

Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2022

Statsbudsjettet 2022

Egil Kallerud og Bo Sarpebakken

Beskjeden realvekst i bevilgningene til forskning og høyere utdanning i 2022

Solberg-regjeringen la fram sitt forslag til statsbudsjett for 2022 den 12. oktober 2021. Støre-regjeringen, som tiltrådte 14. oktober, fremmet forslag til endringer i budsjettforslaget for 2022 gjennom en tilleggsproposisjon som ble lagt fram 8. november 2021. Etter det NIFU kan se vil forslagene samlet bety følgende for forskning og høyere utdanning:

De samlede bevilgningene i Prop. 1 S (2021-2022) til forskning og utviklingsarbeid (FoU) er anslått til 42,7 mrd. kr, 1,9 mrd. kr mer enn i vedtatt budsjett 2021. Det gir en nominell vekst på 4,7 prosent og en realvekst på 2,1 prosent.

FoU-bevilgningenes andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) er for 2022 anslått til 1,06 prosent. Det er samme andel som i 2021, og betydelig lavere enn i 2020, da redusert BNP på grunn av pandemien førte til at andelen økte til 1,15 prosent. FoU-bevilgningenes andel av statsbudsjettet blir ifølge NIFUs beregninger 4,16 prosent, som er noe opp fra 2021 (4,04 prosent).

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (2019-2028) følges i 2022 opp med økte bevilgninger på i alt 937 mill. kr, hvorav 440 mill. kr er knyttet til langtidsplanens tre tallfestede opptrappingsplaner, medregnet kutt på nesten 140 mill. kr i formål med vekst gjennom opptrappingsplanene i tidligere år. Oppfølging av langtidsplanen utenom opptrappingsplanene utgjør 497 mill. kr i 2022. Nesten halvparten av oppfølgingen i 2022, nær 440 mill. kr, finansieres ved omprioritering av midler under Forskningsrådets avsetninger av ikke utbetalte bevilgninger fra tidligere år, mens 500 mill. kr er nye bevilgninger.

Gjennom langtidsplanens opptrappingsplan Teknologiløft blir det en samlet vekst i fireårsperioden 2019-2022 på 938 mill. kr, som er nesten 140 mill. mer enn målet. Samlet vekst i fireårsperioden gjennom opptrappingsplan FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet (FoU i næringslivet) blir 480 mill. kr, 30 mill. kr mer enn målet. Opptrappingsplan Kvalitet i høyere utdanning blir i alt fulgt opp med en vekst på 150 mill. kr, som er 100 mill. kr under målet. Dette skyldes kutt i 2022 med i alt 100 mill. kr: Solberg-regjeringen utvikler ordning for oppgradering og utvikling av læringsarealer (50 mill. kr), og Støre-regjeringen reverserer forslag om økte bevilgninger til prosjekter for studentaktiv digital undervisning, læring og vurdering (50 mill. kr).

Oppfølgingen gjennom hele langtidsplanens fireårsperiode viser store forskjeller mellom forskning og høyere utdanning. På FoU-området er fire femtedeler av den samlede oppfølgingen på snaut 1,9 mrd. kr blitt oppfylt gjennom opptrappingsplanene Teknologiløft og FoU i næringslivet, som begge har overoppfylt sine måltall for fireårsperioden. Det har kommet særlig prioriteringene Klima, miljø og miljøvennlig energi (Klima), Hav og Muliggjørende og industrielle teknologier (Teknologier) til gode, mens Samfunnsik-

kerhet og samhörighet i en globalisert verden (Samfunnssikkerhet) har hatt relativt beskjeden vekst. Så mye som 70 prosent av all vekst knyttet til planen er etter det vi kan se styrking av målet Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne (Konkurranse), mens kun 5 prosent gjelder målet Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet (Fremragende fagmiljøer). Om lag 25 prosent gjelder Store samfunnsutfordringer og andre tematiske satsinger. På utdanningsområdet er opptrappingsplanen for Kvalitet i høyere utdanning langt fra oppfylt, og det er kun prioriteringene Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferdstjenester (Offentlig sektor) og Teknologier som har hatt vekst, alt utenfor opptrappingsplanene, men i betydelig omfang.

Innføringen av langtidsplaner i norsk forskning og høyere utdanning har i liten grad oppfylt sine hovedmål om mer forutsigelig finansiering, tydelige prioriteringer og langsiktige satsinger. Planenes opptrappingsplaner har tilført budsjettprosessen elementer av langsiktig, forutsigelig finansiering, men særlig i siste plan har de blitt svekket av åpne tematiske rammer som i liten grad har avgrenset relevante satsinger. Kriteriene for å inkludere satsinger og å ta midler ut igjen framstår som uklare. Ettårige kutt i Forskningsrådets budsjetter og omprioritert gjenbruk av rådets avsetninger for å finansiere plansatsinger har bidratt til å gjøre finansieringen ugjennomsiktig og uforutsigelig langt ut over normal budsjettpraksis. Planens komplekse struktur av overlappende opptrappingsplaner, mål og prioriteringer har bidratt til å gjøre det samlede prioriteringsbildet komplisert og ugjennomsiktig.

Den indirekte støtten til næringslivets FoU gjennom SkatteFUNN-ordningen er i 2022 anslått til 3,7 mrd. kr. Det er høyere enn i 2020 (3,3 mrd. kr) og 2021 (3,6 mrd. kr), men betydelig lavere enn det faktiske støttelepet i 2019 på 4,1 mrd. kroner. Nedgangen etter 2019 skyldes lavere aktivitet som følge av pandemien. Den indirekte støtten gjennom SkatteFUNN kommer i tillegg til de ordinære bevilgningene.

Universiteter og høyskoler får i 2022 en rammebevilgning på 41,5 mrd. kr, en nominell vekst på snaut 2 prosent. Med en anslått pris- og lønnsvekst på 2,6 prosent gir dette en mindre realnedgang. Som følge av innføring av ny modell for statlige virksomheters innbetaling av pensjonspremie er det foretatt et kutt på 1 mrd. kr, som skal være budsjettøytralt. Korrigert for det får universitetene og høyskolene en mindre realvekst i sine samlede rammebevilgninger. Uklarhet om beregningene som ligger til grunn for kuttet innebærer at regjeringen vil gjennomgå tallene og komme tilbake til spørsmålet i revidert nasjonalbudsjett. De resultatbaserte bevilgningene har en vekst på vel 500 mill. kr, mens det er en vekst på vel 460 mill. kr som følge av videreføring av studieplasser som er opprettet tidligere år.

Siden 2015 er det foretatt et årlig kutt i alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet som tiltak for avbyråkratisering og effektivisering (ABE). Dette kuttet har vært gjort hvert år siden 2015, og videreføres i 2022 med et kutt på 0,5 prosent. Det akkumulerte kuttet for åtteårsperioden utgjør 4,4 prosent. Regjeringen Store vil i arbeidet med budsjettet for 2023 vurdere hvordan ABE-ordningen kan erstattes med mer målrettede prosesser og effektivitetsmål.

1. Hovedbilde forskning

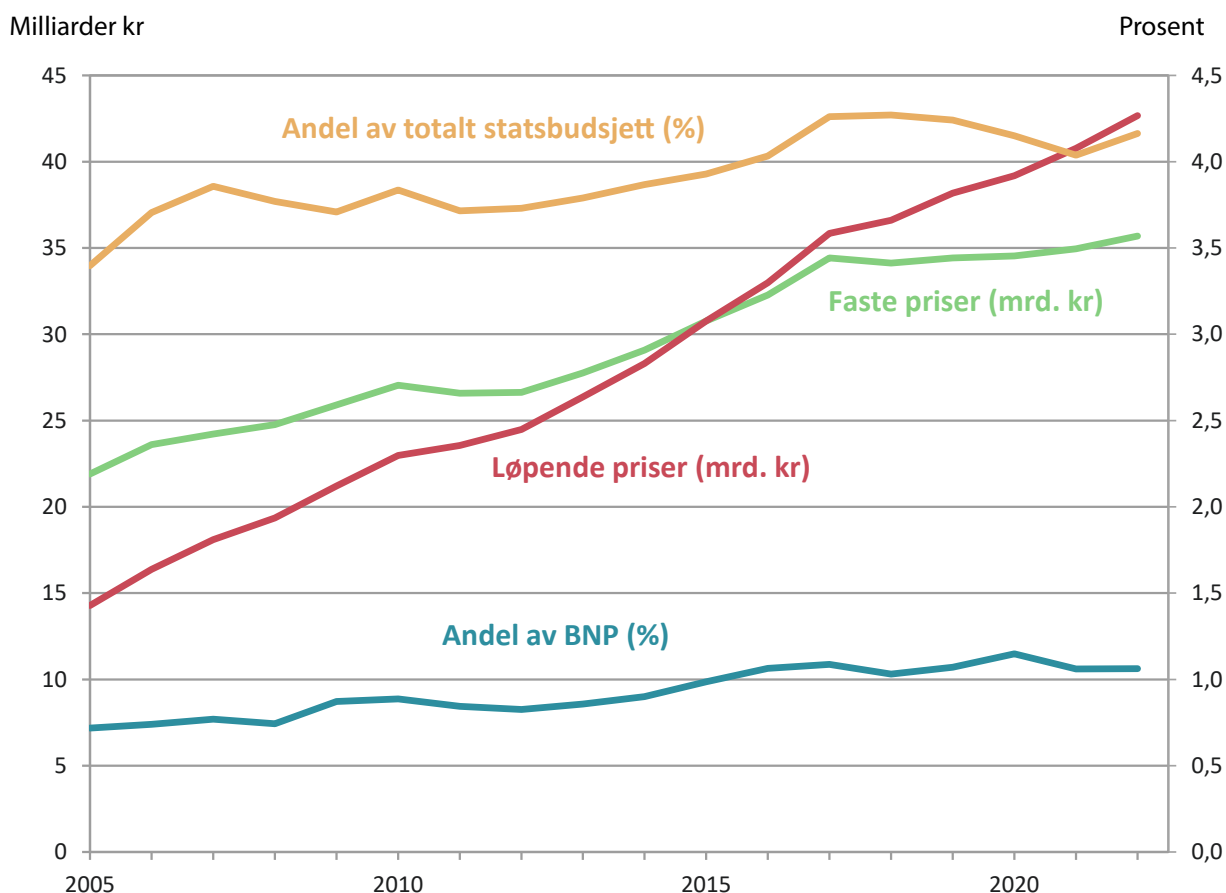
1.1. Hovedtrekk

Solberg-regjeringens budsjettforslag for 2022 vil gi en anslått samlet bevilgning til forskning og utviklingsarbeid (FoU) på 42,7 mrd. kr.¹ Det er nominelt vel 1,9 mrd. kr eller 4,6 prosent mer enn saldert budsjett for 2021. Proposisjonen legger til grunn en prisjustering på om lag 2,6 prosent, noe som vil gi en realvekst i 2022 på 2,1 prosent.

Det framgår av figur 1 at etter en lengre periode fram til og med 2017 med til dels svært god vekst i FoU-bevilgningene, fulgte en treårsperiode med tilnærmet nullvekst, målt i faste priser. I 2021 og 2022 er det igjen en mindre realvekst. Målet om at FoU-bevilgningene skulle utgjøre en prosent av BNP ble nådd i 2016 med

1,06 prosent. Deretter har dette nivået holdt seg på omtrent samme nivå, med unntak for 2020, da betydelig nedgang i BNP som følge av pandemien førte til at BNP-andelen gikk kraftig opp til 1,15 prosent. Anslagene på 1,06 prosent i 2021 og 2022 er basert på BNP-anslag som legger til grunn kraftig vekst, særlig i 2021 (12 prosent). Om regjeringens anslag for BNP-utviklingen viser seg for optimistiske, vil FoU-bevilgningenes BNP-andel i disse årene øke.

