



Arbeidsnotat
2022:10

Forskningspolitikken i forskningsbudsjettet

En dekomponering av statsbudsjettets bevilgninger til forskning og utviklingsarbeid i nye bevilgningskategorier

Egil Kallerud og Bo Sarpebakken

NIFU

Arbeidsnotat
2022:10

Forskningspolitikken i forskningsbudsjettet

En dekomponering av statsbudsjettets bevilgninger til forskning og utviklingsarbeid i nye bevilgningskategorier



Egil Kallerud og Bo Sarpebakken

Arbeidsnotat 2022:10

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21320

Oppdragsgiver Norges forskningsråd
Adresse Drammensveien 288, 0283 Oslo

Foto Stortinget / Flickr

ISBN 978-82-327-0579-5
ISSN 1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY-NC 4.0

www.nifu.no

Forord

I norsk forskningspolitikk har vekst i de samlede bevilgninger til forskning og utviklingsarbeid (FoU) vært et sentralt mål i flere tiår. Følgelig har det vært stor oppmerksomhet om størrelsen og innretningen på de årlige FoU-bevilgningene over statsbudsjettet. Disse bevilgningene består imidlertid av tildelinger over et stort antall kapitler og poster, der mange i begrenset grad er resultat av spesifikt forskningspolitiske beslutninger og valg.

I denne analysen blir bevilgninger til FoU i statsbudsjettet dekomponert i bevilgningskategorier etter i hvilken grad de er bestemt av spesifikt forskningspolitiske vurderinger og mål. Hensikten er å gi et bedre bilde av den forskningspolitiske dimensjonen og handlingsrommet i de årlige budsjettene. Tallgrunnlaget i dette notatet er basert på forskningsbevilgninger til og med vedtatt statsbudsjett 2022. Men kategoriene er utviklet med sikte på bruk i de årlige analysene av statsbudsjettets bevilgninger til forskning og utvikling.

Arbeidet er finansiert over NIFUs grunnbevilgning. Rapporten er skrevet av Egil Kallerud og Bo Sarpebakken.

Oslo, 04.11.2022

Espen Solberg
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
Vekst i samlede ressurser til FoU som forskningspolitisk mål	9
Rene og sammensatte forskningsbevilgninger.....	13
Forskningsbudsjettet inndelt i bevilgningskategorier	17
Nærmere om de enkelte bevilgningskategoriene.....	23
Departementenes profiler.....	27
Vedleggstabeller	30

Sammendrag

I forskningspolitikken er det vanlig å bruke tallfestede ressursmål for å uttrykke politiske ambisjoner. I Norge har slike mål vært i bruk helt siden 1980-tallet. I den forbindelse har tall for samlede bevilgninger til forskning og utviklingsarbeid (FoU) i det årlige statsbudsjettet blitt brukt både som delmål og for å følge utviklingen over tid. Tall for statlige FoU-bevilgninger inngår også i internasjonal FoU-statistikk og rapporteres årlig til OECD og Eurostat.

Siden 2005 har det vært et mål at bevilgningene til FoU over statsbudsjettet skal opp på et nivå som minst svarer til én prosent av BNP. NIFU har i sine årlige analyser av statsbudsjettet dokumentert og analysert utviklingen i og innretningen på de samlede FoU-bevilgningene. I denne rapporten belyser vi noen utfordringer knyttet til det å bruke samlede FoU-bevilgninger som grunnlag for forskningspolitiske mål. De samlede forskningsbevilgningene framkommer nemlig som en sum av et stort antall bevilgninger av svært forskjelligartet type. Flere av bevilgningstypene er i begrenset grad gjenstand for spesifikt forskningspolitiske beslutninger og valg. Sett under ett utgjør summen av denne typen bevilgninger en betydelig andel av det samlede FoU-budsjettet. Det innebærer at vurderinger og faktorer som i stor grad ligger utenfor forskningspolitikken kontroll og innflytelse, er bestemmende for de samlede årlige FoU-bevilgningene i statsbudsjettet.

For å vise i hvilken grad forskningsbudsjettet bestemmes av forskningspolitiske beslutninger eller av andre faktorer og hensyn, har vi dekomponert det norske FoU-budsjettet i sju bevilgningskategorier ut fra kriterier for det vi kaller *forskningspolitisk sentralitet*:

- Kategori A: *Rene forskningsbevilgninger gjennom Norges forskningsråd*. Høy sentralitet. Utgjør 24 prosent av samlede FoU-bevilgninger (2022).
- Kategori B: *Andre rene forskningsbevilgninger*. Høy sentralitet. Utgjør 4 prosent av samlede bevilgninger (2022).
- Kategori C: *Bevilgninger til institusjoner der forskning er en kjerneaktivitet*. Middels sentralitet. Utgjør 38 prosent av samlede FoU-bevilgninger (2022).

- Kategori D: *Bevilgninger til investeringer*. Lav (varierende) sentralitet. Utgjør 2 prosent av samlede FoU-bevilgninger (2022).
- Kategori E: *Bundne forskningsbevilgninger*. Lav sentralitet. Utgjør 10 prosent av samlede FoU-bevilgninger (2022).
- Kategori F: *Bevilgninger til institusjoner der forskning utgjør en mindre del av virksomheten*. Lav sentralitet. Utgjør 11 prosent av samlede FoU-bevilgninger (2022).
- Kategori G: *Sammensatte poster med lav FoU-andel*. Lav sentralitet. Utgjør 11 prosent av samlede FoU-bevilgninger (2022).

I dette notatet legger vi fram tall for utviklingen i bevilgningene i hver av kategoriene i perioden 2013–2022, og vi ser også på hvordan FoU-bevilgningene under de enkelte departementer fordeler seg på kategoriene. Dette kan være relevant informasjon i diskusjoner knyttet til hvordan departementene ivaretar sitt sektoransvar for forskning.

Vekst i samlede ressurser til FoU som forskningspolitisk mål

Formålet med denne analysen er å klargjøre sider ved forholdet mellom forskningspolitikk og forskningsbudsjett som i liten grad har vært framme i diskusjonene om vekst i forskningsbevilgningene. Nedenfor gir vi en kort oppsummering av bruk av vekstmål i forskningspolitikken, som et bakteppe for den nærmere analysen av den politiske dimensjonen i bevilgningene.

Lang tradisjon for vekstmål

Mål for vekst i de samlede nasjonale ressurser til FoU, herunder som andel av BNP, har hatt en rotfestet plass i internasjonal og nasjonal forskningspolitikk og -statistikk siden tidlig 1960-tall. Den henger også sammen med utviklingen av standardisert internasjonal FoU-statistikk i regi av OECD. I sin gjennomgang av FoU-statistikkens historie påpeker Benoît Godin at indikatoren for FoU-ressursenes andel av BNP tidlig ble forskningspolitikkenes «most cherished indicator»¹, en status den ifølge Godin har den dag i dag, til tross for at det helt fra starten har vært påpekt at målet har mange svakheter.

Også i Norge har tallfestede ressursmål vært en sentral del av forskningspolitikken helt siden 1980-tallet. I forskningsmeldingen fra 1999 ble det nedfelt at den samlede nasjonale FoU-innsatsen i løpet av fem år skulle økes til gjennomsnittet for OECD-landene, noe som på det tidspunktet innebar en økning fra 1,7 til 2,2 prosent av BNP. Ambisjonsnivået ble økt kraftig da «OECD-målet» i 2005 ble erstattet med den nasjonale varianten av EUs såkalte Barcelona-målet. Med det ble målet for samlet nasjonal FoU-innsats høynet til 3 prosent. Det norske 3-prosentmålet har siden blitt mye debattert og reformulert i flere omganger. Særlig har tidsrammen for måloppnåelse blitt kraftig forskjøvet, fra 2010 i den første formuleringen av målet i forskningsmeldingen fra 2005, til 2030 både i langtidsplanen fra 2014 og i den reviderte langtidsplanen som ble lagt fram høsten 2018.

