



NIFU RAPPORT 37/2011

Statsbudsjettet 2012

Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2012

Minimal vekst og få satsinger i budsjettet for forskning og høyere utdanning i 2012

Budsjettproposisjonen for 2012 vil, etter det NIFU kan se, bety følgende for forskning og høyere utdanning:

- *Bevilgningene til forskning og utvikling (FoU) vokser med vel 3,3 prosent. Det betyr at disse bevilgningene får en minimal realvekst i 2012, gitt proposisjonens forutsetninger for pris- og lønnsvekst.*
- *Forskningsbudsjettets andel av samlet statsbudsjett er den samme som i saldert budsjett for 2011, mens forskningsbevilgningenes andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) blir litt lavere enn i 2011 og betydelig lavere enn i 2009 og 2010.*
- *Bevilgningene til universiteter og høyskoler øker nominelt med 4 prosent, i hovedsak som følge av pris- og lønnsjustering og tidligere års økning i studiekapasiteten.*

Hovedelementer i forslaget til bevilgninger til forskning er:

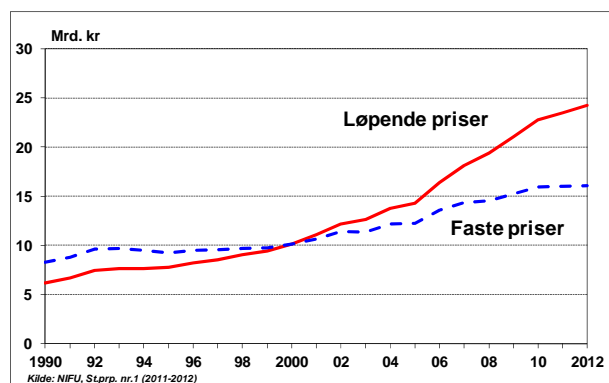
- *Forskningsfondet blir avviklet, og bevilgninger med omtrent samme omfang som fondsavkastningen i 2011 gis i 2012 under ordinære poster i budsjettet.*
- *Gaveforsterkningsordningen foreslås avviklet.*
- *Bevilgningene til Forskningsrådets ordning for støtte til «fri forskning» øker med 100 mill kr.*
- *Næringsrettet forskning over Nærings- og handelsdepartementets og Olje- og energi-departementets budsjetter får bevilgninger på samme nominelle nivå som i 2011.*
- *Mareano-programmet får en vekst på 36 mill kr, særlig til kartlegging av havbunnen i Barentshavet.*
- *Helse- og omsorgsdepartementets bevilgninger til FoU vokser med 7 prosent.*

Hovedavsnittene i notatet er:

| | |
|---|----|
| Stagnerende forskningsbevilgninger i 2011 og 2012..... | 2 |
| En liten vekst i bevilgningene til høyere utdanning..... | 2 |
| Forskningsfondet nedlegges | 3 |
| FoU i 2012-budsjettet i lys av forskningspolitiske hovedmål og -prioriteringer..... | 5 |
| Norges forskningsråd – ingen vekst..... | 10 |

Stagnerende forskningsbevilgninger i 2011 og 2012 ¹

Budsjettforslaget for 2012 vil gi en samlet bevilgning til forskning og utvikling (FoU) på 24,2 mrd kr. Det er om lag 770 mill kr høyere enn i 2011 og medfører en nominell vekst på 3,3 prosent. Dette omfatter ikke anslått bortfall av skatteinntekter knyttet til SkatteFUNN-ordningen.



Figur 1 Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1990-2012, uten oppdrag, i løpende og faste 2000-priser. Kilde: NIFU, St.prp. nr.1 (2011-2012)

Regjeringen anslår at lønnstigningen i 2012 vil bli 4 prosent mens konsumprisveksten vil bli 1,6 prosent. For forskningssektoren innebærer det at en nominell vekst på 3,3 prosent i FoU-bevilgningene i 2012 kan gi en liten realvekst, anslått til 0,3 prosent når budsjettproposisjonens forutsetninger om pris- og lønnsvekst legges til grunn. Av Figur 1 framgår det at årene 2011 og 2012 dermed blir år med liten eller ingen realvekst, og bryter med trenden for 2000-tallet for øvrig, da det med unntak for et par enkeltstående år har vært betydelig årlig vekst i forskningsbevilgningene.

Vel ¼ av den samlede veksten på 770 mill kr utgjøres av en økning på 200 mill i kontingenten for deltakelse i EUs forskningsprogrammer. Ytter-

ligere vel ¼ utgjøres av en vekst på snaut 220 mill kr i Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) bevilgninger til FoU. Kun en liten del av denne veksten er i proposisjonen knyttet til politiske prioriteringer.

Fondet for forskning og nyskaping (forskningsfondet) foreslås nedlagt i 2012, med henvisning til at rentejusteringer på kapitalinnskudd som har stått i fondet i ti år vil føre til redusert avkastning og stor uforutsigbarhet i denne delen av den offentlige finansieringen av norsk forskning. Midler i et omfang som svarer til fondsavkastningen i 2011 blir videreført i 2012-budsjettet som bevilgninger på ordinære budsjettposter, herunder nye poster for overordnede politiske prioriteringer og nasjonal infrastruktur.

Gaveforsterkningsordningen foreslås avvirket. Den ble etablert i 2006, og innebærer at staten bidrar med 25 prosent av gavebeløpet for private donasjoner til grunnforskning. Avsetningen i 2011 på 60 mill kr blir dermed ikke videreført i 2012.

Bevilgningene til Forskningsrådets ordning for støtte til «fri forskning» økes i 2012 med 100 mill kr. Dette viderefører og forsterker satsingen i 2011, da denne ordningen fikk en økning i sine bevilgninger i forhold til 2010 på 60 mill kr.

