

Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2019

## Statsbudsjettet 2019

Egil Kallerud og Bo Sarpebakken

### En liten vekst i bevilgningene til høyere utdanning og forskning og utvikling i 2019

Solberg-regjeringens forslag til statsbudsjett for 2019 vil bety følgende for forskning og høyere utdanning:

- De samlede bevilgningene i Prop. 1 S (2018-2019) til forskning og utviklingsarbeid (FoU) er anslått til 37,1 mrd. kr. Det er 1,4 mrd. kr mer enn i vedtatt budsjett 2018. Det gir en nominell vekst på 4 prosent og en realvekst på 1,2 prosent.
- FoU-bevilgningenes andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) er for 2019 anslått til 1,02 prosent. Det er litt opp fra 2018 (1,01 prosent), men betydelig lavere enn i 2016 og 2017 (1,06 prosent).
- Regjeringen har i egen melding til Stortinget lagt fram en revidert langtidsplan for forskning og høyere utdanning. Bevilgninger knyttet til tre nye tallfestede opptrappingsplaner for perioden 2019-2023 øker med i alt 481 mill. kr (teknologiløft, 260 mill. kr; økt FoU for omstilling og fornying i næringslivet, 136 mill. kr; kvalitet i høyere utdanning, 85 mill. kr). Det er en samlet vekst på 1,2 mrd. kr i bevilgninger knyttet til langtidsplanen som helhet.
- Av prioriteringene i ny langtidsplan er det særlig næringslivsrettede poster/formål under Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne og Muliggjørende og industrielle teknologier som vokser mest. Mer enn en tredjedel av samlet LTP-vekst gjelder bygg.
- Det er en liten realvekst i rammebevilgningen til universiteter og høyskoler på 0,8 prosent, ned fra 2,6 prosent i 2017 og 1,3 prosent i 2018. Vekst ut over lønns- og prisjustering skyldes økte resultatbaserte bevilgninger med åpen ramme og videreføring av studieplasser og utdanningsstipend opprettet tidligere. De såkalte SAKS-bevilgningene reduseres fra 125 mill. kr i 2018 til 15 mill. kr i 2019. Bevilgninger til teknisk og funksjonell oppgradering av bygg utgjør 161 mill. kr, eller 86 mill. kr mer enn i 2018.
- Regjeringen viderefører for femte år på rad sin politikk for avbyråkratisering og effektivisering med forslag om et generelt kutt på 0,5 prosent i alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. Akkumulert for hele femårsperioden utgjør kuttet 3,3 prosent.

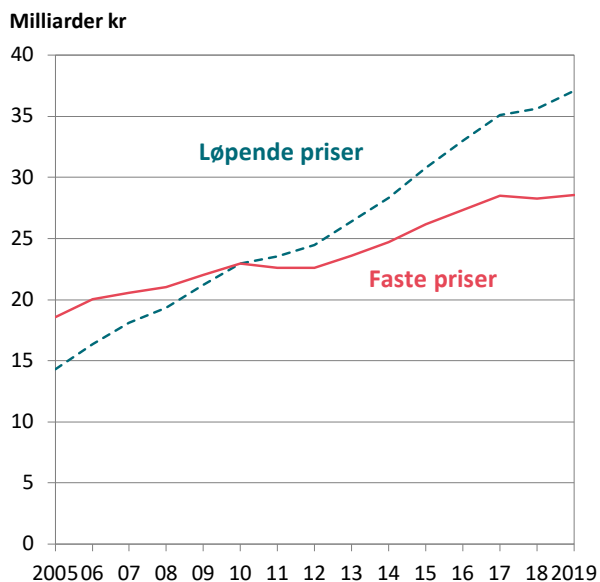
### 1. Hovedbilde forskning:

#### -En liten realvekst i bevilgningene til forskning

Budsjettforslaget for 2019 fra Regjeringen Solberg vil anslagsvis gi en samlet bevilgning til forskning og utviklingsarbeid (FoU) på 37,1 mrd. kr<sup>1</sup>. Det er nominelt 1,4 mrd. kr høyere enn saldert budsjett for 2018, som tilsvarer en vekst på 4 prosent. Proposisjonen legger til grunn en pris- og lønnsvekst i sektoren i 2019 på

om lag 2,8 prosent. Budsjettet for 2019 har dermed en realvekst i forhold til 2018 på 1,2 prosent. I 2018 var det en realnedgang på 1 prosent.

Et særtrekk ved budsjettet for 2018 var bortfallet av en sluttbevilgning i 2017-budsjettet på nesten 1 mrd. kr til bygging av forskningsfartøy. Om en ser bort fra effekten av denne spesielle posten på helhetsbildet av FoU-budsjettet i 2017 og 2018, ville vekstbildet i 2018 og 2019 blitt relativt likt, med en realvekst omkring 1



Figur 1 Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 2005-2019, i løpende priser og faste 2010-priser.  
Kilde: NIFU, Prop. 1 S (2018-2019)

prosent. I perioden 2013-2017 var gjennomsnittlig årlig realvekst i underkant av 5 prosent.

I proposisjonen fremheves det at tall for samlede og departementsvise FoU-bevilgninger i stor grad er fastsatt på skjønnsmessig grunnlag og er foreløpige. NIFU vil legge fram endelige tall for saldert budsjett våren 2019.

I 2019 er det oppført en betydelig realvekst i Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) forskningsbevilgninger. Det meste av veksten synes å være en beregnet andel av veksten i den samlede bevilgningen til de regionale helseforetakene. Anslaget er grovt og kan være noe høyt anslått.

En realvekst i Utenriksdepartementets (UD) FoU-bevilgninger forklares med vekst i bistandsbudsjettet og er på tilsvarende vis i stor grad basert på anslåtte FoU-andeler av samlede bevilgninger med andre hovedformål enn forskning.

Blant øvrige departementer med store bevilgninger til forskning er det en liten realvekst i bevilgningene fra Olje- og energidepartementet (OED) og Klima- og miljødepartementet (KLD). Det skyldes særlig vekst i spesialiserte bevilgninger til hhv. petroleums- og energiforskning (OED, 30 mill. kr) og forskning om marin plastforsøpling og virksomhet i Ny-Ålesund (KLD, 20 mill. kr).

I en realvekst på om lag 1 prosent i bevilgningene under Kunnskapsdepartementet (KD) inngår blant annet økte bevilgninger til muliggjørende teknologier (65 mill. kr), IKT-sikkerhet (40 mill. kr) og verdensledende fagmiljøer (40 mill. kr). Bevilgningen til regionale fors-

kningsfond kuttes med 30 mill. kr.

Forskningsbevilgningene fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD) går litt ned justert for pris- og lønnsvekst. En større realnedgang i Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) bevilgninger skyldes lavere bevilgninger til bygg i universitets- og høyskolesektoren. KMD øker sine bevilgninger til IKT-forskning og innovasjon i kommunalsektoren.

En liten nedgang i Justisdepartementets (JD) forskningsbevilgninger skyldes overføring av integreringsfeltet til KD. JD øker sine FoU-bevilgninger til IKT-sikkerhet og samfunnssikkerhet og beredskap (17 mill. kr).

Regjeringen viderefører sin politikk for avbyråkratisering og effektivisering med et generelt kutt på 0,5 prosent i alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. Det er samme prosentsats som opprinnelig foreslått i budsjettforslagene for 2015-2018. I alle år er satsen blitt hevet gjennom tilleggsforslag og/eller budsjettavtaler mellom regjerings- og samarbeidspartiene (2015: 0,6 prosent; 2016: 0,7 prosent; 2017: 0,8 prosent; 2018: 0,7 prosent). Det akkumulerte kuttet blir med det godt over 3 prosent.

