

FINANSIERING AV NÆRINGSRETTET FOU: UTVIKLINGSTREKK, PRIORITERINGER OG INSTITUTTENES ROLLE



Innhold

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
1 INTRODUKSJON	5
1.1 De langsiktige målene for politikken og utviklingen siden 2000	5
2 HVEM FINANSIERER NÆRINGSRETTET FOU I NORGE	8
2.1 Finansiering av FoU siste år (2021)	8
2.2 Endring i finansieringsmønstre de siste 10 årene	11
2.3 Finansiering under og etter Covid-pandemien	16
3 NÆRMERE OM FINANSIERING FRA FORSKNINGSRÅDET DE SISTE ÅRENE	17
3.1 Vekst i Forskningsrådets samlede rammer	18
3.2 Forskningsrådets finansiering av ulike typer virkemidler	20
3.3 Bred nedgang for instituttene på alle fronter	21
3.4 Indirekte tilskudd fra Forskningsrådet til instituttene	22
3.5 Instituttene og grønn omstilling	23
4 HVA KAN FORKLARE DEN SVEKKEDE FINANSIERINGEN AV INSTITUTTENES AKTIVITET?	25
4.1 Tilførsel av finansiering fra næringslivet	25
4.1.1 Mer FoU inhouse FoU og innleie av FoU-personell	25
4.1.2 Flere med forskerkompetanse i næringslivet	29
4.1.3 Mer fokus på utvikling (U) i næringslivet, men også UH-sektoren går mot det anvendte	29
4.1.4 Økt bruk av IT og digitale løsninger	30
4.1.5 Økt konkurranse fra andre kunnskaps- og rådgivningsbedrifter	30
4.2 Tilførsel av finansiering fra det offentlige	31
4.2.1 Drivere bak annen offentlig finansiering	32
4.2.2 SkatteFUNN spiser en større del av kaken til FoU-støtte	32
4.2.3 Større fokus på vitenskapelig kvalitet i Forskningsrådet	33
4.2.4 Forskningsrådet: Mindre krav til samarbeid på tvers av sektorer	33
4.2.5 Konkurranse om midlene fra alle kanter	34
REFERANSER	35

Forord

Denne rapporten handler om finansiering av næringsrettet FoU i Norge med et særlig fokus rettet mot instituttsektorens rolle og utvikling de siste ti årene. Rapporten er skrevet på oppdrag for Sintef og hviler i all hovedsak på sammenstilling av offentlig statistikk, men den presenterer nye analyser av slik statistikk som gir ny innsikt og andre perspektiver på en svært viktig problemstilling i norsk forskningspolitikk.

Rapporten er et samarbeid mellom Menon Economics AS og Samfunnsøkonomisk analyse AS. Arbeidet er utført våren 2023. Vi takker Kjerstin Spjøtvold og Vincent W. Fleischer i Sintef for verdifull sparring og kritiske blikk. Forfatterne står alene ansvarlige for alle vurderinger og beregninger i denne rapporten.

Leo A. Grünfeld

Rolf Røtnes

Oslo, 7. juni 2023

Sammendrag

Det har vært et politisk mål i Norge at en større andel av våre ressurser skal være rettet mot FoU. Målet som har blitt satt, er at 3 prosent av BNP skal brukes på FoU, der næringslivet skal stå for to tredjedeler. De siste ti årene har veksten i landets FoU-kostnader økt klart mer enn BNP-veksten. Som en konsekvens har FoU som andel av BNP økt fra 1,7 til 2 prosent i perioden 2011-2021. Utviklingen har imidlertid ikke vært stabil. Siden 2019 har vi igjen sett et markant fall i denne andelen, drevet av lavere vekst i FoU-kostnader.

Forskningsinstituttene har historisk vært sentral bidragsyter til økning i FoU i næringslivet, både i kraft av egen kunnskapsutvikling og som brobygger mellom akademisk forskning og næringsrelevant problemløsning. Denne rollen ser nå ut til å svekkes. De siste 10 årene har veksten i forskningsmidler til instituttene vært lav når vi måler i reelle tall (justert for prisvekst). Næringslivets egen FoU er derimot i klar vekst, men næringslivet kjøper i stadig mindre grad FoU-tjenester fra instituttene og universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). En markant økning i anvendt forskning i UH-sektoren skulle på sett og vis bidra til at UH-sektoren og næringslivet kom nærmere hverandre, men denne økningen er på ingen måte tuftet på økt finansiering fra og samarbeid med næringslivet.

Hva er det som driver denne ulike utviklingen der de forskningsutførende sektorene i mindre grad finansierer forskning hos hverandre? Er Forskningsrådet indirekte en kilde til denne utviklingen gjennom prioriteringer og endringer i vilkår? Eller handler dette om endringer i næringsstruktur, forskningstematikk i næringslivet og teknologi? I denne rapporten ser vi nærmere på finansieringen av næringsrettet forskning i Norge, samt mulige drivere bak dette utviklingsforløpet. Vi er særlig opptatt av instituttsektorens rolle.

Når vi ser nærmere på tallene for finansiering av norsk forskning, ser vi at finansieringskildene grovt sett kan deles i fire: Næringslivet finansierer 38 prosent. Dette er mindre enn det næringslivet utfører av FoU, og det henger sammen med mye offentlig støtte til FoU i næringslivet. De siste ti årene har likevel næringslivet økt andelen egenfinansiering, som betyr at de kjøper mindre FoU-tjenester fra de andre forskningsutførende sektorene. **UH-sektoren** blir nesten i sin helhet finansiert av offentlige bevilgninger, direkte eller via Forskningsrådet (til sammen 89 prosent). Denne andelen har økt de siste årene. For **instituttene** er det også offentlig finansiering som er viktigst. Til sammen finansierer offentlige kilder 73 prosent av instituttens virksomhet, der 25 prosent kommer fra Forskningsrådet. Næringslivet finansierer kun 15 prosent av instituttens FoU. Også for instituttene har betydningen av offentlig finansiering økt over tid.

Forskningsrådet finansierer 11 prosent av all FoU, SkatteFUNN finansierer 6 prosent og ulike internasjonale kilder (spesielt EU), samt noen andre nasjonale kilder finansierer 10 prosent.

Forskningsrådet er den finansieringskilden som har hatt den laveste realveksten det siste tiåret, men veksten har dog vært positiv. Midler herfra er særlig viktig for instituttene.

SkatteFUNN er den kilden som har hatt høyest økning i perioden. Noe av SkatteFUNN-midlene kanaliseres videre til instituttsektoren og UH-sektoren gjennom underleveranser og samarbeid med næringslivet. Våre beregninger

viser imidlertid at denne typen kjøp av FoU-tjenester har fulgt en kraftig negativ trend gjennom hele tiårsperioden, både for instituttsektoren og UH-sektoren.

En nærmere analyse av Forskningsrådets bevilgninger viser at andelen av bevilgningene som tilfaller instituttsektoren har falt år for år i alle de store virkemidlene som Forskningsrådet forvalter. Unntaket er finansiering av FoU-infrastruktur. Ettersom nedgangen er så vidt bredt anlagt for ulike virkemidler kan det se ut til at instituttsektorens svekkede posisjon i Forskningsrådet ikke er en funksjon av dreining av midler fra en type virkemiddel til en annen. En årsak kan være at Forskningsrådet generelt har lagt større vekt på vitenskapelig produksjon som seleksjonskriterium i søknadsvurderingene. Det kan med andre ord være at instituttene ikke vinner fram i konkurransen om forskningsvirkemidlene (sentre, KSP, infrastruktur og forskerprosjekt) i samme grad som før.

Oppsummeringsmessig peker vi på flere forhold som kan forklare at instituttsektoren har fått en lavere andel av de samlede forskningsmidlene de siste årene. Samlet tilsier endringene at instituttene rolle som forskningsutførende sektor er under betydelig press. Vi peker i denne sammenheng på følgende utviklingstrekk:

- En dreining mot at virksomheter utfører mer FoU selv. Samlet kjøper næringslivet gradvis en mindre andel av egen FoU fra andre, herunder instituttene. Samlet sett har næringslivet redusert kjøp av FoU-tjenester fra institutter og UH med 33 prosent i perioden 2011-2021. Endringen forsterkes av strukturelle endringer i norsk næringsliv med sterkest vekst i næringer som i liten grad kjøper FoU av institutter, som IT-næringene. IT-næringene står for 40 prosent av FoU-veksten i perioden.
- Økt antall forskerårsverk i næringslivet med PhD, som har muliggjort økt FoU i virksomhetens egne FoU avdelinger. Veksten er særlig sterk i nettopp IT-næringene, og i rådgivningsvirksomheter.
- Dreining fra anvendt forskning til mer utvikling i næringslivet, noe som tilsier mindre behov for bistand for utenforstående FoU-miljøer.
- Økt bruk av digitale FoU-løsninger som kan redusere behovet for utstyr som må håndteres av eksterne.
- Kunnskaps- og rådgivningsaktører i næringslivet blir den fortrukne partneren innenfor store infrastruktur og teknologiutviklingsprosjekter i offentlig og privat regi. Prosjektene har betydelig innovasjonsinnhold, men det er større rådgivningsselskaper som står for denne problemløsningen.
- Den relativt sterke veksten i SkatteFUNN, som i liten grad blir benyttet til kjøp av FoU fra instituttene, har indirekte bremset veksten i instituttrelevante programmer i Forskningsrådet.
- De søknadstypene som har vokst mest i Forskningsrådet, stiller færre formelle krav til samarbeid mellom næringsliv og institutter. Samtidig ser man økt vektlegging av vitenskapelig meritterende kvalifiseringsgrunnlag.

1 Introduksjon

Det har vært et politisk mål i Norge at en større andel av våre ressurser skal være rettet mot FoU. Målet som har blitt satt, er at 3 prosent av BNP skal brukes på FoU, hvorav næringslivet skal svare for to tredjedeler av innsatsen. Dette målet står i samsvar med utviklingsplanene satt av EU under Lisboa-Strategien fra 2000.

Det norske landskapet for næringsrettet FoU er i kraftig endring. Det har store konsekvenser for blant annet instituttsektoren. De siste 10 årene har man nesten ikke observert vekst i tilførsel av forskningsmidler til instituttene når vi måler det i reelle tall (justert for prisvekst). Næringslivets egen FoU er derimot i klar vekst, men næringslivet kjøper i stadig mindre grad FoU-tjenester fra instituttene og universets- og høyskolesektoren (UH-sektoren).

Vi mener man ser økende tegn til en splittelse av forsknings-Norge: Næringslivet ser ut til å være mindre opptatt av å samarbeide om FoU med institutter og UH-sektoren, og næringslivet får en stadig mindre sentral rolle i finansieringen av FoU – særlig i UH-sektoren. Utviklingen står i sterk kontrast til de politiske målene i forskningspolitikken der man eksplisitt har vært opptatt av å bygge bro mellom akademia og næringsliv for å stimulere til høyere verdiskaping i næringslivet og bygge opp under mer anvendt og relevant forskningskompetanse.

Instituttsektoren har historisk vært nettopp tiltenkt rollen som brobygger mellom akademia og næringslivsbehov i det norske forskningslandskapet. Vi observerer nå en økende splittelse mellom næringslivets behov og hvor forskningsmidlene finner veien, uten at vi observerer noen endret oppfatning blant myndigheter eller forskningsstrategiske organer om hvilken rolle ulike forskningsutførende sektorer skal spille.

UH-sektoren rapporterer at en stadig større andel av forskningen er av anvendt karakter, og ikke grunnforskning. Økt andel anvendt forskning i UH-sektoren skulle på sett og vis bidra til at UH og næringslivet kom nærmere hverandre, men finansieringsmønstrene sier noe helt annet. Forskningsrådet synes samtidig å kanalisere en stadig større andel av midlene til UH og næringsliv, med en fallende andel av midlene til forskningsinstituttene. Hva er det som driver denne splittelsen av forskningssektoren? Er Forskningsrådet indirekte en kilde til denne utviklingen gjennom prioriteringer og endringer i vilkår? Eller handler dette om endringer i næringsstruktur og forskningstematisk fokus? I denne rapporten ser vi nærmere på finansieringen av næringsrettet forskning i Norge og mulige drivere bak forløpet. Vi har et særlig fokus rettet mot instituttsektorens rolle.

1.1 De langsiktige målene for politikken og utviklingen siden 2000

Innovasjon i både næringsliv og offentlig sektor er avgjørende for produktivitetsutviklingen i samfunnet og legger grunnlaget for vekst i verdiskaping og velferd. Innovasjon har flere kilder, men det er i dag bred internasjonal enighet om at anvendt næringsrettet FoU påvirker både omfang og retning på spesielt innovasjonsaktivitetene i næringslivet. Denne erkjennelsen ble særlig tydelig etter andre verdenskrig. En rekke land etablerte konkrete institusjoner for å bidra til å øke omfanget av anvendt forskning. I Norge fikk det utslag i opprettelse av en rekke

forskningsinstitutter. Sintef ble etablert allerede i 1950. Utover 1960- og 1970 kom en rekke nye institutter til. Veksten i antall institutter kulminerte på 1990-tallet.

Som en følge av oppbyggingen av en stor og mangefasetert instituttsektor ble det etablert en konsensus om at norsk forskning skulle foregå innenfor tre forskningsutførende sektorer. Grunnforskning og annen akademisk forskning ble spesielt ivaretatt innenfor universitets- og høyskole sektoren (UH-sektoren). Anvendt forskning ble særlig ivaretatt av instituttsektoren, mens næringslivet selv tok forskning i bruk innenfor ulike typer utviklingsprosjekter, supplert med egen forskning. Naturligvis var og er dette bildet mer blandet. UH-sektoren produserer mye anvendt forskning. Instituttsektorene hadde også grunnforskning. Forskningsmiljøet i større bedrifter produserte mye anvendt forskning selv. Like fullt var det en viktig forståelse for både virkemiddelbruk og offentlig finansiering at forskningsinstituttene spilte en viktig rolle for å stimulere til mer innovasjon i næringslivet.

Utover 1990-tallet, og etter en omfattende finanskriser, fallende oljepriser og nedtur i norsk økonomi, ble det uttrykt økende bekymring for at både omfanget av næringsrettet forskning var for lavt i Norge og at det var behov for å satse mer på den delen av instituttsektoren som produserte næringsrettet anvendt forskning.¹ I forskningsmeldingen fra 1999, ble det blant annet løftet fram som et problem at instituttene andel av all utførende forskning i Norge hadde falt fra 37 prosent i 1989 til 26 prosent i 1997. Instituttsektoren ble omtalt slik:

«Instituttene tjener som felles kunnskapsressurs og problemløser for foretak, forvaltning og institusjoner, og henvender seg til de fleste sektorer i samfunnet. Instituttene er også viktige aktører i det internasjonale forskningssamarbeidet. Vel en fjerdedel av forskningen i Norge blir utført i instituttene, som dermed er viktigere hos oss enn i de fleste andre land.»

