

GRUNNLAG FOR EN HELHETLIG INSTITUTTPOLITIKK

Et kunnskapsgrunnlag for Strategi for helhetlig
instituttpolitikk

Kunnskapsdepartementet

Innholdsfortegnelse

Oppsummering.....	3
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Hensikt og avgrensning	9
2. Instituttsektorens rolle	9
3. Premisser for en helhetlig instituttpolitikk	10
3.1 Forskningslandskapet må ses i sammenheng	10
3.2 Det må være tydelig hvem politikken gjelder for.....	11
3.3 Politikken må være oversiktlig.....	14
3.4 Helhetlig politikk må ha mulighet for differensiert utøvelse	18
4. Forslag til en mer helhetlig instituttpolitikk.....	19
4.1 En felles ambisjon for sektoren	19
4.2 En felles oppfølging i Forskningsrådet	20
4.3 Bør instituttprosjektet reise debatt om fristilling?	23
5. Sentrale temaer i instituttpolitikken	25
5.1 Struktur – ønsket utvikling	25
5.2 Konkurransetsetting av FoU-midler	27
5.3 Nivå på basisfinansieringen og STIM-EU	29
5.4 Forholdet til UH-sektoren	31
5.4.1 Samarbeid.....	31
5.4.2 Konkurransen	32
5.4.3 Instituttene's rolle i ph.d.-utdanning	36
5.5 Retningslinjer for statlig basisfinansiering	38
5.5.1 Basisfinansieringen kort fortalt.....	39
5.5.2 Myndighet til å ta institutter ut av basisbevilgningssystemet.....	42
5.5.3 Strategiske instituttsatsinger: bestå, endre eller avvikle?	44
5.5.4 Kriterier for å kunne få basisbevilgning.....	48
5.5.5 Resultatbasert omfordeling av grunnbevilgningen	48
5.5.6 Organisering av institutter på arenaer	49
6. Humaniora i instituttprosjektet.....	49
7. Forholdet til andre relevante prosesser.....	51
Vedlegg	57
Vedlegg 1 Oversikt over Forskningsrådets anbefalinger i synteserapporten	57

Vedlegg 2 Instituttene som kunnskapsleverandør til næringslivet	59
Vedlegg 3 Innovasjon i offentlig sektor – instituttene som rolle	65
Vedlegg 4 Historien om UH-sektorens utvidede samfunnsrolle	67
Vedlegg 5 Oversikt over institutter i Norge.....	74
Vedlegg 6 Kartlegging av departementenes instituttpolitikk	78
Vedlegg 7 Historien om fristilling	81
Vedlegg 8 Strukturendringer i instituttsektoren	88
Vedlegg 9 Forsøk på kartlegging av direktefordelinger av FoU-midler.....	89
Vedlegg 10 Trender i instituttpolitikken i Europa.....	92
Vedlegg 11 Utdyping av konkurranseforholdene mellom UH- og instituttsektor.....	97

Oppsummering

Hensikten med instituttprosjektet har vært å legge grunnlaget for en mer helhetlig instituttpolitikk.

Instituttprosjektet angår til sammen 49 institutter og 10 departementer. Når man også trekker inn departementer som har et bruker- eller kundeforhold til instituttene, berører prosjektet så godt som alle departementene. En tilsvarende gjennomgang av instituttpolitikken, med slik bredde i tematikken og som også inkluderer institutter utenfor basisfinansieringsordningen, har ikke vært gjort tidligere. Mer helhet skal gjøre det lettere å forstå og få oversikt, slik at videre utvikling av politikken blir enklere og at nye tiltak treffer på en hensiktsmessig måte.

Instituttprosjektet har fulgt opp tiltak i tre stortingsmeldinger og har behandlet anbefalinger i Forskningsrådets synteserapport *En målrettet og effektiv instituttpolitikk*. Av de åtte anbefalingene i synteserapporten er det tre som ikke er fullstendig behandlet i instituttprosjektet (jf. kap. 5.5.4–5.5.6). Dette fordi de krever videre arbeid fra Forskningsrådet, eller fordi temaet ligger innenfor det strategiske ansvaret for instituttsektoren som Forskningsrådet har.

Prosjektet har gjennomgått alle sentrale deler av instituttpolitikken. I tillegg har prosjektet formulert noen premisser og nye elementer i politikken. Til sammen gir dette grunnlag for en helhetlig instituttpolitikk. En helhetlig politikk skal ha elementer som henger godt sammen, og summen av dem skal være oversiktlig.

Nedenfor er en oppsummering av instituttprosjektets anbefalinger, sortert etter kapitlene i denne rapporten:

3. Premisser for en helhetlig instituttpolitikk

3.1 Forskningslandskapet må ses i sammenheng

Politikkutvikling for UH-sektoren og instituttsektoren har ofte skjedd i separate snarere enn samkjørte prosesser.

- Politikkutvikling for én av de forskningsutførende sektorene må alltid ses i sammenheng med politikken for de øvrige forskningsutførende sektorene.

3.2 Det må være tydelig hvem politikken gjelder for

Ulike oppfatninger av begrepet instituttsektor bidrar til å tåkelegge sektoren og bremse utviklingen av en mer helhetlig instituttpolitikk. Instituttprosjektet foreslår en tydelig avgrensning av hvem i sektoren som politikken skal gjelde for.

- For instituttpolitiske formål bør instituttsektoren i Norge være avgrenset til institutter som er med i ordningen for statlig basisfinansiering og institutter utenfor ordningen som er statlige forvaltningsorganer, pluss Simula.

3.3 Politikken må være oversiktlig

Dagens instituttpolitikk er differensiert og komplisert. Det gjør det vanskelig å få oversikt over systemet, og endringer og fornyelse blir svært krevende.

- Ved videre utvikling av instituttpolitikken bør forenkling være et bærende prinsipp.

3.4 Helhetlig politikk må ha mulighet for differensiert utøvelse

Det bør tas hensyn til mangfoldet i instituttsektoren.

- Instituttpolitikken skal ha en helhetlig overbygning og bestå av elementer som henger godt sammen, men kan fortsatt utøves differensiert der det er nødvendig for å bevare verdifullt mangfold i sektoren.

4. Forslag til en mer helhetlig instituttpolitikk

4.1 En felles ambisjon for sektoren

En helhetlig instituttpolitikk må ta utgangspunkt i en felles ambisjon for hele sektoren, som er satt av regjeringen.

- Alternativ 1: Instituttsektoren skal utvikle kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og være pådriver for bærekraftig omstilling i offentlig sektor og næringslivet, gjennom å bidra med forskning av høy kvalitet og relevans.
- Alternativ 2: Instituttsektoren skal bidra til bærekraftig utvikling i offentlig sektor og næringslivet, gjennom forskning av høy kvalitet og relevans.

4.2 En felles oppfølging i Forskningsrådet

Instituttprosjektet foreslår at det etableres et fundament for oppfølging av virksomhetene på en mer systematisk måte enn i dag. Det vil gi et viktig grunnlag for en helhetlig instituttpolitikk.

- Forskningsrådet bør få i oppdrag å sørge for en felles oppfølging av de 12 instituttene som i dag er utenfor basisfinansieringssystemet, og innholdet i oppfølgingen bør avtales mellom Forskningsrådet og eierdepartementene.
- Alle instituttene bør rapportere på utvalgte nøkkeltall.

4.3 Bør instituttprosjektet reise debatt om fristilling?

Instituttprosjektet har vurdert om vi bør reise debatt om fristilling av statlige institutter.

Prosjektet påpeker at fristilling ikke er en forutsetning for armlengdes avstand eller for å sikre like konkurransevilkår.

- Det er ikke gode nok grunner for at instituttprosjektet skal ta initiativ til en debatt om fristilling.

5. Sentrale temaer i instituttpolitikken

5.1 Struktur – ønsket utvikling

Politikken for struktur i instituttsektoren er uendret.

- Strukturmeldingens budskap gjelder fortsatt. Det er ønskelig med utviklingen mot større og mer robuste institutter. Størrelse er av betydning, men små institutter med få fagområder kan være robuste.
- Institutter som er fusjonert med UH-institusjoner, er ikke lenger institutter og derfor ikke en del av instituttsektoren. Kunnskapsdepartementet bør kommunisere dette tydelig i relevante situasjoner.
- Kunnskapsdepartementet bør sørge for en evaluering av utvalgte strukturendringer i instituttsektoren.

5.2 Konkurransetsetting av FoU-midler

Instituttprosjektet etterspør økt bevissthet om at FoU-midler fortrinnsvis bør konkurransetsettes.

- Konkurransetsettelse av FoU-midler fremmer kvalitet og er særlig viktig for forskningsinstitutter som opererer i et oppdrags- og bidragsmarked.
- Departementene skal som hovedprinsipp konkurransetsette forskningsmidler.
- Departementene bør være bevisste på hvilken kanal som velges for forskningsfinansiering, jf. *Veileder for sektoransvaret for forskning*.
- Departementene bør være særlig tilbakeholdne med direkte tildelinger til forskningsprosjekter der det eksisterer et velfungerende marked med private tilbydere.

5.3 Nivå på basisfinansiering og STIM-EU

Basisbevilgningen må vurderes i de årlige budsjettene. Stimuleringsmidler er viktige for å sikre økt norsk deltakelse og retur i EUs rammeprogram.

- Nivået på basisfinansieringen til instituttene bør vurderes nærmere i de årlige budsjettene. I tråd med mål i langtidsplanen bør de teknisk-industrielle instituttene prioriteres, men på sikt bør også økt basisfinansiering i andre instituttgrupper vurderes.
- En økning av basisfinansieringen bør fortrinnsvis ikke øremerkes, men kan knyttes til regjeringens forskningspolitiske prioriteringer i langtidsplanen, herunder opptrappingsplanene.
- Kunnskapsdepartementet bør gjøre en ny vurdering av nivået på og innretningen av stimuleringsmidlene inn mot nytt rammeprogram.

5.4 Forholdet til UH-sektoren

5.4.1 Samarbeid

Er det fortsatt behov for å styrke samarbeidet mellom sektorene?

- Kunnskapsdepartementet bør oppfordre Forskningsinstituttens fellesarena og Universitets- og høyskolerådet til å se nærmere på om samarbeidet mellom UH- og instituttsektoren bør styrkes, hvilke gevinster et sterkere samarbeid kan gi, og hvordan det i så fall kan oppnås.

5.4.2 Konkurranse

Fører finansieringssystemene i UH-sektor og instituttsektor til uønskede konkurranseforhold mellom sektorene, og bør i så fall UH-systemet endres?

- Finansieringssystemet i UH-sektoren skal fortsatt stille krav til og forventninger om å levere oppdragsforskning ute i et marked.
- Kunnskapsdepartementet må fortsatt følge opp at timeprismodellen brukes korrekt.

5.4.3 Instituttens rolle i ph.d.-utdanning

Regjeringens ambisjon om bedre utnyttelse av instituttsektorens kapasitet til rekruttering er fulgt opp med stillinger til sektoren. Nå foreslås det å erstatte dagens modell for stillinger.

- Dagens modell for tildeling av rekrutteringsstillinger bør ikke endres nå.

5.5 Retningslinjer for statlig basisfinansiering

I synteserapporten gir Forskningsrådet en rekke anbefalinger som angår endringer i retningslinjene. Instituttprosjektet har vurdert endringsforslagene. Noen av Forskningsrådets anbefalinger er ikke endelige, i den forstand at de varsler at Forskningsrådet vil vurdere dem videre. Instituttprosjektet anbefaler at Kunnskapsdepartementet ber Forskningsrådet slutføre prosessen og gi tydelige råd til myndighetene om endringer i retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter innen sommeren 2020. Instituttprosjektet understreker betydningen av dialog med departementene i arbeidet.

5.5.1 Basisfinansieringen kort fortalt

Dette kapitlet gir en overordnet innføring i hvordan basisfinansieringssystemet fungerer og hvordan Forskningsrådet forvalter det.

5.5.2 Myndighet til å ta institutter ut av basisbevilgningssystemet

Hvis Forskningsrådet på faglig grunnlag anbefaler at et institutt bør tas ut av basisfinansieringssystemet, hvem skal ta den endelige beslutningen om et institutt skal fratas basisbevilgningen?

- Dagens system for beslutning om et institutt skal fratas basisbevilgning bør beholdes. Det betyr at departementer med basisbevilgningsansvar foreslår i statsbudsjettet om noen institutter skal tas ut av ordningen. Hvis et institutt fratas basisbevilgningen, bør midlene tilbakeføres fra Forskningsrådet til arenadepartementet.

5.5.3 Strategiske instituttsatsinger: bestå, endre eller avvikle?

Forskningsrådet har foreslått å avvikle dagens ordning med strategiske instituttsatsinger og erstatte den med en mekanisme for å oppjustere nivået på basisfinansieringen.

Instituttprosjektet er bare delvis enig.

- Ordningen med strategiske instituttsatsinger (SIS) bør avvikles. Arenadepartementenes SIS-midler bør omgjøres til og inngå i instituttenes grunnbevilgning. Avviklingen bør skje ved avslutning av inneværende SIS-perioder. SIS-midler som finansieres av andre departementer, kan beholdes av vedkommende departement eller inngå i instituttenes grunnbevilgning.

5.5.4 Kriterier for å kunne få basisbevilgning

Bør to av fire kvantitative krav endres?

Instituttprosjektet har i utgangspunktet ikke behandlet disse foreslåtte endringene, fordi det tilligger Forskningsrådets strategiske ansvar å gjøre endringer i kravene som Forskningsrådet selv har konkretisert. Instituttprosjektet vil imidlertid understreke at departementene bør involveres i prosessen med endelig fastsetting av kravene.

5.5.5 Resultatbasert omfordeling av grunnbevilgningen

Dagens resultatbaserte finansieringssystem bidrar til at systemet er uoversiktlig.

Forskningsrådet mener at indikatorene for resultatbasert grunnbevilgning, og vektingen av disse, bør gjennomgås. Videre foreslår Forskningsrådet å vurdere å heve den konkurranseutsatte delen av basisbevilgningen til 20 prosent. Instituttprosjektet har ikke behandlet disse rådene fullstendig, fordi det gjenstår arbeid i Forskningsrådet. Instituttprosjektet har likevel følgende anbefalinger:

- Forskningsrådet må vurdere alternativer til dagens omfordelingsmodell, herunder konsekvenser av *ikke* å ha omfordeling.
- Prinsippet om forenkling bør ligge til grunn for det videre arbeidet.

5.5.6 Organisering av institutter på arenaer

Bør flere institutter inn på basisfinansieringsordningen og arenastrukturen endres?

Instituttprosjektet har foreslått at institutter utenfor basisfinansieringsordningen skal ha en felles oppfølging fra Forskningsrådet, uten at de fullt ut tas inn i ordningen slik den er rigget i dag (se kap. 4.2 *En felles oppfølging i Forskningsrådet*). Instituttprosjektet har ikke sett nærmere på hvordan institutter som allerede er innenfor basisfinansieringsordningen bør fordeles på arenaer, men regner med at Forskningsrådet lager et forslag til berørte departementer hvis det er behov for endring.

6. Humaniora i instituttprosjektet

Er det behov for særskilte tiltak i instituttsektoren for å følge opp humaniorameldingen?

- Det er ikke behov for særskilte tiltak som angår humaniora i instituttsektoren.

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av arbeidsgruppen for instituttprosjektet i Kunnskapsdepartementet og utgjør et kunnskapsgrunnlag for regjeringens *Strategi for helhetlig instituttpolitikk*. Prosjekt har vært gjennomført i perioden april 2018–august 2019. Rapporten forelå sommeren 2019, men Kunnskapsdepartementet valgte å utsette offentliggjøring av rapporten inntil regjeringens strategi forelå i februar 2020. Rapportens tall og fakta gjenspeiler derfor status per medio 2019.

Prosjektgruppen i Kunnskapsdepartementet har hatt hyppig kontakt med øvrige departementer i arbeidet med denne rapporten, og vi vil særlig takke Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet for gode, regelmessige diskusjoner og sentrale skriftlige bidrag. Prosjektgruppen har også hatt verdifull kommunikasjon med Forskningsinstituttene fellesarena, Universitets- og høyskolerådet og Norges forskningsråd.

Den omfattende involveringen i instituttprosjektet har bidratt til økt oppmerksomhet om instituttpolitikken og om betydningen av instituttsektorens rolle i det norske forsknings- og innovasjonssystemet. Vi håper denne rapporten kan være nyttig for videre arbeid og at den inneholder interessant informasjon både for institutter, Forskningsrådet og departementer.

1.1 Bakgrunn

I Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende* (industrimeldingen) og Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge* (humaniorameldingen) signaliserte regjeringen at det skal foretas «...en samlet vurdering av instituttsektorens rolle i forsknings- og innovasjonssystemet, og om sektoren er godt tilpasset fremtidige behov, når alle områdene er ferdig evaluert». Videre signaliserte regjeringen i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* (strukturemeldingen) at det skal vurderes «...om kravene til statlig basisfinansiering skal revideres etter at de nye retningslinjene har virket i tre år.»

Tiltakene i stortingsmeldingene kom bl.a. som følge av Forskningsrådets evaluering av alle institutter som mottar basisbevilgning gjennom Forskningsrådet. Kunnskapsdepartementet mottok 18. desember 2018 synteserapporten *En målrettet og effektiv instituttpolitikk*¹ fra Forskningsrådets administrasjon som sammenstiller funn og gir anbefalinger til myndighetene om instituttpolitikken. En oversikt over anbefalingene i rapporten er gitt i vedlegg 1.

Instituttprosjektet har fulgt opp tiltakene fra stortingsmeldingene og anbefalingene i synteserapporten. En vurdering av sektorens rolle, jf. tiltaket i meldingene nevnt ovenfor, er gitt i Forskningsrådets synteserapport. Instituttprosjektet har sett på politikken som styrer sektoren. Av anbefalingene i synteserapporten er det enkelte som ikke er fullstendig

¹ Forskningsrådet desember 2018: *En målrettet og effektiv instituttpolitikk. En systematisk gjennomgang av Forskningsrådets evalueringer av forskningsinstitutter*. Synteserapport.

behandlet i instituttprosjektet (jf. kap. 5.5. –5.5.6). Dette fordi de krever videre arbeid før Forskningsrådet har en endelig anbefaling.

1.2 Hensikt og avgrensning

Instituttprosjektet har ikke evaluert institutter, men sett på politikken som styrer dem. Hensikten er å legge grunnlaget for en helhetlig instituttpolitikk. En helhetlig politikk skal være oversiktlig, og elementene den består av skal henge godt sammen.

Den norske instituttsektoren inndeles vanligvis i fire grupper (se figur 1): **1)** Forskningsinstitutter som får basisbevilgning via Forskningsrådet (både statlige og private); **2)** Forskningsinstitutter som får driftsbevilgning direkte fra departementene; **3)** Offentlige institutter med FoU, men med annet hovedformål, og **4)** Øvrige FoU-enheter, helseforetak uten universitetssykehusfunksjon, stiftelser og aksjeselskap, ideelle organisasjoner, sentre og forskningsutførende museer. Regjeringen besluttet i oktober 2018 at gruppe 1, 2 og 3 skulle inngå i instituttprosjektet.

Gruppe 4 består av institusjoner som har få fellesnevner, bortsett fra at de er formelt godkjent til å søke Forskningsrådet om midler. Verken Kunnskapsdepartementet eller Forskningsrådet har tidligere hatt noen uttalt instituttpolitikk for denne gruppen.

2. Instituttsektorens rolle

Instituttsektoren har en helt sentral rolle i forsknings- og innovasjonssystemet i samspillet med akademisk og brukere.

Instituttsektoren har en distinkt rolle i det norske forsknings- og innovasjonssystemet. Generelt er instituttene etablert for å bidra til anvendt kunnskapsproduksjon for samfunns- og næringsliv. De har en unik posisjon i samspillet med akademisk og kunder, brukere og ulike målgrupper i samfunnet. De har en markeds- og etterspørselsstyrt finansiering, de er fleksibelt organisert for å håndtere eksterne oppdrag og henvendelser, og de har en faglig profil som ofte kombinerer FoU med mer praktisk rettede aktiviteter. Instituttene tematiske spesialisering, kompetanse og erfaring fra tverrfaglig og prosjektorientert forskning som er relevant for næringsliv, samfunnsliv og offentlig sektor, gjør at de har en nøkkelrolle i å knytte forskning, utdanning og innovasjon sammen.

Instituttene innenfor basisfinansieringsordningen har oppgaver som omfatter å:²

- tilby anvendt forskning for næringsliv, offentlig sektor og samfunnsliv for øvrig
- levere kunnskap til eksisterende og nytt næringsliv³
- levere kunnskap til forvaltning og politikkutvikling
- utvikle kunnskap for fornyelse og innovasjon i offentlig og privat sektor⁴
- utvikle kunnskap for å løse store samfunnsutfordringer

² Forskningsrådet: Årsrapport 2017 – Forskningsinstituttene

³ Se også vedlegg 2 *Instituttene som kunnskapsleverandør til næringslivet*

⁴ Se også vedlegg 3 *Innovasjon i offentlig sektor – instituttene som rolle*

- bidra med undervisning og veiledning innenfor høyere utdanning og doktorgradsutdanning
- bidra til å internasjonalisere norsk forskning

Disse oppgavene gjelder i praksis også for institutter utenfor basisfinansieringsordningen, og er derfor en passende beskrivelse for hele sektoren. Det er instituttene som til sammen skal oppfylle oppgavene og ikke hvert enkelt institutt som skal gjøre «litt av alt».

Det er samarbeid og konkurranse med andre FoU-aktører (universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren), næringslivet, helseforetak og konsulentbransjen) om å utøve oppgavene. Det er med andre ord overlapp mellom de forskningsutførende sektorene. For eksempel har både UH-sektoren og instituttsektoren utstrakt samfunnskontakt, inkludert kunnskapsoverføring, innovasjon, kommersialisering og samspill med arbeids- og næringsliv. Det er likevel forskjell i kjernevirksomheten. Mens UH-sektoren har hovedvekten på grunnleggende forskning og utdanning, har instituttene sitt tyngdepunkt i anvendt forskning og bruker-relevans.

De basisfinansierte instituttenes betydning er grundig dokumentert gjennom Forskningsrådets evalueringer. I synteserapporten står det:

- «I hovedtrekk utfører instituttene sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, leverer forskning av god kvalitet, har gjennomgående god kundetilfredshet og høy relevans. Instituttene, spesielt de teknisk-industrielle, er viktige aktører i det internasjonale forskningssamarbeidet og henter hjem kunnskap og teknologi.
- Instituttene spiller en svært viktig rolle i det norske forsknings- og innovasjonssystemet ved å produsere relevant vitenskapelig kunnskap, teknisk kompetanse, tjenester og nettverk. De bidrar til sosial og økonomisk utvikling og til politikkutvikling – regionalt, nasjonalt og internasjonalt.
- Forskningsrådet mener at instituttenes funksjoner og oppgaver vanskelig kan overlates til andre aktører uten at dette vil svekke innovasjonssystemets totale evne til å frembringe relevant kompetanse og kunnskap.»

Instituttprosjektet mener at evalueringene og Forskningsrådets syntese tydelig viser at disse instituttene har en viktig rolle i forskningslandskapet som begrunner at staten gir grunnfinansiering også til private forskningsinstitutter.

3. Premisser for en helhetlig instituttpolitikk

3.1 Forskningslandskapet må ses i sammenheng

Politikkutvikling for UH-sektoren og instituttsektoren har ofte skjedd i separate snarere enn samkjørte prosesser.

Instituttprosjektet har sett på utviklingen av forskningspolitikken som gjelder for henholdsvis universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) og for instituttsektoren, med utgangspunkt i utviklingen av UH-sektorens tredje samfunnsoppdrag (se vedlegg 4 *Historien om UH-*

sektorens utvidede samfunnsrolle). Politikktutvikling i instituttsektoren og i UH-sektoren har delvis foregått i separate prosesser. Også i instituttprosjektets arbeid har det avtegnet seg et mønster av relativt adskilte politikkområder. Dette kan være av historiske årsaker snarere enn villet politikk, men i ytterste konsekvens kan sektorspesifikk politikktutvikling skape utilsiktede hindre for å få det beste ut av sektorene samlet sett.

Både instituttsektoren og UH-sektoren er opptatt av at samarbeidet mellom dem skal fungere godt, og det gjelder også samarbeidet med næringslivet og helseforetakene. Utfordringer i de ulike sektorene kan være substansielt forskjellige eller ha helt ulik tyngde. Det betyr at når forskningspolitikken for én av sektorene utvikles, må man se politikken i sammenheng med de øvrige delene av forskningssystemet. Nye tiltak i politikken må ikke bli til hinder for samarbeid på tvers av sektorene.

Anbefaling

Politikktutvikling for én av de forskningsutførende sektorene må alltid ses i sammenheng med politikken for de øvrige forskningsutførende sektorene.

3.2 Det må være tydelig hvem politikken gjelder for

Ulike oppfatninger av begrepet instituttsektor bidrar til å tåkelegge sektoren og bremse utviklingen av en mer helhetlig instituttpolitikk. Instituttprosjektet foreslår en tydelig avgrensing av hvem i sektoren som politikken skal gjelde for.

Ett begrep – flere betydninger

I litteraturen og i det offentlige ordskiftet verserer det ulik bruk av begrepet instituttsektor. Dermed er det også uklart hvilke FoU-institusjoner som sektoren omfatter. I statistikk om instituttsektoren er alle forskningsutførende enheter som ikke er en del av næringslivet eller UH-sektoren, inkludert. Dermed inngår en rekke institusjoner som man vanligvis ikke anser som institutter, som en del av sektoren. I den andre enden av skalaen brukes ofte begrepet instituttsektor når man kun mener institutter med statlig basisfinansiering via Forskningsrådet. Dessuten finnes det mange varianter av begrepsbruken mellom disse ytterpunktene. Ulik begrepsforståelse tåkelegger sektoren og gjør det vanskeligere å utvikle en mer helhetlig instituttpolitikk.

Hva er et institutt?

Felles for Forskningsrådet, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Forskningsinstituttene fellesarena er at de definerer instituttsektoren som institusjoner som utfører forskning og utviklingsarbeid (FoU), men som ikke er en del av næringslivet og som ikke sorterer direkte under et lærersted (UH-sektoren). Instituttene er godkjent etter Forskningsrådets definisjon og krav for forskningsorganisasjoner. De skal være registrert i Enhetsregisteret med eget organisasjonsnummer, og ha minst 30 prosent av årsverkene, dog minst 5 årsverk, som FoU-årsverk. En fellesnevner for instituttene er at det ikke betales utbytte. De kan være organisert som stiftelser, ideelle aksjeselskaper eller statlige virksomheter med eller uten særskilte fullmakter. Et institutt regnes som norsk hvis det er opprettet i henhold til norsk lov og har sitt hovedkontor i Norge.

Institutt versus forskningsinstitutt

Betegnelsen «forskningsinstitutter» brukes vanligvis for virksomheter som har FoU som sin kjerneaktivitet. Virksomheter med andre hovedformål, og hvor FoU-andelen er mindre enn 50 prosent, betegnes som «institutter». Offentlig eide institutter som Meteorologisk institutt, Norsk Polarinstitutt og Folkehelseinstituttet er eksempler på institutter som har utstrakt forskningsaktivitet av stor betydning for Norge, men som ikke faller inn under definisjonen forskningsinstitutt fordi de har andre primæroppgaver enn forskning. Havforskningsinstituttet og Forsvarets forskningsinstitutt på den annen side er forskningsinstitutter fordi de har FoU som sin primæroppgave.

Institutt som statistisk begrep

Betegnelsen «institutt» er ikke en beskyttet tittel og i sin videste forstand er betegnelsen kun et statistisk begrep. Den overordnede FoU-statistikken inkluderer alle FoU-institusjoner i gruppe 1–4 (se figur 1). Den perifere delen av instituttsektoren (det vil si gruppe 4) består av FoU-institusjoner som har lite til felles annet enn at de er godkjent for å søke Forskningsrådet om midler, og at de rapporterer på FoU-virksomhet for statistiske formål. Selv om de fleste av disse enhetene definerer seg selv som noe annet enn institutter, er de statistisk sett en underkategori av instituttsektoren siden de ikke er en del av næringslivet eller tilhører noe lærested. En fullstendig oversikt over gruppe 1–4 finnes i vedlegg 5 *Oversikt over institutter i Norge*.

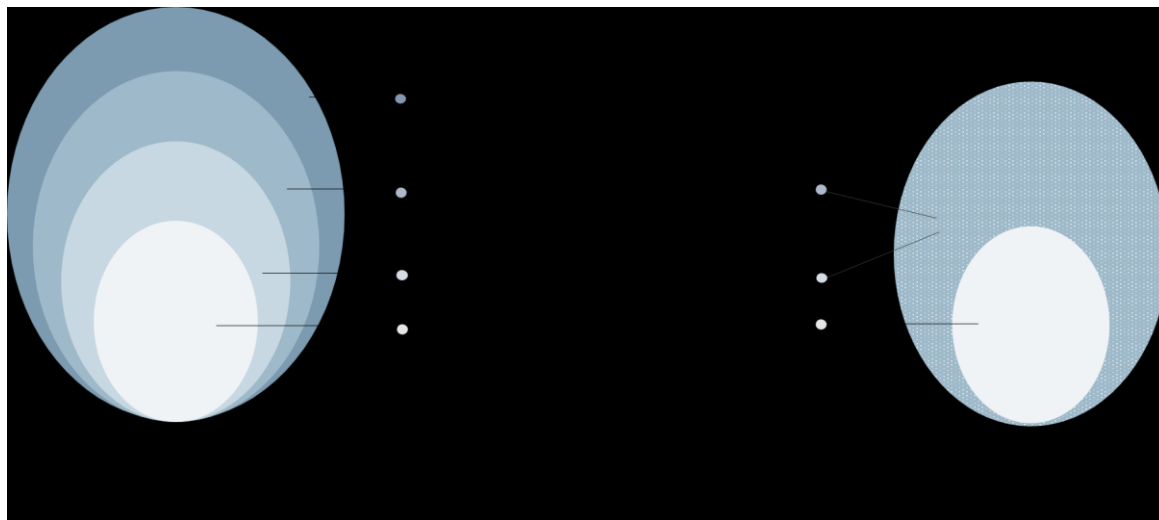


Figur 1 Inndeling av instituttsektoren i Norge.

Instituttsektorens andel av Norges totale FoU-produksjon de siste fem årene er i snitt 22 prosent, og beløper seg til omtrent 13 mrd. kroner årlig. Av disse står instituttene i gruppe 1–3 for 11 mrd. kroner og instituttene i gruppe 4 for 2 mrd. kroner. I samme periode har hele instituttsektoren årlig utført i snitt 9350 FoU-årsverk, tilsvarende 22,3 prosent av totalen nasjonalt. Institutter i gruppe 1–3 utfører årlig omtrent 7700 FoU-årsverk, mens instituttene i gruppe 4 utfører omtrent 1600 FoU-årsverk. Institutter i gruppe 1–3, som dette prosjektet omfatter, står altså for 85 prosent av utført FoU og 82 prosent av årsverkene i instituttsektoren (slik som den nasjonale statistikken definerer den).

Forslag og konsekvenser

For instituttpolitiske formål vil det være hensiktsmessig å definere norsk instituttsektor som institutter staten har et ansvar for, enten gjennom basisfinansieringssystemet eller fordi de har statlig tilknytning som forvaltningsorganer. I praksis betyr dette de samme instituttene som instituttprosjektet inkluderer og som denne rapporten gjelder for, altså gruppe 1–3 (se figur 2). Et unntak i denne sammenhengen er Simula.⁵ Siden instituttet har forskning som hovedformål, er det en naturlig del av instituttpolitikken.



Figur 2 Instituttsektoren i statistikken versus i politikken.

Det vil ikke være mulig, og heller ikke hensiktsmessig, å lage en helhetlig instituttpolitikk som skal gjelde alle enheter i den brede forståelsen av instituttsektoren, altså den forståelsen som brukes i nasjonal statistikk. Dette betyr at institusjoner som for eksempel GenØK, Det norske Nobelinstitutt, Modum bad og Norsk treteknisk institutt vil defineres utenfor regjeringens instituttpolitikk. Disse vil fortsatt være omfattet av den overordnede forskningspolitikken, og utgjøre en del av FoU-statistikken for instituttsektoren, men ikke regnes med i instituttpolitisk sammenheng.

Avgrensingen av hvilke institutter som instituttpolitikken skal gjelde for er ikke hugget i stein. For eksempel kan institusjoner søke seg inn i basisfinansieringsordningen. Hvis de kvalifiserer, og myndighetene stiller midler til rådighet, kan de motta statlig basisfinansiering og på den måten bli aktuelle i instituttpolitisk sammenheng.

Forskningsrådets virkemidler rettet mot forskningssektoren skiller normalt ikke mellom institusjoner i UH-sektoren og instituttsektoren.⁶ Instituttprosjektet vil likevel presisere at

⁵ Simula er etablert som et AS, heleid av staten. Simula har som hovedoppgave å drive langsiktig forskning innenfor IKT, men bidrar også til å utdanne master- og doktorgradsstudenter i samarbeid med norske og utenlandske universiteter. Simula har også et innovasjons- og kommersialiseringsmandat. Selskapet er utenfor basisfinansieringssystemet og har grunnfinansiering fra KD, NFD og SD.

⁶ Det er dog et skille mellom hvem som kan være søker til utlysninger i Forskningsrådets ulike finansieringsvirkemidler. Her skilles det mellom forskningsorganisasjoner, næringsliv og offentlig sektor. Da blir det viktig for en søker om denne defineres som en forskningsorganisasjon eller ikke.

avgrensingen av hvem politikken skal gjelde for, ikke har til hensikt å sette begrensinger på hvem som kan søke de ulike virkemidlene som Forskningsrådet har i dag.

Den nasjonale FoU-statistikken bør ikke endres fordi da vil lange tidsserier kunne brytes. Alle forskningsutførende enheter har gjennom flere tiår rapportert sin FoU-virksomhet til denne statistikken. Det er også lite fruktbart å operere med en *annet*-kategori i nasjonale statistikker. Det vil imidlertid være mulig å ta uttrekk av den nasjonale FoU-statistikken på bakgrunn av vår avgrensing av instituttsektoren, og skille mellom enheter som til enhver tid er omfattet av regjeringens instituttpolitikk, og øvrige institusjoner i sektoren.