¹ Benoît Godin: Measurement and Statistics on Science and Technology: 1920 to the Present, Routledge, 2005, kapittel 11.

Tema for denne analysen er imidlertid ikke det generelle vekstmålets rolle i norsk forskningspolitikk, heller ikke om problemer ved å sette vekstmål knyttet til BNP som nevneren i brøken. Drøftingen gjelder isteden det som kreves av vekst over statsbudsjettets forskningsbevilgninger for å nå vekstmålet.

Offentlige delmål

Både OECD-målet og den norske versjonen av Barcelona-målet har konkret angitt hvordan bidraget fra offentlige og private kilder skal fordeles. Regjeringen kan influere på private aktørers FoU-innsats gjennom ulike typer støtte og incentiver, men den private innsatsen er i svært stor grad bestemt av mange andre faktorer og beslutninger enn det politikk og regjering har direkte innflytelse på. Offentlige kilders bidrag til veksten kan derimot knyttes direkte til spesifiserte tall i statsbudsjettets årlige forskningsbevilgninger, og er i den forstand direkte og entydig underlagt politisk kontroll og prioritering. I OECD-målet skulle offentlige kilder bidra med 40 prosent av nødvendig vekst for å tette gapet til OECD-gjennomsnittet. I 3-prosentmålet skal den samlede offentlige innsatsen opp på én prosent av BNP (fra daværende nivå på om lag 0,75 prosent), mens privat innsats altså skal opp på to prosent av BNP. Fordi regjeringen er direkte ansvarlig for bevilgningene til FoU, er den løpende politiske debatten om vekstmålet i all hovedsak blitt knyttet til utviklingen i de statlige FoU-bevilgningene. Dette er tall som foreligger i sanntid i de årlige statsbudsjettene, mens den private innsatsen først dokumenteres to år senere i FoU-statistikken².

Opptappingsplaner og BNP-utvikling

Både for OECD-målet og 3-prosentmålet har det blitt utarbeidet «opptappingsplaner» for årlig vekst i forskningsbevilgningene basert på anslag og prognoser for blant annet pris- og BNP-utviklingen. Opptappingsplanene ble umiddelbart irrelevante, særlig fordi det i mange år ble betydelig høyere BNP-vekst enn det opptappingsplanene la til grunn. I gode økonomiske tider med høy BNP-vekst har selv kraftig vekst i de samlede forskningsbevilgningene gitt liten eller ingen uttelling på BNP-baserte vekstmål. Omvendt er dårlige økonomiske tider «gode» tider for politisk uttelling på BNP-målet. I langtidsplanen fra 2014 formulerte regjeringen målet for vekst i forskningsbevilgningene slik: «Regjeringen vil øke forskningsbevilgningene ut over BNP-veksten hvert år fram til én-prosentmålet er

² Det finnes også mer oppdaterte tall for næringslivets FoU-investeringer basert på foretakenes regnskapstall. Men disse tallene omfatter kun de største FoU-foretakene i verden og er sårbare for forskjeller i foretakenes budsjett og regnskapspraksis. ([The 2021 EU Industrial R&D Investment Scoreboard | IRI \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/industry-affairs/sectors/industrial-research-and-development/scoreboard/))

nådd. Gitt dagens utsikter for framtidig BNP-vekst tar regjeringen sikte på at målet kan nås i 2019–2020». Under oljepriskrisen (2015–2017) sank BNP, og kombinasjonen av lavere BNP-vekst og høye FoU-bevilgninger, delvis begrunnet som motkonjunkturtiltak, førte til at det offentlige én-prosentmålet ble nådd og kraftig overoppfyllt allerede i 2016 (1,06 prosent).

En tilsvarende utvikling skjedde under finanskrisen (2009–2010), da god vekst i forskningsbevilgningene og lavere BNP-vekst førte til at andelen gjorde et sprang fra 0,74 prosent i 2008 til 0,89 prosent i 2010. I begge tilfeller førte høyere BNP-vekst og liten vekst i forskningsbevilgningene de to første årene etter krisene til at andelen sank igjen, se tabell 1 for utviklingen av BNP-andelen i perioden 2005–2022. I langtidsplanen fra høsten 2018 er målet for økte forskningsbevilgninger formulert slik: Regjeringen «vil øke den offentlige innsatsen til FoU ut over 1 % av BNP i en omstillingsperiode og særlig prioritere muliggjørende teknologier og forskning som bidrar til økt verdiskaping». I etterkant av oljepriskrisen førte kombinasjonen av lav budsjettvekst og økt BNP til at andelen igjen gikk noe ned, jf. tabell 1. Koronapandemien førte derimot til svakere BNP-utvikling, med den konsekvens at FoU-bevilgninger som andel av BNP økte til det høyeste nivået noen gang, 1,15 prosent i 2020, tross beskjeden realvekst i FoU-bevilgningene.

Høy vekst i BNP både i 2021 og 2022, og samtidig tilnærmet nullvekst i bevilgningene til FoU, har igjen sendt FoU-andelen under 1 prosent. Basert på foreløpige BNP-tall vil FoU-bevilgningene utgjøre 0,76 prosent i 2022.

Status for oppfølging

Spørsmål knyttet til vekst i forskningsbevilgningene generelt og deres andel av BNP spesielt har vært ett av de sentrale temaene i NIFUs årlige analyser av statsbudsjettets FoU-bevilgninger. Tabell 1 viser utviklingen i nøkkelindikatorerne for vekst i de vedtatte budsjettene i perioden 2005–2022.

Tabell 1 Anslåtte FoU-bevilgninger over vedtatt statsbudsjett 2005–2022. Vekst, andel av samlet statsbudsjett, andel av BNP.

År	FoU-bevilgninger på statsbudsjettet, mill. kr.	Vekst, mill. kr	% vekst, løpende priser	% vekst, faste priser ¹⁾	%-andel av totalt statsbudsjett ²⁾	%-andel av BNP
2005	14 283	545	4,0	1,8	3,40	0,72
2006	16 374	2 091	14,6	7,8	3,71	0,74
2007	18 091	1 717	10,5	2,6	3,86	0,77
2008	19 357	1 266	7,0	2,3	3,77	0,74
2009	21 204	1 847	9,5	4,6	3,71	0,87
2010	22 976	1 772	8,4	4,4	3,84	0,89
2011	23 551	575	2,5	-1,7	3,72	0,84
2012	24 489	938	4,0	0,1	3,73	0,83
2013	26 375	1 886	7,7	4,3	3,79	0,86
2014	28 311	1 936	7,3	4,7	3,87	0,90
2015	30 769	2 459	8,7	5,8	3,93	0,99
2016	32 979	2 210	7,2	4,9	4,03	1,06
2017	35 848	2 870	8,7	6,7	4,26	1,09
2018	36 612	764	2,1	-0,8	4,27	1,03
2019	38 180	1 568	4,3	1,3	4,24	1,07
2020	39 194	1 014	2,7	0,5	4,15	1,15
2021	40 772	1 577	4,0	0,3	4,04	0,98
2022	42 430	1 659	4,1	0,5	4,14	0,76

¹⁾ 2019–2021 bygger på foreløpig indeks for næringen Forskning og utviklingsarbeid. For 2022 er anslag for lønns- og prisvekst i RNB 2022 lagt til grunn.

²⁾ Totalt budsjett, unntatt overføringer til Statens pensjonsfond utland, Folketrygden og Ut-lån, gjeldsavdrag mv.

