

03.06.2021

Budsjettmodeller i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning

Notat 13-2021

Notat nr. 13-2021 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-115-8
Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd
Forsidefoto: Istock, Dilok Klaisataporn
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdigstilling: 3. juni 2021
Forfattere: Rolf Røtnes, Maja Tofteng
Kvalitetssikrer: Karin Ibenholt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

1 Bakgrunn og mandat

Den første langtidsplanen for forskning og høyere utdanning ble lagt fram av Solberg-regjeringen 3. oktober 2015; Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Den andre langtidsplanen Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028* ble lagt fram av Solberg-regjeringen 5. oktober 2018. Sittende regjering har forespeilet at neste langtidsplan kommer høsten 2022.

Det er Stortinget som vedtar rammebetingelsene og målene for norsk forskningspolitikk¹. De ulike departementene har ansvaret for forskningen innenfor sine fagområder, og Kunnskapsdepartementet har i tillegg et overordnet og koordinerende ansvar. Det er derfor også Kunnskapsdepartementet som har det operative ansvaret med å utarbeide og tilråde langtidsplanen. Kunnskapsdepartementet henter inn mange innspill som grunnlag for utarbeidelsen av planen.

Forskningsrådet har en sentral og koordinerende rolle i det norske forsknings- og innovasjonssystemet. Forskningsrådet er et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ, som har ansvar for å øke kunnskapsgrunnlaget og bidra til å dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning og innovasjon. Forskningsrådet skal bidra til økt kvalitet og samhandling både gjennom forvaltning av konkurranseutsatte virkemidler, mobilisering og stilisering til forskning og innovasjon og skape møteplasser.

Forskningsrådet skal også arbeide for å fremme internasjonalt forskningssamarbeid og gi myndighetene råd i forskningspolitiske saker.

Kunnskapsdepartementet har invitert Forskningsrådet til å komme med innspill til ny langtidsplan. Forskningsrådet har opprettet en intern arbeidsgruppe som skal legge fram et innspill for styret i Forskningsrådet. Arbeidsgruppen har

ønsket bistand til utarbeidelse av sitt innspill og lyst ut to delprosjekter;

Del 1 «Langtidsplanen som styringsdokument for forskning og høyere utdanning».

Del 2 «Vurdering av økonomiske virkemidler (budsjettmodeller) til bruk i langtidsplanen».

Begge oppgavene omhandler innretning og nytten av langtidsplaner, men vinklingen er forskjellig ved at deloppgave 1 har tilbakeskuende perspektiv, mens deloppgave 2 har et framtidsrettet perspektiv.

NIFU har hatt ansvaret for del 1, mens Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) har hatt ansvaret for del 2. Begge prosjektene ble gjennomført i perioden mars til mai 2021.

Dette notatet oppsummerer våre vurderinger av budsjettmodeller til bruk i framtidige langtidsplaner for forskning og høyere utdanning. I utarbeidelsen av notatet har vi sett til offentlig tilgjengelig litteratur, samt gjennomført intervjuer med departement som har erfaring med bruk av langtidsplaner jf. vedlegg 1. Tusen takk til intervjuobjektene for å ha delt sine erfaringer med oss.

¹ I rapporten bruker vi begrepet forskning til å dekke forskning og utvikling.

2 Langtidsplaner for å sikre forutsigbarhet, men budsjettstørrelser låses svært sjelden

Den gjeldende langtidsplanen for forskning og høyere utdanning beskriver mål og langsiktige prioriteringer for norsk forskning og høyere utdanning. Planen angir også konkrete budsjettmål for utvalgte tiltak/virkemidler, omtalt som opptrappingsplaner. Opptrappingsplanene reflekterer regjeringens prioriteringer og budsjettmessige virkninger.

I dette kapitlet redegjør vi nærmere for virkemidlene i gjeldende langtidsplan, hvilket handlingsrom staten har til å inngå langsiktige forpliktelser og bruken av flerårige sektorplaner. Beskrivelsene er ment som et bakteppe for drøfting av implikasjoner for innretningen av virkemidler (også omtalt som budsjettmodeller) som kan komme til anvendelse i den neste langtidsplanen.

2.1 Flerårige budsjettforpliktelser er mulig, men utvidelse av bruken frarådes av utvalg

Statens bruk av penger skal hjemles i Stortingsvedtak. Det følger av Grunnloven. Stortinget utøver i første rekke bevilgningsmyndigheten sin gjennom de årlige statsbudsjetter jf. Grunnloven § 75 bokstav d. Regjeringens oppgave er å legge fram forslag til statsbudsjett for Stortinget.

Prop. 1 S også omtalt som «statsbudsjettet» eller «gul bok» er et vedtaksdokument. Utgiftssiden av statsbudsjettet vedtas som et Stortingsvedtak, og ikke i lovs form, slik det gjøres i mange land. Stortingets vedtak er bindende for regjeringen og departementene jf. drøfting i NOU 2015:14 (Børmer m.fl., 2015).

Bruk av flerårige budsjetter

Den normale praksis er at statlige bevilgninger skjer som bevilgninger i de årlige budsjettene. Men mange vedtak forplikter staten til å følge opp med bevilgninger over flere år. Det har derfor vært diskutert å synliggjøre dette også mer formelt gjennom flerårige budsjetter. Budsjettvedtak som låser utgifter over flere år, kan gi mer forutsigbarhet for mottakerne av midlene.

Gevinster ved bruk av langsiktige budsjettforpliktelser og flerårige budsjetter er tidligere diskutert i NOU 2003:6 *Hva*

koster det? — Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten (Andreassen-utvalget) og NOU 2015:14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring* (Børmer-utvalget).

Andreassen-utvalget ba i 2002 Lovavdelingen i Justisdepartementet vurdere om, og eventuelt i hvilken utstrekning Grunnloven legger begrensninger på Stortingets adgang til å inngå i langsiktige forpliktelser.

Lovavdelingen viser til Grunnlovens § 75 som sier at vedtak om skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder kun kan gjøres for ett år av gangen, men at grunnloven ikke har tilsvarende begrensning på Stortingets myndighet til å bevilge pengesummer eller oppta statslån.

Andreassen-utvalget (Andreassen m.fl., 2003) konkluderte med at det er mulig å forplikte staten til framtidige utbetalinger, men det må innhentes særlig hjemmel fra Stortinget.

Gjeldende praksis er at de generelle unntakene fra prinsippet om ett-årig budsjettering omfatter;

Overføring av ubrukte bevilgninger: Bevilgningsreglementet § 5 gir adgang til å overføre inntil 5 prosent av ubrukte driftsbevilgninger til neste budsjettermin. Dersom stikkordet «kan overføres» knyttes til bevilgningen, innebærer paragraf 5 at Stortinget har gitt fullmakt til at ubrukte midler kan overføres til de to påfølgende budsjettterminene.

Fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjetterminer: Stortinget kan gi forvaltningen fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover budsjetterminen, jf. bevilgningsreglementet § 6. Slike fullmakter gis i form av såkalte romertallsvedtak i tilknytning til det ordinære bevilgningsvedtaket. Slike fullmakter kan ha ulik form og størrelse, tilpasset det aktuelle behovet (NOU, 2015:14). Det eksisterer flere typer av slike fullmakter, men de vanligste er:

- Bestillingsfullmakter, som gir fullmakt til å kjøpe varer der disse har en så lang leveringstid at bestilling og betaling må falle i forskjellige terminer.
- Tilsagnsfullmakter, som gir fullmakt til å forplikte staten til å gi lån eller tilskudd til kommuner eller private i en framtidig budsjettertermin.
- Fullmakt til «å slutte de nødvendige kontrakter utover gitt bevilging innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslag». Slike fullmakter brukes typisk i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider for å inngå avtaler om leveranse av utstyr, materiell og tjenester som først skal dekkes i framtidige budsjettår.
- Garantifullmakter, som gir fullmakt til å utstede garantier som kan påføre staten tap i framtidige budsjetterterminer.

Videre har forvaltningen i henhold til bevilgningsreglementet § 11, fjerde ledd, fullmakt til å overskride driftsbevilgninger med inntil 5 prosent til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjetterterminene.

Flerårig budsjetter ble vurdert som ikke ønskelig

Som redegjort for kan Stortinget fatte vedtak om framtidige bevilgninger knyttet til enkeltprosjekter. For et sektorområde er bruken begrenset.

Årsaken er at selv om bruken av flerårige budsjetter kan gi forutsigbarhet for de enkeltområdene eller enkeltaktører som omfattes, reduseres handlingsrommet for alle sektorer som ikke er omfattet av flerårige budsjetter. Denne «skjevfordelingene» av forutsigbarhet skaper noen samfunnsmessige «kostnader». Bruk av flerårige forpliktelser vil for eksempel gi svakere kontroll med den samlede utgiftsveksten og dermed redusere handlingsrommet på andre områder. Sagt på en annen måte, jo flere områder og større deler av statsbudsjettet som er låst, jo mindre vil handlingsrommet i finanspolitikken være.

I den grad flerårige budsjetter vedtas nominelt – slik tilfellet er med mange av fullmaktene som i dag gis – vil for-

delingen mellom områder også påvirkes av endringer i lønns- og prisvekst (Børmer m.fl., 2015).

Dersom utgiftsnivået på et enkeltområde bindes på et høyt nivå, og en etterpå blir nødt til å stramme inn i offentlige budsjetter, kan fordelingen mellom områdene bli en annen enn det som er politisk ønskelig.