## 2. Hovedbilde høyere utdanning: - Nær uendret realnivå i bevilgningene til høyere utdanning

Rammebevilgningene til universiteter og høyskoler utgjør i 2019 om lag 37,2 mrd. kr. Det gir en nominell vekst i forhold til 2018 på 1,35 mrd. kr eller 3,8 prosent. Realveksten i 2019 vil etter det kunne bli om lag 0,8 prosent, mot 2,6 prosent i 2017 og 1,3 prosent i 2018.

Ut over pris- og lønnsjustering bidrar særlig disse faktorene til veksten:

- Økt uttelling på utdanningsinsentivene, 300 mill. kr.
- Videreføring av økt studiekapasitet i tidligere budsjetter, 220 mill. kr.
- Helårseffekt av nye rekrutteringsstillinger opprettet i 2018, 50 mill. kr.

Det foreslås ikke opprettet nye studieplasser eller rekrutteringsstillinger i 2019. Bevilgninger til utstyr, inventar mv. og andre utgifter knyttet til lokaler blir samlet omlag 100 mill. kr lavere enn i 2018.

Basisbevilgningen til universiteter og høyskoler vil i 2019 utgjøre 67 prosent av den samlede rammebevilgningen. Den resultatbaserte komponentens andel av rammebevilgninger har økt fra 30 prosent i 2017 til 33 prosent i 2019.

Det foreslås bevilget nærmere 1,8 mrd. kr til universitets- og høgskolebygg utenfor husleieordningen over KMDs budsjett, noe som er mer enn 200 mill. kr mindre enn i saldert budsjett for 2018. Etter at det i 2018 ble bevilget 45 mill. kr som startbevilgning til bygging av livsvitenskapsbygget ved Universitetet i Oslo, blir det i 2019 foreslått å bevilge vel 380 mill. kr.

Den samlede bevilgningen i 2019 til «teknisk og funksjonell oppgradering av bygg» er 161 mill. kr, en økning på 86 mill. kr. Av økningen inngår 50 mill. kr i opptrappingsplanen for kvalitet i høyere utdanning som bevilgning til utvikling av læringsarealer (se senere om ny Langtidsplan for forskning og høyere utdanning). 36 mill. av den økte bevilgningen er en engangsbevilgning. Tidligere har disse midlene gått til institusjoner som forvalter egen bygningsmasse. I 2019 skal 25 mill. kr gå til institusjoner som leier arealer i statens husleieordning.

I forbindelse med strukturreformen i høyere utdanning bevilget regjeringen i 2017 150 mill. kr til «samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing» (SAKS). Bevilgningen ble videreført i 2018 med 125 mill. kr. Regjeringen varslet i 2018-proposisjonen at på lengre sikt skal slike «strukturmidlar brukast til andre kvalitetstiltak i tråd med Meld. St. 16 (2016–2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning («kvalitetsmeldingen».)» SAKS-bevilgningen reduseres i 2019 til 15 mill. kr, og 80 mill. kr omdisponeres til tiltak som for en stor del inngår i opptrappingsplanen for kvalitet i høyere utdanning (pilot for praksis i helseutdanningen (10 mill. kr); oppgradering av bygg og læringsareal (50 mill. kr)).

Regjeringen viderefører tidligere års generelle kutt for effektivisering og avbyråkratisering. Det foreslåtte kuttet er i 2019 på 0,5 prosent. Det er samme sats som ble foreslått i 2018, men kuttet økte til 0,7 prosent gjennom budsjettavtalen mellom regjerings- og samarbeidspartiene. Det foreslåtte kuttet i 2019 gir en reduksjon i den samlede rammebevilgningen til høyere utdanningsinstitusjoner på 180 mill. kr.

Innføringen av nytt finansieringssystem i sektoren i 2017 ville gitt en omfordelingseffekt mellom institusjonene i den resultatbaserte bevilgningen på 180 mill. kr. Stortinget tilleggsbevilget 45 mill. kr som varig økt basisbevilgning til institusjoner som kom dårlig ut i omfordelingen, og sluttet seg til forslag om å fordele den øvrige omfordelingen over tre år. 2019 er siste året med slik omfordeling.

Som ledd i omleggingen til nytt finansieringssystem skjer det en gradvis innføring av flerårige utviklingsavtaler mellom departementet og de enkelte institusjonene. Avtalene skal bidra til at institusjonene

får en tydeligere strategisk profil og til bedre arbeidsdeling i høyere utdanning. I 2017 ble det iverksatt en prøveordning med slike avtaler med fem pilotinstitusjoner. I 2018 ble ordningen utvidet til å omfatte ytterligere fem institusjoner, og fra 2019 inngås slike avtaler med de siste 11 institusjonene. På sikt skal alle avtaler gjelde samme periode.

Det er foreløpig ikke blitt knyttet økonomiske insentiver til avtalene, men departementet har lagt til grunn at dette bør skje når alle institusjonene får slike avtaler. Regjeringen har i 2017- og 2018-proposisjonene varslet at den ville legge fram forslag til finansieringsmodell for utviklingsavtalene i kommende proposisjon. Dette skjer likevel heller ikke i 2019-proposisjonen, under henvisning til at det arbeides med å forenkle systemet for mål- og resultatstyring i sektoren.

Regjeringen foreslår å gi tilsagn til bygging av 2200 nye studentboliger i 2019. Det er samme antall som i 2018.

Som ledd i plan vedtatt i 2017 om å utvide perioden for studiestøtten fra 10 til 11 måneder innen 2020, blir det i studieåret 2019-2020 utbetalt støtte i ti måneder og tre uker. Støtteperioden utvides med en kvart måned hvert år fram til 2020. Årlig studiestøtte for heltidsstudenter vil i 2019-2020 bli vel 116 000 kr, mot 112 000 kr i inneværende studieår.

Regjeringen foreslår endringer i konverteringsordningen som gjør at inntil 40 prosent av innvilget studiestøtte kan gjøres om til stipend på grunnlag av oppnådde studiepoeng. Om forslaget blir vedtatt, vil 15 prosent av studiestøtten bli omgjort på grunnlag av oppnådd grad og 25 prosent på grunnlag av avlagte studiepoeng. Endringen, som er foreslått fra undervisningsåret 2019-2020, vil i følge regjeringen medføre et redusert bevilgningsbehov i 2019 på 256 mill. kr.

### **3 Overordnede mål og langsiktige prioriteringer - Mest til FoU i næringslivet og muliggjørende teknologier**

#### **3.1 Ny langtidsplan for perioden 2019-2028**

Samtidig med at regjeringen la fram budsjettproposisjonen for 2019 la den fram Meld. St. 4 (2018-2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028*. Meldingen er en videreføring og revisjon av tilsvarende langtidsplan fra 2014 for perioden 2015-2018. Liksom den tidligere planen omfatter også den nye en tallfestet opptrappingsplan for tre særskilte formål for de første fire årene av planperioden.

Den nye planen skal i større grad enn den tidligere være en plan for høyere utdanning, ikke bare for fors-

kning.

Den nye langtidsplanen er vesentlig mer omfattende i omfang enn den gamle (hhv 49 og 98 sider). Planen har et nytt, eget avsnitt om «utviklingstrekk og nye perspektiver» (bærekraft, det grønne skiftet, digitalisering, demokratisk utvikling og offentlig debatt, Norge i verden) og beskrivelsen av mål og prioriteringer er mer detaljert, utvidet og/eller endret.

### 3.1.1. Justerte mål og prioriteringer

Planen skal som tidligere «sette kursen for politikktviklingen og investeringene i forskning og høyere utdanning», og peker ut langsiktige, prioriterte satsinger som «gir forutsigbarhet for forsknings- og utdanningsmiljøene og bidrar til en bedre koordinert politikk». Regjeringen presiserer denne gang at planen skal være et prioriteringsverktøy også når det i årene som kommer forventes svakere vekst, og at forsknings- og utdanningsinstitusjoner og Norges forskningsråd skal legge langtidsplanen til grunn for egne prioriteringer innenfor sitt handlingsrom.