Havforskning får en vekst på 36 mill kr gjennom kartleggingsprogrammet Mareano, særlig til kartlegging av havbunnen i det tidligere omstridte området vest for grenselinjen i Barentshavet.

Budsjettforslaget for 2012 inneholder forøvrig få satsinger og kun mindre justeringer i bevilgningene i forhold til 2011.

En liten vekst i bevilgningene til høyere utdanning

Bevilgningen til universiteter og høyskoler utgjør i 2012 26 mrd kr. Det er vel 1,6 mrd kr og vel 4 prosent høyere enn i 2011. Hovedelementer i forslaget er:

- økt bevilgning til utvidet studiekapasitet på 235 mill kr som følge av opprettelsen av nye studieplasser i 2009 (4400 plasser) og 2011 (2200 plasser). Det etableres ikke helt nye studieplasser i 2012;

¹ I dette notatet er Regjeringens egne anslag over bevilgningene til forskning lagt til grunn. Tall for samlede bevilgninger er hentet fra tabell s. 214 i Prop. 1 S (2011-2012) for KD. Ved sammenligninger med 2011 er saldert budsjett for 2011 lagt til grunn.

- økning i den resultatbaserte uttellingen knyttet til utdanning med 219 mill kr, som følge av økt opptak og økning i avlagte studiepoeng;
- økning i grunnbevilgningen på 10 mill kr i 2012 til institusjoner med lærerutdanning, som følge av en omkategorisering i 2011 av denne utdanningen i finansieringssystemet;
- satsingen fra 2010 på 50 mill til tiltak for å fremme «samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon» (SAK) i høyere utdanning videreføres også fra 2011 til 2012. Det vil i 2012 bli lagt «tydelegare vekt på samarbeidstiltak som fører til arbeidsdeling og konsentrasjon, og det vil bli stilt krav til resultat»;
- pris- og lønnsjustering på 3,1 prosent;
- bevilgningene til utstyr og inventar til byggeprosjekter som er under oppføring er om lag 130 mill kr lavere enn i 2011.

Departementet har i 2011 revidert den nasjonale målstrukturen for universiteter og høyskoler. Dette innebærer «ein vesentleg delegasjon frå departementet til institusjonane ved at verksemdsmåla som var sette av departementet, no blir fjerna». Institusjonene får dermed større handlingsrom og

eget ansvar for å tilpasse mål- og resultatstyringen til den enkelte institusjons egenart og strategier.

Det ble i 2010 vedtatt å justere forskningsinsentivene i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Endringene får budsjetteffekt fra 2012. De består bl.a. i at midler fra regionale forskningsfond tas inn i indikatoren for midler fra Forskningsrådet, og at midler fra flere typer EU-programmer inngår i indikatoren for EU-midler. Vektingen av indikatoren for EU-midler justeres noe ned, mens indikatoren for Forskningsrådsmidler justeres opp. Rammen for de resultatbaserte forskningsmidlene til universiteter og høyskoler er prisjustert, men forblir ellers fortsatt lukket, dvs at vekst i noen institusjoners bevilgninger medfører tap for andre. I 2012 er omfordelingen i denne komponenten særlig stor mellom NTNU som får økt sin bevilgning med nesten 70 mill kr, mens universitetene i Oslo og Tromsø får sine bevilgninger redusert med hhv 55 og 22 mill kr.

Regjeringen foreslår å bevilge 242 mill kr til bygging av 1000 nye studentboliger. Det er litt høyere enn i 2011 p.g.a. økte kostnadsrammer. Alle satser i ordningene for utdanningsstøtte blir for studieåret 2012-2013 justert opp med 1,9 prosent.

Forskningsfondet nedlegges

Fondet for forskning og nyskaping (forskningsfondet) foreslås nedlagt. Det ble etablert i 1999, og har i løpet av den tid det har eksistert blitt tilført 16 kapitalinnskudd på mellom 1 mrd kr og 16 mrd kr, ujevnt fordelt på de ulike årene det har eksistert. Fondet har i 2011 en samlet kapital på 80 mrd kr, og bidrar med i alt vel 3,7 mrd kr, eller 16 prosent, av dette års samlede forskningsbevilgninger på 23,5 mrd kr.

Lavere rente på fondskapitalen

Avkastningen på kapitalen har vært fastsatt ut fra en rente tilsvarende renten på statsobligasjoner med ti års binding. 2012 ville blitt det fjerde året med revisjon av renten på kapital som har stått i fondet i 10 år. Mens renterevisjonen på innskuddene i årene 1999-2001 har dreid seg om relativt beskjedne beløp (1999: 3 mrd kr; 2000: 1 mrd kr; 2001: 6 mrd kr), ville det i 2012 dreid seg om så mye som 17 mrd kr. Fondet ble i 2002 tilført 3 mrd kr i «ordinær» fondskapital; i tillegg ble 14 mrd kr tilført fondet for å kompensere for at forskningen mistet tippeinntekter som følge av

Stortingets vedtak om at disse inntektene skulle deles mellom kultur og idrett. Med vesentlig lavere rente på disse innskuddene enn den opprinnelige, ville avkastningen av eksisterende kapital gå kraftig ned fra 2012.

De påfølgende tre år ville revisjonen hatt mindre omfang, siden kapitalinnskuddene i årene 2003-2005 var relativt lave (2003: 4,8 mrd kr; 2004: 1 mrd kr; 2005: 3 mrd kr), mens effekten igjen ville blitt betydelig i årene deretter (2006: 14 mrd kr; 2007: 10 mrd kr). Regjeringen påpeker at dette medfører at «avkastninga frå fondet kjem til å gå opp og ned kvart år framover, avhengig av rentenivået. Ein slik situasjon vil etter regjeringas vurdering vere uholdbar for ein sektor som er spesielt avhengig av langsiktige og føreseielige rammer». Dette er begrunnelsen for at regjeringen foreslår å avvikle fondsmekanismen og at bevilgninger tilsvarende fondsavkastningen i 2012 gis som bevilgninger over ordinære poster i budsjettet.