Når det likevel fattes flerårige vedtak, må dette sees på som et uttrykk for at gevinstene ved flerårige budsjettforpliktelser er vurdert som større for samfunnet som helhet enn kostnadene ved å låse.

Statsbudsjettets funksjoner

Budsjettet har en **konstitusjonell funksjon**. Det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til forvaltningen om å bruke penger til de formål som er forutsatt, og det danner basis for den konstitusjonelle kontrollen som utføres av Riksrevisjonen.

Budsjettet har en **politisk funksjon**. Det brukes som middel for å nå mål som de statlige myndighetene har satt seg.

Statsbudsjettets politiske funksjon betegnes vanligvis med begrepet «finanspolitikk». Hovedmålene til **finanspolitikken** er å

- tilfredsstillte fellesbehovene
- påvirke inntektsfordelingen
- påvirke utviklingen av landets økonomiske og sosiale struktur, herunder den økonomiske veksten
- sikre stabilitet i den økonomiske utviklingen («stabilitetspolitikk»)

Statsbudsjettet er bare ett av virkemidlene i denne forbindelse. Også andre virkemidler benyttes for å nå de nevnte hovedmålene, f.eks. lovgivning, reguleringer og pengepolitikk. Bruk av statlige midler (finanspolitikken) må derfor samordnes med andre virkemidler.

Budsjettet har en **administrativ funksjon**. Det skal legge grunnlag for at forvaltningen bruker statens midler på mest mulig effektiv måte.

Kilde: Finansdepartementet (2014)

Børmer-utvalget ble særlig bedt om å vurdere bruken av flerårige budsjetter. Utvalget så særlig på transportsektoren ettersom samferdselsdepartementet da var det eneste departementet som fremmet forslag om større bruk av flerårige budsjettforpliktelser.

Utvalget belyser samfunnsmessige gevinster og kostnader som omtalt tidligere, og peker på at en sentral motivasjon for å innføre bindende flerårige budsjettvedtak på utvalgte områder er at svingninger i bevilgningsnivå gir ineffektiv ressursbruk. Utvalget finner imidlertid ikke eksempler på at svingninger i finansiering har ført til slik ineffektivitet i vedtatte utbyggingsprosjekter i transportsektoren. Utvalget konkluderer med at *«I sum mener utvalget at bindende flerårige budsjetter for utvalgte enkeltområder vil gi staten dårligere evne til å håndtere usikkerhet. Ved å skjerme deler av utgiftssiden fra usikkerhet, øker usikkerheten for øvrige inntekts- og utgiftsposter. Det vil ikke være en forbedring.»* (Børmer m.fl., 2015, s. 156).

Utvalget viser til at økt bruk av langsiktige forpliktelser også kan gi svakere evne til å drive stabiliseringspolitikk. Dette gjelder særlig dersom mange store områder etter hvert får flerårige budsjettvedtak, uten at det tas hensyn til det samlede handlingsrommet. Utvalget vurderer mulighetene for å inngå flerårige forpliktelser for enkeltprosjekter som tilstrekkelig: *«Nødvendig fleksibilitet for å sikre forutsigbarhet for enkeltprosjekter er ivaretatt gjennom bevilgningsreglementets § 6, som gir adgang til å pådra staten framtidige forpliktelser»* (Børmer m.fl., 2015, s. 157).

2.2 Langtidsplanene for forskning og innovasjon

Selv om langtidsplanene for forskning og høyere utdanning ikke er basert på flerårige budsjettforpliktelser så in-

neholder langtidsplanene budsjettmessige mål, som er ment å skape forutsigbarhet;

«Langtidsplanene er ment å skape forutsigbarhet på to måter. For det første skal langtidsplanen tiårige mål og prioriteringer gir klare signaler til fagmiljøene, næringslivet og det offentlige som igjen vil/forventes å legges til grunn når aktørene skal utvikle egne strategier og sat-singer. For det andre signaliserer regjeringen en forplik-telse til å følge opp langtidsplanen i de årlige statsbudjet-tene.» Meld. St 7 Langtidsplan for forskning og høyere ut-danning (2014)

Forpliktelse må her forstås som en politisk forpliktelse til å følge opp planen i kommende budsjetter.

Det var i den første planen satt et mål om å øke bevilgningene til forskning og utvikling (FoU) til 1 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) innen 2020, og et langsiktig mål om at samlede utgifter til forskning og utvikling (dvs. inkl. FoU finansiert av næringslivet) skal utgjøre 3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) innen 2030.

Da den andre planen ble lagt fram i 2018 var den første delen av målet allerede nådd, men det satt et mål om å fortsette veksten i FoU-bevilgninger (men uten å tallfeste målet).² Målet om samlede utgifter til FoU som andel av BNP ble videreført.

I hver av de to planene har regjeringen definert overordnede målsetninger for norsk forskningspolitikk som helhet og langsiktige prioriteringer som reflekterer områder der Norge har særlige kunnskapsbehov eller konkurransefor-trinn; å styrke Norges konkurransekraft og innovasjons-evne, møte store samfunnsutfordringer og utvikle fremra-gende fagmiljøer.

² Jf. følgende to sitater «Jeløya-plattformen slår regjeringen fast at den over tid vil øke den offentlige innsatsen til FoU ut over 1 % av BNP i en omstillingsfase og særlig prioritere muliggjørende teknologier og forskning

som bidrar til økt verdiskaping» og «I tråd med Jeløya-plattformen vil regjeringen øke investeringene i høyere utdanning og forskning og legge til rette for at kunnskapen tas i bruk».

De overordnede målsetningene i langtidsplanene er en videreføring av målene i den siste forskningsmeldingen Meld. St. 18 (2013) *Klima for forskning*.

I den første langtidsplanen definerte regjeringen syv langsiktige prioriteringer. I den andre langtidsplanen ble de to siste prioriteringene, som i stor grad sammenfalt med to av de overordnede målene, tatt bort. De øvrige fem langsiktige prioriteringene i den første langtidsplanen ble videreført jf. Figur 2-1.³

Både målsetningene og de langsiktige prioriteringene omfatter utvalgte «regjeringen vil ...»-punkter. Slike «regjeringen vil»-punkter er gjerne formulert som «Regjeringen vil satse på ...», «Regjeringen vil legge til rette for ...», «Regjeringen vil prioritere ...» jf. Figur 2-1 på neste side.

Videre inkluderer begge planene et eget mål og omtale av regjeringens politikk for universitets og høyskolebygg.

I begge langtidsplanene er de økonomiske virkemidlene formulert i form av opptrappingsplaner. I den første langtidsplanen reflekterer opptrappingsplanene en vekst i bevilgning til konkrete «virkemidler» (rekrutteringsstillinger, stimuleringsordninger og forskningsinfrastruktur) knyttet til tverrgående mål definert i den siste forskningsmeldingen *Klima for forskning*, men med forventning at opptrapping vil bidra til å de tre overordnede målene.

I den andre langtidsplanen ble opptrappingsplanene tettere knyttet til de overordnede målene, men det ble til gjengjeld ikke konkretisert hvilke virkemidler som skal prioriteres.

De tidligere Langtidsplanene kan sees på som politisk forpliktelse om nettopp opptrapping, heller enn spesifikk lå-

sing av fordeling på budsjettposter eller tematiske satsinger. Opptrappingsplanene har til nå vært nøytrale med tanke på sektorer og temaer.

Hvilke satsinger som faktisk prioriteres (indikert ved en vekst i budsjettet sammenlignet med året før) vedtas og formidles i statsbudsjettene. Regjeringen angir i budsjett-dokumentene om satsingene knyttes til oppfølgingen av langtidsplanen. De angir også om satsingene kan knyttes til et av de overordnede målene, til ett av de strategiske satsingsområdene eller begge deler.

Langtidsplan-dokumentene gjør ikke rede for hvor store bevilgningene til FoU på opptrappingsplanområdene er. Vi kan derfor heller ikke fra planen lese hvor store opptrappingsplanene er sammenlignet med utgangspunktet. Begrepsbruken «opptrappingsplan» vurderes likevel å reflektere en vekst sammenlignet med året/årene før.

De samlede bevilgningene til forskning og utvikling utgjør i underkant av 40 mrd. kroner per år, mens bevilgningene som knyttes til opptrappingsplanene ligger på om lag 0,5 mrd. kroner per år. Ettersom det var forespeilet en vekst i bevilgninger til FoU i de to planperiodene kan man betrakte opptrappingsplanene som en konkretisering av hvor hele eller deler av veksten på sektorområdet skal komme.

³ Regjeringen har også endret tittelen på prioriteringen «Muliggjørende teknologier» til «Muliggjørende og industrielle teknologier», for å tydeliggjøre at prioriteringen også rommer avanserte produksjonsprosesser. I EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, ses mu-

liggjørende teknologier og avansert produksjon i sammenheng under overskriften «Leading Enabling and Industrial Technologies (LEIT)». Innholdet i prioriteringen er på linje med den første langtidsplanen (IKT, bioteknologi, nanoteknologi og avansert produksjon).