Videre ble det framholdt:

«...Det vil være et overordnet mål å sikre en sterk og levedyktig instituttsektor som kan betjene næringsliv og offentlige institusjoner.»²

Vi presenterer disse sitatene fordi størrelsen på forskningsinstituttene ble ansett som viktig for å øke forskningen generelt og den næringsrelevante forskningen spesielt. Dette ble vektlagt også i NOU 2000:7 (Hervik-utvalget). Her ble det pekt på at offentlig finansiering av norsk forskning har stagnert og henger etter andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Utvalget mente spesielt det var viktig å utvikle bedre ordninger for å støtte FoU i små- og mellomstore virksomheter. De viste til at instituttene hadde en særlig viktig rolle ved at de akkumulerte relevant kunnskap som kunne komme stadig nye virksomheter til gode. Utvalget foreslo også en

¹ Se både NOU 1996: 23, *Konkurransen, kompetanse og miljø— Næringspolitiske hovedstrategier, St.meld. nr. 39 (1998-99), Forskning ved et tidsskille* og NOU 2000: 7, *Ny giv for nyskaping— Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet*

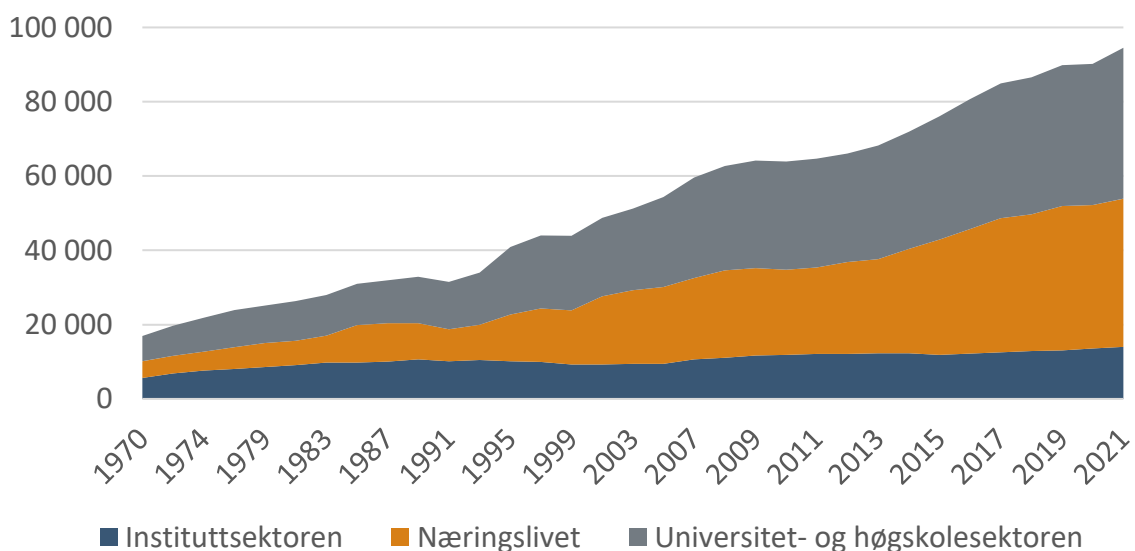
² *St.meld. nr. 39 (1998-99), kapittel 3.3*

skattefradragssystem, for å stimulere virksomheten til å investere i FoU. SkatteFUNN ble etter en debattperiode endelig etablert i 2004, med direkte henvisning til dette utvalget.

Både Hervik-utvalget og ulike myndigheter la hele tiden til grunn tre forskningsutførende sektorer, UH, forskningsinstituttene, og næringslivet selv. I NOU 2000: 7 ble det poengtert at: «*Det nye tiltaket skal ikke komme i stedet for direkte finansiering gjennom Norges forskningsråd, men komplettere det eksisterende virkemiddelapparatet.*» For instituttsektoren er det like fullt viktig å merke seg at det er forskningsinstituttene evne til å frambringe brukerrelevant forskning som blir løftet fram, spesielt forskning som er brukerrelevant for næringslivet.

Perioden fra 2004 og fram til 2021 ble en periode med betydelig økning i offentlige bevilgninger til norsk forskning, se figuren nedenfor. Veksten i SkatteFUNN, som reflekterer ordningens popularitet, var en viktig forklaring bak veksten, men også de fleste andre programmer og søknadstyper innenfor Forskningsrådet vokste markant gjennom denne perioden. Veksten i de offentlige forskningsbevilgningene har gavnet alle de forskningsutførende sektorene og den jevne veksten i offentlig FoU-støtte har også medført en betydelig oppskalering av aktiviteten i mange forskningsutførende bedrifter. Men veksten har vært ujevn. Forskningsinstituttene har vakt klart mindre enn både UH-sektorene og forskningen i næringslivet selv. I perioden 2001 til 2021 økte antall forskerårsverk med 51 prosent instituttsektoren, hele 92 prosent i UH-sektoren og ikke mindre enn 117 prosent i næringslivet.

Figur 1-1 Utvikling i antall FoU-årsverk innen de forskningsutførende sektorene: Kilde SSB



2 Hvem finansierer næringsrettet FoU i Norge

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvor finansieringen av næringsrettet FoU finansieres. Vi benytter i all hovedsak statistikk fra SSB, men kompletterer disse tallene med data fra andre kilder og justerer tallene der vi mener at anslagene i SSBs tall er upresise.

2.1 Finansiering av FoU siste år (2021)

De mest oppdaterte tallene for FoU-aktivitet i Norge er for 2021. Lenger ned har vi satt inn en boks med en kort drøfting av utviklingen i FoU-finansiering etter 2021.

Totale utgifter til FoU i Norge var i 2021 på 83,2 milliarder kroner. Målt som andel av BNP var FoU-utgiftene på ca. 2 prosent. Dette er altså godt under det politiske målet om en FoU-andel på 3 prosent. I vår gjennomgang av finansiering av FoU skiller vi mellom utførende sektorer (hvem som skal finansieres); næringslivet, forskningsinstituttene og universiteter og høyskoler (UH) og hvilke kilder/aktører som finansierer. Næringslivet står for den største andelen av norsk FoU-innsats med 39,9 milliarder kroner. Dette tilsvarer om lag 48 prosent av Norges totale FoU-utgifter. I antall utførte årsverk sto næringslivet for 46 prosent. UH-sektoren hadde i 2021 utgifter på 26,9 milliarder kroner, og sto med dette for 32 prosent av totale FoU-kostnader. I antall utførte årsverk sto de for en litt høyere andel med 34 prosent. Instituttsektoren står for ca. 20 prosent med samlede utgifter på drøye 16 milliarder kroner.

I tabellen under presenterer vi en matrise over hvem som finansierer FoU-aktiviteten i disse tre sektorene.

Tabell 2-1: Finansieringskilder og deres andel av FoU-utgifter for ulike sektorer 2021. Kilde: SSB (tabell 13869) og Menon Economics

2021	Alle sektorer (Mill 2021- kroner)	Næringslivet	Institutter	UH
Totalt (kroner)	83 248	39 932	16 411	26 905
Næringslivet totalt	38%	72%	15%	2%
Offentlige kilder (ekskl. Forskningsrådet)	34%	3%	48%	74%
Forskningsrådet	11%	3%	25%	15%
SkatteFUNN	6%	12%	1%	0%
Andre nasjonale kilder	2%	0%	3%	5%
EU-institusjoner	2%	1%	3%	3%
Øvrig utland (inkl utenlandsk morselskap)	6%	10%	5%	1%

Denne tabellen er hentet ut fra SSB, men vi har lagt til SkatteFUNN som egen finansieringskilde. Det påvirker tallene for finansiering fra andre kilder. Det er derfor ikke mulig å hente ut denne tabellen direkte fra SSB. Vi foretar denne justeringen fordi SkatteFUNN har blitt en svært sentral finansieringskilde for FoU i næringslivet.

Midlene gjennom SkatteFUNN tilføres næringslivet dels gjennom skattefradrag og dels gjennom kontant-tilskudd dersom bedriftene ikke har skattbar inntekt å føre fradraget mot. I våre tall har vi kun tatt hensyn til kontant-tilskuddene som de siste årene har utgjort ca 70 prosent av totalen. Bedrifter som ikke får kontanttilskudd, fører denne finansieringen opp som egenfinansiering. I boksen nedenfor går vi nærmere inn på våre beregninger av SkatteFUNN-finansiering.

Metode for å beregne kanalisering av SkatteFUNN-midler til de tre sektorene

Først har vi innhentet total finansiering gjennom SkatteFUNN for vært år gjennom perioden.³ Vi har så konstruert årlige fordelingsnøkler for andelene av denne støtten som tilfaller institutt og UH-sektoren. Dette ble gjort ved å multiplisere «innkjøpt FoU i SkatteFUNN prosjekter som andel av SkatteFUNN-tilskudd»⁴ med «FoU innkjøp fra institutter og UH som andel av innkjøpt FoU fra næringslivet»⁵ for hvert år. Den årlige summen av skatteFUNN bidrag er så multiplisert med tilhørende fordelingsnøkkel. Den resulterende summen tilfaller institutt og UH-sektoren, det resterende beløpet tilfaller næringslivet.

Fordelingen mellom institutt og UH-sektorene har blitt estimert ved å bruke finansiering fra næringslivet som tilfaller UH-sektoren som andel av næringslivets finansiering til både institutt og UH-sektoren avhengig av år. Andelen til UH er deretter blitt redusert med 50 prosent, fordi det med stor sannsynlighet er en lavere andel innkjøp fra UH enn instituttene i SkatteFUNN prosjekter sammenlignet med andre FoU-prosjekter i næringslivet. Grunnen til dette er at SkatteFUNN prosjekter er små og i større grad rettet mot utvikling enn grunnforskning. Den resulterende andelen har blitt tildelt til UH-sektoren, og det resterende tilfaller instituttsektoren.

Videre har vi trukket fra deler av SkatteFUNN summen fra de eksisterende finansierings kildene. For institutt og UH-sektoren har beløpet fra SkatteFUNN blitt trukket fra finansiering fra næringslivet. For næringslivet har den andelen av skattefunn som blir gitt som skattefradrag⁶ blitt trukket fra finansieringskilden «næringslivet totalt». Vi har så trukket den resterende andelen, den som ble gitt som direkte utbetalinger, fra «andre nasjonale kilder». Denne finansieringskilden har ikke kunnet dekke dette beløpet, finansiering til næringslivet har dermed økt marginalt sammenlignet med den originale matrisen fra SSB.

Næringslivet finansierer 38 prosent de totale FoU-kostnadene i Norge. Sagt med andre ord så bruker næringslivet mer på FoU (48 prosent av totalen) enn det selv finansierer. Det aller meste av denne finansieringen, 90 prosent, gikk til å finansiere næringslivets egen FoU. Dette representerer 72 prosent av finansieringen av næringslivets FoU. For instituttene er næringslivet en viktig kilde til finansiering og står for 15 prosent av ressurstilførselen. For UH-sektoren spiller næringslivet en mindre viktig rolle med i underkant av 2 prosent av finansieringen.

³ Indikator rapporten 2021 og Forskningsrådets prosjektbank database

⁴ Anders Hanneborg sitt notat «Ett velfungerende forskningssystem; Utviklingstrender i næringslivets FoU» skrevet på veiene av Forskningsrådet.

⁵ SSB 07966

⁶ «Evaluation of SkatteFUNN» 2018, Samfunnsøkonomisk analyse.

Oslo Economics og Nifu (2023) viser at de teknisk naturvitenskapelige instituttene inntekter fra næringslivet som andel av næringslivets egenutførte FoU over tid er fallende (fra 6,8 prosent i 2011 til 4,4 prosent i 2021).

Offentlige finansieringskilder (utenom Forskningsrådet) utgjør en nesten like stor andel av forskningsfinansieringen i Norge som næringslivet. Dette omfatter statens direkte finansiering av UH-sektoren, tilskudd og kjøp av FoU direkte fra departementene, herunder ressurser til de regionale helseforetakene. Denne kilden finansierer $\frac{3}{4}$ av alle FoU-kostnader i UH-sektoren, nærmere 50 prosent i instituttsektoren, men bare 3 prosent av finansieringen av FoU i næringslivet.

Midler fra Forskningsrådet får mye oppmerksomhet, men sammenlignet med andre offentlige finansieringskanaler er disse midlene relativt små. Forskningsrådet er og har historisk være en viktig finansieringskilde for instituttene og utgjør i 2021 25 prosent av denne sektorens finansiering. Da holder vi midler gjennom SkatteFUNN-ordningen utenom. UH-sektoren finansierer 15 prosent av sine FoU-utgifter gjennom Forskningsrådet, mens næringslivet kun henter inn om lag 3 prosent av sine midler til FoU gjennom denne kanalen.

SkatteFUNN utgjorde 5,1 milliarder eller 6 prosent av FoU finansieringen i 2021. Denne finansieringskilden gikk nesten utelukkende til næringslivet (97 prosent). Samlet finansierer SkatteFUNN ca. 12 prosent av næringslivets FoU-kostnader. SkatteFUNN utgjorde med dette så mye som 70 prosent av den offentlige finansieringen av næringslivets FoU. Bidraget til SkatteFUNN er dermed den klart viktigste finansieringskilden utenom næringslivets egenfinansiering. Betydningen av SkatteFUNN for finansiering av FoU ved instituttene og UH er derimot liten. Våre beregninger viser at disse midlene utgjør 0,71 prosent og 0,04 prosent for henholdsvis instituttene og UH.

Andre nasjonale kilder utgjorde kun 2,0 milliarder eller 2,4 prosent av FoU finansieringen i 2021. Dette omfatter private gaver, fond og egne inntekter hos institutt og UH-sektoren. I vår tabell er SkatteFUNN trukket ut av denne kilden og er dermed lik 0 for næringslivet.⁷ Andre nasjonale kilder utgjorde 3 prosent av finansieringen til instituttene. For UH-sektoren utgjorde kilden 5 prosent av deres FoU utgifter.

EU-institusjoner står for en relativt liten andel av FoU finansiering i Norge på 1,7 milliarder, eller 2,1 prosent av FoU utgiftene. Om lag halvparten av denne finansieringen tilfaller UH-sektoren og utgjør 3 prosent av deres totale finansiering. Instituttsektoren mottar også 3 prosent av sin finansiering fra EU institusjoner. For næringslivet er denne finansieringskilden svært liten og utgjør kun 0,8 prosent av deres totale FoU utgifter.