Kilde: Statsbudsjettanalysen, NIFU og SSB

Rene og sammensatte forskningsbevilgninger

Variasjoner i BNP-utviklingen er ikke den eneste utfordringen knyttet til å styre etter vekstmål for offentlige FoU-bevilgninger. En annen utfordring er at FoU-bevilgningene påvirkes av mange ulike faktorer og hensyn. Dette notatet går nærmere inn på det siste aspektet, og reiser noen spørsmål som ikke har vært berørt i tidligere analyser av FoU-bevilgningene:

- På hvilken måte og i hvilken grad kan vekst i de *samlede* forskningsbevilgningene være et *forskningspolitisk* mål?
- I hvilken grad er det mulig ved hjelp av *forskningspolitiske* tiltak og beslutninger å innfri målet om vekst i de samlede FoU-bevilgningene over statsbudsjettet?

På grunnlag av en dekomponering og kategorisering av FoU-budsjettets mange bevilgninger, formål og aktiviteter, drøfter vi nærmere på hvilke måter og i hvilken grad *spesifikt forskningspolitiske* beslutninger og prioriteringer er bestemmende for endringer i bevilgningstall på høyt aggregert nivå. Drøftingen gjelder både statsbudsjettets samlede FoU-bevilgninger og FoU-bevilgningene under enkeltdepartementer.

Vi tar med det opp spørsmål som ble reist i forskningsmeldingen fra 1999 (*St. meld. nr. 39 (1998-1999) Forskning ved et tidsskille*). Her ble det pekt på at store deler av forskningsbudsjettet er bestemt av politiske vurderinger og faktorer som helt eller delvis ligger utenfor særskilt forskningspolitisk kontroll.

Utgangspunktet for denne drøftingen er det skillete meldingen trekker mellom *rene og sammensatte forskningsbevilgninger*. «Rene» forskningsbevilgninger er ifølge meldingen «bevilgninger som primært skal tjene forskningsformål». I budsjettproposisjonene er dette tallfestede bevilgninger som eksplisitt og eksklusivt er øremerket FoU i sin helhet. Øremerkingen kan ligge i kapittel- eller postoverskriften, eller i proposisjonsteksten under en post. Meldingens eksempler på slike rene bevilgninger er «departementenes bevilgninger til Forskningsrådet, til internasjonalt forskningssamarbeid, til forskningsinstitutter m.m.»

«Sammensatte» forskningsbevilgninger er på sin side bevilgninger som, med meldingens ord, skal «tjene flere formål». Eksempler er «bevilgningene til universiteter og høyskoler, til materiellanskaffelser i forsvaret, til en rekke institusjoner som ikke primært driver forskning (for eksempel Oljedirektoratet), eller til formål som ikke er spesifisert som forskning (for eksempel veiformål)» (ibid). Deler av slike sammensatte bevilgninger finansierer forskningsvirksomhet, men omfanget er sjelden angitt eksplisitt i proposisjonen. Hvor mye av slike bevilgninger som faktisk er FoU-bevilgninger og som krediteres FoU-budsjettet, fastsettes gjerne skjønns- og/eller sjablongmessig, basert på annen informasjon, som for eksempel fra FoU-statistikken, eller erfaring.

Ifølge meldingens (uspesifiserte) grovfordeling av forskningsbevilgningene på de to bevilgningskategoriene utgjør de omtrent like store deler av «forskningsbudsjettet». En betydelig andel av forskningsbudsjettets bevilgninger blir altså fastsatt med liten eller begrenset vekt på særegne forskningsmål og -hensyn. *Sammensatte bevilgninger* skiller seg fra *rene* blant annet ved at det kan være vanskelig å tallfeste hvor mye av bevilgningene som faktisk går til forskningsformål, «andre hensyn enn forskning» kan være bestemmende for forskningsaktivitetenes omfang og innretning, og det blir i mindre grad stilt særskilte krav til kvalitet og resultater fra forskning som er finansiert over slike sammensatte bevilgninger.

Konsekvensen er at realiseringen av et forskningspolitisk mål som «økt satsing på forskning» et godt stykke på vei vil være avhengig av budsjettposter der andre hensyn enn FoU er mer utslagsgivende for bevilgningens volum og innretning. Fra forskningspolitisk synsvinkel er dette, ifølge meldingen, problematisk, men det er likevel uunngåelig. Særskilte forskningsmessige og -politiske mål, krav og hensyn vil måtte vike for andre og mer tungtveiende formål ved budsjettering av poster der forskning inngår i en underordnet rolle og/eller utgjør en begrenset komponent.

Grensen mellom rene og sammensatte bevilgninger kan endre seg over tid, både til fordel og til ulempe for forskningspolitikkenes innflytelse på de aktuelle budsjettpostene. Forskningspolitikkenes sentrale sfære kan bli utvidet om det skjer endringer i budsjetteringen som synliggjør en tidligere «innbakt» forskningsdel av en bevilgning. Med det blir bevilgningen mer tilgjengelig for særskilt politisk oppmerksomhet og behandling ut fra særskilte forskningsmessige og -politiske hensyn. Meldingen fra 1999 nevner to tiltak som senere er blitt gjennomført:

- innføring av ny finansieringsmodell for universiteter og høyskoler som innebærer at en del av den sammensatte basisbevilgningen eksplisitt knyttes til oppnådde forskningsresultater;
- opprettelse av et øremerket forskningstilskudd under rammebevilgningen til helseforetakene.

I begge tilfeller blir bevilgninger til forskning i betydelig grad gjort politisk synlige og tilgjengelig for særskilt forskningspolitikk. Særlig endringen i UoH-institusjonenes finansiering er ifølge meldingen viktig, siden basisbevilgningene til UoH utgjør «om lag to tredjedeler av de totale «sammensatte» forskningsbevilgningene». Endringen i dette tilfellet innebærer likevel først og fremst at en del av de samlede rammebevilgningene til UoH knyttes til institusjonenes forskningsresultater på regelbasert grunnlag. Den innebærer ikke at disse institusjonenes forskningsressurser uten videre underlegges forskningspolitiske prioriteringer og føringer på proposisjonsnivå. Den delen av rammebevilgningen som fastsettes på grunnlag av forskningsresultater svarer bare til en del av institusjonenes totale forskningsressurser, og de inngår i en samlet rammebevilgning som institusjonen disponerer under ett.

Innføringen av et øremerket forskningstilskudd til regionale helseforetak utvidet i betydelig grad den sentrale forskningspolitiske sfæren innen helsesektoren, blant annet ble det etablert særskilte fordelingssystemer for kanalisering av ressursene til forskningsprosjekter etter søknad.

Eksempler på endring i motsatt retning, der rene forskningsbevilgninger er blitt sammensatte, er da fire velferdsforskningsinstitutter ble innlemmet i daværende Høgskolen i Oslo og Akershus (nå: OsloMet) i 2014 og 2016, og da Statens institutt for rusforskning (SIRUS) ble lagt inn under Folkehelseinstituttet i 2016. Disse forskningsinstituttene identifiserbare basisbevilgninger i statsbudsjettet ble lagt inn i høgskolens og Folkehelseinstituttets rammebevilgninger og ble med det mindre synlig i statsbudsjettet enn de hadde vært.

Det samlede «forskningsbudsjettet» er summen av poster på anslagsvis 140 budsjettkapitler spredt over samtlige sektordepartementers proposisjoner. Bare i størrelsesorden om lag 30 prosent av bevilgningene kan klassifiseres som «rene» i den betydning 1999-meldingen la til grunn. Det er disse bevilgningene som, om vi følger meldingens resonnement, inngår i forskningspolitikkenes kjerneområde, og som i stor og overveiende grad kan sies å være underlagt spesifikt forskningspolitiske prioriteringer og mål. Omvendt er forskningsbevilgningene i «sammensatte» bevilgninger ikke skilt ut og synliggjort på en slik måte at de i samme grad blir fastlagt ut fra vurderinger og prioriteringer knyttet til forskningen i og for seg.