Målene og de langsiktige prioriteringene fra tidligere plan ligger i hovedsak fast i revidert langtidsplan. Målet om at 3 prosent av norsk BNP skal gå til forskning og utvikling innen 2030 er uendret. Målet i tidligere plan om å øke forskningsbevilgningene til 1 prosent av BNP ble nådd i 2016. Regjeringen viser til at den «over tid vil øke den offentlige innsatsen til FoU ut over 1 % av BNP i en omstillingsfase og særlig prioritere muliggjørende teknologier og forskning som bidrar

#### Langtidsplanens tre «overordnede mål» og nye underpunkter/delmål:

- Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
  - o mer FoU i næringslivet og offentlig sektor
  - o nytt forskningsbasert næringsliv
  - o digitalisering og bruk av ny teknologi
- Møte (løse) store samfunnsutfordringer.
  - o grønn omstilling
  - o bærekraftig velferd
- Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet.
  - o bedre kvalitet i norsk høyere utdanning
  - o unge talenter
  - o flere verdensledende fagmiljøer
    - internasjonalt samarbeid
    - vitenskapelig utstyr og infrastruktur
    - økt mangfold
    - åpenhet i utdanning og forskning

til økt verdiskaping. Målet er at dette også skal utløse økte private investeringer.»

Langtidsplanens tre «overordnede mål» er de samme som tidligere, men teksten i ny plan om målene er i stor grad utvidet og skrevet om, bl.a. med delvis nye underpunkter/delmål se boks under.

Det er foretatt enkelte endringer i planens «langsiktige prioriteringer». Tre av prioriteringene er uendret (på tittelnivå) i forhold til tidligere plan:

- hav;
- klima, miljø og miljøvennlig energi;
- fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester.

Tittelen på prioriteringen i tidligere plan for «muliggjørende teknologier» er justert til:

- muliggjørende og industrielle teknologier.

Det innebærer at prioriteringen også skal omfatte avanserte produksjonsprosesser og er en tilpasning til den tilsvarende prioriteringen i EUs Horisont 2020.

Tidligere langtidsplan omfattet dessuten ytterligere to prioriteringer for hhv «et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv», og «verdensledende fagmiljøer». I sin gjennomgang av norsk forsknings- og innovasjonspolitik fra 2017 pekte OECD på at disse prioriteringene var identiske med to av de tre overordnede målene. Blandingen av vertikale og horisontale mål ga i følge OECD planen «a somewhat intricate structure» og utelukket muligheten for det OECD kalte «a matrix-like approach allowing for the systematic consideration of the research (and higher education), innovation and societal dimensions in each of the four broad thematic priorities». Under henvisning til OECDs kritikk og «for å oppnå større tydelighet» tas disse ut av listen over «langsiktige prioriteringer».

Den nye planen tilfører i tillegg en ny prioritering:

- samfunnsikkerhet og samhold i en globalisert verden.

Planen omfatter også et nytt punkt om

- plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg.

Det innebærer at 2014-planens punkt om bygg under målet «verdensledende miljøer» skilles ut som et selvstendig hovedpunkt i ny plan. Det er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak under behandlingen av 2014-planen om å be «regjeringen i forbindelse med rulleringen av langtidsplanen i 2018 utarbeide en investeringsplan, køordning for investeringer og større bygge- og vedlikeholdsprosjekter av bygg i universi-

tets- og høyskolesektoren.»

### 3.1.2. Nye tallfestede opptrappingsmål for perioden 2019-2023

Punktet i 2014-planen som mer enn noe annet introduserte noe nytt i norsk forskningspolitikk og -finansiering var elementet av flerårig budsjettering i planens tallfestede mål for vekst i bevilgningene til tre særskilte formål i løpet av fireårsperioden 2015-2018:

- trappe opp antall rekrutteringsstillinger med 500 nye stillinger;
- øke bevilgningene til forskningsinfrastruktur med 400 mill. kr;
- øke bevilgningene til ordninger som stimulerer til god norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, med 400 mill. kr.

Alle mål er innfridd ved utløpet av planperioden. Det førstnevnte ble overoppfylt med god margin (mer enn 620 stillinger).

Den nye planen introduserer fireårige opptrappingsmål for tre nye formål:

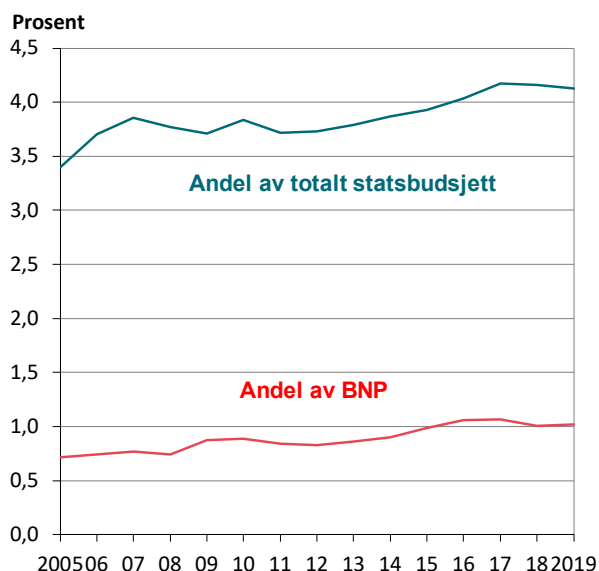
- 800 mill. til teknologiløft;
- 450 mill. kr til FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet
- 250 mill. kr til kvalitet i høyere utdanning.

Nedenfor ser vi på hvordan budsjettforslaget for 2019 følger opp de politiske hovedmålene og -prioriteringene.

### 3.2. FoU-bevilgningene fortsatt over én prosent av BNP, men andelen har sunket

Tabell 1 (se s. 6) viser en rekke indikatorer for utviklingen av FoU-bevilgninger i statsbudsjettet i perioden 2005-2019. Til grunn for beregningene ligger oppdaterte tall for FoU-bevilgningene fram til 2018 og 2019-proposisjonens anslag for FoU-bevilgningene i 2019. For indikatorer basert på BNP-tall ligger SSBs siste tall for BNP til og med 2017 til grunn, mens BNP for 2018 og 2019 bygger på regjeringens anslag i nasjonalbudsjettet for 2019.

I femårsperioden 2013-2017 var det en årlig realvekst i bevilgningen til FoU på mellom 4 og 6 prosent. 2018 brøt med dette bildet, med en nominell vekst på 1,5 prosent og en realnedgang på 1 prosent. Et særtrekk ved 2018-budsjettet var bortfallet av sluttbevilg-



Figur 2 Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 2005-2019 som andel av BNP og av totalt statsbudsjett (ekskl. lån, gjeldsavdrag mv. og overføringer til Folketrygden og Statens pensjonsfond utland).

Kilde: NIFU, Prop.1 S (2018-2019).

ningen i 2017 på nesten 1 mrd. kr til bygging av forskningsfartøy. Om en tar hensyn til at denne spesielle posten slo kraftig ut på FoU-budsjettet som helhet, ville en få en realvekst i 2018 på omtrent samme nivå som i forslaget for 2019, noe over en prosent. Det står i kontrast til de fem foregående årene da det var en gjennomsnittlig årlig realvekst på godt over 4,5 prosent.