Instituttprosjektets avgrensing av begrepet instituttsektor som skal gjelde for instituttpolitiske formål innebærer altså en avgrensing av hvem denne rapporten gjelder for. Prosjektet mener denne avgrensingen også skal gjelde for fremtidig utvikling av instituttpolitikken. Det vil gjøre det lettere å ha oversikt og dermed enklere å vurdere konsekvenser av nye tiltak. Kort sagt: Det må være tydelig hvem politikken gjelder for.

Kunnskapsdepartementet har ansvar og en koordinerende rolle for forskningspolitikken, slik som beskrevet i *Veileder for sektoransvaret for forskning*⁷. Instituttpolitikken er en del av forskningspolitikken og slik sett følger det logisk at Kunnskapsdepartementet har samme ansvar og koordinerende rolle for dette politikkområdet.

Anbefaling

For instituttpolitiske formål bør instituttsektoren i Norge være avgrenset til institutter som er med i ordningen for statlig basisfinansiering og institutter utenfor ordningen som er statlige forvaltningsorganer, pluss Simula.

3.3 Politikken må være oversiktlig

Dagens instituttpolitikk er differensiert og komplisert. Det gjør det vanskelig å få oversikt over systemet, og endringer og fornyelse blir svært krevende.

Hva er instituttpolitikk?

Instituttpolitikk er den delen av forskningspolitikken som angår instituttene spesielt.

Instituttpolitikk inkluderer:

- Overordnede forskningspolitiske dokumenter som påvirker instituttenes virksomhet
- Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter⁸
- Styring av, bevilgninger og oppdrag til, instituttene

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning⁹ er vårt viktigste forskningspolitiske dokument. I tillegg består den forskningspolitiske overbygningen av sektorovergripende

⁷ Kunnskapsdepartementet 22.08.2017: *Veileder for sektoransvaret for forskning*

⁸ Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19.12.2008. Reviderte retningslinjer ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet 01.07.2013.

⁹ Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*

stortingsmeldinger og strategier som f.eks. EU-strategien¹⁰. I 2017 utviklet departementsfellesskapet en *Veileder for sektoransvaret for forskning*¹¹. Veilederen beskriver departementenes ansvar og Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle på forskningsområdet. Disse dokumentene utgjør en overordnet ramme som de enkelte departementer utøver sitt sektoransvar for forskning innenfor.

Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter (heretter retningslinjene) gir de basisfinansierte instituttene et felles formål og rammer for den delen av virksomheten som angår basisbevilgningen. Forskningsrådets utdyping av retningslinjene konkretiserer enkelte av bestemmelsene. Innholdet i retningslinjene er nærmere omtalt i kap. 5.5.1. Flere departementer kanaliserte basisfinansieringsmidler gjennom Forskningsrådet til disse instituttene.

For institutter utenfor basisordningen er det ikke etablert en felles instituttpolitikk utenom de overordnede forskningspolitiske dokumentene. Flere av disse instituttene har et annet hovedformål enn forskning selv om forskningsandelen kan være omfattende. Det enkelte departement styrer disse instituttene¹² med utgangspunkt i instruks og tildelings-/tilskuddsbrev, og det er ulik grad av forskningspolitiske prinsipper som ligger til grunn for styringen.

Nivået på bevilgningene til instituttene varierer, og de fleste institutter er avhengig av å skaffe seg finansiering fra andre kilder, slik som bidragsinntekter¹³ og oppdragsinntekter¹⁴. I tillegg får enkelte institutter forvaltningsoppgaver, som er spesielle oppdrag gitt i tildelings-/tilskuddsbrev fra staten, som oftest direkte fra et departement.

Hvem utøver politikken?

Det er Stortinget og regjeringen som fastsetter rammene for den norske instituttpolitikken. Retningslinjene for statlig basisfinansiering er fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Departementenes styring av statlige institutter og virkemidler for sektoren, skjer innenfor de rammene som Stortinget og regjeringen har satt, og slik sett er styring i stor grad utøvelse av politikk.

Forskningsrådet er i sine vedtekter gitt et strategisk ansvar for norsk instituttsektor. For institutter innenfor basisfinansieringsordningen er det strategiske ansvaret definert i retningslinjene. For institutter som ikke er del av basisfinansieringsordningen, utøver Forskningsrådet sitt strategiske ansvar gjennom for eksempel fag- og temaevalueringer, og gjennom utforming av virkemidlene sine.

Hvorfor er politikken uoversiktlig?

Gjeldende instituttpolitikk består av summen av signaler i en rekke stortingsmeldinger, strategier, stortingsproposisjoner, retningslinjer og departementenes øvrige styring. Det

¹⁰ Kunnskapsdepartementet: *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU*

¹¹ Kunnskapsdepartementet 22.08.2017: *Veileder for sektoransvaret for forskning*

¹² Med unntak av Simula AS som styres av generalforsamling.

¹³ Bidragsinntekter: FoU-inntekter til prosjekter/aktiviteter der det ikke foreligger krav om leveranse definert av oppdragsgiver.

¹⁴ Oppdragsinntekter: Vederlag for levert anvendt forskning som er definert av oppdragsgiver.

finnes ingen egen forskningsmelding om instituttpolitikk, og omtalen i tidligere forskningsmeldinger har hovedsakelig handlet om basisfinansierte institutter. Det skyldes sannsynligvis at vi har mer informasjon i form av tallmateriale og statistikk om disse instituttene enn de øvrige. En tilsvarende bred gjennomgang av instituttpolitikken som er gjort i dette prosjektet, og som også inkluderer institutter utenfor basisfinansieringsordningen, har ikke vært gjort tidligere.

Instituttpolitikken er også uoversiktlig fordi det er uklart hvilke institusjoner som tilhører instituttsektoren (jf. kap. 3.2) og fordi institutter utenfor basisbevilgningssystemet styres av flere departementer og på ulike måter. Ulik styring kan skyldes at instituttene har ulike formål, og at flesteparten utenfor basissystemet ikke har forskning som hovedformål. I tillegg er instituttsektoren mangfoldig (jf. kap. 3.4 *Helhetlig politikk må ha mulighet til differensiert utøvelse*).

Det er en relativt samkjørt politikk for institutter som er omfattet av retningslinjene, men den består av mange elementer som til sammen gir et komplekst bilde. Se nærmere omtale av retningslinjene i kap. 5.5.1 *Basisfinansieringen kort fortalt*. I basisfinansieringssystemet er instituttene inndelt i fire grupper, såkalte arenaer. Det er en god del tilpasninger innenfor arenaene. For eksempel er andelen midler som omfordeles etter konkurranse, forskjellig (én arena har 1 prosent, de andre har 10 prosent). Systemet virker på lang sikt utjevnende mellom institutter, men på en arena der to departementer finansierer basisbevilgningen har dette ført til utilsiktet overføring av midler mellom sektorer. Indikatorene har ulike vektning slik at noen veier tyngre enn andre i regnestykket som ligger til grunn for omfordelingen. I tillegg er det slik at indikatorene for omfordeling ikke er de samme indikatorene som brukes for å vurdere om et institutt er kvalifisert til å delta i basisfinansieringssystemet. Dette er begrunnet i at indikatorene for omfordeling skal bidra til å utvikle instituttsektoren i spesifikke retninger, mens indikatorene som gjelder deltagelse i basisfinansieringssystemet primært skal definere terskelverdier for deltagelse.

Når det gjelder basisbevilgningen, består den av en grunnbevilgning og eventuelle strategiske instituttsatsinger (SIS). For de fleste instituttene gis hele basisbevilgningen som grunnbevilgning. Grunnbevilgningsdelen av basisbevilgningen brukes fritt av instituttene til langsiktig kompetansebygging, men på noen arenaer blir en andel av basis avsatt til SIS hvor det tildelende departementet kan påvirke den tematiske innretningen hvis det ønsker det. Departementene praktiserer styring av SIS på ulike måter (se kap. 5.5.3). I tillegg er andelen av basis som kan brukes til SIS forskjellig mellom arenaene. Videre er det slik at noen institutter tilhører flere arenaer samtidig, for eksempel ved at én avdeling tilhører miljøarenaen mens en annen tilhører den teknisk-industrielle arenaen.

Institutter som i dag ikke omfattes av retningslinjene, har ikke et felles formål og en felles politikk. Vi har i begrenset grad oversikt over hvilke begrunnelser eller føringer departementene har for tildelinger av forskningsmidler til disse instituttene. Det varierer i hvilken grad begrunnelsene vektlegger forskningspolitiske prinsipper, som for eksempel krav om vitenskapelig kvalitet og konkurranseutsetting av forskningsmidler (se også vedlegg 6 *Kartlegging av departementenes instituttpolitikk*).

Forskningsrådet har et strategisk ansvar for instituttsektoren gitt i vedtektene. Der er det ikke presisert hvilke deler av instituttsektoren ansvaret angår, men instituttprosjektet mener det bør være den delen som instituttpolitikken skal gjelde for (jf. kap. 3.2 *Det må være tydelig hvem politikken gjelder for*). Hva det strategiske ansvaret innebærer er konkretisert i retningslinjene, som bare angår den statlige basisfinansieringen av forskningsinstitutter. I praksis har dette betydd at institutter innenfor basisfinansieringsordningen har hatt en tettere oppfølging fra Forskningsrådet enn institutter som er utenfor ordningen. Dette temaet er nærmere diskutert i kap. 4.2 *En felles oppfølging i Forskningsrådet*.

Forenkling

Oppsummert er basisfinansieringssystemet komplisert, og instituttpolitikken utenfor systemet har så få fellesnevner, at det begrenser utvikling av instituttpolitikken.

En forenkling av instituttpolitikken vil gjøre det lettere å ha oversikt over hva den består i. Det vil bidra til at de som utvikler og utøver politikken, og sektoren selv, kan ha en felles forståelse av hele systemet. Slik kan oppmerksomheten rettes mot de store linjene og de viktigste temaene. I motsatt fall kan det fokuseres for mye på enkelte av de svært mange komponentene som instituttpolitikken består av. For eksempel har de store spørsmålene som «Hva vil Norge med instituttsektoren?» hatt en tendens til å drukne i diskusjoner om elementer i basisfinansieringssystemet, slik som justeringer av kriterier og indikatorer.

Instituttprosjektet er også et eksempel på at vi trenger forenkling. En uforholdsmessig stor andel av arbeidsgruppens tid har gått med til å utvikle en felles forståelse av hva instituttsektoren er, hva instituttpolitikken består av og hvordan basisfinansieringssystemet virker. Instituttpolitikk angår alle departementene, direkte eller indirekte, men det var i utgangspunktet få personer som kjente politikken og systemet.

I dette dokumentet er det allerede foreslått noen forenklinger som bidrar til en helhetlig politikk: En avgrensning av hvem instituttpolitikken skal gjelde for (kap. 3.2) vil gjøre sektoren mer oversiktlig for myndighetene og dermed enklere å forstå. En felles ambisjon for sektoren (kap. 4.1) og en felles oppfølging fra Forskningsrådet (kap. 4.2) vil bidra til at både politikken og sektoren blir tydeligere og mer oversiktlig. Instituttprosjektet vil her presisere at instituttene fortsatt skal styres av eierdepartementene, og Forskningsrådets oppfølging skal ikke komme i konflikt med den formelle styringslinja. Den mest konkrete forenklingen i denne rapporten er en foreslått endring i dagens basisfinansieringssystem, se kap. 5.5.3 om strategiske instituttsatsinger.

Det viktigste med prinsippet om forenkling er likevel at det gir et signal til videre utvikling av instituttpolitikken, for eksempel til Forskningsrådets oppfølging av endringer i retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter (kap. 5.5). Samtidig må det erkjennes at prinsippet om forenkling ikke kan overstyre all utøvelse av instituttpolitikken (se neste kapittel). Med andre ord: Prinsippet bør gjelde så langt det lar seg gjøre uten å komme i konflikt med annen måloppnåelse som er viktigere.

Anbefaling

Ved videre utvikling av instituttpolitikken bør forenkling være et bærende prinsipp.

3.4 Helhetlig politikk må ha mulighet for differensiert utøvelse

Det bør tas hensyn til mangfoldet i instituttsektoren.

En mangfoldig sektor

Instituttsektoren er mangfoldig. Instituttene varierer med hensyn til historisk bakgrunn, faglig innretning, arbeidsoppgaver, kunde- og brukergrupper, eierformer/tilknytningsformer, finansiering og størrelse. I tillegg er politikken som styrer instituttsektoren differensiert og komplisert (jf. kap. 3.3).

Instituttene, slik vi kjenner dem i dag, er i hovedsak vokst frem i siste halvdel av 1900-tallet. Nye institutter har kommet til som svar på kunnskapsbehov på spesifikke områder på ulike tidspunkt i historien, og hvert institutt har sin unike bakgrunn. Formålet for det enkelte institutt er nedfelt i virksomhetens vedtekter. De basisfinansierte instituttene har i tillegg en felles forventning i retningslinjene (jf. kap. 5.5.1 *Basisfinansieringen kort fortalt*).

Instituttenes organisasjonsform er stiftelser, aksjeselskaper eller forvaltningsorganer med eller uten særskilte fullmakter. Av de 49 instituttene som inngår i dette prosjektet, er 19 stiftelser, 21 aksjeselskaper og 14 statlige forvaltningsorganer (både ordinære og med særskilte fullmakter). Av de 37 instituttene i basisfinansieringsordningen, er de fleste stiftelser (19) og aksjeselskap (15) og 3 er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Alle de 37 instituttene har styrer. Instituttene utenfor basisfinansieringsordningen er statlige forvaltningsorganer, noen ordinære og noen med særskilte fullmakter, og ett statlig aksjeselskap (Simula AS). Eierformene er delvis historisk betinget og avhengig av hvem som opprettet instituttet (stat eller private aktører). Organisasjons- og eierforhold har betydning for det offentliges mulighet til styring. De private styres primært gjennom vilkår for tilskudd.

Størrelsen på instituttene varierer veldig. Fra om lag 20 ansatte til over 1500 ansatte ved SINTEF AS.

De fleste instituttene har relativt lav basis-/grunnbevilgning og er avhengig av oppdragsinntekter, bidragsinntekter og/eller forvaltningsoppgaver.

Helhetlig politikk med differensiert utøvelse

Gitt at instituttsektoren er sammensatt, noe som ofte er resultat av historie og nisjetilpasning, må instituttpolitikken også fremover kunne utøves differensiert for å unngå negative effekter på det verdifulle mangfoldet i sektoren. Differensiert politikkutøvelse kan tilsynelatende være i strid med en helhetlig instituttpolitikk, men det er viktig å være klar over at det er *helhetlig* – og ikke *enhetlig* – instituttpolitikk det er behov for. I en helhetlig politikk skal de ulike elementene henge godt sammen og summen av dem skal være oversiktlig. Derfor bør politikken som skal skape mer helhet, være på overordnet nivå og representere en felles

overbygning, slik som en felles ambisjon for alle de 49 aktuelle instituttene (jf. kap. 4.1 *En felles ambisjon for sektoren*).

Anbefaling

Instituttpolitikken skal ha en helhetlig overbygning og bestå av elementer som henger godt sammen, men kan fortsatt utøves differensiert der det er nødvendig for å bevare verdifullt mangfold i sektoren.

4. Forslag til en mer helhetlig instituttpolitikk

4.1 En felles ambisjon for sektoren

En helhetlig instituttpolitikk må ta utgangspunkt i en felles ambisjon for hele sektoren, som er satt av regjeringen.

Behovet for en felles ambisjon

De basisfinansierte instituttene er i retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter gitt en felles forventning.

Regjeringen ønsker en mer helhetlig instituttpolitikk. Derfor bør regjeringen ha en felles ambisjon for og forventninger til *hele*¹⁵ instituttsektoren, ikke bare for institutter som er tilknyttet retningslinjene. Dette vil danne et fundament for den videre utviklingen av instituttpolitikken i fremtiden. Regjeringens ambisjon er ikke forpliktende for det enkelte institutt, men den gir et signal om hva regjeringen ønsker med instituttsektoren.

Hva bør ambisjonen være?

En ambisjon for sektoren bør være fremtidsrettet og representere noe å strekke seg etter.

For å formulere en felles ambisjon for hele sektoren kan man ta utgangspunkt i formålet som er satt i retningslinjene, som er: *Forskningsinstituttene skal bidra med forskning av høy kvalitet og relevans til anvendelse i næringsliv, forvaltning og samfunnet for øvrig.*

Dette kunne, etter vår vurdering, også vært en ambisjon for instituttene utenfor basisfinansieringsordningen, og dermed utgjøre regjeringens ambisjon for sektoren. Høy kvalitet må alltid være et krav som stilles til forskningen, og man kan bestandig sikte mot høyere kvalitet. Når det gjelder relevans, er dette nettopp et av sektorens tydeligste kjennetegn. Instituttene har et gjensidig avhengighetsforhold med sine kunder, brukere eller eiere. Inntekter og bevilgninger forutsetter at forskningen er relevant. Når instituttprosjektet allikevel har foreslått en ny formulering av ambisjonen, er det fordi både samfunnet og forskningspolitikken har utviklet seg siden den gamle ble formulert. Dessuten skal ambisjonen gjelde for flere institutter enn før.

¹⁵ Med «hele instituttsektoren» mener vi gruppe 1–3, jf. kap. 3.2. *Det må være tydelig hvem politikken gjelder for.*

Omstillingstakten i samfunnet øker. Det er mange grunner til det, og en av de mest sentrale er at klimaendringene skjer stadig raskere og alle samfunnssektorer er berørt. OECD vurderer instituttene som sentrale for at Norge skal lykkes med utvikling av næringslivet¹⁶. I evalueringen av miljøinstituttene står det at flere institutter bør undersøke mulighetene for å orientere seg mot næringslivet som partner og oppdragsgiver. Her kan det både være et uutnyttet potensial og et samfunnsmessig behov for å styrke miljøperspektivet i norsk næringsliv¹⁷. Dette understreker behovet for å ha en solid instituttsektor, med sterk posisjon i samspillet med ulike brukere og academia, og at ambisjonen for sektoren bør knyttes til effekter for sektorens målgrupper.

Behovet for oppmerksomhet på effekter av forskningen gjenspeiles også i forskningspolitikken generelt, nemlig at forskningens «impact» tillegges økt betydning. Begrepet «impact» peker på resultater og effekter av forskningen for samfunnet og brukere, og relevans ligger som en forutsetning for det. I evalueringene av basisfinansierte institutter ble det utarbeidet impact-rapporter som inngikk i kunnskapsgrunnlaget for evalueringene. I internasjonale sammenhenger er også impact en sentral del av forskningspolitikken. For eksempel er det en av tre kjerneverdier i Horisont 2020: Excellence, Openness and Impact.

Regjeringens ambisjon bør «treffe» alle instituttene i sektoren. Likevel understreker vi at dette er en ambisjon for sektoren samlet, ikke for hvert enkelt institutt. For eksempel vil noen institutter være sentrale pådrivere for omstilling, mens andre har sin tyngde i å utvikle kunnskapsgrunnlag for politikktutforming. Videre må regjeringens ambisjon være slik at den er like relevant i alle regioner. Omstillingsbehovet er en utfordring på tvers av grenser både innenfor Norge og internasjonalt.

Anbefaling

Alternativ 1: Instituttsektoren skal utvikle kunnskapsgrunnlag for politikktutforming og være pådriver for bærekraftig omstilling i offentlig sektor og næringslivet, gjennom å bidra med forskning av høy kvalitet og relevans.

Alternativ 2: Instituttsektoren skal bidra til bærekraftig utvikling i offentlig sektor og næringslivet, gjennom forskning av høy kvalitet og relevans.

4.2 En felles oppfølging i Forskningsrådet

Instituttprosjektet foreslår at det etableres et fundament for oppfølging av virksomhetene på en mer systematisk måte enn i dag. Det vil gi et viktig grunnlag for en helhetlig instituttpolitikk.

¹⁶ OECD 2017: *Reviews of Innovation Policy: Norway*

¹⁷ Forskningsrådet 2015: *Miljøinstituttene i Norge*. Hovedrapport. Evaluering. Divisjon for vitenskap.

Utfordring for en helhetlig politikk

Basisfinansierte institutter har felles retningslinjer og strategisk oppfølging fra Forskningsrådet. De 12 instituttene utenfor basisbevilgningsordningen¹⁸ styres fra ni departementer uten sentral koordinering eller felles oppfølging fra Forskningsrådet. Med unntak av Simula AS er alle instituttene utenfor basissystemet statlige underliggende virksomheter.

Instituttprosjektet har gjort en overordnet kartlegging av departementenes oppfølging av *Veileder for sektoransvaret for forskning*, med vekt på instituttpolitikk (se vedlegg 6 *Kartlegging av departementenes instituttpolitikk*). Denne kartleggingen tyder på at det er varierende i hvilken grad forskningspolitiske ambisjoner og premisser inngår i styringen av instituttene, inkludert om vitenskapelig kvalitet er vektlagt. Det er sannsynligvis en konsekvens av sektorprinsippet for forskning og at instituttene har ulike formål.

Manglende sentral koordinering samt ulikhetene i styring og oppfølging av instituttene kompliserer utviklingen av en helhetlig instituttpolitikk.

Bør alle instituttene inkluderes i basisfinansieringssystemet?

Instituttprosjektet har vurdert om vi bør anbefale at de 12 instituttene blir en del av selve basisfinansieringsordningen og kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig slik den er rigget i dag. Hovedgrunnen er at det resultatbaserte finansieringssystemet inkluderer en indikator for oppdragsvirksomhet, dvs. at oppdrag premieres. Enkelte av disse instituttene tar ikke oppdrag i det hele tatt, og generelt bør forvaltningsinstitutter være varsomme med oppdrag som kan påvirke legitimiteten til rådene som blir gitt til forvaltningen.

Bør Forskningsrådet ha en felles oppfølging av alle instituttene?

Instituttprosjektet mener at instituttene som nå er utenfor basisfinansieringssystemet bør ha en tettere tilknytning til Forskningsrådet. I dag går disse instituttene glipp av den systematiske oppfølgingen fra Forskningsrådet som gir muligheter for både faglig og strategisk kvalitetsheving. For forvaltningsinstitutter er det selvsagt *forskningen*, og ikke *forvaltningsoppgavene* som bør følges opp av Forskningsrådet.

I synteserapporten står det at «Forskningsrådet mener at basisfinansieringssystemet bør tilrettelegges for å kunne inkludere relevante institutter som i dag ikke er en del av ordningen.» Instituttprosjektet støtter Forskningsrådets forslag, men vil presisere at det ikke nødvendigvis betyr at grunnbevilgning/basismidler kanaliseres via Forskningsrådet. Det ville i så fall forutsette at deler av den direkte tildelingen fra departementene må bli omgjort til basisfinansiering som departementene ikke har innflytelse på. Dette kan bli en utfordring der forvaltningen har store, spesifikke kunnskapsbehov som skal dekkes innenfor eksisterende

¹⁸ Havforskningsinstituttet (NFD), Forsvarets forskningsinstitutt (FD), STAMI (ASD), Simula AS (KD), Norsk polarinstitutt (KLD), Meteorologisk institutt (KLD), Folkehelseinstituttet (HOD), Norges geologiske undersøkelse (NFD), Norges vassdrags- og energidirektorat (OED), Arkivverket (KUD), Nasjonalbiblioteket (KUD) og SSB (FIN).

tildeling, selv om det i tildelingen i dag er elementer av strategisk kunnskapsbygging, som dels også er formålet med basisbevilgningen.

Forskningsrådet kan bidra til at instituttene utfører forskning av høy kvalitet, blant annet gjennom systematiske evalueringer og systemvurderinger. Forskningsrådet kan også bidra til at instituttene inngår som en effektiv og hensiktsmessig del av det norske forsknings- og innovasjonssystemet, at de samvirker med andre FoU-institusjoner og til internasjonalisering.

Måten som Forskningsrådet følger opp de basisfinansierte instituttene på kan fungere som mønster for hvordan de 12 instituttene kan følges opp. Det inkluderer flere strategiske elementer gitt i retningslinjene (og gjengitt i synteserapportens kap. 2.7), og instituttprosjektet vil peke på verdien av følgende møteplasser:

- Dagens ordning med årlige instituttledermøter. Dette er en nyttig møteplass for nettverksbygging og informasjonsutveksling. Møtene inkluderer blant annet diskusjon av Forskningsrådets virkemidler, informasjon om kommende utlysninger og diskusjoner om instituttpolitikk. De relevante departementene pleier å delta på dette.
- Instituttpolitisk forum. Dette er en møteplass for departementer som finansierer grunnbevilgning eller strategiske instituttsatsinger (SIS), per i dag gjelder det Kunnskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.
- Individuelle møter mellom institutter og Forskningsrådet blir vanligvis gjennomført hvert eller annenhvert år. Departementene deltar ikke på disse møtene.

I praksis kan en tettere oppfølging fra Forskningsrådet bety at det lages en egen arena utenfor, men i tilknytning til, basisfinansieringssystemet.

Videreutvikling av et bredere faglig fellesskap, bestående av flere institutter, har også en viktig begrunnelse i pågående samfunnsendringer. Det skjer en rivende teknologisk utvikling som langt på vei visker ut tradisjonelle grenser mellom næringer og sektorer og der bedrifter og offentlige aktører samhandler på nye måter. Det å skape møteplasser som inkluderer et 50-talls institutter kan bidra til økt tverrfaglighet, nettverks- og relasjonsbygging, til kompetansebygging og til læring på tvers. Dette gjelder ikke bare instituttene, men også departementene som dels deltar på de samme møteplassene. Departementene kan ha nytte av økt samarbeid og ikke minst deling av erfaring om «best practice» når det gjelder styring eller annen oppfølging av egne institutter.

Nøkkeltall som grunnlag for felles oppfølging fra både departement og Forskningsrådet

Innrapportering til Cristin¹⁹ og systematiske målinger muliggjør at den vitenskapelige kvaliteten i instituttene kan dokumenteres og sammenlignes med andre forskningsinstitutter, og følges over tid.

¹⁹ Cristin (Current research information system in Norway) er et nasjonalt forsknings-informasjonssystem.

To av de statlige underliggende virksomhetene som ikke inngår i basisfinansieringssytemet, er såkalte nøkkeltallsinstitutter, dvs. Havforskningsinstituttet og Forsvarets forskningsinstitutt. Det er i dag NIFU som innhenter slike data på vegne av Forskningsrådet. Opplysninger det rapporteres på er økonomiske talldata, årsverk, doktorgrader, veiledning, samarbeid med UH-sektoren, patenter og lisenser. Selv om flere departementer og institutter har jobbet mye med å få frem relevante nøkkeltall i virksomhetenes årsrapporter, så kan standardisert innsamling og analyse av talldata på tvers av institutter gi bedre styringsinformasjon og bedre muligheter for benchmarking enn i dag. Bedre data om forskning vil danne grunnlag for strategisk diskusjon med instituttledelsen og oppfølging fra både departementene og Forskningsrådet.

Instituttprosjektet mener at de 12 instituttene utenfor basisfinansieringssytemet bør rapportere på et felles sett med nøkkeltall. Selve utvalget av nøkkeltall bør bygge på en kost-/nyttevurdering og ta utgangspunkt i det instituttene allerede rapporterer på.

I sum vil en felles oppfølging fra Forskningsrådet, basert på blant annet nøkkeltall fra instituttene, gi et viktig grunnlag for en helhetlig instituttpolitikk. De 12 instituttene skal fortsatt styres av eierdepartementene, og Forskningsrådets oppfølging skal ikke komme i konflikt med den formelle styringslinja.

Anbefalinger

1. Forskningsrådet bør få i oppdrag å sørge for en felles oppfølging av de 12 instituttene som i dag er utenfor basisfinansieringssytemet, og innholdet i oppfølgingen bør avtales mellom Forskningsrådet og eierdepartementene.
2. Alle instituttene bør rapportere på utvalgte nøkkeltall.

4.3 Bør instituttprosjektet reise debatt om fristilling?

Instituttprosjektet har vurdert om vi bør reise debatt om fristilling av statlige institutter.

Prosjektet påpeker at fristilling ikke er en forutsetning for armlengdes avstand eller for å sikre like konkurransevilkår.

Opp gjennom historien har flere institutter blitt fristilt fra statlige eiere, dvs. omgjort til stiftelse eller aksjeselskap (som staten ikke eier). I det offentlige ordsiftet hevdes det tidvis at flere institutter burde fristilles. Instituttprosjektet har derfor vurdert om vi burde ta initiativ til en ny debatt om dette. Som grunnlag for vurderingen fikk instituttprosjektet utarbeidet et bakgrunnsnotat som er gjengitt i vedlegg 7 *Historien om fristilling*.

Det er flere ulike motivasjoner for valg av tilknytningsform mellom departement og institutter som utfører forskning. Både pragmatiske, politiske, historiske og økonomiske begrunnelser finnes bak de ulike tilknytnings- og eierformene som dagens institutter har. Flere av argumentene som har vært brukt ved tidligere fristillinger, kan være like aktuelle i dag, blant annet å sikre forskningens uavhengighet ved armlengdes avstand mellom forskningsbestiller og forskningsutfører. En debatt kunne øke oppmerksomheten rundt variasjonen i

tilknytningsformer og på sikt legge grunnlaget for et systematisk blikk på de ulike eierformene.

Blant institutter som i dag er på basisfinansieringsordningen, er det tre institutter som er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. To er under Landbruks- og matdepartementet på primærnæringsarenaen og ett under Kunnskapsdepartementet på den samfunnsvitenskapelige arenaen. Blant institutter utenfor basisfinansieringsordningen er de fleste statlige forvaltningsorganer, både ordinære eller med særskilte fullmakter.

Fristilling kan sikre armlengdes avstand mellom et institutt og en offentlig eier, der eieren i mange tilfeller også vil være en oppdragsgiver. På den annen side kan armlengdes avstand ivaretas på flere måter, selv om det ikke finnes en egen oppskrift for hvordan dette skal gjøres. Det viktigste er at det finnes bevissthet om dette prinsippet, både i departement og institutt.

Departementene har mange hensyn å ta, og behovet for tilgang på forskning av høy kvalitet og relevans er kun ett av flere hensyn som vektlegges når departementene velger organiserings- og tilknytningsformer i sin sektor. Særlig vil dette gjelde for institutter som har tunge forvaltningsoppgaver. Der er det legitime behov for kortere avstand til politikken og en tettere styring av de delene av instituttets samfunnsoppdrag som ikke er forskning.

Der det er konkurranse om offentlige forskningsmidler er det viktig at den skjer med like konkurransevilkår og at det ikke skapes uklarhet i finansieringsstrømmene. Derfor bør offentlige aktører tilstrebe transparens og åpenhet ved kjøp av forskning. Videre må det offentlige overholde statsstøtteregelveket og unngå kryss-subsidiering. Man kan tenke seg at like konkurransevilkår best oppnås ved at alle institutter fristilles, eller at noen av dagens forvaltningsorganer får en løsere tilknytning til staten. Men god oppfølging av økonomiregelverk og regnskapsmessige skiller mellom den økonomiske aktiviteten i ulike deler av virksomheten bør være tilstrekkelig. Eksempler på dette er Norsk institutt for bioøkonomi og Veterinærinstituttet som begge har vært gjenstand for grundig gjennomgang av Riksrevisjonen nettopp på dette området. Ved disse instituttene er det nå etablert rutiner og vanntette skott i regnskapssystemene mellom ulike typer prosjekter for å unngå kryss-subsidiering.

Når departementer vurderer å gjøre endringer i organiseringen av egne virksomheter vil også transaksjonskostnader og økonomi kunne spille en rolle. Institutter som fristilles må ha rammer for en sunn økonomisk drift. Ivaretagelse av ansatte i overgangsperioden er særlig et viktig hensyn.

Instituttprosjektet behandler en rekke tema som angår instituttpolitikk og sektorens rammebetingelser. En debatt om fristilling vil kunne overskygge andre endringsforslag som er viktigere, og eventuelt gi en negativ påvirkning.

Konklusjon

Det er ikke gode nok grunner for at instituttprosjektet skal ta initiativ til en debatt om fristilling.

5. Sentrale temaer i instituttpolitikken

5.1 Struktur – ønsket utvikling

Politikken for struktur i instituttsektoren er uendret.

Struktur – institutter i forskningslandskapet

De siste ti årene har det vært en rekke omorganiseringer og strukturendringer i instituttsektoren, i retning av større og færre enheter (se vedlegg 8 *Strukturendringer i instituttsektoren*). Institutter har fusjonert med hverandre eller blitt innlemmet i UH-institusjoner. Noen strukturendringer har vært direkte oppfølging av anbefalinger fra evalueringer, andre har vært uttrykk for markedstilpasninger fra instituttene, og mange har skjedd etter at strukturmeldingen²⁰ kom i 2015.

I strukturmeldingen står det: «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. Regjeringen har imidlertid lagt opp til at eventuelle sammenslåinger skal foreslås av instituttene selv.»

I rapporten fra gjennomgangen av det norske innovasjonssystemet påpeker OECD behov for ytterligere fusjoner der instituttene er under kritisk masse og for å øke den internasjonale konkurransekraften.²¹

I synteserapporten mener Forskningsrådet at «...det er ønskelig å fortsette utviklingen mot større og mer robuste institutter.»

Struktur – instituttenes størrelse

I *Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter* heter det at «Instituttet må ha tilstrekkelig stor forskningsaktivitet til at det skjer reell kompetanseoppbygging i organisasjonen.» Retningslinjene er nærmere beskrevet i kap. 5.5.1 *Basisfinansieringen kort fortalt*.

I kraft av sitt strategiske ansvar for instituttsektoren utdypet Forskningsrådet kravene i retningslinjene i 2014. Fire av kravene ble konkretisert til kvantitative indikatorer, herunder størrelseskravet som ble satt til 20 FoU-årsverk.