Øvrige utenlandske kilder bidro i 2021 med 4,9 milliarder kroner eller 6% av FoU finansieringen. Denne finansieringskilden utgjorde 10 prosent av næringslivets utgifter og er ikke ubetydelig. For næringslivet

⁷ Det er som skatteFUNN midler og hva som er gaver og fond. Men ettersom skattefunn tildelingen fra SSB ikke er høy nok til å dekke den andelen av midler som faktisk har blitt gitt som direkte tilskudd gjennom skatteFUNN, har vi valgt å fjerne hele summen fra andre nasjonale kilder. Finansiering gjennom gaver og fond kan ha forsvunnet i denne utregningen, men er sannsynligvis en minimal kilde til finansiering. ikke mulig å skille mellom hva SSB har definert

representer denne kilden hovedsakelig overføringer fra utenlandske selskap i eget konsern (overføringer fra utenlandske moderselskap til datterselskap i Norge) som sto for 91 prosent av finansieringen fra denne kilden til næringslivet. Det resterende er fra utenlandske foretak og institusjoner. For institutt og UH-sektoren utgjorde øvrige utenlandske kilder henholdsvis 5 prosent og 1 prosent av deres FoU utgifter. Denne finansieringen er for institutt og UH-sektoren drevet av utenlandske selskap og institusjoner (ekskl. EU institusjoner) som kjøper FoU tjenester fra disse sektorene.

I tabellen nedenfor har vi snudd foregående tabell slik at den viser hvor stor andel av ulike finansieringskilder som tilfaller de ulike sektorene. Matrisen inkluderer også størrelsen på bidragene fra de ulike kildene. Her kan vi se at næringslivet finansierer hovedsakelig næringslivet selv. Offentlige kilder ekskl. Forskningsrådet er dominert av UH, men en relativt stor andel går også til instituttene. Finansiering gjennom forskningsrådet tilfaller hovedsakelig institutter og UH. Skattefunn er tilnærmet utelukkende finansiering til næringslivet. For andre nasjonale kilder går brorparten til UH-sektoren. Det er UH-sektoren som mottar mest finansiering fra EU institusjonene, men betydelige andeler tildeles også til instituttene og næringslivet. Mesteparten av finansieringen fra øvrig utland går til næringslivet, drevet av overføringer fra utenlandske selskaper i eget konsern.

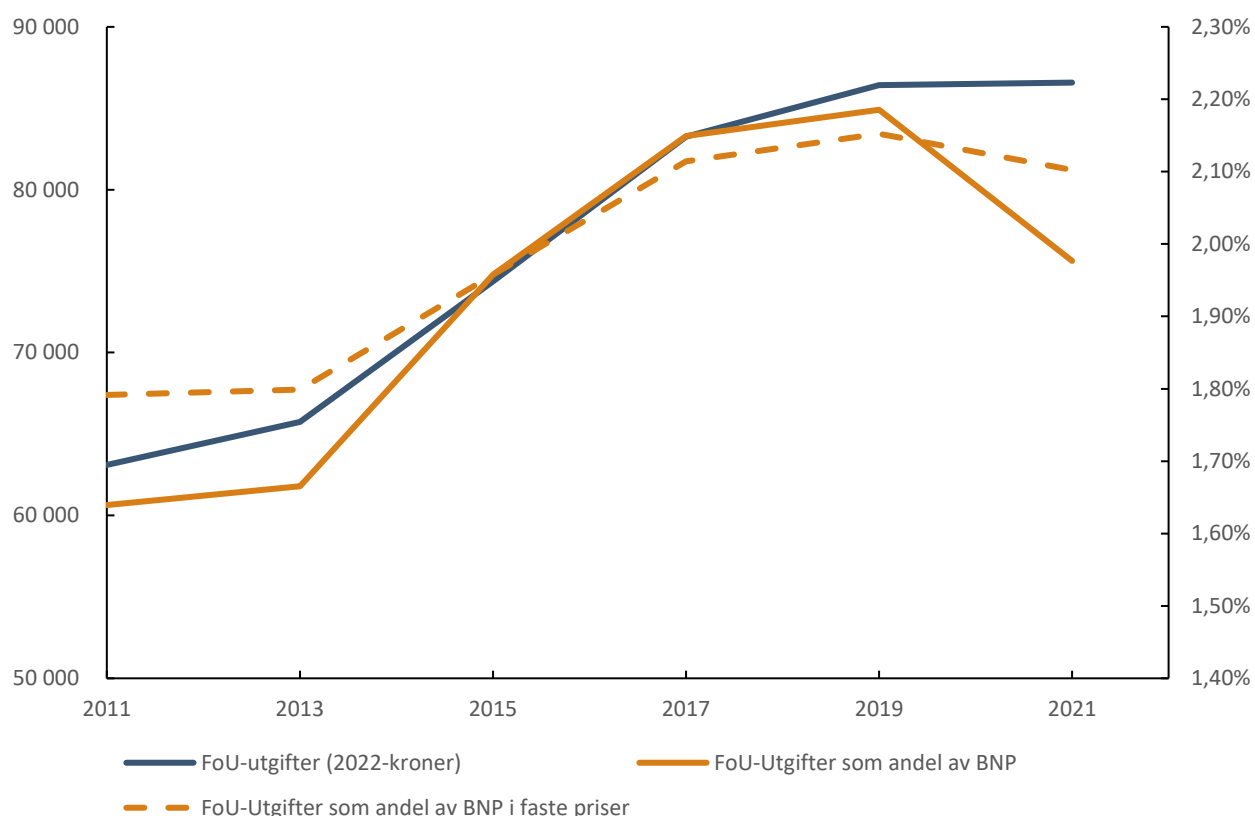
Tabell 2-2: Forskningsutførende sektors andel av ulike finansieringskilder 2021. Kilde: SSB 13869 og Menon Economics.

2021	Alle sektorer (Mill 2021- kroner)	Næringslivet	Institutter	UH
Totalt	83 248	48%	20%	32%
Næringslivet totalt	31 796	90%	8%	2%
Offentlige kilder (ekskl. Forskningsrådet)	28 701	4%	27%	69%
Forskningsrådet	9 111	11%	45%	43%
SkatteFUNN	5 076	97%	2%	0%
Andre nasjonale kilder	1 974	0%	28%	72%
EU-institusjoner	1 730	19%	32%	48%
Øvrig utland (inkl utenlandsk morselskap)	4 860	78%	16%	5%

2.2 Endring i finansieringsmønstre de siste 10 årene

FoU-utgifter i Norge har i perioden 2011 til 2021 økt fra 46 milliarder til 83,2 milliarder. Dette tilsvarer en årlig realvekst på 3,2 prosent. Samtidig har BNP veksten i Norge ligget på 1,6 prosent i året. Følgelig er veksten i FoU utgiftene langt høyere enn veksten i BNP. FoU som andel av BNP er løftet fra 1,64 til 1,98 prosent. Utviklingen har ikke vært stabil. Siden 2019 har vi sett et markant fall i denne andelen, drevet av lavere vekst i FoU-kostnader. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 2-1 Utviklingen for FoU utgiftene i faste 2022 priser og som andel av BNP.

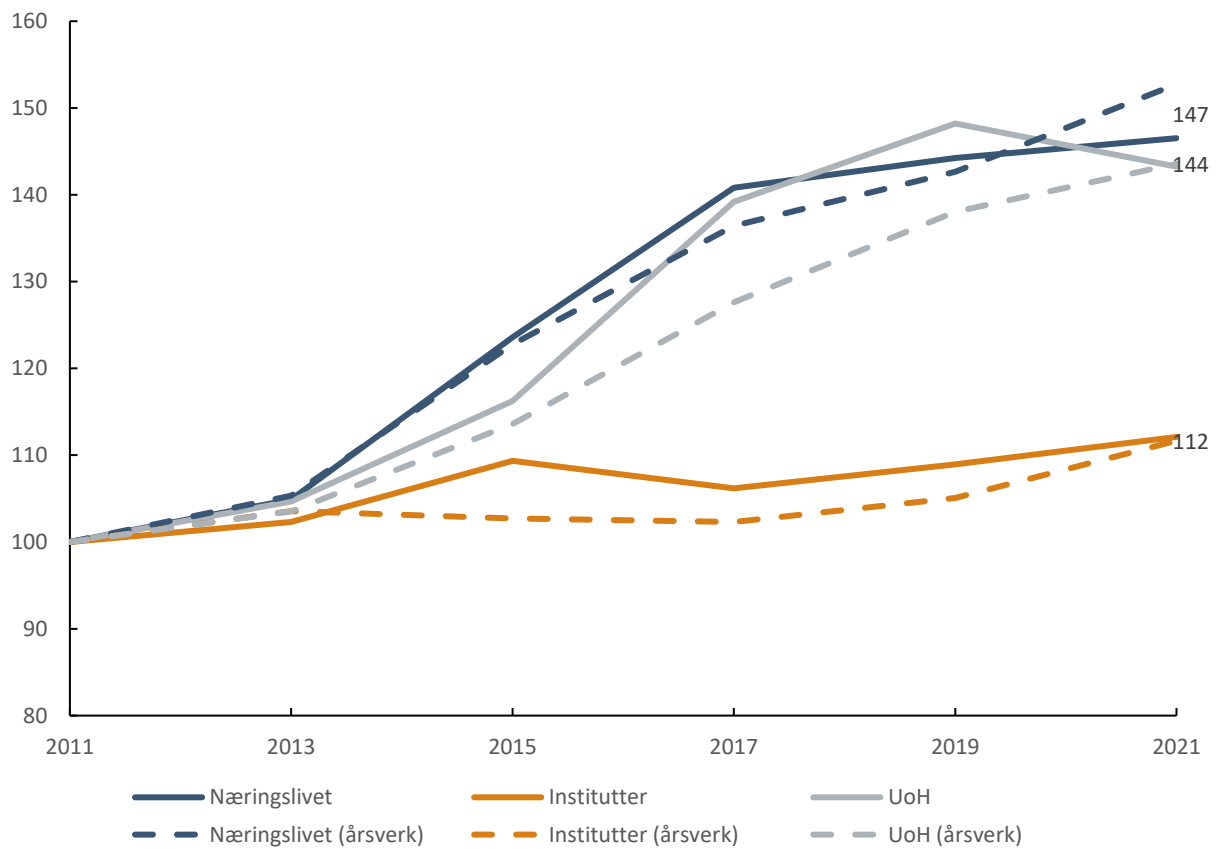


Fallet i FoU-andel er der også dersom vi benytter BNP i faste priser, men da er det noe svakere⁸. Over tid ser vi den samme høye veksten i antall sysselsatte innen FoU. Det har økt over tiårsperioden fra 36 951 til 51 567, en vekst på 40% som gir en årlig økning på 3,4%.

Finansieringsbildet for de tre forskningsutførende sektorene har endret seg markant gjennom de siste ti årene. I figuren under ser vi at næringslivet og UH-sektoren har opplevd en relativt kraftig vekst i FoU-aktiviteten mens instituttsektoren bare kan vise til en svak vekst fra 2011, både målt i faste priser og i antall årsverk.

⁸ Enkelte aktører benytter KPI for å prisjustere BNP. Det blir galt. Vi benytter BNP-deflatoren fra nasjonalregnskape.

Figur 2-2: Utviklingen i FoU-utgifter fra 2011 til 2021 målt i faste priser, fordelt på forskningsutførende sektorer i Norge. Indeksverdier (2011 = 100) Kilde: SSB tabell 13869 og tabell 13511



I tabellen under ser vi nærmere på endringen i finansiering fra ulike finansieringskilder. Finansiering fra **næringslivet** har i perioden vist en årlig realvekst på 2,6 prosent, som er lavere enn veksten i den samlede finansieringen av FoU. Dette har ført til at næringslivets finansiering som andel av den totale FoU finansieringen har falt fra i overkant av 40 prosent til 38 prosent. Utviklingen har også gått i retningen av at en større andel av næringslivets finansiering går til næringslivet selv. Vi har sett en negativ realvekst, både i midlene som går til institutt og UH-sektoren på henholdsvis 0,4 prosent og -2,7 prosent årlig. Dette er drevet av at næringslivet i mindre grad samarbeider med og kjøper FoU tjenester fra de andre forskningsutførende sektorene.

Tabell 2-3: Årlig prosentvis vekst i finansiering av FoU-kostnader fra 2011 til 2021 (faste priser), spesifisert for de tre utførende sektorene. Kilde: SSB tabell 13869 og Menon Economics

	Beløp 2011 (mill. 2022- kroner)	Alle sektorer	Næringslivet	Institutter	UH	Beløp 2021 (mill. 2022- kroner)
Totalt	63 103	3,2%	3,9%	1,1%	3,7%	86 578
Næringslivet totalt	25 541	2,6%	3,1%	-0,4%	-2,7%	33 067
Offentlige kilder (ekskl. Forskningsrådet)	20 920	3,6%	6,0%	2,6%	3,9%	29 849
Forskningsrådet	7 774	2,0%	8,9%	1,0%	1,8%	9 475
SkatteFUNN	2 572	7,5%	8,6%	-7,9%	-9,6%	5 279
Andre nasjonale kilder	1 448	3,6%	0,0%	-0,9%	6,1%	2 053
EU-institusjoner	921	6,9%	12,3%	1,6%	10,8%	1 799
Øvrig utland (inkl. utenlandsk morselskap)	3 927	2,6%	3,5%	-2,0%	7,6%	5 054

For de **offentlige finansieringskildene** (utenom Forskningsrådet), har det vært en årlig realvekst på 3,6 prosent. Denne veksten har gjort at denne kilden til finansiering utgjør en gradvis større andel av FoU finansieringen. Veksten herfra har særlig kommet UH-sektoren til gode ettersom denne kilden utgjør 69 prosent av UH-sektorens finansiering. For UH-sektoren har finansiering fra denne kilden faktisk økt med 3,9 prosent årlig. Instituttene har også sett en vekst i finansiering fra denne kilden på 2,6 prosent, men dette er lavere enn veksten for de andre sektorene. For instituttene har denne kilden til finansiering imidlertid blitt viktigere fordi veksten fra andre finansieringskilder har vært enda lavere.

