnet provenytnap øker igjen i 2009, etter at det gikk ned i 2007 og 2008. Det anslås å ligge på 1,2 mrd kr i 2009 og ("på usikkert grunnlag") 1,3 mrd kr i 2010. Siden økningen skyldes bedre støttegrunnlag, "indikerer [dette] økt statlig finansiering uten at det nødvendigvis er utløst mer FoU i 2009" (Prop. om skatter og avgifter, s. 81). Dersom støtteberettiget bedrift ikke er i skatteposisjon blir støtten gitt i form av utbetaling til bedriften, og om lag $\frac{3}{4}$ av støttebeløpet har i perioden ordningen har eksistert blitt gitt som en utbetaling. Denne andelen har holdt seg stabil siden 2003.

Kommersialisering. NHDs bevilgning til kommersialisering av forskningsresultater gjennom FORNY-programmet øker med 10 mill kr i 2011. Samtidig terminerer Kommunal- og regionaldepartementet sin bevilgning til FORNY, som i 2010 var på 5 mill kr. Også LMDs bevilgninger til kommersialisering gjennom Forskningsrådet vil bli redusert. Et revidert FORNY-program startes opp i 2011. Det nye programmet skal legge større vekt på profesjonalisering av

kommersialiseringsaktørene, og på å skille klarere mellom støtte til ideer og støtte til organisasjonene som hjelper ideene fram. Det legges opp til at støtten skal konsentreres om et færre antall prosjekter.

Regional FoU og innovasjon. NHDs bevilgninger til VRI-programmet (Virkemidler for regional FoU og innovasjon) reduseres fra snaut 30 mill til snaut 26 mill kr, under henvisning til "framveksten av andre virkemidler som skal stimulere til regional FoU". Dette viser bl.a. til de regionale forskningsfondene som ble etablert i 2009 med en kapital på 6 mrd kr, og som startet sin virksomhet i 2010 med en avkastning på 212 mill kr. Disponible midler i 2011 øker til 219 mill kr.

Mål for forskningen og forskningssystemet selv

Ved siden av de ovennevnte fem strategiske målene, skal norsk forskningspolitikk i hht Forskningsmeldingen legge til grunn fire *tverrgående* hovedmål:

- et velfungerende forskningssystem
- høy kvalitet i forskningen
- internasjonalisering
- effektiv utnyttelse av resultater og ressurser

Fondet for forskning og nyskaping I 2010 ble dette fondet ("forskningsfondet") tilført ny kapital med 5 mrd kr. Regjeringen foreslår at fondet tilføres ytterligere 3 mrd kr i 2011. Dermed får fondet en total kapital på 80 mrd kr. Avkastningen fra forskningsfondet vil ha en vekst i 2011 på 168 mill. Det er noe lavere enn i 2010, da veksten var på 190 mill kr. Den lavere veksten skyldes i hovedsak mindre tilførsel av ny fondskapital i 2009 enn tidligere år, men også at ny kapital fra og med 2009 har en noe lavere rente enn kapital fra tidligere år. Siden kapitalen i fondet har en bundet rente for ti år, vil denne rentereduksjonen også gjelde kapital som har stått i fondet i ti år. Fondet fikk sitt første kapitalinnskudd i 1999. Forskningsfondets rolle i den samlede finansieringen har over tid blitt svekket, men utgjør i 2011 omtrent den samme andel av de

samlede forskningsbevilgningene som i 2010 (16 prosent). Den andel av fondsavkastningen som går til dekning av internasjonale kontingenter er i 2011 litt lavere enn i 2010, Utgiftene til slike kontingenter, særlig til EU, er bl.a. på grunn av valutasvingninger noe lavere i 2011 enn i 2010. I 2010 ble fondsavkastning benyttet til å dekke deler av EU-kontingenten, i 2011 benyttes den også til å dekke deler av andre kontingenter til internasjonalt forskningssamarbeid. 2/3 av avkastningen av nye innskudd i 2009 og 2010 er øremerket bevilgninger til vitenskapelig utstyr.

De regionale forskningsfond ble opprettet i 2009 med en fondskapital på 6 mrd kr. Fondene startet sin virksomhet i 2010 med en samlet avkastning på 212 mill kr. Kapitalen er uforandret, men p.g.a. rentetekniske forhold øker avkastningen i 2011 til 219 mill kr.

Grunnforskning. Forskningsrådets midler til "fri forskning", nå kalt "åpen konkurransearena for fremragende forskning", skal ha en vekst i 2011 på i alt minst 60 mill kr. Etter en til dels kraftig vekst i antall nye rekrutteringsstillinger ved universiteter og høyskoler fram til og med 2009, er det verken i 2010 eller 2011 opprettet nye stillinger.

Forskningsinstituttene basisbevilgninger. I statsbudsjettet for 2009 ble det innført nytt finansieringssystem for forskningsinstituttene. De institutter som omfattes av systemet konkurrerer om basisbevilgninger innenfor fire fordelingsarenaer: miljøinstitutter, primærnæringsinstitutter, samfunnsvitenskapelige institutter og teknisk-industrielle institutter. Basisbevilgninger består av grunnbevilgninger og strategiske

bevilgninger. I forbindelse med innføringen av finansieringssystemet ble instituttene basisbevilgninger styrket i budsjettet for 2009. I 2011 blir 2,5 prosent av primærnæringsinstituttene grunnbevilgning fordelt på grunnlag av resultater, mens den tilsvarende andelen for miljøinstituttene er 5 prosent. For disse to gruppene kommer strategiske bevilgninger i tillegg til grunnbevilgningen. For de samfunnsvitenskapelige og teknisk-industrielle instituttene er strategiske bevilgninger omgjort til grunnbevilgninger, og omfordelingsandelen av den samlede grunnbevilgningen er for disse gruppene 10 prosent. Miljøinstituttene får i 2011 en vekst i sine basisbevilgninger på 9 mill kr. Det er samme vekst som i 2010, og innebærer at denne instituttgruppen er den eneste som får realvekst både i 2010 og 2011. Basisbevilgningene for samfunnsvitenskapelige og teknisk-industrielle institutter blir prisjustert i 2011, mens primærnæringsinstituttene bevilgninger har samme nominelle nivå som i 2010.

Vitenskapelig utstyr. 2/3 av avkastningen av den kapitalen som ble tilført forskningsfondet i 2009 og 2010, hhv 6 og 5 mrd kr, ble øremerket vitenskapelig utstyr. Det ga en vekst i bevilgningene til dette formål i 2010 på om lag 140 mill kr. Som følge av denne øremerkingen vokser bevilgningene til utstyr med ytterligere 136 mill kr i 2011. Som for 2009 og 2010 kan eventuelle ubrukte midler på avsetningen til ordningen for gaveforsterkning (den innebærer at staten bidrar med ytterligere 25 pst når det ytes private gaver til forskning) benyttes til investeringer i forskningsinfrastruktur det påfølgende år. I 2009 ble 60 mill kr omdisponert på denne måten.

Norges forskningsråd – beskjedne vekst, mange pålegg

Forskningsrådet får i 2011 en foreløpig anslått bevilgning på vel 5,8 mrd kr fra de departementer som bidrar mest til Forskningsrådets budsjett. I følge budsjettproposisjonen er det, når det er korrigert for tekniske endringer, en økning i disse bevilgningene på 120 mill kr i forhold til 2010. Det er små nominelle endringer i bevilgningene fra FKD (+ 2 mill kr), LMD (- 5 mill kr) og MD (+1 mill kr). En liten vekst i bevilgningene fra NHD (+30 mill kr) og en liten nedgang i bevilgningene fra OED (-19 mill kr) skyldes delvis en overføring av midler mellom disse departementenes budsjetter.

KDs bevilgninger til Forskningsrådet har en samlet vekst på snaut 130 mill kr. En bevilgning på 40 mill kr til ”små driftsmidler”, og en bevilgning på 20 mill kr til senter for klimaforskning i Bergen er overført til kapitlet for universiteter og høyskoler.

Innenfor KD-rammen skal Forskningsrådet øke bevilgningene til vitenskapelig utstyr i forhold til 2010 med vel 136 mill kr. Økningen er knyttet til øremerkingen til dette formål av 2/3 av avkastningen av de 5 mrd kr som ble tilført kapitalen i forskningsfondet i 2010. KDs bevilgning skal ellers gi rom for en økning i midlene til ”åpen konkurransearena for fremragende forskning” (”fri forskning”) på i alt minst 60 mill kr. Minst 45 mill kr skal dessuten benyttes til nytt polarforskningsprogram, som er 20 mill kr ut over videreført polarforskningsaktivitet i 2010. Programmet Utdanning 2020 får en vekst på 5,6 mill kr over Forskningsrådets ordinære tilskuddspost, og ytterligere vekst over andre kapitler på KDs budsjett, i alt 11 mill kr. Programmet får med det en samlet ramme i 2011 på 35 mill kr. Innenfor rammen av KDs tilskudd til Forskningsrådet skal det i 2011 også foretas en ny utlysning av midler til sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI). KDs bevilgninger til nærings-ph.d. blir redusert med nesten 14 mill kr under henvisning til at tidligere års midler til

formålet er ubenyttet og overført til bruk senere år.

NHDs bevilgninger skal benyttes til:

- 10 mill kr i økt bevilgning på til BIA-ordningen;
- 10 mill kr til nytt senter for forskningsdrevet innovasjon i miljøteknologi;
- 5 mill kr i økte bevilgninger til marin bioprospektering under FUGE-programmet;
- prisjustering av basisbevilgningene til forskningsinstitutter.

NHD reduserer sin bevilgning til næringsph.d.-ordningen med 10 mill kr med samme begrunnelse som KDs reduserte bevilgning til samme formål. NHDs bevilgning til nytt FORNY-program øker med 10 mill kr i forhold til 2010. Samtidig opphører KRDS bevilgning til samme formål i 2011. LMDs bevilgninger til kommersialisering blir redusert.

OEDs bevilgning medfører en reduksjon i bevilgningene til programmene PETROMAKS- og DEMO2000 med vel 6 mill kr. CLIMIT-programmets bevilgninger reduseres med 4 mill kr, mens midlene til RENERGI-programmet økes tilsvarende.

SDs bevilgninger reduseres kraftig, fra nesten 193 mill kr til 151 mill kr, som følge av så vel en samlet reduksjon i dette departementets FoU-bevilgninger, og en omprioritering mellom FoU-programmer i Forskningsrådet og Transnova-prosjektet. Dette fører bl.a. til en reduksjon i dette departements bevilgninger til RENERGI- og VERDIKT-programmene og i grunnfinansieringen av Simula-senteret.

HODs bevilgninger til programmer i Norges forskningsråd øker med ca 12,5 mill kr (jf s. 8 over).

En økning i LMDs bevilgninger til Forskningsrådets Matprogram skal dekkes innenfor en samlet bevilgning fra dette departement til forskningsprogrammer og basisbevilgninger til

forskningsinstitutter som er nominelt 5 mill kr lavere i 2011 enn i 2010.

FKDs bevilgninger til forskningsprogrammer i Forskningsrådet og basisbevilgninger har samme nominelle nivå i 2011 som i 2010.

Oslo, 29. oktober 2010

Sveinung Skule
Direktør

ISBN 978-83-7218-707-0
ISSN 1504-1824