I synteserapporten foreslår Forskningsrådet at «...kravet til antall FoU-årsverk for å få statlig basisfinansiering bør heves fra 20 til 40 årsverk, for å tydeliggjøre en grense for når fagmiljøets robusthet skal vurderes.» Forskningsrådet presiserer at spørsmålet om størrelse er avhengig av hvordan instituttet har organisert sin virksomhet: «Et institutt som har virksomhet konsentrert til et begrenset sett med fagområder og har få forskergrupper behøver ikke være så stort for å være robust og ha den nødvendige faglige

²⁰ Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*

²¹ OECD 2017: *Reviews of Innovation Policy: Norway*

spisskompetansen. Et institutt som favner bredt faglig og samtidig er lite vil neppe ha den samme faglige robustheten. Størrelse i seg selv må derfor ses i relasjon til instituttets fokus og organisering.»

Ønsket utvikling

For at instituttsektoren skal kunne utvikle kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og bidra til bærekraftig omstilling i offentlig sektor og næringsliv, mener instituttprosjektet at utviklingen mot større og mer konkurransedyktige og robuste enheter er viktig også fremover.

Regjeringens budskap til instituttene, gitt i strukturmeldingen, gjelder fortsatt. I denne sammenheng erkjenner vi at instituttenes størrelse er av betydning, men at små institutter med få fagområder også kan være robuste.

Størrelse og robusthet handler også om nettverk og samarbeidspartnere. Instituttene leverer forskning og utredninger til næringslivet og offentlig sektor nasjonalt og internasjonalt. Det er derfor viktig for brukerne at det skjer en reell kompetanseoppbygging i instituttene slik at de er relevante å samarbeide med, og at instituttene har fagmiljøer som hevder seg i konkurransen om forskningsmidler.

Det er også viktig å understreke at de fleste instituttene er selvstendige. Mulighetene for statlig påvirkning av institutter som ikke er statlig eid eller er forvaltningsorganer, er svært begrenset. Strukturelle endringer kan sannsynligvis først og fremst forklares med en villet utvikling i sektoren selv og et uttrykk for instituttenes tilpasning til markedet de betjener.

De strukturelle endringene i instituttsektoren de siste ti årene har i hovedsak gått langs tre spor. For det første har mindre institutter slått seg sammen for å danne større enheter (for eksempel NORCE). For det andre har mindre enheter samlet seg i konsern (for eksempel SINTEF og Møreforskning), og for det tredje har noen institutter gått inn i UH-institusjoner (for eksempel NIBR til Oslo Met og Østlandsforskning til Høgskolen Innlandet).

For å lære av de strukturendringene som har skjedd og skjer, vil det være nyttig med en systematisk gjennomgang av erfaringer og resultater og effekter (tilsiktete og utilsiktede). En evaluering av endringene vil kunne gi svar på om fusjoner og konserndannelser har ført til økt robusthet og om forskningen ved tidligere enheter har blitt styrket i kvalitet og relevans. En evaluering av strukturendringene kan også bidra til å gjøre fremtidige strukturprosesser best mulig.

I tillegg til strukturendringene i instituttsektoren har det også vært betydelige fusjoner i UH-sektoren. Med andre ord har *hele* det norske landskapet for høyere utdanning, forskning og innovasjon det siste tiåret vært i endring. Strukturendringer i én sektor påvirker nødvendigvis helheten i forskningssystemet som sådan. En evaluering av de strukturelle endringene i instituttsektoren vil derfor også kunne gi nyttig kunnskap som kan bidra til å belyse om regjeringens politikk på området har vært vellykket og om det er hensiktsmessig å fortsette i samme spor, eller om det er behov for å justere politikken og sette i gang nye tiltak.

Når det gjelder institutter som er fusjonert med UH-institusjoner, er det flere tegn på at det er forventninger fra de tidligere instituttene om at de skal få «det beste fra to verdener». Vi har

inntrykk av at tidligere institutter har ulike oppfatninger av hvilken rolle de skal ha som del av UH-sektoren: skal instituttene virksomhet ved universitetet regnes som universitetets virksomhet, eller skal de regnes som «delvis selvstendige» forskningsinstitutter, organisert ved eller inntil et universitet? Instituttprosjektets vurdering er at når institutter er sammenslått med et universitet eller en høyskole, så er de ikke lenger institutter eller en del av instituttsektoren. De kan ikke både være forskningsinstitutt med basisbevilgning og en del av et universitet eller høyskole. Innfusjonerte institutter er en del av den aktuelle UH-institusjonen, og må forholde seg til lover og retningslinjer som gjelder for universiteter og høyskoler.

Anbefalinger

1. Strukturmeldingens budskap gjelder fortsatt. Det er ønskelig med utviklingen mot større og mer robuste institutter. Størrelse er av betydning, men små institutter med få fagområder kan være robuste.
2. Institutter som er fusjonert med UH-institusjoner, er ikke lenger institutter og derfor ikke en del av instituttsektoren. Kunnskapsdepartementet bør kommunisere dette tydelig i relevante situasjoner.
3. Kunnskapsdepartementet bør sørge for en evaluering av utvalgte strukturendringer i instituttsektoren.

5.2 Konkurransetsetting av FoU-midler

Instituttprosjektet etterspør økt bevissthet om at FoU-midler fortrinnsvis bør konkurransetsettes.

Bakgrunn

Granavolden-plattformen slår fast at mest mulig av forskningen i Norge skal finansieres gjennom frie bevilgninger og gjennom åpne nasjonale forskningsprogrammer. *Langslet-doktrinen*, *Frascati-manualen* og *Veileder for sektoransvar for forskning* angir overordnede «kjøreregler» for forholdet mellom forvaltning og FoU og utlysning av FoU-midler. Dette er relevante dokumenter i tolkningen av ambisjonen om konkurransetsetting.

Langslet-doktrinen ble introdusert i St. meld. nr. 60 (1984–85) *Om forskningen i Norge*. Den har siden utgjort et av fundamentene i departementenes forskningspolitiske virksomhet. Hovedprinsippet i doktrinen er at det enkelte departement skal ha ansvar for forskningen innenfor sin sektor på en slik måte at departementene kanalisere sine langsiktige forsknings-/kunnskapsbehov gjennom forskningsrådssystemet, mens de kortsiktige beslutningsrettede forskningsbehovene dekkes gjennom kjøp av forskningstjenester i et oppdragsmarked. *Veileder for sektoransvaret for forskning* peker også på at Forskningsrådet er en godt egnet kanal for finansiering av langsiktig forskning, og at departementene må vurdere om andelen som kanaliseres gjennom Forskningsrådet er på riktig nivå.

*Frascati-manualen*²² brukes for å definere grensegangen mellom langsiktige forvaltningsoppdrag og FoU, men det kan være krevende å skille klart mellom forvaltningsoppgaver og forskningsoppgaver. Her er det gråsoner, og departementene har i praksis stor frihet til å tolke hovedprinsippene dersom de mener det er konkrete grunner for det.

Stortinget behandlet våren 2017 et representantforslag fra Venstre som peker på at staten i stort omfang tiltar seg oppgaver hvor det eksisterer et velfungerende marked og sterke etablerte fagmiljøer utenfor staten. Dette resulterte i et anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen gjøre en gjennomgang av prinsipper og retningslinjer for samarbeid mellom staten og private aktører, med siktemål å redusere offentlige aktiviteter i velfungerende private/kommersielle markeder.»

Problemstilling

Forskningspolitikken tilsier at mest mulig av forskningsmidlene som ikke er grunnbevilgning, skal konkurranseutsettes for å sikre høy kvalitet i forskningen. Det har også stor betydning for instituttene å ha mulighet til å konkurrere om forskningsmidler. De fleste instituttene har lav grunnbevilgning og er avhengig av at midlene lyses ut i åpen konkurranse. Mye tyder på at andelen direkte tildelinger er større enn det som er optimalt for forskningspolitikken. Dette gjelder særlig oppdrag og bidrag i egenregi²³. Det er også eksempler på senterdannelser for å oppfylle kunnskapsbehov som kunne vært ivaretatt i eksisterende institusjoner. På den annen side kan direkte tildelinger være godt strategisk eller politisk begrunnet. Det gjelder for eksempel grunnbevilgninger til institutter og forskning som ikke kan skilles fra forvaltning.

Instituttprosjektet har forsøkt å kartlegge utviklingen over tid i omfanget av direkte FoU-tildelinger fra departementene til forskningsinstitusjoner gjennom å analysere ulike kilder (NIFUs FoU-statistikk, statsbudsjettanalysen, budsjettproposisjoner).²⁴ Disse kildene gir imidlertid ikke tilstrekkelig informasjon om FoU-midler er konkurranseutsatte eller ikke. En annen mulighet kunne være å gå gjennom tildelingsbrevene til institutter fra de aktuelle departementene. Stikkprøver viser at det ofte ikke skilles mellom midler til forskning og midler til forvaltning. Det er dermed ikke mulig å kartlegge utviklingen i omfanget av direkte FoU-tildelinger fra departementene på en regningssvarende måte.

Instituttprosjektet har derfor ikke grunnlag for å uttrykke noe om andelen direkte finansiering er for høy, men ut fra erfaring med en rekke eksempler foreslår vi at det forskningspolitiske prinsippet understrekes og kommuniseres bredt. Det er større grunn til å anta at andelen blir på riktig nivå når prinsippet om mest mulig konkurranseutsetting er godt kjent i departementene.

²² Frascati-manualen beskriver hvordan man skal samle FoU-statistikk fra forskningsutførende virksomheter og budsjettlinjer på departementsnivå.

²³ Anskaffelser innen statens juridiske person kan foretas i egenregi. Det vil si at én statlig virksomhet kan utføre oppgaver for en annen statlig virksomhet, dersom ingen av dem er skilt ut som et separat rettssubjekt, uten at anskaffelsesregelverket får anvendelse.

²⁴ Se vedlegg 9 *Forsøk på kartlegging av direktetildelinger av FoU-midler*.

Konklusjon og anbefalinger

1. Konkurransetsettelse av FoU-midler fremmer kvalitet og er særlig viktig for forskningsinstitutter som opererer i et oppdrags- og bidragsmarked.
2. Departementene skal som hovedprinsipp konkurransetsette forskningsmidler.
3. Departementene bør være bevisste på hvilken kanal som velges for forskningsfinansiering, jf. *Veileder for sektoransvaret for forskning*.
4. Departementene bør være særlig tilbakeholdne med direkte tildelinger til forskningsprosjekter der det eksisterer et velfungerende marked med private tilbydere.

5.3 Nivå på basisfinansieringen og STIM-EU

Basisbevilgningen må vurderes i de årlige budsjettene. Stimuleringsmidler er viktige for å sikre økt norsk deltakelse og retur i EUs rammeprogram.

Fakta og forslag

Forskningsrådet fordelte i alt 1 007 mill. kroner som basisbevilgning til instituttene i 2017, og det utgjorde gjennomsnittlig 10,4 prosent av instituttenes totale driftsinntekter. For de samfunnsvitenskapelige instituttene, miljøinstituttene og primærnæringsinstituttene utgjorde disse inntektene henholdsvis 13,9 prosent, 11,7 prosent og 15,2 prosent av driftsinntektene. For de teknisk-industrielle instituttene var andelen betraktelig lavere: 7,1 prosent.

Forskningsinstitutter i andre land har høyere direktebevilgninger enn norske forskningsinstitutter som inngår i basisfinansieringsordningen.²⁵ Se også vedlegg 10 *Trender i instituttpolitikken i Europa*. Europeiske institusjoner som de norske konkurrerer med, har gjerne mellom 20 og 40 prosent direkte offentlig finansiering. De utenlandske instituttene har imidlertid ofte føringer på deler av grunnbevilgningen mens norske institutter kan disponere sin basisbevilgning ganske fritt. Norske institutter kan ha høy andel inntekter fra offentlige midler, tildelt etter konkurranse for eksempel fra Forskningsrådet, men instituttprosjektet har ikke tall som kan sammenligne andelen offentlige midler mellom land.

I synteserapporten anbefaler Forskningsrådet at basisfinansieringen bør økes til i gjennomsnitt 15 prosent av instituttenes FoU-omsetning i hver arena, målt mot 2017-nivå, og at de teknisk-industrielle instituttene bør prioriteres. Det vil i så fall gi en samlet kostnad på ca. 460 mill. kroner. I den reviderte langtidsplanen står det at «Regjeringen vil heve nivået på basisfinansieringen til de teknisk-industrielle instituttene.» Regjeringen har fulgt opp dette og har økt basisbevilgningen til de teknisk-industrielle instituttene de siste årene. OECD mener at et nivå på den direkte offentlige finansieringen av forskningsinstituttene på mindre enn 20 prosent av totale inntekter er for lavt til å drive langsiktig kunnskaps-oppbygging og for å være rustet for endringer i markeder og kunnskapsbehov.²⁶ Forskningsinstituttene fellesarena (FFA) mener at nivået på basisfinansieringen for alle institutter bør være på 25 prosent av driftsinntektene. Dette forslaget vil kreve en vekst på om lag 1,5 mrd. kroner.

²⁵ NIFU 2018: *Forskningsinstituttene i nasjonale FoU-systemer*

²⁶ OECD 2017: *Reviews of Innovation Policy: Norway*

STIM-EU er en nasjonal finansieringsordning for norske forskningsinstitutter som deltar i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon (Horisont 2020). Opptrappingen av stimuleringsordningene har vært helt sentral for å gi instituttene forutsigbare rammer for deltagelse i Horisont 2020, og har delvis kompensert for kostnadene ved deltagelse i rammeprogrammet. Instituttene synes jevnt over å ha god deltagelse i Horisont 2020 og står for litt mindre enn en tredjedel av Norges retur. En del institutter har imidlertid uttrykt at de må begrense sin EU-deltakelse fordi de må bruke av egen basisfinansiering i prosjektene. I april 2019 ble støttesatsen i STIM-EU-ordningen differensiert slik at institutter med lav basisfinansiering kan få dekket inntil 50 prosent av den samlede støtten fra Horisont 2020. Det er om lag 20 institutter som kan få økt støtte i perioden 2019–2020.

Vurdering

Basisbevilgningen er avgjørende for instituttenes strategiske og faglige utvikling. Instituttprosjektet erkjenner at lav basisbevilgning er en utfordring. Instituttprosjektet mener det bør vurderes å sikre instituttene større handlingsrom gjennom økte basisbevilgninger. Det må i så fall skje i de årlige, ordinære budsjettene – i konkurranse med andre gode formål.

Både Forskningsrådets og OECDs anbefalinger taler for en viss grad av føringer ved en eventuell økning av nivået på basisbevilgningen. OECDs landgjennomgang understreker behovet for «opening up opportunities for renewal and competence development in new and relevant areas.» Øremerking av (deler av) basisbevilgningen kan imidlertid snevre inn instituttenes faglige og strategiske handlingsrom. I verste fall kan vi få et system der departementene legger lag på lag av faglige eller tematiske bindinger på instituttenes bruk av basisbevilgningen.

Vi mener videre at en økning *kan* knyttes til langtidsplanens mål og prioriteringer, herunder opptrappingsplanene. Da må øremerkingen være såpass bred at den i liten grad begrenser instituttenes handlingsrom. En eventuell økning av basisfinansieringen kan følge planens syklus og dermed gjøres langsiktig.

Når det gjelder stimuleringsmidlene (omfang og innretning), må disse vurderes på nytt i forbindelse med det nye rammeprogrammet Horisont Europa. Dette må ses i relasjon til rammeprogrammets størrelse og regjeringens ambisjon for deltagelse og økonomisk retur. Foreløpig foreligger det imidlertid ikke en endelig, formell beslutning om at Norge skal delta i Horisont Europa.

Anbefalinger

1. Nivået på basisfinansieringen til instituttene bør vurderes nærmere i de årlige budsjettene. I tråd med mål i langtidsplanen bør de teknisk-industrielle instituttene prioriteres, men på sikt bør også økt basisfinansiering i andre instituttgrupper vurderes.
2. En økning av basisfinansieringen bør fortrinnsvis ikke øremerkes, men kan knyttes til regjeringens forskningspolitiske prioriteringer i langtidsplanen, herunder opptrappingsplanene.
3. Kunnskapsdepartementet bør gjøre en ny vurdering av nivået på og innretningen av stimuleringsmidlene inn mot nytt rammeprogram.

5.4 Forholdet til UH-sektoren

5.4.1 Samarbeid

Er det fortsatt behov for å styrke samarbeidet mellom sektorene?

Det er et utstrakt samarbeid mellom instituttsektoren og UH-sektoren. Noe av samarbeidet er organisatorisk forankret ved at UH-institusjoner har eierskap i institutter eller er en del av institutters styre eller faglige råd. I tillegg er det mange grenseflater mellom sektorene og ulike former for faglig samarbeid. Instituttprosjektet har ikke gjort en systematisk gjennomgang av alle former for samarbeid mellom sektorene, men vil trekke frem noen samarbeidsformer som er utbredt. Enkeltforskere har direkte samarbeid på tvers av sektorene gjennom ll'er- stillinger og hospitering. Forskningsgrupper samarbeider mellom sektorene og danner prosjektkonsortier i nasjonale og internasjonale forskningsprogrammer. Begge sektorer stimuleres til sampublisering, og samarbeider om doktorgradsutdanning. De samarbeider også gjennom senterdannelser og i felles samarbeid med næringsliv og offentlig sektor.

Det er likevel noen institutter som ikke har mye kontakt med UH-institusjoner, og motsatt. Det kan være rasjonelt, men for å sikre et godt grunnlag for samarbeid er det nyttig at det ikke ligger formelle eller symbolske barrierer i veien for samarbeid.

En symbolsk barriere kan være at *Lov om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven) omtaler samarbeid med mange andre aktører men ikke med instituttsektoren. Instituttprosjektet har derfor oversendt forslag til Universitets- og høyskolelovutvalget om å vurdere om universitets- og høyskolars samarbeid med forskningsinstitutter bør omtales i universitets- og høyskoleloven. Dette er nærmere omtalt i kap. 7 *Forholdet til andre relevante prosesser*.

Universitets- og høyskolerådet (UHR), FFA og Forskningsrådet har tidligere vurdert hindre for godt samspill mellom sektorene. Hovedkonklusjonen var at det er iverksatt en rekke tiltak som reduserer de fleste hindrene for samarbeid.²⁷

Instituttprosjektet har for øvrig ikke funnet barrierer for samarbeid mellom de to sektorene, men vi har heller ikke gått i dybden på om incentivene for samarbeid er tilstrekkelige.

Anbefaling

Kunnskapsdepartementet bør oppfordre FFA og UHR til å se nærmere på om samarbeidet mellom UH- og instituttsektoren bør styrkes, hvilke gevinster et sterkere samarbeid kan gi, og hvordan det i så fall kan oppnås.

²⁷ Om samspillet mellom universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren og Forskningsrådet. Notat fra FFA, UHR og Forskningsrådet datert 8. mai 2014.

5.4.2 Konkurransen

Fører finansieringssystemene i UH-sektor og instituttsektor til uønskede konkurranseforhold mellom sektorene, og bør i så fall UH-systemet endres?

Behov for sammenligning

I forbindelse med evalueringen av basisfinansierte institutter har det kommet frem at instituttene opplever økt konkurranse fra UH-sektoren på områder hvor instituttsektoren tidligere har dominert. Det henvises særlig til indikatoren for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA), som ble innført i UH-sektorens finansieringssystem med virkning f.o.m. budsjettåret 2017. OECD har også kommentert at det synes å være en generell tendens til økende overlapp mellom UH- og instituttsektoren ved at institusjonene i UH-sektoren i større grad retter seg mot anvendte behov, mens instituttene har ambisjoner om å styrke seg på vitenskapelig kvalitet og innta en mer aktiv rolle i doktorgradsutdanningen.²⁸

Instituttprosjektet har derfor sammenlignet finansieringssystemene i de to sektorene. En grundig beskrivelse er gitt i vedlegg 11 *Utdyping av konkurranseforholdene mellom UH- og instituttsektor*.

Det er en langvarig og villet politikk at UH-institusjoner skal ha en rolle utover utdanning og grunnforskning. Problemstillingen bør derfor ikke være om UH-sektor skal være på markedet for anvendt forskning og oppdrag, men om UH-sektoren og instituttsektoren konkurrerer på like vilkår.

Sammenligning av utvalgte indikatorer

Tabell 1 sammenligner finansieringssystemene i de to sektorene. I teksten nedenfor sammenlignes kun de mest omdiskuterte indikatorene, nemlig BOA og insentiver for EU-deltakelse. Vi går grundig inn i alle indikatorene i vedlegg 11 *Utdyping av konkurranseforholdene mellom UH- og instituttsektor*.

²⁸ OECD 2017: *Reviews of Innovation Policy: Norway*

Tabell 1 Sammenligning av finansieringssystemene for UH- og instituttsektor

	Universiteter og høyskoler²⁹	Institutter
FoU-indikatorer – resultatbasert omfordeling (innbyrdes vektning i parentes)	• Vitenskapelig publisering (33,3 %) • Bidrags- og oppdrags-finansiert aktivitet (BOA) ekskl. midler fra Forskningsrådet, regionale forskingsfond (RFF) og EU (18,2 %) • Midler fra Forskningsrådet og RFF (18,2 %) • Midler fra EU (30,3 %)	• Vitenskapelig publisering (30 %) • Doktorgrader (5 %) • Nasjonale oppdragsinntekter (45 %) • Internasjonale inntekter (20 %)
FoU-indikatorer – åpen ramme	Doktorgrader (387 950 kr per grad)	
Stimuleringsordninger med åpen ramme		STIM-EU (33 øre per EU-krone) ³⁰
Fordelingsarenaer	Én arena, men noen institusjoner har av faglige grunner unntak fra flere indikatorer.	Fire instituttarenaer: teknisk-industrielle institutter, primærnæringsinstitutter, miljøinstitutter og samfunnsvitenskapelige institutter
FoU-indikatorenes andel av ramme (UH) og basis (institutter) – 2017-tall	Utgjør om lag 6 % av rammebevilgningen.	Utgjør 2,5 % ³¹ av basis ved primærnæringsinstituttene og 10 % av basis ved de øvrige arenaene.
Rammens (UH) og basisfinansierings (institutter) andel av driftsinntektene (2017-tall)	Rammebevilgningen utgjør om lag 76 % av UH-sektorens driftsinntekter	Basis utgjør i snitt 10,4 % av instituttenes driftsinntekter.
Føringer på bruk av rammen (UH) og basis (institutter)	Institusjonene får bevilgningen som én ramme, inkludert den resultatbaserte delen. Det er opp til styret å disponere denne rammen innenfor formålet til universiteter og høyskoler.	Hele basisbevilgningen ³² skal brukes strategisk til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging.

²⁹ I UH-sektorens finansieringssystem inngår også rene utdanningsindikatorer, og det inngår utdanningsmidler i EU- og BOA-indikatorene, jf. vedlegg 11.

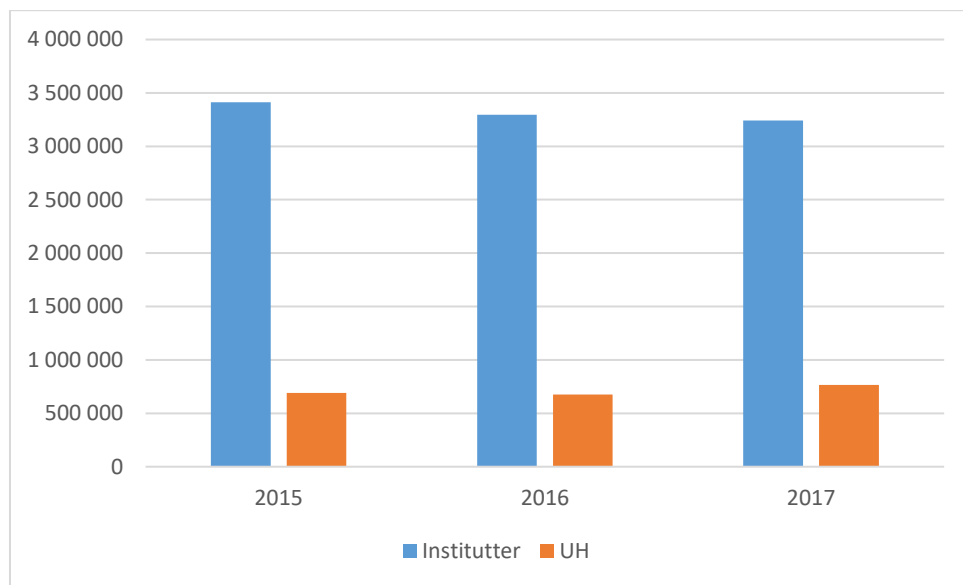
³⁰ Kunnskapsdepartementet har innført en prøveordning med differensierte støttesatser i STIM-EU, der institutter med lavest basisfinansiering kan få økt støttesats – fra 33 til 50 prosent – for 2019 og 2020.

³¹ Omfordelingsandelen er i 2019 redusert til 1 prosent.

³² Unntak for strategiske instituttprosjekter (SIS), se kap. 5.5.3.

Indikatoren for nasjonale oppdragsinntekter i instituttsektoren vil bare delvis omfatte det samme som BOA-indikatoren i UH-sektoren. Det gjelder oppdragsinntekter ervervet for forskningsformål. UH-sektoren har omtrent tre ganger så mye bidragsinntekter som oppdragsinntekter, og siden bidragsinntekter i hovedsak ikke teller i instituttens finansieringssystem er det grunn til å anta at bare en fjerdedel av finansieringen som dekkes av BOA-indikatoren kommer fra kilder som også teller i instituttens finansieringssystem.

Figur 3 viser utviklingen i nasjonale oppdragsinntekter i UH-sektoren og instituttsektoren. Tallene er ikke direkte sammenlignbare, fordi oppdrag i UH-sektoren også omfatter utdanning. Tallene for UH-sektoren omfatter bare de statlige institusjonene, og tallene for instituttsektoren omfatter bare instituttene som deltar i basisfinansieringssystemet.



Figur 3 Oppdragsinntekter i UH- og instituttsektor 2015–2017 (1000 kroner)

Instituttsektoren er mer enn fem ganger så stor i oppdragsmarkedet sammenliknet med UH-sektoren. Det er ikke noe klart mønster i utviklingen av oppdragsinntektene for de to sektorene, og det er foreløpig ikke grunnlag for å si at innføringen av BOA-indikatoren har ført til en flytting av oppdragsinntekter fra institutt- til UH-sektor.

Instituttsektoren har vært kritiske til BOA-indikatoren fordi de mener den påvirker arbeidsdelingen mellom sektorene ved å drive UH-institusjonene inn i oppdragsmarkedet, men som nevnt utgjør konkurranseflaten mot instituttsektoren, altså oppdragene, kun en fjerdedel av BOA-indikatoren. Det er foreløpig for tidlig å si om oppdragsinntektene i UH-sektoren er økende som følge av BOA.

I tabell 2 er satsene per resultatenhet for hver indikator i finansieringssystemene sammenlignet.

Tabell 2 Sammenligning av insentivstyrken i finansieringssystemene for UH- og instituttsektor. Basert på 2017-tall.

	UH	Institutt			
		Samf.	Tekn.-ind.	Prim.	Miljø
Publiseringspoeng (kr per poeng)	23 572	6 342	9 501	1 284	4 116
Doktorgrader, åpen ramme ³³ (kr per grad)	387 950				
Doktorgrader (kr per grad)		43 346	102 900	8 000	52 818
EU-midler (kr per EU-kr)	0,935				
Stimuleringsmidler EU, åpen ramme (kr per EU-kr)		0,33	0,33	0,33	0,33
NFR-midler (kr per NFR-kr)	0,095				
BOA-midler (kr per BOA-kr)	0,105				
Internasjonale inntekter (kr per int.-kr)		0,045	0,009	0,006	0,014
Nasjonale oppdragsinntekter (kr per N. oppdr.-kr)		0,027	0,009	0,002	0,011

Insentivstyrken per indikator er til dels betydelig lavere i instituttsektoren enn i UH-sektoren. Det henger sammen med at instituttsektoren har lav basisfinansiering, og at en liten del av denne inngår i omfordeling. For instituttene er det altså forholdsvis lite penger som fordeles på de fire konkurranseindikatorne (lukket ramme).

Umiddelbart kan det se ut som om insentivene for EU-deltakelse virker veldig ulikt, nemlig at UH-sektoren får over 90 øre per EU-krone, mens institutter får 33 øre per EU-krone. I UH-sektoren er disse midlene kun en omfordeling av grunnbevilgningen. Med andre ord er dette midler som allerede er bevilget til sektoren, og indikatoren bidrar bare til å flytte rundt allerede eksisterende midler mellom UH-institusjonene. Videre er dette en lukket ramme slik at resultatforbedring fører til nedgang i satsen. Instituttens STIM-EU ordning er forutsigbar, og den er ikke en indikator i basisfinansieringssystemet, men kommer i tillegg (åpen ramme). Det er trolig av større betydning for konkurranseforholdet mellom sektorene når det gjelder EU-midler at instituttsektoren har så lav basisfinansiering sammenlignet med UH-sektoren.

BOA-indikatoren skal gi UH-institusjonene insentiv til mer samspill med arbeids-, samfunns- og næringsliv. Dette er en ønsket utvikling basert på samfunnets behov, og vi anser det som lite politisk aktuelt å avvike indikatoren av hensyn til konkurranseforhold med instituttsektoren. Det må i så fall begrunnes i andre forhold, som at den ikke har ønsket effekt ved UH-institusjonene.

I ulike møter med instituttsektoren om temaet konkurranse med UH-sektoren har det blitt understreket at det fra instituttens side ikke nødvendigvis er finansieringssystemene som fører til ugunstig konkurranse, men at de ønsker bedre insentiver for samarbeid med UH-sektoren. Det har vært foreslått å se på dette gjennom bl.a. at det bør skrives inn i universitets- og høyskolelovens formålsparagraf at universiteter og høyskoler skal

³³ Rammen for denne indikatoren ble gjort åpen ved justering av UH-sektorens finansieringssystem f.o.m. 2017. Tidligere var indikatoren basert på omfordeling av eksisterende midler. Friske midler tilføres dermed UH-sektoren kun i den grad institusjonene øker antall avlagte doktorgrader.

samarbeide med instituttsektoren (se kap. 7 *Forholdet til andre relevante prosesser* om universitets- og høyskolelovutvalget).

Totalkostnadsmodellen

UHR, FFA og Forskningsrådet har tidligere vurdert mulige hindre for et godt samspill mellom de to sektorene. Hovedkonklusjonen var at det var iverksatt en rekke tiltak som reduserer de fleste hindrene for samarbeid. For eksempel har UH-sektoren innført en totalkostnadsmodell (TDI³⁴) som inkluderer dekning av indirekte kostnader. Det har bidratt til at kostnadene ved ekstern forskningsfinansiering for de to sektorene har blitt jevnere. Videre har Forskningsrådet siden 2012 dekket timesatser basert på faktiske kostnader. Disse tiltakene bidrar til mer likeartede prinsipper for prising av tjenester og dermed mer like konkurransevilkår mellom sektorene.³⁵

Etterlevelse av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet har vært utfordrende for UH-sektoren. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt, i likhet med Riksrevisjonen, at de største utfordringene gjelder korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader. I dette ligger også reelle timepriser for å unngå kryss-subsidiering.

Stortingets føring vedrørende UH-sektoren om å prioritere korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader følges opp videre av Kunnskapsdepartementet. Egnede arenaer kan være dialog med UHR, tildelingsbrevene og/eller de jevnlige møtene Kunnskapsdepartementet har med økonomiansvarlige ved institusjonene.

Konklusjon og anbefaling

1. Finansieringssystemet i UH-sektoren skal fortsatt stille krav og forventninger om å levere oppdragsforskning ute i et marked.
2. Kunnskapsdepartementet må fortsatt følge opp at timeprismodellen brukes korrekt.

5.4.3 Instituttene's rolle i ph.d.-utdanning

Regjeringens ambisjon om bedre utnyttelse av instituttsektorens kapasitet til rekruttering er fulgt opp med stillinger til sektoren. Nå foreslås det å erstatte dagens modell for stillinger.

Foreslått endring

Forskningsrådet har foreslått å erstatte dagens ordning med rekrutteringsstillinger i instituttsektoren (STIPINST) med en modell med prosjekttilknyttede stipendiater. Hensikten er bl.a. å sikre at ph.d.-stillingene knyttes til allerede godkjente prosjekter og miljøer som Forskningsrådet vurderer som sterke, samt å opprettholde skillet mellom institutt- og UH-sektoren hva gjelder utdanning.

³⁴ TDI-modellen: Totalkostnadsmodell for prosjekter med eksternfinansiering som synliggjør direkte og indirekte kostnader.

³⁵ Damvad 2012: *Evalueringsrapport av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering.*

Bakgrunn

I tidligere forskningsmeldinger heter det at regjeringen vil utnytte instituttsektorens kapasitet til rekruttering bedre. Forskningsinstituttene ga selv uttrykk for at de hadde kapasitet til å motta flere ph.d.-studenter. I den første langtidsplanen heter det at regjeringen ønsker å benytte forskningsinstituttene kompetanse til å styrke rekrutteringen, særlig til matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag.³⁶ Strukturmeldingen fulgte opp dette med å varsle at noen av rekrutteringsstillingene i langtidsplanens opptrappingsplan skulle øremerkes til instituttsektoren.

Signalene i første langtidsplan og strukturmeldingen ble fulgt opp på følgende måte: De teknisk-industrielle instituttene fikk 20 øremerkede rekrutteringsstillinger i 2016-budsjettet. Det kom ytterligere 25 rekrutteringsstillinger til instituttsektoren i 2017-budsjettet, øremerket realfag og teknologi (men ikke nødvendigvis bare til de teknisk-industrielle instituttene). Instituttsektoren har med andre ord fått 45 øremerkede rekrutteringsstillinger fordelt over to år som en del av opptrappingsplanen for slike stillinger i første versjon av langtidsplanen. Det er Forskningsrådet som har fordelt disse stillingene videre til instituttene, og som kan omfordele stillingene mellom institutter. Disse stillingene utgjør bare en liten del av det samlede volumet ph.d.-stillinger i instituttsektoren. Vi har ikke nøyaktige tall på ph.d.-stillinger i instituttsektoren,³⁷ men det er nesten 500 rekrutteringsstillinger finansiert av Forskningsrådet, ifølge Forskningsrådets tall. I tillegg kommer rekrutteringsstillinger finansiert av andre eksterne kilder, og av instituttene selv.