FoU-bevilgningenes andel av det samlede statsbudsjett nådde sitt høyeste nivå i årene 2017-2019. Etter en nedgang i 2021, øker andelen i 2022 til 4,16 prosent, den samme som i 2020.



Figur 1 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2005-2022. Løpende og faste 2015-priser i milliarder kroner (venstre akse) og som prosentandel av BNP og totale bevilgninger over statsbudsjettet (høyre akse). Kilde: NIFU, Prop. 1 S (2021-2022)

Tabell 1 Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 2005–2022. 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	1,03	4 130	1,15
2019	38 180	1 568	4,3	0,9	4,24	1,07	4 102	1,18
2020	39 194	1 014	2,7	0,3	4,15	1,15	3 300	1,24
2021	40 767	1 572	4,0	1,2	4,04	1,06	3 600	1,15
2022	42 670	1 903	4,7	2,1	4,16	1,06	3 700	1,15

1) Kilde for FoU-beløpene t.o.m. 2021: NIFUs analyse av vedtatt budsjett. 2022: Regjeringens anslag i Prop. 1 S (2021-2022).

2) 2019-2020 bygger på foreløpig indeks for næringen Forskning og utviklingsarbeid. For 2021 og 2022 er anslag for lønns- og prisvekst lagt til grunn.

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

1.2. Forskningsrådets avsetninger

Gjennom flere budsjettår har det blitt foretatt såkalte 'ett-årige kutt' i Forskningsrådets bevilgninger som et tiltak for å redusere Forskningsrådets betydelige avsetninger av midler som ikke fordeles/utbetales i året de bevilges. Ved starten av 2021 beløp avsetningen seg til 4 mrd. kr, som var 800 mill. kr mer enn året før, blant annet knyttet til store ekstraordinære bevilgninger i løpet av 2020 til covid-19-rettede tiltak. Slike store avsetninger er ikke, påpeker regjeringen, i samsvar med bevilgningsreglementet, og innebærer at budsjett og regnskap ikke reflekterer den faktiske aktivitet som finansieres i budsjettåret. Ulike tiltak er under vurdering og utvikling, og departementet vil gjennomgå praksis for bruk av avsetningene og vurdere om rådet bør ha utvidet fleksibilitet i bruken av sine bevilgninger.

'Ettårige kutt' i rådets bevilgninger har vært en form for midlertidig gjenbruk av deler av tidligere års bevilgninger som innebærer at kuttene ikke skal føre til redusert aktivitet; rådet utlyser midler i kuttåret

som om bevilgningene ikke var redusert, og kuttene blir tilbakeført påfølgende budsjettår uten ytterligere aktivitetsøkning. Dermed skjer det en forskyvning mellom bevilgning og aktivitet som innebærer at aktivitetsnivået blir høyere enn bevilgningsbeløpet tilsier i de år kuttene tas, og omvendt i de år midlene blir tilbakeført. I budsjettet for 2020 ble Norges forskningsråds FoU-bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet (KD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) redusert i form av ettårige kutt på hhv 400 mill. kr og 85 mill. kr. KD tilbakeførte sitt kutt i budsjettet for 2021, mens HOD først tilbakefører sitt kutt i budsjettet for 2022, samtidig som dette departement tilbakefører et nytt ettårig kutt i 2021 på vel 150 mill. kr. De samlede ettårige kuttene i 2021 fra i alt sju departementer utgjorde i alt nesten 630 mill. kr. Kuttene synes å være tilbakeført i 2022 i samsvar med forutsettningene.

I budsjettforslaget for 2022 videreføres ikke praksisen med ettårige kutt, under henvisning til at dette

blir «opplevde som uføreseielege for forskingsmiljø og Forskningsrådet, og kan også svekke budsjettbalansen over tid dersom dei finansierer varige utgifter på andre område» (KD, s. 218). Slike kutt ville være særlig kontroversielle i forbindelse med regjeringsskifte. Også i 2022 brukes rådets avsetninger til å finansiere nye satsinger, men nå ved en form for omprioritering som innebærer varig omdisponering/gjenbruk av de berørte delene av avsetningene. Det innebærer at ubrukte midler fra tidligere år brukes på nye satsinger i 2022, uten bevilgning i 2022 og uten tilbakeføring senere år. Regjeringen viser som begrunnelse for dette grepet til at det i langtidsplanen fra 2018 ble presisert at opptrappingsplanene «skal delvis finansieres gjennom omprioriteringer fra andre formål på berørte departementers områder» (Meld. St. 4 (2018-2019), s. 97). I 2022 omprioriteres på denne måten ubrukte avsetninger på i alt 437,5 mill. kr til formål som inngår i oppfølgingen av langtidsplanen.

1.3. FoU-bevilgningene i 2022 fordelt mellom departementer

Mer enn halvparten er den samlede veksten i FoU-bevilgningene i 2022 på 1,9 mrd. kr er over Kunnskapsdepartementets (KD) budsjett. Det er en vekst i KDs bevilgninger på 1,1 mrd. kr, tilsvarende 5 prosent. Bevilgninger til kontingent for deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon øker til 3,3 mrd. kr, som er nesten 800 mill. kr mer enn i 2021. Det er den enkeltpost som bidrar klart mest til den samlede veksten i FoU-bevilgningene i 2022. KD finansierer hele sin del av oppfølgingen av langtidsplanen på FoU-området i 2022 på 85 mill. kr ved omprioritering av Forskningsrådets ubrukte avsetninger. Departementets bevilgning til rådet blir 75 mill. kr lavere i 2022 enn i 2021.

Utenriksdepartementets (UD) bevilgninger til forskning vokser i 2022 med mer enn 400 mill. kr, hvorav en tredjedel er tilbakeføring av departementets ettårige kutt i 2021 i FoU-bevilgninger til Forskningsrådet.

Også for andre departementer er veksten i FoU-bevilgninger i 2022 helt eller delvis knyttet til tilbakeføringer av ettårige kutt. Slik tilbakeføring tilsvarer hele veksten i 2022 for Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) (250 mill. kr) og Olje- og energidepartementets (OED) (50 mill. kr) samlede FoU-bevilgninger. Det meste av veksten i Arbeids- og sosialdepartementets (ASD) FoU-bevilgning på 50 mill. kr synes å gjelde tilbakeføring av ettårige kutt i 2021 (41,5 mill. kr).

Under Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) er det en vekst i FoU-bevilgningene på 140 mill. kr, tilsvarende 3 prosent.

En nedgang på nesten 300 mill. kr i Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) FoU-bevilgninger er i proposisjonen forklart med lavere likviditetsbehov knyttet til bygg i universitets- og høyskolesektoren.

Det er i 2022 en høy relativ vekst i FoU-bevilgningene til en del departementer med forholdsvis lave totale FoU-bevilgninger. Det gjelder særlig Barne- og familiedepartementet (BFD) som har en vekst på 70 mill. kr (33 prosent) og Kulturdepartementet (KUD), med en vekst på 60 mill. kr (20 prosent).

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 prosentatsats som opprinnelig foreslått i budsjettforslagene for 2015-2021. Gjennom flere år ble satsen hevet i tilleggsforslag og/eller budsjettavtaler mellom regjering- 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; 2020: 0,5 prosent; 2021: 0,6 prosent. Det akkumulerte kuttet i de åtte budsjettene blir med det 4,4 prosent. Støre-regjeringen ønsker å avvikle ordningen, men foreslår ingen endring i 2022, under henvisning til at det «vil være vanskelig og ressurskrevende å identifisere og tilbakeføre budsjettkutt som er direkte knyttet til ABE-reformen på alle departementsområdene på nåværende tidspunkt i budsjettprosessen». Regjeringen vil i arbeidet med 2023-budsjettet «vurdere hvordan ABE-ordningen kan erstattes med målrettede prosesser og effektivitetsmål».

Støre-regjeringens tilleggsforslag omfatter et fåtall mindre endringer i FoU-bevilgningene og med begrenset budsjetteffekt. For å frigjøre midler til andre formål blir det kuttet i OEDs bevilgninger til energi- og petroleumsforskning (30 mill. kr) og CLIMIT-programmet (10 mill. kr), mens NFDs bevilgninger til marin forskning reduseres med 15 mill. kr med samme begrunnelse. Innenfor NFDs reduserte bevilgning øremerkes 10 mill. kr til polarforskningsprosjektet GoNorth. Støre-regjeringen reverserer også forslag om økt bevilgning til Forskningscentre for bærekraftig transport og Pilot-T under Samferdselsdepartementet (SD) (25 mill. kr).

1.4. Forskningsrådets bevilgninger

Norges forskningsråd forvalter den del av forskningsbevilgningene som i størst grad gir rom for spesifikt forskningspolitisk vurdering, jf. avsnitt 1.5 om bevilgningskategori A. De utgjør en fjerdedel av de årlige samlede FoU-bevilgningene. Forskningsrådet mottar bevilgninger fra de fleste departementene.

Proposisjonens foreløpige oversikt over FoU-bevilgninger fra de ni departementer som bidrar mest til rådets budsjett viser en samlet FoU-bevilgning (utenom administrasjonsbevilgningen) på 9,8 mrd. kr, som er om lag 420 mill. kr, eller snaut 5 prosent, mer enn tilsvarende tall i 2021. Veksten er knyttet til tilbakeføringen av ettårige kutt i bevilgningene til Forskningsrådet i 2020 og 2021.

Som beskrevet i avsnitt 1.2 foretas det i 2022 ikke nye ettårige kutt i bevilgningene til Forskningsrådet, men regjeringen benytter deler av rådets avsetninger som finansiering uten nye bevilgninger av satsinger under langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Med henvisning til at gjeldende Langtidsplan for forskning og høyere utdanning åpner for at satsinger under planen kan finansieres ved omprioritering, omprioriteres i 2022 437,5 mill. kr av Forskningsrådets avsetninger til formål som inngår i oppfølgingen i 2022 av langtidsplanen.

For øvrig reduseres KDs bevilgninger til Forskningsrådet med 82,2 mill. kr «for å frigjere midlar til andre formål, mellom anna til opptrappingsplanen Kvalitet i høgare utdanning». Kuttet er fordelt med 45,5 mill. kr på post 52 Langsiktig, grunnleggende forskning, 16,4 mill. kr på post 53 Sektoroverskridende og strategiske satsinger og 20,3 mill. kr på post 54 Forskningsinfrastruktur av nasjonal, strategisk interesse.

Støre-regjeringen foretar ytterligere kutt i Forskningsrådets bevilgninger for å «frigjøre midler til andre formål». Det foretas et slikt kutt på 30 mill. kr i bevilgningene til rådets store programmer for energi og petroleumsforskning, og et kutt på 10 mill. kr i NFDs bevilgninger til marin forskning. Innenfor den reduserte bevilgningen fra NFD blir 10 mill. kr øremerket til polarforskningsprosjektet GoNorth.

11,5 mill. kr overføres til SSB som følge av at SSB overtar FoU-statistikken fra NIFU fra 1. januar 2022, og 15,3 mill. kr overføres til HK-dir som følge av at deler av Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) blir del av det nye direktoratet.

Forskningsrådet får et kutt på 35 mill. kr i sitt virksomhetsbudsjett som del av oppfølgingen av gjennomgangen av virkemiddelapparatet. Ytterligere 2,1 mill. kr kuttes i Støre-regjeringens tilleggsforslag som

ledd i dens tiltak for å redusere konsulentbruken i staten. Overføring av STUD-ENT-ordningen til Innovasjon Norge innebærer flytting av i alt 30 mill. kr.