Figur 2-1 Overordnede mål, langsiktige prioriteringer og opptrappingsplaner i de foregående langtidsplaner

	Overordnede målsetninger (gjelder norsk forskning og høyere utdanning som helhet)	Langsiktige prioriteringer (reflekterer områder der Norge har særlige kunnskapsbehov eller konkurransefortrinn). Hver av disse omfatter 4-6 «regjeringen vil.» punkter («satse på ...», «legge til rette for...», «prioritere...»)	Opptrappingsplaner (tilsvarer om lag 2 prosent av samlet FoU-bevilgninger. Total vekst per år tilsvarende om lag 4 prosent. Varierer år for år og budsjetteres ikke på forhånd. FoU inngår i 260 ulike budsjettposter. NIFU utarbeider analyser i etterkant.)
Langtidsplan I (2015-2025)	1 Å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne	1. Hav 2. Klima, miljø og miljøvennlig energi 3. Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer	I statsbudsjettet for 2015 opptrapping med over 660 millioner kroner til blant annet Brukerstyrt innovasjonsarena, Forny 2020 og verdensledende fagmiljøer i Norge
	2 Møte store samfunnsutfordringer	4. Effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester	Utover i planperioden vil regjeringen;
	3 Utvikle fremragende fagmiljøer	5. Muliggjørende teknologier 6. Et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv 7. Verdensledende fagmiljøer	<ul style="list-style-type: none"> • Trappe opp antallet rekrutteringsstillinger med 500 nye stillinger • Øke bevilgningene til ordninger som stimulerer til god norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, med 400 millioner kroner • Øke bevilgningene til forskningsinfrastruktur med 400 millioner kroner (inkl. bygg under).
	+ politikk for universitets og høyskolebygg		Særlig prioritering av to byggeprosjekter: <ul style="list-style-type: none"> • Bygg for livsvitenskap, farmasi og kjemi ved Universitetet i Oslo og • Oppgradering av Marinteknisk senter i Trondheim (Ocean Space Centre) for Marintek og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
+ mål om å øke bevilgningene til forskning og utvikling (FoU) til 1 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) innen 2020., og et langsiktig mål om at samlede utgifter til forskning og utvikling skal utgjøre 3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) innen 2030. Regjeringen ville øke forskningsbevilgningene utover BNP-veksten hvert år fram til en-prosentmålet er nådd. Regjeringen tok sikte på at målet ville bli nådd i perioden 2019–2020, men målet ble nådd allerede i 2016. Regjeringen uttalte at den uansett «tar sikte på å auke løyvingane til forskning og utvikling også i åra framover»			
Langtidsplan II (2019-2029)	1 Å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne	1. Hav 2. Klima, miljø og miljøvennlig energi 3. Fornyelse i offentlig sektor 4. Muliggjørende og industrielle teknologier 5. Samfunnsikkerhet og samhørighet i en globalisert verden	<ul style="list-style-type: none"> • Et teknologiløft på 800 mill. kroner • FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet på 450 mill. kroner • Kvalitet i høyere utdanning på 250 mill. kroner
	2 Møte store samfunnsutfordringer		
	3 Utvikle fremragende fagmiljøer		
	+ politikk for universitets og høyskolebygg		<ul style="list-style-type: none"> • Regjeringen foreslår å bevilge 161 mill. kroner til tilpasning og oppgradering av lærings- og forskningsareal ved universiteter og høyskoler i 2019. Dette er en økning på 86 mill. kroner. 50 mill. kroner av dette inngår som del av opptrappingsplanen for kvalitet i høyere utdanning.
+ Regjeringen bekrefter det langsiktige målet om at samlede utgifter til forskning og utvikling skal utgjøre 3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) innen 2030 (KDs budsjettproposisjon for 2016, s. 18).			

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse basert på Meld. St. 7 (2014) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, Meld. St. 4 (2018) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*

Sett i ettertid har veksten i bevilgninger til FoU også vært høyere enn summen av opptrappingsplanene. I perioden 2015-2020 har vi estimert veksten i bevilgninger til FoU (eksl. provenytabet som følge av Skattefunn) til 4,5 mrd. 2020-kroner, mens vi har anslått opptrappingsplanene i samme periode til om lag 2,6 mrd. 2020-NOK.

Regnestykket anskueliggjør at rammene for opptrappingsplanene svarte til i underkant av 60 prosent av den faktiske veksten i perioden.

Øvrig vekst i perioden kan blant annet knyttes til ekstraordinære bevilgninger som følge av stimuleringstiltak etter fall i oljepris, den pågående koronapandemien og vekst i

andre tiltak som ellers ikke knyttes til langtidsplanen. For eksempel har det i perioden vært en vekst i bevilgninger til UH-sektoren og til helseforetakene som «automatisk» gir vekst i bevilgninger til FoU.

Opptappingsplanene har isolert sett ikke har trengt å innebære en omdisponering fra andre FoU-bevilgninger. Det å prioritere hvor veksten skal komme innebærer likevel en prioritering - konsekvensen sammenlignet med om veksten spres likt ut på alle områder eller virkemidler er jo at disse styrkes relativt til andre.

I kapittel 3 vil vi drøfte ulike budsjettmodeller til bruk i langtidsplaner gitt null-vekst.

2.3 Andre flerårige sektorplaner – likheter, men også forskjeller

Også på andre politikkområder legges det fram flerårige sektorplaner. «Langtidsplan for forsvaret», «Nasjonal transportplan», «Nasjonale helse- og sykehusplan» er viktigste eksempler. I tillegg finnes det flerårige planer innen deler av helse og omsorgssektoren eksempelvis

Opptappingsplan for rusfeltet (2016-2020), Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019-2024) og Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).

Felles for planene nevnt over er at de inneholder en beskrivelse av status og utfordringer og mulighetene for et politikkområde, samt en redegjørelse for hvordan regjeringen ønsker å bidra til å realisere muligheter og eller imøtekomme utfordringene framover.

Det er flere likheter, men også forskjeller mellom de flerårige sektorplanene. Forskjelligheten reflekteres blant annet i regulariteten og i meldingsform jf. Figur 2-2.

Langtidsplaner signaliserer regularitet i Stortingets behandling av politikkområdet

De ovenomtalte opptappingsplanene på helse og omsorgsfeltet kan betraktes som tidsavgrensede satsinger. Typisk er opptappingsperioden 4-6 år. Bruken av begrepet «opptappingsplan» tilsier i tillegg at det snakk om en ressursmessig vekst. De tidsavgrensede opptappingsplanene er som regel begrunnet i at regjeringen vurderer

Figur 2-2 Forskjeller og likheter flerårige sektorplaner

	Opptappingsplan «Midlertidig til opptapping er over»	Sektorplan «Rullerende i opp- og nedgangs-tider»
Melding til Stortinget <ul style="list-style-type: none"> Flerårige ambisjoner Men gjerne 1 årig budsjettforpliktelse «Regjeringen vil...»	1 Stortingsmelding, handlingsplan, strategi mv <i>Eks. St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning</i>	2 Dekker en hele eller deler av en sektor <i>Eks. nasjonal transportplan, Langtidsplan for forskning og høyere utdanning</i>
Proposisjon <ul style="list-style-type: none"> Kan inkludere flerårig budsjettforpliktelse «Stortinget vil...»	3 Dekker hele eller deler av en sektor <i>Eks. Opptappingsplaner på Helse og omsorgssektoren</i>	4 Dekker hele eller deler av en sektor <i>Eks. Forsvarets langtidsplan</i>

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

at sektoren står ovenfor særskilte utfordringer som krever betydelige ressursmessige løft. Planene vil således angi hvilken rolle staten skal ta, men også statens forventninger til aktørene planen berører.

Vi kan således beskrive opptrappingsplanene som en midlertidig sektorplan inntil opptrappingen er over. Opptrappingsplanene kan etterfølges av en ny plan slik det gjerne har vært på helse og omsorgsområder, men egentlig er det ingen automatikk at en opptrappingsplan følges av ny plan.

Langtidsplanene for hhv. forsvaret, forskning og høyere utdanning, nasjonal transportplan og nasjonal sykehusplan er flerårige planer som legges fram med en viss grad av regularitet.

Tidshorizontene varierer, men oppmerksomheten er særlig rettet mot de neste fire årene. Planene kan, men trenger ikke følges av en budsjettmessig vekst. Planene kan heller betraktes som «rullerende sektorplaner for opp- og nedgangstider». Regulariteten innebærer en forventning om at en plan etterfølges av en ny plan, selv om sittende regjeringen kan velge å ikke utarbeide en ny plan eller skyve på tidspunktet for fremleggelsen.

Prosessene knyttet til utarbeidelse av planene og selve fremleggelsen representerer verktøy for dialog mellom aktørene planene omhandler og oppmerksomhet i medier og allmennheten. Vi legger imidlertid til grunn at slike virkninger ikke alene begrunner bruken av langtidsplaner.

Vi vurderer at gevinsten ved denne regulariteten er knyttet til nettopp forventningen både i myndighetsapparatet og allmennheten om at en plan følges av en annen plan. Regulariteten er således med på å holde oppmerksomheten om et politikkområde oppe og legge til rette for jevnlig å kunne informere Stortinget og vurdere hva som er gjort så langt, hva som har skjedd siden siste plan og ev. behovet for å justere kurs.

Bruken av rullerende planer synes også å reflektere behovet for langsiktighet. For eksempel i forsvarssektoren vises det til at det tar lang tid å anskaffe og ta i bruk militært utstyr, infrastruktur og personell jf. Langtidsplan for Forsvaret;

«Helhetlig, langsiktig og forutsigbar styring i forsvarssektoren er krevende, men av stor betydning, særlig grunnet de lange ledetidene som er knyttet til utvikling av operativ evne. Langsiktighet og kontinuitet er avgjørende for tilstrekkelig gjennomføringskraft, og for å kunne vurdere måloppnåelse og effekter over tid» Prop. 14 S (2020–2021).