I den reviderte langtidsplanen ligger det ikke an til en satsing på nye rekrutteringsstillinger, utover at nærings- og offentlig sektor-ph.d. er nevnt som mulige tiltak som kan styrkes.

Nærmere om Forskningsrådets forslag

I den nåværende STIPINST-ordningen tildeler Forskningsrådet rekrutteringsstillinger direkte til instituttene uten noen vurdering av hvilket prosjekt eller faggruppe stillingene skal knyttes til.

Forskningsrådet forslag til ny modell innebærer at stipendiatene tildeles instituttene etter søknad. Følgende forutsetninger må være tilstede for å være søknadsberettiget i den foreslåtte ordningen:

- Stipendiaten skal knyttes til et etablert, forskningsrådsstøttet prosjekt der instituttet er prosjekteier.
- Det skal være et formelt samarbeid mellom instituttet og en gradsgivende UH-institusjon og stipendiaten skal tas opp på et ph.d.-program.
- Stillingene skal rettes mot spesifikke forskningsfelt og -tema innenfor matematikk, naturvitenskap og teknologi der Norge har særskilte rekrutteringsbehov.

Forskningsrådet foreslår å finansiere den nye ordningen med de samme midlene som i dag finansierer STIPINST-ordningen.

³⁶ Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*

³⁷ Det fremgår ikke av NIFUs FoU-statistikkbank hvordan forskerpersonalet i instituttsektoren fordeler seg på stillingstyper.

Vurdering

Forslaget fra Forskningsrådet er nøytralt med hensyn til opp- eller nedtrapping av ph.d.-stillinger til instituttsektoren. Det dreier seg om en endring i tildelingskriterier og administrasjon av de 45 stillingene som Kunnskapsdepartementet øremerket instituttsektoren i 2016- og 2017-budsjettet.

I høringene til synteserapporten fra Forskningsrådet synes instituttene hovedsakelig å gå imot forslaget om nedleggelse av STIPINST-ordningen, mens UH-institusjonene er for. Når instituttene argumenterer for å bli tatt med i betraktning for fordeling av stillinger, er et av hovedargumentene at de aller fleste som tar ph.d.-grad ikke skal jobbe i UH-sektoren, men i næringslivet, offentlig sektor eller instituttsektoren. En hovedinnvending mot STIPINST-ordningen fra UH-sektoren er at det er UH-institusjonene som har ansvaret for utdanning og kan tildele ph.d.-graden, og at ordningen undergraver skillet mellom institutter og UH-institusjoner hva gjelder utdanning. Den underliggende uenigheten mellom de to sektorene dreier seg hovedsakelig om fordeling av den knappe ressursen som ph.d.-studenter utgjør.

Forslaget til Forskningsrådet ivaretar særlig en innvending mot STIPINST-ordningen som ofte kommer fra UH-sektoren: nemlig at ph.d.-utdanningen er en *utdanning* og tilligger UH-sektorens kjernevirksomhet. Det presiseres også at det bare er UH-institusjonene som er akkreditert for å tildele en ph.d.-grad, og dette er det enighet om i begge sektorer. Instituttene er avhengige av formelt samarbeid med en UH-institusjon for at stipendiatene som arbeider på et institutt skal kunne avlegge graden. Forutsetningen som Forskningsrådet foreslår for den nye ordningen, sikrer at dette kravet er innfridd allerede før stipendiaten blir tilsatt. I og med at instituttet må søke om stipendiat til prosjekter som har forskningsråd støtte, garanteres dessuten stipendiaten tilknytning til et kvalitetssikret og faglig sterkt prosjekt.

Vi er imidlertid usikre på hvordan det kan prioriteres mellom søknadene som skal knyttes til allerede innvilgede prosjekter i Forskningsrådet. I diskusjonene har et «først-til-mølla-prinsipp» vært nevnt, men det kan utfordre prinsippet om at søknadsbehandling skal være legitim og rettferdig. Videre kan en slik ordning ikke være rettighetsbasert fordi midlene er begrenset.

Anbefaling

Dagens modell for tildeling av rekrutteringsstillinger bør ikke endres nå.

5.5 Retningslinjer for statlig basisfinansiering

I synteserapporten gir Forskningsrådet en rekke anbefalinger som angår endringer i retningslinjene. Instituttprosjektet har vurdert anbefalingene og prosjektets anbefalinger fremkommer i delkapitlene nedenfor. Noen av Forskningsrådets anbefalinger er ikke endelige i den forstand at de varsler at Forskningsrådet vil vurdere dem videre. Instituttprosjektet anbefaler at Kunnskapsdepartementet (KD) ber Forskningsrådet slutføre prosessen og gi tydelige råd til myndighetene om endringer i retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter innen sommeren 2020. Instituttprosjektet understreker betydningen av dialog med departementene i arbeidet.

5.5.1 Basisfinansieringen kort fortalt

Dette kapitlet gir en overordnet innføring i hvordan basisfinansieringssystemet fungerer og hvordan Forskningsrådet forvalter det.

Bakgrunn og historikk

Basisfinansierte institutter mottar basisbevilgningen gjennom Forskningsrådet i tråd med *Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter*. Retningslinjene ble første gang fastsatt ved Kongelig resolusjon 19. desember 2008, og basisfinansieringssystemet ble etablert fra 2009. Etter en evaluering av systemet i 2012 reviderte KD retningslinjene. Endringene som ble foretatt gjorde systemet enklere og mer fremtidsrettet, og med tydeligere insentiver til instituttene. Det forenklede systemet ble iverksatt i 2014. KD kan når som helst forestå ytterligere revisjoner i samråd med andre finansierende departementer.

Det er i dag 37 institutter som er omfattet av retningslinjene, og de er organisert på fire arenaer med ulike departementer som ansvarlige for basisfinansieringen:

- Teknisk-industrielle institutter (Nærings- og fiskeridepartementet (NFD))
- Primærnæringsinstitutter (Landbruks- og matdepartementet (LMD) og NFD)
- Samfunnsvitenskapelige institutter (KD)
- Miljøinstitutter (Klima- og miljødepartementet (KLD))

Vedlegg 5 viser hvilke institutter som er omfattet av ordningen. Noen av de 37 instituttene (NORCE, SINTEF AS og SINTEF Ocean) har enheter på flere arenaer, så totalt er det 41 enheter som mottar basisfinansiering. Ved etableringen av systemet i 2009 var i alt 48 institutter (51 enheter) med i ordningen, men strukturelle endringer i sektoren de siste 10 årene har gjort at antall institutter er redusert (jf. kap. 5.1 *Struktur – ønsket utvikling*).

Før 2009 mottok instituttene en statlig grunnbevilgning uten resultatbasert omfordeling, men myndighetene ønsket et basisfinansieringssystem som sørget for at instituttene utviklet seg mer mot kvalitet og relevans. Det ble derfor innført et mer dynamisk system hvor deler av bevilgningen ble gjenstand for resultatbasert omfordeling i tillegg til en historisk begrunnet grunnbevilgning.

Basisfinansieringens formål er å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet. Gjennom retningslinjene har staten laget styringspolitikk for instituttene som mottar basisbevilgning. Retningslinjene gir både formål for tilskuddsordningen og rammer for den delen av virksomheten som gjelder bruk av basisbevilgningen.³⁸

Resultatbasert grunnbevilgning og strategiske instituttsatsinger

Basisfinansieringen består av grunnbevilgning pluss eventuelt midler til strategiske instituttsatsinger (SIS). En andel av grunnbevilgningen er konkurranseutsatt og omfordeles mellom instituttene etter skår på følgende indikatorer (vekting i parentes):

- Publikasjonspoeng (30 prosent)
- Avlagte doktorgrader (5 prosent)

³⁸ Unntak, tre av de basisfinansierte instituttene er forvaltningsorganer og er omfattet av statlig styring utover retningslinjene (NUPI, NIBIO og Veterinærinstituttet)

- Internasjonale inntekter (20 prosent)
- Nasjonale oppdragsinntekter (45 prosent)

For miljøinstituttene, de samfunnsvitenskapelige instituttene og de teknisk-industrielle instituttene omfordes 10 prosent av grunnbevilgningen i konkurranse, og for primærnæringsinstituttene omfordes 1 prosent i 2019 (tidligere 2,5 prosent).

Departementene kan gi tematiske føringer og er i ulik grad involvert i utforming av nye SIs, alt etter hvor tett satsingen er knyttet til departementets kunnskapsbehov. Klima- og miljødepartementet har en større andel av basisbevilgningen som SIS (40 prosent) enn hva Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (30 prosent) har. Den delen av basisbevilgningen som er forbeholdt SIS, er skjermet for resultatbasert omfordeling. Det gjør at det for de samfunnsvitenskapelige instituttene og de teknisk-industrielle instituttene er en større andel av midlene som er konkurranseutsatt enn for miljøinstituttene, siden det er 10 prosent av *grunnbevilgningen* det konkurreres om. For primærnæringsinstituttene er grunnbevilgningen 70 prosent av basisfinansieringen, og av denne settes 1 prosent ut i konkurranse.

Retningslinjene åpner for at alle departementer kan finansiere SIs så fremt det koordineres med ansvarlig arendepartement. Per i dag finansierer Samferdselsdepartementet (SD) SIs for ett miljøinstitutt, og Utenriksdepartementet (UD) for de fire utenrikspolitiske instituttene.

Krav til instituttene, kvalifisering til basisfinansiering – inn og ut av systemet

Basisfinansieringen kan bare gis til institutter som publiserer vitenskapelig i anerkjente publikasjonskanaler. Instituttene må ha så stor forskningsaktivitet at det skjer en reell kompetanseoppbygging, og de må delta i konkurransen om nasjonale og internasjonale forskningsmidler.

Videre stilles det krav til at instituttene må være organisert og drevet slik at det ikke betales utbytte, og det kan ikke gis fortrinnsrett til forskningsresultater som er finansiert av basisbevilgningen. Instituttene må inngå i en hensiktsmessig arbeidsdeling i det norske forskningssystemet. Instituttene må legge til rette for at prinsippene om akademisk frihet skal gjelde for all offentlig finansiert forskning som utføres av forskere ansatt ved instituttet. Videre har regjeringen forpliktet seg til å ta inn krav til forskningsetikk ved neste revisjon.

Deltagelse i basisfinansieringssystemet er ikke rettighetsbasert. Hvilke kvalifiserte institutter som får delta avhenger også av en helhetlig forskningspolitisk vurdering, og av at det stilles basisbevilgning til rådighet fra ansvarlig arendepartement.

Forskningsrådets strategiske ansvar for instituttsektoren innebærer ifølge retningslinjene bl.a. at Forskningsrådet skal «...vurdere og gi råd om institutter bør tas inn i eller ut av ordningen, basert på fastsatte kriterier...». Forskningsrådet har i kraft av sitt strategiske ansvar utdypet og konkretisert flere av bestemmelsene i retningslinjene, og har satt noen konkrete krav som instituttene må tilfredsstille for å kunne kvalifisere til (og beholde) basisfinansieringen.

Fire av kravene er kvantitative:

1. Instituttets oppdragsinntekter fra næringsliv og offentlig forvaltning må være større enn 25 prosent av totale FoU-inntekter
2. Instituttets publisering skal være større enn 1/3 av gjennomsnittet for den arenaen de tilhører
3. Instituttet må ha minst 20 FoU-årsverk for at det skal kunne skje reell kompetanseoppbygging
4. Instituttets bidragsinntekter, herunder inntekter fra Forskningsrådet og EU, må være mer enn 10 prosent av totale FoU-inntekter

Forskningsrådets forvaltning av retningslinjene

Forskningsrådet er gjennom sitt strategiske ansvar for instituttsektoren gitt en rekke oppgaver uttrykt i retningslinjene. Blant annet behandler Forskningsrådet søknader fra institutter som ønsker å innlemmes i basisfinansieringsordningen. Forskningsrådet er ikke tillagt myndighet til på egen hånd å ta institutter ut av eller inn i ordningen, men gir råd til arenadeptementene om uttrekking eller innlemmelse. Departementene fatter beslutningen, og endelig avgjørelse tas i Stortingets budsjettbehandling. Siden innføringen av reviderte retningslinjer i 2014 har Forskningsrådet behandlet søknader fra syv institutter, hvorav to av disse er tatt opp i ordningen.³⁹ I samme periode har Forskningsrådet anbefalt ett institutt ut av ordningen med begrunnelse i at det ikke tilfredsstilte flere av kravene i fire påfølgende år.

Videre har Forskningsrådet et ansvar for å følge med på utviklingen av instituttsektoren og gi instituttpolitiske råd til departementer og sektoren selv. I Forskningsrådets arbeid for en felles instituttpolitikk for institutter med basisfinansiering utarbeides det årlige rapporter om instituttenes virksomhet. Siden 1997 har NIFU på oppdrag fra Forskningsrådet samlet inn nøkkeltall til årsrapporter for hver av de fire instituttarenaene. På bakgrunn av disse har Forskningsrådet utarbeidet en årlig samlerapport som omfatter alle instituttene som får basisfinansiering. Dette bidrar til at bevilgende departementer, Forskningsrådet og øvrig forvaltning kan sammenlikne resultater og statistikker mellom enkeltinstitutter og de ulike instituttarenaene.

Nøkkeltallene som NIFU årlig innhenter, danner også grunnlag for den resultatbaserte omfordelingen av grunnbevilgningen.

Forskningsrådet har tre ulike møteplasser for institutter som mottar basisbevilgning. Hvert år arrangerer Forskningsrådet instituttledermøter for hver av de fire arenaene, hvor det diskuteres felles forskningspolitiske problemstillinger. De ansvarlige arenadeptementene deltar også på instituttledermøtene, og Forskningsrådets koordinering av denne møteplassen bidrar til en mer felles forståelse av instituttpolitikken blant instituttene og i departementene.

Det er også årlige møter med instituttenes ulike interesseorganisasjoner som for eksempel Fokus (for de regionalt forankrede instituttene) og Miljøalliansen (for miljøinstituttene). Det arrangeres også årlige dialogmøter med hvert enkelt institutt (hvert annet år for de samfunnsvitenskapelige instituttene).

³⁹ Uni Research (2015) og SINTEF Raufoss Manufacturing (2017)

Instituttpolitisk forum er en møteplass for alle departementer som bevilger midler gjennom basisfinansieringssystemet, og Forskningsrådet. Her diskuteres evalueringer og andre forskningspolitiske saker som har betydning for instituttsektoren.

Instituttenes bruk av basisbevilgningen

Hele basisbevilgningen skal brukes strategisk til langsiktig kunnskaps- og kompetansebygging, for eksempel gjennom forskningsprosjekter, nettverksbygging, internasjonalisering, kompetanseutvikling og faglig fornyelse, doktorgradsutdanning, publisering og investering i infrastruktur.⁴⁰ Basisbevilgningen må ikke brukes til instituttens økonomiske aktivitet (kryss-subsidiering).

Instituttene rapporterer årlig til Forskningsrådet om bruken av basisbevilgningen i form av innmeldte nøkkeltall og en verbal fremstilling. Den verbale fremstillingen gir en oversikt over hvor mye av basisbevilgningen som er brukt til SIS, forprosjekter/idéutviklingsprosjekter, egenandeler i forskningsprosjekter (nasjonalt og internasjonalt), nettverksbygging og kompetanseutvikling og investering i vitenskapelig utstyr. I den verbale rapporten gis det også oversikt over bruken av STIM-EU støtte og eventuelle institutt-stipendiat (STIPINST). Miljøinstituttene og primærnæringsinstituttene har i tillegg en egen forvaltningsrettet populærvitenskapelig rapportering på sine strategiske instituttsatsinger.

5.5.2 Myndighet til å ta institutter ut av basisbevilgningssystemet

Hvis Forskningsrådet på faglig grunnlag anbefaler at et institutt bør tas ut av basisfinansieringssystemet, hvem skal ta den endelige beslutningen om et institutt skal fratas basisbevilgningen?

Forskningsrådets anbefaling

I synteserapporten *En målrettet og effektiv instituttpolitikk* foreslår Forskningsrådet at myndigheten til å ta institutter ut av basisfinansieringsordningen skal tillegges Forskningsrådet. I dag har det ansvarlige arenadepartementet denne myndigheten.

Bakgrunn

I *Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter* fastsettes grunnleggende krav til instituttene for at et institutt skal kunne få statlig basisfinansiering. Forskningsrådet har et særskilt ansvar for å påse og kontrollere at institutter som mottar basisbevilgning, oppfyller de grunnleggende kravene som er satt i retningslinjene. Retningslinjene fastslår at deltakelse i basisfinansieringsordningen ikke er rettighetsbasert.

Forskningsrådet har etablert omfattende prosedyrer for å vurdere om institutter som er med i basisfinansieringsordningen, oppfyller kravene. Forskningsrådet følger utviklingen for det enkelte institutt på bakgrunn av instituttens innrapporterte nøkkeltall og gjennom dialog med instituttene. Hvis situasjonen ved instituttet tilsier det, blir instituttet bedt om å utarbeide en

⁴⁰ Retningslinjenes pkt. 5.1 gir flere eksempler på hvilke tiltak som kommer inn under «langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging».

tiltaksplan (normalt gjeldende for maksimum to år) med sikte på å innfri spesifikasjonskravene. Deretter vurderer Forskningsrådet på ny om instituttet innfrir kravene.

Retningslinjene sier at det er departementer med basisbevilgningsansvar som foreslår i statsbudsjettet hvert år hvilke institutter som skal motta basisfinansiering, herunder om noen institutter skal tas inn eller ut av ordningen.

Forskningsrådet har siden 2014 anbefalt at to institutter tas opp i basisfinansieringsordningen. NFD har i egenskap av å være arenadepartement fulgt anbefalingene og stilt basisfinansieringsmidler til disposisjon og har i sitt statsbudsjettforslag foreslått for Stortinget at instituttene tas inn i ordningen. I samme periode har fem andre institutter blitt vurdert av Forskningsrådet, men de ble ikke funnet kvalifisert til å motta basisbevilgning.

Det er kun ett institutt med basisbevilgning som er anbefalt tatt ut av ordningen. Forut for Forskningsrådets anbefaling i 2017 hadde det aktuelle instituttet de fire foregående årene skåret klart under minstenivået på to av fire kvantifiserbare krav (vitenskapelig publisering og antall FoU-årsverk). KD konkluderte med at basisbevilgningen kunne beholdes under forutsetning av at instituttet innen utgangen av 2019 ferdigstiller og gjennomfører en fusjon med en annen FoU-institusjon.

Vurdering

I synteserapporten foreslår Forskningsrådet «...at det bør vurderes om det er hensiktsmessig at Forskningsrådet skal kunne fatte beslutningen om å ta institutter ut av basisfinansieringsordningen».⁴¹

Spørsmålet om beslutningsmyndighet i ut-saker kan vurderes på grunnlag av to ulike sett av premisser: faglige og politiske.

Man kan tenke seg at beslutning om uttak fra basisfinansieringsordningen bør være et faglig spørsmål, og at beslutningsmyndigheten derfor kan ligge i Forskningsrådet som fagorgan. Kravene til å forbli i basisfinansieringssystemet er tydelige, og Forskningsrådets prosess er transparent. Dette bidrar til forutsigbarhet i sektoren og lik behandling av institutter. I eksemplet nevnt ovenfor mener instituttprosjektet at det ikke kan reises tvil om *begrunnelsen* for Forskningsrådets anbefaling, og det kan neppe reises kritikk mot Forskningsrådets beslutningsprosess og premissene for den.

På den annen side kan det være politiske eller andre faktorer som departementet vektlegger som supplerende eller alternativt beslutningsgrunnlag. Dette kan for eksempel være regionale- eller distriktpolitiske momenter, at instituttets brukere ikke finner alternative forskningsmiljø som dekker deres FoU-behov på en god måte, eller at instituttet har en så viktig rolle i forskningssystemet at det bør beholde basisfinansieringen.

I sum går instituttprosjektet inn for at retningslinjene for statlig basisfinansiering ikke endres på dette punktet. Prosjektet vil imidlertid tilføye at hvis et institutt tas ut av

⁴¹ Forskningsrådet foreslår ikke at det skal kunne fatte beslutning om å ta et institutt inn i ordningen. Her er Forskningsrådet henvist til å gi en anbefaling siden det er arenadepartement som må finansiere basisbevilgningen til instituttet.

basisfinansieringsordningen, så bør bevilgningen til instituttet føres tilbake til arenadepartementet som har finansiert basisbevilgningen.

Anbefaling

Dagens system for beslutning om et institutt skal fratas basisbevilgning beholdes. Det betyr at departementer med basisbevilgningsansvar foreslår i statsbudsjettet om noen institutter skal tas ut av ordningen. Hvis et institutt fratas basisbevilgningen, bør midlene tilbakeføres fra Forskningsrådet til arenadepartementet.

5.5.3 Strategiske instituttsatsinger: bestå, endre eller avvike?

Forskningsrådet har foreslått å avvike dagens ordning med strategiske instituttsatsinger og erstatte den med en mekanisme for å oppjustere nivået på basisfinansieringen. Instituttprosjektet er bare delvis enig.

Hva er strategiske instituttsatsinger (SIS)?

Strategiske instituttsatsinger (SIS) er en andel av basisfinansieringen som departementet kan påvirke dersom det ønsker. Resten av basisfinansieringen er grunnbevilgning som instituttet styrer selv.

Retningslinjene sier følgende om SIS:

«Alle departementer kan finansiere strategiske instituttsatsninger på utvalgte områder. Forskningsrådet skal som hovedregel invitere institutter med relevant kompetanse til å søke om strategiske satsinger. Øvre grense for andel strategiske instituttmidler av samlet basisfinansiering er for:

Miljøinstitutter:	40 prosent
Primærnæringsinstitutter:	30 prosent

Departementer som vil finansiere nye strategiske instituttsatsninger, må ta dette opp med ansvarlig arenadepartement.»

På den teknisk-industrielle arenaen praktiseres ikke ordningen med strategiske instituttsatsinger. På den samfunnsvitenskapelige arenaen opprettes det SIS hos utvalgte institutter i 2019. Temaet er imidlertid relevant for alle departementer, siden dette er et virkemiddel som departementene i teorien kan benytte. Per i dag er det fem departementer som benytter ordningen: KLD, LMD, NFD, SD og UD.

Dagens SIS-ordning praktiseres ulikt mellom departementer. For eksempel har KLD en relativt omfattende prosess for å velge ut strategiske instituttsatsinger. LMD og NFD overlater dette i stor grad til instituttene selv.

Forskningsrådets anbefaling

Slik SISer praktiseres i dag, mener Forskningsrådet at de ikke kan tilføre merverdi til ordningen og at SIS verken er et nødvendig eller hensiktsmessig element i basisfinansierungsordningen. I synteserapporten anbefaler Forskningsrådet følgende når det gjelder SIS:

- At SIS-ordningen i sin nåværende form avvikles.
- At det etableres en strategisk ordning som brukes for å skalere opp basisbevilgningen for et institutt eller en instituttgruppe.

Vurderinger

Instituttprosjektet har vurdert følgende fire alternativer (tabell 3):

Tabell 3 Fire alternativer for strategiske instituttsatsinger (SIS)

Alternativer	Fordeler/Styrker	Ulemper/Svakheter
1. SIS-ordningen avvikles og erstattes med en strategisk ordning	Oppskalering av basisbevilgningen kan være et virkemiddel for oppfølging av langtidsplanen.	Komplisert og bidrar ikke til en oversiktlig politikk. Uheldig blanding av finansierungsstrømmer.
2. SIS-ordningen beholdes som i dag	Bidrar til faglig dialog mellom institutt og departement. Dette sikrer relevans og ivaretagelse av sektoransvaret.	Komplisert og bidrar ikke til en oversiktlig politikk. Ikke en nødvendig forutsetning for faglig dialog.
3. SIS-ordningen beholdes, men med et mer felles system	Kan bidra til en mer helhetlig instituttpolitikk.	Komplisert og ressurskrevende å utvikle. Bidrar lite til forenkling
4. SIS-ordningen avvikles	Vil bidra til forenkling og en mer helhetlig instituttpolitikk. Vil spare ressurser i Forskningsrådet, institutter og departementer. Vil tydeliggjøre instituttenes ansvar for egen utvikling og egne strategiske satsinger.	Den faglige dialogen mellom institutt og departement kan bli redusert. Departementene mister et (potensielt) virkemiddel.

Alternativ 1 SIS-ordningen avvikles og erstattes med en strategisk ordning

Forskningsrådets forslag har to komponenter. Den første delen er å avvikle dagens SIS-ordning på to arenaer, og dette er isolert sett tilsvarende vårt alternativ 4. Den andre delen handler om en strategisk ordning som brukes for å skalere opp basisbevilgningen. Hva som ligger i en «strategisk ordning» er ikke klart, men det antas at det er tidsavgrensede satsinger der midlene fases inn i grunnbevilgningen når prosjektene avsluttes.

Forskningsrådets forslag støttes av de fleste institutter som har omtalt SIS i høringsrunden, men det er verdt å merke seg at kommentarene angår å avvikle SIS – *kombinert* med økt basisfinansiering.

Denne koblingen av to ulike styringselementer i forslaget er kompliserende og trekker i motsatt retning av ønsket om en mer oversiktlig og forenklet instituttpolitikk (jf. kap. 3.3 *Politikken må være oversiktlig*). Det representerer også en uheldig sammenblanding av virkemidler og finansierungsstrømmer. Spørsmålet om en mulig økning i basisfinansieringen

behandles i kap. 5.3 *Nivå på basisfinansieringen og STIM-EU*, inkludert eventuelle føringer knyttet nye midler.

Instituttprosjektet mener derfor at SIS bør vurderes uavhengig av en eventuell opptrapping av basisbevilgninger.

Alternativ 2 SIS-ordningen beholdes som i dag

Det vil si ingen endringer av retningslinjer eller i praktiseringen av dagens SIS-ordning. Dette innebærer at ordningen videreføres på tre arenaer, med ulik andel av basis som er SIS på alle tre, og at ordningen er ulikt innrettet.

Instituttprosjektet mener at å fortsette som i dag ikke er en god løsning gitt ambisjonen om en mer helhetlig instituttpolitikk og behovet for et oversiktlig system.

Videre kan det være statisk å ha et øvre tak på SIS-nivå. Dette står ikke i forhold til at behovet for SISer kan variere over tid. Forskningsrådet melder selv at de ikke tilfører merverdi til SIS-ordningen.

Alternativ 3 SIS-ordningen beholdes, men videreføres med et mer felles system

Denne løsningen innebærer at ordningen med SISer beholdes, men at den videreutvikles. Et mer felles system for SISene på de tre arenaene ville være i tråd med ønsket om en mer helhetlig politikk men det vil i liten grad bidra til forenkling og mer oversiktlig politikk.

Instituttprosjektet har ikke gått i dybden på hvilke rutiner og krav som bør endres, men har sett for seg noen eksempler.

SISene burde utgjøre relativt lik andel av grunnbevilgningen. Da måtte man også se på om det er hensiktsmessig å ha et øvre tak når det gjelder nivå og omfang av SISer. I dag er dette taket på 30 prosent og 40 prosent på to arenaer. På den ene siden vil et tak sikre at en bestemt andel av basis er fri (grunnbevilgning), på den andre siden kan det begrense «eksterne» departementers ønske om å finansiere SISer hvis arenadepartementet allerede har fylt opp «SIS-kvota». Man kunne kanskje tenke seg at øvre grense kun gjaldt for arenadepartementer, og at øvrige departementer kunne finansiere SISer uavhengig av en øvre grense. Men slike tilpasninger ville være kompliserende og stikk i strid med ønsket om en mer helhetlig politikk. Instituttprosjektet mener at SISene, gitt felles system og rutiner, kunne ha potensial for å bygge kompetanse på tvers av institutter og arenaer gjennom samarbeidsprosjekter. Dette kan øke instituttenes konkurranseevne. Man kunne også tenke seg SISer som kunne gjøre institutter bedre posisjonert til å delta i internasjonalt forskningssamarbeid. Instituttprosjektet mener imidlertid at dagens virkemidler for både samarbeid og internasjonalisering, ikke minst i Forskningsrådet, er bedre egnet for disse formålene enn SIS.

Alternativ 4 SIS-ordningen avvikles

Alternativet innebærer at dagens SIS-ordning avvikles i sin helhet og tas ut av retningslinjene. I kap. 5.3 *Nivå på basisfinansiering og STIM-EU* redegjør vi grundig for at norsk institutter har lav basisbevilgning sammenliknet med institutter i andre land som de

konkurrerer med. Derfor bør arenadepartementenes SIS-midler gjøres om til og inngå i grunnbevilgningen til de aktuelle instituttene, når inneværende SIS-perioder utløper. SIS-midler som finansieres av andre departementer, bør beholdes av vedkommende departement eller inngå instituttets grunnbevilgning.

En slik løsning vil øke fleksibiliteten til instituttene. Det blir instituttledelsens ansvar å disponere hele basisbevilgningen til strategisk kompetansebygging innenfor hele virksomhetens formål, blant annet i lys av brukerbehov. Langtidsplanens mål og prioriteringer har uansett betydning for instituttens kompetanseprofil og satsingsområder, direkte og indirekte ved utlysinger av konkurranser. Institutter kan fortsatt fritt bruke basis til strategiske prosjekter, slik det allerede gjøres i dag.

Løsningen vil også bidra til forenkling av instituttpolitikken. Ved å fjerne SIS-ordningen blir basisbevilgningen mer likt innrettet på alle arenaer. Det vil gi ressursbesparelser hos involverte aktører. Dette er også i tråd med prinsippene i statlig mål- og resultatstyring. I det ligger blant annet at virksomhetenes ledelse skal få ansvar og stor grad av frihet til å bestemme ressursbruk på ulike innsatsområder, prosjekter og arbeidsmåter, men der virksomheten måles på resultater og effekter gjennom resultatrapportering, evalueringer osv. I dette konseptet ligger en større grad av tillit fra statens side til at instituttene gjør gode prioriteringer. Departementenes behov for strategisk dialog kan ivaretas på andre måter.

Avvikling av SIS-ordningen må også ses i sammenheng med resultatbasert omfordeling. Dagens praksis er at SIS-midlene ikke inngår i potten som er grunnlag for omfordeling. Hvis SIS avvikles vil det øke andelen midler som omfordeles på to arenaer.

Dette alternativet kan i praksis gi løsningen som vi i dag finner på den teknisk-industrielle arenaen, altså at SIS ikke er institusjonalisert som egen ordning.

Et tungt argumentet *mot* å avvikle SIS er at denne mekanismen tilbyr departementene et virkemiddel som styringsmessig ligger mellom Forskningsrådets programmer og utlysning av oppdrag. SIS kan i teorien bidra til at departementene kan sikre seg langsiktig kompetanse på sin sektor på en enkel måte med lite administrasjon, samtidig som departementene har mer styring på tematikken som midlene brukes til enn i Forskningsrådets programmer. UD vil opprette SIS ved noen av instituttene på den samfunnsvitenskapelige arenaen f.o.m. 2019.

Anbefaling

Ordningen med strategiske instituttsatsinger (SIS) avvikles. Arenadepartementenes SIS-midler bør omgjøres til og inngå i instituttens grunnbevilgning. Avviklingen bør skje ved avslutning av inneværende SIS-perioder. SIS-midler som finansieres av andre

departementer, kan beholdes av vedkommende departement eller inngå i instituttene grunnbevilgning.

5.5.4 Kriterier for å kunne få basisbevilgning

Bør to av fire kvantitative krav endres?

Kriteriene for å kunne få basisbevilgning er gitt i retningslinjene fra KD på overordnet nivå. Forskningsrådet har, i kraft av sitt strategiske ansvar for instituttsektoren, utdypet og konkretisert disse kravene. Fire av kravene er kvantitative. Det gjelder krav til oppdragsinntekter, bidragsinntekter, publisering og antall årsverk. Se kap. 5.5.1 *Basisfinansieringen kort fortalt* for nærmere beskrivelse.

I synteserapporten foreslår Forskningsrådet å endre kravet for vitenskapelig produksjon gradvis (opp mot ett publikasjonspoeng per FoU-årsverk) hvis basisbevilgningene øker. I tillegg er det foreslått at minstekravet til størrelse for forskningsinstitutter økes fra 20 til 40 FoU-årsverk. I Forskningsrådets forslag er dette ikke et absolutt minstekrav men en grense for når fagmiljøets robusthet skal vurderes. I synteserapporten heter det at for institutter som har mindre enn 40 FoU-årsverk må det «... gjøres en skjønnsmessig vurdering av om instituttet er stort nok til at det skjer reell kompetanseoppbygging i organisasjonen, om det publiseres vitenskapelig og om instituttet hevder seg i konkurransen om oppdrags- og bidragsmidler.»

Instituttprosjektet har i utgangspunktet ikke behandlet disse foreslåtte endringene, fordi det tilligger Forskningsrådets strategiske ansvar å gjøre endringer i kravene som Forskningsrådet selv har konkretisert. Instituttprosjektet vil imidlertid understreke følgende: Departementene bør involveres i prosessen med endelig fastsetting av kravene. (Se også kap. 5.1 *Struktur ønsket utvikling* og kap. 5.5.2 *Myndighet til å ta institutter ut av basis*).

5.5.5 Resultatbasert omfordeling av grunnbevilgningen

Dagens resultatbaserte finansieringssystem bidrar til at systemet er uoversiktlig.

I synteserapporten foreslår Forskningsrådet at indikatorene for resultatbasert grunnbevilgning og vektingen av disse bør gjennomgås. Videre foreslår Forskningsrådet å vurdere å heve den konkurranseutsatte delen av basisbevilgningen til 20 prosent.

Dette er en av anbefalingene i synteserapporten som instituttprosjektet ikke har behandlet fullstendig. Grunnen er at det gjenstår videre arbeid fra Forskningsrådet, som ikke var ferdig før institutttrapportens foreleggelse. Instituttprosjektet vil likevel påpeke at i det videre arbeidet må det være spesiell oppmerksomhet på primærnæringsarenaen, med de særskilte utfordringene omfordelingen har ført til ved at midler flyttes mellom sektorer. Ulike tilnærminger bør belyses nærmere og de relevante departementene bør involveres. Dette henger også sammen med *Organisering av institutter på arenaer* (kap. 5.5.6) og eventuelt også med *En felles oppfølging i Forskningsrådet* (kap. 4.2).