De regionale forskningsfondene videreføres. De ble opprettet i 2009, og siden også disse innskudd-

ene har fast rente i ti år, vil det gå mange år før de eventuelt rammes av den samme uforutsigelighet som renterevisjonen nå medfører for forskningsfondet.

Mer forutsigelig og langsiktig finansiering?

Fondet ble opprettet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 1999. I forskningsmeldingen som ble lagt fram snart etter (St.meld nr 39 (1998-1999) *Forskning ved et tidsskille*), ble opprettelsen av fondet begrunnet som en «supplerende mekanisme som skal tjene formål som ikke i tilstrekkelig grad blir ivarettatt gjennom de ordinære bevilgningene over statsbudsjettet».

«Fondet skal», påpekte meldingen, «sikre en mer:

- stabil, langsiktig offentlig finansiering av forskning og utvikling
- helhetlig offentlig finansiering av forskning og utvikling».

Meldingen understreket at fondet «delvis [har] sin bakgrunn i behovet for en finansieringsmekanisme som er mer tålmodig og langsiktig enn de årlige statsbudsjettene, og som særlig kan nyttes til å finansiere den langsiktige, grunnleggende forskningen». Det framstår dermed som et paradoks at regjeringen begrunner gjeninnføring av full normalbudsjettering av forskningsbevilgningene med de samme argumenter om forutsigelighet og langsiktighet som meldingen i 1999 brukte for å begrunne behovet for å fravike den samme normalordningen og for å innføre en «supplerende mekanisme».

Helhet og overordnede prioriteringer

Den andre hovedbegrunnelsen i forskningsmeldingen fra 1999 for å opprette fondet var hensynet til helhet i forskningspolitikken og til behovet for å balansere sektorprinsippet. Dette skulle skje ved å etablere en mekanisme som gir Forskningsrådet bedre muligheter til å ivareta disse hensyn. Dette var en hovedbegrunnelse for forskningsrådsreformen i 1993. Meldingen fastslo derfor at «avkastningen skal disponeres av Norges forskningsråd innenfor de overordnede rammer som gis av Stortinget og Regjeringen».

Bondevik II-regjeringen startet med å gå bort fra dette prinsippet i 2004, da 1/3 av fondsavkastningen ble benyttet til å fullfinansiere kvalitetsreformen i høyere utdanning. Denne delen av avkastningen ble kanalisert til universiteter og høyskoler over deres ordinære poster i statsbudsjettet. Dessuten er den delen av den samlede fondsavkastningen som (grovt sett) stammer fra innskuddet for å kompensere for

bortfallet av tippemidler bakt inn i, og utgjør brorparten av, Forskningsrådets ordinære budsjettpost. Fra 2007 av ble en del av kontingenten for norsk deltakelse i EUs ramme-program for forskning, vel 180 mill kr, dekket av fondsavkastningen. Denne delen økte til vel 500 mill kr i 2008, og er mer enn 700 mill kr i 2011, da den dekker deler av kontingenten også til andre internasjonale samarbeidsorganisasjoner.

Med andre ord har en betydelig og økende andel av fondsavkastningen i praksis allerede i mange år vært vel integrert i og nært samordnet med ordinære bevilgninger i statsbudsjettet. Ved nedleggelsen av fondet disponeres snaut 1/3 av avkastningen på i alt 3,7 mrd kr på en måte som samsvarer med 1999-meldingens opprinnelige begrunnelser for å opprette fondet. Dette gjelder en særskilt bevilgning i 2011 til Forskningsrådet på omlag 1,2 mrd kr (kap. 286, post 50). De reelle endringene knyttet til avviklingen av fondet gjelder derfor først og fremst denne bevilgningen. Den videreføres i 2012 ved å opprette to nye poster på Forskningsrådets budsjettkapittel, for hhv «forskningsinfrastruktur av nasjonal, strategisk interesse» og «overordnede forskningspolitiske prioriteringer».

Kutt i den «egentlige» fondsbevilgningen

Under den nye posten for infrastruktur gis det i 2012 en bevilgning på 280 mill kr. Dette viderefører en bevilgning av samme omfang i 2011, som framkom ved at 2/3 av avkastningen av nye kapitalinnskudd i fondet i 2009 og 2010 ble øremerket dette formålet.

Under den nye posten for «overordnede forskningspolitiske prioriteringer» bevilges det i 2012 867 mill kr. Det er 60 mill kr mindre enn den tilsvarende bevilgningen i 2011. Det svarer til avsetningen i 2011 på 60 mill kr til gaveforsterkningsordningen som altså foreslås avvirket i 2012. De nye satsinger og vekstposter som er spesifisert på den nye posten i 2012 for «overordnede forskningspolitiske prioriteringer» skal dermed dekkes innenfor en totalramme som er noe lavere enn i 2011. Spesifiserte prioriteringer under posten er en bevilgning på 85 mill kr til bioteknologi som skal videreføre bevilgninger til forskning til dette fagområdet som tidligere år har vært gitt i hovedsak gjennom FUGE-programmet. Dette programmet har disponert over betydelige midler over fondsavkastningen (140 mill kr i 2011) og avsluttes i 2011. Posten skal også dekke en økning i bevilgningene til sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) på 30 mill kr, som følge av opp-

start av nye sentre i 2011. Den skal også dekke en vekst på 5 mill kr til Forskningsrådets program for forskning om «kulturelle forutsetninger for

samfunnsutviklingen» (SAMKUL) og en vekst på 10 mill kr til humane biobanker og helsedata.