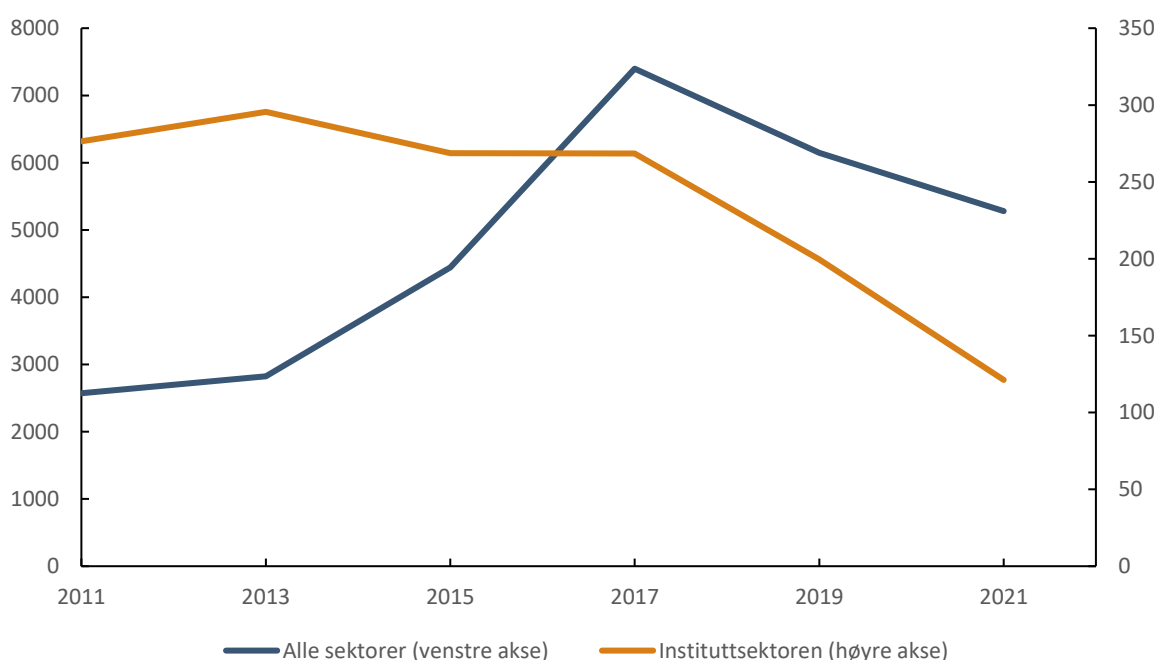
Forskningsrådet er den finansieringskilden som har hatt den laveste realveksten over perioden, med 2 prosent. Denne utviklingen har gjort midler fra Forskningsrådet til en mindre viktig finansieringskilde over perioden. Veksten i finansiering fra Forskningsrådet har, i likhet med andre offentlige kilder, økt mest for næringslivet. Dette har ført til at næringslivets andel av midler fra Forskningsrådet har økt fra 6 til 11 prosent, men fortsatt utgjør dette bare 2,6 prosent av næringslivets totale forskningsmidler.

Tilførsel av midler fra Forskningsrådet til instituttene har knapt økt i reelle termer. Det er har vært en årlig realvekst på 1 prosent. Dette er et viktig poeng fordi denne kilden tradisjonelt har utgjort en stor ande av instituttene finansiering. UH-sektoren har opplevd en årlig vekst på 1,8 prosent fra denne kilden. Dette er lavere enn sektorens egen vekst, og som andel av deres totale FoU finansiering har denne dermed falt fra 18 prosent til 15 prosent.

SkatteFUNN er den kilden som har hatt høyest økning i perioden med en årlig vekst på 7,5 prosent per år. Veksten i Skattefunn var svært høy i perioden 2011 til 2017, men har i perioden etter dette vært negativ når vi måler

finansieringen i faste kroner. Noe av SkatteFUNN-midlene kanaliseres videre til instituttsektoren og UH gjennom underleveranser og samarbeid med næringslivet. Forskningsrådet (årsrapport 2022) oppgir at over 40 prosent av SkatteFUNN-bedriftene planlegger samarbeid med en ekstern FoU-aktør. Våre beregninger viser at denne typen kjøp av FoU-tjenester er lite omfattende og har vist en kraftig negativ trend gjennom hele tiårsperioden, både for kjøp fra instituttsektoren og UH-sektoren. Den indirekte tilførselen av midler til instituttsektoren har i henhold til våre anslag falt fra ca 300 til 120 millioner kroner over denne perioden. Man bør med andre ord stille spørsmål om det omtalte samarbeidet faktisk er reelt.

Figur 1: Utviklingen for SkatteFUNN: Finansiering i millioner kroner (faste 2022 priser). Kilde: Menon Economics



Finansiering fra **andre nasjonale kilder og utlandet** (utenom midler fra EU-institusjonene) viser langt svakere vekst for instituttsektoren enn for de andre sektorene. Dette handler dels om midler fra fond, stiftelser og veldedige organisasjoner i Norge og dels om midler til forskning fra utenlandske foretak og morselskap, forskningsråd i land utenfor EU samt internasjonale organisasjoner. For begge disse kildene har vi sett en negativ realvekst gjennom perioden for instituttsektoren. I sum utgjør disse to kildene under 10 prosent av finansieringen til instituttene. De er med andre ord ikke helt sentrale kilder, men de spiller likevel en viktig rolle i finansieringsbildet.

EU institusjoner har blitt en blir viktigere finansieringskilde for Norge over tid, med en årlig vekst å knappe 7 prosent. 54 prosent av EU midlene pleide å tilfalle instituttsektoren, men i 2021 mottar de bare 32 prosent av potten, og sektoren har bare sett en årlig realvekst på 1,6 prosent. Sagt med andre ord synes det som at instituttsektoren ikke har klart å utnytte det finansieringspotensial som ligger i EUs forskningsmidler. I tiden

fremover kan denne finansieringskilde bli langt viktigere, ikke minst fordi klima krisen er et globalt problem som i stor grad blir håndtert på EU nivå.

2.3 Finansiering under og etter Covid-pandemien

Analysene i dette kapittelet er basert på perioden 2011 til 2021. De to siste årene i denne perioden ble sterkt preget av pandemien og det ble tilført ekstraordinære midler som kan ha påvirket veksten gjennom disse årene. Samtidig har næringslivet også måttet tilpasse seg endret aktivitet som følge av pandemien. Normalt vil et negativt aktivitetssjokk bidra til redusert satsning på FoU, ettersom man i slike perioder har behov for å fokusere på kjernevirksomhet. Overordnet trekker dette i retning av at tallene for 2020 og 2021 kan bli trukket i begge retninger. Tallene i figur 2.1 viser at man ikke har stått overfor et markant brudd i FoU-aktiviteten fra 2019 til 2021. I figur 2.2 ser vi – kanskje noe overraskende – at det er UH-sektoren som har hatt den svakeste FoU-veksten fra 2019 til 2021. Næringslivet har derimot holdt aktiviteten oppe. Vi tror det er viktig å merke seg ved at man fra 2018/2019 fikk en markant demping av veksttakten for FoU samlet sett. Utviklingstrekkene under pandemien synes i mindre grad å avvike fra tidligere år.

Et sentralt spørsmål er om tiltakene under pandemien kan slå ut i svekket finansiering fra det offentlige i tiden fremover. Forskningsrådet samlede bevilgninger til forskning opplevde en særlig stor økning fra 2020 til 2022. I kapittel 3 viser vi at dette er dels en følge av at koronatiltakspakkene, men også av et ekstraordinært høyt aktivitetsnivå for å redusere avsetningene (Forskningsrådet, 2022). Veksten i grunnbevilgning til instituttene ble i 2020 og 2021 i stor grad drevet av Covid-midlene og EU-midlene. I 2022 og 2023 er det god grunn til å forvente at disse bevilgningene derfor blir noe lavere. Ifølge Forskningsrådets årsrapport for 2022 har bruken av SkatteFUNN fortsatt å falle i 2022. Antallet søknader har falt med 43 prosent i antall og 19 prosent i kroner og øre siden 2018. Samlet tror vi at dette trekker i retning av at veksten i FoU-finansiering kan bli noe lavere i 2022 enn i perioden 2019-2021. På grunn av høy prisvekst i 2022 kan realveksten for FoU ha blitt negativ.

Den kraftige økningen i midler til Forskningsrådet for grønn omstilling forventes å ikke vedvare i 2023 ettersom satsningen gjennom «Grønn plattform» nå skal dekkes over de ordinære bevilgningene til Forskningsrådet. Den såkalte oppryddingen i Forskningsrådets finansielle disposisjoner kan også bidra til en ytterligere svekkelse av finansiering for FoU gjennom forskningsrådet i 2023.

3 Nærmere om finansiering fra Forskningsrådet de siste årene

Norges forskningsråd er det sentrale organet for finansiering av forskning på grunnlag av konkurranse i Norge. Forskningsrådet har spilt en særlig viktig rolle for finansieringen av instituttsektoren opp gjennom årene. Vi er derfor opptatt av å se nærmere på hva som kan forklare den svake veksten i tilførsel av finansiering herfra.

Forskningsrådet finansierer grunnforskning, anvendt forskning og forskningsinfrastruktur, samt nettverk og mobiliseringstiltak. Forskningsrådets samlede bevilgninger til forskning og innovasjon i 2021 utgjorde 11,9 mrd. kroner (9,8 mrd. kroner uten basisbevilgningen til forskningsinstituttene), som er om lag en fjerdedel av totale offentlige FoU-midler til grunnforskning, anvendt forskning og forskningsinfrastruktur.

Forskningsrådet bevilger midler til forskning på bakgrunn av konkurranse hvorpå det er porteføljestyrene (tidl. programstyrer) som bestemmer hvilke av virkemidlene som skal benyttes. Men virkemiddelbruken skal også reflektere føringer fra Stortinget som kommer til uttrykk gjennom budsjett dokumenter og tildelingsbrev⁹, samt prioriteringer i gjeldende langtidsplan for forskning og Forskningsrådets strategi. Gjeldende mål for den norske forskningspolitikken er;¹⁰ **å styrke konkurransekraft og innovasjonsevne, miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft, og høy kvalitet og tilgjengelighet i forskning og høyere utdanning. Langtidsplanen inneholder i tillegg seks tematiske prioriteringer og to målrettede samfunnsoppdrag.**¹¹

Vi vil her særlig peke på vektlegging av næringsrettet forskning, forskning i møte med klimaendringer, behovet for å redusere utslipp av klimagasser og internasjonalt forskningssamarbeid. Sistnevnte kommer blant annet til uttrykk ved at Forskningsrådet har en rekke ordninger for å mobilisere norske søkere til EUs forsknings- og innovasjonsprogram. For eksempel er stimuleringsvirkemidlene (og medfinansiering) i EU prosjekter særlig viktig for forskningsinstituttene.

Forskningsrådet har også et strategisk ansvar for instituttsektoren. Rammene for grunnbevilgningen settes av Stortinget og formidles gjennom budsjett dokumentene, men Forskningsrådet administrerer grunnbevilgningen og følger opp instituttene. Forskningsrådet henter for eksempel inn nøkkeltall, utarbeider årsrapporter og setter i gang evalueringer av instituttene (Forskningsrådet, 2022).¹²

⁹ *Forskningen i Norge er organisert etter det såkalte sektorprinsippet som betyr at de ulike departementene er ansvarlig for å finansiere forskning innenfor egen sektor.*

¹⁰ *Meld. St. 5 Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032.*

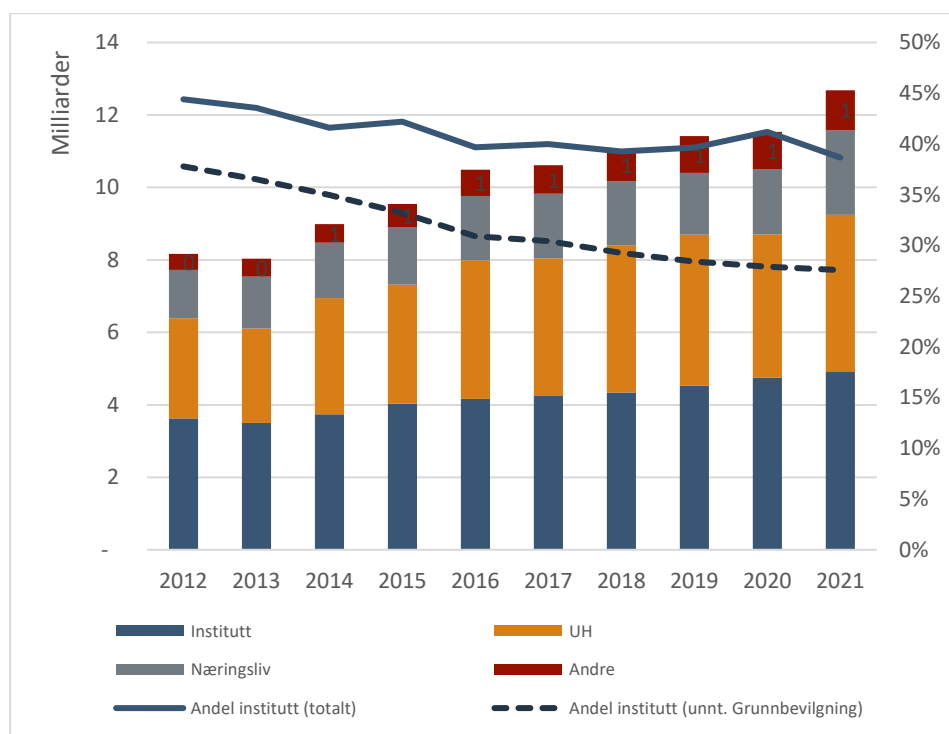
¹¹ *Tematiske prioriteringer: Hav og kyst, helse, klima, miljø og energi, muliggjørende og industrielle teknologier, samfunnsikkerhet og beredskap og tillitt og fellesskap. De to målrettede samfunnsoppdragene (missions) er: bærekraftig før og inkludere flere barn og unge utdanning, arbeid og samfunnsliv.*

¹² *Forskningsrådet hadde tidligere også et ansvar for å oppnevne styremedlemmer og fastsette vedtekter for enkelte institutter. Forskningsrådets hovedstyre vedtok 26.9.2016 å avvike dette og andre eierskapsfunksjoner for instituttsektoren.*

3.1 Vekst i Forskningsrådets samlede rammer

Forskningsrådet samlede bevilgninger til forskning har økt betydelig når vi måler det i faste kroner. Det kom en særlig stor økning fra 2021 til 2022. Dette er dels en følge av at koronatiltakspakkene i 2020 først fikk vesentlig effekt i 2021, men også av et ekstraordinært høyt aktivitetsnivå for å redusere avsetningene (Forskningsrådet, 2022). Det er ventet at bevilgningene vil ligge på et noe lavere nivå i 2023.