I synteserapporten står det også at «Forskningsrådet mener at det må være bedre samsvar mellom indikatorene som gir uttelling innenfor basisfinansieringssystemet og indikatorene som benyttes for å vurdere institutter inn/ut av ordningen.» Instituttprosjektet støtter dette. En bedre harmonisering av de to settene med indikatorer kan bidra til forenkling og en mer helhetlig politikk.

Videre står det i synteserapporten at «Man bør også vurdere om den historiske ulikheten i basisfinansiering for institutter innen ordningen fortsatt har sin begrunnelse og skal opprettholdes, eller om deler av bevilgningen bør overføres til særskilt begrunnede formål.» Instituttprosjektet støtter at en slik avveining foretas og mener at det også bør vurderes hvilke konsekvenser det kan ha dersom man *ikke* har omfordeling, samt eventuelle alternativer til omfordeling.

Anbefalinger

1. Forskningsrådet må vurdere alternativer til dagens resultatbaserte omfordeling, herunder konsekvenser av *ikke* å ha omfordeling.
2. Prinsippet om forenkling bør ligge til grunn for det videre arbeidet.

5.5.6 Organisering av institutter på arenaer

Bør flere institutter inn på basisfinansieringsordningen og arenastrukturen endres?

Forskningsrådet anbefaler at det gjøres en nærmere vurdering av hvilke institutter som skal innlemmes i basisfinansieringsordningen og hvordan instituttene skal fordeles på arenaer.

Instituttprosjektet har foreslått at institutter utenfor basisfinansieringsordningen skal ha en felles oppfølging fra Forskningsrådet, uten at de fullt ut tas inn i ordningen slik den er rigget i dag (se kap. 4.2 *En felles oppfølging i Forskningsrådet*). Instituttprosjektet har ikke sett nærmere på hvordan institutter som allerede er innenfor basisfinansieringsordningen bør fordeles på arenaer, men regner med at Forskningsrådet lager et forslag til berørte departementer hvis det er behov for endring.

6. Humaniora i instituttprosjektet

Er det behov for særskilte tiltak i instituttsektoren for å følge opp humaniorameldingen?

Bakgrunn

I humaniorameldingen⁴² står det at regjeringen vil (vår understreking)

«...foreta en samlet vurdering av instituttsektorens rolle i forsknings- og innovasjonssystemet, og av om sektoren er godt tilpasset fremtidige behov, når alle områdene er ferdig evaluert. I vurderingen skal den humanistiske forskningens plass i instituttsektoren ses på spesielt.»

⁴² Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge*

Tiltaket i meldingen hadde bakgrunn i rapporten *Hva skal vi med Humaniora?*⁴³ der en arbeidsgruppe foreslo

«...opprettelse av en humanistisk utgave av de frie forskningsinstituttene...»

Humaniora i instituttsektoren

Humanistisk forskning er viktig, ikke minst fordi det gir betydningsfulle perspektiver for bidrag til å møte de store samfunnsutfordringene. Det finnes gode argumenter for å strebe mot et større innslag av humanistisk forskning i instituttsektoren; både for å bidra til faglig utvikling og for å øke samfunnsrelevansen for humaniora, samtidig som kunnskapsbasen for instituttenes virksomhet utvides.

Selv om den viktigste arenaen for humanistisk forskning og utdanning er i UH-sektoren, forskes det også på humanistiske temaer og med humanistiske metoder i instituttsektoren. Det finnes innslag av humanistisk forskning på alle de fire arenaene under den statlige basisfinansieringsordningen for forskningsinstitutter. Det betyr at selv om humaniora ikke har et eget institutt, bidrar humanistisk forskning i en rekke prosjekter ved flere, særlig samfunnsvitenskapelige institutter, for eksempel ved NIKU. Likevel har de humanistiske fagene et marginalt omfang ved de norske forskningsinstituttene. Statistikk fra NIFU viser at andelen årsverk som ble gjennomført av humanister i instituttsektoren i 2015 lå på 3,3 prosent (jf. humaniorameldingen).

For mange av instituttene utgjør oppdragsinntekter en vesentlig del av omsetningen, og oppdragsandelen kan regnes som et mål på instituttets relevans for næringslivet og det offentlige. Institutter flest er markedsorientert, og den lave andelen humaniora kan ses som en indikasjon på manglende etterspørsel etter humanistisk oppdragsforskning.

Noen av forskningsinstituttene har de handlingsrettede programmene i Forskningsrådet som en stor inntektskilde. Det er imidlertid ikke mange av Forskningsrådets handlingsrettede programmer som retter seg inn mot humanistiske tilnærminger. Det kan være et uttrykk for manglende interesse fra forskningsfinansierende departementer, men det kan også skyldes en manglende tradisjon for å se humanistiske fagområder og miljøer som relevante.

Forskningsrådet har nylig vedtatt en opptrappingsplan for humaniora. Innenfor tematiske satsinger skal andelen humanistisk forskning det finansierer øke fra tre til fem prosent innen 2022.

Behov for et eget humanistisk institutt?

Det at det ikke finnes noe eget humaniora-institutt og at andelen humanistårsverk i instituttsektoren er lav reflekterer etter vår vurdering at det er lite marked for anvendte humanistiske problemstillinger. Etterspørselen (koblet med betalingsvilje) etter disse problemstillingene, er trolig ikke tilstrekkelig til å opprette og opprettholde et eget institutt. Gitt at det også er ønskelig med en utvikling mot større og mer robuste institutter (jf. kap. 5.1), mener instituttprosjektet derfor at det er uaktuelt å opprette et eget humaniora-institutt. Disse problemstillingene kan ivaretas i eksisterende institutter eller i miljøer i UH-sektoren.

⁴³ Fritt ord 2014. *Hva skal vi med Humaniora?* Helge Jordheim og Tore Rem, red.

Det som er viktig er at humanistiske perspektiver i større grad gjør seg gjeldende i samfunnsrelevant forskning/prosjekter. Humaniora er relevant i alle de langsiktige prioriteringene i langtidsplanen og særlig for den nye prioriteringen, *Samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden*. Humanister må altså i større grad søke samkvem med andre fag-grener (jf. humaniorameldingen) og vice versa. Dette kan også styrke humaniora-perspektivet i forskningsinstituttene fordi de allerede er sterke på anvendte problemstillinger og samfunnsutfordringer.

Anbefaling

Det er ikke behov for særskilte tiltak som angår humaniora i instituttsektoren.

7. Forholdet til andre relevante prosesser

Det pågår en rekke andre nasjonale prosesser, som også bør ses i sammenheng med instituttprosjektet. Noen av disse prosessene er kort omtalt nedenfor.⁴⁴

Universitets- og høyskolelovutvalget

Regjeringen har satt ned et lovutvalg som skal gjennomgå og vurdere endringer i regelverket for universiteter, høyskoler og studentsamskipnader. Utvalget skal foreslå et regelverk som tydelig beskriver ansvar, rettigheter og plikter for universitetene og høyskolene, og for studenter og ansatte. Utvalgets arbeid skal resultere i en norsk offentlig utredning (NOU) med forslag til nytt regelverk, som skal leveres til Kunnskapsdepartementet senest 1. februar 2020.

I tråd med utviklingen av UH-sektorens utvidede samfunnsrolle har deres samarbeid med andre aktører i samfunnet blitt stadig viktigere.⁴⁵ I 2002 kom det et lovpålegg om økt samarbeid med samfunns- og arbeidsliv inn i lovverket (Ot.prp. nr. 40 (2001–2002)). Endringen ble gjort for å synliggjøre institusjonenes særlige ansvar for å legge forholdene til rette for at forskningens resultater blir utnyttet slik at de på en best mulig måte kommer samfunnet til gode.

Fra institutthold har det fremkommet kritikk om at *Lov om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven) omtaler samarbeid med mange andre aktører men ikke med instituttsektoren, og at dette er prinsipielt uheldig. Det det her henvises til er §1-3 «h) samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.»

Det kan fremstå som merkelig at en så stor forskningsutførende del av det norske samfunnet ikke nevnes når andre samarbeidsaktører for norske UH-institusjoner listes opp i loven. Som vist i kap. 5.4.1 er det utstrakt samarbeid mellom de to sektorene, og mange gjensidige avhengigheter. Det bør være en sammenheng mellom statens styringsvirkemidler, for

⁴⁴ Omtalene av relevante prosesser i dette kapitlet er status per juni 2019.

⁴⁵ Se nærmere omtale i vedlegg 4 *Historien om UH-sektorens utvidede samfunnsrolle*

eksempel regelverk og styringsdialog. I styringsdialogen med UH-institusjonene er samarbeid med næringsliv, fylkeskommunene og institutter i regionen viktig, noe som også gjenspeiles i utviklingsavtalene alle UH-institusjoner nå har inngått med departementet. Forholdet til instituttsektoren inngår også i styringsdialogen når det er relevant.

Graden av samarbeid og behovet for kontakt med de ulike aktørene vil variere. En oppramsing av samarbeidsaktører i en lovtekst vil således kunne oppfattes mest som en rituell sak heller enn å ses på som en fullstendig opplisting over samarbeidsaktører. Slik sett kan det også være at det er unødvendig med en lovfesting av samarbeid mellom UH-institusjoner og institutter. De samarbeider når de har gjensidig nytte av det, helt uavhengig av lovteksten. Et alternativ kan derfor være å gjøre omtalen av samarbeidsrelasjoner mellom UH-institusjoner og andre aktører mer generell.

Instituttprosjektet har oversendt forslag til utvalget om å vurdere om universiteters og høyskolars samarbeid med forskningsinstitutter bør omtales i universitets- og høyskoleloven. Gitt dagens regelverk innebærer det en vurdering av å enten ta inn institutter i dagens av §1-3 h), eller å generalisere teksten slik at ingen av de samarbeidende aktørene nevnes spesifikt.

Stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor

En satsing på innovasjon er nødvendig for å møte de store utfordringene offentlig sektor står overfor, med bl.a. strammere finanser, demografiske endringer og større sektorovergripende utfordringer, slik som klimaendringene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet leder arbeidet med å lage en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, med sikte på fremleggelse i 2020. Det har vært flere innspillmøter og det er etablert en interdepartemental arbeidsgruppe.

I langtidsplanens kap. 5 *Fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester* står det blant annet at regjeringen vil «legge til rette for mer forsknings- og behovsdrevet innovasjon i offentlig sektor og stimulere til økt samarbeid mellom offentlig sektor, næringslivet og forskningsinstituttene gjennom bruk av innovative offentlige anskaffelser.»

Samfunnsutfordringene knyttet til det grønne skiftet og bærekraftig velferd fremheves i langtidsplanen. Offentlig sektor har en sentral rolle og forskningsinstituttene er en viktig del av forsknings- og innovasjonssystemet for offentlig sektor.

Stortingsmelding om helsenæringen

Meld. St. 18 (2018–2019) *Helsenæringen – Sammen om verdiskaping og bedre tjenester* (helsenæringsmeldingen) presenterer regjeringens politikk for helsenæringen. En aldrende befolkning og flere personer med sammensatte sykdommer utfordrer den norske helse- og omsorgstjenesten. Den offentlige helse- og omsorgstjenesten vil ha mye å tjene på å dra nytte av innovasjonskraften, kompetansen og ressursene som finnes i norske bedrifter i møte med disse utfordringene. De bedriftene som leverer de varene og tjenestene helse- og omsorgssektoren trenger for å løse sine utfordringer på en mer effektiv måte, vil kunne nå et stort marked.

Hovedmålet med helsenæringsmeldingen er å bidra til økt konkurransekraft i den norske helsenæringen og samtidig bidra til en mer bærekraftig helse- og omsorgstjeneste, i form av mer effektiv forebygging, behandling og omsorg. Meldingen skisserer hindre og barrierer norsk helsenæring står overfor, og beskriver regjeringens politikk for å møte dette. Temaer i meldingen er særlig knyttet til ledelse, betydningen av forskning og innovasjon samt samspillet mellom private og offentlige aktører, inkludert et velfungerende hjemmemarked for norsk helsenæring.

Et hovedbudskap i meldingen er at regjeringens næringspolitikk treffer helsenæringen godt. Og det pekes på at hovedutfordringene for videre vekst og utvikling i helsenæringen ligger i etterspørselssiden i det norske hjemmemarkedet og samhandlingen mellom offentlig og private aktører.

Meldingen ble lagt frem 5. april 2019 og forventes å bli behandlet av Stortinget i vårsesjonen 2019. Parallelt starter planlegging av oppfølging av tiltak i meldingen.

Helsenæringsmeldingen beskriver noen institutter og instituttsektorens overordnede rolle. Koblingen mellom instituttsektoren og helsenæringen drøftes, og det lanseres et nytt tiltak i meldingen om å kartlegge potensialet for økt samhandling med helsenæringen i relevante deler av instituttsektoren. Det nærmere innholdet og opplegget for denne kartleggingen må utformes i samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding om offentlige anskaffelser

Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* ble lagt frem 10. april 2019. Meldingen handler om hvordan man kan få til bedre og smartere offentlige anskaffelser. Hovedfokus i meldingen er på de offentlige oppdragsgiverne. Meldingen viser til positive effekter som gode anskaffelser kan ha for innbyggere, offentlige tjenester og samfunnet. Innovasjon spiller en viktig rolle.

Det varsles ikke endringer i regelverket for offentlige anskaffelser i meldingen. Regelverket ble revidert for et par år siden. Meldingen handler om hvordan regelverket kan og bør brukes. Temaer i meldingen er kompetanse, styring og ledelse og organisering av anskaffelser, inkludert samordning.

Stortingsmeldingen er først og fremst relevant for instituttene som leverandører til offentlig virksomheter.

Stortingsmelding om arbeidsrelevans i høyere utdanning

Et av regjeringens viktigste prosjekter er å øke kvaliteten i høyere utdanning. Forventninger og ambisjonene er nedfelt i Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (kvalitetsmeldingen) og Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*.

Ambisjonen for stortingsmeldingen er å styrke kvaliteten og arbeidsrelevansen i høyere utdanning. Studentene skal forberedes bedre på arbeidslivet og arbeidslivet skal få tilgang på relevant kompetanse som kan bidra til utvikling og omstilling.

Ambisjonene skal nås gjennom:

- bedre og mer gjensidig samarbeid mellom universiteter og høyskoler og arbeidslivet om samfunnets kunnskapsbehov, utviklingen av høyere utdanning og studentenes læring
- å styrke kvaliteten på praksis i utdanninger med mye obligatorisk praksis
- å styrke arbeidstilknytningen i utdanninger som har svak arbeidstilknytning i dag, inkludert gjennom økt bruk av praksis
- å styrke innovasjon og entreprenørskap i høyere utdanning

Det tas sikte på at regjeringen legger frem stortingsmeldingen våren 2021.

Oppfølging av rapport om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører

Det har kommet klager fra private aktører som mener at offentlige aktører i markedet nyter godt av ulike konkurransefordeler i kraft av å være offentlige pga. ulikheter i skatteloven og konkursimmunitet. På bakgrunn av klagen så EFTAs overvåkningsorgan (ESA) på saken og konkluderte i 2015 foreløpig med at det generelle skattefritaket i skatteloven § 2-30 første ledd og konkursimmunitet for staten, fylkeskommuner, kommuner, regionale helseforetak og helseforetak kan innebære at EØS-rettslig økonomisk aktivitet i regi av disse organene mottar økonomiske fordeler i strid med EØS-avtalen.

I 2016 ble det derfor satt ned en arbeidsgruppe (ledet av professor Erling Hjelmeng) som skulle utrede spørsmålet. Formålet med utredningen var å gi norske myndigheter et godt grunnlag for å vurdere tiltak som skal sørge for at reguleringen av økonomisk aktivitet utøvd av staten, fylkeskommuner, kommuner, regionale helseforetak og helseforetak er i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Samtidig er det viktig å sikre at det offentlige er i stand til å løse sine oppgaver på en god og effektiv måte.

Hjelmeng-utvalget leverte sin rapport⁴⁶ i januar 2018, og den ble sendt på høring med frist i mai 2018.

Det er imidlertid uklart hvor stort problemet egentlig er i praksis. Nærings- og fiskeridepartementet lyste derfor ut et oppdrag om å utrede dagens situasjon og konsekvensene av de foreslåtte tiltakene. Oslo Economics vant anbudet.

Arbeidet har relevans for forskningsinstituttene som driver økonomisk aktivitet.

Gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Regjeringen har satt i gang en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet med gjennomgangen er å sørge for at vi får mest mulig

⁴⁶ Rapport fra arbeidsgruppe: *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*

verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer ut av midlene vi kanaliserer gjennom virkemiddelapparatet.

Gjennomgangen skal omfatte bredden av næringsrettede virkemidler:

- Nærings- og fiskeridepartementets næringsrettede virkemidler
- Utvalgte næringsrettede virkemidler under Finansdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet
- Skjæringsflater mot europeiske/internasjonale virkemidler

I arbeidet vil man blant annet vurdere om grenseflatene i virkemiddelapparatet bør tydeliggjøres bedre og om aktørene bør bli bedre til å koordinere seg og samarbeide. Det skal også vurderes om ulike aktører og ordninger bør slås sammen eller avvikles. Det skal vurderes hvordan virkemiddelapparatet kan gjøres mer brukervennlig, og om det bør være en felles inngang til flere virkemiddelaktører. Også samspillet mellom virkemidler på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå er blant problemstillingene som skal vurderes.

Blant de næringsrettede virkemidlene til Nærings- og fiskeridepartementet som er omfattet av gjennomgangen er også basisbevilgningen til de teknisk-industrielle instituttene. Videre er instituttene identifisert som en stor brukergruppe av de næringsrettede virkemidlene.

Plan S og åpen tilgang til forskningsresultater

Åpen tilgang til forskningsresultater og tilgjengeliggjøring og deling av data er en sentral forskningspolitisk målsetting. Kunnskapsdepartementet er prinsipielt for åpen tilgang til offentlig finansiert forskning og Stortinget har sluttet seg til prinsippet gjentatte ganger.⁴⁷ I 2017 ble det etablert nasjonale retningslinjer for åpen tilgang med mål om at alle artikler finansiert av det offentlige skal være åpne f.o.m. 2024. Det er etablert en *Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata*, og Forskningsrådet har gitt sin støtte til det europeiske initiativet for åpen publisering (cOAlition S for making Open Access a reality by 2020), Plan S.

Kunnskapsdepartementet stiller seg også bak målene i Plan S og arbeidet med å få fortgang i overgangen til åpen publisering. Det er flere forhold knyttet til Plan S og publisering vi trenger bedre kunnskap om, og det pågår nå flere nasjonale og internasjonale utredninger som belyser ulike problemstillinger og spørsmål som er blitt aktualisert som følge av Plan S. Blant annet reises det spørsmål om hvorvidt det er behov for å endre den norske publiseringsindikatoren, ettersom åpne kanaler er underrepresentert på nivå 2.

Alle FoU-utførende sektorer har en avgjørende rolle i dette arbeidet. Universitets- og høyskolerådet (UHR) har tatt initiativ til et bredt sammensatt samarbeidsorgan for åpen forskning hvor aktører fra UHRs strategiske enheter, sammen med Unit, instituttsektoren, helseforetakene og Helse- og omsorgsdepartementet, Forskningsrådet og

⁴⁷ Dette er bl.a. uttrykt i alle forskningsmeldingene f.o.m. St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning* og sist i Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*.

Kunnskapsdepartementet møtes for å utveksle status, erfaringer og planer i arbeidet med åpen forskning. Dermed er dette blitt et reelt nasjonalt forum for åpen forskning.

Resultatbasert finansiering av forsknings- og kompetansesentre utenfor spesialisthelsetjenesten

Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å legge til rette for resultatbasert finansiering av forsknings- og kompetansesentre utenfor spesialisthelsetjenesten. Dette skal gjøres etter modell fra helseforetakene og instituttsektoren, hvor deler av basisbevilgningen omfordeles etter innrapporterte nøkkeltall og indikatorer. Helsedirektoratet er bedt om, i samarbeid med Forskningsrådet, å forberede de tiltak som må iverksettes for at budsjettmidler til forskning rettet mot kommunale helse- og omsorgstjenester fra 2018-budsjettet overføres til en konkurransearena, og at resultatbasert omfordeling iverksettes gradvis fra og med 2020. Det overordnede formålet er økt mengde og kvalitet på praksisrelevant forskning for kommunale helse- og omsorgstjenester og tilgrensende sektorer, samt gi en bedre oversikt over forskningsinnsatsen rettet mot de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

Det er 19 forsknings- og kompetansesentre som vil omfattes av denne ordningen. Med unntak av tre som er egne rettssubjekter, vil ingen av disse sentrene kunne kategoriseres som en del av instituttsektoren. De fleste sentrene er mindre enheter i form av avdelinger, avsnitt eller prosjekter i større FoU-organisasjoner og helseforetak. Det er derfor upresist å betegne dette som en instituttarena for helsesektoren. Instituttprosjektet ser likevel positivt på at det innføres resultatbasert finansiering for disse sentrene.

Det skal utvikles enhetlige indikatorer for sentrene, og forslag fra Helse- og omsorgsdepartementet er at omfordeling skal gjøres ut fra skår på:

- 1) Publikasjonspoeng
- 2) Avlagte doktorgrader
- 3) Finansiering fra Forskningsrådet

Indikatorene skal også inngå i HelseOmsorg21 Monitor.

Helsedirektoratet har beregnet at samlet FoU-andel av grunntilskudd som sentrene mottar fra Helse- og omsorgsdepartementet, utgjør omtrent 173 mill. kroner, og fra dette skal det foreslås en andel til omfordeling. Direktoratet har også gjort beregning på forskningsinnsatsen ved sentrene og vil i samarbeid med NIFU (og Forskningsrådet ved behov) foreslå vektning av indikatorene. Se nærmere omtale i statsbudsjettet for 2020.

Vedlegg

Vedlegg 1 Oversikt over Forskningsrådets anbefalinger i synteserapporten

I perioden 2014–2018 gjennomførte Forskningsrådet evalueringer av alle de fire arenaene med institutter som mottar basisbevilgning: miljøinstituttene (2014–2015), de teknisk-industrielle instituttene (2015–2016), de samfunnsvitenskapelige instituttene (2016–2017) og primærnæringsinstituttene (2017–2018). Synteserapporten *En målrettet og effektiv instituttpolitikk* sammenstiller funn og gir anbefalinger til myndighetene om instituttpolitikken.⁴⁸

Tabellen nedenfor gir en oversikt over synteserapportens anbefalinger, som er nærmere utdypet i kap. 9 i rapporten. Instituttprosjektet har tatt stilling til fem av de åtte anbefalingene. Disse er markert med grønt i tabellen. Når det gjelder anbefalinger som angår endringer i retningslinjene må endelige beslutninger tas i regjeringen. Det er tre av anbefalingene, markert i gult i tabellen, som ikke har vært fullstendig behandlet i instituttprosjektet. Dette fordi de krever videre arbeid fra Forskningsrådet, som ikke var ferdig før instituttrapporten skulle ferdigstilles eller at ansvaret ligger innenfor det strategiske ansvaret for instituttsektoren som Forskningsrådet har.

Tema	Anbefaling (kortversjon)
Basisfinansieringsordningen: <i>Størrelsen på basisfinansieringen</i>	Basisfinansieringen bør økes til i gjennomsnitt 15 prosent av instituttenes FoU-omsetning i hver arena, målt mot 2017-nivået. De teknisk-industrielle instituttene bør prioriteres.
Instituttens økonomiske rammer for deltagelse i EUs forskningsprosjekter	STIM-EU ordningen bør styrkes slik at norske forskningsinstitutter ikke får underdekning ved å delta i prosjekter under EUs rammeprogram for forskning og innovasjon. Ber KD anbefale at EU åpner for en mer differensiert beregningsmodell for institusjonsstøtte som passer norske forskningsinstitutter bedre.
Instituttens rolle i doktorgradsordningen	Vil arbeide for at instituttens kompetanse og kapasitet i doktorgradsutdanningen benyttes mer målrettet enn i dag. Vil vurdere å utvikle ordninger for å tildele ressurser til ekstra stipendiater i forskningsprosjekter som instituttene allerede er tildelt.
Retningslinjene for statlig basisbevilgning av forskningsinstitutter: <i>Myndighet til å ta institutter ut av basis</i>	Forskningsrådet mener det bør vurderes om det er hensiktsmessig at Forskningsrådet selv skal kunne fatte beslutningen om å ta institutter ut av basisfinansieringsordningen.

⁴⁸ Forskningsrådet desember 2018: *En målrettet og effektiv instituttpolitikk. En systematisk gjennomgang av Forskningsrådets evalueringer av forskningsinstitutter*. Synteserapport.

Retningslinjene for statlig basisbevilgning av forskningsinstitutter: <i>Kriterier for å kunne få basisbevilgning</i>	Endre kravet for vitenskapelig produksjon gradvis (opp mot ett publikasjonspoeng per forskerårsverk) og til størrelse for forskningsinstitutter (fra 20 til 40 FoU-årsverk).
Retningslinjene for statlig basisbevilgning av forskningsinstitutter: <i>Strategiske instituttsatsinger (SIS)</i>	SIS-ordningen i sin nåværende form avvikles. Etablering av en strategisk ordning som brukes for å skalere opp basisbevilgningen for et institutt eller en instituttgruppe.
Retningslinjene for statlig basisbevilgning av forskningsinstitutter: <i>Resultatbasert omfordeling</i>	Indikatorene for resultatbasert grunnbevilgning og vektingen av disse bør gjennomgås. Det må være bedre samsvar mellom indikatorene som gir uttelling innenfor basisfinansieringssystemet og indikatorene som benyttes for å vurdere institutter inn/ut av ordningen. Foreslår at det utredes om omfordelingsandelen kan økes f.eks. til 20 prosent årlig.
Retningslinjene for statlig basisbevilgning av forskningsinstitutter: <i>Organisering av institutter på arenaer</i>	Det bør gjøres en nærmere vurdering av hvilken institutter som skal innlemmes i basisfinansieringsordningen. Det bør utredes nærmere om ordningen kunne inkludere både forvaltningsinstitutter og andre institutter som i dag ikke er omfattet av ordningen Det bør gjøres en nærmere vurdering av hvordan institutter skal fordeles på arenaer. (Alle instituttene som er tilordnet retningslinjene bør ha et styre).

Vedlegg 2 Instituttene som kunnskapsleverandør til næringslivet

I dette vedlegget drøftes instituttene betydning som kunnskapsleverandør for næringslivet, og mulige utfordringer i dette forholdet. Noen bedrifter har et stabilt langvarig samarbeid med utvalgte institutter. For andre bedrifter blir institutter mer ansett som en av flere mulige typer tjenesteleverandører, og relasjonen blir da mer sporadisk i en verden der instituttene møter konkurranse fra både universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren), konsulentbransjen og bedriftenes interne FoU-ressurser.

Vedlegget favner alle institutter som er omfattet av instituttprosjektet, ikke bare de teknisk-industrielle (TI).

1. Instituttene og næringslivet

Et utgangspunkt for å belyse forholdet mellom instituttsektoren og næringslivet er å se på betydningen av instituttsektoren som kunnskapsleverandør for næringslivet og utviklingen av dette over tid. Det er en rekke beslektede, men allikevel ulike grunner til at næringslivet etterspør instituttene tjenester og kompetanse.

2. Samarbeid mellom institutt og næringsliv og utvikling over tid

Instituttsektoren er sammensatt. En del institutter har som sin primære oppgave å bidra til næringsutvikling, økt konkurransekraft og også bidra til å utvikle nytt næringsliv. Andre, særlig forvaltningsinstitutter, har som sin primære rolle å gi forvaltningsråd, og skal være mer varsomme med hvilke prosjekter de har med næringslivet. Flere av instituttene, f.eks. miljøinstituttene og også noen forvaltningsinstitutter, har oppgaver både mot forvaltning og næringsliv. Det kan derfor være vanskelig å plassere alle instituttene inn i en todeling med næringsrettede institutter på den ene siden og forvaltningsrettede institutter på den andre. For eksempel skal miljøinstituttene bidra med kunnskap både til forvaltning og næringsliv for å bidra til det grønne skiftet og økt grønn konkurransekraft⁴⁹ i flere sektorer.

Næringslivets behov overfor instituttsektoren har blitt nærmere undersøkt av innovasjonsforskerne Gulbrandsen og Nerdrum. Fra en survey-undersøkelse om norsk næringslivs bruk av instituttene oppsummerer Gulbrandsen og Nerdrum dette behovet slik: «Most firms use research institutes because they lack the skills, the R&D capacity, equipment or understanding of research methods to conduct R&D projects in-house.»⁵⁰ Det er altså en rekke beslektede, men allikevel ulike grunner til at næringslivet etterspør instituttene tjenester og kompetanse.

2.1 Instituttene oppdragsinntekter fra næringslivet

I årsrapporten fra Forskningsrådet om instituttene finnes det tall på hvor mye arenaene har i inntekter fra næringslivet.⁵¹ Tabell 1 formidler noen hovedtall:

⁴⁹ Departementene 2017: *Bedre vekst, lavere utslipp – regjeringens strategi for grønn konkurransekraft*

⁵⁰ Gulbrandsen, T. og Nerdrum, L. Fagerberg J (red), 2009: *Innovation, Path Dependency and Policy – the Norwegian Case*, s.327-348. Oxford University Press, Oxford

⁵¹ Forskningsrådet: *Årsrapport 2017 – Forskningsinstituttene* (se tabell 2, side 53)

Tabell 1 Nasjonale oppdragsinntekter fordelt på instituttarenaer (2017, mill. kroner)

Arena	Offentlig forvaltning	Næringsliv	Andre kilder
Samfunnsvitenskapelige institutter	234 (62 %)	133 (35 %)	10 (3 %)
Miljøinstitutter	367 (72 %)	123 (24 %)	23 (4 %)
Primærnæringsinstitutter	145 (30 %)	332 (70 %)	0
Teknisk-industrielle institutter	319 (17 %)	1494 (81 %)	33 (2 %)

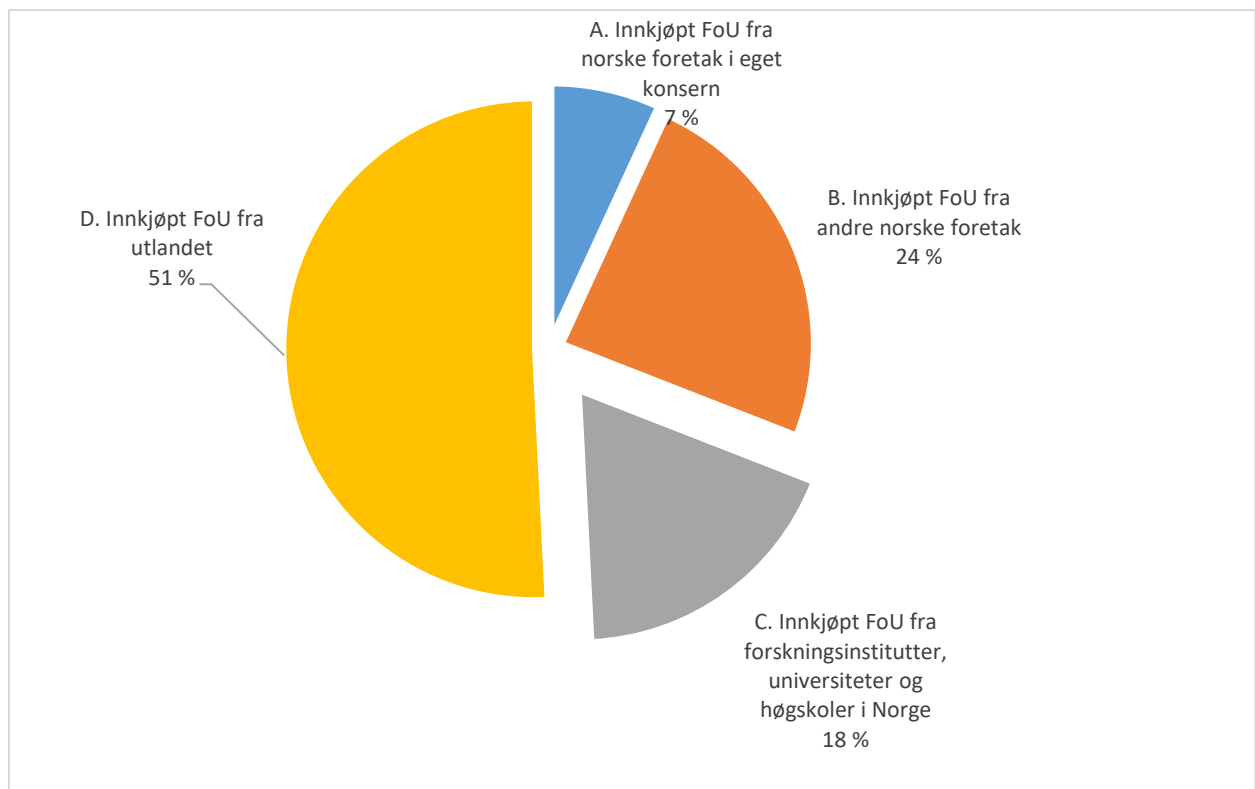
Tabellen viser at TI-instituttene får større inntekter fra næringslivet enn de andre arenaene til sammen, men at også andre arenaer har betydelige inntekter fra næringslivet. Dette bildet bygger også opp under argumentasjonen om at kunnskapsrelevans for næringslivet ikke ser ut til å avgrense seg til én arena.

At næringslivet etterspør FoU-tjenester til over 2 mrd. kroner kan ses på som en tallsetting av instituttenes relevans og konkurransedyktighet for eksisterende kunder i næringslivet.

2.2 Om kjøp av FoU-tjenester i næringslivet

Et foretak kan kjøpe FoU-tjenester fra andre foretak i samme konsern (inkludert fra en forskningsavdeling som er skilt ut som eget foretak), fra andre foretak i Norge, fra forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler i Norge og fra utlandet. I forbindelse med publiseringen av hovedresultater fra FoU-undersøkelsen 2017 (februar 2019) har Statistisk sentralbyrå (SSB) illustrert sammensetningen av innkjøpt av FoU.

