

# Statsbudsjettet 2007

## *Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2007*

- **Moderat vekst for forskning, nedgang for høyere utdanning**
- **God vekst i bevilgningene til internasjonalt forskningssamarbeid**
- **Oppdaterte beregninger gjør at BNP-målet framstår som mer urealistisk og misvisende enn noen gang**

\* \* \*

Dette er sentrale elementer i forslaget til statsbudsjett for 2007 for forskning og høyere utdanning:

- *Budsjettforslaget for 2007 gir en vekst i bevilgningene til forskning og utvikling på noe under 900 mill kr, som gir en nominell vekst på 5,7 prosent. På grunnlag av en anslått kostnadsvekst i forskningssektoren for 2007 på 3,2 prosent, vil forskning få en realvekst på 2,5 prosent.*
- *Kraftig vekst i Norges BNP innebærer at Norges samlede forskningsressurser må øke fra 29 mrd i 2005 til 67 mrd i 2010 for å utgjøre 3 prosent av BNP, og at offentlige forskningsmidler må øke med 2,5 mrd årlig i perioden 2008 – 2010 for å utgjøre 1 prosent av BNP.*
- *Forskningsfondet tilføres nye 10 mrd kr i 2007, og får en samlet kapital på 64 mill kr. Avkastningen fra fondet øker i 2007 med 519 mill kr.*
- *Bevilgningene til universiteter og høyskoler har en nominell vekst på snaut 3 prosent, og en realnedgang på om lag en prosent, særlig som en følge av et kutt i basisbevilgningen på 275 mill kr.*
- *Det opprettes ikke nye stipendiatstillinger i 2007.*
- *Bevilgningene til internasjonalt forskningssamarbeid vokser, særlig ved betydelig vekst i bevilgningene til romforskningssamarbeid og nordområderelatert forskning for øvrig.*
- *Bevilgningene til næringsrettet forskning har ingen økning av betydning i 2007. Skattefunn-ordningen innskjerpes ved at det innføres fast timesats og tak for årsverkstimer i støttegrunnlaget.*
- *Det er en viss vekst i bevilgningene til prioriterte temaområder, særlig helse og energi/miljø, mens det ikke er vekst i bevilgningene til teknologiområdene.*

---

### **Moderat vekst i bevilgningene til forskning**

Budsjettforslaget for 2007 vil gi en samlet bevilgning til forskning på 16,3 mrd kr. Forskning vil med det få en bevilgning som er i underkant av

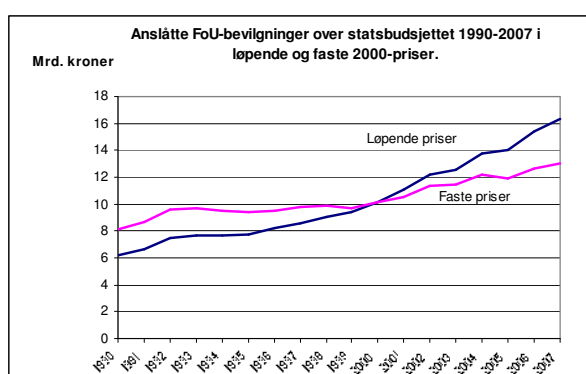
900 mill kr, eller 5,7 prosent, høyere enn i 2006. <sup>1</sup>  
Til sammenlikning vokste forskningsbevilgningene

---

<sup>1</sup> Tallene er hentet fra tabell side 198 i St.prp. nr 1 (2006-2007) for KD. Vi har i dette notatet fullt ut lagt til grunn Regjeringens egne anslag over bevilgningene til forskning.

nominelt ca 10 prosent fra 2005 til 2006, og snaut 3 prosent fra 2004 til 2005. Gjennomsnittlig har det vært en årlig nominell vekst i forskningsbevilgningene i perioden 2001-2007 på nær 7 prosent.

Nasjonalbudsjettet legger til grunn en økning i konsumprisindeksen i 2007 på lave 1¾ prosent, og en anslått årslønnsvekst på omlag 4½ prosent. Dette vil ut fra NIFU STEP's vektete anslag for forskningssektoren gi en samlet kostnadsvekst på 3,2 prosent. Realveksten i budsjettet for 2007 kan dermed anslås til 2,5 prosent.



Figur 1. Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1990-2007, uten oppdrag, i løpende og faste 2000-priser. Kilde: NIFU STEP, St.prp. nr.1 (2006-2007)

Avkastningen av Fondet for forskning og nyskaping ("forskningsfondet") vokser i 2007 med 519 mill kr. Veksten skriver seg fra den nye fondskapitalen i 2006 på 14 mrd kr. Det er også en vekst i forskningsandelen av bevilgninger til nybygg som helt eller delvis brukes til forskningsformål. Disse bevilgningene er om lag 140 mill kr høyere i 2007 enn i 2006. For øvrig er det en vekst på vel 160 mill kr i Nærings- og handelsdepartementets (NHD) forskningsbevilgninger, som en følge av økte bevilgninger til romforskning. Utenriksdepartementets (UD) forskningsbevilgninger vokser med 66 mill kr, eller 14 prosent, særlig som følge av en ny bevilgning på 50 mill kr til global helse- og vaksinasjonsforskning.

Olje- og energidepartementets (OED) forskningsbevilgninger går ned etter flere års kraftig vekst. Innenfor rammen av veksten i fondsavkastningen gis en bevilgning på 25 mill kr til nytt program for gassforskning. Kunnskapsdepartementets (KD)

forskningsbevilgninger øker med nesten 360 mill kr, eller om lag 4,3 prosent, inkludert veksten i fondsavkastningen på 519 mill kr. Bevilgningen til kontingent for norsk deltakelse i EUs forskningsprogrammer blir mer enn 100 mill kr lavere i 2007 enn i 2006. Den lavere bevilgningen omfatter en avsetning på 184 mill kr til kontingent for deltakelse i 7. rammeprogram.