FoU i 2012-budsjettet i lys av forskningspolitiske hovedmål og -prioriteringer

«Fortsatt vekst» - men med knapp margin

Forskningsmeldingen fra 2009 satte som mål at

«Regjeringen vil fortsette å øke forskningsbevilgningene i årene framover» (St.meld. nr 30 (2008-2009), s. 18)).

Målet ble formulert med henvisning til at Stoltenberg II-regjeringens bevilgninger hadde hatt «en gjennomsnittlig årlig realvekst på fem prosent». I Soria Moria II-erklæringen stadfestet regjeringen at den vil «fortsette å øke forskningsbevilgningene i årene framover, i tråd med Forskningsmeldinga».

Det vedtatte budsjett for 2011 og det foreslåtte budsjett for 2012 innebærer at forskningsbevilgningene i disse årene vil, målt i faste priser, ligge på omtrent samme nivå som i 2010. De avviker dermed betydelig fra den vekstbanen på gjennomsnittlig fem prosent som forskningsbevilgningene fra Stoltenberg II-regjeringen har hatt, og som målet om «fortsatt vekst» ble knyttet til.

Forskningsbevilgningenes andel av BNP synker svakt

Denne regjeringen endret, men opphevet ikke, det vekstmål for økt innsats i norsk forskning som ble formulert i forbindelse med behandlingen av forskningsmeldingen fra 2005 (St. meld. nr 20 (2004-2005) *Vilje til forskning*). Det ble da fastslått at «samlet forskningsinnsats i Norge [skal] heves til 3 prosent av BNP i 2010», fordelt med 1/3 fra offentlige og 2/3 fra private kilder. Den nye forskningsmeldingen fra 2009 (St.meld. nr 30 (2008-2009) *Klima for forskning*) la vekt på at det BNP-baserte vekstmålet for ressursvekst skal suppleres med andre ressursindikatorer, og at oppmerksomheten bør vris i retning av mer systematisk oppfølging av resultater og kvalitet gjennom egnede indikatorer, evalueringer og annet faktagrunnlag. Det innebærer likevel ikke at vekstmålet avskaffes, men er omformulert som en ikke tidfestet «langsigtig målsetting»:

«Den langsiktige målsettingen om at den samlede forskningsinnsatsen skal utgjøre 3

prosent av BNP ligger fast» (St.meld. nr 30 (2008-2009), s. 17).

Vekstmålet er i utgangspunktet formulert i tilknytning til FoU-statistikkens tall. I 2009, som er siste år det foreligger tall fra FoU-statistikken for, ble det brukt 42 mrd til FoU i Norge. Det utgjorde 1,8 prosent av BNP. FoU-statikkens tall for finansiering viser at offentlige kilder sto for 46 prosent, tilsvarende 0,83 prosent av BNP. Utviklingen på denne indikatoren vises i kolonne VI i Tabell 1 (s. 6). Økningen fra 2007 til 2009 skyldes i første rekke svak vekst i BNP i denne perioden.

De senere årene har Regjeringen rapportert graden av innfrielse av målet på grunnlag av budsjettproposisjonenes tall for offentlige FoU-bevilgninger. Det gir gjennomgående en betydelig høyere måloppnåelsesgrad enn tall fra FoU-statistikken p.g.a. ulike metoder for datainnhenting og ulike definisjoner av «offentlige kilder». Basert på budsjettproposisjonens tall for FoU-bevilgninger og nasjonalbudsjettets anslag for BNP i 2012 vil midlene til FoU fra offentlige kilder i 2012 utgjøre om lag 0,86 prosent av BNP. Det er, som vist i Tabell 1, marginalt lavere enn i 2011, men vesentlig lavere enn i 2009 og 2010.

Regjeringen legger dessuten fram beregninger der også forventede tapte skatteinntekter under SkatteFUNN-ordningen regnes som del av forskningsbevilgningene. Den anslår det provenyrtap som ordningen medfører til 1,3 mrd kr i 2012, 50 mill kr høyere enn for 2011 (jf skatte- og avgiftsproposisjonen, s. 261). Dersom dette beløpet medregnes vil offentlige midler til FoU i budsjettproposisjonene utgjøre 0,91 prosent både i 2011 og 2012.

2012-budsjettet i perspektiv

Tabell 1 viser utviklingen i de årlige bevilgninger til forskning over statsbudsjettet siden 2000. Veksten har variert mye fra ett år til det neste, men sett under ett har det i perioden vært betydelig vekst i forskningsbevilgningene. Figur 1 (s. 2) viser at veksten har vært betydelig høyere på 2000-tallet enn på 1990-tallet. 2011- og 2012-

budsjettene skiller seg ut ved at realveksten i bevilgningene er minimal og at veksten er vesentlig lavere enn de forutgående fem årene.

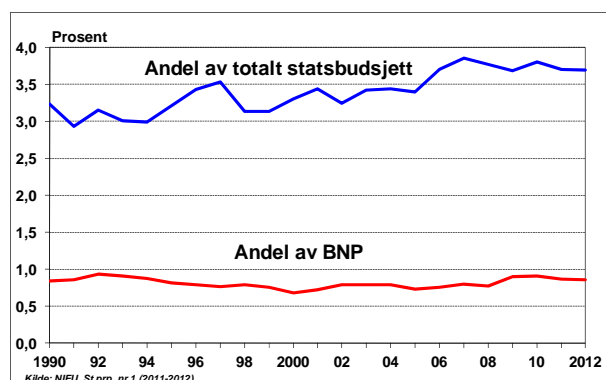
Ett mål på forskningens relative politiske prioritet er forskningsbevilgningenes andel av det samlede statsbudsjett. Figur 2 viser at denne andelen lå i

underkant av 3,5 prosent inntil 2005, mens den deretter har ligget en del over 3,5 prosent. Andelen var høyest i 2007 og i 2010, men er omtrent den samme i 2012 som i 2011, da den gikk en del ned i forhold til 2010.