Figur 3-1: Bevilgninger fra Forskningsrådet 2012-2022 målt i 2022-kroner. Kilde: Prosjektbanken (Forskningsrådet, 2023)



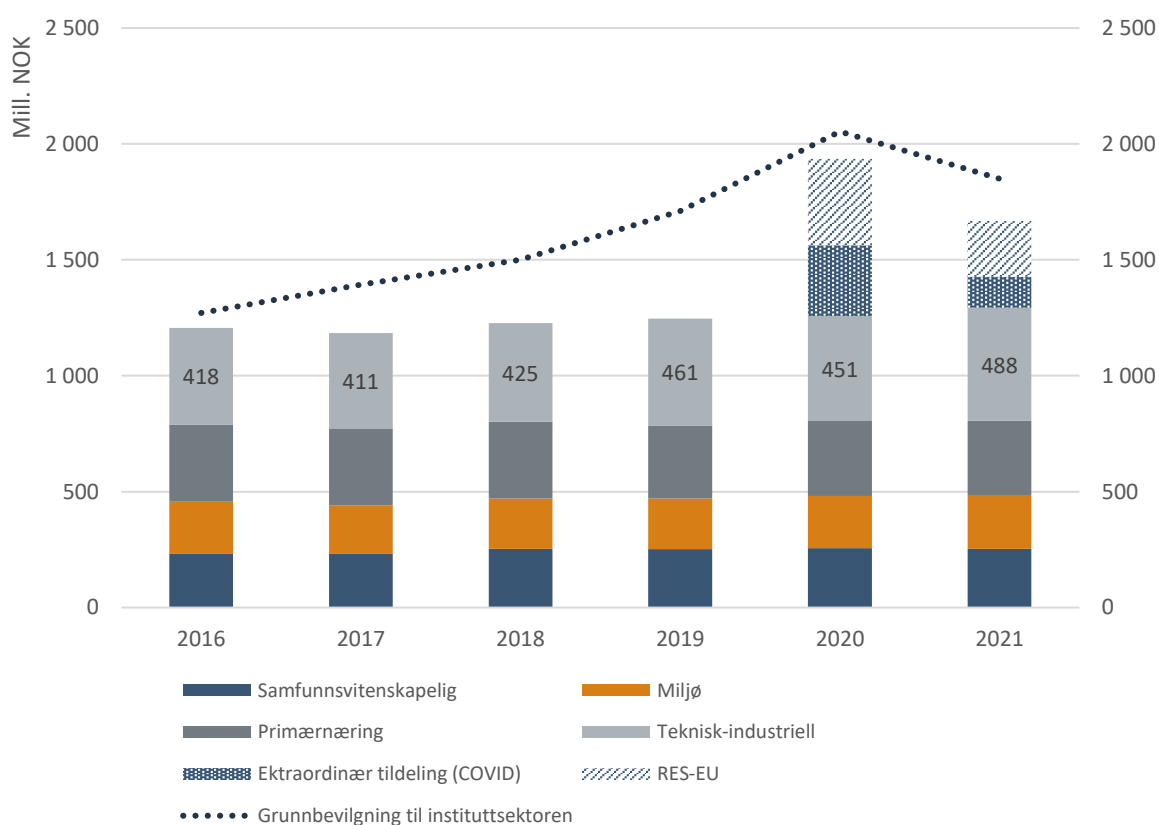
Som nevnt i forrige kapittel har veksten i finansiering fra Forskningsrådet vært langt høyere for næringslivet og UH-sektoren enn for instituttsektoren. Det har ledet til at instituttsektorens andel av midler fra Forskningsrådet har krympet fra 44 prosent til 39 prosent. Dersom vi ser bort fra grunnbevilgningene til instituttene er fallet i andel enda større. Andelen faller da fra 38 prosent til 28 prosent. Dette handler da i all hovedsak om midler som er konkurranseutsatt.

FoU sektoren i figuren over er basert på den inndelingen Forskningsrådet bruker i prosjektbanken. Instituttsektoren omfatter både forskningsinstitutter som er omfattet av retningslinjene og andre

forskningsinstitutter.¹³ «Andre» omfatter alle andre enn de tre sektorene, herunder også helseforetak, offentlig sektor og utlandet.

I figuren nedenfor ser vi på utviklingen i grunnbevilgning til instituttene over tid, der vi skiller mellom instituttene tematiske inndeling, samt ekstraordinære bevilgninger.

Figur 3-2: Grunn- og basisbevilgning til forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene. I 2022-NOK: Kilde: Prosjektbanken (Forskningsrådet, 2023)



Tallene dekker bare perioden 2016 til 2021. Tallene i søylene representerer basisbevilgningene som gis til de ulike typene institutter. Grunnbevilgningene dekker både basisbevilgninger og andre ekstraordinære ordninger, herunder Covid-midler og RES-EU-midler. Basisbevilgningene har ligget nærmest uendret over

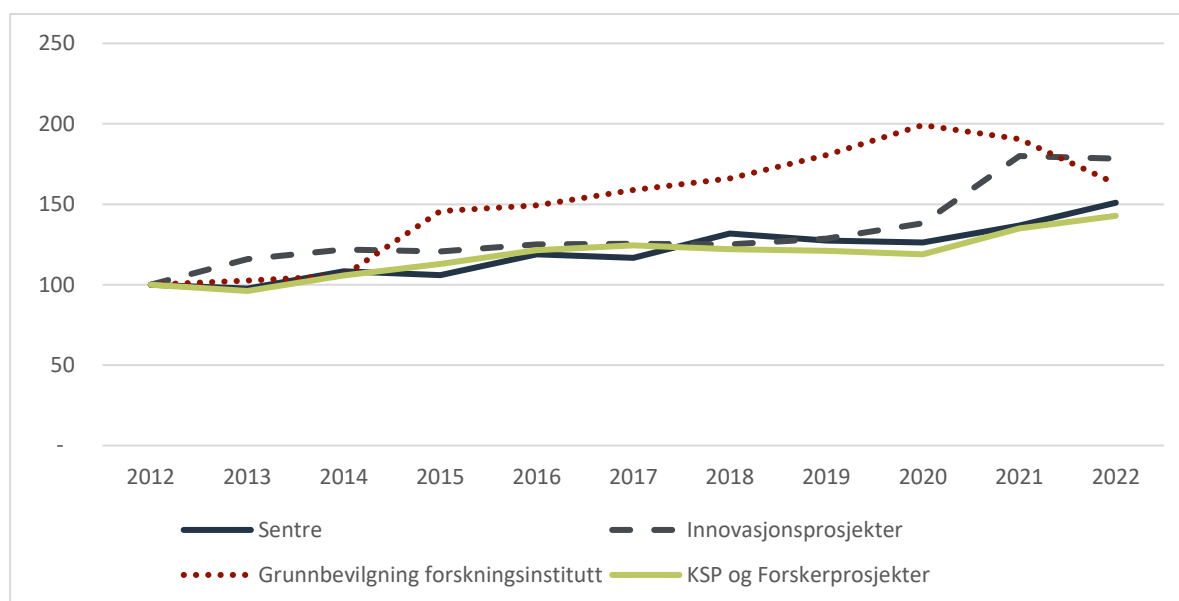
¹³ Forskningsrådet bevilget nærmere 4,9 mrd. kroner til forskningsinstituttene i 2021. Av dette gikk om lag 90 prosent til de 32 institutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering (Forskningsrådet, 2022). Norsk instituttsektor kan deles inn i tre grupper. Dette er 1) 32 forskningsinstitutter som er omfattet av retningslinjene for statlig grunnfinansiering og får sin grunnbevilgning gjennom Norges forskningsråd, 2) 11 forvaltningsinstitutter og Simula Research Laboratory som mottar en betydelig del av sin finansiering direkte fra gjennom departementene og eies av disse, og 3) øvrige FoU-enheter, helseforetak uten universitetssykehusfunksjon, stiftelser og aksjeselskaper, ideelle organisasjoner, sentre og forskningsutførende museer.

tid, med en 10 prosent økning for teknisk industrielle instituttene over en 6-års periode. Veksten i grunnbevilgning drives i stor grad av Covid-midlene og EU-midlene i 2020 og 2021. En del av veksten i grunnbevilgning kan om mulig også tilskrives visse "omrokninger" ved at noe som før lå utenfor nå ligger i det som Forskningsrådet kategoriserer som grunnbevilgning. Et særlig viktig tiltak for instituttene er Retur-EU som skal dekke noe av kostnadene instituttene har ved å delta i rammeprogrammet for EU. Rammen for Retur-EU settes til 500 mill. kroner fra og med 2023. For prosjekter etablert i 2022 og senere vil Retur-EU utbetalingene til forskningsinstituttene skje i tre like rater, i starten av hvert av de påfølgende årene.

3.2 Forskningsrådets finansiering av ulike typer virkemidler

Forskningsrådets budsjettvekst har bidratt til økning i alle typer virkemidler.¹⁴ Figuren nedenfor viser utviklingen i rådets bevilgninger i perioden 2012-2022 fordelt på sentrale virkemidler.¹⁵

Figur 3-3 Bevilgninger fra Forskningsrådet 2012-2022. indeks, 2012=100. Kilde: Prosjektbanken (Forskningsrådet, 2023)



¹⁴ Virkemidler brukes synonymt med søknadstyper og aktiviteter

¹⁵ Tallene er hentet fra Forskningsrådets prosjektbank som viser kontraktfestede beløp. Tallene kan være noe forskjellig fra dem som rapporteres i virkemiddeldatabasen eller årsrapporter som følge av ulike metoder for periodisering eller at noen prosjekter er blitt utsatt eller avsluttet tidligere enn planlagt.

Forskerprosjekter er forskning uten krav om anvendelse¹⁶. Kompetanse og samarbeidsprosjekter (KSP) er mer anvendte, med uttalt forventning om relevans for næringsliv og eller samfunn. Denne søknadstypen/virkemidler favner det som tidligere ble omtalt som Kompetanseprosjekter for næringslivet (KPN), samt forskerprosjekter der samarbeid mellom flere prosjektpartnere sto sentralt. Innovasjonsvirkemidler dekker Innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN), samt andre virkemidler for kommersialisering, fornyelse og demonstrering. Disse ledes i all hovedsak av bedrifter. Sentrene er langvarige forskningsprosjekter utviklet i et samarbeid med mange aktører (SFI, FME og SFF). I alle de store virkemidlene unntatt forskerprosjekter stilles det krav om samarbeid.

Regjeringens sterke vektlegging av fornyelse i næringslivet reflekteres i en særlig høy vekst i Forskningsrådets innovasjonsvirkemidler. Bevilgninger til denne typen virkemidler har økt fra 1,1 mrd. kroner i 2012 til 2,2 mrd. kroner i 2022, noe som tilsvarer 7,2 prosent per år i gjennomsnitt (2022-kroner).

Veksten har vært langt lavere for virkemidler som er av mer direkte relevans for instituttsektoren som KSP og senterfinansiering. Grunnbevilgningen er opplagt også viktig for instituttene. Her har veksten vært høy men den har kommet kraftig ned nå etter korona-årene. Her er det viktig å være oppmerksom på at Forskningsrådet ikke har innflytelse over rammene for grunnbevilgningene.

3.3 Bred nedgang for instituttene på alle fronter

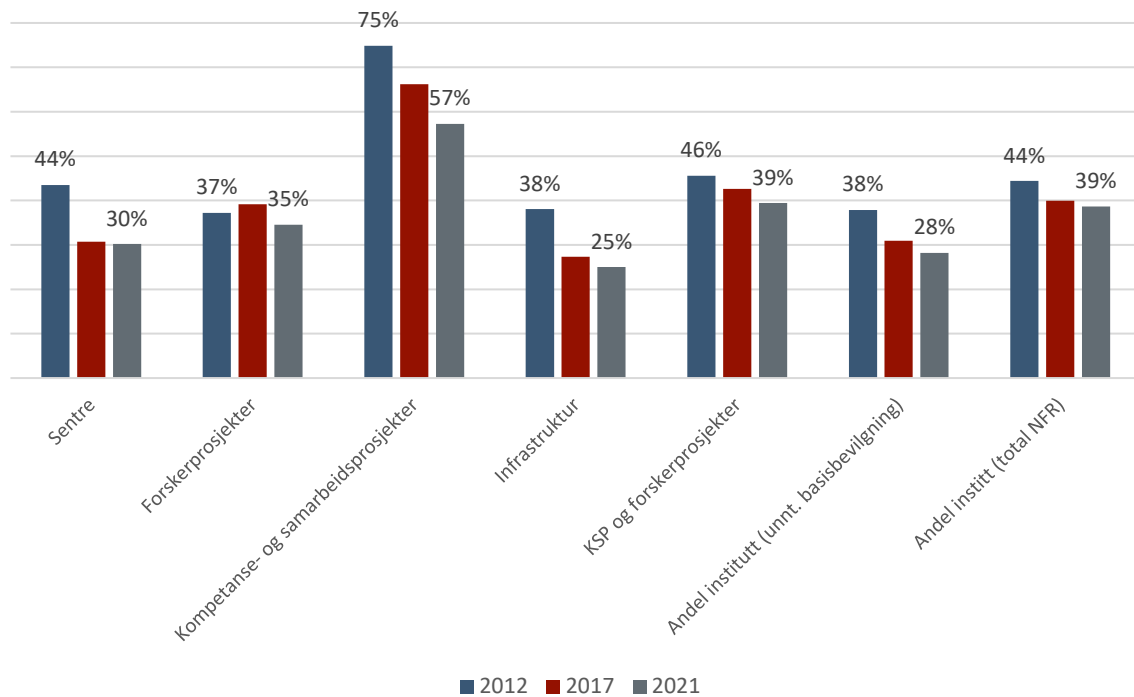
I figuren nedenfor viser vi andelen av bevilgningene i de store virkemidlene som tilfaller instituttsektoren i 2012, 2018 og 2022. Andelen av bevilgningene som tilfaller instituttsektoren har falt år for år i alle de store virkemidlene over det siste tiåret. Unntaket er finansiering av FoU-infrastruktur. Bevilgninger til FoU-infrastruktur varierer fra år til år og preges av relativt store prosjekter, så andelen som går til instituttsektoren vil også variere fra år til år.

Ettersom nedgangen er så vidt bredt anlagt for ulike virkemidler kan det se ut til at instituttsektorens svekkede posisjon i Forskningsrådet ikke er en funksjon av dreining av midler fra en type virkemiddel til en annen. Det er blitt hevdet at den svekkede posisjonen da kan komme av at utlysningene har endret vurderingskriteriene i retning av større vektning av akademisk meritterende produksjon. Våre samtaler med ansatte i Forskningsrådet støtter dog ikke om dette perspektivet. Samtidig vet vi at man i Forskningsrådet mer generelt har lagt større vekt på vitenskapelig produksjon som seleksjonskriterium. Det kan med andre ord være at instituttene ikke vinner fram i konkurransen om forskningsvirkemidlene (sentre, KSP, infrastruktur og forskerprosjekt) i samme grad som før. En interessant observasjon er fallet i instituttsektorens andel av senterfinansiering. Det er rimelig å anta at

¹⁶ *Forskerprosjekt for fornyelse, Forskerprosjekt for unge talenter (FRIPRO) og Stort, tverrfaglig Forskerprosjekt og Forskerprosjekt for unge talenter*

instituttene er godt skodde for å ta en sentral posisjon i etableringen av slike sentre, men instituttene andel har likefullt falt markant siden 2012.