Skillet mellom rene og sammensatte forskningsbevilgninger som 1999-meldingen trakk opp, peker på at det er viktig å dekomponere forskningsbudsjettet for å synliggjøre at forskningspolitiske mål og hensyn i varierende grad er bestemmende for volumet på ulike deler i det samlede forskningsbudsjettet. Dette tilløpet til nærmere analyse av FoU-budsjettet er ikke blitt ført videre, og kategoriene er heller ikke blitt eksplisitt benyttet i senere meldinger eller budsjettproposisjoner, til tross for at samlet vekst i ressursene til FoU har vært et forskningspolitisk hovedmål i to tiår. I Kunnskapsdepartementets årlige budsjettproposisjoner gis det

en oversikt over de samlede FoU-bevilgningene, men den bygger på en implisitt forståelse av hvilke deler av budsjettet som forskningspolitisk er særlig profilerende og sentrale. Den tilnærmingen vi her gjør, for å dekomponere forskningsbudsjettet i bevilgningstyper eller -kategorier etter forskjeller i det vi kaller forskningspolitisk sentralitet, er et forsøk på å formulere eksplisitte kriterier for å skille mellom forskningspolitisk sentrale versus politisk «perifere» deler av forskningsbudsjettet.

Forskningsbudsjettet inndelt i bevilgningskategorier

Vi gjør i det følgende et forsøk på å dekomponere forskningsbudsjettet for de formål som forskningsmeldingen i 1999 skisserte. Meldingens hovedskille mellom rene og sammensatte bevilgninger ligger til grunn, men vi tilføyer en del kategorier som delvis går på tvers av hovedskillet, og som gir et mer differensiert totalbilde av det svært sammensatte forskningsbudsjettet. Til grunn for inndelingen i *sju kategorier* ligger et hovedkriterium basert på *forskningspolitisk sentralitet*, der kategoriene ordnes fra høye til lave verdier på påvirkelighet ut fra *spesifikt forskningspolitiske prioriteringer og mål* fra år til år.

En slik kategorisering gir et mer presist grunnlag for å vurdere hvorvidt og hvordan forskningsbudsjettet oppfyller gjeldende forskningspolitiske prioriteringer og mål. Kriteriene for forskningspolitisk sentralitet går delvis på tvers av skillet mellom rene og sammensatte bevilgninger. Noen rene forskningsbevilgninger har lav forskningssentralitet, fordi de i liten grad kan endres ut fra løpende politiske vurderinger, som for eksempel kontingenter knyttet til flerårige avtaler. I noen tilfeller kan dessuten både rene og sammensatte bevilgninger ha lav forskningssentralitet av samme grunner; det gjelder for eksempel infrastrukturbevilgninger, som både kan være rene, eksempelvis forskningsfartøy, eller sammensatte, som bygg i universitets- og høyskolesektoren. Enkelte sammensatte bevilgninger bør dessuten skilles ut fra andre fordi de relativt sett har høyere forskningspolitisk sentralitet, som når forskningsandelen i de aktuelle bevilgningene er høy, eller forskning utgjør en særlig viktig støtteaktivitet til de hovedaktiviteter som den samlede bevilgningen finansierer.

Rene forskningsbevilgninger gjennom Norges forskningsråd (A)

Med den sentrale rolle som Norges forskningsråd spiller i norsk forskningsfinansiering, kanaliseres de aller fleste rene forskningsbevilgninger gjennom rådet. De er som oftest synlige i statsbudsjettet som bevilgninger som eksplisitt er øremerket Norges forskningsråd. Dette er bevilgninger med høy(est) forskningspolitisk sentralitet, for så vidt de i særlig grad er direkte påvirkelige for *særskilte*

forskningspolitiske prioriteringer fra år til år. Dette gjelder bevilgninger til rådsorganiserte forskningsprogrammer, basisbevilgninger til forskningsinstitutter og andre støtteordninger og virkemidler som drives av rådet.

Andre rene forskningsbevilgninger (B)

Det finnes enkelte andre rene forskningsbevilgninger enn de som kanaliseres gjennom Forskningsrådet og som på tilsvarende måte er tilgjengelige for løpende politisk prioritering (og som altså ikke er å regne som kategori G-bevilgninger, jf. nedenfor). De har i prinsippet omtrent samme høye grad av forskningspolitisk påvirkelighet som kategori A-bevilgninger. Eksempler er bevilgninger til regionale forskningsfond og det øremerkede forskningstilskuddet i bevilgningen til regionale helseforetak.

Sammensatte bevilgninger til institusjoner der forskning er en kjerneaktivitet (C)

Dette er sammensatte bevilgninger til institusjoner der forskning utgjør en hovedaktivitet og/eller sentral støtteaktivitet for andre hovedaktiviteter. Dette gjelder forskningsandelen av rammebevilgningen til universiteter og høyskoler, som samlet er på rundt 35 prosent, men hvor andelen varierer mellom læresteder og institusjonstyper. Forskningsandelen ved en del departementseide institutter hører også til her, der forskning er en hoved- og/eller sentral støtteaktivitet, og som får sine bevilgninger direkte fra eierdepartementet, det vil si utenom ordningen for statlig grunnbevilgning til forskningsinstitutter som forvaltes av Forskningsrådet. Eksempler er Folkehelseinstituttet og Havforskningsinstituttet. Dette er forskningsbevilgninger med svært stort volum, først og fremst fordi høyere utdanningsinstitusjoner faller i denne kategorien, og det er blant annet av den grunn rimelig å legge til grunn at de har noe større forskningspolitisk sentralitet enn forskningsbevilgningene under kategori F nedenfor. Det forhindrer ikke at institusjonenes hovedformål vil være klart dominerende i budsjettpolitisk sammenheng. Selv for høyere utdanningsinstitusjoner vil spesifikt forskningsmessige valg og vurderinger i liten grad være bestemmende for årlige endringer i rammebevilgningene (altså ut over regelbestemte endringer basert på forskningsresultater).

Bevilgninger til investeringer (D)

Denne bevilgningstypen fanger opp særtrekk ved investeringer, som bygging av forskningsfartøy (en «ren» bevilgning) og nybygg i UoH-sektoren (en «sammensatt» bevilgning). Bevilgninger til slike infrastrukturer bidrar i enkelte år med en betydelig andel av forskningsbudsjettet, men volumet kan variere mye fra år til år. Bevilgningene er dessuten ofte underlagt andre faglige og politiske vurderings-

kriterier enn strengt forskningspolitiske (for eksempel sysselsetting, motkonjunkturpolitikk). Bevilgningene er som regel flerårige og kan variere mye fra år til år i løpet av byggeperioden. Det kan også forekomme betydelige justeringer og forskyvninger underveis, gjerne med større bevilgningsendringer i revidert nasjonalbudsjett, som kan gi betydelige utslag på tall som er basert på saldert budsjett. Forskningspolitiske prioriteringer kan i stor grad være bestemmende ved oppstart av infrastrukturprosjekter, men i påfølgende år i gjennomføringsperioden vil bevilgningene i prinsippet være bundet. Avvik og utsettelse kan gi handlingsrom for omprioritering underveis.

Bundne forskningsbevilgninger (E)

Kategorien omfatter typisk store kontingentbevilgninger som er knyttet til flerårige internasjonale samarbeidsavtaler og som ikke kan endres i løpet av perioden som avtalen gjelder. Når avtale- eller programperiodene skal fornyes, er norsk deltakelse en sentral forskningspolitisk beslutning, for eksempel ved overgang til nye rammeprogram under EU. Men eventuelle endringer underveis skjer som følge av faktorer som ligger utenfor politisk innflytelse (BNP, valutakurser). Kontingentene til norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer, CERN og ESA er de klart største. Kategorien omfatter også særskilte finansieringsordninger av FoU på landbruks- og fiskeriområdet som på teknisk grunnlag er tatt inn i forskningsbudsjettet, men som finansieres gjennom avgifter og derfor ikke er gjenstand for politisk vurdering i budsjettprosessen.