Tabell 1 FoU-bevilgninger i statsbudsjettet 2001-2012. Vekst, andel av samlet statsbudsjett, andel av BNP.

| År | I Vekst, mill. kr | II % vekst, løpende priser | III % vekst, faste priser ¹⁾ | IV %-andel av totalt statsbudsjett | V %-andel av BNP | VI Off. fin. FoU som %-andel av BNP (FoU-statistikk) |
|------|----------------------|-------------------------------|--|---------------------------------------|---------------------|---|
| 2001 | 929 | 9,2 | 4,7 | 3,44 | 0,72 | 0,61 |
| 2002 | 1 088 | 9,8 | 7,2 | 3,24 | 0,79 | .. |
| 2003 | 438 | 3,6 | -0,5 | 3,42 | 0,79 | 0,69 |
| 2004 | 1 145 | 9,1 | 7,1 | 3,44 | 0,79 | .. |
| 2005 | 545 | 4,0 | 1,0 | 3,40 | 0,73 | 0,66 |
| 2006 | 2 091 | 14,6 | 10,7 | 3,71 | 0,76 | .. |
| 2007 | 1 717 | 10,5 | 5,9 | 3,86 | 0,80 | 0,72 |
| 2008 | 1 266 | 7,0 | 1,4 | 3,77 | 0,77 | .. |
| 2009 | 1 713 | 8,9 | 4,8 | 3,68 | 0,90 | 0,83 |
| 2010 | 1 714 | 8,1 | 4,8 | 3,80 | 0,91 | .. |
| 2011 | 690 | 3,0 | 0,1 | 3,70 | 0,87 | .. |
| 2012 | 772 | 3,3 | 0,3 | 3,69 | 0,86 | .. |

¹⁾ Tallene for 2008-2009 bygger på foreløpige prisindekser. Tallene for 2010-2012 bygger på anslag for lønns- og prisutviklingen (Nasjonalbudsjettet 2012), samt antakelser om FoU-utgiftenes fordeling på utgiftstyper.



Figur 2 Anslåtte FoU-bevilgninger over statsbudsjettet 1990-2012, uten oppdrag, som andel av bruttonasjonalprodukt og som andel av totalt statsbudsjett (ekskl. lån, gjeldsavdrag mv. og overføringer til Folketrygden og Statens petroleumsfond). Kilde: NIFU, Prop. 1 S (2011-2012).

Små endringer for forskningspolitiske hovedprioriteringer

Gjennom forskningsmeldingen fra 2009 (St.meld. nr 30 (2008-2009) *Klima for forskning*) ble norsk forskningspolitikkens hovedmål og -prioriteringer justert og oppdatert. Det innebar at satsingen på forskning i sterkere grad skal forankres i globale perspektiver og i velferdsutfordringer. De nye

hovedmål og -prioriteringene omfatter fem strategiske mål og fire tverrgående mål.

De strategiske mål er:

- globale utfordringer,
- bedre helse og helsetjenester,
- velferd og forskningsbasert profesjonsutøvelse,
- kunnskapsbasert næringsliv i hele landet,
- næringsrelevant forskning på strategiske områder.

Globale utfordringer

Forskningsmeldingen sier at:

«Norsk forskningspolitikk skal bidra til å løse globale utfordringer med særlig vekt på klima, energi, miljø, hav og matsikkerhet.»

*

Klima, fornybar energi. Det er i 2012 ingen videre satsing på forskning knyttet til klima og fornybar energi, men snarere en liten nedgang i forhold til 2011. Klimaforlikets mål om å øke bevilgningene til FoU innen fornybare energikilder og karbonfangst/-lagring til 600 mill kr innen 2010, ble innfridd. Det medførte bl.a. betydelig vekst særlig

til programmene RENERGI og CLIMIT (miljøvennlig gasskraftteknologi) og til etablering av ordning for forskningssentre for miljøvennlig energi (FME).

Endringene i 2012 er at OEDs bevilgninger til RENERGI og CLIMIT blir redusert i forhold til 2011 med hhv 1 mill kr og 5 mill kr. Disse bevilgningene var i 2011 omtrent på samme nivå som i 2010. FME-ordningen er videreført i 2011 og 2012 med samme nominelle bevilgning som i 2010.

Samferdselsdepartementets bevilgninger til transportforskning gjennom Forskningsrådet øker i 2012 med 2,5 mill kr. Denne bevilgningen ble i 2011 kuttet med nesten 31 mill kr i forhold til 2010. SDs bevilgninger til Transnova-prosjektet (reduerte CO₂-utslipp i transportsektoren), også etablert som oppfølging av klimaforliket, øker i 2012 med 1,6 mill kr, etter at det i 2011 fikk en vekst i forhold til 2010 på nesten 22 mill kr. Av dette var 20 mill kr knyttet til miljøteknologi-programmet som ble etablert i 2011.

Hav. Programmet MAREANO for kartlegging av dybde, bunnforhold, biologisk mangfold mv i norske kyst- og havområder får i 2012 en økning i sine bevilgninger på 36 mill kr i forhold til saldert budsjett for 2011. Den økte bevilgningen viderefører tilleggsbevilgninger til programmet i revidert nasjonalbudsjett for 2011, særlig begrunnet i behovet for kartlegging av havbunnen i det tidligere omstridte området vest for grenselinjen i Barentshavet. Veksten er likelig fordelt mellom NHD, Miljøverndepartementet og FKD.