Vekstmålet i Langtidsplanen for 2015-2024 var at den offentlige FoU-innsatsen skulle nå én prosent av BNP ved at regjeringen ville «øke forskningsbevilgningene ut over BNP-veksten hvert år fram til énprosentmålet er nådd». Regjeringen la da til grunn at «målet kan nås i perioden 2019-2020 gitt dagens utsikter for fremtidig BNP-vekst». Kombinasjonen av god vekst i FoU-bevilgningene og svak BNP-utvikling i norsk økonomi som følge av lave oljepriser førte til at målet ble innfridd med god margin allerede i 2016 (1,06 prosent). BNP-andelen holdt seg på samme nivå også i 2017. I proposisjonen for 2019 er det foretatt en oppjustering av BNP for 2018 som fører til at tidligere anslag (i 2018-proposisjonen) for 2018-bevilgningens BNP-andel er redusert fra 1,04 til 1,01 prosent. På grunnlag av 2019-proposisjonens tall for foreslåtte forskningsbevilgninger og anslått BNP-utvikling, øker BNP-andelen igjen litt i 2019 til 1,02 prosent.

Figur 2 og tabell 1 (se s. 6) viser at FoU-bevilgningenes andel av totale bevilgninger over statsbudsjettet økte fra 4,03 prosent i 2016 til 4,17 prosent i 2017, mens den sank marginalt til 4,16 prosent i 2018. FoU-bevilgningenes andel av det samlede statsbudsjett fortsetter noe ned i 2019, til 4,12 prosent.

**Tabell 1 Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 2005-2019. 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	4,7	4,03	1,06	3 711	1,18
2017	35 097	2 118	6,4	4,2	4,17	1,06	4 300	1,19
2018	35 634	537	1,5	-1,0	4,16	1,01	4 500	1,14
2019	37 060	1 426	4,0	1,2	4,12	1,02	4 700	1,15

1) Kilde for FoU-beløpene t.o.m. 2018: NIFUs analyse av vedtatt budsjett. 2019: Regjeringens anslag i Prop. 1 S (2018-2019).

2) 2016-2018 bygger på foreløpig prisindeks. For 2019 er anvendt deflator på 2,8 prosent for årlig lønns- og prisvekst.

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

Det ligger en betydelig statlig støtte til FoU i form av provenytap (bortfall av skatteinntekter) knyttet til SkatteFUNN-ordningen. Langtidsplanen la til grunn at disse indirekte kostnadene forbundet med støtten til næringslivets FoU ikke skal tas med i grunnlaget for beregning av den offentlige FoU-innsatsens BNP-andel. Dersom en likevel ser dette i sammenheng, vil BNP-andelen av summen av FoU-bevilgninger og provenytap utgjøre 1,15 prosent i 2019. Andelen ligger marginalt over nivået i 2018, men noe lavere enn i 2017 da den utgjorde 1,19 prosent.

Såvel SkatteFUNN-ordningen som veksten i FoU-bevilgningene skal bidra til at private investeringer i FoU øker. Det langsiktige mål er at de samlede nasjonale FoU-ressurser skal utgjøre 3 prosent av BNP innen 2030. 3-prosent-målet har i skiftende formuleringer ligget til grunn for norsk forskningspolitikk siden forskningsmeldingen fra 2005. I ny langtidsplan er målet nå formulert slik: «Regjeringen har som mål at 3 % av bruttonasjonalproduktet (BNP) skal gå til forskning og utvikling (FoU) innen 2030. I Jeløya-plattformen slår regjeringen fast at den over tid vil øke den offentlige innsatsen til FoU ut over 1 % av BNP i en omstillingsfase og særlig prioritere muliggjørende teknologier og

forskning som bidrar til økt verdiskaping. Målet er at dette også skal utløse økte private investeringer.»

Det er langt fram til at 3-prosentmålet kan nås. De samlede norske FoU-utgifter utgjorde i 2016 2,03 prosent, og gikk med det for første gang over 2 prosent. Foreløpige tall for 2017 viser at BNP-andelen har vokst ytterligere til 2,11 prosent. Veksten fra 2016 til 2017 er særlig stor innen universitets- og høyskolesektoren, med 13 prosent nominelt, men også næringslivets FoU har hatt en høy nominell vekst på 10 prosent. Aktiviteten innen instituttsektoren er omtrent på samme nivå som året før.

Det har vært en kraftig vekst i BNP-andelen av norsk FoU etter 2013, da andelen var på 1,65 prosent. Før 2013 hadde BNP-andelen grovt sett stått på stedet hvil siden årtusenskiftet.

FoU-statistikkens tall for finansiering av FoU gir en indikasjon på i hvilken grad målet om økte private investeringer i FoU innfris. De senest tilgjengelige finansieringstallene er imidlertid så langt tilbake som fra 2015. Tall for 2017 vil foreligge i februar 2019. Næringslivets egen finansiering av FoU økte med 18 prosent fra 2013 til 2015, som var omtrent samme vekst som i FoU-ressursene totalt. Dermed var næringslivets

andel av finansieringen uendret i den aktuelle perioden, det gjelder også om en ser næringslivet og andre kilder enn offentlige under ett.

### 3.3. En tredjedel av opptrappingsplanens vekstmål innfris i første år av fireårs-perioden

I langtidsplanen for 2015–2024 var de tre opptrappingsplanene knyttet til formål utenfor de langsiktige prioriteringene. Rekruttering, utstyr og EU-deltakelse ble ikke knyttet til planens særskilte prioriteringer, men skulle vokse i kraft av at de er viktige «innsatsfaktorer for systemet for forskning og høyere utdanning». I den nye langtidsplanen knyttes opptrappingsplanene for teknologiløft, FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet og kvalitet i utdanning til formål som et godt stykke på vei hører inn under de fem «langsiktige prioriteringene» som planen omtaler under denne benevnelsen. Men flere formål som i 2019 inngår i opptrappingsplanen med forslag til økte bevilgninger er ikke knyttet til noen av de fem langsiktige prioriteringene, men til de generelle målene for hhv konkurransekraft og innovasjonsevne og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet, samt til bygg som et særskilt prioritert formål. Dermed får også disse to målene og bygg *de facto* status som «prioriteringer» på underliggende nivå i målstrukturen. Den nye langtidsplanens målbilde framstår derved som en matrise med tre opptrappingsmål og i alt åtte «prioriteringer».

Beskrivelsen av formål som skal tilgodeses gjennom opptrappingsplanene i den nye langtidsplanen er knapp. I 2014-planen var formålene knyttet til planene tema for et eget kapittel. De tilsvarende formålene i den nye planen er ikke beskrevet og begrunnet nærmere ut over det som ligger i selve titlene og i åpne lister over «særlig aktuelle eksempler på satsingsområder» under de tre respektive opptrappingsplanene. Eksemplene som listes opp samsvarer i stor grad med formål som tilgodeses med forslag til økte bevilgninger i 2019-proposisjonen:

#### Teknologiløft:

- muliggjørende og industrielle teknologier, spesielt grunnleggende IKT-forskning og IKT-sikkerhet
- studieplasser innenfor teknologi
- teknologi for det grønne skiftet
- teknologi for en bedre og mer effektiv offentlig sektor
- e-infrastruktur for åpen forskning

Etter det vi kan se er det forslag i 2019-budsjettet under alle punkter. Økte bevilgninger under andre punkt

(studieplasser) gjelder oppfølging av nye studieplasser opprettet tidligere år: de føres opp som «vekst utenfor opptrappingsplanen» (men innenfor langtidsplanen).

#### FoU i næringslivet for omstilling og fornyelse:

- basisbevilgninger til de teknisk-industrielle instituttene
- forskerutdanning for det nye næringslivet
- tiltak for økt kommersialisering og forskningsbasert innovasjon og næringsrettet forskning

Etter det vi kan se er det ingen andre forslag knyttet til andre punkt (forskerutdanning) enn en liten bevilgning (0,9 mill. kr) til 4 nærings-ph.d-stillinger.

