

Sterkt forskningsbudsjett tross realnedgang

Noe styrking og profilendring gjennom budsjettavtalen

Om regjeringens forslag til statsbudsjett for 2018 hadde blitt vedtatt, ville det gitt en realnedgang på 1,7 prosent i bevilgninger til forskning og utviklingsarbeid (FoU). 2018 vil med det skille seg markant fra tidligere år under Solberg-regjeringen, da realveksten i FoU-bevilgningene har vært mellom 4 og 6 prosent. Budsjettet er fortsatt sterkt målt på indikatorer for forskningsbevilgningenes andel av BNP og av det samlede statsbudsjett. Budsjettavtalen 22. november mellom regjeringspartiene og Venstre og KrF («budsjett-avtalen») gir økte bevilgninger til rekrutteringsstillinger, muliggjørende teknologi og næringsrettet forskning, og kan føre til at realnedgangen i 2018-bevilgningen blir noe lavere enn i regjeringens forslag.



EGIL KALLERUD,
spesialrådgiver, NIFU
egil.kallerud@nifu.no



BO SARPEBAKKEN,
seniorrådgiver, NIFU
bo.sarpebakken@nifu.no

En grunn til at de foreslåtte FoU-bevilgningene for 2018 reelt går noe ned, er at FoU i 2016 og 2017 ble tilgodesett med betydelige midler, mellom 400 og 500 mill. kr, i de midlertidige tiltakspakkene for økt sysselsetting/mot ledighet. Det meste av dette var bevilgninger til næringsrettet FoU, slik at det i 2018 særlig er næringsrettede FoU-bevilgninger som går ned som følge av at tiltakspakkene ikke blir videreført. Nedgangen skyldes også for en stor del at en bevilgning i 2017 på nærmere 1 mrd. kr til bygging av nytt forskningsfartøy heller ikke videreføres, siden fartøyet er ferdigstilt.

Flere endringer i budsjettavtalen kommer imidlertid næringsrettet FoU til gode, blant annet en økning på 50 mill. kr i Forskningsrådets bevilgning til formålet og økte bevilgninger til ordninger under Innovasjon Norge.

Kunnskapsdepartementets (KD) FoU-bevilgninger har en kraftig vekst i 2018 (1,3 mrd. kr), men halve økningen skyldes tekniske endringer. De største vekstpostene i bevilgningene til FoU kommer i dette departementets budsjett: nye 175 mill. kr til vitenskapelig utstyr, 79 mill. kr til støtteiltak for norsk deltakelse i Horisont 2020 og en økt bevilgning til «verdensledende fagmiljøer» med i alt 95 mill. kr. KD bidrar også med 35 mill. kr av en økning til «muliggjørende teknologier» på i alt 65 mill. kr, der de øvrige 30 mill. kr bevilges over Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) budsjett. Sistnevnte formål styrkes med ytterligere 50 mill. kr i budsjettavtalen.

“Flere endringer i budsjettavtalen kommer næringsrettet FoU til gode, blant annet en økning på 50 mill. kr i Forskningsrådets bevilgning”

I budsjettavtalen øker FoU-bevilgningene samlet med om lag 200 mill. kr. På den annen side økes det generelle budsjettkuttet for avbyråkratisering og effektivisering fra regjeringens foreslåtte 0,5 prosent til 0,7 prosent.

Høyere utdanning får realvekst

I regjeringens forslag øker KDs rammebevilgninger til universiteter og høyskoler med 3,8 prosent nominelt og 1,1 prosent reelt. Hele veksten kommer i såkalte åpne komponenter i finansieringssystemet som gir enkeltinstitusjoner uttelling på utdanningsresultater.

Gjennom budsjettavtalen får høyere utdanningsinstitusjoner en økning i basisbevilgningen på 100 mill. kr og en bevilgning til nye rekrutteringsstillinger. Rammebevilgningen reduseres på den annen side ved det generelle effektiviseringskuttet og ved reduksjon i bevilgningen til struktur-reformen.

Fortsatt høy, men litt synkende BNP-andel

Det er et politisk mål at den offentlige forskningsinnsatsen skal utgjøre én prosent av BNP. I Langtidsplanen fra 2014 sier regjeringen at den vil «øke forskningsbevilg- →

Positiv status for langtidsplanen etter fire år

I 2018 vil første fireårsperiode i den tiårige Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning være avsluttet, og planen er under revidering med sikte på å legge fram en ny versjon i 2018. Hovedbildet av resultatene i fireårsperioden er at:

- to av målene, BNP-målet for offentlige bevilgninger og nye rekrutteringsstillinger, begge ble overoppfylt før fireårsperiodens slutt;
- de to øvrige tallfestede målene for fireårsperioden (vitenskapelig utstyr; støtte til H2020-deltakelse) begge blir oppfylt i 2018;
- den langsiktige prioriteringen «verdensledende fagmiljøer» har hatt høy, jevn vekst gjennom hele perioden;
- bevilgningene til innovativt og omstillingsdyktig næringsliv vokste betydelig de to første årene, flatet ut i 2017 og går ned i 2018 som følge av bortfallet av de foregående to års tiltakspakker. Støtten til næringslivets FoU gjennom SkatteFUNN har økt kraftig i perioden;
- prioriteringen «hav» har hatt god vekst, særlig i de første årene i perioden, blant annet gjennom bevilgninger i tiltakspakkene og til bygging av nye forskningsfartøyer;
- prioriteringene «muliggjørende teknologier» og «klima, miljø og miljøvennlig energi» har begge hatt god vekst i enkeltår, men liten eller ingen vekst i andre år;
- prioriteringen «fornyelse i offentlig sektor» har i hovedsak hatt vekst gjennom økte rammebevilgninger til helseforetakene.

ningene ut over BNP-veksten hvert år fram til énprosentmålet er nådd» og la til grunn at målet kan nås i 2019–2020 «gitt dagens utsikter for fremtidig BNP-vekst».

Forskningsbevilgningene har, slik planen la til grunn, vokst betydelig i alle tidligere år siden 2014. Svakere BNP-vekst enn antatt førte imidlertid til at målet ble nådd allerede i 2015 (0,99 prosent) og deretter overoppfylt i 2016 og 2017 (1,06 prosent). Høyere forventet BNP-vekst i 2018 fører til at FoU-bevilgningenes andel går noe ned (1,04 prosent), men den holder seg altså fortsatt godt over målet.

Også en annen hovedindikator viser at FoU fortsatt er høyt prioritert av denne regjeringen: FoU-bevilgningenes andel av det totale statsbudsjettet er omtrent på samme nivå som i 2017, da andelen var betydelig høyere enn noen gang tidligere. Med endringene i budsjettavtalen vil realnedgangen i 2018-bevilgningen kunne bli noe lavere enn i regjeringens forslag.

Vekst til utstyr, verdensledende fagmiljøer, EU-deltakelse og muliggjørende teknologier

Langtidsplanens tre tallfestede opptrappingsmål for planens første fireårsperiode (2015-2018) vil være oppfylt med det for-

“I regjeringens forslag øker KDs rammebevilgninger til universiteter og høyskoler med 3,8 prosent nominelt og 1,1 prosent reelt”

slag til statsbudsjett for 2018 som er lagt fram. Med økte bevilgninger til vitenskapelig utstyr med 175 mill. kr vil målet om en økning på 400 mill. kr være oppfylt.

Også målet om økte bevilgninger på 400 mill. kr til tiltak for støtte til norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, vil være nådd med den foreslåtte økningen i 2018 på 79 mill. kr.

Det tredje målet om 500 nye rekrutteringsstillinger ble allerede overoppfylt i 2017 med vel 550 nye stillinger, i stor grad som en følge av påplussinger i budsjettavtalene mellom regjerings- og samarbeidspartiene i Stortinget. Regjeringen foreslo dermed ikke nye rekrutteringsstillinger i 2018. I budsjettavtalen blir det likevel foreslått å opprette 56 nye rekrutteringsstillinger.

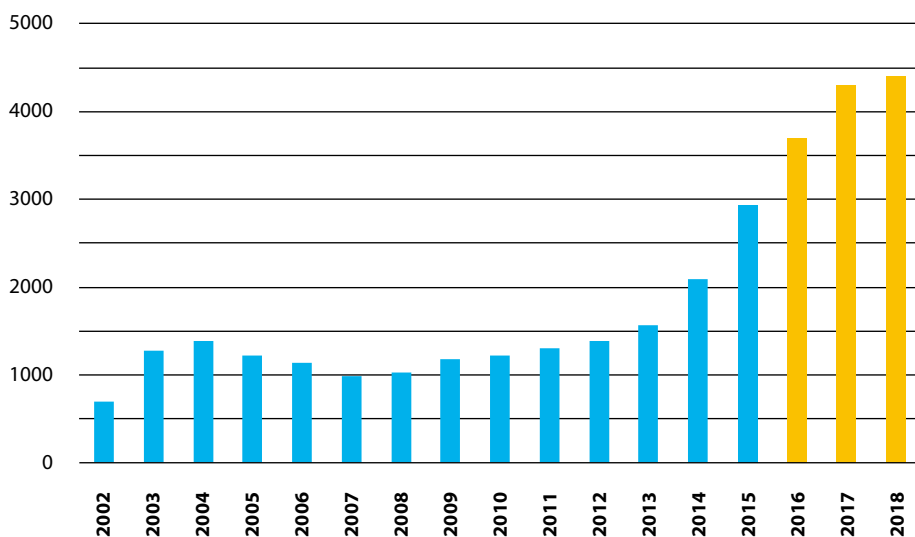
Av planens fem «strategiske prioriteringer» er det i 2018, som i tidligere år, verdensledende fagmiljøer som får størst vekst (95 mill. kr, jf. over). Også priorite-