Bevilgninger til institusjoner der FoU utgjør en mindre del av virksomheten (F)

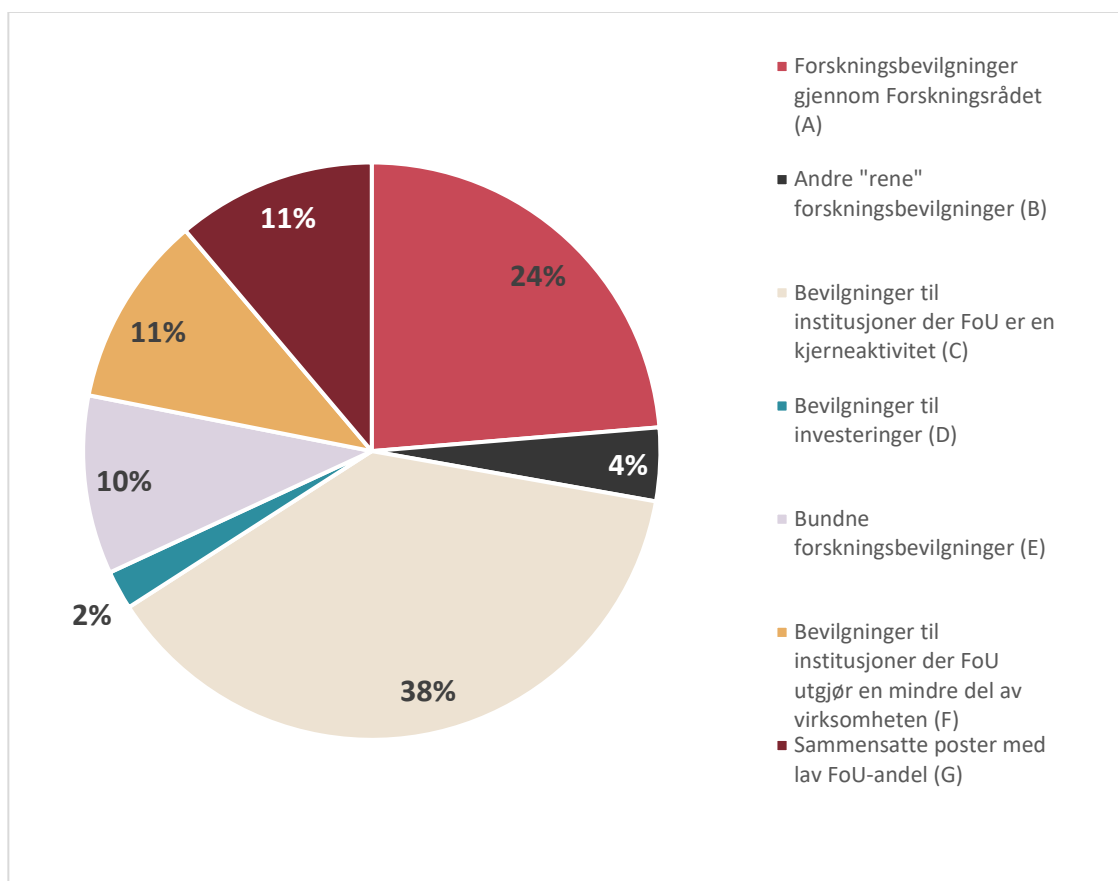
Kategorien omfatter bevilgninger til institusjoner som har FoU-virksomhet, men der forskningsintensiteten er lav eller andre formål enn FoU er kjerneaktivitet. Når de aktuelle institusjonenes totalbudsjetter er store, kan FoU-volumet likevel være betydelig. Statistisk sentralbyrå, Meteorologisk institutt og Norges geologiske undersøkelse er eksempler på institusjoner som utfører FoU i et betydelig omfang, men der andelen av bevilgningene som går til FoU, er lavere enn for institusjoner under kategori C. Forskningsbevilgningen som er innbakt i rammebevilgningen til regionale helseforetak, til forskjell fra det øremerkede forskningstilskuddet som er en kategori B-bevilgning, står i en særstilling. Her vil forskningsandelen være svært lav, men fordi totalbevilgningen til foretakene er enorm, blir også volumet på forskningsbevilgningen stort. Dette er et eksempel på at en bevilgning med lav forskningspolitisk sentralitet kan ha stor effekt på det samlede forskningsbudsjettet.

Sammensatte poster med lav FoU-andel (G)

Kategorien omfatter bevilgninger av omtrent samme type og med omtrent samme lave sentralitet som bevilgninger under kategori F, men som ikke er direkte knyttet til institusjoner. Her inngår forskningsposter som er innbakt i bevilgninger med andre hovedformål. De er som oftest ikke eksplisitt omtalt som en forskningsbevilgning i proposisjonsteksten. Disse bevilgningene tilskrives her lav forskningspolitisk sentralitet, men kan for en del departementer utgjøre en betydelig del av deres finansielle forskningsengasjement. De fleste bevilgningene av denne typen er små, men kategorien omfatter også noen kapitler med FoU-bevilgninger på mer enn 100 millioner kroner, som for eksempel materiellanskaffelser i forsvarret, EØS-finansieringsordningene, bistand, veiformål og enkelte ordninger under Innovasjon Norge.

Hovedbilde

Figur 1 viser størrelsesforholdet mellom de ulike bevilgningskategoriene i 2022-budsjettet. Vi ser at de «rene» forskningsbevilgningene, kategoriene A og B, til sammen utgjør 28 prosent. Sammensatte bevilgninger til institusjoner der forskning er en kjerneaktivitet, står for 38 prosent av den samlede bevilgningen til FoU, og utgjør dermed den største delen av forskningsbudsjettet om en legger en tredeling basert på høy/mellomhøy/lav sentralitet til grunn. De fire bevilgningstypene med lavest forskningspolitisk sentralitet utgjør til sammen om lag en tredjedel av FoU-budsjettet.



Figur 1 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2022, etter ulike bevilgningskategorier. Prosent.

Figur 2 viser utviklingen for bevilgningskategoriene i perioden 2013–2022. Tallunderlaget framgår av Tabell V1 bakerst i notatet. Alle bevilgningstyper har økt når en sammenlikner første og siste år i perioden, men veksten har variert mye for de ulike kategoriene i løpet av perioden.

Forskningsrådets prisjusterte bevilgninger var i 2022 om lag 16 prosent høyere enn i 2013. Jevn og god realvekst fra 2013 til 2018 på i gjennomsnitt snaut 5 prosent per år ble deretter avløst av tre år med samlet realnedgang på om lag 9 prosent. Nedgangen hadde sammenheng med økende omfang av ettårige kutt i rådets bevilgninger for å redusere Forskningsrådets overføringer³. I 2022 var det igjen en liten realvekst i kategori A-bevilgningene. Fra 2013 til 2022 har gjennomsnittlig årlig realvekst for kategori A-bevilgninger vært 1,7 prosent.