Figur 3-4: Instituttsektorens andel av bevilgninger Norges Forskningsråd 2012, 2018 og 2022. Fordelt på sentrale virkemidler. Kilde: Prosjektbanken (Forskningsrådet, 2023)

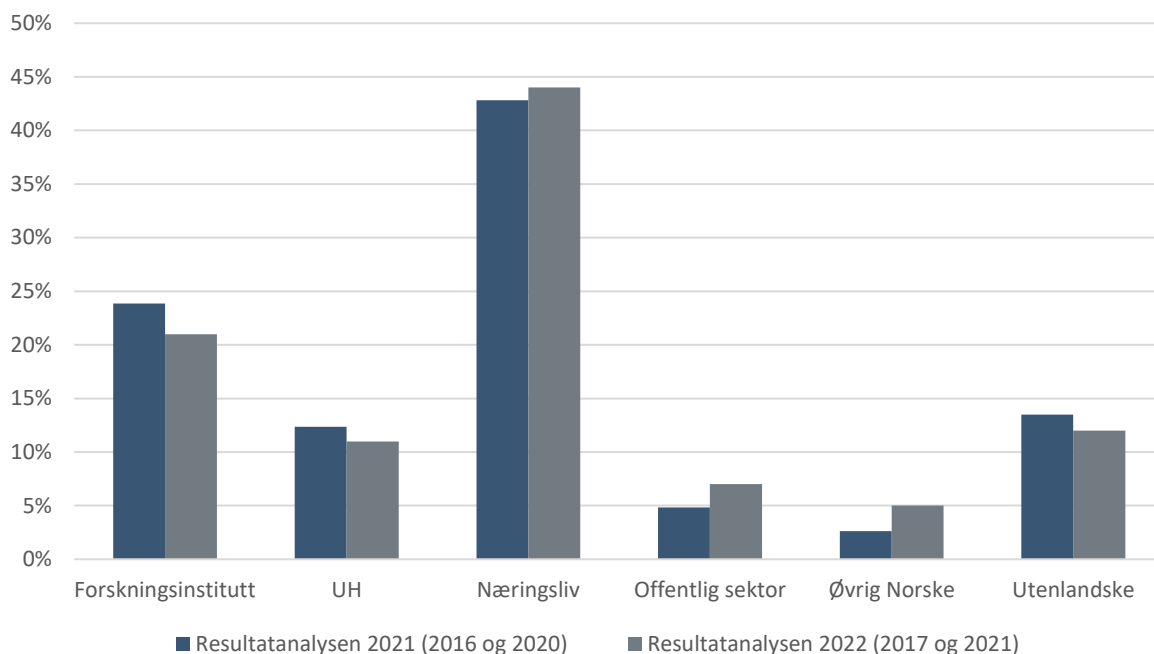


Som nevnt over kreves det i alle de store virkemidlene (unntatt forskerprosjekter) at prosjektene utføres i samarbeidskonstellasjoner. I årsrapport for 2022 har Forskningsrådet samlet inn data om hvordan tildelingene fordeler seg i samarbeidsprosjekter på prosjektpartnerne. I prosjekter tildelt instituttsektoren overføres en større andel av midlene til partnere (cirka 30 prosent) sammenlignet med prosjekter ledet fra UH-sektor (16 prosent). Analysen viser også en større andel av samarbeid på tvers av sektorer i prosjekter i instituttsektoren.

3.4 Indirekte tilskudd fra Forskningsrådet til instituttene

Omfang av bevilgninger til instituttsektoren som er beskrevet over er basert på data fra prosjektbanken hvorpå hele tilskuddsbeløpet tilordnes den virksomheten som står som prosjektansvarlig. Siden det er krav om samarbeid i de sentrale virkemidlene vil noe av bevilgningen til bedrifter som leder innovasjonsprosjekter også tilfalle instituttsektoren. En implikasjon av dette er at Forskningsrådets betydning for instituttene omsetning er større enn de direkte bevilgningene fra Forskningsrådet tilsier. Midlene til de innovasjonsrettede virkemidlene tilfaller virksomhetene, og de er de som setter rammene for hvordan og i hvilket omfang instituttene kan bidra inn. Implikasjonen er at en prioritering av virkemidler hvorpå det er bedriftene som setter rammene for FoU-aktiviteten på bekostning av virkemidler som instituttene kan søke på alt annet likt, kan redusere instituttene finansiering fra Forskningsrådet.

Figur 3-5: Samarbeidspartnere i IPN prosjekter: Ulike aktørers andel av alle partnere (målt i antall)



Vi har ikke data som kan spore pengestrømmen fra Forskningsrådet via innovasjonsprosjekter og til forskningsinstituttene, men vi har data fra resultatanalysen for IPN-prosjekter som vitner om betydelig deltagelse fra forskningsinstitutter i prosjektene. Figuren over viser hvor stor andel av prosjektene som involverer aktører fra ulike sektorer som samarbeidspartnere i IPN-prosjekter. Fordelingen av samarbeidspartnere reflekterer hvilke andre aktører som er involvert i FoU-aktivitetene. Vel 3000 partnere var engasjert i prosjektene som dekkes i analysen. Figuren reflekterer at instituttens deltagelse i prosjektene er litt lavere over tid.

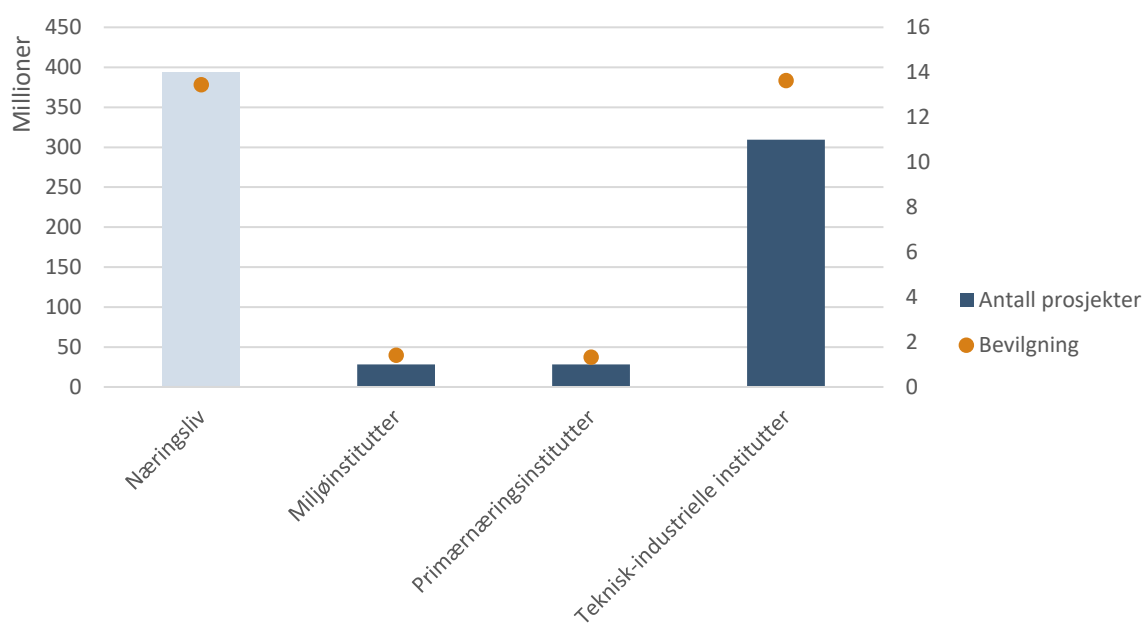
3.5 Instituttene og grønn omstilling

En annet gjennomgående målsetning i forsknings- og innovasjonspolitikken er forskningens rolle i møte med store samfunnsutfordringer og da særlig som verktøy for **grønn omstilling**. Bevilgninger til prosjekter som Forskningsrådet selv kategoriserer å skulle bidra til å nå det «grønne» målet i langtidsplan (Klima, miljø og miljøvennlig energi) har økt med 6,7 prosent per år i gjennomsnitt i perioden 2020 til 2023. Instituttsektoren leder mange prosjekter innenfor grønn omstilling og sektoren mottar om lag halvparten av midlene. Men også for disse prosjektene har instituttsektorens andel falt (fra 55 prosent til 46 prosent) gjennom perioden.

Grønn Plattform er en ny satsing for realisering av store forsknings- og innovasjonsdrevet grønn omstilling i næringslivet.¹⁷ Forskningsrådet, Innovasjon Norge, og Siva forvalter midlene mellom ulike søknadstyper og virkemidler. Prosjektene som finansieres av Forskningsrådet er å anse som Kompetanse og Samarbeidsprosjekter eller Innovasjonsprosjekter (eks. IPN eller DEMO).

Figuren nedenfor viser fordelingen i bevilgning og antall Grønn plattform-prosjekter som Forskningsrådet så langt har bevilget midler til. Det er snakk om 27 hovedprosjekter på i gjennomsnitt 31 millioner kroner per prosjekt og 84 mindre prosjekter per 27.04.2023. Forskningsrådet har i tildelingsbrev fra NFD¹⁸ fått beskjed om å videreføre Grønn plattform for en ny treårsperiode, men må til dels finansiere prosjektene innenfor ordinære rammer.

Figur 3-6 Antall prosjekter og bevilgninger fordelt på instituttene og næringslivet



Vår erfaring med store grønne virkemidler som Enovas storskala pilot, Pilot-E og katapult trekker også i retning av at instituttene spiller en viktig rolle innen grønn omstilling. Særlig utgjør dette en viktig kilde til fremtidig finansiering og vekst for de teknisk-naturvitenskapelige instituttene.

¹⁷ <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/gronn-plattform/>

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/522cd896e17c4e90adbfc4752e1932e3/norges-forskningsrad-nfr-tildelingsbrev-2023-2143882.pdf>

4 Hva kan forklare den svekkede finansieringen av instituttene aktivitet?

Så langt har vi trukket opp et kart over utviklingen i forskningsfinansiering fra ulike kilder, med særlig fokus på instituttsektoren. I dette kapitlet forsøker vi å peke ut noen drivere bak denne utviklingen. Vi ser nærmere på strukturelle endringer i næringslivet, endringer i tilgang på forskerkompetanse, samt endringer i rammer og vilkår for finansiering fra det offentlige.

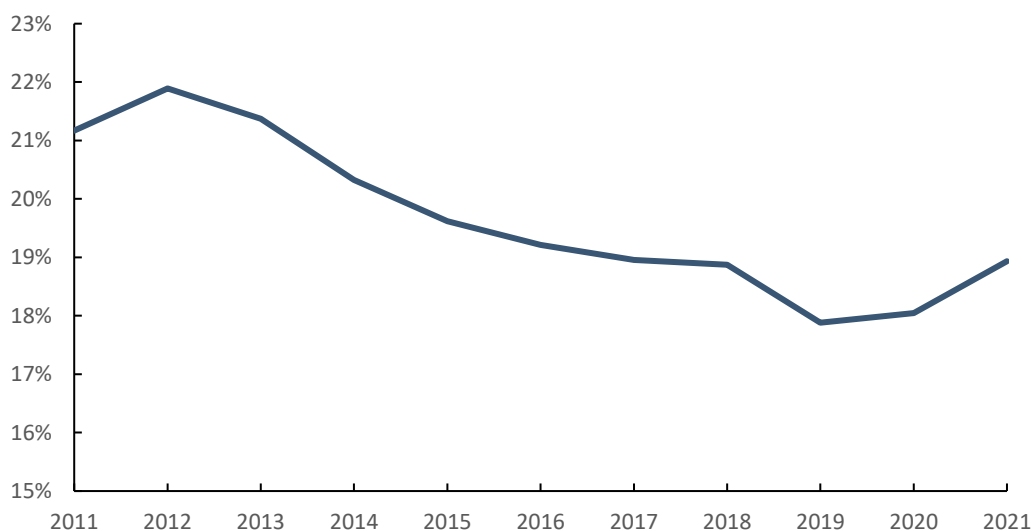
4.1 Tilførsel av finansiering fra næringslivet

I kapittel 2 så vi at næringslivets kjøp av FOU-tjenester fra instituttene har hatt lav vekst. Hva kan ligge bak dette? Vi peker på fem forhold som kan være relevante: En dreining mot mer inhouse FOU som nok er tett koblet til forhold rundt antallet med PhD i næringslivet. Vi ser videre på dreininger fra anvendt forskning til mer utvikling i næringslivet. Derne ser vi på økt bruk av IT og digitale løsninger som substitutt for kjøp av FoU-tjenester. Til slutt omtaler vi nærmere en mulig økning konkurranse fra kunnskaps- og rådgivningsaktører i næringslivet.

4.1.1 Mer FoU inhouse FoU og innleie av FoU-personell

Gjennom perioden har det vært et klart fall i innkjøpte FoU tjenester som andel av alle FoU-kostnader i næringslivet (se figuren under).

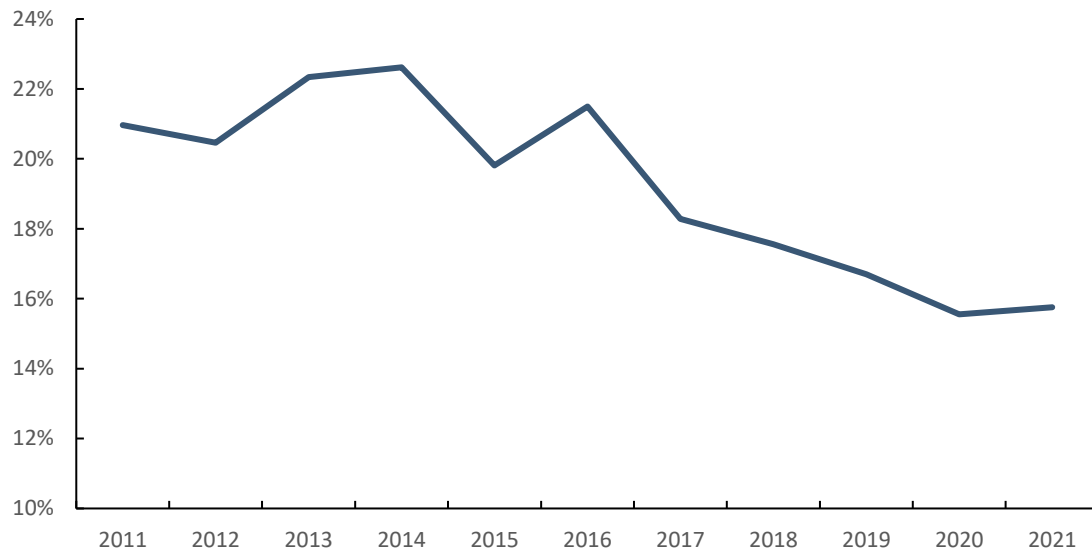
Figur 4-1: Innkjøpt FoU-tjenester i næringslivet som andel av totale FoU kostnader (innkjøpt + egenutført).
Kilde: SSB tabell 07966 og 07963



Den fallende andelen innkjøp av FoU går særlig hardt ut over kjøp av FoU-tjenester fra institutter og UH. I figuren nedenfor viser vi at disse to forskningsutførende sektoren også opplever at deres andel av tjenestekjøp faller. Det blir med andre ord en dobbel effekt: Mindre kjøp av eksterne FoU-tjenester og enda mindre andel kjøp fra institutter og UH (se figuren under). Denne trenden er relativt stabil over tid. Samlet sett har denne utviklingen

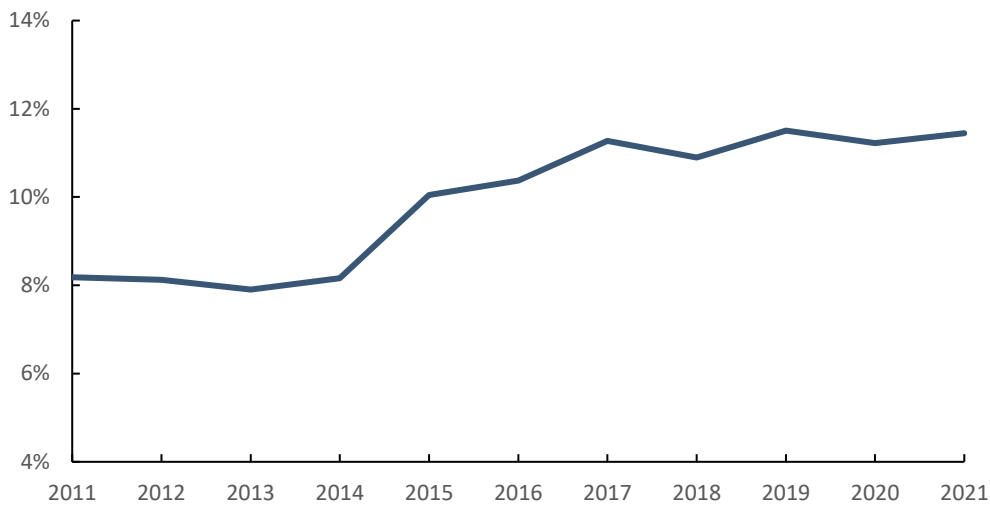
bidratt til et fall i kjøp av FoU-tjenester fra disse to sektorene på 33 prosent over hele perioden. Det er et betydelige tall.