Tilsvarende vil det være på samferdselsområdet der for eksempel beslutninger om investeringer i veier, havner, togstrekninger, flyplasser mv. vil prege det norske transportsystemet mange år framover.

Beslutningene både på samferdselsområdet og i forsvarssektoren omhandler i tillegg enkeltinvesteringer som er svært kostbare. Beslutninger som tas i dag får konsekvenser mange år framover, og motsatt - dagens forsvar og transportinfrastruktur reflekterer beslutninger som ble tatt for mange år siden.

Beslutningene kan også få stor betydning for så vel nasjonal som lokal nærings- og samfunnsutvikling. Kombinasjon av lange ledetider, kostbare investeringer og store ringvirkninger for det brede lag av samfunnet tilsier et kontinuerlig behov for å prioritere og forankre beslutningen både i sektoren, samfunnet ellers og til slutt i Stortinget.

Langtidsplanene representerer slik sett verktøy for forankring og prioritering av beslutninger som skal balansere mange hensyn. Også langtidsplan for forskning og høyere utdanning kan sees i sammenheng med behovet for kontinuerlig koordinering, prioritering og evaluering.

For eksempel kan vi i den siste forskningsmeldingen Meld. St. 18 (2012–2013) Klima for forskning lese at;

«Langtidsplanen skal inneholde politiske prioriteringer for forskning og høyere utdanning i et tiårsperspektiv ... Langtidsplanen skal sikre forutsigbarhet, åpenhet og langsiktighet rundt nasjonale kunnskapsinvesteringer. En langtidsplan for forskning og høyere utdanning skal være et verktøy for å spisse innsatsen på områder hvor Norge har strategiske fortrinn eller for å dekke framtidige behov for kunnskap på viktige områder Vi må bli enda flinkere til å se sammenhengen mellom de politiske prioriteringene og behovet for kunnskapsinvesteringer. Regjeringen er opptatt av å legge til rette for en aktiv offentlig debatt om hvordan vi bruker ressursene i høyere utdanning og forskning og om de resultatene forskningen bringer.» Meld. St. 18 (2012–2013) Klima for forskning (2013).

Melding eller proposisjon til Stortinget

Hvor detaljert regjeringen er i sin framleggelse av budsjettmessige ambisjoner varierer. For eksempel inneholder Nasjonal transportplan en omfattende liste over investeringsprosjekter som regjeringen ønsker å prioritere på kort og lang sikt. Planen viser også samlet ramme for investeringsbeslutninger og vekstbane (dog angitt på for-

skjellig format). Langtidsplanen for forsvaret angir også samlet ramme inklusive vekstbane. Planen angir sentrale rammer for forsvaret, operasjonalisert som mål om bemanningsvekst og framtidige styrkestruktur. Planen inneholder ikke en detaljert budsjettmessig fordeling. Det legges i stedet opp til tett dialog mellom Forsvaret og forsvarsdepartementet, og Stortinget for å sikre at forsvaret utvikles i tråd med målene og de definerte rammene (budsjett, bemanningsmål og styrkestruktur).

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning angir som nevnt kun rammer for opptrappingsplanene, uten å gjøre rede for samlede bevilgninger til politikkkfeltet. Tilsvarende «modell» ligger til grunn for opptrappingsplanene i helse og omsorgssektoren.

Nasjonal helse og sykehusplan angir ingen budsjettmessige virkninger, men viser til oppfølging i de normale budsjettprosessene.

Nasjonal transportplan og Langtidsplan for forskning og høyere utdanning legges fram i form av en Melding til Stortinget (Meld. St.). En melding til Stortinget brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten forslag

Tabell 2-1 Regularitet, meldingsform og budsjettmodeller utvalgte flerårige sektorplaner

Flerårig sektorplan	Meldingsform	Angir økonomisk ramme til «politikkområdet» planen dekker	Angivelse av utvikling i rammen til politikkområdet	Andre viktige måltall i planen	Budsjettmodell
Langtidsplan for forsvaret 2021-2024	Prop. 14 S (2020–2021)	61 mrd. kr i 2020	Vekst på 16,5 mrd. kr mot 2028. Tilsvarende vekst på 2 mrd. kr per år i perioden.	Mål om bemanningsvekst fremtidige styrkestruktur investeringsplan (uten budsjettstørrelser)	Investeringsplan (modell C)
Nasjonal transportplan 2022-2033	Meld. St. 20 (2020–2021)	78 mrd. kr i 2021	1077 mrd. kr over tolv år eller 89,7 mrd. kr snitt per år i perioden 2022-2033. Tilsvarende vekst ca. 2 mrd. kr per år	Detaljert investeringsplan som viser fordeling per transportsektor, fylke mv	Investeringsplan (modell C)
Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028	Meld. St. 4 (2018-2019)	Nei, men estimert til 39 mrd. kr i 2020. (NIFU, 2021)	Gjøres ikke rede for, men spesifisering av budsjettvekst i opptrappingsplaner tilsvarende vekst ca. 0,7 mrd. kr i året i planperioden.	Intensjon om fortsatt vekst i bevilgninger til FoU	Opptrappingsplan uten angivelse av kutt (modell A)
Nasjonal helse- og sykehusplan 2019-2023	Meld. St. 7 (2019–2020)	Nei	Nei	Sammenstillinger målformuleringer brukt i andre planer og helseforetakenes investeringsplaner	Ingen budsjettmessig angivelse, men sammenstiller helseforetakenes investeringsplaner (Modell 0)
Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016-2020	Prop. 15 S (2015-2016)	Nei	Vekst på 2,4 mrd. kr i planperioden, med spesifisering av budsjettvekst i opptrappingsområder. Tilsvarende vekst på om 0,5 mrd. kr per år.	Fem målsetninger og 77 regjeringen vil -punkter	Opptrappingsplan uten angivelse av kutt (Modell A)

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) basert på dokumentene angitt i tabellen

til konkrete vedtak eller ny eller endret lovgivning. En melding til Stortinget omfatter normalt en beskrivelse av nå-situasjonen og redegjørelse for regjeringens politikk. Meldingen representerer således «Regjeringen vil ...».

Regjeringen er formelt sett ikke bundet av en melding til Stortinget. Planene kan inneholde «løfter» om opptrapping på enkeltområder eller til enkeltprosjekter, men de bindende vedtakene er formelt sett hjemmehørende i budsjettene som legges fram for Stortinget samtidig eller i etterfølgende år.

Langtidsplanen for forsvaret, samt opptrappingsplanene i helse og omsorgsektoren er lagt fram som proposisjoner. En langtidsplan lagt fram som en proposisjon vil formelt sett bli behandlet i en stortingskomite og lagt fram for plenumsdiskusjon i Stortinget. Etter at proposisjonen (eventuelt) er vedtatt av Stortinget, vil Regjeringen og statsforvaltningen være bundet av vedtakene i proposisjonen, noe som reflekteres i «Stortinget vil ...».

Formelt sett vil en langtidsplan lagt fram som en proposisjon være mer bindende for staten enn en langtidsplan

lagt fram som en stortingsmelding. Men graden av forpliktelse er ikke absolutt. Stortinget kan gjøre endringer i en proposisjon ved å gjøre et nytt vedtak.

Uansett om en langtidsplan fremmes som melding eller proposisjon vil stortingsflertallet kunne gjøre endringer underveis i en langtidsplanperiode om behovet for å gjøre endringer vurderes som stort nok.

Forsvarets langtidsplan framstår gitt dets form som proposisjon å være den planen som går lengst i å «låse» de samlede rammene og med det også veksten til politikkområdet planen omfatter.

I øvrige langtidsplaner vil ressursbruken i det enkelte budsjettår bli tilpasset det samlede økonomiske opplegget i statsbudsjettet, innenfor rammene som følger av handlingsregelen og tilstanden i norsk økonomi. Noe som betyr at endringer i det budsjettmessige handlingsrommet framover vil kunne påvirke innfasing og gjennomføring av de flerårige planene.

3 Implikasjoner av ulike budsjettmodeller

I forrige kapittel gjorde vi rede for at de flerårige sektorplanene angir langsiktige målsetninger for et politikkområde, og i noen tilfeller også budsjettmessige virkninger.

De budsjettmessige «modellene» som brukes i langtidsplanene er forskjellige. Uansett modell vil regjeringen søke å balansere behovet for forutsigbarhet med behovet for fleksibilitet til å tilpasse seg politiske endringer og samfunnsmessige endringer som påvirker sektoren planen berører, direkte eller indirekte.