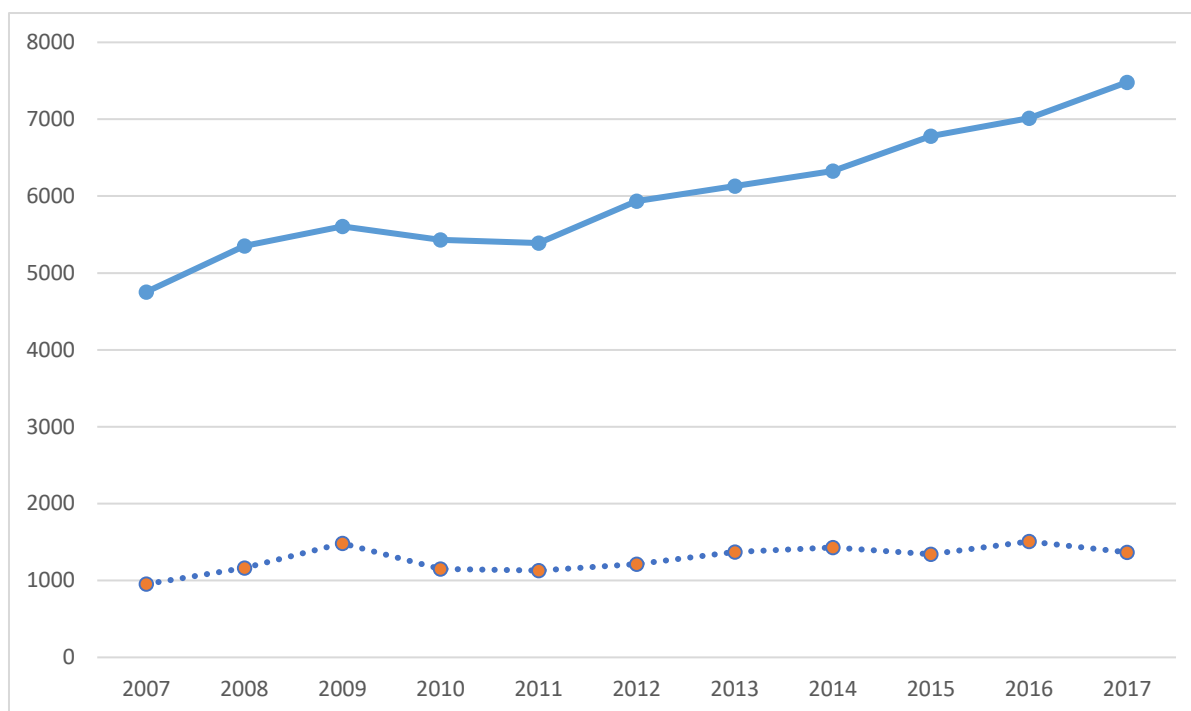
Figur 1 viser oppsplittingen av innkjøpt FoU på disse kildene i 2017, slik den fremgår av SSBs publisering. Det er kjøp fra utlandet som dominerer, og deretter kjøp i markedet fra andre foretak i Norge. Disse to komponentene utgjør tre fjerdedeler av alle kjøp av FoU. Innkjøp fra forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler utgjør 18 prosent og kjøp fra norske foretak i samme konsern utgjør 7 prosent.



Figur 1 Kjøp av FoU-tjenester. 2017. Kilde: Statistisk sentralbyrå

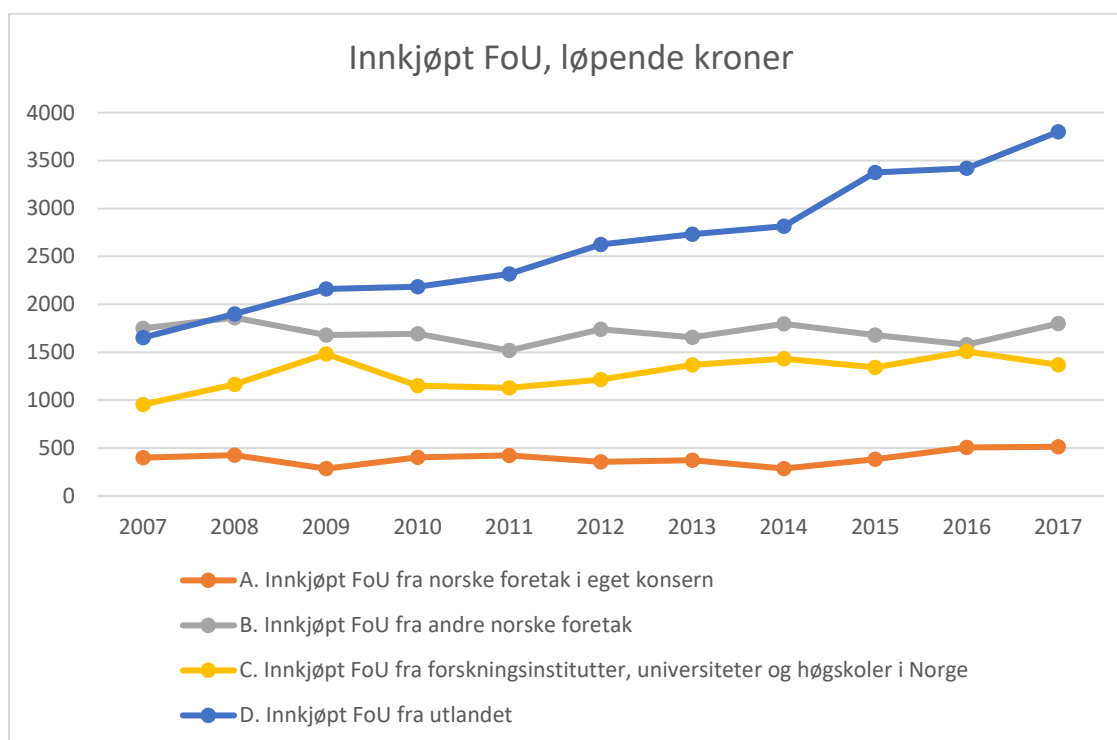
Av samlet innkjøpt FoU utgjør dermed FoU fra forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler mindre enn en femtedel. Andelen har variert over ti-året, men en andel på 18 prosent i 2017 er den laveste i dette ti-året.

Over tid har samlet innkjøpt FoU økt. Figur 2 viser samlede innkjøp (i løpende kroner) og innkjøp fra norske forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler for det siste ti-året. Næringslivet kjøpte FoU-tjenester for 7,5 mrd. kroner i 2017, og bare 1,4 mrd. kroner var fra forskningsinstitutter mv.



Figur 2 Kjøp av FoU-tjenester samlet og fra institutter mv. kroner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

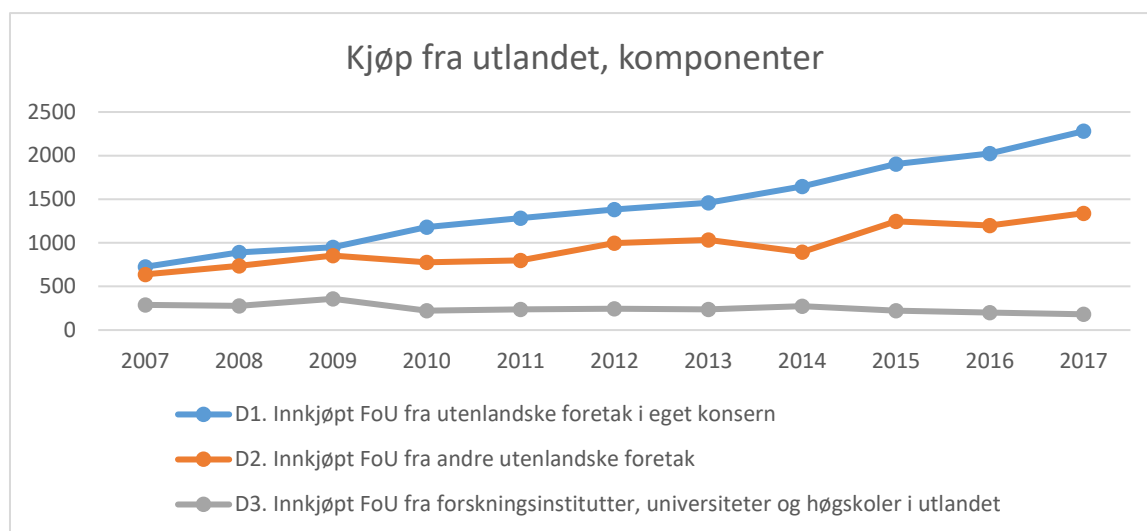
Veksten i innkjøpt FoU, som er tydelig i figur 3, har i all hovedsak bakgrunn i kjøp fra utlandet. I 2017 kjøpte norske foretak FoU-tjenester for om lag 3,8 mrd. kroner fra utlandet.



Figur 3 Kjøp av FoU fordelt på komponenter. Kroner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Hvis kjøp av FoU foretas i utlandet, kan tilsvarende oppsplitting gjøres: utenlandskjøp kan være fra selskap i samme konsern, andre foretak og fra forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler. Figur 4 viser slik oppsplitting i komponenter. Det mest slående er veksten i kjøp fra foretak i samme konsern. Også kjøp fra andre foretak har økt, men ikke i samme grad.

Direkte kjøp fra forskningsinstitutter mv. har falt i løpet av dette ti-året. Det vil likevel kunne ligge en komponent av kjøp fra forskningsinstitutter i det FoU-arbeidet som konsernforetak (og andre) har utført.



Figur 4 Kjøp av FoU-tjenester fra Utlandet. Kroner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi må gå til kjøp av FoU fra eksterne parter, dvs. summen av kjøp fra andre foretak enn konsernselskaper i Norge og utlandet og kjøp fra forskningsinstitutter mv. i Norge og utlandet for å illustrere en større rolle for norske forskningsinstitutter. De står for om lag 30 prosent av disse kjøpene (mot 18 prosent av alle kjøp, jf. omtalen av figur 1).

Når det gjelder kjøp fra forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler som andel av egenutført og innkjøpt FoU utgjør den 3,5 prosent.

Det er vanskelig å begrunne at de norske forskningsinstituttene er spesielt viktige for næringslivet som et hele – i alle fall basert på disse tallene, særlig ut fra at tallene også inkluderer universiteter og høyskoler. Tallene viser også at instituttenes andel av samlet FoU i næringslivet synker over tid.

Det er samtidig andre momenter som også er sentrale for instituttenes forhold til næringslivet utover det som fremkommer i det foregående tallmaterialet. Dette dreier seg om en rekke antatt gunstige effekter som instituttene har for nyskaping og omstilling, betydning som nettverks- og relasjonsbygger mellom næringslivet og forskningsbasert kunnskap og arbeidskraft/kompetanseflyt mellom næringsliv og institutter.⁵² Dette tilsier at instituttenes betydning for næringslivet ikke alene lar seg lese ut av faktagrunnlaget som er gjengitt over.

Næringslivets innkjøp av FoU fra instituttene utgjør som vi har sett en relativt mindre andel av næringslivets totale innkjøp av FoU, samtidig som næringslivet fremdeles etterspør opp mot 2 mrd. kroner. Dette kan tolkes på to måter. Det *kan* tyde på at instituttene er relativt spesialiserte mot kunde grupper (få konkurrenter og høy tilslagsandel i sin nisje), men tallene

⁵² Gulbrandsen, T. og Nerdum, L Fagerberg J (red), 2009: *Innovation, Path Dependency and Policy – the Norwegian Case*, s.327-348. Oxford University Press, Oxford

er også forenlig med at instituttene konkurrerer bredt og utsettes for en reell konkurranse fra andre leverandører (flere konkurrenter og påfølgende lavere tilslagsprosent).

3. Instituttene konkurranserforhold overfor andre kunnskapsleverandører

Det er ikke rapportert inn fra Forskningsinstituttene fellesarena, instituttene eller næringslivet om store problemer dem imellom. Like fullt kan det være hensiktsmessig å se på hvordan de ulike instituttene forholder seg til næringslivet og hva de og/eller næringslivet anser som problematisk. Instituttsektorens rolle overfor næringslivet må settes inn i en større sammenheng, siden næringslivet har en rekke øvrige kilder langt utover instituttene (kunder, leverandører, institutter, utført in-house, utenlandske leverandører, universiteter og høyskoler, bransjeorganisasjoner, samarbeids- og alliansepartnere osv.). Det er et potensielt konkurranseforhold mellom noen institutter og den del av næringslivet som utgjøres av konsulentselskapene og tilsvarende miljøer. Dette konkurranseforholdet kan være problematisk, f.eks. ved at basisbevilgningen kan tenkes å gi instituttet en mulighet til å konkurrere på pris som konsulentselskapet kan mene er urettferdig. Forskningsinstitutter har i liten grad klaget over konkurransen fra konsulentselskap, men de har generelt klaget over at mange oppdrag er meget små og dermed problematiske for instituttene arbeidsform. Slike småoppdrag kan passe konsulentselskapene bedre, og også bli foretrukket av oppdragsgivere – både private og offentlige – som ønsker raske vurderinger av avgrensede problemstillinger.

Evalueringen av de samfunnsvitenskapelige instituttene har påpekt at instituttene brukere øker sin interne analytiske kapasitet, hvilket på den ene siden gjør dem bedre i stand til å dra nytte av og bestille forskning – og på den andre siden øker brukernes evne til selv å utføre forskning som tidligere ble lagt ut til instituttene. Evalueringen påpeker at dette gjør det vanskeligere for denne type institutter å få oppdrag, men den slår også fast at dette ikke dreier seg om urettferdig konkurranse.

4. Oppsummering

En gjennomgang har vist følgende forhold som sentrale for å forstå instituttene rolle som kunnskapsleverandør til næringslivet:

- Forskningsinstituttene er én av flere leverandører av FoU og kunnskap til næringslivet.
- Andelen egenutført FoU i næringslivet har vist en markert stigende tendens.
- Det er problematisk å skjelle sterkt mellom institutter, eller grupper av institutter med næringsrelevans og grupperinger som ikke har det.
- Spesielt andelen FoU som kjøpes inn fra utlandet av norsk næringsliv viser en sterkt økende tendens, dette sammenfaller også med erfaringer fra andre land.
- Instituttene rolle for omstilling og morgendagens næringsliv i samspill med de samme prosesser i næringslivet kan danne et eget tema for et videre arbeid. En OECD-rapport understreker instituttene rolle for omstilling og kan danne utgangspunkt for en nærmere undersøkelse.

Vedlegg 3 Innovasjon i offentlig sektor – instituttene's rolle

Det er behov for mer forsknings- og behovsdrivet innovasjon i offentlig sektor. Det bør stimuleres til økt samarbeid mellom offentlig sektor og forskningsinstituttene blant annet gjennom bruk av innovative offentlige anskaffelser.

Hva er problemet?

Instituttsektoren har en rolle for økt innovasjon i offentlig sektor. Det bør vurderes hva som må til for at instituttsektoren i enda større grad kan fylle denne rollen.

Bakgrunn

I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2019–2028, kap. 5 *Fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester* står det blant annet at regjeringen vil:⁵³

- «legge til rette for mer forsknings- og behovsdrivet innovasjon i offentlig sektor
- stimulere til økt samarbeid mellom offentlig sektor, næringslivet og forskningsinstituttene gjennom bruk av innovative offentlige anskaffelser»

Samfunnsutfordringene knyttet til det grønne skiftet og bærekraftig velferd fremheves i langtidsplanen. Offentlig sektor har en sentral rolle.

Forskningsinstituttene er en viktig del av forsknings- og innovasjonssystemet for offentlig sektor. Instituttene's fortrinn er at de har tett kontakt med offentlige virksomheter gjennom oppdrag, og slik får god kjennskap til deres behov og utfordringer. Gjennom samarbeid med næringslivet, har de også god kjennskap til nye, innovative løsninger. Det er behov for virkemidler som understøtter og utnytter instituttene's særegne rolle i forsknings- og innovasjonssystemet.⁵⁴

I dokumentet *Sterke forskningsinstitutter skaper forskning som funker* fra Forskningsinstituttene's fellesarena (FFA) er en av fem tiltaksområder *Mer forskning som styrker omstilling og innovasjon i næringslivet og offentlig sektor*.⁵⁵ FFA anbefaler bl.a. økt bruk av innovative anskaffelser, målrettet til forskning og innovasjon, øke bestillerkompetansen i offentlig forvaltning og ta i bruk forskningsunntaket i offentlige anskaffelser.

Vurdering

Instituttene kan bidra til en felles forståelse av hva innovasjon i offentlig sektor er og analysere hvilke behov, utfordringer og muligheter offentlig sektor har for å øke innovasjonskraften. Skal offentlig sektor tenke nytt og utvikle bærekraftige løsninger må sektoren videreutvikle samarbeidet med innbyggere, næringsliv, frivillige, sosiale entreprenører og forskningsaktører.

⁵³ Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*

⁵⁴ Forskningsrådet: *Innovasjon i offentlig sektor. Forskningsrådets strategi 2018–2023*

⁵⁵ Forskningsinstituttene's fellesarena: *Sterke forskningsinstitutter skaper forskning som funker*. Ny instituttpolitikk. Anbefaling.

Arbeidet med økt forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor er relevant for alle instituttarenaene og andre institutter som er i oppdragsmarkedet for privat og offentlig sektor. Både teknologi, naturvitenskap, samfunnsvitenskap og humaniora er relevante fagområder. Innovasjon i offentlig sektor er også relevant for universitets- og høyskolesektoren. Regionalt samarbeid mellom ulike forskningsmiljøer, fylkeskommuner og kommuner vil være viktig.

Det bør være større bruk av *åpen leverandørdialog* mellom offentlige brukere/kunder og leverandører av nye tjenester og produkter, herunder instituttene. Praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser kan gjøre dialogen mellom offentlige brukere og instituttene vanskelig. Det er ikke hindringer i regelverket *i seg selv*, men manglende kompetanse hos kunden og frykt for å gjøre feil som hindrer at potensialet for dialog blir utnyttet. Det er også viktig at instituttene etterspør en åpen leverandørdialog og synliggjør deres kompetanse som samarbeidspartnere for offentlige kunder og som leverandør eller partner for private tilbydere. Hensikten med dialogkonferanser og liknende er å få en bedre innsikt i hvilke muligheter som finnes i markedet (unngå å be om gårsdagens løsninger) og få tilbakemelding som kan bidra til en bedre utlysning.

Instituttene kan bistå offentlig sektor direkte som leverandør, de kan bistå næringslivet som leverandør av løsninger og bidra til samarbeid med innbyggere og frivillige, inkludert folkeforskning («citizen science»).

Oppsummering

- Offentlige virksomheter bør bidra til tjeneste- og teknologiutvikling og ta i bruk nye, bærekraftige løsninger. Instituttene som samarbeidspartner og leverandør bør inngå i departementenes og etatenes vurderinger ved større endringsprosesser og utlysninger.
- Departementene bør forvente at underliggende etater i størst mulig grad bruker «teknologinøytrale» ytelses- og funksjonsspesifikasjoner i anskaffelser der det er relevant og hensiktsmessig. Forventningene bør gjenspeiles i styringsdialog og styringsdokumenter. Da kan lettere nye løsninger som instituttene har forsket på og testet ut tas i bruk i offentlig forvaltning.
- Instituttene bør etterspørre åpen leverandørdialog og «teknologinøytrale» anskaffelser der de opplever at offentlig sektor ikke legger til rette for å ta i bruk nye løsninger.

Vedlegg 4 Historien om UH-sektorens utvidede samfunnsrolle

Dette vedlegget gir et kort historisk riss av utviklingen i universitets- og høyskolesektorens (UH-sektorens) utvidede samfunnsrolle i perioden ca. 1980–2018. Med «UH-sektorens utvidede samfunnsrolle» menes formidling, kunnskapsoverføring, innovasjon, kommersialisering og samspill med arbeids- og næringsliv. Det er med andre ord det som kommer i tillegg til de tradisjonelle utdannings- og forskningsoppgavene.

1. 1980–1990: Sterkere orientering mot næringslivet og oppdragsforskning

I 1970-årene var de fleste vestlige land preget av økonomisk stagnasjon og økende arbeidsledighet. Som en følge av dette økte politikernes oppmerksomhet rundt universitetenes betydning for økonomisk vekst og industriell og teknologisk utvikling. Samtidig ble det tradisjonelle synet på innovasjon som en lineær prosess fra grunnforskning via anvendt forskning til nye produkter og prosesser, utfordret. Forståelsen gikk mer i retning av å se på innovasjon som resultat av et samspill mellom forskningsinstitusjoner, næringsliv og myndigheter, den såkalte trippel heliks-modellen.

Den sterkere orienteringen av UH-sektoren mot næringslivet og eksterne oppdragsinntekter ble også uttrykt i norske politiske dokumenter. St.meld. nr. 60 (1984–85) *Om forskningen i Norge* priser det fruktbare samarbeidet mellom universiteter og næringsliv og peker på de nye mulighetene oppdragsforskningen gir. Men omfavnelsen av det direkte samarbeidet er ikke uforbeholden. For å beskytte grunnforskningen og opprettholde arbeidsdelingen poengterer meldingen de anvendte forskningsorganisasjonenes rolle som en slags mediator mellom næringslivet og universitetene. Forskingsmeldingen fra 1989 (St.meld. nr. 28 (1988–89) *Om forskning*) fremhever at oppdragsforskningen i all hovedsak har positive sider, og er viktig for at universitetene skal bygge nettverk med omliggende samfunn. Regjeringen mente at universitetsmiljøene trengte en vitalisering, og oppfordret lærestedene til å benytte særlig randsonelinstitusjonene til å fremme samfunnskontakten og den interne faglige fornyelsen.

Med randsonelinstitusjoner mener vi enheter som er opprettet for å håndtere oppgaver som universiteter og høyskoler ikke ønsker eller har kapasitet til å utføre innenfor sin ordinære virksomhet. Det dreier seg i særlig grad om eksternt finansiert virksomhet. UH-sektorens randsoner er mangfoldig. Den er vokst frem over tid uten noen langsiktig «masterplan», og er preget av pragmatiske løsninger tilpasset lokale behov. Randsonelinstitusjonene har ulike organisasjonsformer, f.eks. stiftelse og aksjeselskap, og ulike eierkonstellasjoner. Noen er heleid av et universitet eller en høyskole, andre kan ha mange ulike eiere fra forskjellige sektorer, inkludert forskningsinstitutter. Teknologioverføringskontorer (TTOer) er typiske eksempler på det siste. Randsonen er en arena for omfattende samspill mellom UH-sektoren og andre samfunnsaktører. Innholdet i begrepet har også endret seg over tid, bl.a. som følge av lovendringer og utvidede fullmakter for universiteter og høyskoler til å opprette enheter i randsonen. Dette kommer vi nærmere inn på i omtalen av perioden 2001–2012. Se for øvrig kap. 5.1 i NIFU-rapport 50/2012 *Er det noen SAK?* for en bredere diskusjon av hva som ligger i randsonebegrepet.

Omfanget av næringslivsfinansiert forskning ved norske universiteter økte utover 80-tallet, fra 2 prosent av FoU-utgiftene i 1979 til 5 prosent i 1987. Det vesentligste av økningen kom fra oljeselskaper, som i 1987 sto for 54 prosent av den næringslivsfinansierte forskningen ved universitetene.⁵⁶ I de påfølgende tiårene var det ikke noen vesentlig endring i næringslivets relative andel av FoU-utgiftene i UH-sektoren, jf. Forskningsbarometeret 2018. Ved de siste FoU-undersøkelsene har imidlertid andelen sunket noe. I 2015 lå den på ca. 3 prosent, tilsvarende om lag 600 mill. kroner (NIFU, FoU-statistikkbanken).

Forventningene om økt samspill med samfunns- og næringsliv fikk i siste halvdel av 80-tallet organisatoriske avtrykk i form av opprettelsen av randseineinstitusjoner rundt universitetene, som f.eks. forskningsparker og sentre. Slike enheter ble opprettet bl.a. for å få oppdragsforskningen og kontakten med næringslivet inn i mer regulerte former.

Forskingsmeldingene på 1990-tallet gjentok budskapet om mer samspill med samfunns- og næringsliv, og poengterte betydningen av at lærestedene søkte oppdragsinntekter. To temaer knyttet til UH-sektorens utvidede samfunnsrolle ble imidlertid tydeliggjort i disse meldingene:

- Høgskolenes regionale utviklingsrolle
- Kommersiell utnyttelse av forskningsresultater ved universiteter og høyskoler

For eksempel sier forskingsmeldingen fra 1993 (St.meld. nr. 36 (1992–93) *Forskning for fellesskapet*) at høyskolenes orientering mot anvendt og regionalt relevant forskning gjør det naturlig at de tar ansvar for å bistå det stedlige næringslivet. Ved valg av forskningsspesialiteter skulle høyskolene ta hensyn til fag og områder som kunne bidra til å styrke næringslivet i distriktet. Det kan her nevnes at da et delvis resultatbasert finansieringssystem ble innført i UH-sektoren i 2002, ble inntekter fra eksternt finansiert virksomhet (EFV), herunder fra næringslivet, innført som resultatindikator for høyskolene. Den ble imidlertid fjernet allerede i 2006, da UH-sektoren fikk felles finansieringssystem. Dette tilsvarer bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA), som f.o.m. 2017 er innført som resultatindikator for hele UH-sektoren, se avsnitt 3.1 nedenfor om endringer i finansieringssystemet.

I 1994 kom Høgskolereformen, som reduserte antallet profesjons- og distriktshøyskoler fra 98 til 26 større statlige høyskoler. Høgskolereformen gjorde høyskolene faglig sterkere og større og mer synlige. De ble dermed også mer attraktive som partnere for arbeids- og næringslivet, og dermed i større grad enn tidligere en potensiell konkurrent til instituttene.

Både forskingsmeldingen fra 1989 og Høgskolereformen fulgte opp innstillingen fra Hernes-utvalget (NOU 1988:20 *Med viten og vilje*). Det samme gjelder St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke*. Hernes-utvalgets mantra var samarbeid og arbeidsdeling, der høyskolene skulle betjene sine regioner med kandidater, særlig fra profesjonsutdanningene, og med forskning og utviklingsarbeid tilpasset regionale behov, mens universitetene skulle stå for

⁵⁶ Kyvik og Ødegård, 1990: *Universitetene i Norden foran 90-tallet. Endringer i styring og finansiering av forskning*. København: Nordisk ministerråd. Nord 1990:89.

den faglig tunge forskningen og ha en mer nasjonal rolle. St.meld. nr. 40 viderefører denne tankegangen, men har også et kapittel om kunnskapssyn der det blant annet heter «Kunnskapspolitikkenes mål er at individene øver, utvikler og bruker sine evner, at samfunnet vokser i humanitet og mangfold, og at økonomien både trygger velferden og verner naturen.»

Den første felles loven for statlige universiteter og høyskoler (1995) var også en logisk følge av Hernes-utvalgets tenkning om styrt arbeidsdeling. Loven ble forberedt av et eget utvalg ledet av professor Jan Fridtjof Bernt, Universitetet i Bergen.

Forskning ved et tidsskille (St.meld. nr. 39 (1998–99)) poengterer at mulighetene for forretningsmessig bruk av forskningsresultater fra UH-sektoren er underutnyttet:

«I dag er det slik at en del av de kommersialiserbare forskningsresultatene fra universitetene og høyskolene har gitt opphav til nye produkter og prosesser og ført til etablering av nye foretak, men mulighetene er antakelig mye større.... Regjeringen ønsker en bedre kommersiell utnyttelse av oppdagelsene ved universitetene og høyskolene.»

Dette la grunnen bl.a. for etableringen av kommersialiseringsenheter (Technology Transfer Offices, TTOer) ved universitetene tidlig på 2000-tallet. Mjøs-utvalget (1998-2000) leverte en egen delutredning om randsonевirksomhet.

2. 2001–2012: Økt fokus på kommersialisering, samspill og samfunnsansvar

Denne perioden er preget av en rekke forskningspolitiske vurderinger og vedtak som har fått betydning for forholdet mellom instituttsektoren og UH-sektoren i Norge. Overordnet er det spesielt to viktige forhold ved norsk forskningspolitikk som kan pekes på i denne perioden. For det første er det verdt å merke seg at de fleste strukturelle grep overfor instituttsektoren og UH-sektoren i stor grad har foregått gjennom to *separate* prosesser. Det avtegner seg altså et mønster av relativt atskilte politikkområder, noe som er interessant, ettersom randsoneinstitusjonene på mange måter er en arena hvor UH- og instituttpolitikk møtes. For det andre ser man at en rekke politiske vedtak har bidratt til å understreke og styrke UH-institusjonenes utvidede samfunnsrolle («third mission»), både når det kommer til forskning og utdanningsfeltet. Følgelig er det mange prosesser i denne perioden som kan sies å ha trukket i retning av økt virksomhet i UH-sektorens randsoner.

Kvalitetsreformen i høyere utdanning (St.meld. nr. 27 (2000–2001)) som ble lagt frem i 2001 innebar bl.a. innføringen av et nytt finansieringssystem hvor UH-institusjonene belønnes for kandidatproduksjon, doktorgradsutdanning, vitenskapelig publisering og forskningsrådsinntekter. Dette kom som en del av oppfølgingen av Mjøs-utvalgets (NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*) hovedinnvending om at dagens finansieringssystem ikke gir institusjonene tilstrekkelig gode betingelser eller incentiver til hurtig omstilling av kapasitet mellom ulike fag eller utvikling av nye fag og undervisningsformer, og at den ikke er utformet slik at den stimulerer til kvalitet og effektivitet.

Institusjonene gis også anledning til å opprette egne aksjeselskaper, med det formål om å gjøre UH-institusjonene i bedre stand til å håndtere den økende mengden eksternt finansiert

virksomhet. Ikke uventet førte dette til en oppblomstring av aksjeselskaper i randsonen. I 2002 var det registrert 15 selskaper i Norge med et universitet eller en høyskole på eiersiden. Ti år senere er norske UH-institusjoner inne som majoritetseier i 24 av de total 109 selskapene med eierposter. Selv om deler av denne økningen i antall aksjeselskaper skyldes omdanning av tidligere stiftelser til aksjeselskaper, viser utviklingen også økt nyetablering av selskaper i UH-institusjonenes randsoner.

For å få til bedre kommersiell utnyttelse av forskningsresultater ved universitetene og høyskolene foreslo Bernt-utvalget (NOU 2001: *Fra innsikt til industri*) at § 2 om institusjonenes virksomhet nr. 4 endres til:

«Institusjonen har ansvar for å formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for vitenskapens metoder og resultater. Den skal legge vekt på å legge forholdene til rette for at forskningens resultater blir forvaltet slik at de på en best mulig måte kommer samfunnet til gode, både i offentlig forvaltning, i kulturlivet og i næringslivet.»

Som begrunnelse for forslaget skrev utvalget i kapittel 5.2:

«Etter utvalgets oppfatning må kommersialisering ses på som en del av institusjonenes formidlingsforpliktelse og dermed som en del av deres samfunnsansvar. Kommersialisering av forskningsresultater må derfor ses på som en like naturlig del av en forskers aktiviteter som undervisning og deltagelse i oppdragsprosjekter. Imidlertid bør loven endres slik at denne forpliktelsen blir klarere uttrykt.»

Dette resulterte i 2002 i et pålegg om økt samarbeid med samfunns- og arbeidsliv ved en endring i lov om universiteter og høyskoler (Ot.prp. nr. 40 (2001–2002)). Endringen ble gjort for å synliggjøre institusjonenes særlige ansvar for å legge forholdene til rette for at forskningens resultater blir utnyttet slik at de på en best mulig måte kommer samfunnet til gode. Endringen markerer derfor tydelig at UH-institusjonene ikke bare har et ansvar for frembringelsen av forskningsresultater, men også for *utnyttelsen* av disse.

Opphevelsen av det såkalte «lærerunntaket» i 2002 (Ot.prp. nr. 67 (2001–2002)), som gav universiteter og høyskoler anledning til å overta retten til næringsmessig utnyttelse av patenterbare oppfinnelser gjort av sine ansatte, kan videre ses i forlengelsen av dette. Lovendringen likestilte altså i større grad forskere ved universiteter og høyskoler med arbeidstakere i andre virksomheter. Hensikten var å øke den næringsmessige utnyttelse av de oppfinnelser som har sitt utspring i forskning ved universiteter og høyskoler, uten at dette skal true institusjonenes tradisjonelle hovedoppgaver. Et overordnet mål var også å styrke *kunnskapsoverføringen* og *samspeillet* mellom UH-institusjonene og næringslivet.

I lys av de to nevnte lovendringene kom det i 2005 også enda en lovendring: endring i felles lov for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner (Ot.prp. nr. 79 (2003–2004)), hvor kravet om samarbeid med samfunns- og arbeidsliv ble ytterligere presisert. Kravet var i hovedsak en videreføring av det som allerede lå i universitets- og høyskoleloven § 2, men bestemmelsen omfattet fra nå av også private institusjoner. Presiseringen gjaldt

særlig forventningen om at institusjonene skal forvalte ressurser effektivt og søke tilføring av eksterne ressurser, bidra til innovasjon og nyskapning, legge til rette for at ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten og bidra til at norsk høyere utdanning følger den internasjonale utviklingen mv.

OECDs evaluering av høyere utdanning i Norge lagt frem i 2006,⁵⁷ bekreftet videre viktigheten av denne utviklingen innen norsk politikk. Og selv om rapporten konkluderer med at mye er bra i norsk høyere utdanning, peker rapporten også på flere områder hvor det bør utvikles en mer offensiv politikk. Blant annet påpekte OECD behovet for å styrke universitetenes og høyskolenes rolle i samfunnet generelt, at universitetene og høyskolene skulle ha en tettere og mer *formalisert kobling* til samfunns- og arbeidsliv, samt at det skulle utvikles indikatorer for å måle dette samarbeidet.

Evalueringen av Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*) som legges frem i 2007, viser at det er gjennomført store endringer i UH-sektoren på tidlig 2000-tallet (som illustrert over). Hovedbudskapet fra regjeringen (selv om det påpekes at evalueringen er gjennomført kun to år etter innføringen av reformen) var at hovedmålene for reformen fortsatt var viktige og relevante, og at de ville holde fast ved disse som grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle og løfte norsk UH-sektor. Igjen understrekes og presiseres også UH-institusjonenes samfunnsoppdrag, og man oppfordrer institusjonene til bedre å utnytte mulighetene i det rammeverket som er lagt i denne perioden.