### **Budsjettpolitisk normalisering av forskningsfondet**

Regjeringen Stoltenberg foreslår at kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping (forskningsfondet) tilføres nye 10 mrd i 2007. Det gjør at fondet får en samlet kapital på 60 mrd kr, hvorav 14 mrd kr ble tilført fondet i 2002 som ledd i utfasingen av bruken av tippemidler til å finansiere forskning. Den "ordinære" del av fondet, som fra 2007 er på 46 mrd kr, vokste med 14 mrd kr i 2006, etter at regjeringen Stoltenberg kuttet 25 mrd i regjeringen Bondeviks forslag om å øke fondskapitalen i 2006 med 39 mrd kr. Avkastningen av fondet øker som en følge av disse nye kapitaltilførslene med 519 mill kr i 2007 og 440 mill kr i 2008.

Forskningsfondet har siden det begynte å gi avkastning i 2001 spilt en viktig rolle i norsk forskningsfinansiering. P.g.a. stadig tilførsel av ny kapital i betydelig omfang, har det vært et viktig instrument for å oppnå vekst i forskningsbevilgningene. Det har også vært med på å skape betydelig strategisk handlingsrom for Norges forskningsråd, som opprinnelig disponerte hele, senere det meste av avkastningen. Fondet har dessuten vært viktig for finansieringen av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, etter at en del av avkastningen ble fordelt over utdanningsinstitusjonenes budsjetter fra og med 2002. Institusjonenes andel ble opprinnelig fastsatt til en tredjedel, men denne andelen økte i 2003 og 2004, og var på det meste på over 41 prosent. I 2006 var fordelingen igjen "normalisert", slik at rådets og institusjonenes andeler var hhv 65 og 35 prosent.

Nytt i budsjettforslaget for 2007 er at avkastningen denne gang ikke fordeles i sin helhet over rådets og institusjonenes budsjetter. Så mye som 184 mill kr av økningen skal dekke utgifter til kontingent til

deltakelse i EUs nye 7. rammeprogram for forskning. Den resterende veksten fordeles til Forskningsrådet og institusjonene, og slik at Forskningsrådet får 58 prosent av den totale avkastningen, og 66 prosent av den del som går til rådet og institusjonene.

Utdanningsinstitusjonenes andel av veksten i 2007, 104 mill kr, går i sin helhet til å dekke helårsvirkningen av 350 nye stipendiatstillinger i 2006. Forskningsrådets bevilgning over fondsavkastningen vokser med 232 mill kr i forhold til 2006. Ca 1/3, eller 80 mill kr, av veksten i rådets fondsmidler skal brukes til en stor satsing på Det internasjonale polaråret (80 mill kr). Ytterligere 80 mill kr er øremerket programmer under de fire tematiske prioriteringene, og 12 mill kr til et tilskudd til næringsrettet brukerstyrt forskning. De kommer i tillegg til bevilgningene til næringsrettet brukerstyrt forskning over NHDs budsjett, som vokser med vel 20 mill kr. Ellers brukes veksten til å utvide rammen til gaveforsterkningsordningen med 30 mill kr, og til strategiske høgskoleprosjekt med 10 mill kr, samt til vitenskapelig utstyr med 12 mill kr.

Selv om rådets midler fra fondsavkastningen også for 2007 vil øke betydelig, er disponeringen av økningen øremerket så detaljert at rådets handlingsrom i disponeringen av dem er betydelig mer begrenset enn tidligere. Både den sterkere øremerkingen av veksten i Forskningsrådets andel av fondsavkastningen, og det at ikke hele avkastningen kanaliseres via rådets og institusjonenes budsjetter, indikerer at fondets særstatus i finansieringssystemet er ytterligere utvisket. Avkastningen behandles nå noe nær fullt ut på linje med ordinære forskningsposter. Vi ser bl.a. en ytterligere forsterkning av en tendens i retning av samfinansiering av stadig flere formål over fondsavkastningen og ordinære budsjett-kapitler.

### **Det umulige vekstmålet**

I og med behandlingen av Forskningsmeldingen (St. meld. nr 20 (2004-2005) *Vilje til forskning*), ble det vedtatt et nytt vekstmål for opptrapping av norsk forskningsinnsats:

*Regjeringen går inn for å styrke forskningsinnsatsen i Norge, slik at samlet forskningsinnsats i Norge heves til 3 prosent av BNP i 2010. I tråd med EUs målsettinger skal den offentlige finansieringen utgjøre 1 prosent av BNP, mens næringslivet, utlandet og andre kilder skal stå for de øvrige 2 prosent.*

Stortinget har pålagt regjeringen å gi en årlig evaluering av hvordan norsk forskningsinnsats utvikler seg i forhold til vekstmålet. Regjeringen er i proposisjonen for 2007 knapp på dette punkt.

### **Kraftig oppjustering av vekstbehovet**

Foreløpige tall fra FoU-statistikken for 2005 viste en nedgang i FoU-ressursene målt i andel av BNP fra 1,75 prosent i 2003 til 1,51 prosent i 2005. Det er den laveste andelen siden 1985. Det gir et vesentlig lavere utgangsnivå for perioden da det nye 3 prosentmålet skal innfris. Utgangspunktet er også lavere enn da en i perioden 2001 – 2005 tok sikte på å nå det vesentlig lavere mål for gjennomsnittet i OECD-landene (om lag 2,2 prosent).

En liten realnedgang i forskningsressursene (om lag 0,5 prosent) fra 2003 til 2005 har bidratt til denne tilbakegangen. Den viktigste faktoren bak den dramatiske nedgangen i BNP-andelen er likevel at norsk BNP har vokst kraftig. Norsk økonomi er meget sterk; samtidig har det vært høy prisvekst i petroleumssektoren.