FKD har etablert en ny strategigruppe for forskning og teknologiutvikling, Hav21. Den føyer seg til en rekke «21-grupper» som har blitt etablert i løpet av de siste årene (Energi21, OG21, Miljø21, Maritim21). Hav21 skal innen utgangen av 2012 legge fram forslag til hvordan Norge bør innrette sin samlede marine forskningsinnsats for å fremme en bærekraftig forvaltning og utnyttelse av marine biologiske ressurser.

Bedre helse og helsetjenester

Forskningsmeldingen sier at:

«Norsk forskningspolitikk skal bidra til god helse, utjevne sosiale helseforskjeller og utvikle helsetjenester av god kvalitet.»

Det skal bl.a. satses på mer innovasjon i helse- og omsorgssektoren, og opptrappingen av omsorgs- og aldersforskning skal videreføres.

*

Med en vekst på ca 220 mill kr, nominelt 7 prosent, får Helse- og omsorgsdepartementets forskningsbevilgninger en betydelig økning fra 2011 til 2012. Det utgjør mer enn ¼ av den totale veksten i forskningsbevilgningene i 2012. En begrenset del av denne veksten er knyttet til særskilte FoU-bevilgninger i form av bevilgninger til forskningsrådsprogrammer (ca 10 mill kr) og øremerkede FoU-bevilgninger til helseforetakene (15 mill kr). Det meste av økningen kan synes knyttet til beregnede FoU-andeler av de generelle bevilgninger til helseforetakene.

Velferd og forskningsbasert profesjonsutøvelse

Forskningsmeldingen sier at:

«Norsk forskningspolitikk skal bidra til forskningsbasert velferdspolitik og til forskningsbasert profesjonsutøvelse i velferdsstatens yrker.»

*

KD følger opp sin strategi fra 2010 for utdanningsforskning bl.a. ved å videreføre bevilgningene til forskningsprogrammene Utdanning 2020 og PRAKUT. Programmet Strategiske høyskoleprosjekt (SHK) avsluttes i 2012 men vil deretter bli videreført med et nytt SHK II-program.

I tilknytning til den økte bevilgningen i 2012 på 20 mill kroner til nasjonale forskerskoler, påpeker departementet at «det er særleg viktig å styrkje doktorgradsutdanninga og forskingsaktiviteten innanfor profesjonsfaga».

Kunnskapsbasert næringsliv i hele landet

Forskningsmeldingen sier at:

«Norsk forskningspolitikk skal bidra til et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet.»

Prioriteringen er knyttet til sektornøytrale, næringsrettede virkemidler.

I Soria Moria II-erklæringen heter det at

«Regjeringen vil øke satsingen på næringsrettet forskning og videreføre SkatteFUNN-ordningen.»

Brukerstyrt Innovasjonsarena (BIA). Bevilgningen til denne ordningen videreføres i 2012 på samme nivå som tidligere.

Nærings-ph.d. Ordningen for nærings-ph.d. får i 2012 en øremerket bevilgning fra NHD på 25 mill kr. Det er samme beløp som i 2011, etter at denne bevilgningen ble redusert med 10 mill kr i 2011 i

forhold til 2010 p.g.a. vansker med å få nok søknader. Ordningen finansieres også over KDs budsjett. Midler som ikke har blitt brukt p.g.a. mangel på søknader har vært overført til påfølgende år.

FoU-kontrakter. Bevilgningen til FoU-kontrakter over NHDs budsjett videreføres med 285 mill kr, det samme som i 2011.

SkatteFUNN representerer en indirekte statlig støtte til næringsrettet forskning som ikke kommer til uttrykk i statsbudsjettet som direkte bevilgninger, men som bortfall av skatteinntekter (provenytap). Antall foretak som benytter seg av ordningen har over flere år gått ned, samtidig som gjennomsnittlig støttebeløp har gått opp. Etter at støttegrunnlaget ble utvidet i 2009, økte proveny-tapet med 15 prosent dette året. Skatteutgiften anslås i budsjettproposisjonen for 2012 til 1 250 mill kr i 2011 og 1 300 mill kr i 2012. Ordningen videreføres uten endringer i 2012, men NHDs bevilgning til Forskningsrådets administrasjon av ordningen øker med 3 mill kr for å forenkle og oppgradere datasystemet for administrasjonen av ordningen.

Dersom støtteberettiget bedrift ikke er i skatteposisjon blir støtten gitt i form av utbetaling til bedriften, og om lag $\frac{3}{4}$ av støttebeløpet har i perioden ordningen har eksistert blitt gitt som en utbetaling. Denne andelen har holdt seg stabil siden 2003.

Kommersialisering. NHDs bevilgning til kommersialisering av forskningsresultater gjennom nytt FORNY-program under Norges forskningsråd øker med 10 mill kr i 2012. Det er samme økning som tilsvarende bevilgning hadde i 2011.

Regional FoU og innovasjon. NHDs bevilgninger til VRI-programmet (Virkemidler for regional FoU og innovasjon) ble i 2011 redusert fra snaut 30 mill kr til i underkant av 26 mill kr, under henvisning til de regionale forskningsfondene som ble etablert i 2009. De startet sin virksomhet i 2010 med en avkastning på 212 mill kr, som økte til 219 mill kr i 2011. Bevilgningene i 2012 til så vel VRI som de regionale fondene blir nominelt de samme som i 2011.

Næringslivsrelevant forskning på strategiske områder

Forskningsmeldingen sier at:

«Norsk forskningspolitikk skal bidra til næringsrelevant forskning innen områdene mat, marin, maritim, reiseliv, energi, miljø,

bioteknologi, IKT, nye materialer/nanoteknologi».