I dette kapitlet drøftes mulige implikasjoner av bruk av tre ulike budsjettmodeller til bruk i framtidige langtidsplaner for forskning og høyere utdanning, samt alternativet med at planen ikke angir budsjettmessige virkninger. De fire modellene er;

- O; Langtidsplaner uten budsjettmessige angivelser
- A; Langtidsplaner med bruk av opptrappingsplaner (uten konkretisering av ev. kutt)
- B; Langtidsplaner med bruk av opptrappingsplaner med konkretisering av kutt
- C; Langtidsplan med angivelse av et helhetlig investeringsbudsjett

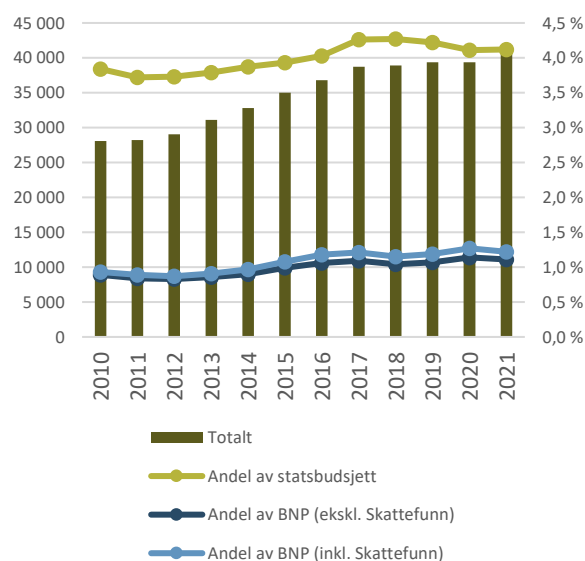
Drøftingen gjøres innenfor rammene av den statlige forskningspolitikken, men prinsippene vil også kunne være relevante for andre sektorområder. I drøftingen legger vi vekt på forskjeller mellom modellene. Det er mange sider ved og dilemmaer i forskningspolitikken som ikke avhenger av budsjettmodell.

3.1 Forutsetter at rammene og sektorprinsippet holdes fast

Tittelen for modell A og B impliserer en opptrapping i FoU-budsjettene framover. Det er viktig å ha med seg at norsk økonomi over lang tid har vært preget av vekst i offentlige budsjetter som følge av god vekst i skatteinntekter, inklusive petroleumsskatter og uttak fra statens pensjonsfond utland («oljefondet»).

Også på forskningsområdet har det vært en sterk vekst, både målt i bevilgninger til FoU og i samlede bevilgninger som andel av samlede bevilgninger over statsbudsjettet og BNP, jf. Figur 3-1.

Figur 3-1 Bevilgninger til FoU, i kroner, som andel av statsbudsjett, som andel av BNP



Kilde: NIFU (2021)

Etter mange år med sterk vekst i norsk økonomi, er det nå flere usikkerhetsmomenter enn på lenge, jf. Meld. St. 14 (2020-2021) *Perspektivmeldingen*.

Produktiviteten i norsk fastlandsøkonomi har falt i de senere år. I budsjettforslaget for 2020 var det planlagt at hver åttende krone i offentlige budsjetter skulle dekkes med uttak fra petroleumsfond utland («oljefondet»), men uttaket ble i realiteten langt høyere for også å finansiere krisetiltak i møte med koronapandemien. Skal Norge opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vennet oss til de siste 40 årene uten å tappe oljefondet for raskt, må produktiviteten framover vokse raskere enn den har gjort det siste tiåret.

Investeringer i kompetanse, forskning og utvikling er ventet å spille en stor rolle i omstillingsarbeidet. Likefullt vil offentlige bevilgninger til FoU være underlagt budsjettmessige begrensninger, noe som tilsier at sterk vekst på enkelte områder kan følges av svak vekst eller sågar kutt på andre politikkområder eller innenfor FoU-området.

I drøftingen av implikasjoner av ulike modeller lar vi **de samlede bevilgninger til FoU** ligge fast, slik at vurderingen av implikasjoner reflekterer forskjeller mellom modellene og ikke budsjettmessige prioriteringer.

Forskningen i Norge er organisert etter sektorprinsippet som betyr at de ulike departementene er ansvarlig for å finansiere forskning innenfor egen sektor jf. Veileder for sektoransvaret (Kunnskapsdepartementet, 2017). I drøftingen av budsjettmodeller legger vi til grunn at **sektorprinsippet består**.

Som en konsekvens av sektorprinsippet er bevilgninger til FoU spredt ut på flere departementer og et stort antall budsjettposter. Samlede og spesifiserte bevilgninger til FoU i ett gitt år beregnes av NIFU.⁴ Mens mange bevilgninger er «direkte» FoU-bevilgninger og noe som framgår av budsjettdokumenter, vil andre bevilgninger estimeres på bakgrunn av skjønn og erfaring.

I årets statsbudsjettanalyse har NIFU for analyseformål dekomponert forskningsbudsjettet i sju kategorier, inndelt etter grad av spesifikk forskningspolitisk vurdering og prioritering. I det ene ytterpunkt av spekteret er poster der forskningsbevilgningen er tallfestet, øremerket og nærmere beskrevet i proposisjonsteksten. Andre bevilgninger er bundet over lengre tid og i form av kontingenter under flerårige avtaler om internasjonalt forskningssamarbeid. Mellom disse to ytterpunktene ligger et stort antall bevilgninger til institusjoner og formål der midler til FoU inngår i

den samlede bevilgning uten å være nærmere spesifisert og øremerket.

For slike poster vil de mest tungtveiende politiske prioriteringene være knyttet til postens hovedformål eller institusjonens hovedoppgaver (utdanning, helse, forvaltning/regulering, samferdsel etc.).

For universiteter og høyskoler er FoU en kjerneaktivitet og representerer et betydelig omfang, men er likevel underordnet institusjonens hovedoppgave i budsjettpolitisk sammenheng. Slike FoU-bevilgningene utgjør omtrent en tredjedel av det samlede FoU-budsjettet.

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

Dekomponeringen viser at rene forskningspolitiske vurderinger er utslagsgivende kun for en begrenset del av det samlede FoU-budsjettet. NIFU har estimert at om 30 prosent av samlede bevilgninger til FoU er gjenstand for forskningspolitisk vurdering fra år til år. Andelen øker til ca. 40 prosent når man også inkluderer kontingenten til internasjonale forskningsprogrammer som det europeiske rammeprogrammet for forskning og innovasjon.

Deltagelse i slike programmer vil være en del av den forskningspolitiske beslutningsprosessen i et lengre perspektiv. Andelen øker til 70 prosent om vi også tar med bevilgninger til institusjoner med FoU som kjerneaktivitet (inkluderer særlig UH aktørene).

Når vi i omtalen av de ulike budsjettmodeller snakker om virkemidler har vi da særlig følgende i mente;

⁴ Jf. NIFUs statsbudsjettanalyse <https://www.nifu.no/fou-statistiske/fou-statistikk/statsbudsjettet/>

- bevilgninger til forskningsprogrammer og senterordninger forvaltet av Forskningsrådet,
- basisfinansiering til forskningsinstitutter,
- beslutningen om deltagelse i det europeiske rammeprogrammet for forskning og innovasjon og
- basisbevilgninger til UH sektoren

I drøftingen av budsjettmodeller tar vi **ikke stilling til innretning eller sammensetningen av virkemiddelbruken**. Omtale av virkemidlene for å eksemplifisere ulike dilemmaer og hensyn som må balanseres.

For hver av modellene drøfter vi hva modellen impliserer i praksis, i hvilken grad modellen vurderes som for å nå målene i langtidsplanene og balansen mellom forutsigbarhet og fleksibilitet. Videre drøfter vi praktiske eller forvaltningsmessige sider ved modellen.

3.2 O Langtidsplan uten angivelse av budsjettmessige virkninger

Modellen impliserer i praksis

I modell O legger vi til grunn at regjeringen utarbeider en rullende flerårig plan. Vi legger til grunn at planen vil gjøre rede for regjeringens mål i FoU-politikken. Regjeringen kan i skriftlig form gjøre rede for forventningene til aktørene i FoU-sektoren. Regjeringen kan gjøre rede for sine prioriteringer i tekst eller for eksempel i form av «regjeringen vil»-punkter.

Nærmere spesifisering av hvordan målene skal nåes og de budsjettmessige implikasjonene vil følges opp gjennom det normale budsjettarbeidet, i tildelingsbrev og gjennom styringsdialog med aktørene.

Budsjettmodellen har paralleller til nasjonal helse- og sykehusplan som ikke omtaler budsjettmessige virkninger. Budsjettmodellen vil også ha noen paralleller til tidligere forskningsmeldinger, med det vil likevel være en prinsipiell forskjell mellom en langtidsplan etter modell O og en forskningsmelding ved at langtidsplanen vil fremmes for Stortinget på regelmessig basis.

Fordelen med en sektorplan som regelmessig legges fram for Stortinget er at både myndigheter og aktørene da vet at det vil komme en ny plan. Denne regulariteten kan være med å holde oppmerksomheten oppe, og legge til rette for jevnlig vurdering av mål, status og behovet for endringer i økonomiske eller ikke-økonomiske virkemidler. Med andre ord vil bruk av rullerende planer gi trygghet for kontinuerlig diskusjon av forskningspolitikken.

Modellen som verktøy for å gjennomføre endringer i tråd med målene

Sektorprinsippet innebærer at hvert departement har ansvar for forskning på sin sektor. En implikasjon av en langtidsplan basert på modell O uten budsjettmessige prioriteringer tilsier at beslutninger som får budsjettmessige konsekvenser kan utsettes til budsjettforhandlingene.

Det å utsette de budsjettmessige vurderingene til budsjettforhandlingene gir rom for å tilpasse virkemiddelbruket til behov og utfordringer som preger de enkelte sektorområdene. I praksis innebærer sektoransvaret også en tendens til at hvert departement ønsker å skjerme sin sektor, og etterstrebe at eventuelle omprioriteringer ikke innebærer nedskalering for egen sektor. Sektorprinsippet kan så ledes virke konserverende.