Fellesløftet

Forskningsrådets bevilgninger til grunnleggende, langsiktig forskning har, korrigert for flytting av en del bevilgninger til andre poster, omtrent samme nominelle nivå i 2022 som i 2021, inkludert et generelt kutt på 45 mill. kr «for å frigjere midler til andre formål». Dette gir, slik det framgår av oppslag i pressen, ikke grunnlag for å iverksette det planlagte Fellesløft IV, der rådet og institusjonene spleiser med en halvpart hver til finansieringen av (allerede) utvalgte prosjekter. Tidligere versjoner av Fellesløftet har vært finansiert ved økte bevilgninger til rådets ordninger for støtte til 'fri forskning' (FRIPRO).

Rådets bevilgninger til langsiktig, grunnleggende forskning generelt og FRIPRO spesielt hadde gjennomgående god vekst i minst ti år fram til og med 2020. FRIPRO fikk økte bevilgninger med 60 mill. kr i 2011 og 100 mill. kr i 2012. Etter et 2013 uten ny vekst i FRIPRO-bevilgningen ble det i 2014 bevilget 50 mill. kr til ny ordning under FRIPRO for støtte til yngre forskere. Det ble i KDs budsjettproposisjon for 2014 påpekt at regjeringen med denne satsingen svarer «på initiativet frå Forskningsrådet og universiteta, som har foreslått Fellesløftet 2 retta mot unge forskartalent». Det ville ha et årlig bidrag fra staten på 50 mill. kr i tre år og gi satsingen en samlet ramme på 300 mill. kr. I 2015 ble denne ordningen styrket med ytterligere 50 mill. kr. I 2016 ble FRIPRO Toppforsk etablert som en ny ordning med en bevilgning på 50 mill. kr. Det var statens andel av finansieringen av Fellesløft III med start i juli 2016. FRIPRO Toppforsk fikk ytterlige vekst med 50 mill. kr både i 2017 og 2018.

Fra 2019, da andre langtidsplan trådte i kraft, har veksten i rådets bevilgninger til grunnleggende, langsiktig forskning i all hovedsak vært begrenset til en vekst i 2019 i bevilgningen til Sentre for fremragende forskning (40 mill. kr) og en bevilgning i 2020 på 30 mill. kr til unge forskertalenter. Verken i 2021 eller 2022 har det vært øremerket vekst i bevilgningene til FRIPRO-ordninger, og det har, mer generelt, jf. over, vært lite vekst i oppfølgingen på FoU-området av langtidsplanens mål Fremragende fagmiljøer. På dette punkt skiller altså siste langtidsplan seg markant fra første, da det tilsvarende mål «Verdensledende fagmiljøer» ble fulgt opp med betydelig vekst på forskningsområdet, først og fremst gjennom Forskningsrådets bevilgninger til grunnleggende, langsiktig forskning.

1.5. Fordeling mellom bevilgningskategorier

NIFU har for analyseformål dekomponert forskningsbudsjettet i sju kategorier, inndelt etter grad av spesifikk forskningspolitisk vurdering og prioritering, se figur 2.² I det ene ytterpunkt av spekteret er poster der FoU-bevilgningen er tallfestet, øremerket og nærmere beskrevet i proposisjonsteksten, og der bevilgningen kan endres fra år til år ut fra spesifikt forskningspolitiske vurderinger. Hovedeksempelet er øremerkede FoU-bevilgninger gjennom Norges forskningsråd.

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

Mellom ytterpunktene ligger et stort antall bevilgninger til institusjoner og formål der midler til FoU inngår i den samlede bevilgning uten å være nærmere spesifisert og øremerket. Andelen til FoU er i slike tilfeller anslått 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).

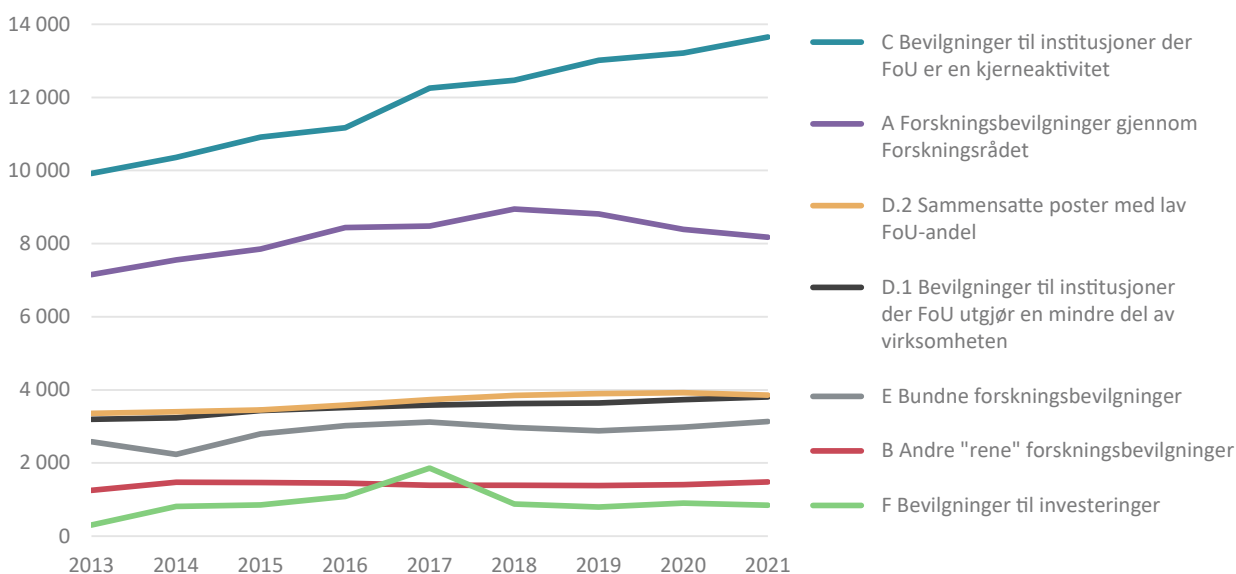
I noen institusjoner er FoU en kjerneaktivitet og har et betydelig omfang, men er likevel underordnet institusjonens hovedoppgave i budsjettpolitisk sammenheng. Universiteter og høyskoler er den klart

største institusjonstypen i denne kategorien. Disse FoU-bevilgningene utgjør omtrent en tredjedel av det samlede FoU-budsjettet.

For andre institusjoner og/eller budsjettposter er FoU-andelen av den samlede bevilgningen lav, og forskningspolitiske vurderinger har lite vekt i budsjettprosessen, selv om FoU-volumet kan være betydelig. Hovedeksempelet på det siste er de regionale helseforetakene.

Dekomponeringen viser at rene forskningspolitiske vurderinger er utslagsgivende kun for en begrenset del av det samlede FoU-budsjettet. Denne delen, som kan kalles budsjettets forskningspolitiske 'kjerne' (bevilgningskategori A og B), utgjorde 28 prosent av det totale forskningsbudsjettet i 2021.

Budsjettforslaget for 2022 er foreløpig ikke dekomponert i bevilgningskategorier. Basert på proposisjonsteksten er det grunn til å forvente at særlig bundne FoU-bevilgninger (kategori E) vil øke i 2022, som følge av veksten på nesten 800 mill. kr i kontingenten for deltakelse i EUs rammeprogrammer. Kategoriene som utgjør budsjettets forskningspolitiske kjerne (kategori A og B), vil trolig få en relativt flat utvikling i bevilgningene gitt den innretningen som ligger i 2022-budsjettet. Omprioriteringen av rådets avsetninger av ubrukte midler vil trolig bidra til at den nedadgående tendensen videreføres. Bevilgninger til institusjoner der FoU er en kjerneaktivitet (kategori C) har økt mye de senere årene, men også her gir budsjettomtalen grunn til å forvente at veksten vil flate ut i 2022.



Figur 2 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett etter ulike bevilgningskategorier. 2013–2021. Mill. kr, faste 2015-priser. Kilde: NIFU

2. Hovedbilde høyere utdanning

De foreslåtte rammebevilgningene til universiteter og høyskoler i 2022 utgjør om lag 41,5 mrd. kr. Bevilgningen dekker hele virksomheten, ikke bare forskning og utvikling. Det gir en nominell vekst i forhold til 2021 på vel 760 mill. kr eller 1,9 prosent. Med en prisjustering på 2,6 prosent blir det en realnedgang i bevilgningene på 0,7 prosent, mens det i 2021 og 2020 var en realvekst på hhv 2,7 prosent og 0,5 prosent. Et samlet kutt i 2022 på 1 mrd. kr knyttet til omlegging av modell for innbetaling av pensjonspremie i staten, skal være budsjettneuttralt og ikke føre til redusert aktivitet. Korrigert for dette blir det realvekst i rammebevilgningen i 2022 på om lag 1,5 prosent.

Vekst- og kuttposter

De større vekstpostene i bevilgningene til høyere utdanningsinstitusjoner i 2022 omfatter:

- Kompensasjon for pris- og lønnsvekst med 2,6 prosent, 1,05 mrd. kr.
- Økt resultatuttelling på utdanningsinsentivene, 510 mill. kr.
- Finansiering av 5-årig lærerutdanning, 91 mill. kr.
- Videreføring av økt opptakskapasitet for studie-plasser opprettet i tidligere år, snaut 465 mill. kr.
- Regjeringen Støre oppretter 15 nye studie-plasser i medisin ved Universitet i Tromsø med en bevilgning i 2022 på 2 mill. kr, og med en helårseffekt på anslagsvis 40 mill. kr.

Samtidig foretas det følgende større kutt:

- Generelt kutt på 0,5 prosent for effektivisering og avbyråkratisering, som utgjør 204 mill. kr.
- Redusert bevilgning som følge av ny premiemodell for pensjon, snaut 1,1 mrd. kr. Kuttet skal etter det regjeringen opplyser være av teknisk art. En del institusjoner påpeker at deres beregninger viser mindre innsparinger enn det regjeringen legger til grunn i deres tilfelle. Regjeringen Støre gjør i sin tilleggsproposisjon ingen endringer på dette punktet, men påpeker at den nye premiemodellen har ulike konsekvenser for ulike statlige virksom-

heter og at den vil se nærmere på konsekvensene av omleggingen og komme tilbake til eventuelle justeringer i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2022.

- Endrede reisevaner i staten etter korona-perioden, om lag 75 mill. kr
- Generelt kutt i rammebevilgningen til dekning av andre satsinger på UH- og kompetansefeltet, 35 mill. kr. Regjeringen Støre øker dette kuttet med ytterligere 35 mill. kr.
- Ordningen for oppgradering og utvikling av læringsarealer og bygg blir ikke videreført i 2022. Den har i 2021 en ramme på 130 mill. kr. Økt bevilgning med 50 mill. kr i 2019 til ordningen har inngått i oppfølgingen av opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning under Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (se senere om langtidsplanen).

Desentralisert utdanning/Nesna

Utenfor rammebevilgningen foreslo Solberg-regjeringen å videreføre den søknadsbaserte ordningen under Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) til fleksible studietilbud med 150 mill. kr, 50 mill. kr mer enn i 2021. Støre-regjeringen forslår å øke bevilgningene til desentralisert og fleksibel utdanning med ytterligere 100 mill. kr «for å legge til rette for desentralisert utdanning over hele landet, inkludert videreføring av et lærested på Nesna i 2022». Den nye regjeringen vil i 2022 vurdere ulike alternativer for et lærested på Nesna og komme tilbake til varig løsning.