#### Kvalitet i utdanning:

- styrking av Nasjonal arena for kvalitet i høyere utdanning
- tiltak for bedre og mer praksis, i første rekke i kom-munesektoren for helse- og sosialfagstudenter
- læringsarealer.

2019-proposisjonen har forslag knyttet til alle punkter.

Tabell 2 inneholder samletall for vekstforslag i budsjettproposisjonen under de tre opptrappingsplanene, fordelt på fem langsiktige prioriteringer, to mål og bygg. Det framgår at det er foreslått å bevilge i alt 481 mill. kr mer til formål under opptrappingsplanen. Siden totalt målbeløp for fireårsperioden 2019–2023 er 1,5 mrd. kr, er så mye som 32 prosent av vekstmålet innfridd i periodens første år. Veksten er fordelt mellom alle prioriteringene, men mest går til Konkurransekraft og Muliggjørende og industrielle teknologier. Det er i tråd med Regjeringens uttalelse om at den «særlig [vil] prioritere mogleggjerende teknologiar og forskning som bidrar til auka verdiskaping» (KDs prop. 2019, s. 276).

En egen rad i tabellen for «vekst utenfor opptrappingsplanen» gjengir regjeringens egen oversikt over andre vekstforslag som den knytter til langtidsplanens mål og prioriteringer, men som ikke inngår i opptrappingsplanene. Om disse inkluderes, er Bygg og Muliggjørende teknologier prioriteringene som tilgodeses med mest vekst. Så mye som 30 prosent av den samlede LTP-relaterte veksten på 1,2 mrd. kr gjelder en økt byggebevilgning til livsvitenskapsbygget ved Universitetet i Oslo. Svak uttelling for Fremragende fagmiljøer i opptrappingsplanene rettes noe opp med bevilgninger utenfor planen, mens den lave relative uttellingen i opptrappingsplanene for Sikkerhet og samholdighet forsterkes.

De underliggende enkeltforslag er spesifisert og

**Tabell 2 Vekst i 2019 i bevilgninger knyttet til Langtidsplan for forskning og høyere utdanning, 2019-2028, fordelt på planens tre opptrappingsplaner, prioriteringer og mål. Mill. kroner.**

	Hav	Klima og miljø	Offentlig sektor	Teknologier	Sikkerhet og sam-hørighet	Konk.kraft og innovasjonsevne	Fremragende fagmiljøer	Bygg	Annet	Sum
Vekst innenfor opptrappingsplanene	58	55	50	95	47	101	25	50		481
herav										
<i>Teknologiløft</i>	58	20	40	95	47					260
<i>Økt FoU i næringslivet</i>		35				101				136
<i>Kvalitet i utdanning</i>			10				25	50		85
Vekst utenfor opptrappingsplanene	42	10	67	126		-19	40	384	65	715
<b>Sum LTP-relatert vekst</b>	<b>100</b>	<b>65</b>	<b>117</b>	<b>221</b>	<b>47</b>	<b>82</b>	<b>65</b>	<b>434</b>	<b>65</b>	<b>1 196</b>

Kilde: Prop. 1 S (2018-2019)

nærmere beskrevet nedenfor, sammen med andre sentrale momenter knyttet til prioriteringene/ målene. Kolonnen «annet» i tabell 2 gjelder bevilgning oppført som LTP-relatert vekst i form av helårseffekt av rekrutteringsstillinger som ble opprettet i 2018 gjennom budsjettavtalen mellom regjerings- og samarbeidspartiene.

### 3.4. Litt mer til alle prioriteringer, mest til næringslivet og teknologier

#### 3.4.1. Hav

Prioriteringen «hav» er videreført uendret med samme vide tematiske spenn som i tidligere plan. Prioriteringen omfatter blant annet FoU knyttet til petroleumsnæringen, maritime næringer, fiskeri og havbruk og forvaltning av økosystemer og ressurser i havområdene.

Innenfor opptrappingsplanene økes bevilgningene til prioriteringen til tre formål med i alt 58 mill. kr.

Prioriteringen tilgodeses i 2019 innenfor Teknologiløft med en økt bevilgning på 17 mill. kr til havteknologi og maritim innovasjon over NFDs (næringsministeren) budsjett. Det skal styrke relevante programmer under Norges forskningsråd. Under samme departement (fiskeriministeren) og innenfor samme opptrappingsplan foreslås det også å øke bevilgningene til forskning på havets helse med 30 mill. kr. Den inngår i en satsing for å utvikle nye metoder for prøvetaking og digitalisering av analyser i forbindelse med overvåkning av hav- og kystmiljøet og forurensning av betydning for fiskevevelferd og sunn og trygg sjømat.

Også innenfor Teknologiløft foreslår OED å gi en økt bevilgning på 10,6 mill. kr til PETROMAX 2, Forskningsrådets store program for petroleumsrelatert

FoU. Det er en vekst på omlag 5 prosent. Programmet støtter strategisk, grunnleggende forskning og kompetanseutvikling, anvendt forskning og teknologiutvikling innen petroleumssektoren.

Utenfor opptrappingsplanene får prioriteringen hav en vekst til to formål:

- 4 mill. kr (KD) gjennom videreføring og opptrapping av tildelte studieplasser i tidligere år innen fiskehelse (KD).
- 37,5 mill. kr (NFD, fiskeriministeren; KLD) til gjennomføring av et forskningstokt til Antarktis vinteren 2018–2019 for å styrke kunnskapsgrunnet for forvaltningen av krill.

Et formål som tidvis har hatt betydelig vekst under tilsvarende prioritering er programmet Demo2000, som får nominelt samme foreslåtte bevilgning som i 2018, 70 mill. kr. Programmet, som skal kvalifisere norsk teknologi for bruk på norsk sokkel og bidra til økt teknologiekspert, hadde betydelig høyere bevilgninger i 2016 og 2017 gjennom tiltakspakkene for økt sysselsetting.

#### 3.4.2. Klima, miljø og miljøvennlig energi

Prioriteringen er videreført fra tidligere plan. Det foreslås i 2019 å øke bevilgningen under prioriteringen innenfor opptrappingsplanene til tre formål, med i alt 55 mill. kr.

Den største vekstposten er en bevilgning på 25 mill. kr til forskning om skogens bidrag i klimasammenheng (LMD) innenfor FoU i næringslivet. Satsingen skal bidra til økt kunnskap om innovativ utnyttelse av skogråstoff for grønn omstilling.



Også innenfor FoU i næringslivet gis det en økt bevilgning på 10 mill. kr til forskning om reduksjon av forsøpling og spredning av mikroplast (KLD).

Innenfor Teknologiløft økes bevilgningen til programmet ENERGIX med 20 mill. kr (OED). ENERGIX-programmet støtter forskning på fornybar energi, effektiv energibruk, energisystem og energipolitikk.

Utenfor opptrappingsplanene vil regjeringen styrke polarforskning med en økt bevilgning på 10 mill. kr til Polarinstituttets forskningsvirksomhet i Ny-Ålesund (KLD).

Forskningscentre for miljøvennlig energi (FME), som er et sentralt tiltak under denne prioriteringen, får samme nominelle bevilgning som i 2018.

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

Prioriteringen er videreført fra tidligere plan. Prioriteringen får en vekst innenfor opptrappingsplanene med 50 mill. kr, fordelt på to formål:

Innenfor Teknologiløft gis en ny bevilgning på 40 mill. kr til utvikling av en helseanalyseplattform som skal bidra til å effektivisere og forenkle tilgangen til helsedata, samtidig som personvernet og sikkerheten økes (HOD).