Bevilgninger til institusjoner der FoU er en kjerneaktivitet, skiller seg ut med stor realvekst perioden sett under ett med nær 35 prosent. Kategorien har hatt realvekst i alle år med unntak av 2022. Nedgangen i 2022 henger først og fremst

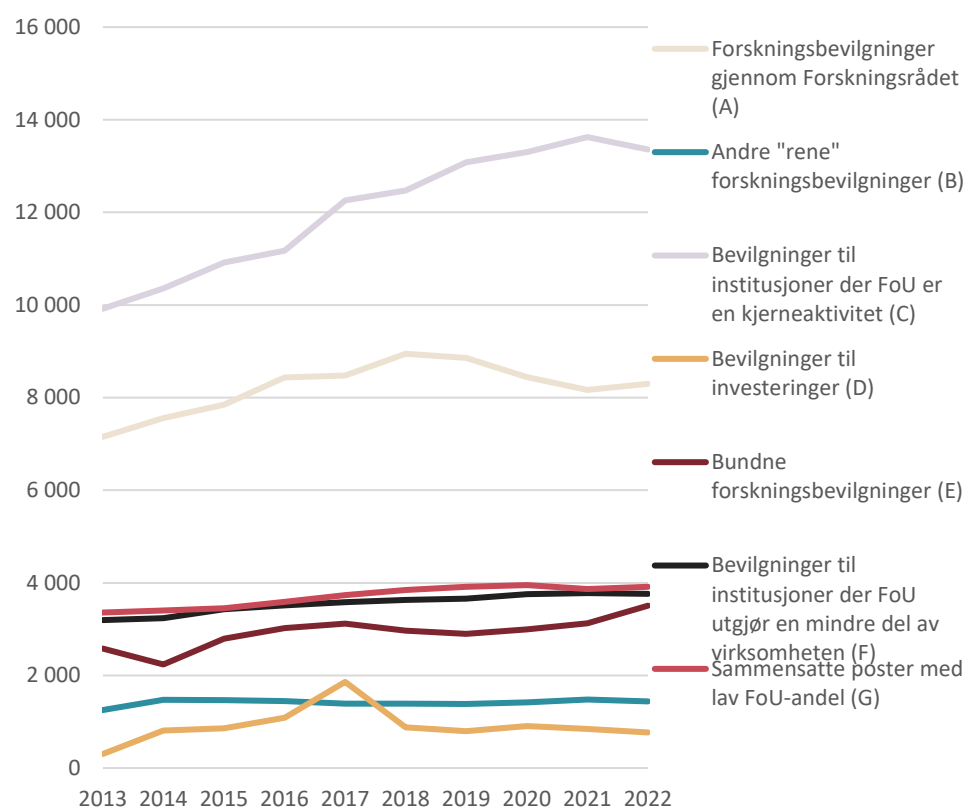
³ Nærmere om departementenes praksis de senere år med midlertidige og permanente kutt i Forskningsrådets bevilgninger for å redusere rådets akkumulerte avsetninger av ubrukte midler fra tidligere års bevilgninger, se NIFU Innsikt, nr 15-2021: *Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2022*, s. 4-5.

sammen med budsjettekniske forhold ved innføring av ny modell for statlige virksomheters innbetaling av pensjonspremie. Fra 2013 til 2022 har gjennomsnittlig årlig realvekst for kategori C-bevilgninger vært 3,4 prosent.

Utviklingen i bundne forskningsbevilgninger har variert en del fra år til år som følge av endringer i kontingenter og valutakurser. Fra 2013 til 2022 har gjennomsnittlig årlig realvekst for kategorien likevel vært så høy som 3,5 prosent. Dette har sammenheng med en betydelig realvekst i 2022, som følge av økning i kontingenten for deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon.

Bevilgninger til infrastruktur har klart høyest vekst når en sammenlikner start- og sluttår i perioden, men disse bevilgningene var i 2013 betydelig lavere enn i hele resten av perioden. De senere år har de grovt sett hatt omtrent samme realnivå, med markant unntak for 2016 og særlig 2017, da disse bevilgningene var vesentlig høyere enn i resten av perioden, delvis som følge av tiltak knyttet til oljepriskrisen. Denne bevilgningstypen vil naturlig kunne variere mye fra år til år.

Øvrige bevilgningskategorier har i perioden 2013–2022 sett under ett hatt en realvekst på mellom 15 og 18 prosent, med en del variasjoner i årlig vekstrate.



Figur 2 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2013–2022, etter ulike bevilgningskategorier. Millioner kroner, faste 2015-priser.

Nærmere om de enkelte bevilgningskategoriene

Rene forskningsbevilgninger gjennom Forskningsrådet (A)

Denne bevilgningskategorien omfatter et betydelig antall enkeltposter som i 2022 til sammen utgjorde 10 milliarder kroner, eller 24 prosent av FoU-bevilgningene. Halve bevilgningsvolumet gjelder bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet (KD), der 4,4 milliarder kroner alene bevilges over tre poster på ett og samme kapittel (kap. 285). Samtlige øvrige departementer kanalisere også forskningsmidler gjennom Forskningsrådet, men for mange departementer gjelder dette relativt små beløp. To departementer – KD og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) – sto i 2022 for 70 prosent av bevilgningene i kategorien. Dersom også bevilgningen på vel 680 millioner kroner fra den tredje største bidragsyteren, Olje- og energidepartementet (OED), medregnes, er 77 prosent av bevilgningene under kategorien dekket opp. Tre departementer – Klima- og miljødepartementet (KLD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) – finansierte hver mellom 4 og 6 prosent av kategorien, mens øvrige departementer dekket mindre enn fire prosent hver, flere mindre enn én prosent. I dette kjerneområdet av forskningspolitikken er altså ressursene konsentrert til et fåtall departementer, med KD som det overlegent største.⁴

⁴ At forskningsbevilgninger er «rene» i budsjettmessig forstand, betyr verken at de finansierer «ren» forskning eller at de blir begrunnet, dimensjonert eller fordelt på «rent» forskningsmessig grunnlag. Forskningsrådets bevilgninger er alle «rene» i denne forstand, samtidig blir noen av dem fordelt på grunnlag av, i hovedsak, *forskningsinterne* mål og kriterier («kvalitet»), mens andre bevilgninger er øremerket forskning med forutsetning om at den skal bidra til å løse *forskningseksterne* mål (næringsutvikling, helse, utdanning, regional utvikling, ressurs- og naturforvaltning, energiforsyning etc.) («relevans»). Rene forskningsbevilgninger med forskningsinterne formål er først og fremst KDs bevilgning til Norges forskningsråd på kap. 285, post 52 («forskningspolitiske prioriteringer», «forskningsformål») som blant annet finansierer Forskningsrådets ordninger for støtte til fri forskning (FRIPRO) og Sentre for fremragende forskning (SFF). En kan også regne med post 54 på samme kapittel («vitenskapelig utstyr») og (de mer og mindre bundne) bevilgningene til CERN-samarbeidet. De to postene på kap. 285 utgjør i 2021 om lag 2,5 milliarder kroner, tilsvarende vel 50 prosent av KDs bevilgninger til Forskningsrådet. Skillet (innenfor rene bevilgninger) mellom bevilgninger med forskningsinterne og -eksterne formål har en viss budsjettmessig relevans, men reiser forskningspolitiske problemstillinger som faller utenfor rammen for denne analysen.

Andre rene forskningsbevilgninger (B)

Bildet er et annet for kategori B, der øremerkede forskningsbevilgninger fra HOD til de regionale helseforetakene utgjør mer enn tredjedel av bevilgningene, som til sammen utgjorde 1,7 milliarder kroner i 2022. Kategoriens andel av samlede FoU-bevilgninger var 4 prosent. Øvrige bevilgninger av størrelse under denne kategorien omfatter regionale forskningsfond (KD) og bevilgning til innovasjonskontrakter (Innovasjon Norge/NFD). Om en ser kategori A og B i sammenheng, vil fortsatt hovedbildet fra kategori A stå ved lag, med det unntak at helsesektoren nå framstår som en vesentlig mer forskningstung sektor enn det som framkom av kategori A. HOD er etter KD det mest forskningsintensive departementet, men skiller seg ut fra øvrige FoU-tunge departementer ved at det i beskjeden grad kanaliserer sine øremerkede forskningsbevilgninger gjennom Forskningsrådet.