Den økte bevilgningen til desentralisert utdanning finansieres blant annet gjennom kutt på i alt 80 mill. kr i bevilgningene til tiltak for internasjonalsisering og høyere utdanning, herunder reverseres Solberg-regjeringens forslag om en økt bevilgning på 50 mill. kr til prosjekter som utvikler og deler metoder for studentaktiv digital undervisning, læring og vurdering. Denne bevilgningen var del av Solberg-regjeringens oppfølging av langtidsplanens opptrappingsplan for kvalitet i utdanning. Denne opptrappingsplanens måltall for fireårsperioden blir dermed ikke oppfylt (jf. senere om langtidsplanen).

Kutt i kjøp av konsulenttjenester

Støre-regjeringen introduserer i sitt tilleggsforslag et generelt punkt om reduksjon av konsulentbruken i staten. Vel 8,5 mill. kr av samlede kutt på 40 mill. kr gjelder universiteter og høyskoler (NTNU, 4,1 mill. kr; OsloMet, 2,6 mill. kr; Universitetet i Bergen, 1,1 mill. kr; Høgskulen på Vestlandet, 0,9 mill. kr).

Bygg i UoH-sektoren

I 2022 blir det foreslått 2,3 mrd. kr (KMD) til byggeprosjekter utenfor husleieordningen. De største bevilgningene gjelder videreføring av Livsvitenskapsbygget ved UiO med 950 mill. kr og av Vikingtidsmuseet med 378 mill. kr, prosjektering av ny campus for NTNU med 365 mill. kr. og Ocean Space Centre i Trondheim med 500 mill. kr. Regjeringen Støre foreslår å bevilge 75 mill. kr til bygg for Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Veterinærinstituttet. Midlene skal brukes til gjenstående arbeid med reklamasjoner og tilpasninger i allerede utførte anskaffelser som er nødvendig for å ferdigstille byggeprosjektet.

På Statsbyggs kapittel for bygg innenfor husleieordningen gis det en startbevilgning på 110 mill. kr til Blått bygg ved Nord universitet.

Avsetninger

Regjeringen fastsatte i 2021 nye regler for disponering av avsetninger. Som nettobudsjetterte institusjoner kan universiteter og høyskoler disponere bevilgninger og eksterne inntekter. Det gir institusjonene økonomisk handlingsrom til å planlegge og disponere midler i et flerårig perspektiv. Det skilles mellom avsetninger til investeringer, inkludert vedlikehold av eiendom, og til andre formål. Det er ingen øvre grense for avsetninger til investeringer, men planlagt bruk skal dokumenteres i detalj. Avsetninger til andre formål har en øvre grense på 5 prosent av årlig bevilgning fra KD. Fra 2022 vil avsetninger ut over denne grensen

bli inndratt til statskassen, med en viss åpning for unntak. De fleste institusjoner har avsetninger som ligger godt over denne grensen, for enkelte svært mye over.

Nytt direktorat for høyere utdanning og kompetanse

Det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) ble opprettet 1. juli 2021 ved en sammenslåing av Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku), Kompetanse Norge, Universell og deler av Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit), i tillegg til enkelte oppgaver fra NSD. HK-dir vil også få oppgaver fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Omorganiseringen forventes å gi kvalitetsøkning i kunnskapsgrunnlag, virkemidler og råd om politikkutvikling og gi mer effektiv forvaltning. Regjeringen vil hente ut deler av forventet effektiviseringsgevinst blir igjen i direktoratet for å styrke prioriterte oppgaver og funksjoner.

Fra 1. januar 2022 opprettes Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt), som er en samorganisering av Units digitale tjenester, Uninett og deler av NSD. Målet er å gi sektoren bedre og mer effektive tjenester.

Støre-regjeringen reduserer forslaget til bevilgning til direktoratet med 10 mill. kr «for å finne rom for andre prioriteringer».

Studentboliger

Det bevilges midler til bygging av 1650 nye studentboliger i 2022. Det er samme tall som i 2021, da det ble redusert fra tidligere års ramme på 2200 studentboliger, under henvisning til at studentsamskipnadene etter de siste årenes store økning ikke hadde planlagt søknader til så mange boliger.

3. Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning – oppfølging i 2022 og i fireårsperioden

2022 er fjerde og siste budsjettår for regjeringens oppfølging i fireårsperioden 2019-2022 av gjeldende langtidsplan for forskning og høyere utdanning (**Meld. St. 4 (2018-2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028**). Langtidsplanen omfatter ressursmål, overordnede mål, langsiktige prioriteringer og opptrappingsplaner, se boks 1. Det arbeides med en ny, revidert plan for fireårsperioden 2023-2026.

3.1. Oppfølging av langtidsplanen i 2022

3.1.1. Ressursmål

Langtidsplanen fastslår at regjeringen 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.

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 målet ble innfridd med god margin allerede i 2016 (1,06 prosent), for deretter å ligge omkring dette nivået de påfølgende år. Unntaket er 2020, da lave BNP-tall som følge av pandemien førte BNP-andelen opp til 1,15 prosent. Med en liten realvekst i 2021 på 1,2 prosent og et budsjettforslag for 2022 som vil gi en realvekst på 2,1 prosent er de offentlige FoU-bevilgningenes andel av BNP i disse årene tilbake på 1,06 prosent, som er omtrent samme nivå som perioden 2016-2019. Lavere anslag på provenytapet knyttet til SkatteFUNN-ordningen, innebærer at den samlede forskningsstøtten andel av BNP i 2019-2022 blir 0,09 prosentpoeng høyere enn FoU-bevilgningenes andel alene, mot 0,12 prosentpoeng i forutgående treårsperiode.

3.1.2. Oppfølging av opptrappingsplanene

Det blir i 2022 en samlet økonomisk oppfølging av langtidsplanen med 937 mill. kr. Innenfor de tre opptrappingsplanene med tallfestede mål for fireårsperioden 2019-2022, utgjør veksten i 2022 440 mill. kr, medregnet kutt på nesten 140 mill. kr i formål med vekst gjennom opptrappingsplanene i tidligere år. Vekst utenfor planene utgjør i 2022 497 mill. kr. Opp-

Langtidsplanens mål, prioriteringer og opptrappingsplaner

Ressursmål:

- 3 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 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

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 samhørighet i en globalisert verden

I tillegg et eget punkt om

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

Boks 1: Oversikt over langtidsplanens målstruktur.

følgingen av opptrappingsplanene blir i Støre-regjeringens tilleggsproposisjon redusert med minst 50 mill. kr som følge av reversering av Solberg-regjeringens forslag om vekst i bevilgningen til prosjekt for å utvikle og dele metoder for studentaktiv digital undervisning, læring og vurdering. Det bidrar til at måltallet for denne opptrappingsplanen for fireårsperioden 2019-2022 ikke oppfylles.

Opptrappingsplan Teknologiløft

Denne opptrappingsplanen følges i 2022 opp med en samlet bevilgning på 392 mill. kr. I satsingen³ inngår vekstposter til formål under fire av de fem langsiktige prioriteringene:

Hav

- Framtidens havbruk, 42 mill. kr (NFD). Satsingen følger opp regjeringens havbruksstrategi *Et hav av muligheter*, og skal styrke kunnskapsgrunnlaget for å utvikle og diversifisere havbruksnæringen og dermed bidra til økt verdiskaping. Regjeringen har som mål å øke bærekraftig matproduksjon fra havbruk. Satsingen vil bidra til kunnskap om teknologi, fôr, fiskevelferd og effekter på økosystemene. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.
- Klimavennlige havnæringer, 10 mill. kr (KD). **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.
- Forskning og innovasjon på hydrogen, havrelaterte energiteknologier og lavutslipp, 55 mill. kr (OED). **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.
- Grønn skipsfart, 40 mill. kr (KLD). Satsingen følger opp regjeringens handlingsplan for grønn skipsfart fra 2019. Målet er å halvere utslippene fra innenriks sjøfart og fiske innen 2030 og å stimulere til null- og lavutslippsløsninger i alle fartøykategorier. Bevilgningen i 2022 er til FoU på nullutslippsløsninger for større skip som opererer over lengre strekninger. **Finansiering:** Ny bevilgning.

Klima

- 'Grønn plattform', 250 mill. kr (NFD). Ordningen ble opprettet som en del av tiltakspakkene mot koronapandemien i 2020 med en bevilgning på 333 mill. kr. Satsingen er treårig, med en samlet bevilgning i perioden på 1 mrd. kr. Grønn plattform er en felles konkurransearena mellom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Siva og gir en felles inngang til virkemiddelapparatet for kommersialisering, innovasjon og pilotprosjek-

ter knyttet til 'grønne løsninger'. Formålet er å fremme bærekraftig omstilling ved å se løpet fra forskning, kommersialisering og til markedsintroduksjon i sammenheng. Grønn plattform bygger på etablerte ordninger med veldefinerte kriterier for støtte. Av bevilgningen i 2020 på 333 mill. kr gikk 192 mill. kr til Norges forskningsråd. Bevilgningen ble videreført i ordinært budsjett for 2021 med samme beløp og fordeling som i 2020. I revidert budsjett for 2021 ble det bevilget ytterligere 100 mill. kr til plattformen, hvorav 30 mill. kr til Norges forskningsråd. Satsingen videreføres i 2022 med en samlet bevilgning på nær 530 mill. kr, fordelt mellom de tre virkemiddelaktørene. I tillegg omprioriteres 58 mill. kr av Forskningsrådets ubrukte avsetninger til formålet. Av den samlede rammen i 2022 på 585 mill. kr går 333 mill. kr til treårige prosjekter som fikk tilsagn i 2021, mens 250 mill. kr er avsatt til ny utlysning i 2022. I 2021 ble ikke bevilgninger til 'grønn plattform' rapportert som oppfølging av langtidsplanen. **Finansiering:** Ny bevilgning 192 mill. kr; omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger, 58 mill. kr.

- Studieplasser opprettet i 2020 innen teknologi/grønt skifte (KD, 7 mill. kr). **Finansiering:** Bevilgning.

Teknologier

- IKT-forskning innen kunstig intelligens og digital sikkerhet, 30,5 mill. kr (KD). Formålet omfatter de rettslige rammene for kunstig intelligens, og teknologiske problemstillinger med relevans for utvikling av system og tjenester i forvaltningen. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.
- E-infrastruktur for en digitalisert verden, 30 mill. kr (KD). **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.

Offentlig sektor

- Forskningscenter for bærekraftig transport og Pilot-T, 25 mill. kr (SD). Senteret skal være et kraftsenter for forskning på nye ideer og teknologier innen transportsektoren, samle fragmenterte FoU-miljøer og gi en mer samlet retning innen mobilitetsforskningen i Norge. Satsingen skal være et viktig bidrag til å nå målene i Nasjonal transportplan 2022-2033; reduserte klimagassutslipp, økt trafiksikkerhet og økt verdiskaping for næringslivet. Pilot-T er en ordning forvaltet av Norges forskningsråd og Innovasjon Norge i samarbeid

som skal bidra til at nye løsninger raskere tas i bruk innen transportsektoren, og for at norske aktører kan være med i konkurransen om å levere nye mobilitetsløsninger for denne sektoren. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger. Solberg-regjeringens forslag om også å bevilge 25 mill. kr til dette formålet kuttet i Støre-regjeringens tilleggsproposisjon.