Fordelen ved en plan som ikke omtaler budsjettmessige virkninger er at oppmerksomheten både i utarbeidelse og oppfølgingen av planen kan rettes mot strukturelle spørsmål og dilemmaer som gjelder på tvers av sektorområder.

Fraværet av budsjettmessige prioriteringer kan være at modellen i liten grad bidrar til reelle omprioriteringer i tråd med målene i langtidsplanen. Logikken er at uten en forankring av prioriteringer kan budsjettforhandlingene resultere i små og ukoordinerte endringer som drar i ulik retning. Faktiske FoU-bevilgninger kan vise seg å følge andre mønstre enn de tekstlige prioriteringene i langtidsplan-dokumentet.

Balanse mellom langsiktighet og fleksibilitet

Budsjettmodell O er svært fleksibel og egnet for løpende tilpasninger til endringer i politikk og samfunn.

Ett eksempel på en endring som kan komme underveis i en planperiode er størrelsen på deltageravgiften til EUs rammeprogram for forskning og innovasjon. Fra år til år vil avgiften være beheftet med noe usikkerhet. Deltageravgiften i kroner avhenger blant annet av Norges og andre lands BNP og kronekurs. Gitt at vi legger til grunn at rammene til FoU ligger fast vil en vekst i deltageravgiften tilsi en noe svakere vekst i nasjonale virkemidler, alt annet likt.⁵ Dersom nasjonale midler ikke er låst, vil regjeringen ha handlingsrom til relativt raskt å justere bevilgninger til nasjonale virkemidler. Tilsvarende kan midler fra et tematisk område flyttes til et annet tematisk område ved for eksempel gjennom budsjettmessige justeringer i bevilgninger til virkemidler i Forskningsrådet.

En risiko ved en langtidsplan basert på modell O er at handlingsrommet for løpende justeringer er såpass stort at planen gir liten grad av langsiktighet og reelle prioriteringer. Planen kan oppleves som lite retningsgivende. Dersom mål og prioriteringer i tillegg er bredt formulert kan det være vanskelig å bruke langtidsplanen-formatet som et verktøy for regelmessig vurdering av måloppnåelse.

Det er dermed en risiko for at planen mister sin kraft som et verktøy for styring, koordinering, og oppmerksomhet om, FoU politikken.

Organisering av arbeidet med langtidsplanen

I arbeidet med en langtidsplan etter modell O, vil regjeringen trenge innspill og data som kan belyse utviklingen i sektoren. Det vil også være behov for en viss grad av koordinering mellom departementene for å drøfte målbildet, og formuleringer av ev. strategiske satsinger og «regjeringen vil»-punkter. Koordineringsarbeidet fremstår

imidlertid som mindre omfattende enn for de øvrige budsjettmodellene.

3.3 A Opptrappingsplaner uten konkretisering av kutt

Modellen impliserer i praksis

I modell A legger vi til grunn at bruken av opptrappingsplaner videreføres, men innenfor en nullvekst-ramme. Opptrappingene angir veksten innenfor en gruppe av virkemidler (eksempelvis bevilgninger til Forskningsrådet) eller enkeltvirkemidler (eksempelvis bevilgninger til enkeltprogrammer) og at de kan være «nøytrale» eller definert med utgangspunkt i tema eller problemstilling.

Implikasjonen av nullvekst-betingelsen er at opptrappingsplanene vil måtte følges av kutt på andre områder innenfor FoU-politikken. I modell A vil regjeringen angi i langtidsplanen hvilke områder som skal prioriteres (opptrapping).

I modell A vil regjeringen i langtidsplanen ikke konkretisere hvor ev. kutt skal tas fra, men legge vekt på effektiviserende forandringer eller spesifisere kuttene i forbindelse med budsjettarbeidet.

Modellen som verktøy for å gjennomføre endringer i tråd med målene

Modell A legger til rette for at regjeringen kan bruke opptrappingsplaner som grunnlag for justeringer i forskningspolitikken i tråd med målene for FoU politikken. Innretningen på opptrappingsplanene vil avgjøre hvordan disse påvirker aktiviteten i de forskningsutførende institusjoner og innen konkrete forskningsmessige temaer eller problemstillinger.

Størrelsen på opptrappingsplanene vil kunne tolkes som et uttrykk for regjeringenes vurderinger av behov for end-

⁵ I evalueringen av den norske deltagelsen i EUs rammeprogram for forskning (Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2020) anskueliggjorde SØA imp-

likasjoner av vekst i deltageravgiften mens samlede offentlige utgifter til søkbare FoU-ordninger holdes konstant.

ringer. Modell A er dermed noe mer konkret i hvordan planen skal følges opp enn en langtidsplan etter modell O.

Fordelen med konkretisering av opptrappingsplaner med budsjettmessige størrelser er at regjering vil stå «politisk» ansvarlig for oppfølgingen. Vi legger til grunn at en plan med budsjettmessige prioriteringer i noe større grad også vil reflekteres i budsjettforhandlinger da det trolig er noe enklere å få gjennomslag for endringer som er i tråd med målsetninger og opptrappingsplaner angitt i langtidsplanen, enn på virkemidler og områder som ikke berøres i planen. Langtidsplaner etter modell A legger også grunnlag for i neste plan å vurdere om intensjonene er nådd. Forutsetningen er at det er praktisk mulig å knytte opptrappingsplanene til de overordnede målene for FoU politikken.

Konkretisering av prioriteringer vil også sende et signal til de forskningsutførende miljøene.

Gitt at rammen for FoU-bevilgninger ligger fast, vil små satsinger tilsi små nedskjæringer på andre FoU- områder, mens store satsinger vil tilsi store nedskjæringer på andre FoU- områder.

I modell A gir regjeringen seg selv handlingsrom til å definere hvordan opptrappingsplanene skal finansieres på et senere tidspunkt. Implikasjonen er at vanskelige beslutninger kan utsettes til budsjettforhandlingene.

Kombinasjonen av sektorprinsippet og utsettelse av vanskelige beslutninger til budsjettforhandlingene kan tilsi at eventuelle omrokninger fra ett år til det neste trolig vil være relativt små i modell A. Men selv relativt små endringer fra år til år, kan over tid bli store dersom mange økonomiske satsinger følger samme «retning» og forsterker hverandre. Tilsvarende om økonomiske satsinger følges opp med systemiske tilpasninger. Eksempler på slike systemiske tilpasninger kan være organisatoriske rammebetingelser, styringsdialog, lovverk mv.

Modellen vurderes som bedre egnet til å bidra til å foreta omprioriteringer for å nå målene definert i langtidsplanen enn modell O, men mindre endrende enn modell B og C.

Balanse mellom langsiktighet og fleksibilitet

Opptrappingsplanene sender et signal til forskere og aktører om at et spesifikt område eller virkemidler er prioritert. Prioriteringen knyttes både til budsjettmessig vekst og til at området implisitt ikke vil være et område med kutt. Modellen gir en viss grad av forutsigbarhet, men det er viktig å presisere at graden av forutsigbarhet ikke alene avhenger av budsjettmodell, men også av innretningen på virkemidlet og andre rammebetingelser. For eksempel vil opptrapping i form av basisfinansiering skape forutsigbarhet for institusjonene som er berørt. Opptrapping i form av bevilgninger til Forskningsrådet vil gi forutsigbarhet til rådet, men forskere, bedrifter og andre må likefullt konkurrere om midlene.

Modell A muliggjør justeringer underveis. Men at gitt at de samlede bevilgningene til FoU holdes fast vil opptrappingene eller endringer underveis medføre kutt eller reduserte bevilgninger til eksisterende virkemidler. I modell A vil kuttene ikke konkretiseres i langtidsplanen. En implikasjon er økt usikkerhet knyttet til budsjettmessige virkninger for alle øvrige områder og virkemidler.

Budsjettmodell A gir noe mindre fleksibilitet for tilpasninger til samfunnsmessige, budsjettmessige eller politiske endringer underveis i planperioden enn modell O, men likevel mer fleksibilitet enn modell B og C.

Organisering av arbeidet med langtidsplanen

På samme måte som for modell O, vil regjeringen trenge innspill og data som kan belyse utviklingen i sektoren. Etersom langtidsplanene angir hvor opptrappingen vil komme, forventer vi at oppmerksomheten i innspillene, i arbeidet med planen og i oppfølgingen særlig vil være rettet mot områdene med opptrapping.

Graden av behov for koordinering med andre departement vil avhenge av graden av budsjettmessige ompriorite-

ringer. I en «lett» omfordelene variant av denne modellen kan Kunnskapsdepartementet foreslå satsinger finansiert med bevilgninger over eget departements budsjetter. I en «mer» omfordelende variant er det nødvendig med en mer omfattende koordinering på tvers av departementene. Sammenlignet med modell O antar vi at ressursbruken i forbindelse med planen vil være noe mer omfattende, men samtidig kan ressursbruken underveis i planperioden reduseres ved at «retningen» er forankret og antall omkamper kan reduseres.

3.4 B Opptappingsplan til langtidsplan med reell prioritering (omprioritering)

Modellen impliserer i praksis

I Modell B inneholder langtidsplanene planer for opptapping innenfor et null-vekst-scenario. Som før legger vi til grunn at man kan tenke stor eller liten grad av omdispeneringer i en ny langtidsplanperiode.