På grunnlag av opplysninger om antatt utvikling av BNP i årene framover er det mulig å foreta omtrentlige anslag av hvilket volum forskningsressursene vil måtte ha i 2010 for å utgjøre 3 prosent av BNP. Regjeringen la fram slike anslag på vekstbehovet i forskningsmeldingen og i 2006-proposisjonen, men har ikke oppdatert disse i 2007-proposisjonen.

NIFU STEP har på sin side beregnet vekstbehovet på grunnlag av tilgjengelig informasjon om forventet BNP-utvikling. Resultatet av disse indikerer at Norges samlede forskningsressurser må opp på hele 67 mrd i 2010 (løpende priser) for å utgjøre 3 prosent av BNP. Med et utgangsnivå i 2005 på 28,8 mrd kr, innebærer det at det vil være nødvendig med vesentlig mer enn en fordobling i løpet av 5-årsperioden 2006 - 2010. Anslaget er meget omtrentlig, og kan ligge i underkant, fordi

prognoser om framtidig BNP-utvikling ofte har vist seg å være for forsiktede.

Ut fra det BNP-baserte vekstmålet skal det altså, så lenge norsk økonomi går så godt som den gjør, og prisene i petroleumssektoren forblir høye, mye til for å nærme seg målet, og *svært mye* mer for å nå det. Vekstmålets paradoks er at det i første rekke er et kraftig prisfall i petroleumssektoren og/eller noe nær et sammenbrudd i norsk økonomi generelt som effektivt kan snu den negative trenden.

Det er gode argumenter for og bred støtte til at norsk forskning, offentlig som privat, bør ha betydelig vekst. Men BNP-baserte vekstmål har gitt måltall som er ustabile, omtrentlige og åpenbart urealistisk høye. De har bidratt til at norsk forskningspolitikk har fått ensidig fokus på vekst alene, der inflaterte vekstforventninger og høylytt klaging har overskygget viktige diskusjoner om forutsetninger, oppgaver og resultater. Det finnes gode kandidater til alternative formuleringer av vekstmål. De kan og bør fortsatt være ambisiøse, men også være mer realistiske og handlingsveiledende enn BNP-målet.

Norge har hentet målet fra EU, som mener at 3 prosent av BNP er det nivå medlemslandenes samlede forskningsinnsats bør økes til. Men EUs mål er allerede i utgangspunktet mer forsiktig enn Norges: EU ønsker å 'nærme seg' 3 prosent. Målet gjelder EU samlet, ikke hvert medlemsland for seg. Noen medlemsland har unnlatt å sette konkrete vekstmål, andre har satt lavere mål enn 3 prosent, og atter andre har satt seg like høye og urealistiske mål som Norge – også med liten suksess. Tiden synes moden for å vurdere å bruke BNP-målet mer som en indikator enn som grunnlag for å formulere konkrete vekstmål, kanskje noe i retning av det EUs forskningskommisjonær selv antyder: "The 3% target set in Barcelona should not be considered as a target but more as an indicator of whether we are doing things right or wrong."<sup>2</sup> Men også en mer avgrenset bruk av målet som indikator vil ha mer

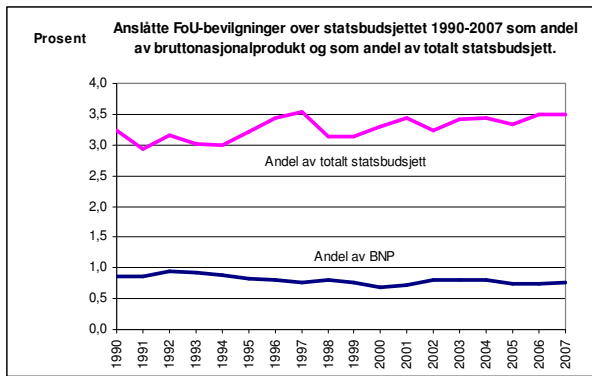
<sup>2</sup> <http://www.euractiv.net/en/science/european-council-soft-member-states-rd-investment-targets/article-153748>

begrenset verdi for Norge enn de fleste. Det er et tankekors og et paradoks at hovedfaktoren bak Norges svake uttelling på BNP-målet er at Norge lykkes med det EU *ikke* får til, og som er Lisboa- og Barcelona-målenes egentlige formål: høy og stabil økonomisk vekst.

### ***Ikke mulig å innfri målet for vekst i offentlige forskningsmidler***

Statsbudsjettet er Regjeringens instrument for å oppfylle delmålet om å bringe de offentlige forskningsmidler opp på 1 prosent av BNP. Målet er meget ambisiøst. P.g.a. sterk BNP-vekst har det vekstbehov som følger av målet blitt kraftig oppjustert hvert år. I budsjettforslaget for 2006 anslo Regjeringen vekstbehovet til 6,5 mrd kr i faste 2005-priser. På grunnlag av utfyllende opplysninger i Nasjonalbudsjettet for 2006 om BNP-utviklingen, justerte NIFU STEP dette tall opp til minst 7,7 mrd kr (faste 2005-priser). Tross den relativt høye veksten i FoU-bevilgningen i 2006, var det allerede første år av den nye perioden skapt et betydelig etterslep, og den årlige økningen de følgende fire år ville ut fra disse tallene måtte være på om lag 1,7 mrd (2005-priser) for at målet skulle nås.

NIFU STEPs oppdaterte beregninger indikerer at de offentlige forskningsressurser vil måtte være nesten 10 mrd kr høyere i 2010 enn de var i 2005 (løpende priser). Det innebærer en gjennomsnittlig vekst på 2 mrd kr hvert år i hele fem-årsperioden. Når en tar i betraktning at veksten blir vesentlig lavere enn dette i så vel 2006 som - og særlig - i 2007, står en tilbake med et årlig vekstbehov i de tre siste årene av perioden på om lag 2,5 mrd kr. Veksten i 2007 burde vært på vel 2,1 mrd kr, dvs. snaut 1,3 mrd høyere enn forslaget, dersom en skulle tatt inn etterslepet fra 2006 likt over alle fire gjenstående år i perioden.