3. Utviklingen etter 2012: Endringer i finansiering, styringsdialog og struktur

3.1 Endringer i finansieringssystemet

Regjeringen oppnevnte i 2014 en ekspertgruppe med mandat å gå gjennom finansieringssystemet for universiteter og høyskoler for å foreslå en finansiering som «stimulerer til utvikling av kvalitet i høyere utdanning og forskning».⁵⁸ Flere av punktene som inngikk i mandatet berører UH-sektorens utvidede samfunnsrolle, bl.a.:

- å stimulere til økt formidling og kunnskapsoverføring knyttet til regional og nasjonal verdiskaping
- å stimulere til innovasjon og gjennombruddsforskning

Ekspertgruppen vurderte ulike kvantitative indikatorer som kunne dekke områdene formidling, kunnskapsoverføring og samspill i et delvis resultatbasert finansieringssystem, bl.a. for BOA, kommersialisering, allmenn- og brukerrettet formidling og bistillinger. Gruppen kunne ikke anbefale indikatorer på noen av disse områdene, med helt overordnet begrunnelse at den tredje oppgaven er for kompleks til å la seg fange i enkle kvantitative indikatorer. I tillegg var det mer spesifikke begrunnelser for hver vurderte indikator, bl.a.

⁵⁷ OECD 2006: *Thematic Review of Tertiary Education: Norway*

⁵⁸ Hægeland m.fl., 2015: *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014.

bekymring for at en BOA-indikator ville forkludre arbeidsdelingen mellom UH- og instituttsektoren.

I stedet foreslo gruppen utviklingsavtaler som skulle dekke de feltene som vanskelig lar seg redusere til «telleanter». Foruten «den tredje oppgaven» – samspill med samfunns- og næringsliv – gjaldt det utvikling av kvalitet og institusjonenes profil. Gruppen anbefalte å knytte fem prosent av institusjonenes grunnbevilgning til måloppnåelse på utviklingsavtalene.

Anbefalingene fra Hægelandgruppen ble fulgt opp i et internt prosjekt i departementet. Foreslåtte endringer i finansieringssystemet ble presentert i Prop. 1 S (2015-2016). Departementet gikk inn for både å innføre en BOA-indikator og å prøve ut utviklingsavtaler som et virkemiddel for å styrke styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet (KD) og UH-institusjonene. Forslaget om BOA ble i Prop. 1 S bl.a. begrunnet på følgende måte:

«Dette vil gi intensiv til meir samspel med arbeids-, samfunns- og næringsliv. Universitet og høgskolar er blant dei viktigaste aktørane for kunnskapsformidling og -utvikling, og er avgjerande for at vi skal realisere kunnskapssamfunnet. Meir og betre samarbeid mellom institusjonane, næringsaktørar, arbeids- og samfunnsliv vil gi større relevans i utdanningane, auke verdiskapinga og gjere Noreg betre rusta til å møte store samfunnsutfordringar. Meir eksternt finansierte aktivitet vil medverke til eit større mangfald i finansieringskjeldene og vil gje universitet og høgskolar fleire bein å stå på.»

BOA-indikatoren ble innført med virkning f.o.m. statsbudsjettet for 2017. 300 mill. kroner, tilsvarende knapt én prosent av grunnbevilgningen til UH-sektoren, ble trukket ut og omfordelt på bakgrunn av resultater på BOA. Satsen ble ca. 10 øre per mottatt BOA-krone, betraktelig lavere enn satsen per EU-krone og litt lavere enn satsen per krone fra Forskningsrådet.

3.2 Utviklingsavtaler: Nytt element i styringsdialogen

Utviklingsavtaler ble inngått med 5 pilotinstitusjoner med virkning f.o.m. 2017. Ytterligere fem fulgte f.o.m. 2018, og f.o.m. 2019 inngås det utviklingsavtaler med de resterende 11 statlige UH-institusjonene, slik at alle blir omfattet av ordningen. Det er enda ikke tatt stilling til om det skal knyttes finansiering til avtalene. En intern analyse i Kunnskapsdepartementet av målene i de ti første utviklingsavtalene viser at institusjonene vektlegger formidling, kunnskapsoverføring, samarbeid og samspill. Bl.a. har åtte av ti institusjoner mål om å bidra til innovasjon, enten som eget mål eller del av et annet. Alle institusjonene har en geografisk dimensjon i målformuleringer om samarbeid og hvilke arenaer de skal lykkes på. Det er en tendens til at de etablerte universitetene retter seg mot det internasjonale nivået, mens høyskoler og til dels nye universiteter fremhever den regionale utviklingsrollen i sine mål.

3.3 Strukturreformen

Parallelt med arbeidet med gjennomgang og justering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler pågikk det en strukturreform i UH-sektoren. Allerede i 2008 foreslo Stjernø-utvalget langt færre og større UH-institusjoner i Norge. Stjernø-utvalgets NOU (NOU 2008:3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*) ble av Stoltenberg-regjeringen fulgt opp gjennom en frivillighetslinje som resulterte i enkelte sammenslåinger av institusjoner.

Solberg-regjeringen vurderte at frivillighetslinjen ga for svake resultater, og la langt sterkere trykk på strukturendringer bl.a. gjennom en stortingsmelding lagt frem våren 2015 (Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*).

I denne meldingen står drøfting av UH-sektorens utvidede samfunnsrolle sentralt. Meldingen poengterer at forskning, utdanning og evnen til å utvikle og ta i bruk ny kunnskap vil være avgjørende både for å møte de store samfunnsutfordringene knyttet til økonomisk og sosial bærekraft og miljø og klima, og for regional utvikling. Om de globale utfordringene sier meldingen bl.a.:

«Utfordringene må møtes gjennom internasjonalt samarbeid, forskning og kunnskapsutvikling der resultatene brukes globalt. Det trengs tverrfaglig kunnskap for å forstå problemene og konsekvensene, for å finne nye løsninger og for å ta i bruk løsningene i samfunnet.»

UH-sektoren regionale rolle omtales bl.a. på følgende måte:

«Å bidra til regional utvikling ble tidligere særlig vektlagt i høyskolenes mandat, herunder ansvar for å tilføre regionen nødvendig kompetanse for velferdssektorene, og bidra til utvikling og innovasjon i næringsliv og offentlig forvaltning i regionen. Universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler møtes i dag med like forventninger om profilering og å bidra til regional utvikling. Samarbeid med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv er derfor sentralt i samfunnsoppdraget til alle universiteter og høyskoler.»

Å styrke evnen til å fylle både den globale og den regionale samfunnsrollen blir dermed en viktig begrunnelse for nødvendigheten av færre, faglig sterkere og mer strategiske UH-institusjoner. Samarbeid og samspill med arbeids- og næringsliv ble trukket frem som ett av flere kvalitetskriterier for strukturelle endringer. Reformen resulterte i at antallet statlige UH-institusjoner i løpet av få år ble redusert fra 33 til 21, og det er kun enkelte små regionale høyskoler igjen.

Vedlegg 5 Oversikt over institutter i Norge

I det følgende gis en oversikt over inndelingen av norsk instituttsektor (per april 2019). Det er i hovedsak fire grupperinger av sektoren: **1)** Forskningsinstitutter som får basisbevilgning via Norges forskningsråd (både statlige og private), **2)** Forskningsinstitutter som får driftsbevilgning direkte fra departementene, **3)** Offentlige institutter med FoU, men med annet hovedformål og **4)** Øvrige FoU-enheter, helseforetak uten universitetssykehusfunksjon, stiftelser og aksjeselskaper, ideelle organisasjoner, sentre og forskningsutførende museer. Samtlige institutter i denne oversikten er omfattet av Forskningsrådets definisjon av forskningsorganisasjoner.

Gruppe 1: Forskningsinstitutter som får basisbevilgning via Norges forskningsråd (både statlige og private)

Det er per i dag 37 institutter som er omfattet av *Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter*. Disse instituttene tildeles basisfinansiering via Forskningsrådet og er fordelt på fire arenaer. Noen av instituttene opererer på flere arenaer (**rød skrift**), så totalt gis det basisfinansiering til 41 enheter.

Miljøinstituttene (får basisfinansiering fra Klima- og miljødepartementet og Strategiske instituttsatsinger fra Samferdselsdepartementet):

1. CICERO
2. NERSC
3. NIKU
4. NILU
5. NINA
6. NIVA
7. TØI
8. NORCE

Primærnæringsinstituttene (får basisfinansiering fra Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og næringsdepartementet):

1. RURALIS
2. NIBIO
3. Nofima
4. SINTEF Ocean AS
5. Veterinærinstituttet

De teknisk- industrielle instituttene (får basisfinansiering fra Nærings- og fiskeridepartementet):

1. IFE
2. NGI
3. **NORCE**
4. Norsar

5. Norut Narvik
6. NR
7. SINTEF AS
8. SINTEF Energi AS
9. SINTEF Ocean AS
10. SINTEF Raufoss Manufacturing AS

De samfunnsvitenskapelig instituttene (får basisfinansiering fra Kunnskapsdepartementet):

1. CMI
2. FAFO
3. FNI
4. Frischsenteret
5. PRIO
6. ISF
7. Møreforskning
8. NIFU
9. NORCE
10. Nordlandsforskning
11. NUPI
12. NTNU Samfunnsforskning
13. SNF
14. SINTEF AS
15. Telemarksforskning
16. Trøndelag FoU
17. Vestlandsforskning
18. Østfoldforskning

Gruppe 2: Forskingsinstitutter som får driftsbevilgning direkte fra departementene

Dette er statlige institutter som har forskning som hovedformål og som får driftsmidler over statsbudsjettet. Totalt fire institutter finansiert av fire ulike departementer. Midlene tildeles direkte fra departementene til instituttene. Simula er et statlig aksjeselskap, og de tre øvrige er statlige forvaltningsorganer

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1. Havforskningsinstituttet | (Nærings- og fiskeridepartementet) |
| 2. Forsvarets forskningsinstitutt | (Forsvarsdepartementet) |
| 3. STAMI | (Arbeids- og sosialdepartementet) |
| 4. Simula | (Kunnskapsdepartementet) |

Gruppe 3: Offentlige institutter med FoU, men med annet hovedformål

Dette er offentlige institusjoner, forvaltningsorganer og direktorater som driver forskning, men som har annet hovedformål enn FoU. Totalt åtte institusjoner finansiert av seks departementer.

- | | |
|-------------------------|--------------------------------|
| 1. Norsk polarinstitutt | (Klima- og miljødepartementet) |
|-------------------------|--------------------------------|

- | | |
|---|------------------------------------|
| 2. Meteorologisk institutt | (Klima- og miljødepartementet) |
| 3. Nasjonalt folkehelseinstitutt | (Helse- og omsorgsdepartementet) |
| 4. Norges geologiske undersøkelse | (Nærings- og fiskeridepartementet) |
| 5. Norges vassdrag- og energidirektorat | (Olje- og energidepartementet) |
| 6. Arkivverket | (Kulturdepartementet) |
| 7. Nasjonalbiblioteket | (Kulturdepartementet) |
| 8. SSBs forskningsvirksomhet | (Finansdepartementet) |

Gruppe 4: Øvrige FoU-enheter

Dette er ulike institusjoner i form av stiftelser, bransjeforskningsinstitutter, statlige og private aksjeselskaper, ideelle organisasjoner, datterselskaper av institutter og universiteter, sentre opprettet gjennom departementsavtaler, samt forskningsutførende museer. Til denne gruppen hører også alle helseforetakene som ikke har status som universitetssykehus. Det vil si helseforetak med lovpålagte oppgaver innen FoU og private, ideelle sykehus som inngår i Helse- og omsorgsdepartementets målesystem for forskning.

1. Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU) (et datterselskap av NORCE)
2. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (et datterselskap av NORCE)
3. RISE PFI AS (norsk AS under det svenske RISE, Research Institutes of Sweden AB)
4. RISE Fire Research AS (norsk AS under det svenske RISE, Research Institutes of Sweden AB 70 % og SINTEF 30 %)
5. Akvaplan-niva AS (privat AS med NIVA som hovedeier)
6. Aquateam COWI AS
7. Norsk Treteknisk Institutt (bransjeforskningsinstitutt for norsk treindustri)
8. Norsk teknisk museum
9. Norsk folkemuseum
10. Stiftelsen TISIP (Privat stiftelse)
11. Stiftelsen norsk luftambulans SNLA (Ideell organisasjon)
12. Norsk senter for økologisk landbruk NORSØK (privat stiftelse)
13. HL-senteret (Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter)
14. Flymedisinsk institutt –FMI – (Institutt i Forsvarets sanitet)
15. Forskningssenter for informasjons- og kommunikasjonssikkerhet AS (Simula@UiB) (AS eid av UiB og Simula)
16. KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning – (privat stiftelse)
17. Nordisk institutt for odontologiske materialer as (NIOM) – (HOD eier 49 % av aksjene og NORCE eier 51 % av aksjene)
18. Norges Bank, Forskning – (underlagt Norges Bank)
19. Norsk senter for forskningsdata – (AS eid av Kunnskapsdepartementet)
20. Simula school of Research and Innovation – (AS eid av Simula)
21. Simula@OsloMET- Senter for Digital Engineering AS
22. GenØK – senter for biosikkerhet- (ideell uavhengig stiftelse lokalisert ved UiT)
23. Polytec AS (et datterselskap av NORCE)
24. Diakonhjemmet sykehus AS
25. Betanien sykehus
26. Beitostølen helsesportsenter

27. Catosenteret
28. Finnmarkssykehuset HF
29. Frambu Senter for sjeldne funksjonshemminger
30. Haraldsplass Diakonale Sykehus
31. Haugesund Sanitetsforenings Revmatismesykehus As
32. Helgelandsykehuset HF
33. Helse Fonna HF
34. Helse Førde HF
35. Helse Møre og Romsdal HF
36. Helse Nord-Trøndelag HF
37. Jæren distriktpsikiatriske senter
38. Landsforeningen for hjerte og lungesyke, LHL-klinikkene
39. Lovisenberg Diakonale sykehus
40. Martina Hansens Hospital
41. Modum Bad
42. NKS Olaviken alderspsikiatriske senter
43. Nordlandssykehuset HF
44. Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP Øst og Sør) – (egen stiftelse)
45. Rehabiliteringssenteret AiR AS
46. Revmatismesykehuset AS
47. Skjelfoss psikiatriske senter
48. Solli Sykehus
49. Sunnaas sykehus HF
50. Sykehusapotekene Sør-Øst HF
51. Sykehusapotekene Midt-Norge HF
52. Sykehusapotek Nord HF
53. Sykehuset Innlandet HF
54. Sykehuset Telemark HF
55. Sykehuset Vestfold HF
56. Sykehuset Østfold HF
57. Sørlandet Sykehus HF
58. Tyrilistiftelsen
59. Valnesfjord Helsesportsenter
60. Vestre Viken HF

Vedlegg 6 Kartlegging av departementenes instituttpolitikk

En første kartlegging av departementenes instituttpolitikk tyder på at politikken er differensiert og begrunnet. Det varierer hva departementene legger vekt på og begrunnelsen er ikke nødvendigvis langs forskningspolitiske akser.

Hva er problemet?

Flere aktører i forskningssystemet hevder at Norge mangler en helhetlig instituttpolitikk. Det tas ofte til orde for at politikken er tilpasset enkeltdepartementers behov og at den har få fellesnevner. I Forskningsrådets evaluering av de samfunnsvitenskapelige instituttene mener evalueringspanelet bl.a. at den norske instituttpolitikken er fragmentert som en følge av sektorprinsippet.⁵⁹ Sektorprinsippet bidrar til ulike former for styring og finansiering i den enkelte sektor. Det er variasjoner i hvordan de enkelte forskningsinstituttene er finansiert og hvordan de brukes. I sitt innspill til den reviderte langtidsplanen sier Abelia at sektorprinsippet har ført til at de ulike departementene har ulik politikk og praksis overfor «sine» institutter. Abelia hevder videre at instituttpolitikken er summen av ulike og svakt koordinerte departementers forskningspolitikk.

Faktagrunnlag

For å kunne kartlegge departementenes instituttpolitikk ble departementene bedt om å svare på åtte spørsmål, som var forankret i Kunnskapsdepartementets (KDs) *Veileder for sektoransvaret for forskning*⁶⁰. Som en oppfølging av kartlegging inviterte KD departementene til et eget møte i oktober 2018.

Departementene som deltok i kartleggingen virker bevisste på sitt sektoransvar for forskning og har en målrettet bruk av instituttene. Kartleggingen fanger i mindre grad opp departementenes begrunnelser og vurderinger av praktiseringen av instituttpolitikken. Det er første gang det foretas en kartlegging av departementenes instituttpolitikk. Spørsmålene var relativt åpnet formulert, og dermed ble også enkelte av dem tolket litt ulikt. Nedenfor følger et sammendrag av resultatene.

Fellestrekk og ulikheter

- Departementene bruker instituttene til å ivareta sektoransvaret for forskning, både når det gjelder generell kompetanse for sektoren og forskning for politikkutforming.
 - Når det gjelder generell kompetanse for sektoren gis det basisbevilgning til institutter i gruppe 1 og direkte bevilgninger til institutter i gruppe 2 og 3.
 - Når det gjelder forskning for politikkutforming, som har et klart definert kunnskapsbehov, er det variasjoner i hvordan departementene bruker instituttene for forskning for politikkutforming. Eksempler:
 - Noen departementer gir instituttet direkte oppdrag
 - Noen departementer tildeler midler over statsbudsjettet som nasjonale oppgaver (eks. KD og Klima- og miljødepartementet)

⁵⁹ Forskningsrådet 2017: *Evaluering av de samfunnsvitenskapelige instituttene*

⁶⁰ Kunnskapsdepartementet 22.08.2017: *Veileder for sektoransvaret for forskning*

- Arbeids- og sosialdepartementet tildeler bidrag til instituttet
- Landbruks- og matdepartementet tildeler kunnskapsutviklingsmidler
- Forsvarsdepartementet tildeler strategiske midler
- Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet finansierer strategiske instituttsatsinger (SISer) selv om de ikke er arenadeptementer
- Kulturdepartementet øremerker ikke midler til forskning, men Nasjonalbiblioteket prioriterer selv og tilbyr infrastruktur for eksterne. Arkivverket har relativt lite forskning.
- Departementer styrer instituttene i gruppe 2 og 3 gjennom «ordinær» mål- og resultatstyring med utgangspunkt i Prop. 1 S, instruks (forvaltningsorganer), vedtekter (stiftelser og AS) og tildelingsbrev. Instituttene rapporterer tilbake i årsrapporten.
- Kartleggingen fanger ikke opp omfanget og detaljgraden av eventuelle føringer på forskningsmidlene instituttene i gruppe 2 og 3 mottar som driftsmidler over statsbudsjettet, men hovedinntrykket er at instituttene har høy faglig frihet innenfor den direkte tildelingen. Det virker som at departementene er bevisste også når det gjelder dette. (Eksempel: Landbruks- og matdepartementet sier at generelt har frihetsgraden til instituttet økt mye de siste årene og at de tilstreber mål- og resultatstyring, fremfor aktivitetsstyring.)
- Departementene legger til rette for at instituttene leverer relevant forskning gjennom krav i tildelingsbrevet. Kravene operasjonaliseres gjennom mål og styringsparametere som instituttene rapporter på i årsrapporten.
- De fleste departementene vektlegger kvalitet i sine krav og bestillinger til instituttene, men det er relativt få som har krav om *vitenskapelig* kvalitet. Tilsvarende varierer det dermed om instituttene rapporterer på kvalitet generelt eller på vitenskapelig kvalitet i årsrapporten.
- Det er variasjon i hvordan departementene følger opp at instituttene bør delta i internasjonalt samarbeid: fra krav i tildelingsbrevene til at departementet blir orientert av instituttet. (I kartleggingen svarer mange av departementene på dette spørsmålet hva instituttet gjør – ikke hva departementet krever av instituttene eller hvordan departementene vurderer den internasjonale deltagelsen).
- Departementene virker å være bevisste på hvilken kanal som velges for forskningsfinansiering. De fleste kanaliserer forskningsbevilgningene direkte til et institutt og til programmer i Forskningsrådet (som alle sektorer kan søke på, ikke bare instituttene). Det er imidlertid lite begrunnelser for forholdet/balansen mellom disse to kanalene. Det er heller ingen departementer som uttrykker ambisjoner om å «endre balansen». Dermed ser det ut til at den viktigste faktoren for størrelsen på bevilgningene er størrelsen på fjorårets bevilgning.
- Størrelsen på basisbevilgning/direkte bevilgning varierer mye.
 - Det er stor variasjon i basisbevilgning innenfor gruppe 1. Dette kan i stor grad tilskrives historiske ulikheter fordi instituttene har «hatt med seg» ulikt nivå av grunnfinansiering da de ble en del av basisfinansieringsordningen. I gjennomsnitt utgjør basisbevilgningen for gruppe 1-institutter 10,4 prosent av driftsmidlene (2017-tall).
 - Det er også stor forskjell gruppene imellom: gruppe 1 ser ut til å ha vesentlig lavere basisbevilgning enn det som bevilges direkte til gruppe 2 og 3. Det er

likevel ikke meningsfylt å sammenligne gruppe 1 med institutter i gruppe 2 og 3 fordi forskningsdelen av forvaltningsinstitutter ikke er skilt ut i kartleggingen. Men når det gjelder STAMI og Simula (i gruppe 2), som begge har hovedvekten på forskning, så har disse henholdsvis over 80 prosent og over 40 prosent grunnbevilgning. Kartleggingen fanger generelt ikke opp hvilke vurderinger departementet har gjort når det gjelder de ulike nivåene på bevilgningene, men for eksempel nevner Arbeids- og sosialdepartementet at det i praksis ikke finnes et marked hvor STAMI kan hente oppdrag.

- Det varierer hvorvidt departementene sørger for at instituttene blir evaluert. Ofte inngår instituttene i større tema- og fagevalueringer gjennom Forskningsrådet, men da angår evalueringen gjerne bare deler av instituttet.
- For departementer som eier institutter i gruppe 2 og 3 er det stor variasjon når det gjelder samarbeid departementene imellom om instituttpolitiske saker: fra ingenting til koordinering med 2-3 andre departementer. Arenadepartementene (som basisfinansierer institutter i gruppe 1) skiller seg ut fra øvrige departementer ved å være mer samordnet, fordi instituttene er tilordnet felles retningslinjer og Forskningsrådet legger til rette for felles møteplasser.

Oppsummering

Instituttpolitikken er differensiert og begrunnet, men ikke nødvendigvis langs forskningspolitiske akser. Forskningspolitiske temaer som har varierende oppmerksomhet blant departementene er:

- «Armlengdes avstand». Er dette prinsippet førende for departementenes styring av institutter? (Kartleggingen tyder på stor variasjon).
- Vitenskapelig kvalitet (I *Veileder for sektoransvaret for forskning* heter det at departementene skal legge til rette for vitenskapelig kvalitet. I kartleggingen ser dette ut til å variere).
- Direktefinansiering versus konkurranseutsetting

Vedlegg 7 Historien om fristilling

I dette vedlegget redegjøres kort for prosessene rundt og begrunnelsene for fristilling av forskningsinstitutter på 1980- og 90-tallet. Instituttprosjektet har valgt å se de teknisk-industrielle instituttene, de samfunnsvitenskapelige instituttene og miljøinstituttene hver for seg, da omstendighetene rundt fristillingen til dels var sektorspesifikke. På den fjerde arenaen for basisfinansierte institutter, primærnæringsinstituttene, skjedde det til dels senere og til dels i mer begrenset grad en fristilling. Vi går derfor ikke like nærme inn på denne arenaen.

1. Kort om instituttsektorens fremvekst i etterkrigstiden

Instituttsektoren i Norge har i all hovedsak vokst frem etter 1945. Idéen om å etablere FoU-enheter som verken var en del av høyere utdanning eller av bedrifter stammer imidlertid fra mellomkrigstiden, men kun et par bransjeinstitutter så dagens lys før 2. verdenskrig.⁶¹

Etableringen av det som etter hvert ble instituttsektoren skjedde i tre hovedbølger. Den første bølgen kom i årene 1945–50 og besto for en stor del av teknisk-industrielle institutter. Dette var i tråd med tidens rådende tanke om at instituttene oppgave primært skulle være å bidra til å utvikle norsk industri. Store og stadig eksisterende institutter som SINTEF, FFI og IFE (den gang Institutt for atomenergi) ble grunnlagt i denne perioden.

Den andre bølgen av instituttetableringer kom på 1950- og 60-tallet. I sentrum for denne bølgen sto de smale spesialinstituttene, ikke bare innenfor det teknisk-industrielle feltet, men også på områder som miljø og samfunnsforskning. Fremveksten av samfunnsvitenskapelige institutter hadde bl.a. sitt opphav i en sterk tro, særlig innenfor sosialdemokratiet, på at anvendt kunnskap kunne forme samfunnsutviklingen. Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) var i denne perioden en aktiv instituttbygger, også utenfor eget faglige kjerneområde. Som vi skal komme tilbake til under, var ikke instituttene tette tilknytning til NTNF helt uproblematisk.

Den tredje bølgen skriver seg fra 1980- og 90-årene. I denne bølgen inngår særlig to typer institutter: de regionale forskningsstiftelsene som vokste ut av distriktshøyskolene etablert på 1970-tallet, og institutter i randsonen rundt universitetene. Opprinnelig var hensikten at de regionale instituttene skulle betjene både forvaltning og næringsliv lokalt. Med få unntak fikk imidlertid disse instituttene en samfunnsfaglig profil og myndighetene som viktigste brukergruppe. De økende forventningene til universitetene om å orientere seg mot næringslivets behov, jf. vedlegg 4 *Historien om UH-sektorens utvidede samfunnsrolle*, resulterte bl.a. i etableringen av nye FoU-enheter i disse institusjonenes randsoner.⁶²

⁶¹ Skissen over instituttsektorens fremvekst bygger på Hans Skoies rapport *Instituttsektoren – viktig sektor med problemer*. NIFU skriftserie nr. 15/2003.

⁶² Enheter i randsonen er selvstendige rettssubjekter opprettet for å håndtere oppgaver som universiteter og høyskoler ikke ønsker eller har kapasitet til å utføre innenfor sin ordinære virksomhet. Det dreier seg i særlig grad om eksternt finansiert virksomhet. Enhetene kan være heleid av UH-institusjonene, eller eid sammen med andre aktører. De kan være forskningsinstitutter, eller ha andre oppgaver, f.eks. kommersialisering og teknologioverføring (TTOene).

1.1 De teknisk-industrielle instituttene

Som tidligere nevnt tok NTNf i den første etterkrigstiden initiativ til å opprette en rekke institutter. Rundt 1980 forvaltet dette forskningsrådet 14 institutter, de fleste teknisk-industrielle, men også enkelte miljøinstitutter og samfunnsvitenskapelige institutter. Det ble ganske tidlig klart at NTNfs funksjon som institutteier satte rådet i en uheldig dobbeltrolle: det skulle ha ansvar for sin egen portefølje av institutter, samtidig som det skulle fordele forskningsmidler etter konkurranse. Det kom kritikk både fra andre frittstående institutter (som SINTEF og CMI) og fra bedrifter om forskjellsbehandling i tildelingsprosessene. NTNf tok noen grep for å bøte på denne kritikken. Bl.a. måtte alle instituttene, både NTNfs egne og andre uavhengige institutter, legge frem planer og søknader for nasjonale komitéer med sterke brukerinnslag. Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig.

Tidlig på 1970-tallet raste det en heftig debatt i *Hovedkomitéen for norsk forskning*⁶³ om hvorvidt forskningsråd i det hele tatt skulle få lov til å drive forskningsinstitutter. Det var imidlertid enighet i komitéen om at rollen som forvalter av institutter burde skilles fra forskningsrådenes prioriterings- og rådgivingsfunksjoner. Forskningsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1975–76) *Om forskningens finansiering og organisering*) som kom i 1975 sluttet seg til dette synspunktet, og NTNf jobbet selv med forslag til hvordan rådets ulike funksjoner kunne separeres. Høsten 1978 sendte NTNf over et konkret forslag til Industridepartementet om å legge instituttdriften under et eget forvaltningsstyre. Forslaget ble ikke fulgt opp fra departementets side.

Det ble opp til det såkalte Thulin-utvalget å finne en løsning på utfordringen med NTNfs dobbeltrolle overfor instituttene. Det industridepartementsoppnevnte utvalget la frem NOUen *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon* (NOU 1981:30A) høsten 1981. Utvalgets mandat var svært vidt: «...å vurdere den offentlige støtten til teknisk-industriell forskning over hele bredden av virkemidler.» Instituttsektorens tilknytningsform inngikk kun som en mindre del av den totale systemgjennomgangen utvalget gjorde. Fristilling av NTNfs institutter ble dermed bare ett av mange forslag fra Thulin-utvalget. Ifølge utvalget burde NTNfs roller som instituttforvalter og finansieringskilde skilles så klart som mulig fra hverandre. En organisatorisk separasjon innenfor NTNf slik som rådet selv hadde foreslått i 1978, ble ikke ansett som tilfredsstillende sammenlignet med den fulle juridiske adskillelsen en fristilling ville innebære.

En annen begrunnelse knyttet seg til instituttenes rolle som virkemiddel i utviklingen av en mest mulig kompetent norsk industri:

«Etter utvalgets mening er det derfor viktig at en ikke får en sementert instituttstruktur. Dette er også et argument for frittstående institutter skilt fra NTNf. Det vil være selvmotsigende med en fastlåst instituttstruktur samtidig som industrien selv hele tiden er nødt til å være i utvikling og forandring.... Utvalget foreslår at instituttene frigjøres fra NTNf og gjøres til selvstendige enheter med ansvarlige styrer.»

⁶³ Dette organet ble opprettet av Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) i 1965, med mandat bl.a. å gi myndighetene forskningspolitiske råd. Det ble avviklet på 1980-tallet. Hovedtyngden av komitéens medlemmer, inkl. lederen, kom fra universiteter og vitenskapelige høyskoler. Men instituttene, helsesektoren, næringslivet, studentene og fagbevegelsen var representert.

Det var etter Thulin-utvalgets syn behov for en dynamikk i instituttsektoren, som best kunne oppnås ved at instituttene kontinuerlig ble testet opp mot markedet gjennom en konsekvent oppdragslinje. Instituttene arbeidsprogram måtte tilpasses industriens endrede behov, og institutter som ikke lenger fungerte etter hensikten måtte bygges ned.

Utvalgets forslag om fristilling ble stort sett positivt mottatt og fulgt opp ut over 80-tallet. De fleste tidligere NTNFI-instituttene ble stiftelser, men enkelte valgte også aksjeselskapsformen.

1.2 De samfunnsvitenskapelige instituttene

En viktig hendelse i etterkrigstiden var etableringen av Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF) i 1949, som gav samfunnsforskningen en posisjon på lik linje med humaniora, medisin og naturvitenskap. Etableringen betydde blant annet at offentlige midler ble tilgjengelige for samfunnsforskere i Norge, noe som var tidlig sett i internasjonal sammenheng. Mens NTNFI ble en viktig instituttbygger riktignok, opprettet NAVF kun et par institutter som raskt ble overført til universitetene. Dette selv om det på den formelle siden var innskrevet i NAVFs vedtekter at de *kunne* opprette og drive egne institutter – noe som ikke var tilfellet for NTNFI.

På 1980-tallet når instituttpolitikk for alvor kom på dagsorden i etterkant av Thulin-utvalget, omfattet dette også den samfunnsvitenskapelige sektoren. Utvalgets forslag om mer markedsstyring, fristilling og større enheter gjennom sammenslåinger og lignende ble derfor sentrale elementer i debatten, på samme måte som i den teknisk-industrielle sektoren. Men samtidig ble også forskjellene mellom sektorene belyst. Anklagen om å ha «tøyet forskningsbegrepet» og mangel på «armlengdes avstand» til oppdragsgiver for eksempel, ble særlig fremhevet i kritikken mot de samfunnsvitenskapelige instituttene.

Disse problemstillingene ble også drøftet i Lindbekkutvalget (NOU 1985:7: *Sosialpolitiske forskningsinstitutter*. Sosialdepartementet) og Midgaardutvalget (NOU 1985:17: *Forskning om sikkerhets- og fredsspørsmål og internasjonale forhold*. Kultur- og Vitenskapsdepartementet), samt i Forskningsmeldingen av 1985 (St.meld. nr. 60 (1984–85): *Om forskningen i Norge*). Sistnevnte resulterte i etableringen av NORAS, et anvendt samfunnsvitenskapelig forskningsråd med hovedansvar for utviklingen av den samfunnsvitenskapelige instituttsektoren.⁶⁴ I vedtektene heter det at en hovedoppgave er «...å ha et strategisk ansvar for anvendt samfunnsforskning, særlig instituttsektoren, og bl.a. gjennom evalueringstiltak sørge for høy faglig standard.»

I Forskningspolitisk råds såkalte testamente fra 1988,⁶⁵ pekes det videre på at en voksende tjenesteytende funksjon på statens hånd fører til mer omfattende og varierte kunnskapsbehov i forvaltning, planlegging og politikk enn tidligere. Rådet påpeker at dette har konsekvenser særlig for samfunnsforskningen, og konkluderer med at det trengs en faglig opprustning. Det samme gjør Forskningsmeldingen av 1989 (St.meld. nr. 28 (1988–89): *Om forskning*), som også peker på forenkling av strukturen i instituttsektoren – særlig med

⁶⁴ NORAS ble etablert gjennom en omdanning av Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) som til og med 1986 var en del av Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF).

⁶⁵ Forskningspolitisk råd: *Mot et kunnskapsbasert samfunn*. FR. 1988:4.

sikte på å skape større og mer slagkraftige faglige miljøer. Dette gjennom blant annet minstestørrelse og nasjonal spesialisering. Det fremmes også et ønske om å knytte deler av instituttsektoren nærmere til universiteter og høyskoler gjennom sammenslåinger av særlig frittstående institutter og universitetsinstitutter.

I 1990 henvendte NORAS seg til Statskonsult med anmodning om en vurdering⁶⁶ av tilknytningsformer, finansieringsstruktur og organisering, og i rådets oppfølgingsrapport til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) i 1991⁶⁷ oppfordret de blant annet til konsolidering. Det heter blant annet at: «.....en målsetting med de reformer som foreslås er å stanse veksten og satse på tiltak for å styrke kvaliteten og produktiviteten i den forskningen som utføres. Nye behov bør ivaretas gjennom reorganisering og omstilling, ikke gjennom nye institutter.»