En pilot for praksis i kommunesektoren for helse- og velferdsutdanningene får en vekst innenfor Kvalitet i utdanning på 10 mill. kr (KD).

Utenfor opptrappingsplanene oppføres vekst i bevilgningene til følgende fem formål:

- Økte bevilgninger til offentlig sektor-ph.d.-ordningen (2 mill. kr) og andre tiltak (5 mill. kr) som skal gi lærere økt mulighet til å ta doktorgrad (KD).
- Økte bevilgninger med i alt 45 mill. kr til videreføring og opptrapping av studieplasser innen helse- og lærerutdanningene som er opprettet i perioden 2015–2018 (KD).
- Økt bevilgning med 10 mill. kr til FORKOMMUNE som er en satsing på forskning og innovasjon i kommunesektoren. Det skal øke kapasiteten for innovasjon og forskning i offentlig sektor, øke effektiviteten og forbedre kvaliteten på tjenestene (KMD).
- Økt bevilgning på 5 mill. kr til forskning på hva som gir fremragende kvalitet innen fag- og yrkesopplæringen (KD).

### **3.4.4. Muliggjørende og industrielle teknologier**

Prioriteringen er videreført fra tidligere plan, med den endring at den eksplisitt omfatter «industrielle» tekno-

logier. Med en samlet økning på i alt 95 mill. kr til fire formål er dette den av de fem langsiktige prioriteringene som innenfor opptrappingsplanene får størst vekst. Alle formål er innenfor Teknologiløft:

- Økt bevilgning på 65 mill. kr til muliggjørende og industrielle teknologier under forskningspost for strategiske prioriteringer (post 53) (KD). Midlene skal blant annet brukes til å styrke grunnleggende IKT-forskning.
- Økt bevilgning på 10 mill. kr til IKTPLUSS-programmet i Forskningsrådet (KMD). Det skal bidra til å oppfylle behovet for spisskompetanse innen digitalisering og IKT som følge av moderniseringen av offentlig sektor.
- Økt bevilgning med 10 mill. kr til Pilot-T, som er en satsing på forskning, innovasjon og pilotering innen transportsektoren for å utnytte det teknologiske potensialet for nye mobilitetsløsninger (SD). Prosjektet ble startet i 2018 med en bevilgning på 30 mill. kr.
- Bevilgning på 10 mill. kr til oppfølging av Digital21-strategien (NFD). Arbeidet med denne strategien for økt digitalisering i bredden av næringslivet er gjennomført som oppfølging av forslag i Regjeringens industrimelding. Strategien ble overlevert i august 2018.

Utenfor opptrappingsplanen øker bevilgningene under prioriteringen med 126 mill. kr gjennom videreføring og opptrapping av studieplasser som har relevans for muliggjørende og industrielle teknologier og som er opprettet tidligere år (KD).

### **3.4.5. Samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden**

Prioriteringen er ny og spenner tematisk svært vidt, fra integrering og samhörighet, medvirkning, deltakelse, tilhörighet («social cohesion») og identitet (blant annet om urfolk og nasjonale minoriteter) på den ene siden, til «samfunnssikkerhet i mer snever forstand» på den andre. Sistnevnte kan for eksempel omfatte IKT- og cybersikkerhet, alvorlige naturhendelser, globale helsetrusler, matsikkerhet, energiforsyningsikkerhet og ekstremisme og terrortrusler. Den har også et punkt om «sosiale og kulturelle endringer som følge av den teknologiske utviklingen».

I 2019 foreslås en vekst på i alt 47 mill. kr til tre formål, alle innenfor Teknologiløft:

- Bevilgningene til forskning innen IKT-sikkerhet og

kryptologi økes med 40 mill. kroner, hvorav 10 mill. er videreført bevilgning fra revidert nasjonalbudsjett for 2018 (KD).

- Det blir opprettet et «fyrtårnsprosjekt» innenfor IKT-sikkerhet i Norges forskningsråd. Det får en bevilgning på 10 mill. kr, og skal sikre nasjonal spesialistkompetanse innen IKT-sikkerhet (JD).
- Bevilgningene til Forskningsrådets SAMRISK-program økes med 7 mill. kr for å videreutvikle forskning på samfunnssikkerhet generelt og IKT-sikkerhet spesielt (JD).

Det registreres ingen økte LTP-relaterte bevilgninger utenfor opptrappingsmålene.

### **3.4.6. Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne**

Det synes å være stort samsvar mellom langtidsplanens overordnede mål om «Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne» og opptrappingsplanen for «FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet». Mens målet omfatter et punkt om mer FoU som ikke bare omfatter næringslivet men også offentlig sektor, gjelder opptrappingsplanen næringslivet alene. Hele veksten på 101 mill. kr i 2019-proposisjonen knyttet til dette målet er innenfor FoU i næringslivet. Dette er området med størst vekst i budsjettforslaget for 2019.

- Økt bevilgning på 45 mill. kr til omstilling i bredden av norsk næringsliv (NFD). Satsingen skal fremme FoU i etablert næringsliv og utvikling av nytt forskningsbasert næringsliv.
- Økning i basisbevilgningene til teknisk-industrielle forskningsinstitutter på 40 mill. kr, for å øke instituttenes langsiktige kunnskaps- og kompetanseoppbygging (NFD).
- Økt bevilgning på 15 mill. kr til kommersialisering av forskning gjennom FORNY2020-programmet i Norges forskningsråd (KD).
- Økt bevilgning med 1 mill. kr til nærings-ph.d.-ordningen for å finansiere 4 nye stillinger (KD).

Veksten i bevilgninger under NFDs budsjett skjer innenfor et FoU-budsjett som for departementet samlet sett ikke har vekst. I NFDs proposisjon påpekes det at det både under nærings- og fiskeriministerens ansvarsområder foretas en ikke nærmere tallfestet reduksjon i tildelingen til ordninger/forskningsprogrammer der NFDs bevilgninger utgjør en mindre andel av de samlede bevilgningene. I oversikten over hele FoU-budsjettet for 2019 framgår at det i NFDs budsjett er kuttet 19 mill. kr «i mindre forskningsrådsprogram».

Kuttet føres som negativ vekst på -19 mill. kr utenfor opptrappingsplanen.

Et formål som tidligere har hatt betydelig vekst under tilsvarende prioritering er miljøteknologi. Ordningen fikk i 2018 en bevilgning på 565 mill. kr etter at det i budsjettavtalen ble plussset på 100 mill. kr i forhold til budsjettforslaget. I 2019 foreslås bevilgningen økt med vel 15 mill. kr.

SkatteFUNN er den klart største ordningen blant regjeringens tiltak for å støtte næringslivets FoU. Forventet provenytnytap i forbindelse med ordningen anslås til 4,7 mrd. kr i 2019, jf. pkt. 4.2 nedenfor.

### **3.4.7. Fagmiljøer av fremragende kvalitet**

Denne prioriteringen er knyttet til ett av langtidsplanens tre overordnede mål. På forskningssiden overlapper prioriteringen i betydelig grad den tidligere langtidsplanens prioritering «verdensledende fagmiljøer». Den nye langtidsplanens beskrivelse av målet har underpunkter om «verdensledende miljøer» og «unge talenter».

Med referanse til meldingen om kvalitet i høyere utdanning (Meld St. 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning) («kvalitetsmeldingen») står kvalitet i høyere utdanning sentralt i denne prioriteringen. Det kommer klart til uttrykk i form av et eget avsnitt om «bedre kvalitet i høyere utdanning».

Det har under Solberg-regjeringene vært gjennomgående høy vekst i forskningsbevilgninger for å styrke «verdensledende fagmiljøer». I 2018 ble bevilgningen til Forskningsrådets ordning for fri prosjektstøtte (FRI-PRO Toppforsk) økt med 50 mill. kr, mens bevilgningen til Sentre for fremragende forskning (SFF) økte med 45 mill. kr.