Figur 2. Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1990-2007 uten oppdrag, som andel av bruttonasjonalprodukt og som andel av totalt statsbudsjett (ekskl. Utlån, gjeldsavdrag mv. og overføringer til Folketrygden og Statens petroleumsfond). Kilde: NIFU STEP, St.prp.nr.1 (2006-2007).

Forskningsbevilgningene i budsjettforslaget for 2007 utgjør om lag 0,76 prosent av BNP (figur 2). Det er en økning fra 2006, da de utgjorde 0,74 prosent av BNP. Tallet for 2006 er justert ned i forhold til den samme beregning for ett år siden, da 2006-budsjettet syntes å utgjøre 0,80 prosent av BNP. Nedjusteringen skyldes at Nasjonalbudsjettets anslag for BNP i 2006 er vesentlig høyere i proposisjonen for 2007 enn i proposisjonen for 2006. Det gode forskningsbudsjettet for 2006 var dermed bare tilstrekkelig til å holde tritt med BNP-veksten. Samtidig gir altså det relativt svakere 2007-budsjettet en høyere uttelling på BNP-målet enn 2006-budsjettet, siden det igjen er lagt fram relativt forsiktige BNP-anslag for 2007.

Tall for BNP-andelen av statsbudsjettets forskningsbevilgninger gir likevel ikke direkte uttrykk for status i forhold til én-prosent-målet. Av grunner vi redegjorde for i fjorårets gjennomgang av budsjettforslaget for 2006,<sup>3</sup> vil FoU-statistikkens tall, som måloppnåelsen i siste instans skal vurderes mot, vanligvis være lavere enn statsbudsjettets forskningsbevilgninger. Statsbudsjettets og FoU-statistikkens respektive tall for offentlige forskningsressursenes andel av BNP var i 2003 hhv 0,80 og 0,72, og i 2005 hhv 0,74 og 0,66.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> NIFU STEP arbeidsnotat 37/2005, se

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

<sup>4</sup> FoU-statistikkens tall for 2005 er anslått.

Det er altså et enormt og økende misforhold mellom vekstmålet og de politiske realiteter slik de er kommet til uttrykk, ikke bare i to siste budsjetter, men også i de foregående fem (2001-2007), dvs. i hele den sjuårsperioden da skiftende regjeringer har lagt fram forskningsbudsjetter under krav om å oppfylle ambisiøse BNP-vekstmål vedtatt av Stortinget. For hele denne perioden sett under ett har forskningsbevilgningene økt i gjennomsnitt med nominelt nær 7 prosent årlig, mens veksten har variert mellom 2 på det minste og 10 prosent på det høyeste. De tilsvarende tall for realvekst, er i gjennomsnitt om lag 3,5 prosent, med en variasjon fra -2 til 8 prosent.

Vekstmål og reelle politiske ambisjoner har ikke stått i et rimelig forhold til hverandre, og gapet er økt kraftig med det høyere måltallet og den sterke BNP-veksten. De tall som følger av vekstmålet, er nå så mye høyere enn faktisk vekst at forskjellen mellom gode og dårlige budsjetter faller godt innenfor feilmarginene for beregningen av vekstbehovet. I denne sammenheng spiller det en mer underordnet rolle at veksten i budsjettet for 2007 er såpass moderat. Det er her snakk om et grunnleggende dimensjonsspråk mellom vekstmål og faktisk vekst som ikke vil bli vesentlig mindre selv med budsjetter som ut fra erfaringene fra de siste 7 års kan kalles svært gode.

#### **Nedgang i private forskningsmidler**

Den andre komponenten i vekstmålet er at private FoU-midler skal utgjøre 2 prosent av BNP. Privat FoU utgjorde i 2005 anslagsvis 0,85 prosent av BNP. På den siden er det ikke bare den sterke BNP-veksten som er årsak til den kraftige negative utviklingen på BNP-målet. Det ser ut til å være nedgang i den private finansieringen av forskning fra 2003 til 2005. FoU-statistikkens foreløpige tall for 2005 viser en betydelig realnedgang i forhold til 2003 på 6,4 prosent for forskning utført i næringslivet. En liten nominell vekst fra 2004 til 2005 var ikke stor nok til en gang å bringe nivået i 2005 tilbake på samme *nominelle* nivå som i 2003. Tallene for finansiering vil trolig vise samme tendens når de foreligger. Regjeringen konstaterer knapt – uten å overdrive – at ”det vil vere ei hovudutfordring å auke forskningsinnsatsen i næringslivet for å nå målet om å heve samla FoU-

innsats til 3 pst av BNP innan 2010”.

Regjeringens ansvar er i første rekke knyttet til etableringen og utformingen av støtteordninger som effektivt bidrar til økt privat finansiering av FoU. Offentlige midler skal, slik målet er formulert, ikke dekke opp evt manglende privat finansiering. Høy og økende privat FoU-finansiering oppfattes gjerne som en selvstendig indikator på at en økonomi utvikler seg i retning av å bli en avansert, kunnskapsbasert økonomi.

Skattefunn-ordningen må stå sentralt i en vurdering av støtteordninger som er innført med stimulering av ny privat forskningsinnsats som en hovedbegrunnelse. Realnedgangen i næringslivets FoU fra 2003 til 2005 er kommet mens ordningen har vært i full funksjon. I FoU-statistikken for 2003, da ordningen var inne i sitt andre år, var næringslivets andel av finansieringen gått ned fra 51 til 47 prosent i forhold til 2001, samtidig som andelen ”andre kilder” – som Skattefunn-midlene er ført under – i samme periode gikk opp fra 2 til 4 prosent. FoU-statistikken har altså ikke så langt gitt tydelige indikasjoner på at ordningen har en positiv utløsningseffekt på private FoU-ressurser.