Figur 4-2: Innkjøpt FoU-tjenester fra institutt- og UH-sektoren fra næringslivet som andel av samlede innkjøp av FoU Kilde: SSB 07966 og 07963



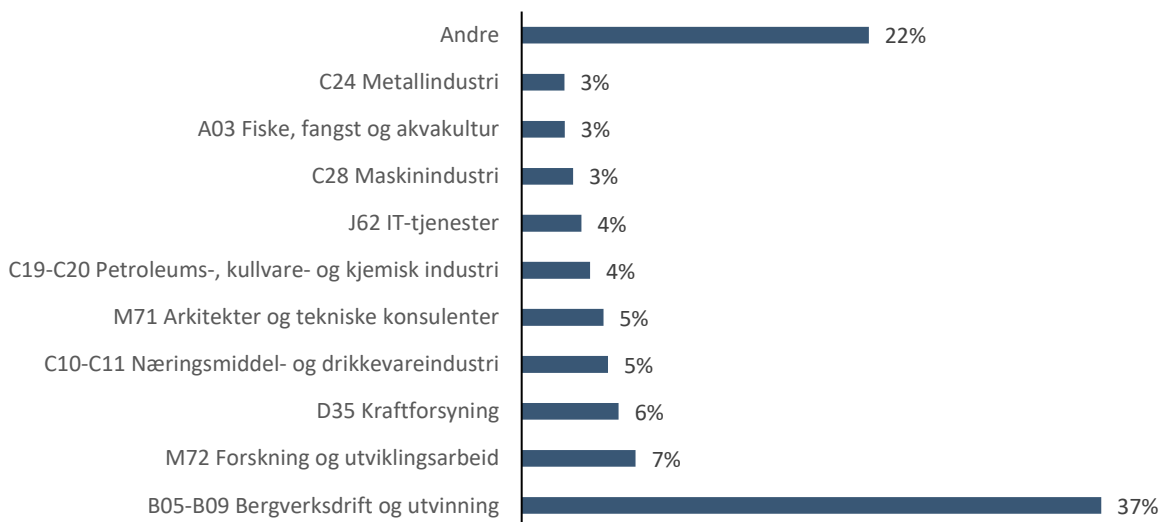
Samtidig har vi sett en tydelig utvikling i at en større andel av egne FoU-utgifter er knyttet til innleid personell (se figuren under). Dette ser vi særlig i de tjenesteytende næringene og i noe mindre grad industrien. Med en stadig voksende tjenestenæring som blir mer FoU-intensiv betyr dette at FoU gradvis internaliseres gjennom innleie av FoU-personell heller enn gjennom kjøp av underleveranser. En driver bak økt bruk av innleie kan være et sterkere behov for å løpende kunne styre FoU-innsatsen. Bedriften oppnår større grad av kontroll dersom FoU-personellet er direkte inkludert i bedriftens aktivitet. Vi er litt usikre på hvilke aktører som står bak denne utleien. Det kan dels være forskningsinstituttene, men det kan også være andre bedrifter.

Figur 4-3: Andel av egenutførte FoU kostnader i næringslivet som går til å leie inn personell. Kilde: SSB tabell 07963



Historisk har den største innkjøperen av FoU tjenester fra instituttene og UH vært petroleumssektoren (bergverksdrift og utvinning). I 2021 sto denne næringen for 37 prosent av alle slike innkjøp. Dette er illustrert i figuren under.

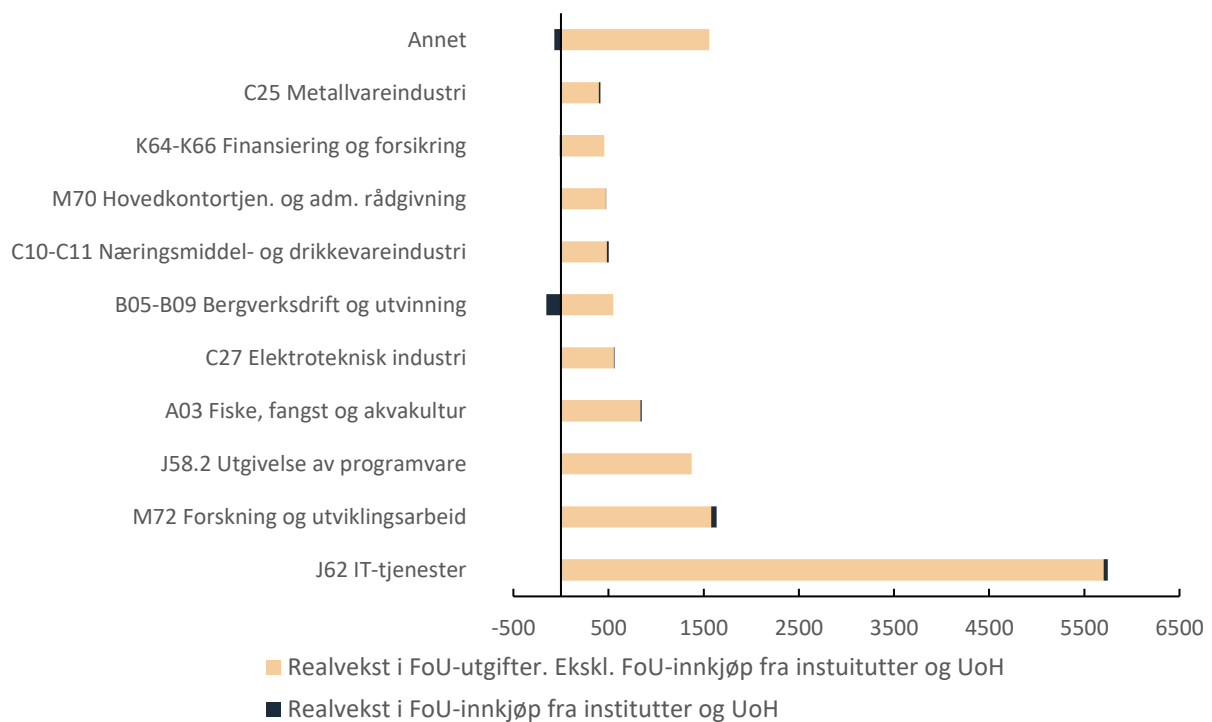
Figur 4-4 Næringers andel av innkjøpt FoU tjenester fra Institutter og UH 2021. Kilde SSB: 07966



Men over tid ser vi en markant dreining mot at FoU i økende grad finner sted i næringer som i liten grad kjøper FoU av institutter og UH-sektoren. I figuren nedenfor beskriver vi dette mønsteret. Her viser vi at den reelle veksten (utgifter målt i 2022 kroner) har vært lav innen bergverk og utvinning de siste 10 årene. Det har faktisk bidratt til et fall i kjøp av FoU-tjenester fra institutter og UH fra 2011 til 2021 (de blå søylene). Det er innen IT at

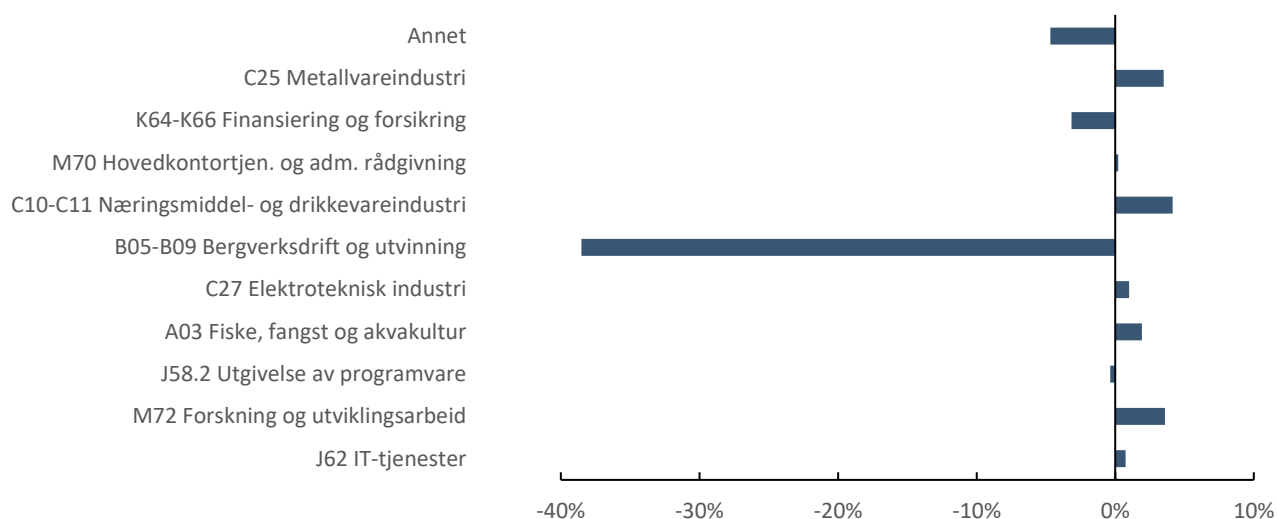
vi har sett den sterkeste FoU-veksten. Denne sektoren står for 40 prosent av FoU-veksten i denne perioden. Men en svært liten andel av denne veksten kan tilskrives kjøp av tjenester fra forskningsinstitutter og UH-sektoren. Så denne dreiningen i næringslivets FoU-innsats vrir interessen bort fra leveranser fra disse sektorene. Dette er et strukturelt fenomen i næringslivet, noe som gjør det vanskelig å endre på mønstrene.

Figur 4-5: Realvekst i FoU-utgifter (egenutført + innkjøpt) hos næringslivet 2011 - 2021 etter næring, målt i mill. kr (2022-priser). Kilde: SSB 07966 og 07963



Denne strukturelle dreiningen er tydeliggjort i figuren under der vi fordeler fallet i samlet kjøp av FoU-tjenester fra institutter og UH-sektoren ut på næringene. Her ser vi at petroleumsnæringen står for det aller meste av fallet og at det er lite drahjelp å hente fra en IT-næring som jo har en kraftig vekst i egen FoU.

Figur 4-6: Næringsenes bidrag til samlet realvekst i FoU-innkjøp fra forskningsinstitutter og UH-sektoren: Kilde: SSB tabell 07966 og 07963



4.1.2 Flere med forskerkompetanse i næringslivet

En forklaring bak dreiningen mot mer egenutført FoU kan ligge i en stadig mer forskningserfaren stab. Det har vært kraftig vekst i antall ansatte med doktorgrad (PhD) i næringslivet og i enkelte næringer er veksten særlig stor. I tabellen nedenfor ser vi at dette særlig gjelder IT og rådgivning, mens industrien og primærnæringene har hatt en vekst på linje med instituttsektoren. Olje og gassnæringen har hatt den laveste veksten. Mønsteret som avdekkes underbygger den kraftige økningen i FoU innen IT og kan samtidig indikere at rådgiverbedriftene i økende grad retter seg inn mot å løse FoU-oppgaver, enten som underleverandører eller gjennom utleie av personell.

Tabell 4-1 Antall ansatte med PhD i ulike deler av næringslivet: Kilde: SSB. Microdata.no

	2021	2016	2011	Vekst 2011 - 2021
Primær	176	158	130	35 %
Olje og gass	1136	1104	975	17 %
Industri	1559	1456	1148	36 %
IT	1049	827	461	128 %
Rådgivning	632	572	360	76 %
Institutt	6704	6077	4601	46 %

4.1.3 Mer fokus på utvikling (U) i næringslivet, men også UH-sektoren går mot det anvendte

Samtidig som vi har sett en dreining mot mer egenutført FoU i næringslivet har vi også sett en klar bevegelse mot mer ressurser som rettes mot utviklingsprosjekter heller enn anvendte forskningsprosjekter. Sagt med andre ord

synes det som om næringslivet driver med mer markedsnær innovasjon, et stykke lenger opp på TRL-skalaen. Dette er beskrevet i tabellene under.

Tabell 4-2 Årlig vekst i FoU-driftsutgifter etter forskningstype 2011 til 2019. Kilde: SSB 13870

	Grunnforskning	Anvendt forskning	Utviklingsarbeid
Alle sektorer	2,9%	3,4%	4,5%
Næringslivet	10,6%	2,7%	4,9%
Instituttsektoren	2,3%	1,0%	1,1%
UH-sektoren	2,2%	6,6%	4,8%

Instituttene møter med andre ord en dreining mot utviklingsprosjekter som i større grad kan utføres av næringslivet selv. Fra tabellen ser vi at instituttene samtidig møter en økt konkurranse innen anvendt forskning i UH-sektoren som viser høy vekst i anvendt forskning og utviklingsprosjekter.