Disse prioriteringene samsvarer med prioriteringene i St.meld. nr 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* («Innovasjonsmeldingen»).

Energi (olje, gass). OEDs bevilgninger til programmene PETROMAKS og DEMO2000 økes i 2012 med 2 mill kr, etter at de i 2011 ble redusert med vel 6 mill kr i forhold til 2010.

Generiske teknologier. En ny nasjonal strategi for bioteknologi er under arbeid under KDs ledelse, og vil bli lagt fram i løpet av høsten 2011. KD øremerker en bevilgning på 80 mill kr i 2012 til ny satsing på bioteknologi gjennom Forskningsrådet. Inntil 2011 har rådets støtte til bioteknologi i hovedsak skjedd gjennom rådets FUGE-program som avsluttes i 2011. NHDs bevilgning til bioteknologi skal øke i 2012 med 4,5 mill kr. Om den økte bevilgningen på 100 mill kr over KDs budsjett til Forskningsrådets ordning for «fri forskning» (FRIPRO) heter det at den «mellom anna skal støtte opp under prioriteringa til regjeringa av bioteknologi og MNT-faga (matematikk, naturfag og teknologi).»

NHD leder arbeidet med en ny nasjonal strategi for nanoteknologi som blir lagt fram høsten 2011. Dette departements bevilgninger til nanoteknologi skal i 2012 øke med 4,5 mill kr.

Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet leder et pågående arbeid med en ny strategi for informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Mål for forskningssystemet - noe styrket

Ved siden av de fem strategiske målene skal norsk forskningspolitikk i hht Forskningsmeldingen legge til grunn følgende fire *tverrgående* hovedmål:

- et velfungerende forskningssystem
- høy kvalitet i forskningen
- internasjonalisering
- effektiv utnyttelse av resultater og ressurser

Grunnforskning. Forskningsrådets midler til «fri forskning», nå kalt «åpen konkurransearena for fremragende forskning» (FRIPRO), skal i 2012 øke med 100 mill kr. Denne ordningen ble styrket i 2011 med 60 mill kr.

Gaveforsterkningsordningen. Denne ordningen foreslås nedlagt i 2012. Den ble etablert i 2006 som en ordning hvor staten bidrar med et påslag på 25 prosent på private gaver til forskning. Ordningen ble innført for å styrke innslaget av privat finansiering av forskning. For å komme inn under ordningen må gaven bl.a. gå til langsiktig og grunnleggende forskning, og være på minst 3 mill kr. Beløpsgrensen ble i 2008 senket fra opprinnelig 5 mill kr. De offentlige gaveforsterkningsmidlene blir dekket av avkastningen av forskningsfondet. I den tiden ordningen har eksistert har det årlig vært avsatt mellom 50 og 80 mill kr til formålet. Ikke i noe år har hele det avsatte beløpet blitt utbetalt; i 2008 ble det f.eks. kun utbetalt 25 mill kr av avsetningen på 80 mill kr. Fra 2009 har det vært anledning til å omdisponere ubrukt beløp i ett år til bevilgninger til forskningsinfrastruktur det påfølgende år. Den begrensede bruken, tvil om utløsningseffekten og politisk prioritering er gitt som begrunnelser for forslaget om å avvike ordningen fra og med 2012.

Deltakelse i EU-forskning. Som oppfølging av evalueringen av norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning foreslår KD at det bevilges 26 mill kr til tiltak for å styrke forskningsinstituttene muligheter til å delta i EU-forskning.

Forskningsinstituttene basisbevilgninger. I statsbudsjettet for 2009 ble det innført nytt finansieringssystem for forskningsinstituttene. Instituttene som omfattes av systemet konkurrerer om basisbevilgninger innenfor fire fordelingsarenaer: miljøinstitutter (midler fra MD), primærnæringsinstitutter (midler fra LMD og FGD, noe fra MD), samfunnsvitenskapelige institutter (midler fra KD) og teknisk-industrielle institutter (midler fra NHD). I forbindelse med innføringen av systemet i 2009 ble alle instituttgruppers basisbevilgninger styrket, mest til miljøinstituttene. I de påfølgende år er det kun miljøinstituttgruppen som har hatt jevnlig realvekst i sine basisbevilgninger. De får i 2012 en vekst i sine basisbevilgninger på 9 mill kr, som også skal dekke en basisbevilgning på 4,4 mill kr til Nansen-senteret (NERSC) som fra neste år blir innlemmet i systemet for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter. Basisbevilgningen til samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter økes med 5 mill kr, omtrent tilsvarende pris- og lønnsøkning, mens teknisk-naturvitenskapelig institutter får samme nominelle bevilgning i 2012

som i 2011. Bevilgningene til primærnæringsinstituttene øker noe; LMDs bevilgninger øker med 5 mill kr, omtrent tilsvarende pris- og lønnsstigningen, fra FGD noe mindre.

Det nye systemet for basisfinansiering av instituttene vil i 2011 ha fungert i tre år og skal i tråd med forutsetningene da det ble innført evalueres i løpet av 2012. Evalueringen og vurderingen i tilknytning til den vil inngå i arbeidet med den nye forskningsmeldingen som skal legges fram i 2013. Forskningsrådet skal ikke vurdere om flere institutter skal innlemmes i ordningen før evalueringen er gjennomført.