Men vi vet ennå for lite om hvordan ordningen virker til å anta at ordningen *ikke* virker positivt, eller virker negativt, inn på privat FoU-finansiering. Først når SSBs evaluering av ordningen foreligger i 2007 vil grunnlaget være til stede for å søke svar på det tilsynelatende paradoks at FoU-statistikken tall for privat finansiert og utført FoU går ned samtidig som ordningen er fullt operativ og benyttes av et betydelig antall norske FoU-foretak. FoU-statistikken vil uansett ikke i fullt monn fange opp de eventuelle finansieringsdrivende effekter ordningen har, ettersom den i så stor grad benyttes av foretak med færre enn 10 ansatte, som ikke kartlegges i FoU-statistikken.

Også direkte bevilgninger til næringslivet forventes å stimulere til økt privat FoU. Det ble uttalt i budsjettproposisjonen for 2006 at ”den offentlig finansierte brukerstyrte forskningen [...] er det mest effektive virkemidlet for å stimulere til økt forskningsinnsats [fra næringslivet selv]”. Det vil eventuelt kunne komme til uttrykk i FoU-

statistikken tall etter 2005, ettersom det var en kraftig vekst i bevilgningene til brukerstyrt, næringsrettet FoU i 2006, etter flere år med liten og ingen vekst.

#### ***Innstramming av Skattefunn-ordningen***

Skattefunn-ordningen ble vedtatt i 2002, og gir bedrifter rett til fradrag i likningen for utgifter til FoU-prosjekter. Fra 2003 ble ordningen utvidet til å gjelde alle foretak uten begrensning til størrelse. I forbindelse med behandling av revidert nasjonalbudsjett for 2005 ble det vedtatt å etablere en rammestyrte tilskuddsordning for ulønnet forskningsinnsats som ikke omfattes av den ordinære Skattefunn-ordningen. Denne ordningen er imidlertid ennå ikke godkjent av EFTAs godkjenningsorgan ESA, og det er ifølge Regjeringen nå usikkert om ordningen vil tre i kraft.

Skattefunn representerer en indirekte statlig støtte til næringsrettet forskning som ikke kommer til uttrykk i statsbudsjettet som direkte bevilgninger, men som provenyrtap, dvs bortfall av skatteinntekter. Ordningen har vist seg å være svært populær, og det faktiske provenyrtap har vist seg å bli betydelig høyere enn opprinnelig anslått. For skatteåret 2005 er provenyrtapet anslått til om lag 1,6 mrd kroner, som er litt lavere enn i 2004. Bruken av ordningen antas å ligge på omtrent samme nivå i 2006 som i 2005. Det er først og fremst små og mellomstore bedrifter som benytter seg av ordningen, og i underkant av 80 prosent av fradraget utbetales til foretak som ikke er i skatteposisjon. Regjeringen mener derfor at ordningen ”i stor grad fungerer som en tilskuddsordning”.

Statistisk Sentralbyrå arbeider med en evaluering av ordningen m.h.t. måloppnåelse og resultater, og skal legge fram sluttrapport og endelige resultater mot slutten av 2007. I påvente av denne har Senter for statlig økonomistyring (SSØ) gjennomført en evaluering i 2006 av økonomistyringen i og administrasjonen av ordningen. Evalueringen konkluderer med at det er ”funnet svakheter med økonomistyringen av Skattefunn” og at det ”er betydelig risiko for at det – bevisst eller ubevisst fra bedriftens side – oppstår feilutbetaling ved dagens organisering”. På grunnlag av forslag fremmet i evalueringen, foreslår Regjeringen bl.a. at det

fastsettes et tak på 1850 timer pr år for eget FoU-personell som kan føres i fradraggrunnlaget, samt en fast timesats på 500 kr. Dette vil innebære en innstramning av ordningen som på usikkert grunnlag anslås å føre til en provenygevinst for staten med 150 mill kr, altså i en størrelsesorden som ligger i overkant av 10 prosent av det gjennomsnittlige årlige provenytap til nå. Ytterligere endringer i tråd med SSØ-evalueringen varsles fra 2008.

### **Betydelig vekst i bevilgningene til internasjonalt forskningssamarbeid**

Gjennom Forskningsmeldingen ble det fastsatt tre ulike typer prioriteringer som skal ligge til grunn for fordelingen av statlige forskningsbevilgninger:

- strukturelle prioriteringer (grunnforskning, fornying/ innovasjon, internasjonalisering)
- tematiske prioriteringer (hav, energi og miljø, helse, mat)
- teknologiområder (IKT, bioteknologi, nanoteknologi/materialer)

I følge forskningsmeldingen er prioriteringene retningsgivende for fordelingen av *veksten* i bevilgningene.

#### Internasjonalt forskningssamarbeid

Det formål som i 2007 får klart størst vekst i sine bevilgninger er internasjonalt forskningssamarbeid. Bevilgningene er i stor grad nordområderelevante, og skal støtte opp om målet om at Norge skal være ledende i utviklingen av kunnskap i og for nordområdene.

Det forelås en bevilgning i 2007 på 80 mill kr som skal gi grunnlag for omfattende norsk deltakelse i forskningssamarbeid i tilknytning til det internasjonale polaråret. Bevilgningen dekkes over veksten i fondsavkastningen.

Over UD's budsjett bevilges 20 mill kr til Barents 2020 som er denne Regjeringens satsning på forskning og utvikling i nordområdene. Gjennom dette skal det utvikles samarbeide med nye russiske og vestlige partnere til norsk-ledede utviklingsprosjekter i nordområdene.

NHDs bevilgninger til romforskning vokser fra 2006 til 2007 med hele 159 mill kr, eller mer enn

50 prosent. Det meste av veksten er knyttet til nye avtaler om deltakelse i forskningsprogrammene til European Space Agency (ESA). Spørsmålet om deltakelse i disse programmene ble i mars i år lagt fram for Stortinget i St. prp. 46 (2005-2006).

I den samlede bevilgningen til EU-kontingent i 2007 på nesten 658 mill kr, utgjør 184 mill kr en avsetning til kontingent for deltakelse i EUs nye, 7. rammeprogram. Denne bevilgningen er betinget av Stortingets samtykke og vil bli dekket over veksten i fondsavkastningen. Selv med denne kontingentbevilgningen til 7. rammeprogram, gir tekniske forhold en samlet nedgang i kontingenten for deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning på nesten 110 mill kr.

Ordningen med dekning av nasjonal samfinansiering av forskningsinstitutters deltakelse i EU-prosjekter videreføres.

#### Grunnforskning

Tidligere år har grunnforskning gjennomgående vært en av forskningsbudsjettets klare vinnere. Det er ikke tilfelle i dette års budsjett. En stor enkeltpost er en bevilgning på 104 mill kr til helårsvirkningen av 350 nye utdanningsstipendiater i 2006. Den er dekket av veksten i den del av fondsavkastningen som fordeles over utdanningsinstitusjonenes budsjetter som strategiske forskningsmidler.

Likevel er manglende bevilgninger til *nye* stipendiatstillinger fra 2007 ett fremtredende negativt element i dette budsjettforslaget. I følge planen for vekst i antall utdanningsstillinger skulle det i hht Stortingets vedtak bevilges midler til 350 nye stillinger hvert år, i første omgang til og med 2007. Målet er å utvide kapasiteten til et nivå som gjør det mulig å utdanne 1100 doktorander årlig. I 2005 lå det faktiske tall på avlagte doktorgrader i overkant av 850, opp fra ca 780 året før. Måltallet på 350 nye stillinger ble innfridd i 2006, etter at det bare ble bevilget 100 nye stillinger i 2005. I 2007-budsjettet opprettes det altså ingen nye stipendiatstillinger. Det heter at "departementet vil gjere opp status for opptrappinga av stipendiatstillinger fram til 2007 og vurdere behova for opptrapping i åra framover". Den videre opptrappingen vil bli

vurdert på grunnlag av en utredning som skal foreligge i mars 2007, der satsingen vil bli evaluert og vurderinger av framtidig forskerrekruiteringsbehov vil bli lagt fram.

KDs bevilgninger til grunnforskning gjennom Norges forskningsråd står på stedet hvil i forhold til 2006. Det fremheves at naturvitenskapelige og medisinske fag er prioritert. Den nylig avleverte innstillingen om nasjonal strategi for å styrke grunnforskning i matematikk, naturvitenskap og teknologi (MNT-fag) synes ikke å ha influert på budsjettet for 2007.

De øremerkede bevilgningene til vitenskapelig utstyr forblir på samme nivå som i 2005 og 2006. Forskningsrådet skal fordele i alt minst 22 mill kr til dette formål. Også de strategiske forskningsbevilgningene til institusjonene inkluderer bevilgninger til utstyr, i uspesifisert omfang.

Det forskningsetiske arbeidet styrkes gjennom en bevilgning på vel 7 mill kr til de regionale komiteene for medisinsk forskningsetikk og 2,4 mill kr gjennom Forskningsrådet til koordinering på det medisinske etikkområdet og etablering av nytt, nasjonalt utvalg for fusk i forskningen. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om hvordan de nasjonale forskningsetiske komiteene skal organiseres, senest i budsjettproposisjonen for 2008.

Vitenskapsakademiet (DNVA) får en vekst i sine bevilgninger på 3,75 mill kr, eller 130 prosent, "for ei generell styrking av verksemda og for å dekkje opptrappinga av arbeidet med Kavli-prisane".

#### *Gaveforsterkning*

Det ble fra og med 2006 etablert en ny ordning som innebærer at det gis 25 prosent gaveforsterkning fra offentlige midler ved større private donasjoner til forskning. Fra 2007 omfatter ordningen også frivillige organisasjoner. Det ble i 2006 satt av 50 mill kr til ordningen. Etter at det viste seg at behovet ville bli betydelig høyere, særlig p.g.a. ekstraordinære gaver til Universitetet i Bergen, ble ordning tilført ytterligere 100 mill kr i 2006 i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett. Beløpet ble dekket ved en

omdisponering av fondsavkastningen for 2006. For 2007 tilføres ordningen 50 mill kr av veksten i avkastningen, i tillegg til videreføring av den ordinære bevilgningen i 2006 på 30 mill kr.

#### Næringsrettet forskning

Under den næringsrettede delen av prioriteringen "forskningsbasert innovasjon og nyskaping", er Skattefunn den mest kostnadskrevene enkeltordningen for støtte til næringsrettet forskning. Den innstramningen i støttegrunnlaget som foreslås fra 2007 (jf s. 6-7 over), vil innebære en lavere støtte til næringsrettet forskning under denne ordningen på 150 mill kr.

De direkte bevilgninger til næringsrettet forskning over NHDs budsjett, herunder særlig brukerstyrt forskning, vokste kraftig i 2006. De videreføres på omtrent samme nivå i 2007, samtidig som formålet tilføres ytterligere 20 mill kr over veksten i avkastningen av forskningsfondet. 14 sentra ble i 2006 etablert under den nye ordningen Sentra for forskningsdrevet innovasjon. Ordningen er under behandling i EFTAs godkjenningsorgan ESA og vil, dersom den godkjennes, fra 2007 legge beslag på midler under fondsavkastningen tilsvarende et årlig gjennomsnitt på 10 mill kr pr senter i inntil 8 år.

NHDs forskningsbevilgninger øker med omlag 165 mill kr eller 12 prosent. Økningen skyldes i all hovedsak veksten i bevilgningene til romvirksomhet (ESA) med 160 mill kr. Denne virksomheten har betydelige næringsmessige effekter. NHDs bevilgninger til Forskningsrådet har en liten vekst på 15 mill kr (1,4 prosent).