Opptappingsplan FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet

Denne opptappingsplanen følges i 2022 opp med satsinger på i alt 86 mill. kr til følgende formål:

Konkurranseskraft (mål)

- Grunnbevilgning til teknisk-industrielle forskningsinstitutter, 29 mill. kr (NFD). Med det videreføres den trinnvise styrkingen av dette formålet gjennom hele langtidsplanperioden også i 2022. Formålet fikk i 2019 en vekst på 40 mill. kr, i 2020 20 mill. kr og i 2021 50 mill. kr. Som et covid-19-rettet tiltak ble det gitt en engangsbevilgning til teknisk-industrielle institutter og marine primærnæringsinstitutter på til sammen 260 mill. kr (NFD). **Finansiering:** Ny bevilgning.
- Kommersialisering og radikal innovasjon, 15 mill. kr (KD). Kommersialisering fikk også i 2019 en vekst på 15 mill. kr under denne opptappingsplanen, og som covid-19-tiltak ble det i 2020 bevilget 20 mill. kr. Samme formål hadde også en vekst på 10 mill. kr i 2021-budsjettet. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.

Klima

- Sirkulær økonomi, 22 mill. kr (KLD). Satsingen følger opp Regjeringens nasjonale strategi for sirkulær økonomi fra juni 2021 som skal legge grunnlag for verdiskaping i norsk næringsliv på basis av en mer sirkulær økonomi, med konkrete tiltak innen bioøkonomi, prosessindustri, bygg og anlegg, varehandel og tjenestenæringer. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.
- Forskning for økt verdiskaping og bærekraft i landbaserte bionæringer, 20 mill. kr (LMD). Satsingen skal bidra til et mer bærekraftig matsystem, redusere klimagassutslippene og ta vare på naturmangfoldet. Mer effektiv utnyttelse av landbrukets fornybare ressurser skal legge grunnlag for sirkulær bioøkonomi, verdiskaping og nye grønne arbeidsplasser. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukte avsetninger.

Opptappingsplan Kvalitet i høyere utdanning

Etter Støre-regjeringens tilleggsforslag er det i 2022 to formål med til sammen 12,5 mill. kr som inngår i oppfølgingen av denne opptappingsplanen. Det er 50 mill. kr mindre enn i Solberg-regjeringens budsjettforslag. I den avtroppende regjeringens forslag til vekst på i alt 62,5 mill. kr inngikk økte bevilgninger som alle var finansiert over KDs budsjett, og alle til tiltak i regi av det nye HK-direktoratet som blant annet har overtatt de kvalitetsprogrammer under Diku som i planperioden har fått det meste av veksten gjennom denne opptappingsplanen. Finansieringen av denne veksten var ved omprioritering av bevilgninger til Forskningsrådet, som får et kutt i sine bevilgninger fra KD med i alt 82 mill. kr «for å frigjere midlar til andre formål, mellom anna til opptappingsplanen kvalitet i høgare utdanning». Regjeringen Støre kutter i sitt tilleggsforslag den største foreslåtte oppfølgingsposten i 2022 på 50 mill. kr til prosjekt for å utvikle og dele metoder for studentaktiv digital undervisning, læring og vurdering. Det foreslåtte kuttet inngår i omprioriteringer på posten hvor Støre-regjeringen øker bevilgningene til desentralisert og fleksibel utdanning med 100 mill. kr.

Gjenstående vekst i 2022 på 12,5 mill. kr gjelder, etter det vi kan se:

Fremragende fagmiljøer (mål)

- Tiltak for å styrke HK-direktoratets rolle som pådriver og koordinator for digitalisering av undervisning og vurdering, 8 mill. kr.
- Universell, 4,5 mill. kr. Universell er en pådriverenhet under HK-dir for universell utforming.

3.1.3. Oppfølging i 2022 utenom opptappingsplanene

Utenfor de tallfestede opptappingsplanene er det en samlet vekst på 497 mill. kr i bevilgningene til formål under prioriterte områder i langtidsplanen.

Hav

- Havforskningstiåret, 10 mill. kr (NFD). FN har proklamert et internasjonalt tiår for bærekraftig utvikling for hav fra 2021 til 2030. Bevilgningen går til Forskningsrådets havsekretariat som skal følge opp havforskningstiåret og støtte opp under nasjonalt og internasjonalt forskningssamarbeid på områder som er særlig viktige for Norge. **Finansiering:** Bevilgning.

Klima

- Forskningscenter for miljøvennlig energi (FME) innen hydrogen og ammoniakk, 30 mill. kr (OED). Nytt FME innen hydrogen og ammoniakk skal etableres tidlig i 2022. Det skal arbeide med hydrogenproduksjon fra naturgass og fornybar kraft gjennom elektrolyse, og styrke og koordinere forsknings- og innovasjonsinnsatsen på hydrogenområdet. Det ble bevilget 15 mill. kr i Revidert nasjonalbudsjett for 2021 til etablering av sentret. **Finansiering:** Bevilgning.

Samfunnssikkerhet

- Global helseforskning, 50 mill. kr (HOD, 20 mill. kr; UD, 30 mill. kr). Bevilgningene gjelder en satsning på global helseforskning med finansiering fra Utenriksdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i fellesskap. Den skal følge opp Norges interesser og forpliktelser på området gjennom deltakelse i nytt partnerskap om global helse under Horisont Europa (EU-Africa Global Health Partnership). Partnerskapet skal blant annet bidra til flere kliniske studier for smittsomme sykdommer i afrikanske land sør for Sahara og bekjempelse av antibiotikaresistens. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukke avsetninger.

Teknologier

- Videreføring av studieplasser opprettet tidligere år (KD, 158 mill. kr). Gjelder i hovedsak studieplasser i MNT-fag opprettet som del av Studieløftet 2020. **Finansiering:** Bevilgning.

Offentlig sektor

- Innovasjonsarena i offentlig sektor, 20 mill. kr (ASD, 10 mill. kr; KMD, 10 mill. kr). **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukke avsetninger.
- EØS-rett, 31 mill. kr (ASD, 15,5 mill. kr; JD, 15 mill. kr). Bevilgningen er del av oppfølgingen av granskningen av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området (NOU 2020:9 Blindsonen). **Finansiering:** Bevilgning (ASD, 5,5 mill. kr; JD, 5,5 mill. kr); omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukke avsetninger (20 mill. kr).
- Forskning på implementering av tiltak for barn, unge og familier, 10 mill. kr (BFD). Satsingen skal gi økt kunnskap om hvordan tiltak og retningslinjer implementeres for å kunne utvikle mer mål-

rettede og effektive tjenester og tiltak av høyere kvalitet. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukke avsetninger.

- Forskning på effekter av tiltak mot vold og overgrep, 10 mill. kr (BFD). **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukke avsetninger.
- Forskning om likestilling og mangfold, 20 mill. kr (KUD). Satsingen følger opp en kartlegging av kunnskapsstatus på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet i 2021, og er ledd i utviklingen av en tverrsektoriell FoU-strategi på likestillingsområdet. **Finansiering:** Omprioritering innenfor Forskningsrådets ubrukke avsetninger.

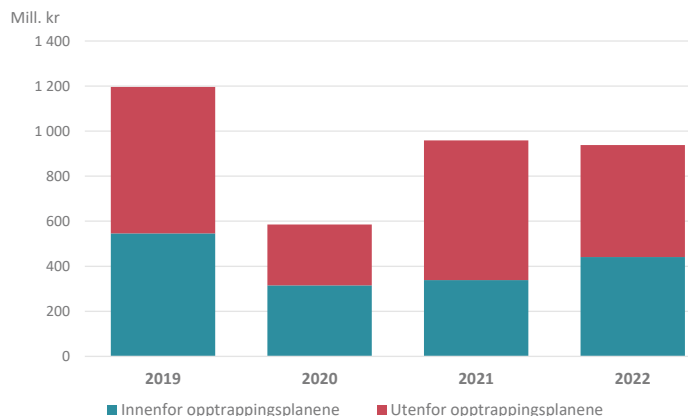
Tiltakene under BFD og KUD over skal styrke kunnskapsgrunlaget innen 'forskningssvake sektorer'.

- Videreføring av studieplasser opprettet tidligere år, 180 mill. kr (KD). Gjelder studieplasser innen lærerutdanning og helse- og sosialfag. **Finansiering:** Bevilgning.

3.2. Oppfølging av langtidsplanen 2019-2022

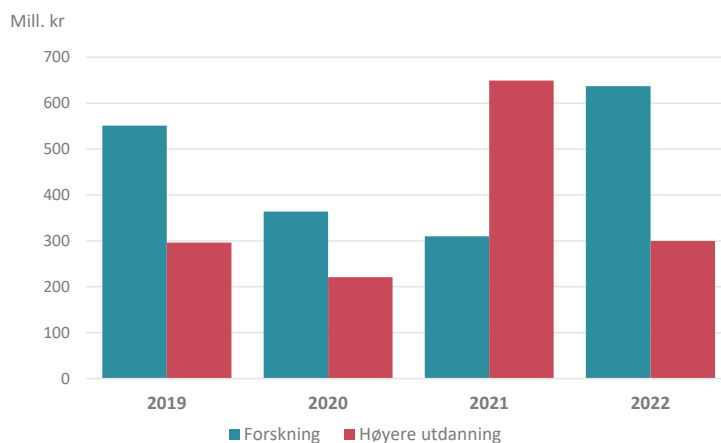
3.2.1. Samlet⁴

Den samlede oppfølgingen av langtidsplanen i løpet av fireårsperioden har vært i underkant av 3,7 mrd. kr, hvorav vel 1,6 mrd. kr innenfor og vel 2 mrd. kr utenfor opptrappingsplanene, se figur 3. I 2022 er 437 mill. kr ikke bevilgninger, men omprioritering av ubrukke bevilgninger fra tidligere år. Samletallene omfatter også kutt i og omdisponering av bevilgninger til planrelevante formål gjennom perioden.



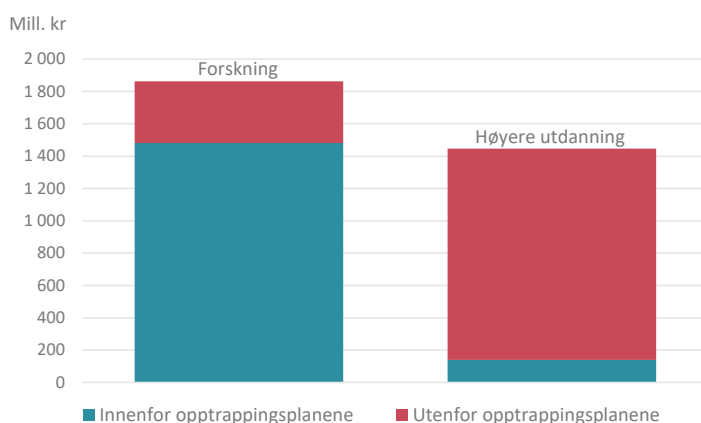
Figur 3. Oppfølging av langtidsplanen i perioden 2019-2022, innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kroner. Inkludert bygg.

Figur 4 viser at oppfølgingen er fordelt med om lag 55 prosent til forskningsformål og 45 prosent til utdanningsformål. På utdanningsområdet var oppfølgingen særlig høy i 2021, i hovedsak som følge av videreføring av studieplasser opprettet i løpet av 2020 som korona-rettete tiltak. På forskningsområdet blir oppfølgingen særlig høy i 2022, blant annet gjennom omprioriteringen av forskningsrådets avsetninger.



Figur 4. Oppfølging av langtidsplanen i perioden 2019-2022 - forskning og høyere utdanning. Mill. kroner.