Forskningsinfrastruktur. 2/3 av avkastningen av den kapital som ble tilført forskningsfondet i 2009 og 2010, hhv 6 og 5 mrd kr, ble øremerket forskningsinfrastruktur. Det innebar en øremerking i budsjettet for 2011 på 280 mill kr til dette formålet. Når forskningsfondet blir nedlagt i 2012, videreføres denne øremerkede bevilgningen med samme nominelle beløp som en bevilgning på ny, egen post for bevilgninger til infrastruktur under Forskningsrådet. Tidligere år har det vært adgang til å benytte ubrukte midler på avsetningen til ordningen for gaveforsterkning til investeringer i forskningsinfrastruktur det påfølgende år. I årene 2009-2011 er i alt ca 130 mill kr blitt benyttet på denne måten. Denne muligheten faller fra 2013 bort i og med avviklingen av gaveforsterkningsordningen fra 2012.

Ny forskningsmelding og utvidet kunnskapsgrunnlag

Regjeringen har varslet at den vil legge fram en ny forskningsmelding i 2013. Som ledd i forberedelsene ble 2011 lansert som «Vitenskapsåret», der flere arrangementer og andre initiativ er tatt for å sette forskning på dagsordenen.

KD lanserte i 2011 et nytt, årlig «Forskningsbarometer», som omfatter et bredt sett av indikatorer, og skal bidra til at mer oppmerksomhet i større grad rettes mot resultatene av forskning. Barometeret blir videreutviklet fram mot en ny utgave i 2012.

Det såkalte Fagerbergutvalget ble oppnevnt for å bidra til utviklingen av et bedre grunnlag for å vurdere sammenhengen mellom mål, ressurser og resultater i offentlig finansiert forskning. Innstillingen ble lagt fram i mai 2011, og har vært til høring. Innstillingen og uttalelsene vil inngå i arbeidet med den nye forskningsmeldingen.

Norges forskningsråd – ingen vekst

Forskningsrådets bevilgninger i 2012 fra de departementer som bidrar mest til rådets budsjett er foreløpig anslått til vel 5,8 mrd kr. Når det er korrigert for tekniske endringer innebærer dette en økning i disse bevilgningene på snaut 90 mill kr, eller 1,5 prosent, i forhold til 2011.

KDs bevilgninger til Forskningsrådet utenom administrasjonsbevilgningen har en samlet vekst på 32 mill kr. Det er en vekst på 92 mill kr på posten for KDs «løyving til grunnforskning på alle område» (post 52). Forskningsrådet skal innenfor rammen av bevilgningen over denne posten dekke den økte bevilgningen til «fri forskning» (FRIPRO) med 100 mill kr. Andre føringer er at det settes av 26 mill kr til tiltak for å øke forskningsinstituttene deltakelse i EUs forskningsprogrammer, og at bevilgningene til nasjonale forskerskoler skal økes med 20 mill kr.

Den nye posten på Forskningsrådets kapittel under KD for «overordnede forskningspolitiske prioriteringer» er, som tidligere nevnt (s. 5), 60 mill kr lavere enn den særskilte fondsbevilgningen til Forskningsrådet i 2011. Innenfor rammen skal Forskningsrådet i 2012 øke bevilgningen til bioteknologi, sentre for forskningsdrevet innovasjon, nasjonale forskerskoler, program om «kulturelle forutsetninger for samfunnsutviklingen», og humane biobanker. 280 mill kr bevilges over ny post for «forskingsinfrastruktur av nasjonal, strategisk interesse», som er nominelt

samme beløp som øremerket andel av fondsbevilgningen til samme formål i 2011.

NHDs bevilgning til Forskningsrådet øker med 23 mill kr, eller snaut 2 prosent. NHDs bevilgninger til så vel bioteknologi som nanoteknologi skal økes med 4,5 mill kr. Bevilgningen til administrasjonen av SkatteFUNN skal øke med 3 mill kr, for å forenkle og oppgradere datasystemet for administrasjonen av ordningen. Ordningen for nærings-ph.d. får samme øremerkede bevilgning på 25 mill kr som i 2011.

OEDs bevilgning til Forskningsrådet er 4 mill kr lavere enn i 2011. De petroleumsrettede programmene PETROMAKS- og DEMO2000 får en liten økning på 2 mill kr, mens bevilgningen til CLIMIT-programmet reduseres med 5 mill kr. Bevilgningene til RENERGI-programmet kuttes med 1 mill kr.

SDs bevilgninger øker fra 150 til 155 mill kr, etter at de i 2011 ble kuttet med mer enn 40 mill kr i forhold til 2010.

HODs bevilgninger til programmer i Norges forskningsråd øker med ca 10 mill kr, korrigert for ompostering av en bevilgning til evaluering av samhandlingsreformen.

Dersom en ser bort fra en teknisk endring i FKDs budsjettering av forskningsinstituttene basisbevilgninger, endres øvrige departementers bevilgninger til Forskningsrådet lite, i nivå så vel som i innhold, i forhold til 2011.

NIFU utarbeider årlig en oversikt over konsekvensene av Regjeringens forslag til statsbudsjett i Prop. S 1 for universiteter, høyskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning. Denne rapporten utgjør den første delen av dette arbeidet. Det er en hurtigutredning som har fokus på budsjettproposisjonens forsknings- og utdanningspolitiske profil. De endelige tall fra NIFUs gjennomgang av det vedtatte budsjett for 2012 vil foreligge på nyåret 2012.

Denne rapporten er skrevet av Egil Kallerud, med bidrag fra Bo Sarpebakken og Terje Bruen Olsen. For spørsmål, kontakt Egil Kallerud, NIFU, e-post: egil.kallerud@nifu.no. Rapporten er tilgjengelig på NIFUs hjemmeside, <http://www.nifu.no/>. Rapporten publiseres kun i elektronisk versjon.

Oslo, 28. oktober 2011

Sveinung Skule
Direktør

ISBN 978-82-7218-790-2
ISSN 1504-1824