Det er mange paralleller mellom A og modell B, men i modell B vil langtidsplanen også være tydeligere på hvordan satsingene skal finansieres, dvs. hvilke virkemidler eller områder som kan forvente kutt.

Modellen som verktøy for å gjennomføre endringer

Sammenlignet med modell A vil modell B (alt annet likt) være enda bedre egnet for å gjennomføre omprioriteringer i en ny planperiode fordi man både enes om hvor det skal satses og hvordan satsingene skal finansieres. Modell B vil så ledes kunne gi noe større forutsigbarhet om hvor veksten skal komme. Slik sett vil det også være forutsigbarhet for områder eller virkemidler med kutt eller de uten større budsjettmessige endringer. Forutsigbarheten kan legge til rette for gradvis tilpasning.

Risikoen er at oppmerksomheten om hvordan opptappingsplanene skal finansieres (dvs. kuttene) trolig vil være større enn i modell A. Dette tilsier at det er behov for betydelig koordinering i arbeidet med planen. Både aktørene i sektoren og sektordepartementene vil argumentere for å skjerme sine interesser.

Balanse mellom langsiktighet og fleksibilitet

Sammenlignet med modell A gir modell B (alt annet likt) noe mindre fleksibilitet til å gjøre endringer underveis i planperioden. Logikken er at eventuelle «nysatsinger» i planperioden vil betinge nye kutt utover de områder som fikk kutt ved inngangen til ny periode. Eventuelle nysatsinger må derfor trolig finansieres av friske midler eller vente til neste planperiode.

Sammenlignet med modell A vil det være noe større risiko for feilprioriteringer. Risikoen for feilsatsinger vil trolig være størst om store deler av FoU-bevilgningene er knyttet til forskningsmessige problemstillinger eller institusjoner. Motsatt er risikoen mindre om størsteparten av bevilgningene følger «tema eller sektornøytrale» virkemidler.

Organisering av arbeidet med langtidsplanen

Siden modell B er noe mindre fleksibel enn modell A, betinger modell B at det må gjøres et større arbeid med å vurdere virkemiddelbruken ved inngangen til en ny planperiode. Det vil trolig være noe større behov for koordinering mellom departementene i arbeidet med langtidsplanen enn i A. Samtidig kan ressursbruken ved omkamper kan ytterligere reduseres.

3.5 C Langtidsplan med angivelse av helhetlig investeringsbudsjett

Modellen impliserer i praksis

Modell C innebærer at alle FoU-virkemidlene gjennomgås ved inngangen til en ny langtidsplanperiode.

I en langtidsplan for forskning og høyere utdanning etter modell C vil planen angi og dimensjonere de ulike FoU-virkemidlene. Vi legger til grunn at fordelingen låses innenfor planperioden. Modellen har paralleller til det europeiske rammeprogrammet for forskning og innovasjon der rammene for de ulike virkemidlene settes ved inngangen til ny 7-årig planperiode.

Modellen vil også ha paralleller til Nasjonal transportplan og Langtidsplan for forsvaret som inneholder en rekke til-

tak som skal finansieres innenfor en planperiode. Behovene vurderes på nytt for hver planperiode. Selv om mange investeringsbeslutninger følger det som ble besluttet i tidligere planer, ligger det i utgangspunktet ingen automatikk i at den budsjettmessige fordelingen for eksempel mellom ulike teknologier, transportløsninger eller regioner vil være lik i to etterfølgende planperioder.

Modellen som verktøy for å gjennomføre endringer

Modell C gir betydelig rom for å justere virkemiddelporteføljen i tråd med målsetningene i langtidsplanen og samfunnsutvikling ellers. Det er ingen automatikk i at modellen gir store omrokkinger, men modellen gir likevel rom for finansiering av store og flerårige strategiske satsinger. Dette fordi modellen innebærer at alle virkemidler vil gjennomgås på nytt ved inngangen til en ny planperiode.

Tilrettelegging for større forskningspolitiske satsinger er trolig modellens viktigste egenskap og begrunnelse. Det å låse fast en stor satsing gir åpenbare fordeler i form av at alle involverte får finansiell forutsigbarhet i planperioden. For oppbygging av nye kunnskapsområder, hvor usikkerheten i prinsippet er stor langs de fleste dimensjoner, kan dette være meget verdifullt.

For forskning som finansieres med virkemidler som ikke prioriteres i ny planperiode vil modellen også gi forutsigbarhet, men da i form av at finansieringen vil være lavere enn tidligere.

Modell C innebærer mer enn de andre modellene at myndighetene «binder seg til masten». Med det øker også risikoen for «feilsatsinger».

Balanse mellom langsiktighet og fleksibilitet

Vi legger til grunn at modell C låser FoU-porteføljen ved inngangen til en ny planperiode. Modellen legger til rette

for at det kan gjennomføres relativt store omprioriteringer mellom planperioder, men betydelig forutsigbarhet innenfor en planperiode (uavhengig om «forutsigbarheten» er forbundet med vekst, stabilitet eller kutt).

Modellen tilsier altså at det vil være vanskelig å gjennomføre radikale omprioriteringer mellom virkemidler og satsinger underveis i planperioden.

Fordi «ballene kastes opp på nytt» ved inngangen til en ny planperiode vil aktørene planen berører stå ovenfor en betydelig usikkerhet mot slutten av planperioden. Usikkerheten som følger av mulighetene til vesentlige omprioriteringer i en ny planperiode, representerer en ny kostnad som ulike FoU-aktører må ta stilling til.⁶

Fordi «alle» vet at definering av nye store satsinger (eller fortsettelsen av eksisterende) påvirker alle i en lengre periode, er det rimelig å anta at modellen vil utløse betydelig posisjonering i slutten av en planperiode.

Det er en risiko for at sterke sektorinteresser og systemets «frykt» for å velge feil kan virke lammende på evnen og viljen til å prioritere, slik at endringene fra en planperiode til den neste i realiteten blir små. I så fall konvergerer modellen mot B, og modellnavnet blir mer retorisk enn egentlig en annen budsjettmodell.

Organisering av arbeidet med langtidsplanen

I modell C legger vi til grunn de ulike FoU virkemidlene vurderes med utgangspunkt i deres bidrag til måloppnåelse i planen hver for seg og samlet. En slik modell forutsetter og legger til rette for bred og strategisk analyse av helheten i virkemiddelbruken. For eksempel vil modellen gi rom for å vurdere om dimensjoneringen mellom institusjonsstøtte og konkurranseutsatte midler, nasjonale og internasjonale midler er godt balansert, og om det er be-

⁶ I en investeringskalkyle vil usikkerhet/risiko påvirke forventet avkastning på samme måte som en kostnad.

hov for å prioritere noen tematiske virkemidler (på bekostning av andre tematiske virkemidler).

Utarbeidelse av langtidsplan for forskning og utvikling i tråd med modell C vil betinge betydelig kunnskapsinnhenting, koordinering i regjeringsapparatet og forankring i Stortinget. Modell C kan sammenlignes med langtidsplanen på transportområdet. I arbeidet med nasjonal transportplan vil alle tiltak vurderes etter samme mal (samfunnsøkonomisk nytte og kostnadsanalyse). Tilnærmingen legger til rette for å sammenstille og velge mellom det som i stor grad er uavhengige prosjekter (eks. vei A eller vei B). I praksis er det mange hensyn som skal ivaretas, men modellen reflekterer likefult utarbeidelsen av en prioriteringsplan. Dersom flere midler stilles til rådighet (eller kostnadene faller) kan flere prosjekter realiseres og vise versa.

En slik modell kan overføres til forskningsområdet, men betinger at hvert enkelt virkemiddel vurderes opp mot de samme kriterier noe som kan være vanskelig i praksis fordi nyttevirkingene av FoU-virkemidler er vanskelige å tallfeste. Tilnærmingen kan være krevende ettersom samspillet mellom ulike FoU-virkemidler trolig er vel så viktig som det enkelte virkemidlet og med øvrige virkemidler på sektorområdene FoU-politikken berører.

For å minimere risikoen for å «velge feil» vil det trolig være nødvendig med bred koordinering på tvers av departementene. Det vil også være nødvendig å involvere et betydelig omfang av interessenter og utarbeide et omfattende og kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag. Også sterke incentiver til posisjonering fra ulike FoU-aktører i slutten av en planperiode tilsier behov for mer omfattende prosesser for involvering enn i de øvrige modellene.

Involvering vil trolig være viktig i alle modeller, men nevnes her fordi modell C neppe er opprettholdbar uten slike prosesser. Involveringsprosesser gir fordeler i form av kunnskapsproduksjon og forankring av vurderinger. Posisjonering- og involveringsprosesser er ressurskrevende.

Arbeidet med en ny plan kan gi praktiske utfordringer og usikkerhet om planperioden som følger annen periodisering og beslutningstidspunkt enn andre tilgrensede virkemidler eksempelvis EUs rammeprogram for forskning og innovasjon. Arbeidet med utarbeidelsen av en ny langtidsplan i modell C vil etter vår vurdering, trolig bli mer krevende enn de andre modellene.

