

Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2023

## Statsbudsjettet 2023

Espen Solberg (NIFU), Egil Kallerud (NIFU), Inge Ramberg (NIFU) og Bo Sarpebakken (SSB). Dato: 15.11.2022.

### Realnedgang på 1,1 prosent i forskningsbevilgningene, tilnærmet nullvekst for høyere utdanning

Støre-regjeringen la fram sitt forslag til statsbudsjett for 2023 den 6. oktober 2022. NIFUs analyse gir følgende bilde for forskning og høyere utdanning:

De samlede bevilgningene i Prop. 1 S (2022–2023) til forskning og utviklingsarbeid (FoU) er anslått til 43,6 mrd. kr, vel 1,1 mrd. kr mer enn i vedtatt budsjett 2022. Det gir en nominell vekst på 2,7 prosent. Basert på en beregnet prisvekst på 3,8 prosent, tilsvarer det en realnedgang på 1,1 prosent.

FoU-bevilgningenes andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) er for 2023 anslått til 0,76 prosent. Det er likt med anslaget for 2022. Andelen er gått kraftig ned siden 2020, da den var på 1,15 prosent. Hovedårsaken er en svært høy anslått vekst i BNP for årene 2021–2023.

FoU-bevilgningenes andel av statsbudsjettet går ned fra 4,13 prosent i 2022 til 3,76 prosent i 2023. Det er det laveste nivået siden 2011. Ekstraordinære utgifter til strømstøtte og Ukraina-krigen forklarer mye. Justert for strømstøtte er FoU-bevilgningenes andel av statsbudsjettet fortsatt under 4 prosent.

Norges forskningsråds bevilgninger i 2023 får en samlet realnedgang på ca. 4 prosent fra 2022. Nedgangen skyldes særlig reduserte bevilgninger fra Olje- og energidepartementet (OED) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Kunnskapsdepartementets (KD) bevilgninger til rådet er prisjustert. Rammen for Retur-EU-ordningen der forskningsinstitutter får støtte til deltakelse i EU-forskning, settes til 500 mill. kr.

Forskningsrådets virksomhetsbudsjett kuttes med 62,8 mill. kr, og rådet bes om å vurdere effektivisering og kostnadsreducerende tiltak.

Norges forskningsråd skal i 2023 arbeide videre med å få ned negative avsetninger som er oppstått som følge av at rådet i tidligere år har fordelt midler ut over bevilgningsrammene. Regjeringen forutsetter at problemet med negative avsetninger kan bli løst uten tilleggsbevilgninger. Det foreslås dermed ikke tilleggsbevilgninger til dette i budsjettet for 2023, men rådet gis tid og fleksibilitet til å ta ned avsetningene gradvis i form av en midlertidig fullmakt. Den gir rådet rom til å operere med negative avsetninger på enkeltposter ut 2023 og innenfor en samlet ramme på 3,5 mrd. kr. Uten tiltak ut over dem rådet har iverksatt i 2022, vil det ved utgangen av 2023 fortsatt være store negative avsetninger, særlig på enkeltposter under KDs budsjett.

Budsjettet for 2023 kjennetegnes generelt av markant nedgang i de forskningsbevilgningene som primært avhenger av forskningspolitiske vurderinger. Samtidig er det vekst i de bevilgningene som i større grad avhenger av andre forhold, som byggeprosjekter og internasjonale kontingenter.

Universiteter og høyskoler får i 2023 en rammebevilgning på 42,8 mrd. kr, en nominell vekst fra 2022 på 3,3 prosent. Det legges til grunn at dette gir en realvekst på 0,3 prosent, etter at det er lagt inn en pris- og lønnskompensasjon på 3 prosent. Ut over denne kompensasjonen er det en samlet vekst i bevilgningen på om lag 550 mill. kr til økt antall studieplasser og økt uttelling på resultatbaserte bevilgninger, mens det er kutt på i alt 520 mill. kr som følge av ny studieavgift for studenter utenfor EØS, mindre reisevirksomhet etter pandemien og generelt kutt for omdisponering til andre satsinger. Regjeringen foreslår også å fjerne øremerkingen av stipendiat- og postdoktorstillinger. Dette omtales som et ledd i tillitsreformen, men må også ses i sammenheng med ambisjonene om å få ned midlertidigheten i sektoren og redusere antall søknader om eksterne midler til Forskningsrådet.

Solberg-regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE) blir ikke videreført i 2023. På KDs budsjettposter for forskning og høyere utdanning foretas reduksjoner på snaut 570 mill. kr som innledning av kostnader til nye satsinger og omprioriteringer innenfor gjeldende budsjettamme. Universite-

ters og høyskoleers rammebevilgning reduseres med 254 mill. kr i 2023, med en helårseffekt for 2024 på ytterligere 350 mill. kr.

Samtidig med statsbudsjettet la regjeringen fram en revidert *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning*. Den reviderte planen viderefører hovedprioriteringene, med noen justeringer og utvidelser. Planen inneholder ingen konkrete opptrappingsplaner. Budsjettmessig oppfølging overlates til de årlige budsjetter. I budsjettforslaget for 2023 er det få satsinger og omprioriteringer som kan knyttes direkte til oppfølging av langtidsplanen.

Den indirekte støtten til næringslivets FoU gjennom SkatteFUNN-ordningen er i 2023 anslått til 3,1 mrd. kr. Det er høyere enn anslått støttebeløp for 2022 (3,0 mrd. kr), men betydelig lavere enn for 2020 (3,6 mrd. kr) og 2021 (3,7 mrd. kr). Støtten gjennom SkatteFUNN kommer i tillegg til de ordinære bevilgningene. I henhold til OECDs retningslinjer regnes ikke slik indirekte støtte som del av statlige bevilgninger til FoU, og inngår blant annet ikke i beregningen av FoU-bevilgninger som andel av BNP.

## 1. Hovedbildet for forskning

### Fra betydelig realvekst til utflating og nedgang

Støre-regjeringens budsjettforslag for 2023 vil gi en anslått samlet bevilgning til forskning og utviklingsarbeid (FoU) på 43,6 mrd. kr.<sup>1</sup> Det er nominelt 1,1 mrd. kr eller 2,7 prosent mer enn saldert budsjett for 2022. Proposisjonen legger til grunn en pris- og lønnsvekst i 2023 på 3,8 prosent, noe som vil gi en realnedgang i 2023 på 1,1 prosent.

Nasjonalbudsjettet (Meld. St. 1 (2022–2023)) har lagt til grunn en lønnsvekst på 4,2 prosent i 2023 og en samlet konsumprisindeks (KPI) på 2,8 prosent. De høye inflasjonstallene for juli og august har imidlertid kommet etter at budsjettanslagene ble utarbeidet. KPI-veksten kan derfor bli høyere enn det som er lagt til grunn. Siden lønn er den viktigste kostnadskomponenten i forskningssektoren, indikerer det at den pris- og lønnsjusteringen som er lagt inn i budsjettet for høyere utdanning og forskning, neppe vil kom-

pensere fullt ut for sektorens faktiske lønns- og prisutgifter i 2023.

Som det framgår av tabell 1 nedenfor, vil 2023 bli det ene av kun tre budsjetter siden 2005 med en realnedgang i FoU-bevilgningene. Kun i 2011 var det en noe høyere realnedgang. Budsjettet for 2023 inngår i en trend fra 2018 kjennetegnet ved utflating av realveksten i FoU-bevilgningene. Fram til 2017 var det med få unntak betydelig realvekst i de årlige FoU-bevilgningene. I 12-årsperioden 2005–2017 var det en gjennomsnittlig årlig realvekst på i underkant av 5 prosent, mens det i femårsperioden 2018–2023 ser ut til å bli en gjennomsnittlig årlig realvekst på under 0,4 prosent. Betydelig realnedgang i samlede bevilgninger til Norges forskningsråd er et hovedtrekk ved de siste fem års utvikling i FoU-bevilgningene.

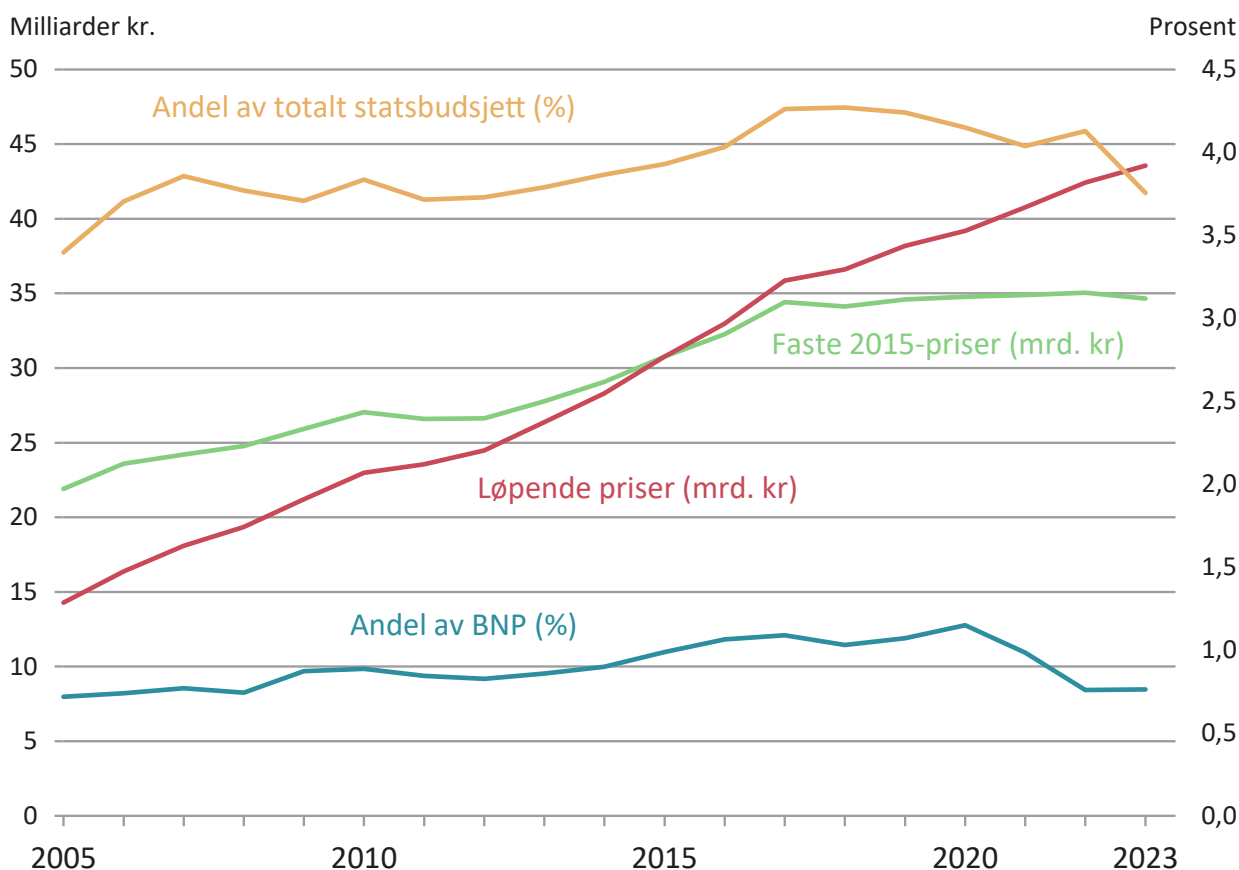
## Godt under 1-prosentmålet

Siden 2005 har det vært et forskningspolitisk hovedmål at FoU-bevilgningene skal utgjøre én prosent av BNP. Målet ble nådd i 2016, da andelen kom opp på 1,06 prosent, som følge av en kombinasjon av økte FoU-bevilgninger og svak BNP-utvikling. Andelen holdt seg deretter på omtrent dette nivået inntil 2020, da en betydelig nedgang i BNP som følge av pandemien førte til at BNP-andelen gikk ytterligere opp til 1,15 prosent. I 2023 er andelen sunket kraftig, til 0,76 prosent. Det skyldes hovedsakelig at den anslåtte BNP-veksten for årene 2021 og 2022 nå er kraftig oppjustert sammenliknet med anslagene for de samme årene i fjorårets proposisjon. Det innebærer at FoU-bevilgningenes andel av BNP må nedjusteres også for årene 2021 og 2022, nærmere bestemt fra tidligere anslåtte 1,06 prosent for begge år til 0,98 prosent i 2021 og 0,76 prosent i 2022. Dermed blir FoU-bevilgningenes andel av BNP nøyaktig den samme i 2022 og 2023. Om re-

gjeringsens budsjettforslag blir vedtatt, vil imidlertid FoU-bevilgningene isolert sett ha hatt omtrent reell nullvekst i samme treårsperiode (2021–23).

### Laveste FoU-andel av statsbudsjettet på ti år

FoU-bevilgningenes andel av det samlede statsbudsjettet nådde sitt høyeste nivå i årene 2017–2019 med rundt 4,2 prosent. Den sank i 2021 til om lag 4 prosent, men økte igjen noe i 2022. Budsjettforslaget for 2023 innebærer at andelen vil gå kraftig ned til 3,76 prosent, det laveste siden 2012. En hovedgrunn til den kraftige nedgangen er store bevilgninger i statsbudsjettet for 2023 til strømstøtte. Dersom denne holdes utenfor, vil FoU-bevilgningenes andel av statsbudsjettet være 3,91 prosent, altså fortsatt godt under alle år siden 2016, jf. figur 1.



Figur 1 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2005–2023. Løpende og faste 2015-priser i milliarder kroner (venstre akse) og som prosentandel av BNP og totale bevilgninger over statsbudsjettet (høyre akse). Kilde: NIFU, Prop. 1 S (2022–2023)

Tabell 1 Anslåtte FoU-bevilgninger over vedtatt statsbudsjett 2005–2023. Vekst, andel av samlet statsbudsjett, andel av BNP.

År	FoU-bevilgninger på statsbudsjettet, mill. kr.	Vekst, mill. kr <sup>1)</sup>	% vekst, løpende priser	% vekst, faste priser <sup>2)</sup>	%-andel av totalt statsbudsjett <sup>3)</sup>	%-andel av BNP	Provenytap, SkatteFUNN, mill. kr.	%-andel av BNP inkl. SkatteFUNN
2005	14 283	545	4,0	1,8	3,40	0,72	1 215	0,78
2006	16 374	2 091	14,6	7,8	3,71	0,74	1 141	0,79
2007	18 091	1 717	10,5	2,6	3,86	0,77	989	0,81
2008	19 357	1 266	7,0	2,3	3,77	0,74	1 032	0,78
2009	21 204	1 847	9,5	4,6	3,71	0,87	1 179	0,92
2010	22 976	1 772	8,4	4,4	3,84	0,89	1 219	0,93
2011	23 551	575	2,5	-1,7	3,72	0,84	1 302	0,89
2012	24 489	938	4,0	0,1	3,73	0,83	1 392	0,87
2013	26 375	1 886	7,7	4,3	3,79	0,86	1 561	0,91
2014	28 311	1 936	7,3	4,7	3,87	0,90	2 089	0,97
2015	30 769	2 459	8,7	5,8	3,93	0,99	2 930	1,08
2016	32 979	2 210	7,2	4,9	4,03	1,06	3 711	1,18
2017	35 848	2 870	8,7	6,7	4,26	1,09	4 105	1,21
2018	36 612	764	2,1	-0,8	4,27	1,03	4 130	1,15
2019	38 180	1 568	4,3	1,3	4,24	1,07	4 102	1,19
2020	39 194	1 014	2,7	0,5	4,15	1,15	3 300	1,25
2021	40 772	1 577	4,0	0,3	4,04	0,98	3 700	1,07
2022	42 430	1 659	4,1	0,5	4,13	0,76	3 000	0,81
2023	43 559	1 129	2,7	-1,1	3,76	0,76	3 100	0,82

1) Kilde for FoU-beløpene t.o.m. 2022: NIFUS analyse av vedtatt budsjett. 2023: Regjeringens anslag i Prop. 1 S (2022–2023).

2) For årene tom. 2021 er indeks for næringen Forskning og utviklingsarbeid lagt til grunn. Indeksen er foreløpig for 2020 og 2021. For 2022 og 2023 er anslag for lønns- og prisvekst lagt til grunn.

3) Totalt budsjett, ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland, Folketrygden og Utlån, gjeldsavdrag mv.

## 2. Nærmere om departementenes forskningsbevilgninger i 2023

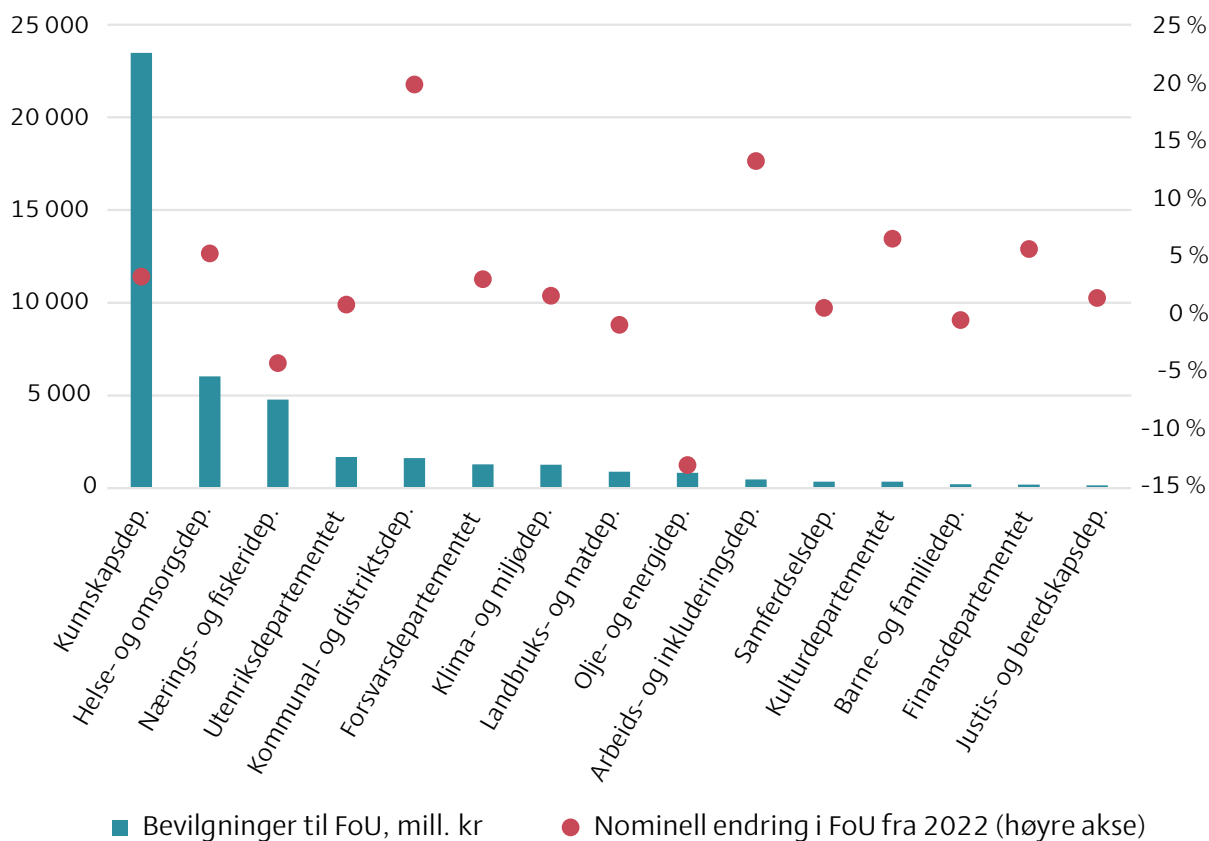
For departementene samlet er det en nominell vekst i de foreslåtte FoU-bevilgningene for 2023 på i alt 1,1 mrd. kr. Men bildet varierer mellom enkeltdepartementer. KD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) trekker opp med nominell vekst i sine bevilgninger, mens det er betydelige kutt i bevilgningene fra andre departementer med store FoU-bevilgninger, særlig hos OED og NFD.

Figur 2 gir en oversikt over forskningsbevilgningene fra de enkelte departementene i budsjettforslaget for 2023. Den venstre y-aksen angir samlet bevilget beløp i mill. kr, mens den høyre aksene angir prosentvis nominell endring fra 2022. Nedenfor beskriver vi endringer per departement, før vi i del 3 går nærmere inn på bevilgningene gjennom Forskningsrådet.

### Kunnskapsdepartementet (KD)

KD er det klart største FoU-departementet, med samlede bevilgninger på ca. 23,5 mrd. kr i 2023. Det tilsvarer en samlet nominell vekst på 750 mill. kr fra 2022. I dette inngår en vekst i departementets faglige FoU-bevilgninger (ikke inkludert driftsbevilgninger) til Forskningsrådet på om lag 125 mill. kr. Andre vekst drivere for KDs FoU-bevilgninger er FoU-andelen i økte bevilgninger til universiteter og høyskoler og bevilgninger til internasjonalt forskningssamarbeid, der kontingenten for deltakelse i EUs rammeprogram Horisont Europa øker med nær 350 mill. kr.

KDs faglige bevilgninger til Forskningsrådet utgjør i alt 4,5 mrd. kr. De er fordelt på følgende poster og tilhørende bevilgning i 2023:



Figur 2. Anslåtte bevilgninger til FoU i forslag til statsbudsjett for 2023, per departement. Mill. kr (venstre akse) og nominell prosentvis vekst fra 2022 (høyre akse). Kilde: Regjeringens anslag for bevilgninger til FoU i Prop. 1 S (2022–2023).

- langsiktig, grunnleggende forskning (post 52): 1,75 mrd. kroner
- sektoroverskridende og strategiske satsinger (post 53): 1,94 mrd. kroner
- nasjonal forskningsinfrastruktur (post 54). Snaut 790 mill. kr.

Alle de tre nevnte postene har en nominell vekst på 2,9 prosent i budsjettforslaget for 2023.

Økonomiske stimuleringsmidler for norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer bevilges over KDs post 53. De omfatter en ordning for støtte til forskningsinstituttens deltakelse i EU-forskning (Stim-EU). Rammen for ordningen blir i 2023 utvidet til 500 mill. kr og med nye utbetalingsrutiner. Ordningen blir også omdøpt til Retur-EU (se også omtale under kap. 7).

KDs egne bevilgninger til utdanningsforskning øker fra noe over 260 mill. kr i 2022 til 280 mill. kr i 2023. I den samlede veksten på snaut 20 mill. kr inngår en vekst på om lag 12 mill. kr i departementets bevilgninger til Forskningsrådets portefølje for utdanning og kompetanse.

### Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)

HOD er det nest største FoU-departementet etter KD, med en anslått samlet FoU-bevilgning på drøye 6 mrd. kroner i 2023. Departementet finansierer forskning gjennom tilskudd til Norges forskningsråd, underliggende etater, regionale helseforetak og nasjonale og regionale kompetanse- og forskningsentre. Samlet øker HODs FoU-bevilgning med 300 mill. kr fra 2022. Det utgjør en nominell vekst på 5,3 prosent. Den største delen av bevilgningen ligger innbakt som en FoU-andel av den samlede rammebevilgningen til helseforetakene. I tillegg mottar helseforetakene et øremerket tilskudd til forskning, delvis basert på forskningsresultater. I 2023 utgjør dette tilskuddet 863 mill. kr, som er en økning på 2,9 prosent i forhold til vedtatt budsjett 2022. HODs bevilgninger til Forskningsrådet i 2023 utgjør 380 mill. kr, som er om lag 10 mill. kr, eller 3 prosent, høyere enn i 2022. HOD er et av departementene som i stor grad har benyttet seg av grepet med ettårige kutt i forskningsrådsbevilgningene uten aktivitetsreduksjon for å finansiere satsinger. Departementet påpeker at Forskningsrådets utfordrende økonomiske situasjon vil kunne få kon-

sekvenser for forskning finansiert fra Helse- og omsorgsdepartementets budsjettkapittel. Under HODs forskningsbevilgninger foreslås det også å styrke forskning i allmennmedisin med 10 mill. kr. Styrkingen samlet skal legge til rette for rekruttering, kapasitet og kvalitet i allmennlegetjenesten.

### **Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)**

NFD er det tredje største FoU-departementet, med anslåtte FoU-bevilgninger på totalt drøyt 4,2 mrd. kroner. Nest etter KD har NFD den største bevilgningen til Forskningsrådet. I 2023 utgjør den i alt 2 155 mill. kr. Det er nesten 70 mill. kr, eller vel 3 prosent mindre enn i 2022. Forskningsrådsbevilgningen er fordelt med om lag 1 565 mill. kr til næringsrettet FoU og vel 590 mill. kr til marin og maritim forskning. I NFDs bevilgninger til Forskningsrådet inngår også grunnbevilgninger til teknisk-industrielle og primærnæringsinstitutter med hhv. 497 mill. kr og 120 mill. kr. Disse grunnbevilgningene har en nominell vekst på 2 prosent, hvilket betyr at NFDs resterende konkurranseutsatte midler gjennom Forskningsrådet har en nedgang på godt over 80 mill. kr, eller 5 prosent. Gjennom ordningen Grønn plattform (se nærmere omtale nedenfor) har NFD hatt en årlig forskningsrådsbevilgning i perioden 2020–2022 på 192 mill. kr. Ordningen ble i Revidert nasjonalbudsjett (RNB) styrket med ytterligere 30 mill. kr. Ordningen videreføres for en ny treårsperiode, med en avsetning på 205 mill. kr på Forskningsrådets budsjett for 2023. Innenfor denne rammen skal 112,5 mill. kr benyttes til treårige prosjekter som fikk tilsagn i 2022, mens 92,5 mill. kr er avsatt til en ny utlysning i 2023.

### **Utenriksdepartementet (UD)**

UD har samlede FoU-bevilgninger på nærmere 1,7 mrd. kroner i 2023. En stor del av dette er bevilgninger som inngår som en FoU-andel av bistandsbudsjettet. UDs bevilgninger gjennom Norges forskningsråd er fra og med 2023 samlet på færre poster for å forenkle budsjetteringen og styringen av midlene. Totalt utgjør UDs forskningsrådsbevilgninger for 2023 drøye 251 mill. kr. Det er en nedgang på ca. 4 mill. kr fra 2022. Under den nye samleposten for utenriksområdet på nærmere 50 mill. kr skal det opprettes et nytt forskningssenter for maktrivaliseringen mellom stormaktene. Senteret skal etableres innenfor rammen av dagens instituttsektor, og forskningen skal konsentrere seg om dynamikken mellom stormaktene og dens påvirkning på norske interesser. UD prioriterer også forskning på sikkerhets- og utenrikspolitikk i Nordområdene og Arktis.

### **Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)**

KDDs samlede FoU-bevilgninger i 2023 utgjør drøyt 1,6 mrd. kroner. Det er en nominell økning på nesten 270 mill. kr. fra 2022. Veksten skyldes den beregnede FoU-andelen i økte bevilgninger for bygg i universitets- og høyskolesektoren. Fra 2021 til 2022 ble disse bevilgningene redusert med et beløp i omtrent samme størrelsesorden som veksten i 2023 (300 mill. kr). Departementets bevilgninger gjennom Norges forskningsråd til forskning på elektronisk kommunikasjon reduseres med 22 mill. kr til 130 mill. kr for å frigjøre midler til andre tiltak. Det fører til at departementets samlede bevilgning gjennom Forskningsrådet reduseres med nominelt over 8 prosent i forhold til 2022, til 203 mill. kr i 2023.

### **Forsvarsdepartementet (FD)**

FD har en samlet FoU-bevilgning på nærmere 1,3 mrd. kroner i 2023. En stor del av dette er bevilgninger i forbindelse med materiellanskaffelser til Forsvaret. Videre finansierer FD grunnbevilgningen til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) over egen post. Den utgjør 252 mill. kr i 2023, en nominell økning på 2 mill. kr fra 2022. Støtteordningen for norske bedrifter som ønsker å utvikle forsvarsteknologi, reduseres fra 125 mill. kroner i 2022 til 75 mill. kroner i 2023.

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

KLD har anslåtte bevilgninger til FoU på drøyt 1,2 mrd. kroner i 2023. Om lag halvparten består av institusjonsbevilgninger til statlige institutter som Polarinstituttet og Meteorologisk institutt samt prosjektbevilgninger gjennom direktoratene, særlig Miljødirektoratet. Bevilgninger gjennom Forskningsrådet utgjør den andre halvparten, nærmere bestemt 621 mill. kr. Av dette består 228 mill. kr av grunnbevilgninger til miljøinstituttene. Instituttbevilgningene har en litt høyere vekst (3 prosent) enn KLDs faglige, konkurranseutsatte bevilgninger gjennom rådet (2 prosent). Totalt er det en liten realnedgang i KLDs bevilgninger gjennom Forskningsrådet.

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

OED kanaliserte det meste av sine forskningsbevilgninger gjennom Forskningsrådet. For 2023 utgjør den samlede bevilgningen gjennom rådet 993,5 mill. kr, som er 137 mill. kr lavere enn i saldert budsjett for 2022. Etter at det i 2021 og 2022 har vært høye bevilgninger og høyt aktivitetsnivå innen hydrogeninfrastruktur og knutepunktprosjekter, er det ifølge departementet mindre behov for å igangsette nye prosjekter i 2023.

Realnedgangen i OEDs samlede FoU-bevilgninger utgjør 17 prosent sammenliknet med 2022. Ifølge omtalen i proposisjonen må nye prosjekter under dette departementet i større grad finansieres gjennom omprioriteringer innenfor en lavere budsjetttramme enn i 2022.

### Landbruks- og matdepartementet (LMD)

LMD har anslått samlede FoU-bevilgninger på totalt 878 mill. kr i 2023. Forskningsrådet får en samlet bevilgning på 395 mill. kr, som er 17 mill. kr eller om lag 4 prosent mindre enn i 2022. Av dette utgjør grunnbevilgningen til primærnæringsinstitutter 199 mill. kr. De får samlet en nominell vekst på 4 mill. kr, mens rådets øvrige bevilgninger (post 50) fra dette departementet reduseres med 20 mill. kr, eller nesten 10 prosent. Kuttet i bevilgningen til Forskningsrådet skal ifølge departementet ses i sammenheng med en vekst på 15 mill. kr i bevilgningen til næringsrettet matforskning finansiert av avgiften på landbruksprodukter. I 2023 utgjør denne bevilgningen 190 mill. kr.

### Øvrige departementer

De øvrige departementene har alle en samlet FoU-bevilgning på under 500 mill. kr hver. For disse departementene er det små endringer i budsjettforslaget for 2023. Et unntak er Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), hvor den anslåtte bevilgningen øker med 55 mill. kr, det vil si en realvekst på nesten 10 prosent fra 2022. Om lag 15 mill. kr av veksten er økte bevilgninger gjennom Forskningsrådet. Ut over dette finner vi ingen klare vekstposter som forklarer det økte anslaget. Det er derfor grunn til å anta at anslaget for AID er overestimert.

En merkbar nedgang i FoU-bevilgninger under «statsbankene» på 130 mill. kr, skyldes så vidt vi kan se lavere bevilgninger i 2023 til enkelte ordninger under Innovasjon Norge, der virksomheten som støttes har en viss FoU-komponent. Det gjelder særlig Grønn plattform (se nærmere omtale nedenfor) og Miljøteknologiordningen, som gir tilskudd til pilot- og demonstrasjonsprosjekter for å kommersialisere innovative løsninger basert på miljøteknologi.

## 3. Særskilt om Forskningsrådets bevilgninger i 2023

Norges forskningsråd forvalter en fjerdedel av de samlede årlige FoU-bevilgningene. Forskningsrådet mottar bevilgninger fra de fleste departementene. Proposisjonens foreløpige oversikt over faglige bevilgninger (ekskl. virksomhetskostnader) fra de departementene som bidrar mest, indikerer at rådet får en betydelig nedgang i sine bevilgninger fra 2022 til 2023. Med en stipulert nominell nedgang på mellom 0,5–1 prosent vil realnedgangen bli i størrelsesorden 4 prosent. Siden proposisjonen opererer med et meget forsiktig anslag for pris- og lønnsvekst, er det grunn til å tro at realnedgangen i realiteten blir større.

Av de nærmere 9,5 mrd. kr som denne foreløpige oversikten omfatter, utgjør forskningsbevilgninger fra KD nesten halvparten, snaut 4,5 mrd. kr. Alle de tre hovedpostene for KDs forskningsrådsbevilgninger øker med nominelt snaut 3 prosent. Derimot er det store nominelle kutt i bevilgningene fra NFD og OED, de to departementene som etter KD bidrar mest til rådets samlede forskningsbevilgninger. Særlig er reduksjonen stor i OEDs bevilgning; den går ned med 110 mill. kr, mer enn 10 prosent, i forhold til 2022. NFDs bevilgning i 2022 på 2,15 mrd. kr er nominelt nesten 70 mill. kr lavere enn i 2022, en nedgang på om lag 3 prosent.

Det er også en nominell reduksjon i bevilgningene fra LMD og UD, mens den nominelle veksten på 2–3 prosent i bevilgningene fra KLD og HOD gir en tilnærmet prisjustert nullvekst i bevilgningen fra disse departementene.

### Forskningsrådets likviditetsproblemer i 2023-proposisjonen

Forskningsrådets likviditetsproblemer har i stor grad preget rådets virksomhet i 2022. Det ble høsten 2021 klart at det som følge av grep rådet har tatt etter påtrykk fra regjeringen for å redusere store avsetninger av ufordelte/ikke utbetalte bevilgninger fra tidligere år, har oppstått store 'negative avsetninger' i rådets økonomi, for rådet samlet og på et antall enkeltposter. Se boks om bakgrunnen for saken.

Forskningsrådets styre skal i 2023 fortsette arbeidet med å få ned de negative avsetningene. Regjeringen legger til grunn at problemene skal løses uten tilleggsbevilgninger. Proposisjonen presiserer at «nye søknadsrunder og tildelingar i rådet skal gjennomføres i tråd med dette» (KD, s. 196). Det betyr i praksis at rådet må tildele mindre midler enn de får bevilget, slik at de negative avsetningene kompenseres.

## Forskningsrådets likviditetsproblemer – bakgrunn

Som nettobudsjettet institusjon kan Forskningsrådet overføre ubrukte bevilgninger fra ett år til det neste. Det er bred enighet om at slike overføringer er en naturlig del av virksomheten. Rådets avsetninger av slike ubrukte/ikke utbetalte midler har imidlertid økt over tid. Regjeringen har derfor i flere år lagt press på rådet for å redusere omfanget av overføringer. I perioden 2017–2022 har regjeringens budsjettproposisjoner lagt inn ettårige kutt i flere av bevilgningene til Forskningsrådet, med beskjed om at rådet skal opprettholde aktiviteten og lyse ut midler som om bevilgningen ikke var redusert. Høsten 2022 ble det kjent at Forskningsrådet, som en oppfølging av dette, har fordelt midler til enkelte ordninger og formål langt ut over statsbudsjettets rammer for bevilgninger til disse. Det har dermed oppstått store 'negative avsetninger', som innebærer at rådet, samlet og på enkeltposter, har pådratt seg utbetalingsforpliktelser langt ut over forventede bevilgninger i påfølgende år. Rådet har i denne sammenheng lagt til grunn at det kunne benytte bevilgninger på tvers av budsjettår, kapitler og poster ('aktiv likviditetsstyring').

Regjeringen innsatte i mai 2022 et interimsstyre i Forskningsrådet med oppgave å kartlegge årsaker og omfanget på problemet med negative avsetninger og iverksette tiltak for så raskt og med så små skadevirkninger som mulig å bringe rådets økonomiske situasjon i samsvar med statsbudsjettets rammer og regler. I gjennomgangen ble det fastslått at rådets praksis med 'aktiv likviditetsstyring' ikke er i samsvar med statens økonomi- og bevilgningsreglement, som ikke gir adgang til å omfordele midler på en slik måte at avsetninger på poster blir negative ved utgangen av året. Dette er å oppfatte som en over-

skridelse av disponible bevilgninger. Nettobudsjetterte institusjoners adgang til å operere med negative avsetninger når det foreligger «særskilte grunner», gjelder heller ikke; den «opnar ikkje for planlagde opplegg, slik ei aktiv likviditetsstyring, som Forskningsrådet har framstilt det, kan innebere». En ekstern gjennomgang av situasjonen fant ikke noe av betydning å utsette på den ordinære økonomistyringen knyttet til rådets budsjettfordeling og søknadsbehandling, men fant store mangler i rådets tiltak for å få ned sine overføringer. I denne gjennomgangen ble det, ifølge proposisjonen, fastslått at «hovedårsaken til situasjonen er at Forskningsrådet har mangla aggregert styringsinformasjon som kunne medverke til å sikre balanse mellom tildelingar frå departementa og utbetalningar/forpliktingar» (KD, s. 195). Det ble også påpekt at rådet ikke i tilstrekkelig grad har skilt mellom ulike typer avsetninger og brukt midler på tvers av budsjettformål uten å se konsekvensene av det på lengre sikt. Rapportens hovedkonklusjoner er at rådet «har gjennomført for sterke tiltak, for hurtig, for å redusere overføringa», og «at det er mangelfullt at Forskningsrådet ikkje har gjort meir konkrete vurderingar av innretninga av økonomistyringa opp mot gjeldende regelverk» (KD, s. 195).

Innenfor de rammer regjeringen setter har Forskningsrådets interimsstyre ansvar for å iverksette tiltak for å løse problemet med rådets negative avsetninger. Styret vedtok i juni tiltak som bl.a. omfattet kutt i tildelinger i 2022, og forskyning av utlysinger og av utbetalinger til nye og igangsatte prosjekter. I budsjettproposisjonen gjør Regjeringen opp status for saken og legger føringer for den videre behandlingen av saken i 2023.

### Boks 1: Forskningsrådets likviditetsproblemer – bakgrunn

For å unngå at slike tiltak får store umiddelbare skadevirkninger, foreslår regjeringen at Forskningsrådet får en midlertidig fullmakt til å videreføre praksisen med å benytte midler på tvers av budsjettår, kapitler, poster og budsjettformål. Hensikten er å ta ned avsetningene gradvis. Fullmakten gjelder ut 2023 og er begrenset oppad til i sum 3,5 mrd. kr. Rådet fikk i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2022 en tilsvarende fullmakt med en ramme på 2 mrd. kr for 2022. Regjeringen presiserte den gang at slik fullmakt

«betyr ikke reelle omprioriteringer av Stortingets bevilgninger og over tid skal pengene gå til det de er bevilget til». Flytting av midler mellom poster er dermed i utgangspunktet en utsettelse og ikke en løsning av problemet.

I proposisjonens beskrivelse av status per august 2022 blir det gitt anslag for gjenstående negative avsetninger ved utgangen av 2023 ut fra beregnet effekt av allerede iverksatte tiltak. Rådet vil ifølge beregningene ikke ha samlede negative avsetninger i 2022,



men om lag 350 mill. kr ved utgangen av 2023. Derimot antas det at det ved utgangen av 2023 fortsatt vil være betydelig ubalanse på enkeltposter under KDs, NFDs og HODs budsjetter, i sum anslått til 3,1 mrd. kr. For postene under KDs budsjett alene anslås det at summen av negative avsetninger på postnivå kan bli 2,75 mrd. kr ved utgangen av 2023 og 1,75 mrd. kr ved utgangen av 2025 (nærmere om enkeltposter nedenfor).

Bevilgningene til langsiktig, grunnleggende forskning finansierer blant annet ordninger som Frie prosjekter (Fripro) og Sentre for fremragende forskning (SFF). Dette er en av postene som har særlig store negative avsetninger. Ifølge proposisjonen fordelte rådet mer enn 950 mill. kr ut over postens budsjett-ramme i perioden 2020–2022. Tiltak iverksatt i juni 2022 for å redusere avsetningene rammer i betydelig grad Fripro-ordningen, der innvilgede prosjekter får støtten redusert og utsatt. Det blir ingen nye Fripro-tildelinger i 2023. Uten ytterligere tiltak ut over dem som allerede er vedtatt, vil posten fortsatt ha negative avsetninger på anslagsvis 850 mill. kr ved utgangen av 2023.

KDs bevilgninger til sektoroverskridende og strategiske satsinger (post 53) har også store negative avsetninger. Det skyldes for en stor del at rådet i 2020 bevilget godt over 500 mill. kr til nye sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI). Den nye utlysingen var planlagt og budsjettert, men omfanget gikk ut over budsjetttrammen til formålet.<sup>2</sup> Uten ytterligere tiltak enn dem styret allerede har vedtatt for å redusere avsetningene på posten, vil posten, ifølge proposisjonen, ha negative avsetninger ved utgangen av 2023 på 400 mill. kr. I revidert nasjonalbudsjett for 2022 ble post 53 styrket ved omdisponeringer på i alt 22 mill. kr «for å avlaste situasjonen i Forskningsrådet». De ble omdisponert fra andre kapitler under KDs budsjett med bevilgninger til internasjonalt samarbeid.

Også rådets post for bevilgninger til nasjonal forskningsinfrastruktur (post 54) har negative avsetninger som følge av at styret i 2020 bevilget midler til nasjonal e-infrastruktur med nesten 240 mill. kr ut over rammen til formålet. Uten tiltak ut over dem som allerede er vedtatt, vil de negative avsetningene kunne bli på om lag 500 mill. kr i 2023.

Disse tre postene står for det meste av rådets problem med negative avsetninger. Rådets tildelinger ut

over bevilgningsrammene til flerårige prosjekter gir framtidige utbetalingsforpliktelser som innebærer at de negative avsetningene på postene ifølge rådets prognoser vil forbli store i mange år framover. I prognoser der effekten av tiltakene som styret iverksatte i juni 2022 er innkalkulert, vil de negative avsetningene på disse postene i sum være på samme nivå i 2024 og 2025 som ved utgangen av 2023. Negative avsetninger av dette omfang vil ikke kunne rettes opp innenfor 2023-proposisjonens rammer for styrets videre arbeid med å løse problemet. Regjeringen legger til grunn at problemet skal løses uten tilleggsbevilgninger, men synes å holde muligheten åpen for varige omprioriteringer når den i proposisjonen anfører at «det blir ikke teke avgjerd om varige omprioriteringar for 2023-budsjettet no» (KD, s. 196). Eventuelle varige omprioriteringer vil bety at andre planlagte aktiviteter må reduseres eller utgå for å dekke opp de negative avsetningene på disse postene, og vil med det betale noe av prisen for Forskningsrådets reglementsstridige disposisjoner.

Regjeringen varsler at den i 2024 vil legge fram forslag til ny budsjettmodell for Forskningsrådet. Dette er nærmere beskrevet i langtidsplanen som ble lagt fram samtidig med budsjettforslaget for 2023. Her heter det at «Regjeringen vil vurdere endringer i budsjetteringen av Forskningsrådet, herunder en gjennomgang av kapittel- og poststrukturen i de delene av statsbudsjettet som omfatter Forskningsrådet». Rådets adgang til å operere med negative avsetninger på enkeltposter gjelder inntil forslag om ny budsjettmodell blir lagt fram i budsjettforslaget for 2024.

## Forskningsrådets virksomhetsbevilgning

Bevilgningen over KDs budsjett til Forskningsrådets egen virksomhet (285.55) kuttes kraftig med 63 mill. kr. Rådet bes om å effektivisere og vurdere andre kostnadsbesparende tiltak, som redusert rådgivning og dialog med departementer og forskningssektoren samt omlegging av søknadsprosessene med sikte på færre utlysninger og søknader å behandle. Også i 2022 fikk Forskningsrådet et kutt på 35 mill. kr i sitt virksomhetsbudsjett, da som del av oppfølgingen av gjennomgangen av virkemiddelapparatet. Rådet har signalisert at nedbemanning vil bli nødvendig på grunn av den reduserte virksomhetsbevilgningen.

## 4. Ulike typer FoU-bevilgninger

NIFU har for analyseformål dekomponert forskningsbudsjettet i sju kategorier som gjenspeiler i hvilken grad bevilgningene styres av spesifikke forskningspolitiske vurderinger og prioriteringer, se figur 2.<sup>3</sup> I det ene ytterpunktet av spekteret er poster der FoU-bevilgningen er tallfestet, øremerket og nærmere beskrevet i proposisjonsteksten, og der bevilgningen kan endres fra år til år ut fra spesifikt forskningspolitiske vurderinger. Hovedeksempelet er øremerkede FoU-bevilgninger gjennom Norges forskningsråd. Disse utgjør budsjettets kategori A-bevilgninger i figur 3 nedenfor.

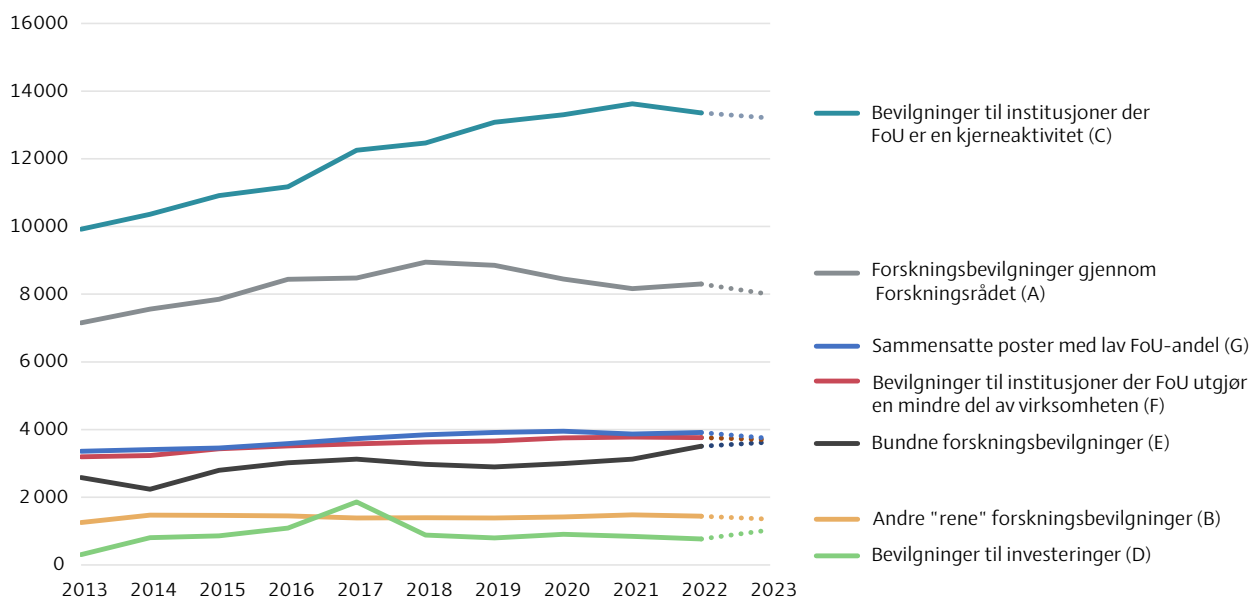
I den andre enden av spekteret er poster, i noen tilfeller av betydelig omfang, som er bundet og ikke kan endres fra år til år; typisk gjelder det kontingenter under flerårige avtaler om internasjonalt forsknings-samarbeid.

Mellom ytterpunktene ligger et stort antall bevilgninger til institusjoner og formål der midler til FoU inngår i den samlede bevilgningen uten å være nærmere spesifisert og øremerket. Andelen til FoU er i slike tilfeller anslått på basis av skjønn, erfaring og/el-

ler særskilte kartlegginger. For slike poster vil de mest tungtveiende politiske prioriteringene være knyttet til postens hovedformål eller institusjonens hovedoppgaver (utdanning, helse, forvaltning/regulering, samferdsel etc.).

I noen institusjoner er FoU en kjerneaktivitet og har et betydelig omfang, men er likevel underordnet institusjonens hovedoppgave i budsjettpolitisk sammenheng. Universiteter og høyskoler er den klart største institusjonstypen i denne kategorien. Disse FoU-bevilgningene utgjør omtrent en tredjedel av det samlede FoU-budsjettet.

For andre institusjoner og/eller budsjettposter er FoU-andelen av den samlede bevilgningen lav, og forskningspolitiske vurderinger har liten vekt i budsjettprosessen, selv om FoU-volumet kan være betydelig. Hovedeksempelet her er rammebevilgningen til de regionale helseforetakene, hvor forskning utgjør en liten andel av foretakenes samlede budsjett, men en betydelig andel av de samlede forskningsbevilgningene.



Figur 3 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2013–2022, og foreløpig beregning av forslag til statsbudsjett 2023, etter ulike bevilgningskategorier. Mill. kroner, faste 2015-priser.

Dekomponeringen viser at rene forskningspolitiske vurderinger er utslagsgivende kun for en begrenset del av det samlede FoU-budsjettet. Denne delen, som kan kalles budsjettets forsknings-politiske 'kjerne' (bevilgningskategori A og B), utgjorde 28 prosent av det totale forskningsbudsjettet i 2022.

Budsjettforslaget for 2023 er foreløpig ikke dekomponert i bevilgningskategorier. En foreløpig førstevurdering basert på budsjettforslaget indikerer at Forskningsrådets bevilgninger (kategori A) på nytt får nedgang, i tråd med utviklingen i årene 2019–2021. En hovedforklaring er ettårige kutt i en del bevilgninger for å redusere rådets negative avsetninger (se boks om rådets likviditetsproblemer). Flere departementer foretok slike kutt i sine bevilgninger til rådet over flere enkeltformål og -poster. Kuttene fikk særlig stort samlet omfang i 2020 og 2021. Blant departementene som foretok store kutt av denne type i 2020 og 2021, var UD og HOD. Proposisjonens oversikt (KD, tabell 5.3., s. 233) over utviklingen i disse to departementenes bevilgninger i fireårsperioden 2019–2022 viser at summen av deres samlede bevilgninger i perioden er nesten 600 mill. kr lavere enn de ville vært med 'normal' budsjettutvikling. I tillegg kommer tilsvarende ettårige kutt i KDs og NFDs bevilgninger i 2020 og 2021, i alt mer enn 1,1 mrd. kr.

I 2022 vokste rådets bevilgninger igjen noe sammenliknet med 2021, særlig som følge av 'tilbakeføringen' av tidligere års ettårige kutt. Det innebar at bevilgningen i 2022 til berørte poster/formål ble tilbakelest til samme nominelle nivå som året før kuttet. Som følge av de reduserte bevilgningene over flere departementers rådsbevilgninger vil det i 2023 igjen bli nedgang i rådets samlede bevilgninger sammenliknet med 2022.

I kategori A inngår også fire departementers bevilgninger (KD, KLD, NFD, LMD) til grunnbevilgninger i instituttsektoren. Disse kanaliseres gjennom Forskningsrådet, som fordeler dem til institutter etter faste regler. Disse bevilgningene har gjennomgående en viss nominell vekst i 2023. Dermed er det samlet sett en større nedgang i de konkurranseutsatte rådsbevilgningene enn det som framkommer av totaltalene for Forskningsrådet.

Kategori B omfatter enkelte bevilgninger som i budsjettet for 2023 får en markant nedgang. Det gjelder blant annet regionale forskningsfond. Kategorien antas å få en viss nedgang.

Under kategori C utgjør forskningsandelen av rammebevilgningene til universiteter og høyskoler den altdominerende delen. Denne kategorien har hatt sterkere vekst enn øvrige kategorier i perioden 2013–2021. Nedgangen i figuren fra 2021 til 2022 skyldtes i stor grad budsjettekniske forhold i saldert budsjett for 2022 ved innføring av ny modell for statlige virksomheters innbetaling av pensjonspremie. 2023-forslaget til rammebevilgninger til universiteter og høyskoler indikerer at kategorien noenlunde vil opprettholde nivået fra 2022.

Kategori E, bundne bevilgninger, vil trolig øke noe også fra 2022 til 2023 som følge av økning i kontingenter til internasjonalt forsknings samarbeid, særlig EUs forsknings- og innovasjons-programmer, som øker med 350 mill. kr. En post under denne kategorien er norsk deltakelse i ESAs frivillige, industrirettede programmer. De finansieres ved at medlemslandene hvert tredje år inngår forpliktelser om å delta under hvert program. Ny avtale skal inngås i november 2022. For kommende programperiode er det foreslått 45 mill. euro til nye forpliktelser. Forrige gang nye forpliktelser ble inngått var i 2019, da det fra Norges side ble avsatt 161 mill. euro. Lavere inngåtte forpliktelser i neste programperiode kommer i liten grad til syne i budsjettet for 2023, men vil bli tydeligere utover i programperioden.

Det er i 2023 en viss vekst i bevilgningene under kategori D, infrastruktur, som følge av økte bevilgninger til bygg i høyere utdanning.

Endringene under kategoriene F og G antas ikke å være så store at deres relative vekt i det samlede FoU-budsjettet vil bli merkbart endret.

Budsjettet for 2023 kjennetegnes følgelig av markant nedgang i de deler av forskningsbudsjettet der forskningspolitiske vurderinger har størst spillerom. Det gjelder særlig Forskningsrådets bevilgninger, men også i en viss grad kategori B-bevilgninger, som regionale forskningsfond. Det er i 2023 vekst i de typer bevilgninger, særlig bygg og kontingenter, som i liten grad gir rom for forskningspolitiske vurderinger fra år til år. Mellomkategorien C, forskningsbevilgninger til universiteter og høyskoler, opprettholder sitt høye nivå relativt, med prisjusterte bevilgninger som går noe opp eller er på omtrent samme nivå som i 2022.

## 5. Hovedbildet for høyere utdanning

### Rammebevilgningen

De foreslåtte rammebevilgningene til universiteter og høyskoler i 2023 utgjør om lag 42,8 mrd. kr. Bevilgningen dekker hele virksomheten, der utdanning utgjør den største delen. Forskning og utvikling utgjør en mindre andel, som varierer betydelig mellom ulike institusjoner i sektoren. Den foreslåtte bevilgningen i 2023 er nominelt 1,4 mrd. kr, eller 3,3 prosent, høyere enn i 2023. Med en pris- og lønnskompensasjon på 3 prosent, legges det til grunn at dette gir en liten realvekst på 0,3 prosent. I 2022 er det en realnedgang på 0,7 prosent i forhold til 2021, mens det i 2021 og 2020 var en realvekst på hhv. 2,7 prosent og 0,5 prosent.

#### Pris- og lønnskompensasjon

Rammebevilgningen for universiteter og høyskoler har fått en pris- og lønnsjustering på 3 prosent. Det tilsvarer nesten 1,25 mrd. kroner og utgjør dermed det meste av den samlede veksten på 1,4 mrd. kr. Det er som nevnt grunn til å anta at pris- og lønnsveksten kan bli vesentlig høyere i 2023 enn det som er lagt til grunn i budsjettet. Den reelle veksten vil derfor bli tilsvarende redusert.

#### Resultatbaserte bevilgninger

Det er en vekst i den resultatbaserte uttellingen med åpen ramme på snaut 210 mill. kr. Til sammenlikning var tilsvarende vekst i 2022 på mer enn 500 mill. kr. Resultatindikatorerne som inngår i rammen, omfatter studiepoeng, utvekslingsstudenter, ferdigutdannede kandidater og doktorgradskandidater.

#### Generelle kutt

Solberg-regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE) blir ikke videreført. Det ble i perioden 2015–2022 foretatt et generelt årlig kutt på mellom 0,5 og 0,8 prosent i alle offentlige virksomheters budsjetter, samlet i alt 4,4 prosent for hele perioden. Støre-regjeringen programfestet i Hurdalsplattformen at ordningen skal avvikles, men foretok ingen endring i sin tilleggsproposisjon for 2022 under henvisning til at det «vil være vanskelig og ressurskrevende å identifisere og tilbakeføre budsjettkutt som er direkte knyttet til ABE-reformen på alle departementsområdene på nåværende tidspunkt i budsjettprosessen». Den påpekte imidlertid at den i arbeidet med 2023-budsjettet vil «vurdere hvordan ABE-ord-

ningen kan erstattes med målrettede prosesser og effektivitetsmål». Universitetene og høyskolene fikk i 2022 et ABE-kutt på i alt 204 mill. kr.

I sitt budsjettforslag for 2023 viderefører og utvider Støre-regjeringen to andre typer generelle kutt, som begge ble introdusert i 2022-budsjettet:

- Et generelt kutt i all statlig virksomhet som følge av forventet redusert reiseaktivitet etter koronapandemien. For universiteter og høyskoler innebærer kuttet en nedgang i rammebevilgningen på 193 mill. kr. Det kommer i tillegg til tilsvarende kutt i 2022 på 75 mill. kr som ble foreslått av Solberg-regjeringen og ikke reversert av Støre-regjeringen.
- I tillegg foretas det et kutt i universitetenes og høyskolenes rammebevilgning med 254 mill. kr for å finansiere andre satsinger. Kuttet i 2023 er fordelt pro rata mellom institusjonene, men litt høyere for private institusjoner som i utgangspunktet ikke har fått kutt som følge av endrede jobbreisevaner og redusert konsulentbruk. For programkategorien Høyere utdanning og forskning samlet utgjør i 2023 de samlede kuttene for inndekning av satsinger i alt 568 mill. kr. Også i 2022-budsjettet ble det foretatt et generelt kutt i rammebevilgningen til høyere utdanning til inndekning av andre satsinger på UH- og kompetansefeltet. Solberg-regjeringen foreslo i sitt budsjettforslag et slikt kutt på 35 mill. kr, mens Støre-regjeringen økte i tilleggsproposisjonen kuttet med ytterligere 35 mill. kr. Regjeringen varsler at kuttet i 2023 på 254 mill. kr vil få en helårseffekt i 2024 på ytterligere 350 mill. kr.

Videre tilsier lønnsnivået i store deler av høyere utdannings- og forskningssektoren at forslaget om midlertidig økning av arbeidsgiveravgiften for lønninger over 750 000 kr vil medføre merkbart økte utgifter i disse sektorene.

#### Nye studieplasser fra 2023 og tidligere år

Det opprettes 40 nye studieplasser innen medisin ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) og 30 nye studieplasser innen nukleære fag ved Universitetet i Oslo (UiO) og NMBU. Samlet vekst for nyopprettede studieplasser i 2023 er 6 mill. kr. Studie-

plassene innen nukleære fag inngår i en satsing på utdanning og forskning innen området som også omfatter en bevilgning til Norges forskningsråd på 25 mill. kr i revidert nasjonalbudsjett i 2022 og en ny rådsbevilgning i 2023 med samme beløp. Det er i tillegg en vekst på 330 mill. kr som følge av opptrappingen av studieplasser som ble opprettet i perioden 2019–2022.

#### **Studieavgift for studenter utenfor EØS/Sveits**

Regjeringen foreslår at det med virkning fra høsten 2023 skal innføres studieavgifter for studenter utenfor EØS og Sveits. Det vises til at dette er vanlig i de fleste andre land, og at norske utdanningsinstitusjoner bør kunne trekke til seg utenlandske studenter i kraft av kvaliteten på sin undervisning og ikke fordi utdanningen er gratis. Forslaget gjelder ikke studenter som kommer på utveksling gjennom nasjonale eller institusjonelle avtaler. Forslag om å gi institusjonene adgang til å kreve «minst kostnadsdekkende studieavgift» vil bli sendt på høring høsten 2022. Rammebevilgningen for 2023 blir uansett redusert med om lag 75 mill. kr, basert på et anslag om forventede inntekter fra studieavgiften. Her er det blant annet lagt til grunn en nedgang i studenter fra tredjeland på 70 prosent. Anslaget sies å være lavt, og eventuelle overskytende inntekter vil ikke bli inndratt. Ressurser som blir frigjort som følge av økt inntektsnivå eller mindre pågang av studenter fra tredjeland, vil gjøre det mulig å øke utdanningstilbudet til studiesøkende fra Norge og andre EØS-land. Forventet opptak av nye kull av betalende studenter forventes å redusere rammebevilgningen ytterligere til i underkant av 150 mill. kr i 2024 og til nesten 300 mill. kr i 2025.

#### **Utfasing av ekstraordinære studieplasser i 2020**

I 2020 ble det opprettet 4000 nye studieplasser på grunn av økt søkning til høyere utdanning under pandemien. Det ble lagt til grunn at studieplassene i gjennomsnitt ville være fireårige og at den samlede kapasiteten skulle normaliseres i takt med konjunktorene. Disse studieplassene fases nå ut etter tre år, under henvisning til at det faktiske opptaket har vært til treårige studier, og at innføring av studieavgift for studenter utenfor EØS/Sveits vil frigjøre studieplasser. Det medfører at en tidligere antatt vekst på 225 mill. kr i 2023 til fjerde års videreføring av disse studieplassene bortfaller.

## **Utenom rammebevilgningen**

#### **Fleksibel og desentralisert utdanning**

I budsjettene for 2022 og 2023 blir bevilgningene økt for å styrke det fleksible og desentraliserte utdanningstilbudet. Solberg-regjeringen foreslo i sitt budsjettforslag for 2022 å øke bevilgningen til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) sitt program for fleksible utdanningstilbud med 50 mill. kr til i alt 150 mill. kr. Som del av de søknadsbaserte ordningene for fleksibel utdanning ble det foreslått å opprette to nye ordninger i 2022: et nytt distriktsprogram for kompetanseutvikling der regionale aktører kan søke støtte til utdanningstilbud som imøtekommer lokalt og regionalt kompetansebehov, og en ny ordning for studiesentre der studiesentre «og liknende aktører» kan få støtte til fleksible og desentraliserte utdanningstilbud til innbyggere og bedrifter. I Solberg-regjeringens forslag for 2022 var minst 40 mill. kr samlet satt av til de to nye ordningene.

I sin tilleggsproposisjon for 2022 økte Støre-regjeringen bevilgningene til fleksibel og desentralisert utdanning med ytterligere nesten 100 mill. kr, inkludert midler til videreføring av et lærested på Nesna i 2022. Samtidig ble bevilgningene til andre formål under samme post redusert med 65 mill. kr, hvorav 50 mill. kr var en reversering av Solberg-regjeringens forslag om å øke bevilgningen til studentaktiv digital undervisning, læring og vurdering med samme beløp. Blant annet som følge av dette kuttet ble Langtidsplanens opptrappingsplan for kvalitet i høyere utdanning ikke oppfylt.

I april 2022 etablerte regjeringen en støtteordning for studiesentre med en ramme på 40 mill. kr. Den kommer i tillegg til støtteordningen til desentraliserte studietilbud ved fagskoler, høyskoler og universiteter, med en ramme på 144 millioner kroner. I Revidert nasjonalbudsjett for 2022 ble det bevilget ytterligere 47,5 mill. kr for å styrke de fleksible utdanningstilbudene.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til de søknadsbaserte ordningene for desentralisert og fleksibel utdanning over hele landet med 10 mill. kr til 200 mill. kr. Den foreslår samtidig å redusere de samlede bevilgningene på de aktuelle postene (kap. 272, post 52 og 72) der disse tilbudene finansieres med 45 mill. kr sammenliknet med saldert budsjett 2022. Det henvises her til «behovet for å gi rom for andre priori-

teringar». Det medfører at flere ordninger under disse postene får reduserte bevilgninger i 2023, blant annet sentre for fremragende undervisning, program for studentaktiv læring og tiltak for økt arbeidslivsrelevans. De to sistnevnte ordningene slås sammen med redusert samlet ramme. Kuttet berører dermed ikke ordninger for fleksibel og desentralisert utdanning.

#### **Ny teknisk plattform for Samordna opptak**

Regjeringen foreslår å bevilge 53,7 mill. kr i 2023 til arbeidet med å utvikle en ny teknisk plattform for Samordna opptak. Deres digitale systemer for behandling av søknader om opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning er i dag utdaterte, og Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) og HK-dir skal i 2023 starte utviklingen av et nytt system.

### **Studiestøtte og studentboliger**

#### **Redusert støtte til norske utenlandsstudenter**

Regjeringen foreslår å redusere stipendandelen i den ordinære studiestøtten ved utdanning utenfor Norden fra 20 til 40 prosent for alle studenter fra og med studieåret 2023–24. Det gir en anslått innsparing på 120 mill. kr i 2023. Det påpekes at studentenes økonomiske situasjon vil være uendret mens de er i utdanning, men at de vil få høyere studiegjeld når utdanningen er avsluttet.

#### **Studentboliger**

Som i 2021 og 2022 blir det foreslått å bygge 1 650 nye studentboliger i 2022. I 2023 økes øvre kostnadsramme for tilskudd til bygging av studentboliger til 1,45 mill. kr per hybelenhet som følge av økt kostnadsnivå i bygg- og anleggssektoren. Tilskuddssatsene vil bli prisjustert. Det blir opprettet en tilskuddsordning for energitiltak i studentboliger med en ramme på vel 140 mill. kr.

### **Bygg i UoH-sektoren**

Det blir i 2023 foreslått å bevilge nær 3,4 mrd. kr til byggeprosjekter utenfor husleieordningen for høyere utdanning. Det er om lag 1 mrd. kr mer enn i saldert budsjett for 2022. Vel 700 mill. kr av bevilgningen gjelder brukerutstyr. Den klart største enkeltbevilgningen er til Livsvitenskapsbygget ved Universitetet i Oslo med 1,4 mrd. kr. Prosjektet ventes ferdigstilt innen 2026 med en samlet utgiftsramme på 12,6 mrd. kr. Det blir videre bevilget 600 mill. kr til å videreføre bygging av Ocean Space Center, som forventes ferdigstilt i 2028 med en kostnadsramme på 4,7 mrd. kr. Vi-

kingtidsmuseet får en bevilgning på 500 mill. kr, og forventes å ha kostet 2,4 mrd. kr når det etter planen skal stå ferdig i 2026. Det blir ikke bevilget midler til igangsetting av nye prosjekter i 2023.

På Statsbyggs kapittel for bygg innenfor husleieordningen gis det en startbevilgning på 238 mill. kr til Blått bygg ved Nord universitet.

### **Tillitsreform i høyere utdanning**

Regjeringens generelle tillitsreform er, ved siden av digitalisering og innovasjon, et sentralt element i regjeringens politikk for omstilling og fornyelse i offentlig sektor. Om universitets- og høyskolesektoren spesielt påpekes det at den har en høy grad av faglig autonomi og institusjonelt selvstyre, men at denne autonomien kan komme under press fra stadig nye forskrifter, standarder, rapporteringskrav og kontrollorganer, og at summen av dette kan «ta bort tida frå utdanning og forskning» (KD, s. 277). Tillitsreformens mål vil bli lagt til grunn for den varslede gjennomgangen av lov om høyere utdanning.

#### **Øremerking av rekrutteringsstillinger fjernes**

Et forslag i budsjettet for 2023 om å fjerne øremerkingen av utdanningsinstitusjonenes stipendiat- og postdoktorstillinger begrunnes som et ledd i tillitsreformen. Det oppgis at slike øremerkede stillinger har økt fra 2500 til 8000 over en 20-årsperiode. Regjeringen vil fra og med 2023 fjerne øremerkingen av disse stillingene. Det gir institusjonene økt frihet til å vurdere eget behov for slike stillinger og med det kunne utvikle en målrettet og helhetlig kompetanse- og karrierepolitikk for egen institusjon. Forslaget må også ses i sammenheng med at den reviderte langtidsplanen antyder at vekst i vitenskapelig ansatte i UH-sektoren kan ha ført til økt midlertidighet og vekst i antall søknader om eksterne midler til Forskningsrådet.

#### **Forenkling av finansieringssystemet**

Systemet for finansiering av universiteter og høyskoler er under vurdering, blant annet basert på innstilling avgitt i mars 2022 fra det såkalte Hatlenuutvalget. Proposisjonen redegjør for innstillingens hovedforslag og reaksjonene på høringen om innstillingen som ble avsluttet i juni 2022. Proposisjonen for 2023 foreslår ikke konkrete endringer i systemet, men indikerer hvordan de vil bli fulgt opp. Utvalgets forslag innebærer blant annet å ta ut flere indikatorer som ligger til grunn for den resultatbaserte budsjettfordelingen i dag, blant annet for uteksaminerte kandidater, utvekslingsstudenter, publikasjoner og

eksterne inntekter, mens indikatorene for studiepoeng og doktorgrader foreslås videreført. Departementet fremhever at finansieringssystemet må vurderes som en helhet. Utvalgets forslag vil derfor bli vurdert i sammenheng med en konkret vurdering av hver enkelt indikator, der departementet vil «legge vekt på det breie samfunnsoppdraget til institusjonane og sjå finansieringssystemet i samanheng med regjeringa si tillitsreform for sektoren.»

#### **Økt vekt på utviklingsavtaler**

Fra og med 2023 fjerner departementet felles nasjonale styringsparametere for universiteter og høyskoler,

og styringen vil i større grad bli basert på utviklingsavtalene mellom departementet og den enkelte institusjon. Departementet fastslår i proposisjonen at det ikke vil bli knyttet finansiering til utviklingsavtalene, men de vil likevel være en sentral del av styringen av virksomheten i sektoren og dermed ha stor betydning for vurderingen av måloppnåelse og utviklingen innen sektoren. Det påpekes at avtalene skal «vere eit verktoy for å forbetre styringa og måloppnåinga til institusjonane innanfor dei budsjettammene som gjeld til kvar tid, ikkje for å fastsetje rammene». (KD, s. 278).

## **6. Ny Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2023–2032)**

Meld. St. 5 (2022–2023) er den tredje langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (LTP). Planen legges fram samtidig med statsbudsjettet for 2023 og skal i prinsippet gjelde for perioden fram til og med 2032.

### **Nedjusterte mål og ingen opptrappingsplaner**

Den reviderte langtidsplanen opprettholder det overordnede ressursmålet om å heve Norges samlede FoU-utgifter til 3 prosent av BNP, hvorav 1 prosent skal komme fra offentlig finansiering. Målet om at dette nivået skal nås innen 2030 er derimot moderert, med henvisning til redusert økonomisk handlingsrom og ekstraordinære utfordringer knyttet til blant annet koronakrisen og krigen i Ukraina. Måloppnåelsen skal nå ses «over en lengre tidsperiode og med utgangspunkt i en normalsituasjon».

Av samme årsak inneholder den nye planen heller ingen konkrete opptrappingsplaner, slik de to foregående planen har gjort for blant annet rekrutteringsstillinger, bygg og utstyr, næringsrettet forskning og støtte til EU-forskning. De tidligere opptrappingsplanene har vist seg svært førende for den budsjettmessige oppfølgingen av planene. Oppfølgingen av den nye planen overlates derimot helt til de årlige budsjett-

prosessene. Planen demper også forventningen om vekst i bevilgningene på feltet. Regjeringen sier blant annet at «Siden det økonomiske handlingsrommet i offentlige budsjetter blir mindre i tiden fremover, vil oppfølgingen av langtidsplanen i større grad enn tidligere skje gjennom bruk av eksisterende ressurser og omprioriteringer.»

### **Justerte prioriteringer**

Langtidsplanens overordnede mål og tematiske prioriteringer videreføres i stor grad fra de forrige planene. Noen av justeringene antyder likevel en forskningspolitisk dreining. Blant annet har *økt tilgjengelighet* kommet inn som en ny dimensjon ved målet om kvalitet, mens målet om flere fremragende fagmiljøer er tonet ned. Prioriteringen *Hav* har fått tilføyelsen *Kyst*. *Miljøvennlig energi* er endret til det mer generelle *Energi*. Videre er *Helse* nå løftet fram som egen bred tematiske prioritering, mens den før var mer knyttet til fornyelse i offentlig sektor. Endelig er *tillit og fellesskap* løftet fram som en ny sjettede prioritering. Den inkluderer innovasjon i offentlig sektor, men legger mer vekt på dimensjoner som inkludering, integrering og fellesskap enn effektivisering av offentlige tjenester. Endringene er konkret angitt i tekstboks 2.

Den nye langtidsplanen er delt i én del om mål og prioriteringer og én del om forskningssystemet. Endring og videreføring fra forrige langtidsplan er markert i parentes nedenfor:

## Del I Mål og prioriteringer

### Ressursmål:

Investeringene i FoU skal utgjøre tre prosent av BNP. Det offentlige skal dekke én prosent, mens næringslivet skal dekke to prosent (s. 15).

### Tre overordnede mål:

- Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne [som LTP 2019–2022]
- Miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft [LTP 2019–2022: Møte (løse) store samfunnsutfordringer]
- Høy kvalitet og tilgjengelighet i forskning og høyere utdanning [LTP 2019–2022: Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet].

### Seks prioriteringer:

- Hav og kyst [LTP 2019–2022: hav]
- Klima, miljø og [LTP 2019–2022: miljøvennlig] energi
- Helse [viderefører og utvider deler av LTP 2019–2022 prioritering: fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester]
- Muliggjørende og industrielle teknologier [som LTP 2019–2022]
- Samfunnsikkerhet og beredskap [LTP 2019–2022: Samfunnsikkerhet og samhörighet i en globalisert verden]
- Tillit og fellesskap [viderefører deler av LTP 2019–2022s prioritering: fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester]

## Del II Kunnskapssystemet

- Høyere utdanning og kompetansebehov
- Forskningssystem i balanse
- Målrettede samfunnsoppdrag
- Akademisk frihet og tillit til forskning
- Åpen forskning og verdien av data
- Universitets- og høyskolebygg [LTP 2019–2022: plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg]

Boks 2: Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032

## Oppfølging innenfor grunnbudsjetter og eksisterende rammer

Fraværet av opptrappingsplaner og lave forventninger om vekst innebærer at planens prioriteringer hovedsakelig skal realiseres gjennom omprioriteringer. Konkret forventer regjeringen at forskningsmiljøer som mottar grunnfinansiering, skal følge opp langtidsplanens prioriteringer «ut fra sine forutsetninger og sitt ansvar». Forskningsrådet er ikke eksplisitt nevnt som mekanisme i forbindelse med oppfølgingen av de enkelte prioriteringene. Det signaliserer et skifte i forhold til de tidligere langtidsplanene, hvor Forskningsrådet har vært den dominerende mekanismen for oppfølging (Solberg et al., 2021).

## Målrettede samfunnsoppdrag

Langtidsplanen legger opp til å bruke målrettede samfunnsoppdrag (missions) som en ny tilnærming i forskningspolitikken. I forbindelse med innspillene til planen ble alle aktører bedt om å foreslå aktuelle tema og utfordringer for slike oppdrag. Basert på disse innspillene samt ulike utredninger og analyser lanserer regjeringen målrettede samfunnsoppdrag rettet mot to områder:

- Bærekraftig fôr til oppdrettsfisk og husdyr
- Inkludering av barn og unge i utdanning, arbeids- og samfunnsliv

Planen overlater nærmere målformulering, innretning og budsjettmessig oppfølging til en design- og utviklingsfase, som vil starte i 2022–2023.

## Stortingsmelding om forskningssystemet

Langtidsplanens del II omhandler ulike systemiske utfordringer og spørsmål. Her varsles det også en gjennomgang av forskningssystemet, i form av en stortingsmelding som skal legges fram i løpet av den kommende regjeringsperioden. Behovet for endringer i virkemidler og arbeidsdelingen i systemet vil bli vurdert i forbindelse med denne kommende prosessen.



## 7. Særskilte saker og satsinger

Den nye langtidsplanen inneholder som nevnt ingen budsjettmessige planer eller forpliktelser. Derfor er det vanskeligere å gjøre en systematisk vurdering av oppfølgingen av planen i statsbudsjettet for 2023. Punktene nedenfor er derfor utvalgte satsinger og endringer i 2023 som direkte eller indirekte kan knyttes til langtidsplanens prioriteringer.

### Nytt hovedprinsipp for støtte til næringsrettet FoU

Regjeringen innfører et nytt hovedprinsipp for støtte til prosjekter gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet. For å få støtte skal prosjektene «ha en plass på veien mot omstillingsmålet for 2030» og bidra til at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Det gir rom for å støtte både prosjekter med nøytral effekt og prosjekter med positiv effekt på grønn omstilling, og skal ikke være «til hinder for å støtte gode prosjekter i petroleumsnæringen». Prinsippet signaliserer en dreining bort fra den såkalte næringsnøytraliteten, hvor økt verdiskaping var det overordnede målet. Det er imidlertid for tidlig å si hvordan det nye prinsippet vil slå ut i praksis for de næringsrettede virkemidlene.

### Grønn plattform

Ordningen Grønn plattform blir videreført i 2023. Den ble opprettet i Revidert nasjonalbudsjett (RNB) for 2020 som et pandemirettet tiltak for å støtte samfunnsøkonomisk lønnsomt og bærekraftig næringsliv som bidrar til grønn omstilling. Ordningen gjelder innenfor alle tematiske områder, herunder grønn industri, skog og treforedling, havvind, grønn skipsfart og omstilling i verftene. Regjeringen fremhever at plattformen er blitt «et sentralt virkemiddel for å nå regjeringens mål om et grønt industriløft», og foreslår å videreføre den i 2023 med en samlet bevilgning på i alt 600 mill. kr for årene 2023–2025, med forbehold om Stortingets bevilgning i 2024 og 2025. Ordningen er en felles konkurransearena mellom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Siva og gir en felles inngang til virkemiddelapparatet for kommersialisering, innovasjon og pilotprosjekter knyttet til 'grønne løsninger'. For treårsperioden 2020–2022 ble det avsatt i alt 1 mrd. kr til ordningen, og det ble i RNB for 2021 bevilget ytterligere 125 mill. kr til ordningen. I 2022 er det lyst ut inntil 750 mill. kr til nye treårige prosjekter, med forbehold om Stortingets budsjett-

vedtak for 2023 og 2024. Fra 2023 skal samarbeidet med Enova forsterkes.

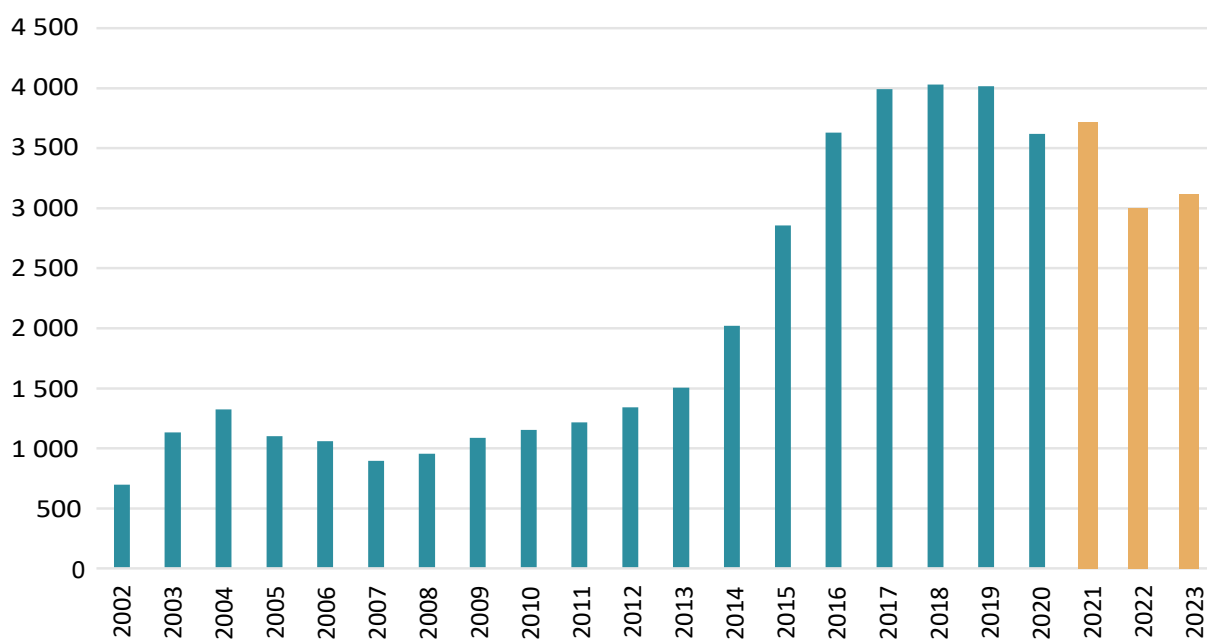
### Forskningsinstituttene

Alle instituttene grunnbevilgninger får en mindre økning i 2023, omtrent på nivå med, og for noen litt i underkant av, den pris- og lønnskompensasjon som er lagt til grunn i budsjettet for 2023 generelt. Teknisk-industrielle institutter får en beskjeden nominell vekst på 10 mill. kr, eller 2,1 prosent, etter at deres grunnbevilgninger er blitt betydelig styrket over flere år (2019: 40 mill. kr; 2020: 20 mill. kr; 2021: 50 mill. kr; 2022: 29 mill. kr). Lavest vekst er det i grunnbevilgningen til primærnæringsinstitutter med finansiering fra LMD, som får et kutt på snaut 2 mill. kr knyttet til endret reisevirksomhet etter pandemien. Samfunnsvitenskapelige institutter, miljøinstitutter og primærnæringsinstitutter med finansiering fra NFD får en nominell vekst på rundt 3 prosent. KLDs bevilgning til strategiske instituttprogrammer rettet mot miljøinstituttene øker med 2,8 mill. kr, til 43,6 mill. kr, tilsvarende 7 prosent.

### SkatteFUNN

I tillegg til å støtte næringsrettet FoU gjennom direkte bevilgninger, gis det under SkatteFUNN-ordningen omfattende indirekte støtte i form av delvis skattefritak for investeringer i FoU. Ordningen skal bidra til at målet om at norsk FoU skal utgjøre 3 prosent av BNP innen 2030 blir nådd. SkatteFUNN er det klart mest omfattende virkemiddelet for støtte til næringslivets FoU. Flertallet av bedrifter med godkjente SkatteFUNN-prosjekter er ikke i skatteposisjon, og det meste av støtten (om lag 80 prosent) gis i praksis i form av direkte utbetalinger.

Provenytapet for 2023 er anslått til 3,1 mrd. kr. Omfanget på provenytapet under ordningen har i perioden fra 2002 utviklet seg slik figur 4 viser. Veksten i det faktiske støttebeløpet gjennom ordningen økte i perioden 2013–2017 fra om lag 1,5 mrd. kr til 4,1 mrd. kr, og faktisk støttebeløp har i treårsperioden 2017–2019 vært stabilt på dette nivå. Støttebeløpet gikk deretter noe ned, til 3,6 mrd. kr (faktisk beløp) i 2020 og 3,7 mrd. kr i 2021 (anslag), jf. figur. Det forventes, slik anslagene i figuren viser, at provenytapet vil gå ytterligere kraftig ned i 2022 og 2023. Om det skjer, vil støtten være nede på omtrent samme nivå som i 2015.



Figur 4. Provenytap SkatteFUNN 2002–2023. Mill. kr. Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Meld. St. 1 (2022–2023). Tall for årene 2021–2023 er anslag.

## EUs rammeprogrammer

Kontingenten for norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon er i 2023 anslått å beløpe seg til nesten 3,7 mrd. kr. Det er i underkant av 400 mill. kr mer enn i 2022. I saldert budsjett for 2022 økte denne bevilgningen med nesten 800 mill. kr sammenliknet med 2021.

Norske forskere har stor suksess i konkurransen om midler fra EUs programmer for forskning og innovasjon. Under det tidligere programmet, Horisont 2020, som ble avsluttet i 2020, har Norge «henta heim» 2,5 prosent av de konkurranseutsatte midlene, godt over målet på 2 prosent. I nåværende program, Horisont Europa, har norske forskere så langt fått hele 3,3 prosent av midlene, tilsvarende 3,8 mrd. kr.

Forskningsinstituttene står for en stor andel av de norske EU-inntektene, 37 prosent. Deltakelsen er i stor grad gjort mulig gjennom en særskilt støtteordning for instituttene deltakelse i EU-forskning, Retur-EU (tidligere Stim-EU). EUs finansiering av prosjekter legger til grunn at forskningsorganisasjoner har vesentlig høyere offentlig grunnfinansiering enn det norske institutter har. Retur-EU kompenserer for noe av gapet mellom EUs finansiering og faktiske kostnader og gir norske institutter mulighet til å delta i EU-prosjekter i større grad enn det de ellers ville hatt økonomisk grunnlag for. Ordningen er rettingbasert, og instituttene høye deltakelse har

ført til at utbetalingskravene overstiger de avsatte budsjetttrammene for ordningen. Det inngår som en spesiell komponent i problemet med høye negative avsetninger, men gjelder spørsmålet om rådets overføringer av ubrukte midler fra ett år til et annet. I 2020 utløste instituttene deltakelse i EU-prosjekter Retur-EU-støtte på vel 340 mill. kr i 2020 og på 500 mill. kr. i 2021. I budsjettet for 2023 er det satt en ramme for Retur-EU på 500 mill. kr.

Siden EUs rammeprogrammer ikke bare omfatter forskning, men også innovasjon, inngår ikke kontingenten i sin helhet i forskningsbudsjettet. Mye tyder på at det i Horisont 2020 og trolig i enda større grad i Horisont Europa skjer en forskyvning av aktiviteten fra forskning og utvikling mot innovasjon.

## Kommersialisering av forskningsresultater

I statsbudsjettet for 2022 ble det varslet mulige endringer i virkemidlene for kommersiell utnyttelse av forskningsresultater fra offentlig finansiert forskning, herunder Forskningsrådets program for forskningsbasert nyskaping (FORNY2020). Det har finansiert det tidlige arbeidet ved teknologioverføringskontorene (TTO-ene) gjennom en ordning med lokale prosjektmidler. Den foreslås i 2023 erstattet med en søkbar ordning i Forskningsrådet rettet mot universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter og regionale helseforetak som skal bidra til å finansiere

den tidlige fasen av teknologioverføringsprosessen («TTO-funksjonen»: evaluering, rettighetssikring, utvikling av ideer og kunnskap, eventuelt etablering av nye selskaper). FoU-institusjonene skal selv ta ansvar for kommersialiseringsarbeidet i tidlig fase, og det forutsettes at institusjonene bidrar med egne midler til dette arbeidet. Omleggingen vil bli vurdert «etter en tid».

### **Regionale forskningsfond**

Bevilgningen til de regionale forskningsfondene reduseres fra 159 mill. kr i 2022 til 122 mill. kr i 2023. Ordningen får med det sine bevilgninger redusert med nesten 25 prosent. Fondsregion Oslo avvikles, og fondsregionene Trøndelag, Vestland og Viken får en reduksjon i sine tilskudd på 2 mill. kr hver. Bevilgningen til regionale forskningsfond ble også redusert i 2022 med 36 mill. kr.

### **Helseanalyseplattformen**

Helseanalyseplattformen var en hovedprioritering under langtidsplanen i 2019–2021, da bevilgninger på 40 mill. kr i 2019 og 131 mill. kr i 2020 inngikk i oppfølgingen av opptrappingsplanen Teknologiløft. I 2021 ble det gitt en bevilgning utenom LTP til plattformen på 35 mill. kr. HODs store ettårige kutt uten aktivitetsreduksjon i sine bevilgninger i 2020 (84 mill. kr) og 2021 (151 mill. kr) bidro til finansieringen av plattformen. Arbeidet med plattformen ble satt på pause i de-

sember 2021 som følge endringer i juridiske rammebetingelser etter en dom i EU-domstolen ('Schrems II-dommen'). I 2022 arbeides det med å realisere så mye som mulig av gevinstene av løsningen uten dataplattform og analysetjenester. Arbeidet gjøres i samarbeid med blant annet universitets- og høgskolesektoren. Det ble bevilget 11 mill. kr i revidert nasjonalbudsjett for å styrke arbeidet med å endre opplegget for plattformen.

### **Forskning og utdanning innen nukleære fag**

I revidert nasjonalbudsjett for 2022 ble det på grunnlag av en forstudie om status for norsk forskning på det nukleære området bevilget 22 mill. kr over Forskningsrådets budsjett til forskning i kjernefysikk og kjernekjemi for å styrke Norges kunnskapsberedskap på det nukleære området. Det begrunnes med behov for fagmiljøer som kan håndtere hendelser med spredning av radioaktive stoffer som kan ramme Norge og behov for kunnskap om behandling, lagring og sluttdeponering av radioaktivt avfall og trygg nedbygging av atomanlegg i forbindelse med nedleggelsen av forsøksreaktorene på Kjeller og i Halden. I budsjettet for 2023 blir det foreslått å bevilge 25 mill. kr til forskning over Forskningsrådet, samtidig som det med en budsjetteffekt i 2023 på 6 mill. kr opprettes 40 nye studieplasser innen nukleære fag, fordelt med 20 hver til UiO og NMBU.

## Noter

1. I dette notatet er Regjeringen Støres egne anslag over bevilgningene til FoU lagt til grunn. Tall for bevilgninger til FoU er hentet fra tabell på s. 230 i Prop. 1 S (2022–2023) for KD. Ved sammenligninger med 2022 er saldert budsjett for 2022 lagt til grunn. Som proposisjonen påpeker, er oppgitte tall for FoU-bevilgninger i stor grad fastsatt på skjønnsmessig grunnlag og foreløpige.
2. Omtalt av [Forskerforum](#), oppslag datert 8.6.2022.
3. Se [NIFU-arbeidsnotat 2022:10](#). Forskningspolitikken i forskningsbudsjettet. En dekomponering av statsbudsjettets bevilgninger til forskning og utviklingsarbeid i nye bevilgningskategorier.

### NIFU utarbeider årlig en tidlig oversikt over konsekvensene av Regjeringens forslag til statsbudsjett i Prop. 1 S.

Rapporten har søkelys på budsjettproposisjonens forskningspolitiske profil og bevilgninger til forskning og utvikling (FoU). Den er basert på regjeringens egne anslag og opplysninger i budsjettproposisjonene. Den endelige analysen av FoU i statsbudsjettet blir lagt fram av SSB i juni 2023. Denne hurtigutredningen er skrevet av Espen Solberg, Egil Kallerud, Inge Ramberg, alle NIFU og Bo Sarpebakken (SSB) For spørsmål, kontakt Espen Solberg, NIFU, e-post: [espen.solberg@nifu.no](mailto:espen.solberg@nifu.no). Rapporten er tilgjengelig på [NIFUs hjemmeside](#).

Rapporten publiseres kun i elektronisk versjon.

# NIFU

Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

NIFU er et uavhengig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som tilbyr handlings- og beslutningsorientert forskning til offentlig og privat sektor. Forskningen omfatter hele det kunnskapspolitiske området – fra grunnopplæring, via høyere utdanning til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet.

## NIFU

PB 2815 Tøyen, NO-0608 Oslo  
[www.nifu.no](http://www.nifu.no) | [post@nifu.no](mailto:post@nifu.no)