Bevilgningene til utviklingskontrakter som vokste med 85 mill kr i 2006, videreføres på samme nivå i 2007.

Fiskeri- og kystdepartementets (FKD) forskningsbevilgninger vokser i 2007 med vel 30 mill kr eller 5 prosent. I veksten ligger det i første rekke en ny bevilgning på 20 mill kr til et indisk-norsk samarbeid om vaksinerelatert forskning innenfor dyre- og fiskevaksiner.



Landbruks- og matdepartementets (LMD) bevilgninger øker med 6 prosent eller 28 mill kr. Det er bl.a. gitt en økt bevilgning på 20 mill kr til omstillingsmidler til Bioforsk, som etter forslag i tilleggspolisjonen for 2006 ble etablert ved en sammenslåing av Jordforsk, NORSØK og Planteforsk.

#### Energi og miljø

Olje- og energidepartementets forskningsbevilgninger går samlet ned med om lag 30 mill kr, og bevilgningene via Forskningsrådet går ned med 39 mill kr. Nedgangen er i første rekke knyttet til programmene PETROMAKS og Demo 2000 som får vel 40 mill kr mindre enn i 2006, etter at særlig disse programmene fikk en kraftig økning i sine bevilgninger i 2005 og 2006. Regjeringen presiserer at "langsiktig, grunnleggjande forskning retta mot petroleumssektoren" også skal tilgodeses med minst 51 mill kr av fondsavkastningen.

Også Forskningsrådets del av programmet Climit, som gir støtte til forskning for miljøvennlig gasskraftteknologi, får en nedgang i bevilgningene fra OED på 6,5 mill kr, til 48,5 mill kr. Climit administreres av Forskningsrådet og selskapet Gassnova i samarbeid. Gassnova ble opprettet i 2005 for å støtte utvikling av miljøvennlig gasskraftteknologi. Det finansieres av avkastningen av Fondet for miljøvennlig gasskraftteknologi, som i 2007 er 91,8 mill kr, det samme som i 2006. Det synes ikke å være lagt til grunn at det er en FoU-komponent i bevilgningen over OEDs budsjett på 720 mill kr til utvikling av anlegg på Kårstø for fangst av CO<sub>2</sub>.

Energi- og miljøforskning tilføres vidare i alt 40 mill kr fra veksten i fondsavkastningen. Av disse går 20 mill kr til nytt program for forskning på industriell bruk av naturgass, GASSMAKS. Programmet, som også får en bevilgning på 1 mill kr over NHDs budsjett, skal støtte forskning om nye gassprosesser, -produkter og -systemer.

15 mill kr av veksten i fondsavkastningen skal fordeles "om lag likt" mellom NORKLIMA- og RENERGI- programmene. NORKLIMA støtter forskning på klimasystemet og årsaker til klimaendringer. RENERGI er rammen for støtte til det

meste av forskningen om energiproduksjon og – bruk utenom petroleum, inkludert forskning for ren og fornybar energi. OEDs RENERGI-bevilgning på om lag 100 mill kr, er samme nivå som i 2006, etter at regjeringen Stoltenberg i tilleggspolisjonen for 2006 plussset på 15 mill kr i bevilgningene til RENERGI og Climit-programmene. Innenfor rammen av RENERGI-programmet skal en særlig styrke "den brukerstyrte forskningen, spesielt innenfor nye fornybare energikilder som bio-, bølge-, vind-, tidevann- og solenergi og hydrogen".

Miljøforskning for øvrig står på stedet hvil. Miljøverndepartementets forskningsbevilgninger har en samlet vekst på 4 prosent. Departementets forskningsbevilgninger via Norges forskningsråd er nominelt på samme nivå som i 2006.

#### Helse

Helseforskning får en vekst på 20 mill kr over veksten i forskningsfondet. Halvparten av denne bevilgningen skal brukes til å styrke global helse- og vaksinasjonsforskning (GLOBVAC-programmet) og stamcelleforskning; den andre halvparten skal gå til en satsing over ti år på forskning på sykefravær og utstøting i arbeidslivet. Den skal "sikre forskningsbasert kunnskap om effektive verkemiddel for å forebygge sjukefravær og uførleik, og for å nå målet om eit inkluderande arbeidsliv".

Det foreslås å bevilge 50 mill kr over Utenriksdepartementets budsjett til nytt program for vaksinasjonsforskning. Bevilgningen skal forvaltes av Norges forskningsråd, og skal støtte opp om satsingen på vaksinesamarbeid og redusert barnedødelighet. Forskingen skal stimulere forskningssamarbeidet mellom nord og sør.

Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) forskningsbevilgninger har en beskjeden samlet vekst på 4 prosent. Disse rommer økte bevilgninger til bl.a. allmennmedisinske forskningssentra (3 mill kr); forskning under Helse- og omsorgstjenesteprogrammet (5 mill kr) og rusforskning (3 mill kr).

Under helse-prioriteringen regnes ellers en bevilgning på 7 mill kr over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett til evaluering av NAV-reformen.

#### Hav

Den tematiske prioriteringen hav får en vekst på 10 mill kr som er dekket av veksten i forskningsfondet og som skal gå til forskningsrådsprogrammene *Havbruk – en næring i vekst*, og *Havet og kysten*.

Over NHDs budsjett øker bevilgningene til programmet MAROFF med 20 mill kr. Bevilgningen skal støtte utviklingen av teknologier som reduserer utslipp reduksjon av utslipp av NO<sub>x</sub>.

#### Mat

Den tematiske prioriteringen mat tilgodeses med en økt bevilgning på 10 mill kr over veksten i fondsavkastningen til det såkalte Matprogrammet som startet opp under Norges forskningsråd i 2006.