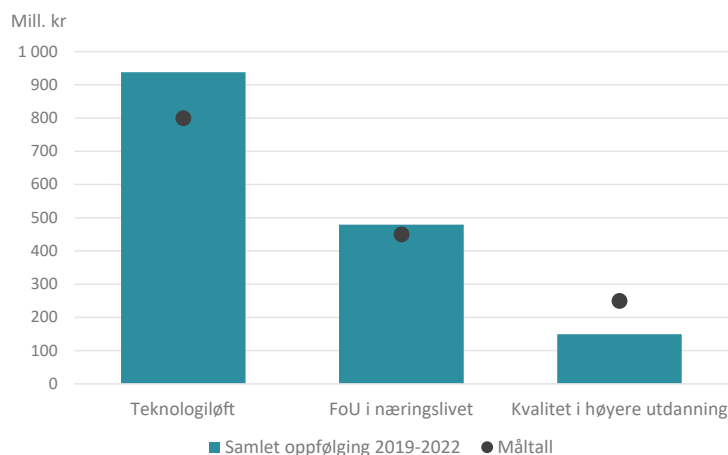
De to områdene fordeler seg svært ulikt mellom oppfølging innenfor og oppfølging utenfor opptrappingsplanene, slik figur 5 viser. For forskning er 80 prosent av oppfølgingen gjennom de to opptrappingsplanene Teknologiløft og FoU i næringslivet, mens vel 10 prosent av oppfølgingen på høyere utdanning er innenfor og 90 prosent utenfor opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning.



Figur 5. Oppfølging av langtidsplanen i perioden 2019-2022 innenfor og utenfor opptrappingsplanene – forskning og høyere utdanning. Mill. kroner.

3.2.2. Opptrappingsplanene

Måltallene for opptrappingsplanene Teknologiløft, FoU i næringslivet og Kvalitet i høyere utdanning vil, med det som foreligger i Solberg- og Støre-regjeringens forslag for 2022, være overoppfylt ved slutten av fireårsperioden. Opptrappingsplanen med det høyeste måltallet på 800 mill. kr, Teknologiløft, blir overoppfylt med så mye som 138 mill. kr (17 prosent). Oppfølgingen av denne planen i 2022 har et betydelig større omfang enn øvrige år og utgjør godt over 40 prosent av samlet oppfølging. Av dette igjen utgjør økte bevilgninger til 'Grønn plattform' nesten to tredjedeler. Også opptrappingsplan FoU i næringslivet er overoppfylt, med 29 mill. kr eller 6 prosent. Oppfølgingen av Kvalitet i utdanning blir totalt kun 150 mill. kr, 100 mill. kr under måltallet for opptrappingsplanen. Her blir oppfølgingen i 2022 netto negativ, dels som følge av Støre-regjeringens forslag om å kutte den foreslåtte bevilgningen til prosjekt for å utvikle og dele metoder for studentaktiv digital undervisning, læring og vurdering, dels som følge av avviklingen i 2022 av ordningen for utvikling og oppgradering av læringsarealer som inngikk i opptrappingen med 50 mill. kr i 2019.



Figur 6. Oppfølging av opptrappingsplanene i langtidsplanen i perioden 2019-2022. Mill. kroner.

3.2.3. Mål og prioriteringer

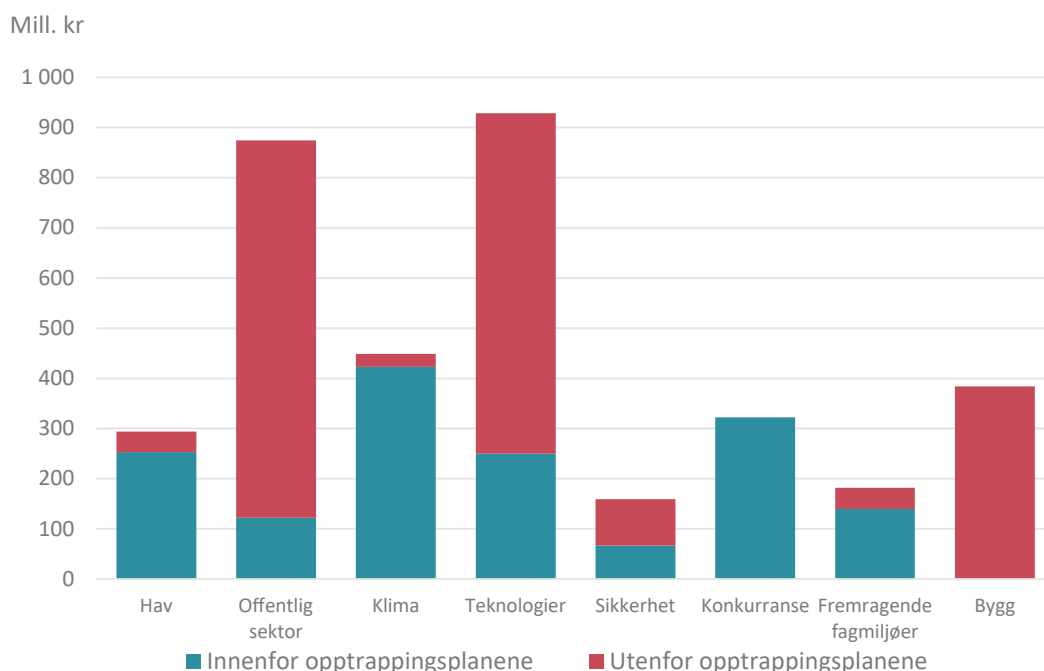
Langtidsplanens struktur består (boks 1, s 10) på øverste nivå ('nivå 1') av tre overordnede mål (Konkurranseskraft, Fremragende fagmiljøer, Samfunnsutfordringer) og, på nivået under ('nivå 2') av fem 'langsiktige prioriteringer' (Hav, Klima, Offentlig sektor, Teknologier, Samfunnssikkerhet). Av de samlede bevilgningene på 3,7 mrd. kr som rapporteres som oppfølging av langtidsplanen, er om lag 2,7 mrd. kr tilordnet en langsiktig prioritering. I underkant av 400 mill. kr gjelder 'bygg', som var egen prioriteringskategori tid-

lig i perioden, mens det aller meste av de øvrige bevilgningene på om lag 600 mill. kr ikke er tilordnet noen 'nivå 2'-kategori', men direkte til et mål, mer til Konkurranseskraft (320 mill. kr) enn Fremragende fagmiljøer (220 mill. kr). For å kunne fordele den tilnærmet samlede oppfølgingen mellom nivå 2-kategorier (for nivå 1, se senere) behandles de to aktuelle målene som nivå 2-kategorier i de tilfeller der bevilgningen ikke er knyttet til andre, ordinære nivå 2-kategorier.

Fordeling på prioriteringer

Figur 7 viser en relativt ujevn fordeling av oppfølgingen mellom prioriteringskategoriene, med de klart største bevilgningene under prioriteringene Offentlig sektor og Teknologier. Figuren viser videre at oppfølgingen av prioriteringene Hav, Klima, Konkurranseskraft og Fremragende fagmiljøer i overveiende grad

skjer gjennom opptrappingsplanene. Samfunnssikkerhet peker seg ut med beskjedent oppfølging, både samlet og gjennom opptrappingsplanene. Dette området kom med særlig stor tematisk bredde inn som en ny langsiktig prioritering i siste langtidsplan, men er den av de fem prioriteringene som er klart svakest fulgt opp. Bevilgninger til bygg ble i 2019 regnet som oppfølging av langtidsplanen med nesten 350 mill. kr til Livsvitenskapsbygget ved Universitetet i Oslo og 86 mill. kr til ordning for utvikling og oppgradering av læringsarealer, hvorav 50 mill. kr under opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning. I senere år er ingen bevilgninger til bygg ført som oppfølging av langtidsplanen, men med avviklingen i 2022 av ordningen for utvikling og oppgradering av læringsarealer blir bevilgningen fra 2019 tatt ut av den samlede oppfølgingen.



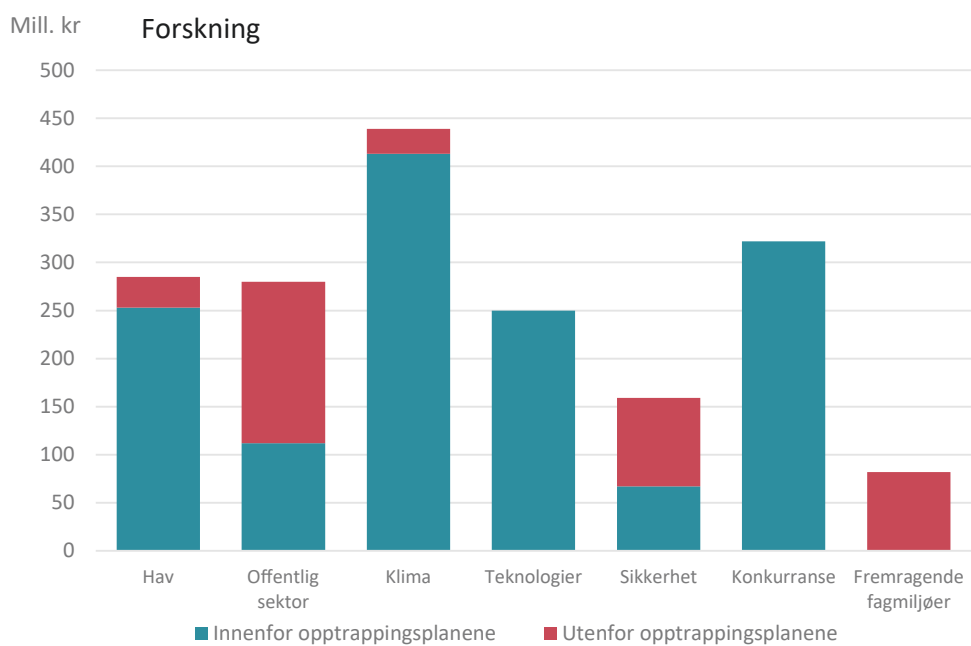
Figur 7. Oppfølging av langtidsplanens prioriteringer – samlet (langsiktige prioriteringer, bygg og målene Fremragende fagmiljøer og Konkurranseskraft). 2019-2022. Mill. kroner.

Figur 7 skjuler imidlertid store forskjeller mellom forskning og høyere utdanning. I figur 8a og figur 8b er tallene for FoU og utdanning (bygg holdt utenfor) i figur 7 splittet opp og fordelt på de to områdene.

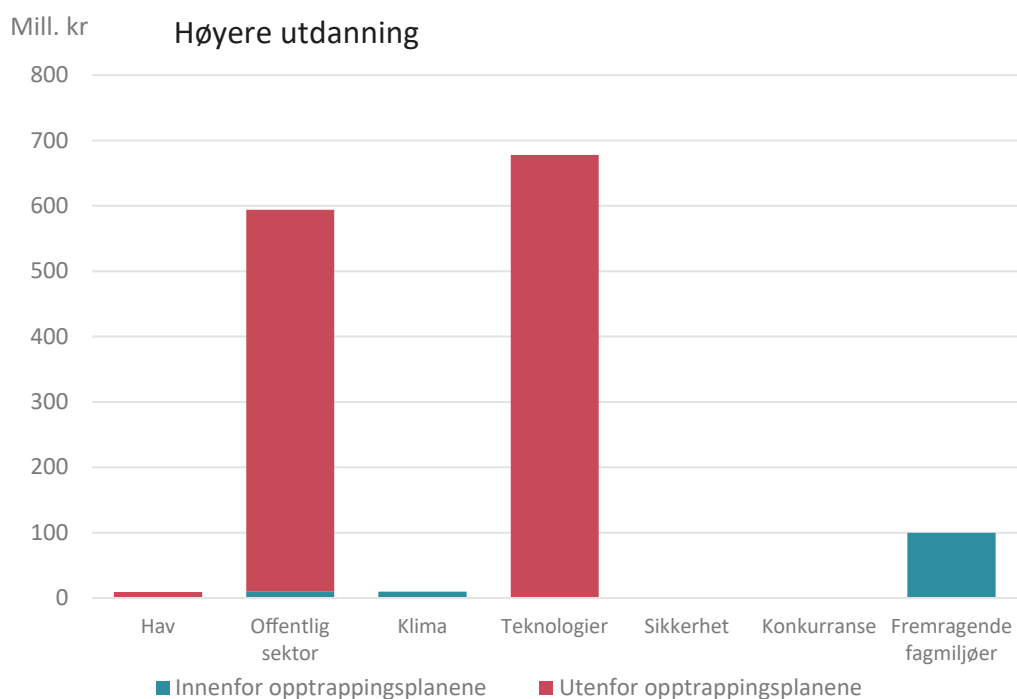
Figur 8a viser at det aller meste av oppfølgingen på FoU er gjennom opptrappingsplaner, i praksis de to planene Teknologiløft og FoU i næringslivet. Det gjelder særlig prioriteringene Teknologier og Konkurranseskraft som langt på vei har samme mål som de respektive opptrappingsplanene. Også Hav og Klima er i all hovedsak fulgt opp gjennom opptrappingspla-

nene. All oppfølging av målet Fremragende fagmiljøer er utenfor opptrappingsplanene og har beskjedent omfang.

Av figur 8b framgår at de fleste prioriteringskategoriene i langtidsplanen i praksis er irrelevante for høyere utdanning. Unntakene er den ene opptrappingsplanen som eksplisitt retter seg mot utdanning og prioriteringene Offentlig sektor og Teknologier, der det i løpet av perioden er blitt opprettet et stort antall nye studieplasser innen lærerutdanning, helse og sosialutdanning og MNT-fag.



Figur 8a. FoU. Oppfølging av langtidsplanens prioriteringer – (langsiktige prioriteringer og målene Fremragende fagmiljøer og Konkurranseskraft). 2019-2022. Mill. kroner.



Figur 8b. Utdanning. Oppfølging av langtidsplanens prioriteringer – (langsiktige prioriteringer og målene Fremragende fagmiljøer og Konkurranseskraft). 2019-2022. Mill. kroner.

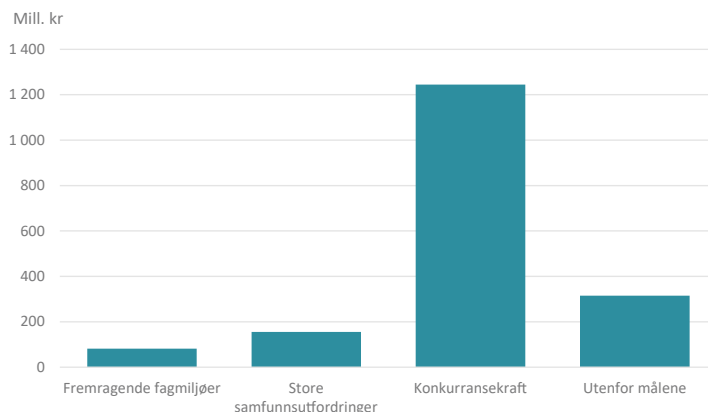
Fordeling på hovedmål

Regjeringen har i budsjettproposisjonene ikke rapportert systematisk hvordan bevilgningene som inngår i oppfølgingen av planen fordeler seg på hovedmål. Tross visse begrensninger i bakgrunns materialet er det mulig å foreta en grovfordeling som gir et noenlunde representativt totalbilde, se figur 9. Et oppsett av fordelingen på målnivå (nivå 1) supplerer prioriteringsbildet på nivå 2 (figur 8a) ved å synliggjøre det store omfang av bevilgninger under de langsiktige prioriteringene som er bevilgninger til FoU i og for næringslivet med økt konkurransekraft og innovasjonsevne som hovedmål.

Det slående trekk i dette bildet er først og fremst den svært sterke konsentrasjon om satsinger til støtte for målet Konkurranseskraft. Fordelt på hovedmål er 70 prosent av alle planrelaterte satsinger knyttet til dette målet. Det aller meste gjelder FoU i og for næringslivet, med noen få unntak som i første rekke omfatter store bevilgninger til HODs helseanalyseplattform under prioriteringen Offentlig sektor. Samlede bevilgninger på anslagsvis 230 mill. kr under dette målet over KDs budsjett til grunnleggende teknologiforskning er i hovedsak, men ikke utelukkende, begrunnet i næringslivets behov.

Bildet som framkommer av figur 9 er sensitivt for hvordan oppfølgingsposter merkes på hovedmål, blant annet fordi målene store samfunnsutfordringer og konkurransekraft i stor utstrekning er overlappende, særlig innenfor en politisk kontekst der økonomiske virkemidler og næringslivets rolle for omstilling og utvikling av løsninger på utfordringer er særlig vektlagt. Regjeringens merking av satsinger ligger til grunn. Kombinasjonen av to ambisiøse opptrappingsplaner med betydelig overlappende mål og målgrupper og en budsjettutvikling i planperioden som har vært kjennetegnet av lav vekst på planens sentrale områder (jf. figur 2, kategori A) har bidratt til å skape et prioriteringsbilde som kan framstå som mer spisset, og i manges øyne mer ensidig og ubalansert, enn det selve planrevideringen i 2018 syntes å legge grunnlag for.

Figur 9 viser også med stor tydelighet, men med mindre merkingssensitivitet, at det på FoU-området er få og beskjedne bevilgninger i oppfølgingen av målet Fremragende fagmiljøer. Oppfølgingen av dette målet med i alt 82 mill. kr, tilsvarende 5 prosent av alle plansatsingene, er til Sentre for fremragende forskning (40 mill. kr) (2019) og Forskningsrådets ordning for 'forskertalenter' (30 mill. kr) og Kavli-instituttet (12 mill. kr) (2020). Alle bevilgningene er utenom opptrappingsplanene. Øvrig oppfølging av dette målet på



Figur 9 Oppfølging av langtidsplanens hovedmål 2019-2022. FoU. Mill. kroner

Flere store bevilgninger i 2022 på i alt om lag 400 mill. kr ('Grønn plattform'; sirkulær økonomi; grønn skipsfart; bærekraftig transport/Pilot-T) som er umerket på målnivå i bakgrunns materialet er etter eget skjønn, med støtte i departementets praksis tidligere år, flyttet fra 'Utenfor' til 'Konkurranseskraft og innovasjonsevne'.

190 mill. kr, jf. figur 7, gjelder utdanningsbevilgninger, alt innenfor opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning. På dette punkt skiller langtidsplanen for 2019-2022 seg diametralt fra forrige for perioden 2015-2018, der det under det noenlunde tilsvarende hovedmålet 'Verdensledende fagmiljøer' ble gitt økte bevilgninger på i alt om lag 380 mill. kr til ordninger under Forskningsrådet for støtte til fremragende forskning (Sentre for fremragende forskning (SFF), fri forskning (FRIPRO), rekruttering av internasjonale toppforskere).

Det lave tallet under målet Store samfunnsutfordringer er et nettobeløp, som også omfatter betydelige kutt/omdisponeringer i løpet av planen, særlig under næringsrettede departementer (OED, LMD, NFD). I tallet ligger et større antall mindre bevilgninger under prioriteringene Offentlig sektor (KMD, BFD, HOD), Klima (KLD, KD), og Samfunnsikkerhet (UD, JD).

Bevilgninger uten målmerking ('utenfor') har omtrent samme fordeling som nettobevilgningene under målet Samfunnsutfordringer, med stor spredning av en rekke mindre bevilgninger på flere departementer, og der de fleste er under prioriteringene Offentlig sektor (KMD, BFD, ASD, JD, KUD), Klima (KLD), og Samfunnsikkerhet (UD, JD, HOD, KD). I dette overordnede prioriteringsbildet kan derfor de to kategoriene 'Samfunnsutfordringer' og 'Utenfor' med fordel ses i sammenheng. Samlet utgjør de om lag 25 prosent av satsingene på FoU-området.

Oppfølging av langtidsplanen 2019-2022 – hovedtrekk
Planen er i navnet en plan både for forskning og høyere utdanning, men oppfølgingen har vært svært ulik for de to områdene, slik bl.a. figur 5 og 8 viser. Særlig sentrale mål for innføringen av langtidsplaner i norsk forskning og høyere utdanning var at de skulle bidra til mer forutsigelig finansiering, formulere tydelige prioriteringer og legge grunnlag for langsiktige satsinger (Plan for 2015-2018, s. 6; Plan for 2019-2022, s. 6-7). Målene kan bare i begrenset grad sies å ha blitt oppnådd, og i enda mindre grad med andre plan enn første. Opptrappingsplanene tilfører budsjettprosessen elementer av langsiktig, forutsigelig finansiering, men de har i den andre planen blitt svekket av at de har hatt tematiske rammer som i liten grad har avgrenset relevante satsinger. Kriteriene for å inkludere satsinger i oppfølgingen og grunnlaget for i enkelte tilfeller å ta midler ut igjen framstår som uklare. Et eksempel på det første av stor betydning for det overordnede prioriteringsbildet er inkluderingen i 2022 av store bevilgninger til 'Grønn plattform'. Omfattende

ettårige kutt i Forskningsrådets budsjetter, særlig i 2020 og 2021, og 'gjenbruk' i 2022 av rådets ubrukte avsetninger for å finansiere plansatsinger har bidratt til å gjøre finansieringen på sentrale budsjettområder ugjennomsiktig og uforutsigelig langt ut over normal budsjettpraksis.

Planens prioriteringer har heller ikke vært tydelig avgrensede; kun et lite utvalg av temaer under planens bredt beskrevne mål og prioriteringer, har blitt fulgt opp, og de tematiske rammene for opptrappingsplanene, som har blitt fulgt opp, til dels til overmål, er i planen kun avgrenset i form av åpne eksempellister over én side i planen. Planens kompliserte struktur, med innplassering av alle relevante satsinger i en kompleks, flerdimensjonal matrise av opptrappingsplaner, mål og prioriteringer gjør prioriteringsbildet komplisert og ugjennomsiktig, selv med støtte i detaljert underlagsmateriale. Som i første plan bidrar overlappende kategorier på mål- og prioriteringsnivå til å komplisere prioriteringsbildet.

4. Særskilte spørsmål

Forskningsinstituttene

Men en foreslått bevilgning fra NFD til de teknisk-industrielle instituttene på 486 mill. kr, fortsetter de siste års styrking av disse instituttene grunnbevilgninger med 29 mill. kr, tilsvarende vel 6 prosent. Grunnbevilgninger ved teknisk-industrielle institutter har også blitt økt med 50 mill. kr i 2021, med 20 mill. kr i 2020 og med 40 mill. kr i 2019. Som covid-19-rettet tiltak i 2020 ble grunnbevilgningene til teknisk-industrielle og marine primærnæringsinstitutter dessuten styrket med en engangsbevilgning på 260 mill. kr.

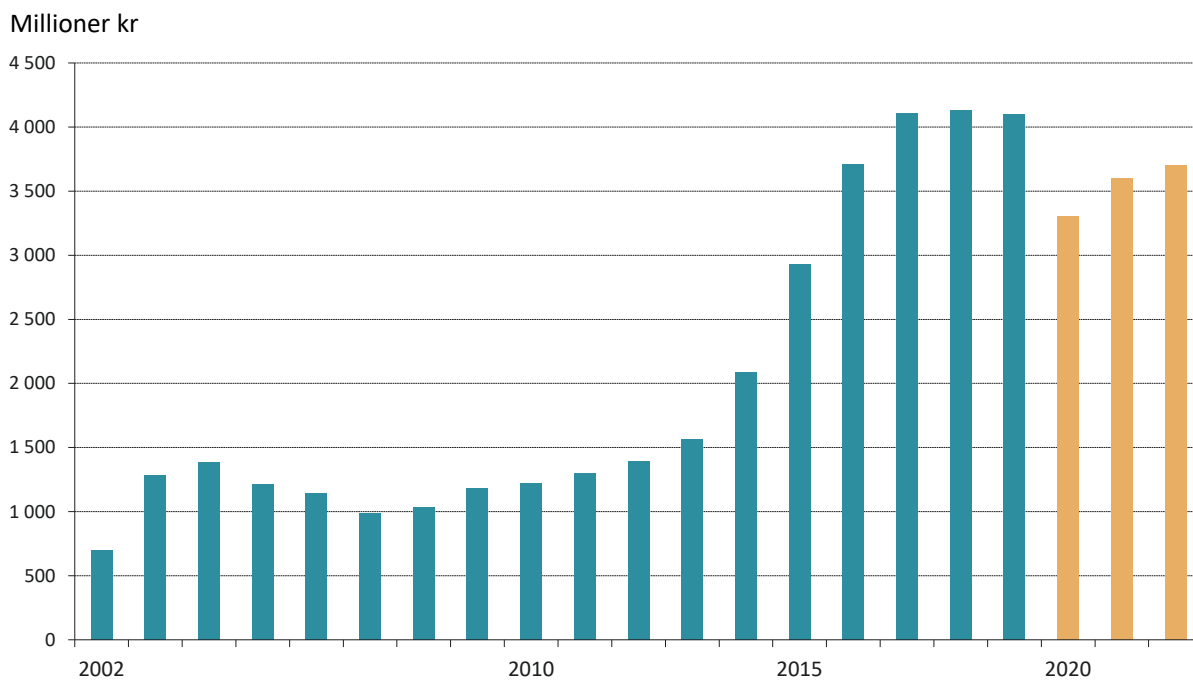
NFDs foreslåtte grunnbevilgning til primærnæringsinstituttene under dette departements ansvarsområde er i 2022 116,5 mill. kr, en nominell vekst på 2,2 prosent fra 2021. Landbruks- og matdepartementet (LMD) foreslår en grunnbevilgning til primærnæringsinstitutter innen landbruks- og matsektoren på 195 mill. kr, noe som gir en nominell økning på rundt en prosent i forhold til 2021. Støre-regjeringen foreslår å øke bevilgningene til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) med 10 mill. kroner til klimasenterfunksjonen ved instituttet og utvikling av et system for verifisering av endringer i karbonlageret i jord.

Grunnbevilgningen til miljøforskningsinstitutter fra KLD er foreslått til 221 mill. kr, som er 0,6 mill. kr mer enn i 2021. Oppgaver med en bevilgning på 4 mill. kr flyttes til annet budsjettkapittel. Korrigert for denne endringen blir det en nominell vekst i miljøforskningsinstituttene grunnbevilgning på 2,1 prosent.

Grunnbevilgningen til samfunnsvitenskapelige institutter fra KD blir 228 mill. kr, noe som er 5 mill. kr mer enn i 2021. Det utgjør en nominell økning på 2,1 prosent, noe i underkant av den prisjustering som er lagt til grunn i proposisjonen. Bevilgningen økte tilsvarende fra 2020 til 2021.

SkatteFUNN

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



Figur 10. Provenytap SkatteFUNN 2002–2022. Mill. kroner. Kilde: Skatteetaten/Finansdepartementet; Prop. 1 S (2021–2022). Tall for årene 2020–2022 er anslag.

te av støtten (om lag 80 prosent) gis i praksis i form av direkte utbetalinger.

Provenytapet for 2022 er anslått til 3,7 mrd. kr. Omfanget på provenytapet under ordningen har i perioden fra 2002 utviklet seg slik figur 10 viser. Veksten i det faktiske støttebeløp gjennom ordningen økte i perioden 2013–2017 fra om lag 1,5 mrd. kr til 4,1 mrd. kr og faktisk støttebeløp har i treårsperioden 2017–2019 vært stabilt på dette nivå. Fra 2020 vil støttebeløpet ifølge regjeringens anslag ligge vesentlig lavere, med en antatt økning fra lave 3,3 mrd. kr i 2020 til om lag 3,7 mrd. kr i 2022.

Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Regjeringen satte i 2018 i gang en gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet med sikte på å få mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser ut av de midler som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet. Gjennomgangen skulle bidra til ryddige grenseflater og avklarte roller, brukervennlighet og et godt samspill mellom virkemidlene. Områdegjennomgangen ble ferdigstilt i januar 2020, men koronasituasjonen har forsinket oppfølgingen som nå skjer i budsjettproposisjonen (NFD) for 2022.

Hovedkonklusjonen fra gjennomgangen er at mye fungerer bra i dagens virkemiddelapparat, men det har, med 18 ulike aktører og om lag 180 ulike ordninger, en fragmentert struktur som innebærer unødvendig byråkrati og svekkelse av kostnadseffektivitet, brukervennlighet, kvalitet og styrbarhet. Mange bedrifter opplever at apparatet som helhet er uoversiktlig og vanskelig å orientere seg i, og synes det er vanskelig å vite hvilken aktør eller ordning som kan dekke behovene de har. At tilbudet er uoversiktlig oppgis som den viktigste årsaken til at virkemiddelapparatet ikke tas i bruk av flere.

Hovedgrepet i regjeringens oppfølging er å forenkle strukturen i virkemiddelapparatet ved å redusere antall aktører og virkemidler, samt forbedre styringen og oppfølgingen av virkemiddelapparatet. Ansvaret for en del ordninger flyttes mellom aktører, som FORREGION-midlene og FoU-programmet for marin bioteknologi i Nord-Norge som flyttes fra Innovasjon Norge til fylkeskommuner. Solberg-regjeringen foreslo å legge Sivas programvirksomhet, herunder katapult-ordningen, inn under Innovasjon Norge. Det samme gjelder Sivas støtte til innovasjonsselskapene og andre samhandlingsvirkemidler. Sivas eierskap i innovasjonsselskapene avvikles. Støre-regjeringen

reverserer de foreslåtte endringene knyttet til Siva «i påvente av en vurdering av enkelte deler av det næringsrettede virkemiddelapparatet, herunder organisering». Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med slik vurdering.

Norges forskningsråd berøres i begrenset grad. Det påpekes at grensene mellom Innovasjon Norge og Norges forskningsråd er uklare når det gjelder kommersialisering av forskning, innovasjon, gründerskap og næringsmiljøer. Eneste praktiske konsekvens er at STUD-ENT-ordningen, en ordning som støtter studentdrevne forretningsidéer og som i 2022 får en bevilgning på 30 mill. kr, overføres fra Norges forskningsråd til Innovasjon Norge. Forskningsrådet beholder ansvaret for kommersialisering av forskning.

Felles programutlysninger på tvers av aktører skal bidra til et mer brukervennlig system. Det vises til Grønn plattform der Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Siva har gått sammen om felles utlysning for å styrke grønn næringsutvikling. Innovasjon Norge skal i større grad benytte porteføljestyring som styringsprinsipp, i tråd med det Forskningsrådet allerede har innført.

Som følge av gjennomgangen skal det tas ut betydelige effektiviseringsgevinster. Solberg-regjeringen la til grunn en gevinst for Innovasjon Norge på i alt 150 mill. kr innen utløpet av 2024, der 75 mill. kr tas ut i 2022 og 75 mill. kr i 2023 og 2024. Regjeringen Støre reduserer den totale gevinsten for 2022-2004 til 100 mill. kr og 25 mill. kr av dette skal realiseres i 2022. Norges forskningsråd skal ta ut en gevinst i 2022 på 35 mill. kr, som innebærer at rådets virksomhetsbudsjett for 2022 reduseres tilsvarende.

EU-samarbeidet

Kontingenten for norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon er i 2022 anslått å beløpe seg til vel 3,3 mrd. kr. Dette er nesten 800 mill. kr mer enn i saldert budsjett for 2021.

Hoveddelen av kontingenten, om lag 2,1 mrd. kr gjelder norsk deltakelse i EUs neste rammeprogram for forskning og innovasjon (Horisont Europa) som startet opp i 2021 og vil gå til og med 2027. Om lag 1,25 mrd. kr gjelder virksomhet under det tidligere rammeprogrammet Horisont 2020. Kontingenten for deltakelse i Horisont Europa gjelder også deltakelse i EUs tiltak for økonomisk innhenting etter koronakrisen, Next Generation EU.

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

Regjeringen la i juni 2021 strategier for norsk deltakelse i Horisont Europa, i Erasmus+ (EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og idrett) og Det europeiske utdanningsområdet. Regjeringen har satt som mål at norske forskere skal 'hente hjem' 2,8 prosent av de konkurranseutsatte midlene i Horisont Europa. Målet for hjemhenting på 2,0 prosent fra tidligere rammeprogram er overoppfylt, og utgjorde ved avslutningen av Horisont 2020 2,5 prosent. Regjeringen viderefører bevilgningene gjennom Forskningsrådet og Innovasjon Norge til stimuleringsordninger for norsk deltakelse, herunder prosjektetableringsstøtte (PES) og stimuleringsmidler for instituttsektoren (STIM-EU).

Regionale forskningsfond

Regionale forskningsfond får i 2022 en bevilgning på 159 mill. kr. Det er 36 mill. kr, eller 18 prosent, lavere enn i 2021. I 2020 fikk fondene en ordinær bevilgning på 190 mill. kr, og 30 mill. kr som ettårig tilleggsbevilgning knyttet til korona-situasjonen.

Noter

1. I dette notatet er Regjeringens egne anslag over bevilgningene til FoU lagt til grunn. Tall for bevilgninger til FoU er hentet fra tabell på s. 288 i Prop. 1 S (2021-2022) for KD. Ved sammenligninger med 2021 er saldert budsjett for 2021 lagt til grunn. Som proposisjonen påpeker, er oppgitte tall for FoU-bevilgninger i stor grad fastsatt på skjønnsmessig grunnlag og foreløpige. Departementsstrukturen i Prop. 1 S er benyttet i notatet.
2. Kategoriene og resultatet av dekomponeringen er omtalt i artikkel i [Forskningsspolitikk. 3/2019](#)
3. Beløp er ikke identisk med summen av de spesifiserte vekstpostene. I beregningen av den samlede oppfølging i 2022 inngår også en del kutt knyttet til bevilgninger under opptrappingsplanene tidligere år som i 2022 er avvirket/omdisponert.
4. Ut over de tall som direkte framgår av de årlige budsjettproposisjonene har vi i avsnitt 3.2. også lagt til grunn mer detaljerte underlagstall som KD har stilt til disposisjon. Her framkommer bl.a. beregninger for samletall som er oppgitt i proposisjonene, herunder kutt i bevilgninger som tidligere har inngått i opptrappingen. Departementets merking av poster på langtidsplanens ulike kategorier (opptrappingsplaner, prioriteringer, mål) ligger til grunn, men vi har etter eget skjønn og med støtte i departementets praksis supplert manglende merking av en del sentrale bevilgninger i 2022..

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

Rapporten har søkelys på budsjettproposisjonens forskningspolitiske profil. Den 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](#).

Rapporten publiseres kun i elektronisk versjon.

NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education

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

NIFU

PB 2815 Tøyen, NO-0608 Oslo
www.nifu.no | post@nifu.no