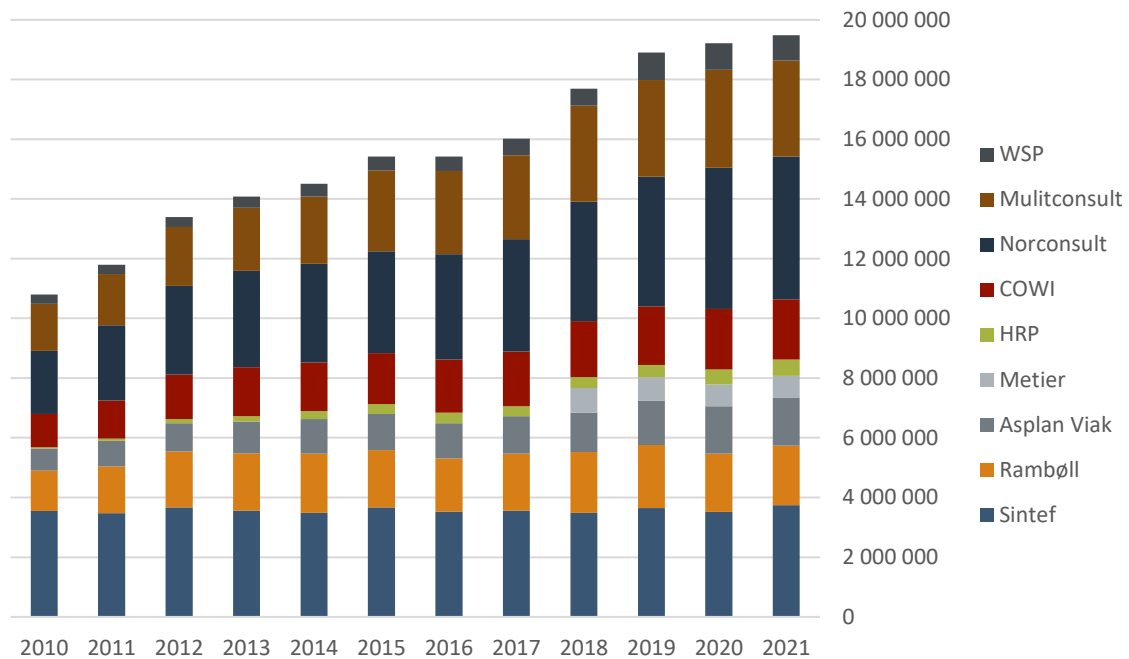
4.1.4 Økt bruk av IT og digitale løsninger

En mulig viktig kilde til redusert vekst i næringslivets kjøp av FoU-tjenester fra instituttsektoren er den gradvise dreiningen mot mer bruk av digitale utprøvningsverktøy, simulatorer, simuleringsverktøy, digitale testmiljøer etc. En stadig større andel av utprøving og tilpasninger kan gjennomføres digitalt. Forskningsinstituttene tilbyr i økende grad slike verktøy med tilhørende kompetanse, men man kommer ikke utenom at denne typen oppgaver også gjøres lettere tilgjengelig for bedriftene selv fordi utstyrskravet reduseres over tid.

4.1.5 Økt konkurranse fra andre kunnskaps- og rådgivningsbedrifter

Ettersom rådgivende bedrifter i økende grad benytter seg av personell med forskerkompetanse har vi sett nærmere på om såkalte rådgivende ingeniørbedrifter (RIFer) kan ha tatt en tydeligere posisjon som konkurrent til forskningssektoren og instituttene spesielt. I figuren under viser vi omsetningsveksten til de største RIFene gjennom det siste tiåret, og sammenlignet utviklingen med Sintefs omsetningsvekst. Veksten har vært høy og langt høyere enn veksten i instituttsektoren.

Figur 4-7: Omsetningsvekst i de største RIFene sett opp mot veksten i Sintef. Kilde: Brønnøysundregistrene



Vi har intervjuet to sentrale aktører blant RIFene og de gir et relativt konsistent perspektiv på utviklingen. Tilbakemeldingene tilsier at RIFene har små FoU-budsjetter, typisk mellom 0 og 5 prosent av omsetningen og at disse budsjettene ikke øker vesentlig. Signalene på dette området peker mot at RIF-er ikke driver med mer FoU på egenhånd enn tidligere.

Derimot ser man at det igangsettes et betydelig antall store infrastruktur og teknologiutviklingsprosjekter som inneholder en tydelig utviklingskomponent med et omfattende innovasjonsinnhold. Her peker man mot store vei- og baneprosjekter, utbygging av energieffektive offentlige bygg, havvindprosjekter, etc. I disse prosjektene ser man noe aktivitet fra forskningsinstituttene, men i all hovedsak handler det her om prosjektspesifikke utviklingsaktiviteter der RIFene finner nye løsninger sammen med teknologileverandørene og oppdragsgiver. I store entrepriser med det offentlige som kunde legges det også i økende grad opp til innovasjonskontrakter som fører til mer utviklingsaktivitet. Sett i lys av denne utviklingen vris FoU-relatert aktivitet over mot denne sektoren på grunn av prosjektenes innhold.

4.2 Tilførsel av finansiering fra det offentlige

I kapittel 2 så vi at den sterkeste veksten i finansiering finner i fra offentlig sektor utenom Forskningsrådet. I tillegg har vi drøftet tilførsel av forskningsmidler gjennom SkatteFUNN ettersom denne kilden har fått en sentral rolle i statens håndtering av FoU-subsidier. I dette delkapittelet ser vi på enkelte sentrale drivere bak endringene i offentlig finansiering av instituttene.

4.2.1 Drivere bak annen offentlig finansiering

Kilden «annen offentlig finansiering» omfatter kjøp av FoU-tjenester direkte fra departementer, etater, regionale helseforetak, fylker og kommuner. Det handler med andre ord om en mer styrt og brukerorientert forskningsfinansiering. Her har vi sett en markant økning de siste årene og denne kilden kompenserer for mye av den ellers svake veksten i finansieringen av instituttene. Uten denne kilden ville veksten vært negativ.

Vi tror at mye av denne veksten kan knyttes til en økning i departementenes og etatenes løpende kunnskapsbehov på sentrale områder som helse/omsorg, arbeidsliv og trygd (NAV), forsvar og beredskap og marin/maritim forvaltning

Ifølge årsrapport for forskningsinstituttene (Forskningsrådet 2022) utgjør departementenes kjøp av FoU 40 prosent av annen offentlig finansiering i 2021. Inntektene til instituttene gjennom departementenes kjøp av forvaltnings- og bidragsoppdrag har økt fra 1,1 til 2,6 mrd over ti år, noe som tilsvarer en årlig vekst på nærmere 9 prosent. Mye av denne veksten kan knyttes opp til de såkalte forvaltningsoppdragene som i hovedsak går til Havforskningsinstituttet, Nibio og Nofima. Veksten i bidragsoppdrag er ikke like høy. Denne utviklingen peker mot at en raskt økende andel av departementenes kjøp er basert på helt konkrete mandatoppdrag og at denne finansieringen i stadig mindre grad åpner for friere forsknings- og innovasjonsprosjekter.

4.2.2 SkatteFUNN spiser en større del av kaken til FoU-støtte

En sterk driver bak den sterke veksten i SkatteFUNN er at den har vært regelstyrt og forankret i Skatteloven. Slik var det bedriftenes etterspørsel etter støtte til utviklingstiltak som drev veksten. SkatteFUNN har også vært helt næringsnøytral og temanøytral i sin innretning. Nøytraliteten har bidratt til at næringer som tidligere hadde brukt Forskningsrådets ordninger lite, oppdaget at SkatteFUNN stilte langt enklere krav for støtte. Det har også vokst fram virksomheter som spesialiserte seg på å hjelpe virksomheter med å kvalifisere virksomheter til støtte fra SkatteFUNN. Spesielt har det vært stor økning i bruk av SkatteFUNN innen den framvoksende IT-næringen.

SkatteFUNN har heller ingen krav til samarbeid med andre forskningsmiljøer, slik at det er opp til SkatteFUNN-bedriftene selv å benytte f.eks. institutter som bidragsyter til sine prosjekter. Spesielt IT-virksomheter har hatt lite tradisjon for å samarbeide med institutter om FoU, i motsetning til f.eks. industrinæringene.

Den betydelige veksten i bruk av SkatteFUNN har trolig bidratt til en høyere vekst i offentlige FoU-bevilgninger enn initiativtakerne så for seg. De bevilgende myndighetene (regjeringen) må imidlertid ta utgangspunkt i at det er den samlede størrelsen på støtten til FoU som skal balanseres mot andre hensyn i statsbudsjettet. Slik er det rimelig å anta at veksten i SkatteFUNN indirekte har bidratt til at veksten i andre FoU-virkemidler har blitt lavere enn uten SkatteFUNN. For instituttene har dette betydd at de har fått mindre glede av opptrappingen av offentlige FoU støtte enn FoU-avdelingene i næringslivet selv.

4.2.3 Større fokus på vitenskapelig kvalitet i Forskningsrådet

Utover 2000-tallet oppsto det også en ny debatt på myndighetsnivå om forskningsstøtten gir oss den beste forskningen. Gradvis ble det lansert sterkere vektlegging i Forskningsrådet av at det var forskningsprosjekter med **høy vitenskapelig kvalitet som skulle prioriteres**. Bruket av paneler og kvalitetskarakterer økte, og ble formalisert. Vektleggingen endres på tvers av alle ordningene i Forskningsrådet, med unntak fra den regelstyrte SkatteFUNN-ordningen.

I bladet 'Forskningspolitikk' beskriver Vera Schwach fra NIFU endringene i vektlegging slik: «I 2005-meldingen Vilje til forskning stod internasjonalisering høyt oppe på agendaen, og fremragende vitenskapelig kvalitet var en bærebjelke for de tematiske prioriteringene: energi, miljø, mat og helse. Et eksempel er at Forskningsrådet i 2003 hadde etablert en ordning med tiårige sentra for fremragende forskning som understøttet elitisme, i første utdelingsrunde inngikk en tematisk prioritering mellom fagfeltene, i andre runde var eksellens enekriteriet. I 2009 slo regjeringen på ny fast at høy kvalitet var det gjennomgående målet. I Klima for forskning heter det: «Kvalitet er et overordnet mål for all forskning.» Vitenskapelig kvalitet var bærebjelken for de fem tematiske målene: globale utfordringer, bedre helse- og velferdstjenester, velferd og forskningsbasert profesjonsutøvelse, kunnskapsbasert næringsliv i hele landet og næringsrelevant forskning på strategiske områder. Forskningsmeldingen «Lange linjer – kunnskap gir muligheter» fra 2012 og den første langtidsplanen to år senere videreførte målet om at høy vitenskapelig kvalitet, nasjonal og internasjonal konkurranse trykker samfunnsrelevans (...)»

En konsekvens av den gradvis sterkere vektleggingen av vitenskapelig kvalitet er at søknadstyper og ordninger som ble ansett å understøtte kvalitetskravene ble styrket. Introduksjonen av sentra for fremragende forskning var et eksempel. Deltakelse i EUs rammeprogram for forskning et annet. Styrking av programmet 'Banebrytende forskning' (FRIPRO) er et tredje.

4.2.4 Forskningsrådet: Mindre krav til samarbeid på tvers av sektorer

Mindre uttalt, men like fullt med en tydelig effekt, har søknadstyper som ikke stiller formelle krav til samarbeid med instituttsektoren blitt styrket. En grunn til dette var høringer og evalueringer som ga programmer som Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) gode tilbakemeldinger.¹⁹ Spesielt representanter for forskningsutførende virksomheter uttrykte seg jevnlig positivt til BIA. Den viktigste søknadstypen i dette programmet var IPN som stilte begrensede formelle krav til samarbeid med forskningsinstitutter og UH-sektoren. En søknadstype som kompetanse og samarbeidsprosjekt (KPN/KSP) stilte derimot krav om at forskningsprosjektet skulle være basert på et samarbeid mellom et forskningsinstitutt og et eller flere foretak. Vi ser imidlertid en sterkere vekst i søknadstypen IPN innenfor Forskningsrådets virkemidler enn i KPN/KSP. Dette kan følgelig være en delforklaring på hvorfor veksten i forskningsinstituttene har vært lavere enn for de to andre forskningsutførende sektorene.

¹⁹ Se Forskningsrådet (2017): *Evaluering av BIA. Resultater, effekter og anbefalinger for fremtiden*

4.2.5 Konkurransen om midlene fra alle kanter

Utviklingen indikerer også at forskningsinstituttene får en gravis hardere konkurranse om offentlige forskningsmidler både fra næringslivets egen forskningsavdelinger og fra UH-sektoren. Fra næringslivet vokser bruken av SkatteFUNN og IPN hvor forskningsinstituttene må argumentere for å være relevante samarbeidspartnere og underleverandører fra prosjekt til prosjekt. UH-sektorene nyter godt av satsingen på programmer som er særlig rigget nettopp for forskning som ikke er umiddelbar brukerrettet. Konkurransen om offentlige forskningsmidler kan også være et resultat av oppbyggingen av forskerkompetansen som har funnet sted i alle de forskningsutførende sektorene. Kombinasjonen av oppbygging av kapasitet og økende konkurranse reiser et nytt spørsmål – hvilke institusjoner er mest effektive og fleksible til å ta på seg nye tematiske forskningsoppgaver myndigheter og næringsliv etterspør.

De to siste tiårene har vi sett en rekke sammenslåinger av forskningsinstitutter for å møte denne utviklingen. Kunnskapsdepartement og Forskningsrådet har aktivt påskyndet denne utviklingen både ved endringer i systemet for basisfinansiering og stimulerende virkemidler.²⁰ I den såkalte strukturmeldingen fra 2015 uttalte regjeringen: «Regjeringen ser positivt på sammenslåinger og tettere samarbeid som kan føre til større og mer konkurransedyktige og robuste enheter, både innenfor instituttsektoren og mellom universiteter og høyskoler og forskningsinstitutter».²¹ I 2001 var det hele 66 forskningsinstitutter som fikk statlig basisfinansiering. I 2022 var tallet redusert til 32 (når Sintef-instituttene telles som en). Reduksjonen skyldes dels fusjoner, som bl.a. har skapt Norce, og innlemminger av mindre institutter i henholdsvis universitet og i større institutter. Slik sett har instituttsektoren rigget seg for hardere konkurranse om forskningsmidler i framtiden, gitt at de klarer å unytte de synergier og stordriftsfordelene organisasjonsendringene kan muliggjøre.

²⁰ Se Forskningsrådets virkemiddel for å stimulere til fusjoner mellom institutter og institutter i universiteter/høyskoler (INSTFUS)

²¹ Meld. St. 18 (2014-2015), Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren

Referanser

Anders Hanneborg (2023) Ett velfungerende forskningssystem; Utviklingstrender i næringslivets FoU» skrevet på vegne av Forskningsrådet, versjon 6. mai 2023

Forskningsrådet (2000- 2023) Indikatorrapporten. Diverse utgaver, Oslo

Forskningsrådet (2022) Årsrapport for forskningsinstituttene 2021, Oslo

Forskningsrådet (2023) <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/gronn-plattform/>

Forskningsrådet (2023): Årsrapport 2022, Oslo

Meld. St. 18 (2014-2015), Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.

NOU 1996:23 (1996): Konkurransen, kompetansen og miljøet— Næringspolitiske hovedstrategier,

NOU 2000: 7 (2000): Ny giv for nyskaping— Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet

Oslo Economics og Nifu (2023): Privat finansiering av forskning, utvikling og forskningsbasert innovasjon i Norge. Utredning for Norges forskningsråd

Regjeringen (2022): Norges forskningsråd (NFR) - tildelingsbrev 2023

Samfunnsøkonomisk Analyse (2018): Evaluation of SkatteFUNN, Rapport nr 18/2018, Oslo

Schwach, Vera (2018): Regjeringer og storstilte forskningsmål, Forskningspolitikk-2-2018, s. 30-31

Sintef (2022): STYRENOTAT: En forskningspolitikk i endring – hvordan vil SINTEFs rammebetingelser utvikle seg fremover?

Solberg, E., I. Ramberg, T. Sandven (2018): Forskningsinstituttens rolle i nasjonale FoU-systemer: Et komparativt overblikk, NIFU, Arbeidsnotat nr 9, 2018

St.meld. nr. 39 (1998-99): Forskning ved et tidsskille