4 Modellene har ulike fordeler og risikoer

Oppsummering

Som det kommer fram av det ovenstående drøfting vil de implikasjonene av de ulike modellene være forskjellig jf. Tabell 4-1 der;

- Modell O vurderes som den mest fleksible modellen, men risikoen ved modellen er at langplaner utarbeidet etter denne modellen kan virke lite retningsgivende og i begrenset grad legge til rette for vurdering av den samlede virkemiddelbruken. En risiko ved modellen er at virkemiddelbruken kan fremstå som lite koordinert. Den endelige virkemiddelbruken kan bli annerledes enn tiltenkt. Trolig vil det være relativt lite oppmerksomhet om en plan etter modell O i allmenheten.
- Modell A vurderes til i større grad enn O å signalisere hvilken retning på FoU politikken. Modellen gir noe større forutsigbarhet om virkemidler og områder som skal trappes opp, men usikkerhet om øvrige områder. Modellen vurderes som egnet til å imøtekomme endringer underveis i planperioden. Endringene fra år til år er trolig små, men mange og små endringer kan

bli store over tid om de følger samme retning. En viss risiko for at enkelte endringer kan motvirker hverandre.

- Modell B vurderes som enda mer retningsgivende, men noe mindre fleksibel til å imøtekomme endringer underveis i planperioden. Ved å angi både hvordan ev. opptrappinger skal finansieres legger gir planen også forutsigbarhet om for områder eller virkemidler med liten eller negativ vekst, men det er en risiko for at oppmerksomheten dreies om områder med kutt.
- Modell C vurderes som best egnet til å gjennomføre store og strategiske satsinger, men modellen betyr betydelig grad av koordinering og involvering. Modellen representerer en større risiko for å gjøre feil i betydning av store FoU-satsinger med liten effekt for samfunnet og betydelig usikkerhet for aktørene mot slutten av en planperiode.

Tabell 4-1 Implikasjoner av ulike budsjettmodeller til bruk i langtidsplan

Modell	Beskrivelse	Gevinster	Risiko	Organisering
O	Ingen budsjettmessig forpliktelse: langtidsplan med beskrivelse av mål og status for sektoren, men uten konkretisering av virkemiddelbruken	Stor grad av fleksibilitet	Planen kan miste sin relevans som plan og styringsdokument	NFR og aktørene spiller inn. Kunnskapsdepartementet og øvrige departementet enes om mål og ev. satsinger og «regjeringen vil» - resten avgjøres i budsjettforhandlingene. Begrenset behov for koordinering. Trolig relativt lite oppmerksomhet om planen i allmenheten.
A	Opptrappingsplaner: Langtidsplanen inneholder opptrappingsplaner på prioriterte områder/virkemidler. Kan omfatte alle mål og strategiske satsinger, eller noen utvalgte slik som nå.	Økt forutsigbarhet om opptrappingene Synliggjøring og forankring av «retning» på FoU politikken	Usikkerhet om ikke-opptrapping-områder Noe fleksibilitet	NFR og aktørene spiller inn. Særlig oppmerksomhet om opptrappinger.
B	Opptrapping og omprioritering: Langtidsplanen inneholder opptrappingsplaner på prioriterte områder/virkemidler, men gir også signaler om forventet nullvekst eller reduksjon på noen områder.	Som over, men tydeliggjøring av prioriteringer.	Større grad av «binde seg til masten», kan bli vanskeligere for områder uten vekst å ta en omkamp Begrenset fleksibilitet, større risiko for feilprioriteringer og at «oppmerksomhet»	Som over, men med større bruk selvstendige vurderinger også om kutt i NFR Ventebeskrivelse på områder med kutt fremfor områder man prioriterer.
C	Helhetlig investeringsbudsjett. Hele budsjettet nullstilles ved inngangen til ny planperiode og budsjettet for en gitt planperiode. Langtidsplanen angir bevilgninger til de ulike virkemidlene for hele planperioden.	Som over, men muligjøre sterkere prioriteringer - og større nye satsinger	Som over Særlig stor usikkerhet mot slutten av en planperiode. Usikkerhet om investeringsbudsjetter som følger annen periodisering og beslutningstidspunkt	Krever framtids-analyser, betydelig involvering. Kan tilsa at NFR får et ansvar for å komme lande en overordnet koordinert anbefaling Betydelig debatt om «alle» områder

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Anbefaling

Forskningspolitikken skal legge til rette for at forskningsmiljøene i privat og offentlig sektor kan utvikle kunnskap og således møte kjente og ukjente kunnskapsbehov på kort og lang sikt. Selv om en viss kunnskapsmessig utvikling kan ansees å være en del av den samfunnsmessige beredskapen i moderne samfunn, er forskning ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å nå samfunnsmessige og politiske mål.

Forskningspolitikken er et politikkområde med mange grenseflater til andre politikkområder. Som for andre politikkområder vil det være iboende budsjettbegrensninger, men også begrensninger i arbeidskraftsressurser og infrastruktur som tilsier at det er behov for kontinuerlig å vurdere om virkemiddelbruken er innrettet på best mulig vis.

Det ovenstående tilsier at det vil være hensiktsmessig å regelmessig vurdere mål og prioriteringer i innretningen på den samlede virkemiddelbruken. Å bruke langtidsplanformatet der alle i og rundt sektoren vet at det kommer en ny plan hvert fjerde år vil bidra til å holde Stortinget løpende orientert om mål, status og utvikling av FoU-politikken, samt å holde allmennhetens oppmerksomhet om FoU-politikken oppe. Bruk av regelmessige langtidsplaner vil gi trygghet for kontinuerlig diskusjon av forskningspolitikken.

Vi har ikke vurdert det norske forskningssystemet som sådan, men legger til grunn at det ikke er behov for et omfattende reformarbeid, men at langtidsplanene skal legge til rette for justeringer for å møte politiske, forskningsmessige og samfunnsmessige endringer.

Vi legger videre til grunn at de sterke endringene som verden og Norge står ovenfor tilsier en tydelig og langsiktig oppmerksomhet om forskning i seg selv og mer uttalte prioriteringer fra myndighetenes side, men også at det er behov for en viss fleksibilitet. Denne virkelighetsforståelsen taler for fortsatt bruk av opptrappingsplaner (A eller

B). Disse modellene ansees som best å balansere behovet for forutsigbarhet med behovet for fleksibilitet.

Dersom langtidsplanen skal gi reelle prioriteringer og endringer, bør opptrappingsplanene ledsages av en påpeking hvordan satsingene skal finansieres. Slik kan planen være et verktøy for forventningsavstemning og raskere tilpasning også på områder der bevilgningene skal trappes ned. Modell B framstår som den modellen som legger den beste rammen rundt dette.

Modell C fremstår som en egnet modell for store og strategiske satsinger. Det å «kaste alle baller opp i luften» kan være en hensiktsmessig tilnærming som bakgrunn for et større reformarbeid (eksempelvis med 10-20 års intervaller), men mindre hensiktsmessig å gjøre hvert 4. år. Modellen vil medføre betydelig usikkerhet for sektoren og være mer krevende å utarbeide. For å gi kraft til C så vil man trolig måtte legge sektorprinsippet til side, og gi en større rolle til koordinerende enhet. En endring i sektorprinsippet vil normalt kreve en større utredning i seg selv (eks. i form av en NOU) som igjen kan konkluderes i en stortingsmelding. Vi tror ikke det er realistisk i den nærmeste framtid.

Vedlegg 1 Intervjuobjekter

Hagen, Odd-Harald	Generalmajor	Forsvarsdepartementet
Hamarsland, Gry Dyregrov	Avdelingsdirektør	Samferdselsdepartementet
Hovden, Eivind Wilhelm	Avdelingsdirektør	Forsvarsdepartementet
Lindstad, Torstein	Avdelingsdirektør	Klima og miljødepartementet
Lund, Jan Fredrik	Prosjektleder (ekstern)	Samferdselsdepartementet
Malla, Thomas	Fagdirektør	Nærings og fiskeridepartementet
Meland, Cathrine	Ekspedisjonssjef	Nærings og fiskeridepartementet
Skuse, Marianne	Avdelingsdirektør	Forsvarsdepartementet
Wikborg, Mette	Departementsråd	Nærings og fiskeridepartementet

Litteraturliste

- Andreassen m.fl. (2003). *NOU 2003: 6 Hva koster det? — Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.*
- Børmer m.fl. (2015). *NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring.*
- Finansdepartementet. (2014). *Veileder i statlig budsjettarbeid.*
- Finansdepartementet. (2021). *Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021.*
- Forsvarsdepartementet. (2021). *Prop. 14 S (2020-2021) Langtidsplan for forsvaret 2021-2024.* Forsvarsdepartementet.
- Helse og omsorgsdepartementet. (2016). *Prop. 15 S (2015-2016) Opptappingsplan for rusfeltet (2016-2020).* Helse og omsorgsdepartementet.
- Helse og omsorgsdepartementet. (2019). *Meld. St. 7 (2019-2020) Nasjonal helse og sykehusplan 2020–2023.* Helse og omsorgsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Meld. St. 18 Klima for forskning (2012–2013).* Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2014). *Meld. St. 7 (2014-2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024.* Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Veileder for sektoransvaret for forskning.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-for-sektoransvaret-for-forskning/id2570123/>.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Meld. St. 4 (2018-2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028.* Kunnskapsdepartementet.
- NIFU. (2021). *Statbudsjettanalysen 2021.*
- Samferdselsdepartementet. (2021). *Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033.* Samferdselsdepartementet.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS. (2020). *Evaluation of the Norwegian participation in the European Frameworkprogrammet for research and innovation.*



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE