

Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2020

Statsbudsjettet 2020

Egil Kallerud og Bo Sarpebakken

En liten realnedgang i bevilgningene til forskning og utvikling i 2020

Solberg-regjeringens forslag til statsbudsjett for 2020 vil bety følgende for forskning og høyere utdanning:

- De samlede bevilgningene i Prop. 1 S (2019-2020) til forskning og utviklingsarbeid (FoU) er anslått til 38,9 mrd. kr. Det er 850 mill. kr mer enn i vedtatt budsjett 2019, som gir en nominell vekst på 2,2 prosent og en realnedgang på 0,8 prosent.
- FoU-bevilgningenes andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) er for 2020 anslått til 1,03 prosent. Det er litt ned fra 2019 (1,06 prosent). FoU-bevilgningenes andel av statsbudsjettet går ned fra 4,22 prosent i 2019 til 4,12 prosent i 2020.
- Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (2019-2028) følges opp med økte bevilgninger på i alt 585 mill. kr. Av disse er 315 mill. kr knyttet til de tre tallfestede opptrappingsplanene for perioden 2019-2023: Teknologiløft, 198 mill. kr; økt FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet, 62 mill. kr; kvalitet i høyere utdanning, 55 mill. kr. I 2019 var det en samlet vekst på 1,2 mrd. kr i bevilgninger knyttet til langtidsplanen som helhet, hvorav 476 mill. kr under de tre opptrappingsplanene.
- Fornyelse i offentlig sektor er den av langtidsplanens langsiktige prioriteringer som i 2020 får klart størst vekst gjennom en stor enkeltbevilgning på 131 mill. kr til infrastruktur for analyse av helsedata. Det er også god vekst i bevilgningene under prioriteringen Muliggjørende og industrielle teknologier, som hadde størst vekst i 2019. Prioriteringene Klima, miljø og miljøvennlig energi og Hav får minst vekst.
- Oppfølgingen av langtidsplanen i 2019 og 2020 gir et prioriteringsbilde som er svært komplekst. Det preges av et stort antall enkeltbevilgninger, som for en stor del er relativt små og som er ujevnt spredt mellom planens prioriteringer. Flere poster på tvers av opptrappingsplaner og prioriteringer gjelder IKT- og digitaliseringsformål. Det er liten kontinuitet i satsingene i de to årene. Økte bevilgninger til prioriterte formål finansieres i økende grad ved omdisponeringer og kutt.
- Regjeringen foreslår å endre SkatteFUNN-ordningen på en del punkter, blant annet for å oppnå forenkling og forhindre misbruk. Provenytapet under ordningen forventes å flate ut, etter kraftig vekst de seneste årene.
- Det er en liten realvekst i rammebevilgningen til universiteter og høyskoler på 0,5 prosent, omtrent som i 2019, og litt ned i forhold til 2018 (1,7 prosent). Vekst ut over lønns- og prisjustering på 3,2 prosent skyldes økte resultatbaserte bevilgninger med åpen ramme og videreføring av studieplasser og utdanningsstipend opprettet tidligere.
- Regjeringen viderefører for sjette år på rad sin politikk for avbyråkratisering og effektivisering (ABE) med forslag om et generelt kutt på 0,5 prosent i alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. Akkumulert for hele femårsperioden utgjør kuttet 3,8 prosent.

1. Hovedbilde forskning:

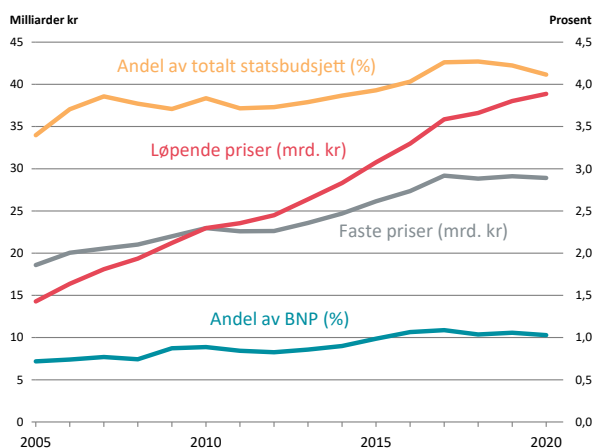
Realnedgang i forskningsbevilgningene, spredte satsinger

1.1. Hovedtrekk

Budsjettforslaget for 2020 fra Regjeringen Solberg vil anslagsvis gi en samlet bevilgning til forskning og utviklingsarbeid (FoU) på 38,9 mrd. kr.¹ Det er nominelt om lag 850 mill. kr eller 2,2 prosent mer enn saldert budsjett for 2019. Proposisjonen legger til grunn en pris- og lønnsvekst i sektoren i 2019 på om lag 3 prosent. Budsjettet for 2020 har dermed en realnedgang i forhold til 2019 på 0,8 prosent.

Som det framgår av figur 1 var det en utflating av de samlede forskningsbevilgningene i 2018 og 2019, etter en lengre periode med god vekst. Tendensen fortsetter i 2020.

Det foretas et kutt på i alt om lag 485 mill. kr i Kunnskapsdepartementets (KD) og Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) bevilgninger til Forskningsrådet, under henvisning til at rådet ikke har brukt opp tidligere års bevilgninger og dermed har bygget opp store reserver «på bok». Det skal ikke føre til lavere aktivitet i 2020, og KD – men ikke HOD – gir formelt tilsagn om at midlene vil bli tilbakeført i 2021 til samme nivå som i 2019. Kuttet anses i denne gjennomgangen ikke som en teknisk endring. Inndragningen av midler i 2020 er reell, og operasjonen påvirker den budsjettmessige utviklingen både for tidligere bevilgningsår og i inndragnings- og tilbakeføringsåret.



Figur 1 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2005-2020. Løpende og faste 2010-priser i milliarder kroner (venstre akse) og som prosentandel av BNP og totale bevilgninger over statsbudsjettet (høyre akse). Kilde: NIFU, Prop. 1 S (2019-2020)

1.2. Fordeling mellom departementer

Flere store FoU-departementer har realnedgang i FoU-bevilgningene fra 2019 til 2020.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har etter korrigering for tekniske endringer som følge av ny departementsstruktur vinteren 2019 en realnedgang på rundt 1,5 prosent. Om lag samme nedgang er det i KDs FoU-bevilgning, i første rekke som følge av inndragningen av 400 mill. kr i departementets bevilgning til Forskningsrådet.

Også Utenriksdepartementet (UD) har realnedgang, rundt 2 prosent, mens Samferdselsdepartementets (SD) bevilgninger til FoU holder samme realnivå som i 2019, korrigert for tekniske endringer knyttet til ny departementsstruktur. Bevilgningene over Landbruks- og matdepartementet (LMD) har samme eller litt høyere realnivå enn inneværende år.

Etter korrigering for tekniske endringer øker Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) FoU-bevilgninger med vel 6 prosent nominelt, mest som følge av vekst i bevilgninger til bygg i UH-sektoren, inkludert prosjektering og brukerutstyr.

Det er en betydelig reduksjon i Olje- og energidepartementets (OED) FoU-bevilgninger. Bevilgningen i 2020 er nominelt 55 mill. kr lavere enn i 2019, tilsvarende en realnedgang på nesten 9 prosent. Flere store forskningsrådsprogrammer får til dels betydelige kutt i sine bevilgninger fra OED.

De eneste større FoU-departementer med nevneverdig realvekst i FoU-bevilgningene i 2020 er Klima- og miljødepartementet (KLD) og HOD. Bevilgningene fra KLD har en realvekst på om lag 2,5 prosent, i hovedsak som følge av en økt bevilgning til forskning for omstilling til lavutslippssamfunnet, teknologiutvikling for grønt skifte og klimatilpasning. Realveksten i HODs FoU-bevilgning er nesten 2,5 prosent. I veksten inngår en økt bevilgning på 131 mill. kr til helseanalyseplattform, delvis finansiert av de inndratte forskningsrådsmidlene, samt økning i forskningsbevilgningen til helseforetakene som en konsekvens av høy vekst i foretakenes samlede bevilgning. HODs FoU-bevilgninger hadde også i 2019 en betydelig realvekst knyttet til bevilgningen til helseforetakene.

Regjeringen viderefører sin politikk for avbyråkratisering og effektivisering (ABE) med et generelt kutt på 0,5 prosent i alle driftsutgifter som bevilges over

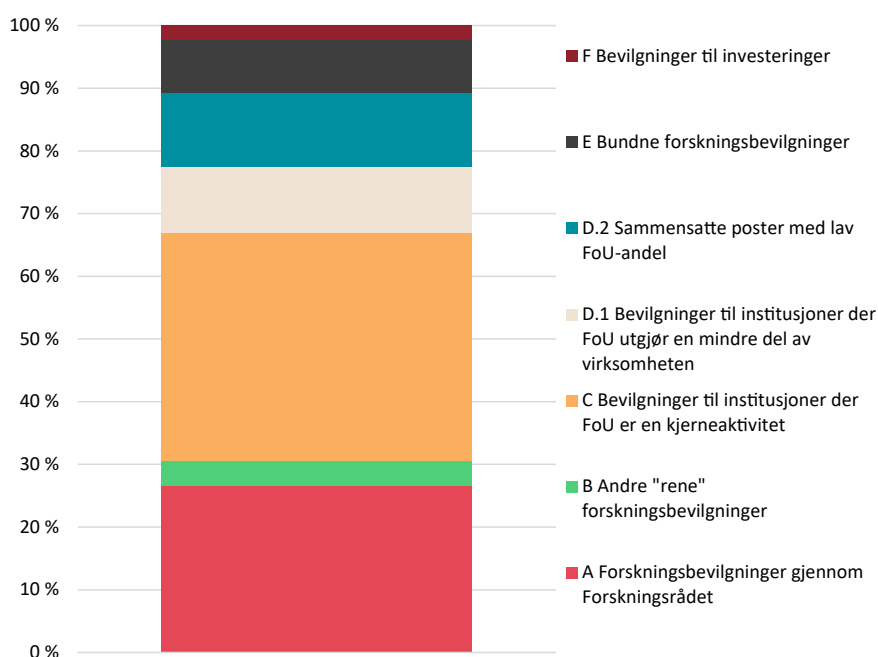
statsbudsjettet. Det er samme prosentsats som opprinnelig foreslått i budsjettforslagene for 2015-2019. Flere år ble satsen hevet gjennom tilleggsforslag og/eller budsjettavtaler mellom regjerings- og samarbeidspartiene. Vedtatte ABE-kutt har vært: 2015: 0,6 prosent; 2016: 0,7 prosent; 2017: 0,8 prosent; 2018: 0,7 prosent; 2019: 0,5 prosent. Det akkumulerte kuttet i seksårsperioden blir med det nesten 4 prosent.

1.3. Fordeling mellom bevilgningskategorier

Forskningsbudsjettet er en sum av bevilgninger på om lag 400 poster i statsbudsjettet, spredt over samtlige departementers budsjettproposisjoner. At postene er ulike på mange måter, i form som i innhold, gjør det samlede FoU-budsjettet til en sammensatt og heterogen størrelse. Som ramme for utøvelse av forskningspolitikk er en del av budsjettets kapitler og poster vesentlig viktigere enn andre. I det ene ytterpunkt av spekteret er poster der forskningsbevilgningen er tallfestet, øremerket og nærmere beskrevet i proposisjonsteksten, og bevilgningen kan endres fra år til år ut fra spesifikt forskningspolitiske vurderinger. Hovedeksempelet er øremerkede bevilgninger gjennom Norges forskningsråd. I den andre enden av spekteret er poster, i noen tilfeller av betydelig omfang, som er bundet og ikke kan endres fra år til år; typisk gjelder det kontingenter under flerårige avtaler om internasjonalt forsknings samarbeid. Mellom disse ytterpunktene finnes et stort antall bevilgninger til institusjoner og formål der midler til FoU inngår i den samlede bevilgning

uten å være nærmere spesifisert og øremerket. Andelen til FoU må i slike tilfeller anslås på basis av skjønn, erfaring og/eller særskilte kartlegginger. For slike poster vil de mest tungtveiende politiske prioriteringene være knyttet til postens hovedformål eller institusjonens hovedoppgaver (utdanning, helse, forvaltning/regulering, samferdsel etc), og forskning får midler etter prinsippet: "når det regner på presten, drypper det på klokkeren". I budsjettpolitiske vurderinger av slike poster spiller strengt forskningsmessige og forskningspolitiske vurderinger underordnet rolle, og enn i ulik grad, avhengig av hvor viktig forskning er som støtteaktivitet og hvor omfattende forskningsdelen av bevilgningen er. En slik differensiering av budsjettets forskningsposter gir grunnlag for at ulike deler av forskningsbudsjettet tillegges ulik vekt når den forskningspolitiske profilen i de årlige budsjettene vurderes og karakteriseres (som i denne rapporten).

Vi har inndelt forskningsbudsjettets poster i sju bevilgningskategorier som ligger til grunn for en dekomponering av budsjettene i perioden 2013-2019. Kategoriene og resultatet av dekomponeringen er omtalt i artikkel i [Forskningspolitikk, 3/2019](#).² Det framgår bl.a. at det kun er for en begrenset del av det samlede FoU-budsjettet at strengt forskningspolitiske vurderinger er utslagsgivende for bevilgningenes omfang og innretning. Vi har, basert på 2019-tall, anslått at denne forskningspolitiske "kjernen" (bevilgningskategori A og B i figur 2) utgjør vel 30 prosent av forskningsbudsjettet.



Figur 2 Forskningsbudsjettet i 2019 fordelt på sju bevilgningskategorier. Prosent.

En tilsvarende analyse av budsjettet for 2020 vil foreligge når et fullstendig tallgrunnlag er klart. En foreløpig oversikt basert på gjennomgangen i denne rapporten tyder på at nedgangen er betydelig, antakelig størst, i den forskningspolitisk mest sentrale bevilgningskategorien – øremerkede forskningsbevilgninger til Norges forskningsråd (bevilgningskategori A). Mens det totale forskningsbudsjettet har en nominell vekst på 850 mill. kr, viser proposisjonens egen oversikt over departementenes bevilgninger til Forskningsrådet (KD, s. 273) en nominell nedgang på nesten 300 mill. kr, en realnedgang på 6,5 prosent. Om inndragningene fra KD og HOD på i alt 485 mill. kr holdes utenfor blir realnedgangen snaut 1 prosent. Som påpekt over er disse inndragningene en del av det samlede bevilgningsbildet i 2020.

Bevilgninger til institusjoner med en betydelig forskningsandel (bevilgningskategori C) synes å ha noe vekst og bidrar til deler av den samlede nominelle veksten i forskningsbudsjettet på ca. 850 mill. kr. Basisbevilgningen til universiteter og høyskoler har en nominell vekst på 1,3 mrd. kr. Utdanning er hovedaktivitet, men en betydelig andel av denne store bevilgningen er forskningsmidler, varierende mellom ulike institusjoner fra om lag 15 til 40 prosent (basert på FoU-statistikkens tall). Det bidrar til den nominelle

veksten i forskningsbevilgningen både for KD isolert sett og samlet.

Et betydelig bidrag til den nominelle veksten i forskningsbevilgningene kommer fra forskningsandelen av bevilgningene til regionale helseforetak (bevilgningskategori D.1). Forskningsandelen er liten (om lag 2 prosent), men siden de samlede bevilgningene utgjør et svært stort beløp (nesten 170 mrd. kr) og har god vekst (vel 5 prosent), bidrar HODs FoU-bevilgning med en betydelig andel av forskningsbudsjettets nominelle vekst. Kuttet på 85 mill. kr i HODs bevilgning til Forskningsrådet er omdisponert til annet forskningsformål (helseanalyseplattform) og inngår i så vel HODs som samlet FoU-bevilgning.

Et ytterligere bidrag til at veksten kommer fra bevilgninger utenfor politisk vurdering er kontingenten for norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer (bevilgningskategori E). Den øker med ca. 150 mill. kr fra 2019 til 2020. En stor del av bevilgningen inngår i den samlede forskningsbevilgningen i 2020.

Endelig synes det også å være en viss vekst i bevilgningen over KMD til bygg, inkludert prosjektering og brukerutstyr, i UH-sektoren (bevilgningskategori F). Forskningsandelen i slike bevilgninger vil være omtrent den samme som for basisbevilgningen til institusjonene.

2. Hovedbilde høyere utdanning:

Fortsatt en liten realvekst i bevilgningene til høyere utdanning

Rammebevilgningene til universiteter og høyskoler utgjør i 2020 om lag 32,6 mrd. kr. Det gir en nominell vekst i forhold til 2019 på vel 1,3 mrd. kr eller 3,7 prosent. Det er lagt til grunn en lønns- og prisvekst i sektoren på 3,2 prosent. Realveksten i 2020 blir etter det 0,5 prosent, mens den i 2019 var 0,7 prosent.

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

- Økt uttelling på utdanningsinsentivene, ca. 200 mill. kr.
- Videreføring av økt studiekapasitet i tidligere budsjetter, ca. 200 mill. kr.

Det opprettes om lag 250 nye studieplasser i 2020. 100 studieplasser skal fordeles av Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) gjennom ny ordning for tildeling etter søknad. 75 nye studieplasser i helse- og sosialfag med vekt på

sykepleieutdanning, er del av oppfølgingen (utenom opptrappingsplanene) av den langsiktige prioriteringen «fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester» i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (se senere om langtidsplanens mål og prioriteringer). 70 studieplasser i teknologi og fag rettet mot grønt skifte inngår i opptrappingsplan Teknologiløft og prioriteringen «Klima, miljø og miljøvennlig energi».

En bevilgning i 2019 til teknisk og funksjonell oppgradering av bygg på 161 mill. kr videreføres i 2020. Bevilgningen var i 2019 86 mill. kr høyere enn i 2018, hvorav 50 mill. til utvikling av læringsarealer inngikk i opptrappingsplanen for kvalitet i høyere utdanning.

I forbindelse med institusjonsreformen i høyere utdanning bevilget regjeringen i 2017 150 mill. kr til «samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenføring» (SAKS). Bevilgningen ble videreført i 2018 med 125 mill. kr, men redusert til 15 mill. kr i 2019. Bevilgningen videreføres i 2020 med samme beløp, hvorav 5

mill. kr er en varig økt bevilgning til Nord universitet.

Regjeringen viderefører tidligere års generelle kutt for effektivisering og avbyråkratisering. Det foreslåtte kuttet er i 2020 på 0,5 prosent, noe som vil gi en reduksjon i den samlede rammebevilgningen til høyere utdanningsinstitusjoner på 186 mill. kr.

I løpet av perioden 2016-2019 er det som en prøveordning inngått flerårige utviklingsavtaler mellom departementet og de enkelte institusjonene. Avtalene skal legge grunnlag for mangfold og kvalitetsheving i sektoren og bidra til tydelige institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling. Det tas sikte på at utviklingsavtaler blir en fast del av styringsdialogen. På sikt skal alle institusjoner ha samme avtaleperiode. Regjeringen varsler at den vil legge fram en stortingsmelding om styrings spørsmål innen høyere utdanning. Meldingen

tar utgangspunkt i forslag fra et utvalg som har vurdert regelverket i høyere utdanning, og en evaluering av ordningen med utviklingsavtaler. Meldingen vil bli lagt fram i forbindelse med proposisjon om ny lov om høyere utdanning, som meldingsdel i proposisjonen eller egen melding.

Regjeringen gir tilsagn til bygging av 2200 nye studentboliger i 2020. Det er samme antall som i 2018 og 2019.

Nytt i KDs proposisjon for 2020 er at forskning og høyere utdanning slås sammen under ny felles programkategori i budsjettet. Det er gjort «for at det skal bli enklare å sjå heilskapen i innsatsen på desse områda, som heng tett saman».

3. Overordnede mål og langsiktige prioriteringer

Innfløkt prioriteringsbilde og lite kontinuitet i prioriteringene

3.1. Oppfølging av mål og prioriteringer i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2019-2028)

2020 er andre budsjettår for regjeringens oppfølging av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (Meld. St. 4 (2018-2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028*.) Planen er en revisjon og videreføring av tilsvarende langtidsplan for perioden 2015-2024.

Revidert plan er i større grad enn den tidligere en plan for høyere utdanning, ikke bare forskning. Planen skal «sette[...] kursen for politikktutviklingen 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». Planen skal være et prioriteringsverktøy også i år med svakere vekst, og både forsknings- og utdanningsinstitusjoner og Norges forskningsråd skal legge langtidsplanen til grunn for egne prioriteringer innenfor sitt handlingsrom.

Langtidsplanen omfatter ressursmål, overordnede mål, langsiktige prioriteringer og opptrappingsplaner, se boks 1. Nedenfor ser vi på hvordan formålene er fulgt opp.

3.2. Ressursmål – realnedgang i 2020, slutt på lang vekstperiode i norsk FoU

Tabell 1 viser en rekke indikatorer for utviklingen av FoU-bevilgninger i statsbudsjettet i perioden 2005-2020. Til grunn for beregningene ligger oppdaterte tall for FoU-bevilgningene fram til 2019 og 2020-proposisjonens anslag for FoU-bevilgningene i 2020. For indikatorer basert på BNP-tall ligger SSBs siste tall for BNP til og med 2018 til grunn, mens BNP for 2019 og 2020 bygger på regjeringens anslag i nasjonalbudsjettet for 2020.

I femårsperioden 2013-2017 var det en gjennomsnittlig årlig realvekst i bevilgningene til FoU på mer enn 5 prosent. I 2018 brytes dette markante femårige vekstbildet med en liten realnedgang, og med negativ og svak vekst også de to påfølgende årene har det, om en ser treårsperioden 2018-2020 under ett, vært tilnærmet nullvekst i bevilgningene til FoU.

Dersom en ser enda lenger tilbake tyder utviklingen de siste tre årene på at en lang vekstperiode som strekker seg helt tilbake til årtusenskiftet nå er over. I perioden 2001-2017 var årlig realvekst i gjennomsnitt om lag 4 prosent. Svake budsjetter i 2011 og 2012 var unntaksårene i perioden.

Langtidsplanens mål og prioriteringer

Ressursmål:

- Tre prosent av norsk BNP skal gå til forskning og utvikling innen 2030.
- Målet i tidligere plan om å øke forskningsbevilgningene til 1 prosent av BNP ble nådd i 2016. Men Regjeringen vil «over tid ... 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.»

Tre overordnede mål:

Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne

- mer FoU i næringslivet og offentlig sektor
- nytt forskningsbasert næringsliv
- digitalisering og bruk av ny teknologi

Møte (løse) store samfunnsutfordringer.

- grønn omstilling
- bærekraftig velferd

Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet.

- bedre kvalitet i norsk høyere utdanning
- unge talenter
- flere verdensledende fagmiljøer

Fem langsiktige prioriteringer:

- hav
- klima, miljø og miljøvennlig energi
- fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester
- muliggjørende og industrielle teknologier
- samfunnsikkerhet og samhörighet i en globalisert verden

I tillegg et eget punkt om

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

Tre fireårige opptrappingsmål:

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

Boks 1: Oversikt over langtidsplanens målstruktur

Tabell 1 Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 2005-2020. Vekst, andel av samlet statsbudsjett, andel av BNP.

År	FoU-bevilgninger på statsbudsjettet, mill. kr.	Vekst, mill. kr ¹	% vekst, løpende priser	% vekst, faste priser ²	%-andel av totalt statsbudsjett ³	%-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	35 848	2 870	8,7	6,5	4,26	1,09	4 105	1,21
2018	36 612	764	2,1	-1,2	4,27	1,04	4 100	1,15
2019	38 026	1 414	3,9	1,0	4,22	1,06	4 100	1,17
2020	38 872	846	2,2	-0,8	4,12	1,03	4 300	1,14

1 Kilde for FoU-beløpene t.o.m. 2019: NIFUs analyse av vedtatt budsjett. 2020: Regjeringens anslag i Prop. 1 S (2019-2020).

2 2017-2019 bygger på foreløpig prisindeks. For 2020 er anvendt deflator på 3,0 prosent for årlig lønns- og prisvekst.

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

I langtidsplanen for 2015-2024 la regjeringen til grunn at målet om at den offentlige FoU-innsatsen skulle utgjøre én prosent av BNP kunne nås i 2019-2020. Kombinasjonen av god vekst i FoU-bevilgningene og svak BNP-utvikling i forbindelse med oljeprisfallet førte til at FoUs andel av BNP økte raskt, slik at målet ble innfridd med god margin allerede i 2016 (1,06 prosent). Andelen steg ytterligere til 1,09 prosent i 2017, for deretter å gå ned. Andelen antas å bli 1,03 prosent i 2020, etter at den gikk opp fra 1,04 prosent i 2018 til 1,06 prosent i 2019. For de seneste to årene bygger disse beregningene på usikre BNP-anslag.