I 2019 foreslås det å øke bevilgningen til ordningen for Sentre for fremragende forskning ytterligere med minst 40 mill. kr (KD). Veksten regnes som LTP-relatert vekst utenfor opptrappingsplanene.

Innenfor opptrappingsplanen for Kvalitet i høyere utdanning foreslås det å øke bevilgningene til Nasjonal arena for kvalitet i høyere utdanning med 25 mill. kr (KD). Arenaen ble opprettet i 2018 etter forslag i kvalitetsmeldingen. Den skal stimulere utdanningsinstitusjonenes kvalitetsarbeid ved økt bruk av konkurranse og fagfellevurdering, og bedre og gi mer tilgjengelig kunnskap om kvalitet i utdanningen. Målet er å bidra til å øke studentenes læringsutbytte og til å bedre gjennomstrømmingen i høyere utdanning.

**Tabell 3 Vekst i 2019-bevilgninger knyttet til Langtidsplan for forskning og høyere utdanning, 2019-2028, fordelt på departementer og om veksten ligger innenfor eller utenfor opptrappingsplanene.**

Departement	Innenfor	Utenfor	Totalt
KD	196	328	524
NFD	142	15	157
HOD	40		40
OED	31		31
LMD	25		25
JD	17		17
KMD	10	358	368
KLD	10	14	24
SD	10		10
<b>Sum</b>	<b>481</b>	<b>715</b>	<b>1 196</b>

Kilde: Prop. 1 S (2018-2019)

### 3.4.8. Bygg og campusutvikling

I tidligere langtidsplan var «tilgang til bygg og infrastruktur av topp kvalitet» et underpunkt under «verdensledende miljøer». Som følge av Stortingets anmodningsvedtak i 2014 om å be om at regjeringen i forbindelse med rulleringen av langtidsplanen i 2018 «utarbeider en investeringsplan, køordning for investeringer og større bygge- og vedlikeholdsprosjekter av bygg i universitets- og høyskolesektoren.» er det i den nye langtidsplanen tatt inn et punkt om «plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg».

Så mye som 50 mill. kr av veksten innenfor langtidsplanens opptrappingsplaner og mer enn 380 mill. kr av veksten utenfor planene gjelder bygg og læringsarealer.

Innenfor opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning inngår en økt bevilgning på 50 mill. kr til utvikling av læringsarealer. Siden 2015 har det blitt bevilget midler til «teknisk og funksjonell oppgradering av bygg» i universitets- og høyskolesektoren. Midlene skal benyttes for å «møte nye og endra behov i undervisning, samarbeid mellom fagmiljø og behova for meir og sikker digital tilrettelegging i drift, undervisning og forskning» (KD-prop, s. 20). I 2018 var denne bevilgningen på 75 mill. kr. Den økes i 2019 til 161 mill. kr. Av veksten på 86 mill. kr inngår 50 mill. kr i opptrappingsplanen, mens 36 mill. kr er en engangsbevilgning utenfor opptrappingsplanen.

Under punktet om bygg i 2014-planen ble nytt bygg

for livsvitenskap, farmasi og kjemi ved Universitet i Oslo og oppgradering av Marin-teknisk senter (Ocean Space Center i Trondheim) fremhevet som to byggeprosjekter som særlig imøtekommer langtidsplanens overordnede mål. I 2019 foreslås en byggebevilgning til livsvitenskapsbygget i Oslo med 383 mill. kr. En vekst på om lag 350 mill. kr i forhold til startbevilgningen i 2018 føres som vekst utenfor opptrappingsplanene. Den nye langtidsplanens punkt om bygg gjelder all byggevirkosomhet ved universiteter og høyskoler, og det er uklart hvorfor denne ene byggebevilgningen i 2019 behandles særskilt. Den samlede byggebevilgningen i 2019 er mer enn 200 mill. kr lavere enn i 2018.

### 3.4.9. Prioritering gjennom omdisponering

I 2014-planen gjaldt samtlige tre opptrappingsplaner formål som kun fikk bevilgninger over KDs budsjett. Innenfor den nye planens tre opptrappingsplaner er forslaget til vekst i 2019 fordelt mellom ni departementer slik tabell 3 viser.

I langtidsplanen påpeker Regjeringen at det «[i] årene fremover vil ... bli mer press på de offentlige budsjettene, og planen skal være et prioriteringsverktøy også i perioder med svakere vekst» (LTP, 2018, s. 7). I en langvarig periode med høy vekst i de samlede FoU-bevilgningene har det i stor grad vært mulig å øke bevilgningene til prioriterte formål uten å kutte bevilgningene i øvrige formål. I 2018 og 2019 vil bevilgningene til FoU ha en betydelig svakere vekst enn de fem foregående årene, jf tabell s. 6.

Veksten i spesifiserte formål knyttet til Langtidsplanens opptrappingsplaner på 481 mill. kr for 2019 og 1,5 mrd. kr for hele fireårsperioden omfatter flere bevilgninger til andre formål enn FoU eller til formål som i begrenset omfang omfatter FoU (utdanningskvalitet, bygg, studieplasser). Slike bevilgninger inngår dermed ikke, eller bare med en begrenset andel, i FoU-budsjettet. Dette til forskjell fra de formål som ble tilgodesett under opptrappingsplanene i tidligere langtidsplan, og som alle var tilnærmet rene FoU-bevilgninger. Det tallfestede vekstmålet for opptrappingsplanene i ny langtidsplan er noe høyere enn i den tidligere, men gjelder et vesentlig videre budsjettområde. FoU-andelen av veksten innenfor opptrappingsplanene synes høyere enn for hele den LTP-relaterte veksten.

Det er altså ingen direkte sammenheng mellom den LTP-relaterte veksten på 1,2 mrd. kr og veksten i FoU-bevilgningene på 1,4 mrd. kr.

I 2019 skyldes en betydelig del av samlet vekst i FoU-bevilgningene på anslagsvis 1,4 mrd. kr at det er høy vekst i en del bevilgninger med andre hovedfor-

mål enn forskning, men der forskning tilgodeses med en beregnet andel av bevilgningen. Dette gjelder i 2019 særlig bevilgninger under Helse- og omsorgsdepartementet, Utenriksdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Disse vekstpostene er heller ikke knyttet til langtidsplanens prioriteringer og opptrappingsplaner. Til en viss grad synes FoU-andelen av veksten knyttet til langtidsplanen å være finansiert ved kutt/omdispenseringer. Blant de synliggjorte kuttene er nytt generelt kutt på 0,5 prosent knyttet til regjeringen avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. På NFDs budsjett er det et kutt på 19 mill. kr i «mindre bevilgninger» til forskningsprogrammer. Regionale forskningsfond kuttes med nesten 30 mill. kr. Forslaget om at konverteringsordningen for studielån delvis skal legges om til å gjelde avlagte grader bidrar alene med et kutt på mer enn 250 mill. kr i 2019-budsjettet. Med helårseffekt vil omleggingen gi en enda større innsparing i 2020.

## 4. Andre spørsmål

### 4.1. Forskningsinstituttene

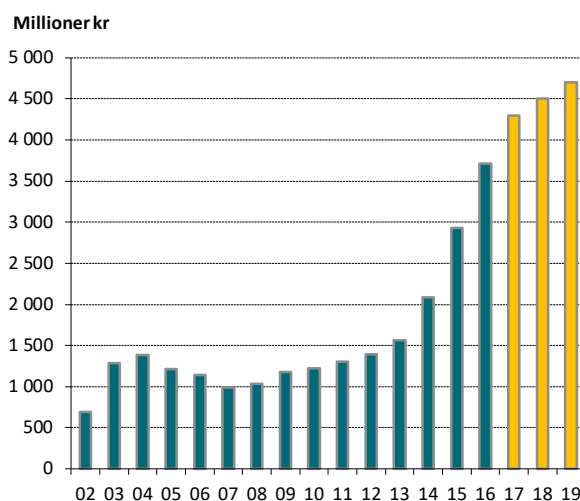
De teknisk-industrielle instituttene får i 2019 en økning i sine basisbevilgninger på 40 mill. kr som ledd i oppfølgingen av ny langtidsplan for forskning og høyere utdanning, jf s. 10 over. Samlet bevilgning blir om lag 410 mill. kr. Disse instituttene fikk i 2018 en vekst på 15 mill. kr, delvis som en konsekvens av at SINTEF Manufacturing AS ble innlemmet i ordningen for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter.

De samfunnsvitenskapelige forskningsinstituttene får en basisbevilgning i 2019 som øker 2,4 prosent nominelt fra 2018. I 2018 fikk disse instituttene en økning på 25 mill. kr i sine basisbevilgninger som følge av et punkt i budsjettavtalen om å øke bevilgningen til «frie forskningsinstitutter».

Primærnæringsinstitutter under NFD får nominelt samme basisbevilgning som i 2018, mens primærnæringsinstitutter med basisbevilgning fra LMD får et nominelt kutt i forhold til 2018 på 5 prosent.

Miljøinstituttene basisbevilgninger fra KLD foreslås å øke 4,5 mill. kr nominelt, eller 2,4 prosent.

Noen institutter som er med i basisfinansieringsordningen inngår i forskningskonserner, noe som reiser problemstillinger knyttet til mulighetene til å disponere midlene til helhetlig strategisk instituttutvikling innenfor konsernet. I budsjettproposisjonen for 2018 ble det varslet at KD og NFD vil gå gjennom disse problemstillingene og vurdere behov for endring av retningslinjene for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter. Forskningsrådet har levert en rapport om spørsmålet med forslag til endringer.



Figur 3 Provenytap SkatteFUNN 2002–2019.

Kilde: Skatteetaten/Finansdepartementet; Prop. 1 S (2018-2019). Tall for årene 2017-2019 er anslag

### 4.2. SkatteFUNN

Med en anslått støtte på 4,7 mrd. kroner i 2019 er ordningen den klart største når det gjelder støtte til næringslivets FoU. Støtten gis i form av bortfall av skatteinntekter (provenytap) ved at bedrifter kan utgiftsføre FoU-kostnader innenfor nærmere angitte regler og rammer. Siden flertallet av bedrifter med godkjente SkatteFUNN-prosjekter ikke er i skatteposisjon, blir i praksis likevel det meste av støtten (75-80 prosent) gitt i form av direkte utbetalinger.

Det har over mange år, og særlig siden 2014, vært en kraftig vekst i støtten til næringslivets FoU gjennom SkatteFUNN-ordningen. Provenytapet ble i 2017 anslått til 4,3 mill. kr, rundt 600 mill. kr høyere enn faktisk provenytap i 2016. Anslått provenytap for 2018 er 4,5 mrd. kr, mens det øker til 4,7 mrd. kr i 2019, se figur 3.

SkatteFUNN er evaluert av Samfunnsøkonomisk analyse AS. Hovedkonklusjonen er at ordningen fungerer godt i henhold til sine mål og at den bør videreføres. Regjeringen vil vurdere evalueringsrapportens anbefalinger til hvordan ordningen kan forbedres og komme tilbake med eventuelle endringsforslag.

### 4.3. Regionale forskningsfond

De sju regionale forskningsfondene ble etablert i 2009 etter modell av det daværende forskningsfondet. I 2015 ble fondsmekanismen avvirket og ordningen er etter det finansiert ved ordinære bevilgninger i statsbudsjettet. I 2019 kuttes bevilgningen til de regionale

forskningsfondene fra 210 mill. kr i 2018 til 183 mill. kr, altså et kutt på 13 prosent.

#### 4.4. Norges forskningsråd

Innen en økt forskningsbevilgning til Forskningsrådet fra KD på om lag 150 mill. kr, inngår økte bevilgninger innenfor og utenfor den nye langtidsplanens opptrappingsmål til muliggjørende teknologier (65 mill. kr), IKT-sikkerhet (10 mill. kr) og støtte til fremragende fagmiljøer, særlig SFF-ordningen (40 mill. kr). 100 mill. kr er tilbakeføring av kutt gjennom budsjettavtalen («faseforskyvning»). KDs bevilgning til forskningsinfrastruktur som har hatt stor vekst i årene 2015-2018 som følge av den ene av tre opptrappingsplaner i tidligere langtidsplan får omtrent samme nominelle bevilgning i 2019 som i 2018.

Innenfor rammen av en bevilgning fra NFD i 2019 som er ca. 95 mill. kr høyere enn i 2018, skal det gis en økt basisbevilgning til teknisk-industrielle forskningsinstitutter på 40 mill. kr, samt økte bevilgninger for å styrke forskningsdrevet innovasjon og omstilling i bredden av norsk næringsliv på 45 mill. kr, forskning om havets helse på 30 mill. kr og havteknologi og maritim innovasjon på 17 mill. kr.

Bevilgningen fra OED øker som følge av økte bevilgninger til EnergiX- og PETROMAKS 2-programmene med i alt ca. 30 mill. kr.

Noe vekst i bevilgningene fra KLD og SD er for en stor del knyttet til økte bevilgninger i forbindelse med oppfølgingen av langtidsplanen, jfr. vekstposter nevnt i kapittel 3 foran.

NIFU utarbeider årlig en oversikt over konsekvensene av Regjeringens forslag til statsbudsjett i Prop. 1 S for universiteter, høyskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning.

Dette notatet ble publisert 7. november 2018, og er en hurtigutredning som har fokus på budsjettproposisjonens forskningspolitiske profil. De endelige tall fra NIFUs gjennomgang av det vedtatte budsjett for 2019 vil foreligge våren 2019.

Notatet er tilgjengelig på NIFUs hjemmeside, <http://www.nifu.no/>. Det publiseres kun i elektronisk versjon.

Bevilgningene til Forskningsrådet fra LMD og HOD har omtrent samme nominelle nivå som i 2018.

Som følge av den såkalte områdegjennomgangen av Forskningsrådet i 2017 ble finansieringssystemet for Forskningsrådets administrasjonskostnader lagt om i 2018. Kostnader i FoU-bevilgningene til Forskningsrådet fra samtlige departementer som ikke går til FoU, ble overført fra disse departementenes budsjetter til KD. Administrasjonsbevilgningen, nå kalt virksomhetskostnader, gikk med det opp fra 265 mill. kr i 2017 til om lag 800 mill. kr i 2018. Forskningsrådet er pålagt å effektivisere sin administrasjon og fikk et kutt på 20 mill. kr i 2017 og 30 mill. kr i 2018. I 2019 kuttet det ytterligere 30 mill. kr i rådets administrasjonsbevilgning. KDs bevilgning til Forskningsrådets administrasjon er dermed nominelt om lag 10 mill. kr lavere i 2019 enn i 2018.

#### Note

1. I dette notatet er Regjeringens egne anslag over bevilgningene til FoU lagt til grunn. Tall for samlede bevilgninger er hentet fra tabell på s. 281 i Prop. 1 S (2018-2019) for KD. Ved sammenligninger med 2018 er saldert budsjett for 2018 lagt til grunn.

# NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education

NIFU 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. Instituttet har i tillegg nasjonalt ansvar for produksjon, analyse og formidling av statistikk og indikatorer for det norske FoU- og innovasjonssystemet.

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