Bevilgninger til institusjoner der FoU er en kjerneaktivitet (C)

Dette er i sum den klart største kategorien, med 16,2 milliarder i bevilgninger til FoU i 2022. Kategorien står alene for 38 prosent av de samlede forskningsbevilgningene. Det aller meste av bevilgningene under denne kategorien, rundt 88 prosent, er rammebevilgninger til universiteter og høyskoler. Disse utgjorde så mye som 33 prosent av de samlede statlige bevilgningene til FoU i 2022. I UoH-sektoren sett under ett ligger forskningsandelen av rammebevilgningene på rundt 35 prosent, men den varierer en del mellom institusjonstyper. FoU-andelen for lærestedene blir fastsatt på bakgrunn av de FoU-statistiske undersøkelsene av UoH-sektoren, som gjennomføres hvert annet år.

Blant øvrige store bevilgninger kan nevnes Havforskningsinstituttet (NFD) og Folkehelseinstituttet (HOD), mens kategorien også omfatter grunnbevilgninger og tilskudd til blant annet Nofima (NFD), Statens arbeidsmiljøinstitutt (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, AID), Polarinstituttet (Klima- og miljødepartementet, KLD), Kreftregisteret (HOD) og Forsvarets forskningsinstitutt (Forsvarsdepartementet, FD). Beslektede institutter med lavere forskningsandel er klassifisert i kategori F, se nedenfor.

Bevilgninger til investeringer (D)

Som det framgår av figur 2, har bevilgninger til investeringer variert mye i perioden 2013–2022, fra i underkant av 300 millioner kroner i 2013 til et særlig høyt nivå på nesten 2 milliarder kroner i 2017. Bevilgningen har de siste fem årene ligget rundt én milliard kroner. Investeringene har variert i så stort omfang at de har gitt betydelig utslag selv på de samlede forskningsbevilgningene. Typiske bevilgninger av denne typen er bevilgninger til nybygg i UoH-sektoren over Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og til nye forskningsfartøy (NFD). FoU-delen av

bevilgninger til bygg i UoH-sektoren har de senere årene utgjort om lag 1 milliard kroner. Dette er sammensatte bevilgninger, der forskningsandelen vil være lik den som anvendes for rammebevilgningen. For bevilgninger til mer ren forskningsinfrastruktur, som for eksempel forskningsfartøy, vil andelen som krediteres FoU-budsjettet, være høy.

Bundne forskningsbevilgninger (E)

Disse bevilgningene utgjorde 4,2 milliarder kroner i 2022, eller 10 prosent av de samlede FoU-bevilgningene. Kontingenten til tre internasjonale samarbeidsavtaler – EUs rammeprogram for forskning og innovasjon (Horisont Europa), kjernefysikkforskning (CERN) og romfart (ESA) – utgjorde 87 prosent av FoU-bevilgningene under kategorien i 2022. Mye tyder på at kontingentutgiften for norsk deltakelse i EUs nye rammeprogram, Horisont Europa, vil øke i kommende år. Støtte til fiskeriforskning og -overvåking, som finansieres av avgifter, men som fra 2014 på teknisk grunnlag ble innlemmet i statsbudsjettet, sto for 6 prosent av de bundne bevilgningene.

Noen av bevilgningene kan være rene forskningsbevilgninger, men den største, kontingenten for deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon (Horisont 2020, fra 2021: Horisont Europa), er i økende grad regnet som en sammensatt bevilgning, siden den, i motsetning til de tidligere, i betydelig grad omfatter støtte til innovasjon, ikke bare forskning og utvikling. Innovasjonsdelen ser ut til å øke betydelig i Horisont Europa, slik at en synkende andel av den samlede kontingenten vil, på skjønnsmessig grunnlag, bli regnet som en FoU-bevilgning.

Bevilgninger til institusjoner der FoU utgjør en mindre del av virksomheten (F)

Kategorien står for vel 4,5 milliarder kroner i 2022 eller nær 11 prosent av de samlede forskningsbevilgningene. 13 departementer har slike bevilgninger i sine proposisjoner, men for alle departementer unntatt ett består kategorien av relativt små bevilgninger til FoU. Unntaket er til gjengjeld av stor betydning både for kategorien og den samlede forskningsbevilgningen: Med en bevilgning på rundt 3,6 milliarder kroner står HOD for nærmere 80 prosent av disse bevilgningene. Det aller meste gjelder forskningsandelen av den store rammebevilgningen til de regionale helseforetakene. Til tross for en svært lav forskningsandel, utgjør det samlede beløpet til FoU alene 8–9 prosent av de samlede forskningsbevilgningene. (Det øremerkede forskningstilskuddet til helseforetakene er klassifisert under kategori B.)

Sammensatte poster med lav FoU-andel (G)

Kategorien omfatter et stort antall bevilgninger til FoU, som i de fleste tilfeller utgjør relativt små beløp og/eller små andeler av den samlede bevilgningen de er innbakt i. I 2022 utgjorde bevilgningskategorien 4,7 milliarder kroner, eller 11 prosent av de totale forskningsbevilgningene. Av de samlede bevilgningene under denne kategorien utgjør bevilgninger fra Utenriksdepartementet (UD) 28 prosent, og bevilgninger under FD 17 prosent. Flere departementer står for mellom 5 og 11 prosent av bevilgningskategorien: KD (del av bevilgning til grunnskole og videregående opplæring), HOD (del av bevilgning til Helsedirektoratet), Samferdselsdepartementet (SD) (Statens vegvesen), KLD (mange mindre poster) og NFD (Innovasjon Norge, med bevilgninger til blant annet miljøteknologi og nyskaping).

Departementenes profiler

Dersom bevilgningene fordeles etter departement, framkommer stor variasjon i de ulike departementenes forskningsengasjement, både i totalt omfang og i fordelingen mellom bevilgningskategorier. Tabell 2 gir en summarisk oversikt som viser noe av variasjonsbredden i det vedtatte budsjettet for 2022.

Tabell 2 Anslåtte FoU-bevilgninger i 2022, etter bevilgende departement. Departementets andel av samlede FoU-bevilgninger og bevilgningenes relative fordeling på de ulike bevilgningskategorier. Prosent.

Departement	Andel av totale FoU-bevilgninger	Kat A	Kat B	Kat C	Kat D	Kat E	Kat F	Kat G	Sum
KD	53,6 %	21 %	1 %	63 %	-	13 %	0 %	2 %	100 %
HOD	13,5 %	6 %	15 %	9 %	-	-	63 %	7 %	100 %
NFD	11,8 %	43 %	6 %	15 %	1 %	20 %	4 %	11 %	100 %
UD	3,9 %	16 %	3 %	-	-	-	-	80 %	100 %
KDD	3,2 %	16 %	-	1 %	64 %	4 %	0 %	15 %	100 %
FD	2,9 %	0 %	12 %	22 %	-	-	0 %	65 %	100 %
KLD	2,9 %	49 %	-	16 %	-	6 %	6 %	25 %	100 %
OED	2,2 %	72 %	14 %	-	-	1 %	4 %	8 %	100 %
LMD	2,1 %	46 %	1 %	0 %	-	18 %	13 %	22 %	100 %
AID	1,0 %	45 %	-	26 %	-	-	0 %	29 %	100 %
SD	0,8 %	38 %	-	-	-	-	-	62 %	100 %
KUD	0,8 %	9 %	6 %	-	-	-	71 %	13 %	100 %
BFD	0,5 %	15 %	-	3 %	-	-	29 %	54 %	100 %
FIN	0,4 %	20 %	6 %	2 %	-	-	48 %	25 %	100 %
JD	0,3 %	42 %	9 %	11 %	-	-	32 %	5 %	100 %

Vi ser at tre tunge forskningsdepartementer – KD, HOD, NFD – står for nesten 80 prosent av de samlede FoU-bevilgningene. Norsk FoU-finansiering kan med det sies å være preget av betydelig konsentrasjon, noe i strid med det bildet som tidvis blir tegnet av en sterkt fragmentert finansieringsstruktur av norsk forskning. KD står i en særstilling med mer enn halvparten av de samlede bevilgningene til FoU. Nærmere to tredjedeler av KDs FoU-bevilgninger er sammensatte bevilgninger i kategori C, 21 prosent er bevilgninger til Norges forskningsråd (kategori A) og 13 prosent er bundne bevilgninger i form av kontingenter for deltakelse i internasjonalt FoU-samarbeid (kategori E).

Ut over disse tre særlig FoU-tunge departementene står seks departementer (UD, KDD, FD, KLD, OED, LMD) i en mellomstilling som moderat FoU-tunge departementer med mellom 3,9 og 2,1 prosent hver og samlet om lag 17 prosent, av de totale FoU-bevilgningene.

Seks departementer (SD, AID, Kulturdepartementet (KUD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Finansdepartementet (FIN), Justisdepartementet (JD)) med lave FoU-bevilgninger står hver for mindre enn 1 prosent, og samlet under 4 prosent, av den totale FoU-bevilgningen.

Fordelingen av kategori A-bevilgninger mellom departementene skiller seg i betydelig grad fra fordelingen av de samlede FoU-bevilgningene. KD står for omtrent halvparten av så vel samlede som kategori A-bevilgninger, mens NFD står for 10 prosent av samlet FoU-bevilgning og 21 prosent av kategori A-bevilgningene i 2022. 43 prosent av NFDs bevilgninger befinner seg i kategori A. HOD, det nest tyngste forskningsdepartementet med mer enn 13 prosent av de samlede FoU-bevilgningene, har bare 6 prosent av sine FoU-bevilgninger i A-kategorien. De står følgelig for en liten del av kategori A-bevilgningene, kun 4 prosent. Tyngdepunktet i HODs forskningsengasjement ligger i kategori F. Forskningsrådets forskningspolitiske rolle og innflytelse framstår med det som svært ulik innenfor nærings- og helseområdene.

I gruppen av departementer med moderat høye FoU-bevilgninger ligger nærmere tre fjerdedeler av OEDs FoU-bevilgninger i kategori A, mens tilsvarende andel for KLD og LMD er noe under 50 prosent. Disse tre departementene står for i alt 17 prosent av de samlede kategori A-bevilgningene. Om vi ser dette sammen med KDs og NFDs høye bevilgninger i samme kategori, står fem departementer for så mye som 87 prosent av Forskningsrådets totale bevilgninger.

De tre øvrige departementene i denne mellomgruppen, FD, KDD og UD, har mer beskjedne bevilgninger i kategori A. 80 prosent av UDs FoU-bevilgninger faller i kategori G, mens 16 prosent er forskningsrådsbevilgninger. UD står dermed for 3 prosent av rådsbevilgningene i 2022.

Nærmere to tredjedeler av KDDs FoU-bevilgninger er kategori D-bevilgninger, som følge av at bevilgninger til bygg i UoH-sektoren bevilges over departementets budsjett. Øvrige FoU-bevilgninger under KDD er i hovedsak kategori A- og kategori G-bevilgninger.

For gruppen av de seks departementene med lavest FoU-bevilgninger varierer kategori A-andelen mye, fra under 10 til 45 prosent. Samlet står disse departementene for kun vel 4 prosent av alle bevilgninger i kategorien. For SD, AID og JD utgjør bevilgninger i kategori A mer enn en tredjedel, men det budsjettmessige tyngdepunktet for de fleste av disse departementene er i andre bevilgningskategorier, særlig F og G.

Departementenes ulike finansieringsprofiler indikerer at de står overfor svært ulike økonomiske og institusjonelle rammebetingelser i sitt arbeid med å ivareta sitt forskningspolitiske sektoransvar. Forskningsrådets sterke posisjon i systemet, i kombinasjon med – slik vi her påpeker – at bevilgninger gjennom rådet utgjør forskningspolitikkenes kjernebevilgninger, kan medføre at særskilte spørsmål og utfordringer knyttet til utvikling av (sektoriell) forskningspolitikk gjennom andre typer forskningsbevilgninger får mindre oppmerksomhet. For å utvikle sektoradekvate sektorielle forskningspolitikker bør hele budsjettbildet og de realiteter det reflekterer legges til grunn, og ikke – som en av og til ser – kun enkeltkategorier, som omfang/andel av kategori A-bevilgninger eller totalt volum/andel av alle forskningsbevilgninger. Forskningsrådets rolle som støttespiller for utvikling av sektoriell forskningspolitikk svekkes om rådet kun forholder seg til 'egne' bevilgninger. Oversikten tydeliggjør at de enkelte departementenes engasjement er svært ulikt i utgangspunktet, men kan også gi grunnlag for budsjettpolitisk operasjonalisering av vurderinger av hvorvidt det på forskningspolitisk grunnlag bør skje forskyvninger mellom departementer og bevilgningskategorier.

Vedleggstabeller

Tabell V1 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2013–2022, etter ulike bevilgningskategorier. Millioner kroner, løpende priser.

Bevilgningskategori	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Forskningsbevilgninger gjennom Forskningsrådet (A)	6 795	7 359	7 851	8 623	8 829	9 596	9 774	9 517	9 542	10 049
Andre «rene» forskningsbevilgninger (B)	1 190	1 437	1 467	1 480	1 448	1 494	1 530	1 599	1 729	1 742
Bevilgninger til institusjoner der FoU er en kjerneaktivitet (C)	9 424	10 086	10 915	11 420	12 764	13 375	14 436	14 995	15 923	16 174
Bevilgninger til investeringer (D)	289	787	856	1 113	1 938	942	882	1 024	984	928
Bundne forskningsbevilgninger (E)	2 451	2 178	2 796	3 086	3 252	3 186	3 196	3 377	3 657	4 246
Bevilgninger til institusjoner der FoU utgjør en mindre del av virksomheten (F)	3 035	3 148	3 431	3 591	3 729	3 892	4 039	4 231	4 415	4 554
Sammensatte poster med lav FoU-andel (G)	3 190	3 316	3 454	3 666	3 889	4 126	4 321	4 452	4 521	4 737
Totale FoU-bevilgninger	26 374	28 311	30 769	32 979	35 848	36 612	38 179	39 195	40 772	42 430

Tabell V2 Anslåtte bevilgninger til FoU over vedtatt statsbudsjett 2013–2022, etter ulike bevilgningskategorier. Millioner kroner, faste 2015-priser.

Bevilgningskategori	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Forskningsbevilgninger gjennom Forskningsrådet (A)	7 153	7 558	7 851	8 437	8 478	8 946	8 855	8 445	8 165	8 300
Andre «rene» forskningsbevilgninger (B)	1 253	1 475	1 467	1 448	1 391	1 393	1 386	1 419	1 480	1 439
Bevilgninger til institusjoner der FoU er en kjerneaktivitet (C)	9 920	10 359	10 915	11 174	12 256	12 469	13 079	13 305	13 625	13 359
Bevilgninger til investeringer (D)	304	808	856	1 089	1 861	878	799	909	842	767
Bundne forskningsbevilgninger (E)	2 580	2 237	2 796	3 020	3 122	2 970	2 896	2 997	3 129	3 507
Bevilgninger til institusjoner der FoU utgjør en mindre del av virksomheten (F)	3 195	3 233	3 431	3 514	3 581	3 628	3 659	3 755	3 778	3 762
Sammensatte poster med lav FoU-andel (G)	3 358	3 405	3 454	3 587	3 734	3 847	3 915	3 951	3 869	3 913
Totale FoU-bevilgninger	27 764	29 075	30 769	32 269	34 423	34 132	34 590	34 780	34 888	35 046

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no