ringen muliggjørende teknologier får en god vekst (65 mill. kr) som altså styrkes ytterligere i budsjettavtalen. Det er enkelte vekstposter under prioriteringen «hav» både i regjeringens forslag og i budsjettavtalen, men bevilgningen går samlet betydelig ned med bortfallet av fartøybevilgningen. Formålet fikk dessuten midler under de særskilte tiltakspakkene i 2016 og 2017.

Det er i budsjettproposisjonen liten eller ingen vekst under prioriteringene fornyelse i offentlig sektor og bedre velferds-, helse- og omsorgstjenester og klima, miljø og miljøvennlig energi, mens budsjettavtalen innebærer at sistnevnte prioritering styrkes noe.

Uansett om FoU-bevilgningene rettet mot næringslivet blir noe svakere enn tidligere år, kommer næringslivet likevel samlet fortsatt svært godt ut på grunn av en kraftig økning i bruken av SkatteFUNN-ordningen, der støtten gis i form av skattefradrag. Økningen forventes å fortsette også i 2018. Provenytapet knyttet til ord-

STATENS PROVENYTAP SOM FØLGE AV SKATTEFUNN 2002–2018.



Kilde: Skatteetaten/Finansdepartementet; Prop. 1 S (2017-2018). Tall for årene 2016-2018 er anslag.

ningen blir nesten tredoblet fra 2013 (vel 1,5 mrd. kr) til 2017 (anslått 4,2 mrd. kr). For 2018 anslår regjeringen at provenytapet vil kunne bli 4,3 mrd. kr, men tilsvarende anslag i de siste års budsjettproposisjoner har vist seg å være altfor lave.


Små endringer etter områdegjennomgangen i Norges forskningsråd

2018-proposisjonen avklarer det politiske utfallet av den såkalte «områdegjennomgangen» i 2017 i Forskningsrådet. Det iverksettes ikke nye kvalitetsforbedrende tiltak. Rådet skal foreta et kutt i sin administrasjon på 30 mill. kr i 2018, i tillegg til allerede gjennomførte kutt i 2017 på 20 mill.kr. Ytterligere kutt skal vurderes i 2019 og framover.

Finansieringen av Forskningsrådets ad-

ministrasjonskostnader legges om, slik at samtlige departementers bevilgninger til Forskningsrådet som ikke går til FoU, blir rammeoverført til KD.

Ekspertgruppen kritiserte blant annet praktiseringen av sektorprinsippet og bruken av midler under posten for finansiering av overordnede strategiske prioriteringer («post 53»). Kritikken blir fulgt opp med henholdsvis ny veileder for sektoransvaret for forskning og særskilte retningslinjer for bruk av post 53.

Proposisjonen påpeker ellers at det vil bli foretatt «ein nærare gjennomgang i 2017 av kva som skal vere Forskningsrådets oppgåver framover». I budsjettavtalen gjøres et teknisk kutt («faseforskyvning») i KDs forskningsbevilgning gjennom Forskningsrådet på 100 mill. kr. 

“Finansieringen av Forskningsrådets administrasjonskostnader legges om, slik at samtlige departementers bevilgninger til Forskningsrådet som ikke går til FoU, blir rammeoverført til KD”

Hvor mye forskningspolitikk er det i forskningsbudsjettet?

Forskningspolitikken har faktisk ingen eller begrenset innflytelse på en rekke faktorer og beslutninger som har stor betydning for svingninger i de samlede, årlige FoU-bevilgningene.

Når forskning finansieres på sammensatte poster, vil de prioriteringer og beslutninger som ligger til grunn for bevilgningen ofte være underlagt andre hovedhensyn enn forskningsmessige og andre politiske hovedmål enn forskningspolitiske.

I en egen artikkel lagt ut på Forskningspolitikks nettsted synliggjør Kallerud og Sarpebakken – med utgangspunkt i skillet mellom «rene» og «sammensatte» bevilgninger – hvordan spesifikt forskningspolitiske mål og prioriteringer i varierende grad har innflytelse på ulike deler av forskningsbudsjettet.

Beregningene deres viser at kategoriene med rene bevilgninger med særlig høy forskningspolitisk sentralitet, står for i overkant av 25 prosent av forskningsbudsjettet. I den andre enden utgjør de fire bevilgningstypene som har lav eller svært lav sentralitet, i alt 37 prosent av forskningsbudsjettet.

Les artikkelen her:

<http://fpol.no/forskningsbudsjettet/>