Figur 1 og tabell 1 viser at FoU-bevilgningenes andel av totale bevilgninger over statsbudsjettet økte fra 4,03 prosent i 2016 til 4,26 prosent i 2017, og 4,27 prosent i 2018. Andelen sank til 4,22 prosent i 2019, og går ytterligere ned i 2020 til 4,12 prosent.

3.3. Komplekst mål- og prioriteringsbilde

Langtidsplanens tre tallfestede fireårige opptrappingsplaner for teknologiløft, FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet og kvalitet i høyere utdanning gjelder formål som i hovedsak hører inn under en av de fem langsiktige prioriteringene. Noen poster rapporteres som oppfølging av langtidsplanen uten å være tilordnet noen av de langsiktige prioriteringene, og knyttes direkte til de overordnede målene «konkurranseskraft og innovasjonsevne» og «fagmiljøer av fremragende kvalitet». I den grad bevilgninger knyttet til planens

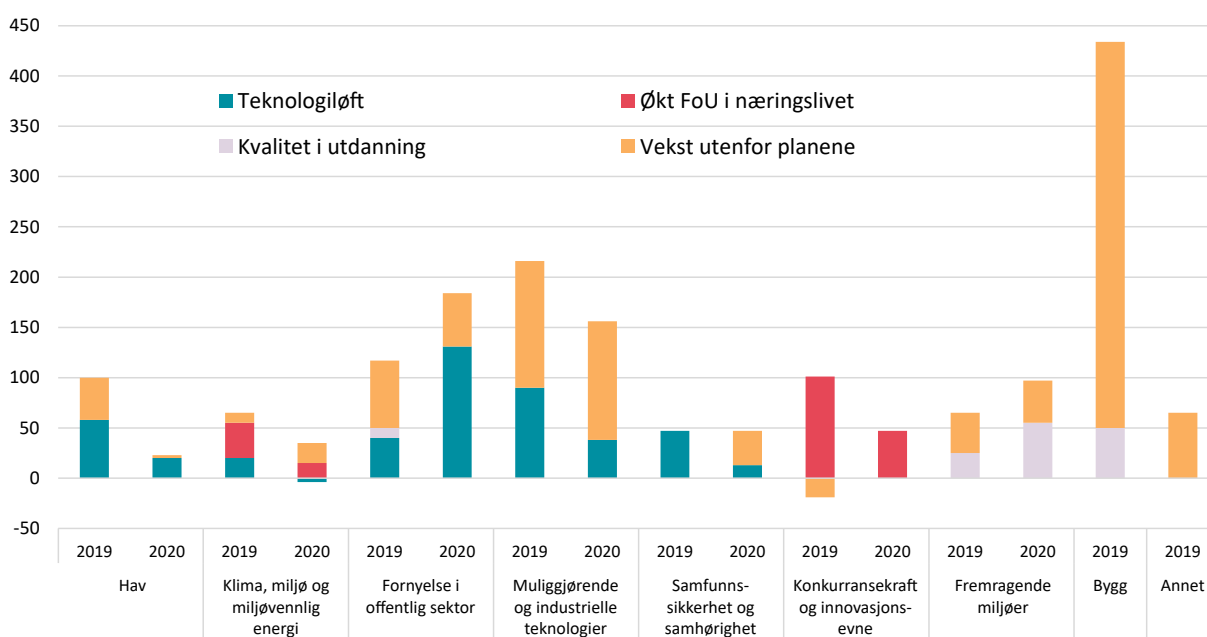
hovedmål ikke hører inn under en langsiktig prioritering, får disse to overordnede målene og de fem prioriteringene i praksis samme status i målstrukturen. I 2019 ble flere vekstposter ført under planens punkt om «bygg», som derved også fikk status som en av planens prioriteringer dette året. I 2020 blir ikke bevilgninger til bygg ført opp under oppfølgingen av planen.

Oppfølgingen av langtidsplanen består av vekstposter innenfor og utenfor opptrappingsplanene, alle knyttet til en langsiktig prioritering eller et overordnet mål, evt. også bygg.

Langtidsplanen formulerer prioriteringer i form av et system av opptrappingsplaner, langsiktige prioriteringer og mål som overlapper hverandre i et innviklet matrisemønster. Det gir et svært komplekst prioriteringsbilde, slik det delvis framgår av figur 3, som gir en samlet oversikt over vekstposter knyttet til planen i 2019 og 2020.

I 2020 blir økte bevilgninger på i alt 315 mill. kr rapportert som oppfølging innenfor langtidsplanens tre opptrappingsmål. Når vekst til spesifiserte poster utenfor opptrappingsplanene medregnes, utgjør den samlede oppfølgingen 585 mill. kr. I 2019 var de tilsvarende beløpene betydelig høyere, hhv 476 mill. kr innenfor opptrappingsplanene og 1,2 mrd. kr samlet.

De økte bevilgningene til prioriterte formål blir delvis dekket av omdisponeringer og kutt, slik langtidsplanen varslet. Det skjer etter hva vi kan se i større omfang i 2020 enn i 2019. Noen omdisponeringer skjer ved å kutte i bevilgninger til formål som fikk vekst



Figur 3. Vekst i 2019 og 2020 i bevilgninger knyttet til tre opptrappingsplaner, prioriteringer og mål i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning, 2019-2028. Kilde: Prop. 1 S (2018-2019) for KD, Prop. 1 S (2019-2020) for KD.

under opptrappingsplanene i 2019. Veksten i 2020 er knyttet til et stort antall enkeltposter, som for en stor del er relativt små. Det framgår av figur 3 at fordelingen av veksten mellom prioriteringskategoriene varierer mye. Det er liten kontinuitet i satsingene i de to årene.

3.4. Tre fireårige opptrappingsplaner: Ujevn fordeling av vekstposter og lite kontinuitet mellom år

Beskrivelsen i langtidsplanen av formål som skal tilgodeses gjennom opptrappingsplanene er knapp, og består av lister over «særlig aktuelle eksempler på satsingsområder» under de tre respektive opptrappingsplanene, se boks 2.

Veksten innenfor de tre opptrappingsplanene utgjør i 2020 i alt 315 mill. kr. Den fordeler seg slik det framgår nedenfor.

3.4.1. Opptrappingsplan Teknologiløft

- Samlet vekstmål 2019-2022: 800 mill. kr
- Dekket i 2019: 255 mill. kr.
- Dekket i 2020: 198 mill. kr.
- Gjenstår 2021-2022: 347 mill. kr (43 prosent)

En økt bevilgning på 131 mill. kr fra HOD til helseanalyseplattformen er uten sammenlikning den største enkeltposten i oppfølgingen av denne opptrappingsplanen spesielt, men også av langtidsplanen generelt. Plattformen fikk også 40 mill. kr under samme opptrappingsplan i 2019.

Andre større vekstposter er økte bevilgninger til grunnleggende IKT-forskning for digital transformasjon (KD, 43 mill. kr), omstilling til lavutslippssamfunnet (KLD, 35 mill. kr), og IKT- sikkerhet og effekter av digitalisering, (Justisdepartementet (JD), 12,5 mill. kr).

I vekstsummen for 2020 inngår omdisponeringer og kutt, bl.a. i bevilgningene til OEDs programmer for CO₂-fangst og -lagring (Climit) og petroleums- og energiforskning, samt i KMDs bidrag til IKTPLUSS.

3.4.2. Opptrappingsplan FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet

- Samlet vekstmål 2019-2022: 450 mill. kr
- Dekket i 2019: 136 mill. kr.
- Dekket i 2020: 62 mill. kr.
- Gjenstår 2021-2022: 252 mill. kr (56 prosent)

Større vekstposter under denne opptrappingsplanen er økt basisbevilgning til teknisk-industrielle institutter på 20 mill. kr (NFD). Dette formål fikk også en vekst på 40 mill. kr under samme opptrappingsplan i 2019. Klimatilpasset matproduksjon får en vekst på 15 mill.

kr (LMD). Øvrig vekst består av i alt 20 mill. kroner til tre tiltak finansiert over KDs budsjett: utvikling av studietilbud i samarbeid med næringslivet (9,5 mill. kr, ettårig bevilgning til Diku), STUD-ENT-ordningen for studententreprenørskap i Norges forskningsråd (5,7 mill. kr) og opprettelse av 22 nye nærings-ph.d.-stillinger (4,8 mill. kr).

3.4.3. Opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning

- Samlet vekstmål 2019-2022: 250 mill. kr
- Dekket i 2019: 85 mill. kr.
- Dekket i 2020: 55 mill. kr.
- Gjenstår 2021-2022: 110 mill. kr (44 prosent)

Hele veksten i 2020 på 55 mill. kr (KD) er knyttet til kvalitetstiltak under Diku, hhv. for økt arbeidslivsrelevans (20 mill. kr), økt internasjonal studentmobilitet (15 mill. kr), og praksis i kommunesektoren for helse- og sosialfagsstudenter (20 mill. kr). I 2019 ble det bevilget 10 mill. kr (KD) til pilot for praksis i kommunesektoren for helse- og velferdsutdanningene.

Langtidsplanens eksempler på formål som kan støttes under de tre fireårige opptrappingsplanene

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

FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet:

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

Kvalitet i høyere utdanning:

- styrking av Nasjonal arena for kvalitet i høyere utdanning
- tiltak for bedre og mer praksis, i første rekke i kommunesektoren for helse- og sosialfagsstudenter
- læringsarealer

Boks 2: Langtidsplanens eksempler på formål som skal støttes under opptrappingsplanene

3.5. Fem langsiktige prioriteringer – mest vekst til teknologier og offentlig sektor

3.5.1. Hav

Prioriteringen har et svært bredt tematisk spenn, og omfatter bl.a. FoU knyttet til petroleumsnæringen, maritim næringer, fiskeri og havbruk og forvaltning av økosystemer og ressurser i havområdene.

Hav får i 2020 en vekst med 23 mill. kr, hvorav 20 mill. kr innenfor og 3 mill. kr utenfor opptrappingsplan Teknologiløft. I 2019 var veksten i alt 101 mill. kr, der 58 mill. kr var innenfor og 43 mill. kr utenfor samme opptrappingsplan.

Veksten innenfor planen omfatter 10 mill. kr (NFD) til styrking av havovervåkingsinfrastruktur ved Havforskningsinstituttet bl.a. til kartlegging av algeoppblomstring, mens 10 mill. kr gjelder utvikling av intelligente transportsystem for maritim sektor (SD).

Veksten utenfor planen på vel 3 mill. kr gjelder videreføring av studieplasser i fiskehelse og havteknologi opprettet hhv i 2015 og 2018 (KD).

I 2019 gjaldt 11 mill. kr av veksten innenfor opptrappingsplan Teknologiløft økt bevilgning til OEDs program Petromaks 2 for forskning og teknologiutvikling i petroleumssektoren. I budsjettet for 2020 blir det foreslått å redusere bevilgningen til Petromaks 2 med 23,5 mill. kr. Ett og samme program får altså vekst ett år og et større kutt neste år under samme opptrappingsplan.

3.5.2. Klima, miljø og miljøvennlig energi

Prioriteringen får i 2020 en samlet vekst innenfor to opptrappingsplaner (Teknologiløft, FoU i næringslivet) på 11 mill. kr, og en samlet vekst på 31 mill. kr når formål utenfor opptrappingsplanene medregnes. I 2019 var veksten på 55 mill. kr innenfor opptrappingsplanene og 65 mill. kr i alt.

Den lave uttellingen i 2020 skyldes at vekstposter innenfor opptrappingsplan Teknologiløft på 55 mill. kr mer enn oppveies av kutt i andre relevante poster, slik at samlet uttelling for opptrappingsplanen ender i minus.

Innenfor opptrappingsplan Teknologiløft økes bevilgningen til samferdselsteknologi med 20 mill. kroner (SD). Regjeringen øker under samme opptrappingsplan også bevilgningen til «forskning for omstilling til lavutslippssamfunnet, teknologiutvikling for det grønne skiftet og vellykket klimatilpassing» med 35

mill. kr (KLD), og det opprettes 70 nye studieplasser (3,2 mill. kr, KD) innen teknologi og bærekraftig utvikling.

Kuttene skjer i OEDs bevilgninger til energiforskningsprogrammer, særlig Climit og EnergiX. Sistnevnte program fikk en økt bevilgning på 20 mill. kr innenfor opptrappingsplan Teknologiløft i 2019, men får et bevilgningskutt i 2020 på 6,5 mill. kr.

Innenfor opptrappingsplan FoU i næringslivet øker bevilgningen til klimatilpasset og lønnsom matproduksjon med 15 mill. kr (LMD).

Utenfor opptrappingsplanene økes bevilgningen til polarforskning med 15 mill. kr (KD). Polarforskning ble styrket også i 2019, da med 10 mill. kr til Polarinstituttets forskningsvirksomhet i Ny-Ålesund (KLD). For øvrig er det en økning utenfor opptrappingsplanen til forskning, overvåking og kartlegging i Antarktis med 5 mill. kr (KLD).

Norge er sammen med 24 andre land medlem av Mission Innovation (MI), et globalt initiativ lansert i forbindelse med klimaforhandlingene i Paris i 2015. Norge har på linje med andre medlemmer forpliktet seg til å søke å doble investeringene i utvikling av ny miljø- og klimavennlig teknologi i femårsperioden 2016-2020. I OEDs budsjettproposisjon rapporteres det for Norges del at «fire år ut i samarbeidet gjenstår det fortsatt en god del for å klare dette». Programmer under denne prioriteringen som i 2020 får kutt er del av Norges MI-oppfølging.

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

Det blir en vekst for denne prioriteringen i 2020 på i alt 184 mill. kr, hvorav 131 mill. kr innenfor opptrappingsplan Teknologiløft. I 2019 var den samlede veksten på 117 mill. kr, hvorav 50 mill. kr var innenfor to opptrappingsplaner. Denne prioriteringen får klart størst vekst i 2020. Hele veksten på 131 mill. kr (HOD) innenfor opptrappingsplanene gjelder en enkelt post; helseanalyseplattformen. Det er en investering i grunnleggende infrastruktur for tilgjengeliggjøring og analyse av helsedata, som skal bidra til bedre helseforskning, mer innovasjon og næringsutvikling, og mer kunnskapsbaserte helsetjenester. Formålet fikk også 40 mill. kr under samme opptrappingsplan i 2019. HODs kutt på vel 84 mill. kr i bevilgningen til Forskningsrådet blir omdisponert som del av finansieringen av bevilgningen til helseanalyseplattformen i 2020.

Av veksten utenfor opptrappingsplanene på i alt 58 mill. kr, utgjør 11 mill. kr bevilgninger til fire ulike tiltak under Barne- og familiedepartementet (BFD):

- forskning på effekter av tiltak og tjenester innrettet mot barn (5 mill. kr).
- FoU-effekter av tiltak og tjenester i familievernet (4,1 mill. kr).
- kritesenterforskning (1 mill. kr).
- forskning på samlivstiltak (1 mill. kr).

Det bevilges 3,9 mill. kr (KD) til 75 nye studieplasser innenfor helse- og sosialfag, med særlig vekt på sykepleierutdanning.

Utenfor opptrappingsplanene føres også 38 mill. kr (KD) til videreføring av studieplasser innen flere velferdsutdanninger som ble opprettet i årene 2015-2018. I 2019 var tilsvarende bevilgning 45 mill. kr.

3.5.4. Muliggjørende og industrielle teknologier

Satsingene under denne prioriteringen gir i 2020 en samlet vekst på 156 mill. kr, 38 mill. kr innenfor og 118 mill. kr utenfor opptrappingsplanene. Bare prioriteringen Fornyelse i offentlig sektor har større vekst i 2020. I 2019 var det en vekst i bevilgningene under prioriteringen med 216 mill. kr, hvorav 90 mill. kr innenfor opptrappingsplan Teknologiløft.

Veksten innen opptrappingsplan Teknologiløft gjelder økt bevilgning på 43 mill. kr (KD) til grunnleggende IKT-forskning for digital transformasjon. Også i 2019 ble det gitt en økt bevilgning til samme eller nært beslektet formål, da med 65 mill. kr (KD).

Oppfølgingen av opptrappingsplan Teknologiløft og denne prioriteringen reduseres med om lag 5 mill. kr som følge av en reduksjon av KMDs bevilgning til programmet IKTPLUSS. Dette programmet fikk i 2019 en vekst på 5 mill. kr under opptrappingsplan Teknologiløft. Programmet skal bidra til å oppfylle behovet for spisskompetanse innen digitalisering og IKT som følge av moderniseringen av offentlig sektor.

118 mill. kr (KD) bevilges til videreføring av studieplasser innen IKT, teknologi og MNT-fag opprettet tidligere år. Tilsvarende bevilgning i 2019 var 126 mill. kr.

I 2019 ble økt bevilgning med 10 mill. kr (SD) til Pilot-T (forskning m.v. innen transportsektoren for nye mobilitetsløsninger) ført som oppfølging av denne prioriteringen utenom opptrappingsplanene. En videre styrking i 2020 med 20 mill. kr (SD) inngår denne gang ikke i satsingene som knyttes til langtidspanen.

3.5.5. Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden

Prioriteringen spenner tematisk vidt, fra integrering og samhørighet, medvirkning, deltakelse, tilhørighet («social cohesion») og identitet (bl.a. om urfolk og nasjonale minoriteter) på den ene siden, til «samfunnssikkerhet i mer snever forstand» (IKT- og cybersikkerhet, alvorlige naturhendelser, globale helsetrusler, matsikkerhet, energiforsyningssikkerhet og ekstremisme og terrortrusler). Den har også et punkt om «sosiale og kulturelle endringer som følge av den teknologiske utviklingen».

I 2019 og 2020 gjelder så godt som all styrking av prioriteringen innenfor opptrappingsplanene IKT-sikkerhet. Samlet vekst i 2020 er 46 mill. kr, hvorav 13 mill. kr er innenfor opptrappingsplanene.

I 2020 får prioriteringen en økt bevilgning under opptrappingsplan Teknologiløft med 12,5 mill. kr (JD) til IKT-sikkerhet og effekter av teknologiutvikling.

I 2019 ble det gitt en økt bevilgning IKT-sikkerhet og kryptologi med 30 mill. kroner (KD), 10 mill. kr (JD) til «fyrtårnsprosjekt» innenfor IKT-sikkerhet og 7 mill. kr (JD) til Forskningsrådets SAMRISK-program for å videreutvikle forskning på samfunnssikkerhet generelt og IKT-sikkerhet spesielt.

Utenfor opptrappingsplanene gis en bevilgning på 3,9 mill. kr (KD) til doktorgradsutdanning i IKT-sikkerhet og kryptologi for personer som kan få sikkerhetsklarering, fortrinnsvis gjennom offentlig sektor-ph.d.- og nærings-ph.d.-ordningene.

Øvrige økninger utenfor opptrappingsplanene omfatter bevilgningen til forskningsprogrammene Europa i endring med 5 mill. kr (UD) og Asia i endring, som får økt bevilgning på 25 mill. kr (UD).

3.6. Tre hovedmål – mest til innovasjon og konkurransekraft

3.6.1. Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne

Flere vekstposter under de langsiktige prioriteringene – særlig under fornyelse i offentlig sektor og muliggjørende teknologier – støtter opp under det overordnede målet for styrket konkurransekraft og innovasjonsevne. I tillegg kommer enkelte tiltak knyttet til dette hovedmålet som ikke samtidig er tilordnet noen av de fem langsiktige prioriteringene. Veksten i slike bevilgninger i 2020 er 47 mill. kr, alt innenfor opptrappingsplan FoU i næringslivet. I 2019 var tilsvarende vekst 82 mill. kr, som framkom ved at det fra en vekst til spesi-

fiserte formål på 101 mill. kr ble trukket fra 19 mill. kr for kutt «i mindre forskningsrådsprogrammer».

I 2020 øker NFDs bevilgninger til forskningsprosjekter for næringslivet med 10 mill. kroner. I 2019 ble samme departements bevilgninger til «omstilling i bredden av norsk næringsliv», økt med 45 mill. kr.

Økte basisbevilgninger til teknisk-industrielle institutter med 20 mill. kroner (NFD) inngår i denne prioriteringskategorien. Dermed fortsetter styrkingen av disse instituttenes basisbevilgninger som også fikk en vekst i 2019 på 40 mill. kr.

KD øker sine bevilgninger til tre formål under dette målet med i alt 20 mill. kr i 2020, alle innenfor opptrappingsplan FoU i næringslivet:

- utvikling av studietilbud i samarbeid med næringslivet gjennom Diku (9,5 mill. kr, ettårige midler)
- studententreprenørordningen STUD-ENT i Norges forskningsråd (5,7 mill. kr)
- 22 nye nærings-ph.d.-stillinger (4,8 mill. kr, førsteårseffekten). I 2019 ble det bevilget 1 mill. kr (KD) til nærings-ph.d.-ordningen for å finansiere 4 nye stillinger.

3.6.2. Fagmiljøer av fremragende kvalitet

I 2020 foreslås det å øke bevilgningene til formål som støtter opp under dette overordnede målet med 97 mill. kr, hvorav 55 mill. under opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning, og 42 mill. kr utenfor opptrappingsplanene. I 2019 var den samlede veksten 65 mill. kr, hvorav 25 mill. kr innenfor opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning.

Til forskjell fra målet Konkurranseskraft og innovasjon regnes ingen formål som er tilgodesett under langsiktige prioriteringer som oppfølging av dette hovedmålet. Alle oppførte formål er knyttet direkte til målet.

Hele veksten på 55 mill. kr (KD) innenfor opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning gjelder bevilgning til Dikus kvalitetsprogram rettet mot tre formål:

- økt arbeidslivsrelevans (20 mill. kr),
- økt internasjonal studentmobilitet, (15 mill. kr),
- praksis i kommunesektoren for helse- og sosialfagsstudenter (20 mill. kr). I 2019 ble det bevilget 10 mill. kr (KD) til pilot for praksis i kommunesektoren for helse- og velferdsutdanningene.

Dikus kvalitetsprogram erstatter Nasjonal arena for kvalitet i høyere utdanning som ble opprettet i 2018 og som i 2019 fikk en økt bevilgning innenfor samme opptrappingsplan med 25 mill. kr (KD).

Utenfor opptrappingsplanene blir det bevilget 30 mill. kr (KD) til tiltak gjennom Forskningsrådet rettet mot forskertalenter og fremragende yngre forskere. I 2019 fikk et beslektet tiltak, Forskningsrådets ordning for Sentre for fremragende forskning, en økt bevilgning på minst 40 mill. kr (KD).

Utenfor opptrappingsplanene gis det også en økt bevilgning til Kavli-instituttet for nevrovitenskap ved NTNU på 12 mill. kr. (KD). Miljøet beskrives som unikt og som ett av få norske forskningsmiljøer i verdensklasse. Bevilgningen har som vilkår at både May-Britt Moser og Edvard Moser er aktive forskere ved instituttet, og vil falle bort eller bli halvert dersom så ikke er tilfelle. Tiltaket skal vurderes hvert femte år.

Departementet viser ellers til at Forskningsrådet har lagt om sitt interne styresystem, innført mer likeartet søknadsbehandling og lagt et grunnlag for helhetlig porteføljestyling for å sikre at flere fremragende prosjekter får finansiering. «Dette skal bidra til at dei beste prosjekta får finansiering, uavhengig av tema og program.» (KDs prop., s. 178).

3.6.3. Store samfunnsutfordringer

Samtlige tiltak for å styrke innsatsen rettet mot store samfunnsutfordringer er knyttet til (minst) en av de langsiktige prioriteringene, i første rekke Fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester, Klima, miljø og miljøvennlig energi og Samfunnsikkerhet og samhold i en globalisert verden. Til forskjell fra de to øvrige overordnede målene, er ingen tiltak direkte knyttet til dette målet uten også å være knyttet til en prioritering.

3.7. Andre tema under langtidsplanen

3.7.1. Bygg og campusutvikling

Som følge av anmodning fra Stortinget om å «utarbeide[...] en investeringsplan, køordning for investeringer og større bygge- og vedlikeholdsprosjekter av bygg i universitets- og høyskolesektoren» inneholder langtidsplanen for 2019-2028 et punkt om «plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg».

I 2019 inngikk en økt bevilgning på 50 mill. kr (KD) til utvikling av læringsarealer i dette årets opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning. Sammen med en økt bevilgning på 36 mill. kr utenom opptrappingsplanene var den en del av en større økning av bevilgningen til teknisk og funksjonell oppgradering av bygg, som i 2019 fikk en bevilgning på i alt 161 mill. kr. Samme be-

løp bevilges til formålet i 2020.

I 2019 ble dessuten en bevilgning på vel 380 mill. kr (KMD) til Livsvitenskapsbygget i Oslo ført som vekst som følger opp langtidsplanen utenfor opptrappingsplanene.

I 2020 føres ingen spesifisert bevilgning som oppfølging av planen, verken innenfor eller utenfor opptrappingsplanene. KD viser generelt til at det i 2020 foreslås 2,4 mrd. kr (KMD) til byggeprosjekter i sektoren, bl.a. til videreføring av Livsvitenskapsbygget ved UiO, startbevilgning til Vikingtidsmuseet, og prosjekte-

ring av ny campus for NTNU og Ocean Space Center i Trondheim.

3.7.2. *Utnyttelse av stordata*

KD orienterer om at Norge sammen med 7 andre land har fått 1 mrd. kr fra EU for å bygge en av tre superdatamaskiner som skal sikre Europas ledende posisjon innen bruk av kraftig og avansert datateknologi. UNINETT Sigma2 representerer Norge i prosjektet og får et tilskudd på 10 mill. kr (KMD) fra IKTPLUSS-programmet.

4. Andre spørsmål

4.1. Forskningsinstituttene

Styrkingen av de teknisk-industrielle instituttenes basisbevilgning fortsetter i 2020 med en økning på 20 mill. kr (NFD). I 2019 økte denne bevilgningen med 40 mill. kr.

Basisbevilgningen til samfunnsvitenskapelige institutter er i 2020 på 218 mill. kr, som, korrigert for tekniske endringer, gir en bevilgning på omtrent samme realnivå som i 2019.

Med en basisbevilgning fra LMD i 2020 til primærnæringsinstituttene på 188 mill. kr får disse instituttene en vekst i denne bevilgningen på 5,5 prosent. 5 mill. kr av veksten er øremerket Veterinærinstituttet og knyttet til satsingen under langtidsplanen rettet mot klimatilpasset matproduksjon. NFDs basisbevilgning til disse instituttene er ikke spesifisert.

Basisbevilgninger ved miljøforskningsinstitutter vil i 2020 utgjøre 201 mill. kr, 10 mill. kr høyere enn i 2019. Snaut halvparten av veksten er rammeoverføring fra NFD i sammenheng med overføring av institutter mellom fordelingsarenaer.

NFD bevilger i 2020 i alt nesten 640 mill. kr, hvorav om lag 400 mill. kr til Institutt for energiteknikk (IFE), til håndtering av atomavfall og atomanlegg i forbindelse med oppryddingen etter den nukleære virksomheten ved IFE. IFEs tilsvarende bevilgning i 2019 var snaut 190 mill. kr. Som følge av stengningen i 2018 og 2019 av instituttets reaktorer i Halden og på Kjeller har IFE en anstrengt økonomi, og er i ferd med å iverksette en nedbemanning. Staten har tatt et medansvar for oppryddingen, og ser det som avgjørende at kompetansen til IFEs ansatte beholdes i nedbyggingsperioden.

Veterinærinstituttet får i 2020 en økt bevilgning på 20 mill. kr til dekning av merutgifter i en overgangsperiode i forbindelse med at instituttet i 2020 flyttes og samlokaliseres med NMBU og øvrige forskningsmiljøer på Ås.

Samtlige instituttgrupper har vært evaluert i løpet av de siste årene, og Norges forskningsråd har foretatt en samlet gjennomgang av instituttpolitikken på grunnlag av evalueringene. KD har gjennomført en høring om rådets rapport, og opplyser i proposisjonen at det, for å legge grunnlaget for en helhetlig instituttpolitikk, har opprettet et tverrdepartementalt prosjekt for å gjennomgå politikken for forskningsinstituttene. Gjennomgangen skal også omfatte institutter utenfor basisfinansieringsordningen. En tilsvarende gjennomgang har ikke vært foretatt tidligere.

4.2. EU-samarbeidet

Kontingent for norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon er i 2020 anslått å beløpe seg til 2,39 mrd. kr, mot 2,24 mrd. kr i saldert budsjett 2019. Kontingenten for 2020 er basert på EU-kommisjonens overslag over forventede utbetalinger i 2020. Bevilgningen vil bli justert når det foreligger oppdatert informasjon. I Revidert nasjonalbudsjett ble kontingentbeløpet for 2019 økt med mer enn 130 mill. kr i forhold til saldert budsjett 2019. Norsk kontingent fastsettes på grunnlag av Norges BNP.

Regjeringen har satt som mål at norske forskere skal oppnå en returandel på minimum 2 prosent av de

midler som blir lyst ut i det pågående programmet, Horisont 2020. Pr. april 2019 var norsk returandel 2,22 prosent. Norsk uttelling på midler fra det europeiske forskningsrådet, ERC, har vært svak, men oppgis å ha gått betydelig opp i 2018.

Inneværende programperiode utløper i 2020, og EU planlegger neste rammeprogram, Horisont Europe. Det vil gå i perioden 2021-2028. Regjeringen vil i 2020 ta stilling til om Norge skal delta i Horisont Europa, samt EUs neste program for utdanning, ungdom og idrett, Erasmus+. Det er foreløpig ikke kjent hvor store utgiftene ved eventuell norsk deltakelse vil bli, men det nye programmet forventes å få en betydelig større økonomisk ramme enn det inneværende.

Kunnskapsdepartementet har bestilt en analyse av effektene av norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon siden 2010. Den skal vurdere i hvilken grad Norge har nådd målene i sin strategi, de samfunnsøkonomiske effekter og potensiale for framtidig deltakelse. Analysen skal foreligge i 2020.

4.3. Regionale forskningsfond

Siden 2015 er de regionale forskningsfondene blitt finansiert ved ordinære bevilgninger i statsbudsjettet. Bevilgningen til fondene ble kuttet fra 210 mill. kr i 2018 til 183 mill. kr i 2019. Bevilgningen i 2020 økes med 3 prosent til 189 mill. kr.

I forbindelse med overgang til ny fylkesstruktur fra 1.1.2020 får alle 11 fylkeskommuner sitt eget forskningsfond. Nåværende ordning omfatter sju regionale fond, der minst to fylkeskommuner har samarbeidet om virksomheten i hvert av fondene. Det er utarbeidet forslag til nye forskrifter som innebærer at fylkeskommunene selv bestemmer styrings- og forvaltningsmodell og fatter vedtak om utlysning og fordeling av fondsmidlene. Forskningsrådet skal fortsatt bidra med kvalitetssikring og administrativ støtte. Modellen for fordeling av midler mellom fondene justeres til fordel for fylkeskommuner med minst folketall.

4.4. SkatteFUNN-ordningen – innstramming etter evaluering

For å nå målet om at norsk FoU skal utgjøre 3 prosent av BNP innen 2030, må næringslivets FoU vokse kraftig. Støtte gjennom SkatteFUNN-ordningen inngår ikke i budsjettets FoU-bevilgninger, men gis i form av redusert skatt (provenytap) ved at bedrifter kan utgiftsføre FoU-kostnader innenfor nærmere angitte regler

og rammer. Med et anslått provenytap i 2020 på 4,3 mrd. kr er SkatteFUNN det klart største virkemiddelet for støtte til næringslivets FoU. Det har som et av sine hovedmål å utløse økte private FoU-investeringer. Siden flertallet av bedrifter med godkjente SkatteFUNN-prosjekter ikke er i skatteposisjon, blir i praksis likevel det meste av støtten (om lag 80 prosent) gitt i form av direkte utbetalinger.

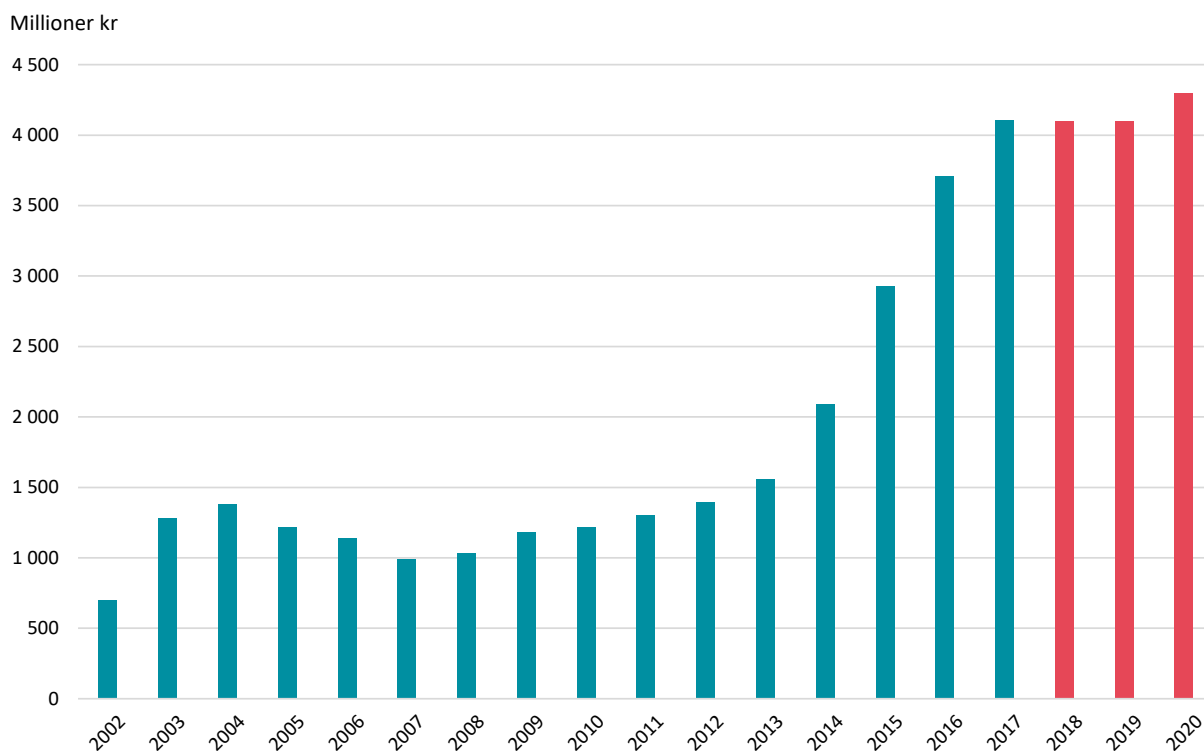
Omfanget på provenytapet under ordningen har i perioden fra 2002 utviklet seg slik figur 4 viser. Provenytapet økte fra 3,7 mrd. kr i 2016 til 4,1 mrd. kr i 2017. Proposisjonen for 2020 legger til grunn et anslått provenytap for 2018 og 2019 på 4,1 mrd. kr, som er vesentlig lavere enn anslagene for disse årene i 2019-proposisjonen (4,5 mrd. kr). Dermed ser støtten ut til å flate ut i årene 2017-2019, mens det antas at provenytapet vil øke noe igjen i 2020.

Samfunnsøkonomisk analyse AS leverte i juli 2018 sin evaluering av SkatteFUNN-ordningen. I proposisjonen for 2020 foreslår regjeringen endringer i ordningen på grunnlag av evalueringsrapportens anbefalinger, etter å ha sendt et notat med forslag til endringer på høring.

Ordningen blir videreført med en del endringer blant annet for å forhindre misbruk som evalueringen og skattemyndighetene har avdekket. Det påpekes at det er særlig viktig at en generøs, rettighetsbasert ordning som dette fungerer etter hensikten og ikke utsettes for misbruk, og at regjeringen «ser alvorlig på manglende etterlevelse av Skattefunnreglene».

Foreslåtte endringer i ordningen er:

- maksimalt fradragsgrunnlag pr skattepliktig bedrift fastsettes til 25 mill. kr. I gjeldende ordning er maksimalt fradragbeløp kr 25 mill. kr for egenutført FoU, og 50 mill. kr for kostnader til FoU-prosjekter utført av forskningsinstitusjoner godkjent av Norges forskningsråd;
- det innføres én støttesats på 19 prosent uavhengig av bedriftsstørrelse. I gjeldende ordning er støttesatsen 20 prosent for små og mellomstore bedrifter og 18 prosent for andre;
- maksimal timesats for egenutført FoU økes fra 600 til 700 kr. Ny maksimalsats skal også gjelde kjøp av FoU-tjenester fra «nærstående» leverandører, for å forhindre omgåelse ved opprettelse av datterselskap eller kjøp fra andre firmaer i en bedriftsgruppe.



Figur 4. Provenytap SkatteFUNN 2002–2020. Kilde: Skatteetaten/Finansdepartementet; Prop. 1 S (2019–2020). Tall for årene 2018–2020 er anslag

Særskilte tiltak for å begrense misbruk er:

- begrensning av fradragsretten til kjøp av FoU-tjenester fra land innenfor EØS og fra land som Norge har skatteavtale eller informasjonsutvekslingsavtale med;
- timelister fra FoU-ansatte og prosjektleder skal signeres fortløpende,
- krav om å levere spesifisert regnskap over FoU-utgifter gjøres også gjeldende for underleverandører, ikke bare SkatteFUNN-foretak.

Endringene trer i kraft fra 1.1.2020, og er i sum beregnet å gi et økt provenytap på 150 mill. kr, siden økt tmesats gir større økonomisk effekt enn endringer med innsparingseffekt. Provenytap som følge av endringene vil først påløpe budsjettet for 2021, og virker ikke inn på tallene i figur 4.

4.5. Norges forskningsråd

Forskningsrådet mottar bevilgninger fra de fleste departementene. Proposisjonen anslår at rådets samlede forskningsbevilgning (ikke inkludert administrasjonsbevilgningen) fra de departementer som bidrar mest

til rådets budsjett blir vel 8,2 mrd. kr. Den tilsvarende bevilgningen i 2019 var 8,5 mrd. kr. Som nevnt er det foretatt et kutt i bevilgningen på 400 mill. kr fra KD og 84,3 mill. kr fra HOD under henvisning til at rådet kan benytte akkumulerte, ubrukte midler til å opprettholde aktivitetsnivået i 2020.

Kuttet på 400 mill. kr foretas i rådets post i KDs bevilgning for «sektorovergrepene og strategiske satsinger». Korrigert for flytting av poster reduseres denne posten med om lag 340 mill. kr. Innenfor den reduserte rammen skal rådet øke bevilgningene til diverse tiltak under langtidsplanens opptrappingsplaner med vel 50 mill. kr.

KDs bevilgning til Forskningsrådet til «langsigte, grunnleggende forskning» har, når det tas hensyn til flytting av poster, en vekst på snaut 70 mill. kr. 25 mill. kr av veksten skal gå til grunnleggende IKT-forskning og minst 30 mill. kr skal benyttes for å styrke ordninger for forskertalenter for fremragende forskning. Inndragningen på 84,3 mill. kr i HODs bevilgning til Forskningsrådet omdisponeres som delfinansiering av helseanalyseplattformen over annet kapittel på HODs budsjett.

Om inndragningen holdes utenfor har HODs bevilgning til rådet i 2020 omtrent samme nominelle nivå

som i 2019. Også bevilgningene fra LMD, NFD og SD får i 2020 omtrent samme nominelle nivå som i 2019, når det for de to sistnevnte departementene korrigeres for flytting av poster i forbindelse med endring av departementsstrukturen. Flere satsinger innenfor langtidsplanens opptrappingsplaner finansieres innenfor disse tre departementenes nominelt uendrede bevilgninger til Forskningsrådet. For LMD gjelder det i alt 15 mill. kr, for NFD snaut 40 mill. kr og for SD totalt 30 mill. kr.

Bevilgningen fra OED går betydelig ned som følge av kutt i bevilgningene til programmene Petromaks 2 og EnergiX. Begge programmene fikk omtrent samme økning i 2019 som de får kutt i 2020. Bevilgningen fra KLD øker som følge av økt bevilgning på 35 mill. kr til forskning for omstilling til lavutslippssamfunnet, grønt skifte og klimatilpasning.

Oslo, 12.11.2019

Noter

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. 274 i Prop. 1 S (2019-2020) for KD. Ved sammenligninger med 2019 er saldert budsjett for 2019 lagt til grunn. Som proposisjonen påpeker er oppgitte tall for FoU-bevilgninger i stor grad fastsatt på skjønnsmessig grunnlag og foreløpige. NIFU vil utarbeide endelige tall for saldert budsjett våren 2020.
2. <https://www.fpol.no/en-veiledning-i-a-finne-forskningspolitikken-i-forskningsstatsbudsjettet/>

NIFU utarbeider årlig en oversikt over konsekvensene av Regjeringens forslag til statsbudsjett i Prop. 1 S for universiteter, høyskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning. Denne rapporten utgjør den første delen av dette arbeidet. Den er en hurtigutredning som har fokus på budsjettproposisjonens forskningspolitiske profil. Endelige tall fra NIFUs gjennomgang av det vedtatte budsjett for 2020 vil foreligge våren 2020. Rapporten er skrevet av Egil Kallerud og Bo Sarpebakken. For spørsmål, kontakt Egil Kallerud, NIFU, e-post: egil.kallerud@nifu.no. Rapporten er tilgjengelig på NIFUs hjemmeside, <http://www.nifu.no/>. Rapporten publiseres kun i elektronisk versjon.

NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education

NIFU 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 | post@nifu.no