#### Teknologiområder

IKT, bioteknologi og nye materialer er i første rekke finansiert gjennom avkastningen av forskningsfondet, og i form av store programmer i Forskningsrådets regi. Det gjelder programmet for funksjonell genomforskning, FUGE, og programmet for nye materialer/nanoteknologi, NANOTEK. Også IKT-programmet VERDIKT vil fra 2007 bli organisert som ett av Forskningsrådets store programmer, etter at det tidligere har vært en del av Forskningsrådets ordning for "brukerstyrt innovasjonsarena". Ingen av disse teknologiprioriteringene har øremerket vekst i budsjettet for 2007.

#### Ingen vekst i bevilgningene til forskningsinstitutter

I forskningsmeldingen fra 2005 ble det foreslått at "basisbevilgningene til de teknisk-industrielle instituttene og miljøinstituttene skal økes". De strategiske bevilgningene til teknisk-industrielle institutter økte med 20 mill kr i 2006, og videreføres på samme nominelle nivå i 2007. Det er ellers ingen vekst i basisfinansieringen av forskningsinstitutter (jf Bioforsk, s. 9).

Forskningsrådet arbeider med et forslag til nye retningslinjer for finansiering av forskningsinstitutter.

#### **Realnedgang i bevilgningene til høyere utdanningsinstitusjoner**

Bevilgningene til universiteter og høyskoler har i 2007 en liten vekst på 2,3 prosent. Det gir en realnedgang i bevilgningene på i overkant av en prosent.

Bevilgningene til strategiske forskningsmidler vokser i 2007 med 104 mill kr og dekker helårsvirkningen av 350 nye stipendiatstillinger for 2006, jf s. 8 over. Det er en liten vekst på snaut 70 mill kr i den resultatbaserte bevilgningskomponenten for undervisning, men en reduksjon på 275 mill kr i basisbevilgningen. Reduksjonen må i følge Regjeringen "sjåast i samanheng med avsetningsnivået i sektoren", og er for en del "fordelt på dei institusjonane som ikkje retta seg etter Stortingets pålegg om studieplaskutt i budsjettet for 2005".

Fra 2006 ble det i det nye finansieringssystemet for alle typer høyere utdanningsinstitusjoner etablert en enhetlig modell for resultatbasert omfordeling av forskningsmidler. Ordningen gjelder fullt ut fra og med 2007, etter at den ble innført med halv effekt i 2006. Et forslag om å innføre en egen komponent for formidling i den resultatbaserte finansieringskomponenten er ute til høring.

Fra 2004 ble det opprettet et program for forskning ved statlige høyskoler, strategiske høyskoleprosjekt, med midler fra den del av fondsavkastningen som er fordelt som strategiske forskningsmidler over institusjonenes budsjetter. Programmet er administrert av Norges forskningsråd. Tidligere års bevilgninger til programmet på 30 mill kr videreføres, i tillegg til at det styrkes med ytterligere 10 mill over Forskningsrådets andel av veksten i fondsavkastningen.

Regjeringen legger til grunn at Kvalitetsreformen ble fullfinansiert med en særskilt bevilgning i 2004 på 1144 mill kr, som senere er prisjustert og videreført i institusjonenes budsjetter. Reformen er under evaluering. Regjeringen har merket seg som

et "alvorlig signal" at faglig ansatte mener at vilkårene for forskning er blitt forverret, samtidig som den registrerer at antall studenter pr ansatt har gått ned fra 10,6 i 2002 til 8,9 i 2005. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om resultatene av evalueringen av Kvalitetetsreformen og med en vurdering av mulige tiltak.

### **Moderat budsjettvekst og innskrenket handlingsrom for Norges forskningsråd**

Norges forskningsråd ser ut til å få en vekst i sine bevilgninger i 2007 på omlag 6 prosent, altså omtrent samme moderate nivå som veksten i forskningsbevilgningene generelt. Veksten på 232 mill kr i rådets andel av fondsavkastningen utgjør størstedelen av veksten. I tillegg er det en vekst i bevilgningene fra Helse- og omsorgsdepartementet på vel 20 mill kr (13 prosent) og Samferdselsdepartementet på vel 27 mill (23 prosent). Bevilgningene fra de tyngste forskningsdepartementene er på omtrent samme nivå som i 2006. KDs bevilgninger utenom fondsavkastningen har en liten nominell nedgang, mens

NHDs bevilgninger har en liten økning (1,6 prosent). OEDs bevilgninger går ned med nesten 40 mill kr, om lag 8 prosent. FKDs bevilgninger øker med i alt 17 mill kr, eller nesten 7 prosent.

Øremerkingen av veksten i rådets fondsmidler er sterk (jf over s. 3). Den forsterker et underliggende press på rådets fondsmidler som følge av økende forpliktelser i 2007 og 2008 under rådets bevilgninger til "infrastruktur". Innenfor rammen av begrenset vekst og innskrenket handlingsrom skal rådets andel av fondsavkastningen dekke årlige 10-millionersbevilgninger til "8-10" nye sentra for fremragende forskning i tillegg til de 13 som er i drift, samt til 14 nye sentra for forskningsdrevet innovasjon som vil få sine første bevilgninger i 2007.

Forskningsrådets bevilgninger til næringsrettet forskning har ingen nevneverdig økning i 2007. NHDs bevilgninger går ned, det samme er tilfelle for OED, som de siste år har økt sine bevilgninger gjennom Forskningsrådet kraftig.

---

NIFU STEP utarbeider årlig en oversikt over konsekvensene av Regjeringens forslag til statsbudsjett i St.prp. nr 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. NIFU STEPs gjennomgang av det vedtatte budsjett for 2007 vil foreligge på nyåret 2007. 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](mailto:egil.kallerud@nifustep.no). Rapporten er tilgjengelig på NIFU STEPs hjemmeside, <http://www.nifustep.no/>. Rapporten publiseres kun i elektronisk versjon.

Oslo, 24. oktober 2006

Petter Aasen  
Direktør