Rådet er også tilhenger av en mer *enhetlig* offentlig politikk overfor instituttene og mener at instituttene enten bør knyttes til NORAS eller KUF. Dette vil i følge Rådet bidra til bedre forskningspolitisk styringsmulighet og imøtekomme sektordepartementenes rollekonflikt som eier av institutter og brukere av deres forskning. Begrunnet i en mulig konsentrasjon av økonomiske og faglig/administrative virkemidler tilrår derfor NORAS at instituttene knyttes til KUF. Dette koordineringsbehovet understrekes også i Forskningsmeldingen i 1993 (St.meld. nr. 36 (1992–93): *Forskning for fellesskapet*).

Et praktisk utslag av denne bekymringen for at instituttene og forskningen skulle komme under for stor innflytelse av brukerne/institutteierne, har i flere tilfeller ført til at institutter bevisst er plassert på avstand fra den mest nærliggende brukerinstansen. Dette ble for eksempel eksplisitt gitt som begrunnelse for å plassere Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) under KUF og ikke UD. Men dette prinsippet er ikke fulgt konsekvent. Norsk gerontologisk institutt (NGI) og Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA) for eksempel, ble opprinnelig lagt til Sosialdepartementet. Det er også verdt å merke seg at selv om det var mye debatt om den samfunnsvitenskapelige instituttsektoren og en rekke forslag ble lansert, fattet myndighetene få endelige vedtak. Spørsmål knyttet til sammenslåinger/samløkaliseringer og eierforhold/tilknytningsforhold (stiftelse osv.) for eksempel, var fortsatt uavklart i etterkant av Forskningsmeldingen i 1993.

1.3 Miljøinstituttene

Miljøinstituttene eksisterte ikke som egen gruppe på 80-tallet, og selv om NTNF sin primærrolle hadde vært å opprette og forvalte teknisk-industrielle institutter hadde de også opprettet institutter med forskning innenfor andre samfunnsområder, som miljø. Frem til midten av 80-tallet var ikke miljøforskning en egen forskningspolitisk prioritering i Norge, så på dette området har forskningsfeltet utviklet seg svært mye på de siste 30 årene. Miljøforskningen fikk ett vesentlig løft i etterkant av Brundtland-kommisjonens rapport i 1987. (*Forskningsrådet 2015: Miljøinstituttene i Norge, Hovedrapport*).

⁶⁶ Statskonsult: *Tilknytningsformer, finansieringsstruktur og organisering i den anvendte samfunnsvitenskapelige instituttsektoren*. Rapport 1991:7.

⁶⁷ NORAS: *Om den anvendte samfunnsfaglige instituttsektor – Organisering, tilknytningsformer og finansieringsstruktur*. Tilråding til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1991.

For miljøinstituttene ser vi en todelt prosess med fristilling på 80-tallet. I 1986 ble Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Norsk institutt for luftforskning (NILU), Norsk institutt for by – og regionforskning (NIBR) og Transportøkonomisk institutt (TØI) fristilt fra NTNF og etablert som selvstendige stiftelser.⁶⁸ Disse ble fristilt ut fra samme argumentasjon som beskrevet for de teknisk-industrielle instituttene og etter anbefalingen fra Thulin-utvalget.

Fristillingen av disse instituttene krevde etter Miljøverndepartementets syn andre løsninger enn for de store industriinstituttene. Departementet var bekymret for at en markedstilpasning ville kunne innebære en dreining bort fra miljøvernproblematikk over mot kortsiktige industrioppdrag. Og departementet mente det var av avgjørende betydning at kompetansen på området ble opprettholdt. Etter forhandlinger med NTNF kom man frem til noe mer gunstig overgangsordninger for miljøinstituttene enn for de industrielt rettede instituttene. Det ble samtidig bestemt at basisbevilgningen til de tre instituttene skulle ligge i Miljøverndepartementet for å sikre en grunnfinansiering i samsvar med miljøvernforvaltningens behov (St.meld. nr. 49 (1986-87))meld.

Den andre store formen for fristilling kom etter St.meld. nr. 49 (1986–87) med utskilling av forskningen under Direktoratet for naturforvaltning (DN)⁶⁹. Forskningsavdelingen i DN utgjorde en egen organisatorisk enhet i direktoratet som var underlagt forvaltningens målsetninger og styring. Norsk institutt for naturforskning (NINA) ble etablert da forskningsaktiviteten ble skilt ut fra DN og slått sammen med Økoforsk/Vassdragsforsk⁷⁰ i 1988. Dette var i hovedsak en utskilling av forskningsvirksomhet fra forvaltningen. Diskusjonen om forskningens plass, organisatorisk og faglig, innenfor direktoratene hadde da pågått siden 1973 (*NINA 10 år – et tilbakeblikk og dets forhistorie*).

Begrunnelsen for opprettelsen var knyttet til de faglige utfordringene miljøvernforskningen står ovenfor, og større krav til samarbeid og tverrfaglighet kombinert med behov for langsiktig perspektiver. Regjeringen og Stortingets kommunal- og miljøvernkomite mente det var prinsipielt uheldig med en fortsatt samorganisering av forskning og forvaltningsoppgaver i direktoratet. Departementet ønsket at det nye instituttet skulle «få en relativt selvstendig stilling, samtidig som bl.a. forvaltningen og forskningsrådene må få grunnlag for innflytelse i overordnende spørsmål som gjelder instituttets virksomhet. Departementet vil i denne sammenheng se det som hensiktsmessig at instituttet etableres med et styre som har representanter for viktige brukere, forskningsråd og de ansatte».

Senere har Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) blitt skilt ut fra Riksantikvaren (1994) med mye av de samme begrunnelsene. Først som del av stiftelsen NINA-NIKU, så skilt ut som eget institutt i 2003.

En ekstra dimensjon med tanke på miljøinstituttene er at de miljøvernrelaterte instituttene og forskningsmiljøene som fantes på 80-tallet hadde blitt opprettet før Miljøverndepartementet

⁶⁸ St.meld. nr. 49 (1986–87) *Om miljøvernforskning*

⁶⁹ DN ble opprettet i 1985 ved sammenslåing av Direktoratet for Vilt og Ferskvannsfisk og avdelinger fra Miljøverndepartementet. (Store Norske leksikon)

⁷⁰ Etablerte enheter opprettet av departementet tidlig på 80-tallet i tilknytning til fagmiljø ved blant annet daværende NLH.

som ble opprettet i 1972. Det var altså etablerte forskningsmiljøer men ett ungt departement, og på et forskningsfelt som har utviklet seg enormt i perioden.

1.4 Primærnæringsinstituttene

Denne gruppen består av både «blå» og «grønne» institutter, dvs. at de har en særlig rolle innenfor landbruk, mat og marin. Det har tradisjonelt vært to departementer inne på eier- og styringssiden, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeridepartementet (nå Nærings- og fiskeridepartementet).

I evalueringen av primærnæringsinstituttene fremkommer det at mens mange av de andre instituttene ble fristilt fra staten på 1980-tallet, har det skjedd seinere og mer gradvis blant primærnæringsinstituttene. I evalueringen hevdes det at det er uttrykk for at forvaltningen kjenner et sterkere behov for styring på disse feltene enn på andre områder i norsk forskning. Rundt år 2000 ble flere av enhetene gjort om til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, men også noen stiftelser og aksjeselskaper så det har også her skjedd noe fristilling. Dagens primærnæringsinstitutter er resultat av en rekke sammenslåinger og konsolideringer, for eksempel de store instituttene Nofima og NIBIO.

2. Oppsummering – begrunnelser for fristilling (og enkelte motforestillinger)

Ved fristillingen av de teknisk-industrielle instituttene var det særlig to argumenter som ble trukket frem:

- Uheldig dobbeltrolle for NTNF ved at rådet både forvaltet sin egen instituttportefølje og fordelte midler gjennom konkurranser der rådets egne institutter deltok.
- Fare for sementering av instituttstrukturen. Kontinuerlig prøving mot markedet gjennom en konsekvent oppdragslinje ville innføre den tiltrengte dynamikken.

Samme argumenter ble også brukt ved fristilling både av samfunnsvitenskapelige institutter og miljøinstitutter. For de samfunnsvitenskapelige instituttene gjaldt i tillegg følgende argumentasjon:

- Tøying av forskningsbegrepet, f.eks. i retning av utredninger og konsulentarbeid. Behovet for høyere faglige standarder kunne best ivaretas gjennom reorganisering og omstilling.
- Manglende «armlengdes avstand» til oppdragsgiver. Flere institutter ble derfor bevisst lagt under andre departementer enn største/mest nærliggende bruker. Det er grunnen til at f.eks. NUPI ligger under Kunnskapsdepartementet og ikke Utenriksdepartementet.

Ved fristillingen av miljøinstitutter under NTNF ble disse instituttene noe mindre eksponert for markedet enn de teknisk-industrielle, bl.a. fordi Miljøverndepartementet fryktet at forvaltningens langsiktige behov ville tape for kortsiktige oppdrag. Det ble også fristilt institutter fra forvaltningen. Her gikk argumentasjonen på:

- Prinsipielt uheldig at forskning og forvaltningsoppgaver lå i samme direktorat/forvaltningsorgan underlagt forvaltningens mål og styring.

Hovedgrunnen til at det innenfor primærnæringsinstituttene ikke i samme grad har skjedd en fristilling er at forvaltningen på disse områdene har sett et sterkere behov for styring enn på andre forskningsområder.

Vedlegg 8 Strukturendringer i instituttsektoren

De største og viktigste strukturendringene i instituttsektoren de siste 10 årene:

- Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) ble innlemmet i Høgskolen i Oslo og Akershus (nå OsloMet)
- Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for Skog og landskap ble slått sammen til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)
- Norut Northern Research Institute ble etablert ved fusjon av Norut Alta og Norut Tromsø
- SINTEF Fiskeri og havbruk og MARINTEK gikk inn i SINTEF Ocean
- Virksomheten ved stiftelsen Tel-tek ble overført til Stiftelsen SINTEF
- Forskningsvirksomheten i Stiftelsen SINTEF ble organisert i SINTEF AS
- SINTEF Petroleum AS ble fusjonert inn i SINTEF AS
- Agderforskning, CMR, IRIS, Uni Research og Teknova AS ble fusjonert inn i NORCE
- Havforskningsinstituttet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES), ble slått sammen
- Det samfunnsvitenskapelige instituttet Østlandsforskning ble innlemmet i Høgskolen Innlandet (INN)

Vedlegg 9 Forsøk på kartlegging av direktetildelinger av FoU-midler

Analyseteamet i Kunnskapsdepartementet⁷¹ ble i januar 2019 bedt om, av instituttprosjektet, å kartlegge utviklingen over tid i omfanget av direkte FoU-tildelinger fra departementene til instituttene i gruppe 1, 2 og 3. Tidsperioden ble avgrenset til siste ti år (2009–2017/2018) og departementene ble avgrenset til Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Analyseteamet undersøkte først mulighetene for å gjennomføre denne kartleggingen basert på tilgjengelige kilder. Undersøkelsen viser at det ikke er mulig å gjøre kartleggingen på noen regningssvarende måte. I dette vedlegget redegjør vi for hvilke kilder vi har oppsøkt, og hvorfor disse ikke kan brukes.

Offentlig tilgjengelig FoU-statistikk (NIFUs FoU-statistikkbank, nøkkeltall for forskningsinstitutter)

I statistikkbanken er det mulig å få en detaljert fordeling av inntekter per institutt både på kilde (Forskningsrådet, næringsliv, offentlig forvaltning osv.) og type (basisbevilgning, forvaltning, bidrag, oppdrag osv.). Bidrag omfatter inntekter der det ikke er krav til leveranse definert av oppdragsgiver, mens det motsatte er tilfelle for oppdrag. Det er imidlertid ikke mulig å skille mellom departementer, offentlig forvaltning er én sekkepost. En annen utfordring, som vi skal komme tilbake til under omtalen av grunnlagsdata for FoU-statistikken, er at kategoriene for type inntekter ikke nødvendigvis sammenfaller med om de er tildelt direkte eller i konkurranse.

Grunnlagsdata for FoU-statistikken

Analyseteamet tok kontakt med Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) for å høre om det i dataene som ligger til grunn for den offentlig tilgjengelige FoU-statistikken er mulig å fordele direkte tildelinger av FoU-midler på departement. Det er ifølge NIFU fullt mulig å splitte kategorien offentlig forvaltning opp i enkeltdepartementer. Men type inntekt er ikke mulig å dele opp ytterligere, f.eks. i bidragsinntekter som er tildelt direkte kontra de som har vært konkurranseutsatt. Eller hvor stor FoU-andelen er i de direkte tildelte forvaltningsinntektene, der kunnskapsutvikling inngår som en del av instituttenes forvaltningsrettede oppgaver, jf. f.eks. Forskningsrådets årsrapport for forskningsinstituttene⁷². Oppdragsinntekter skal i henhold til veilederen for nøkkeltallsrapporteringen være lyst ut og tildelt i åpen konkurranse. Så fremt instituttene rapporterer korrekt skal det ikke være direkte tildelinger av FoU-midler i denne kategorien. I tilfeller der institutter er underliggende organer under departementer kan oppdrag tildeles direkte uten forutgående konkurranse. Dvs. at oppdraget utføres i såkalt «egen regi». Slike inntekter skal imidlertid føres i en kategori for øvrige inntekter. Det betyr at direkte tildelinger av FoU-midler fra departementene kan ligge i minst tre inntektskategorier, som ikke lar seg «pakke opp».

⁷¹ Analyseteamet i Kunnskapsdepartementet, avdeling for høyere utdanning, forskning og internasjonalt arbeid (HFI) og avdeling for eierskap i høyere utdanning og forskning (EIE)

⁷² Forskningsrådet: *Årsrapport 2017 – Forskningsinstituttene*, s.17

Fra instituttene side har dessuten grensen mellom bidrag og oppdrag vært opplevd som uklar. En presisering av skillet i forbindelse med nøkkeltallsrapporteringen i 2013 påvirket fordelingen mellom disse to inntektstypene i betydelig grad. Store inntekter som før 2013 ble rapportert i kategorien oppdrag, skulle vært klassifisert som bidrag. Om dette har noen betydning for vår problemstilling, er imidlertid ikke godt å si. Grunnlagsdataene ville m.a.o. brakt oss ett skritt videre ved at finansierende departement lar seg identifisere. Men de ville ikke ført oss til kjernen av problemstillingen, dvs. om FoU-midlene er tildelt direkte til instituttene eller konkurranseutsatt.

Statsbudsjettanalysen fra NIFU

NIFU analyserer hvert år utviklingen i FoU-bevilgninger over statsbudsjettet. Analysen tar primært for seg utviklingen samlet sett for departementene, men går også i noen grad inn på bevilgninger over det enkelte departements budsjett. Den gir imidlertid ikke noen systematisk oversikt over utviklingen i FoU-bevilgningene for hvert departement, langt mindre hvordan disse er fordelt på mottaker og om de er direkte tildelt eller ikke⁷³. Denne analysen er m.a.o. altfor overordnet til å kunne kaste lys over vår problemstilling.

Statsbudsjettet (de enkelte departementers fagproposisjoner (Prop. 1 S))

I Prop. 1 S redegjør departementene for forslaget til påfølgende års statsbudsjett.

Dokumentet inneholder både tall (forslag til bevilgning i kroner) og tekstlig omtale av budsjettforslaget. Forslaget er fordelt etter kapittel og post. En gjennomgang av noen utvalgte fagproposisjoner (Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet) viser at det også her er lite å hente når det gjelder omfanget av direkte tildelinger av FoU-midler til instituttene. Underliggende institutter har gjerne egne kapitler i proposisjonene. Men både omtalen og beløpene er på så aggregert nivå at det er umulig å få oversikt over hva/hvor mye som er FoU-midler. Enkeltbevilgninger til FoU er i noen grad omtalt, særlig når det gjelder nye satsinger og/eller budsjettøkninger. Informasjonen er imidlertid altfor usystematisk til å kunne gi noe dekkende bilde av omfang og utvikling i direkte tildelinger. I rapporteringen fra underliggende institutter kan riktignok utgiftene være fordelt på formål, herunder forskning⁷⁴. Hvordan disse midlene er ervervet fremgår ikke.

Svar fra departementene på survey om bl.a. praksis for fordeling av FoU-midler

Kunnskapsdepartementet sendte høsten 2018 en survey til de andre departementene med spørsmål om deres instituttpolitikk (jf. vedlegg 6 *Kartlegging av departementenes instituttpolitikk*). Et av spørsmålene gjaldt direkte finansiering:

«Hvor stor andel av instituttets omsetning er direkte finansiering fra departementet? Hvor stor andel av den direkte finansieringen er uten øremerkinger eller føringer? »

⁷³ I FoU-statistikkbanken finnes det for øvrig tabeller som viser tidsserier for FoU-bevilgninger fra hvert enkelt departement fordelt på svært grove kategorier av primærmottakere.

⁷⁴ Se f.eks. tabell 4.14 s. 89 i Nærings- og fiskeridepartementets Prop. 1 S for 2018–2019. Denne dekker Havforskningsinstituttets ressursbruk på formål i 2017.

En gjennomgang av svarene viser at departementene har brukt noe ulike kilder for å besvare spørsmålene, men de klarer stort sett å angi hvor stor andel av finansieringen som kommer direkte fra departementet. De skiller stort sett ikke mellom FoU og andre typer forvaltningsrettede oppgaver (kartlegging, overvåking osv.). I tillegg gir svarene et øyeblikksbilde, dvs. over situasjonen ca. 2017–2018. Ei heller denne kilden kan besvare hvor mye FoU-midler som tildeles direkte, og hvordan dette har utviklet seg over tid.

Vedlegg 10 Trender i instituttpolitikken i Europa

Dette vedlegget baserer seg hovedsakelig på NIFUs rapport *Forskningsinstituttene i nasjonale FoU-systemer*, som ser på instituttenes rolle i FoU-systemer i ulike europeiske land.⁷⁵

1. Innledning

Forskningsinstitutter utgjør en sentral, men ulik gruppe aktører i de fleste forsknings- og innovasjonssystemer. Det er få land utenom Norge som opererer med instituttsektoren som en egen kategori i nasjonal FoU-statistikk. Ofte fremstår instituttsektoren som en sekkepost eller et uoversiktlig landskap mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv. Resten av Europa har en klassifisering av FoU-kategorier (jf. *Frascati-manualen* og NACE Næringskode 72) som gjør at næringsrettede institutter ofte kategoriseres som en del av foretakssektoren, mens offentlig rettede institutter defineres som en del av offentlig sektor. Det er en utbredt oppfatning at instituttsektoren i Norge er stor sammenlignet med andre land, men ser man bak de grove kategoriene i FoU-statistikken, er det flere land som har et betydelig innslag av institutter (dvs. «skjult» instituttsektor). Eksempelvis har Sverige, Østerrike, Frankrike, Tyskland, Nederland og Finland en betydelig instituttsektor. Til og med Storbritannia vil fremstå med et ganske betydelig instituttlandskap selv om landet ofte brukes som eksempel på et land som nettopp *ikke* har en instituttsektor.

Flere land som på papiret fremstår med et todelt UH-/næringslivsdominert system har altså et betydelig innslag av forskning som utføres av institutter. Skal man sammenlikne strukturen i FoU-systemer på tvers av land er det viktig å ta denne «skjulte» instituttsektoren med i betraktningen. Det er altså nødvendig å revurdere etablerte oppfatninger av instituttsektorens rolle i nasjonale FoU-systemer og isteden fokusere på det landskapet av aktører som driver med anvendt FoU for både offentlig og privat sektor.

2. Internasjonale trender

De siste 25 årene har en økende andel av forskningen blitt utført av universiteter og høyskoler, mens instituttenes andel har blitt redusert. Dette gjelder for de fleste land. Dels skyldes dette strukturelle endringer ved at institutter er fusjonert inn i UH-sektoren (spesielt Danmark), men først og fremst at UH-sektoren har økt sin FoU-aktivitet mer enn instituttene. En tydelig trend er at en mindre del av midlene blir direkte overført til forskningsinstitusjonene, og heller blir satt ut i konkurranse. UH-sektoren kommer derfor mer på banen der instituttene tidligere var fremtredende. Det er uklart om dette er et resultat av en ønsket politikk eller om det er andre årsaker som ligger bak.

OECDs publisasjon STI Outlook (2016) trekker frem fire klare utviklingstrekk i FoU-systemene i Europa:

- i. **Konsentrasjon og strukturendringer.** Troen på at samlokalisering og sammenslåing skaper sterkere FoU-miljøer synes å være utbredt. En rekke land

⁷⁵ NIFU 2018: *Forskningsinstituttenes rolle i nasjonale FoU-systemer*

melder om at de har gjennomført sammenslåinger av universiteter og integrering av institutter inn i UH-sektoren.

- ii. **Mer konkurransebasert forskningsfinansiering.** OECD-landene har lenge hatt en utvikling mot at mer av FoU-finansieringen skjer på grunnlag av resultater enn på bakgrunn av faste/historisk bestemte tildelinger.
- iii. **Samfunnsutfordringer som drivkraft.** Nasjonale FoU- og innovasjonsstrategier legger i økende grad vekt på samfunnsutfordringer og muliggjørende teknologier.
- iv. **Økt tverrfaglighet.** Det er store forventninger om at nye kombinasjoner av fag og aktører kan skape mer radikale og disruptive innovasjoner.

Nedenfor gis en kort oversikt over viktige utviklingstrekk i instituttpolitikken i utvalgte land.

2.1 Norge

Inntil 1980-tallet var de fleste institutter i Norge enten underlagt forskningsråd eller direkte knyttet til departementer som ordinære statsinstitusjoner, men utover 1980-tallet kom en bevegelse mot økt fristilling fra staten⁷⁶. En rekke institutter ble i denne perioden omgjort til stiftelser og aksjeselskaper.

Instituttsektoren har de siste årene stått for om lag 22 prosent av FoU i Norge. Frem til midt på 1990-tallet sto instituttsektoren for mer FoU enn universitetene og høyskolene. Våren 2017 la OECD frem en samlet analyse av det norske innovasjonssystemet⁷⁷ hvor det konstateres at instituttene spiller en viktig rolle i det norske FoU-systemet, og at de har en friere rolle overfor myndighetene og samtidig et lavere nivå på den direkte offentlige bevilgningen (basisbevilgningen) sammenliknet med utenlandske institutter. OECD-rapporten handler først og fremst om næringsrettede institutter i gruppe 1, så beskrivelsen av grad av frihet overfor myndighetene og nivå på basisbevilgningen gjelder her for de teknisk-industrielle instituttene. Instituttprosjektet omfatter alle institutter som mottar statlig basisfinansiering og/eller institutter eid av staten (altså gruppe 1–3) og blant disse er det store forskjeller i den direkte offentlige finansieringen og roller overfor myndighetene.

OECD foreslår at basisbevilgningen økes og gjøres mer strategisk, og det antydes at en større andel av basisfinansieringen bør skje i form av langsiktige strategiske avtaler/utviklingskontrakter. For eksempel har SINTEF en andel av direkte offentlig bevilgninger på 10,2 prosent (basisbevilgning pluss STIM-EU, prosjektableringsstøtte (PES2020) og ordning med rekrutteringsstillinger i instituttsektoren (STIPINST)). Dette er lavt i forhold til de fleste andre teknisk-industrielle institutter i Europa. Instituttene anbefales å samarbeide mer med UH-sektoren. OECD ser også behov for ytterligere sammenslåinger der instituttene er under kritisk masse, samt bedre synergier mellom instituttene gjennom økt tverrfaglighet.

2.2 Frankrike

En forholdsvis liten del av FoU-innsatsen utføres ved universitetene. UH-sektoren har tradisjonelt vært rettet mot høyere utdanning, mens mye FoU har vært sentrert i spesialiserte institutter og laboratorier. Dette er i ferd med å endre seg, men fortsatt står UH-sektoren i

⁷⁶ Forskningsrådet 2018: *Evaluering av primærnæringsinstituttene*

⁷⁷ OECD 2017: *Reviews of Innovation Policy: Norway*

Frankrike for bare litt over 20 prosent av samlet FoU. Som del av en politikk for økt vitenskapelig kvalitet skal forskningen ved universitetene økes, dels gjennom økt finansiering gjennom nasjonal konkurranse og dels gjennom samarbeid og integrering med etablerte institutter.

Både institutter og universiteter får hoveddelen av sin finansiering over egne poster i statsbudsjettet, og kun en liten andel er satt ut i konkurranse. Instituttene kan deles inn i to hovedgrupper; 1) vitenskapelige og teknologiske institutter og 2) næringsrettede institutter, hvor den første gruppen er klart størst. Blant de største er The French Alternative Energies and Atomic Energy Commission (CEA) med høy grad av direkte offentlig støtte, men liten grad av faglig frihet. En andel av støtten er også øremerket for å dekke egenandeler i nasjonale prosjekter og EU-prosjekter.

2.3 Nederland

Instituttene står for mellom 10 og 14 prosent av samlet FoU-innsats. Det er i hovedsak tre grupper av institutter; 1) Vitenskapelige som får 40 prosent av støtten gjennom konkurranse og 60 prosent i form av direkte offentlige bevilgninger, 2) Offentlige FoU-institusjoner (Government Labs) finansiert direkte over statsbudsjettet, 3) Anvendte forskningsinstitutter hvor nivået på direkte offentlige bevilgninger varierer mellom instituttene fra 10 til 40 prosent av totale inntekter. Blant disse er The Netherlands Organisation for applied scientific research (TNO) som med sine 3400 ansatte mottar 30 prosent av totale inntekter som direkte offentlig finansiering. 90 prosent av den offentlige støtten er til tematiske områder, inklusive egenandeler i prosjekter, mens 10 prosent brukes til egne strategiske satsinger med full frihet. Stadig mer av de direkte offentlige bevilgningene blir underlagt strategiske føringer fra myndighetene, samtidig som nivået på støtten har stagnert for flere av de sentrale instituttene. Inntekter fra nasjonale konkurransearenaer har derfor blitt viktige for å sikre fremtidig vekst.

2.4 Sverige

Sverige aldri har hatt en sterkt utbygd instituttsektor, men den har likevel ikke vært helt fraværende i det svenske systemet. Dagens svenske instituttsektor er todelt, med store offentlig kontrollerte institutter knyttet til forvaltningen på den ene siden, og bansjeforskningsinstitutter i RISE-konsernet på den andre siden. RISE, Research Institutes of Sweden, består av fire klynger av institutter som finansieres av oppdragsmidler fra industrien (som utgjør drøyt 50 prosent), internasjonale kilder, offentlige konkurranseutsatte midler samt en strategisk bevilgning. Sistnevnte fungerer som en form for direkte offentlige bevilgninger. Den har lenge ligget på i underkant av 20 prosent av samlede inntekter, og kan brukes omtrent slik som norske institutter bruker sin basisfinansiering.

2.5 Finland

Fra 2013 har det vært en omfattende politisk initiert omorganisering hvor fusjoner og innlemmelser i universitetssektoren har redusert antall institutter fra 19 til 12. Instituttenes relative betydning i Finland er avtagende, fra rundt 10 prosent av samlet FoU rundt år 2000 til drøyt 8 prosent i 2015. Andelen direkte offentlige bevilgninger i Finland avtar, dels som følge av generelle kutt i finsk forskning, og dels som følge av en dreining fra direkte institusjonsfinansiering til mer konkurransebasert finansiering. Her har Finland gått kraftigere

og mer konkret til verks enn de fleste andre land, og instituttene samlede direkte offentlige bevilgninger har blitt kuttet med over en tredel fra 2009 til 2016. Det teknologiske og næringsrettede VTT står for om lag 50 prosent av all FoU i instituttsektoren, mens 11 andre sektororienterte institutter står for den øvrige halvparten. VTT har omtrent 30 prosent direkte offentlig støtte, og har like fri bruk av disse som norske institutter, men det forutsetter at EU-deltakelse skal dekkes her. Opptil 50 prosent av midlene brukes til å fullfinansiere nasjonale og utenlandske prosjekter.

2.6 Danmark

Som følge av omfattende fusjoner fremstår Danmark i offisiell statistikk med et utpreget todelt system, med UH-sektoren og næringslivet som de to dominerende sektorene, men enkelte sektorforskningsinstitutter består fortsatt som egne enheter utenfor UH-sektoren. I tillegg er det syv såkalte GTS-institutter, Godkend Teknologisk Service, som er næringsrettede institutter og konsulentselskaper med offentlig godkjenning og en direkte offentlig bevilgning fra myndighetene i form av treårige utviklingsavtaler. Disse avtalene utgjør nærmere 10 prosent av GTS-instituttene sine inntekter. De betegnes som resultatkontraktsmidler og det er satt krav til bruk av midler og måloppnåelse. Midlene konkurransenutsettes mellom de 7 instituttene, og rammen har hatt en økning i 2017⁷⁸.

2.7 Tyskland

I Tyskland har instituttene lenge spilt en viktig rolle, og føderale myndigheter og delstatsmyndighetene har i fellesskap gått inn for en systematisk opptrapping av FoU-investeringene til sentrale forskningsinstitutter. Myndighetene økte FoU-finansieringen med fem prosent årlig mellom 2011 og 2015, og for perioden 2016–2020 er målsetningen en årlig vekst på tre prosent. Konsernet Fraunhofer har direkte offentlige bevilgninger på 500 millioner Euro. Av dette går 60 prosent som frie midler til instituttene, 30 prosent går til strategiske prosjekter hos de enkelte instituttene og 10 prosent går til utvalgte prosjekter sentralt.

2.8 Østerrike

Forskningsinstituttene spiller en viktig rolle, selv om hovedfokus i politikken ligger på universitetene og næringslivet. I Østerrikes innovasjonsstrategi fra 2011 hevdes det at om lag en tredel av offentlige FoU-midler går til den såkalte «non-university sector». Her inngår både akademier, midlertidige sentre og etablerte uavhengige forskningsinstitutter. Strategien gikk inn for å styrke instituttene gjennom bedre koordinering og samarbeid mellom instituttene og økt samarbeid med universitetene. Austrian Institute of Technology (AIT) har en andel på omlag 30 prosent direkte offentlig bevilgning og disse brukes til oppfølging av en rullerende 4-års plan og til fullfinansieringen av EU-prosjekter.

2.9 Betrachninger oppsummert

Som nevnt er det vanskelig å gjennomføre en komparativ analyse av en definert instituttsektor i Norge opp mot en «skjult» instituttsektor i andre land. Det er også store

⁷⁸ Technopolis 2018: *Improving Norway's Performance in the EU Framework Programme. Impact evaluation of the Research Council of Norway's main measures to support Norwegian participation, PES2020 and STIM-EU.*

forskjeller på andelen av direkte offentlig finansiering mellom (grupper av) institutter i samme land. Summen av dette gjør at det for eksempel er vanskelig å måle nivået på basisfinansieringen til norske institutter opp mot institutter i andre land.

Mange av de utenlandske instituttene har en relativt høy andel av direkte offentlige bevilgninger, men den er i stor grad knyttet tematiske og strategiske føringer. Bevilgningene skal blant annet dekke stipendiater og medfinansiering av nasjonale prosjekter og EU-prosjekter. I Norge er dette i stor grad satt ut i egne virkemidler som PES2020, STIM-EU og STIPINST, i tillegg til at instituttenes timepriser i forskningsrådsprosjekter dekker faktiske kostnader. Til sammenlikning er det bare Danmark som har nasjonale støtteordninger for prosjektetablering som minner om det norske PES2020, og bare Nederland har et stimuleringsvirkemiddel for økt EU-deltakelse liknende STIM-EU. Sistnevnte gjelder både for UH-sektoren og instituttsektoren.⁷⁹

Det er ingen klar felles retning på nivået på direkte offentlig finansiering av instituttsektoren i Europa. For eksempel ser vi at Finland reduserer og konkurranseutsetter de direkte offentlige bevilgningene, mens Tyskland og Sverige har og har hatt en bevisst strategi for å øke dem.

OECD anser et nivå på den direkte offentlig finansiering mindre enn 20 prosent av totale inntekter som lav. Dersom instituttene forventes å drive langsiktig kunnskapsoppbygging og være forberedt på endringer i markedet/kunnskapsbehovet, kan stor grad av konkurranseutsetting være en utfordring, ettersom den strategiske planleggingen i større grad er prisgitt hvilke prosjekter som vinnes og fases ut i den åpne konkurransen. Dette er trolig noe av bakgrunnen for at OECD foreslår at de norske basisbevilgningene bør økes der instituttene har lav bevilgning, og at økningen bør knyttes til strategiske nasjonale behov og satsinger.

⁷⁹ Technopolis 2018: *Improving Norway's Performance in the EU Framework Programme. Impact evaluation of the Research Council of Norway's main measures to support Norwegian participation, PES2020 and STIM-EU.*

Vedlegg 11 Utdyping av konkurranseforholdene mellom UH- og instituttsektor

Dette vedlegget tar for seg spørsmålet om ulike konkurransevilkår mellom UH-sektor og instituttsektor, med særlig fokus på finansieringssystemet. Spørsmål om like vilkår for timepriser og prosjekter er en del av dette sakskomplekset.

Hva er problemet?

I forbindelse med evaluering av de fire arenaene i basisfinansieringssystemet har det kommet frem at instituttene opplever økt konkurranse fra UH-sektoren på områder hvor instituttsektoren tidligere har dominert. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom indikatoren for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA), som ble innført i UH-sektorens finansieringssystem med virkning f.o.m. budsjettåret 2017. OECD har også kommentert at det synes å være en generell tendens til økende overlapp mellom UH- og instituttsektoren ved at institusjonene i UH-sektoren i større grad retter seg mot anvendte behov, mens instituttene har ambisjoner om å styrke seg på vitenskapelig kvalitet og innta en mer aktiv rolle i doktorgradsutdanningen.⁸⁰ Forskningsrådets synteserapport viser også at UH-institusjonene har hatt en relativt høyere vekst i tildelinger hos Forskningsrådet enn instituttsektoren. Videre vises det til følgende synspunkt som fremkommer av Forskningsinstituttene fellesarenas (FFAs) høringsuttalelse til synteserapporten: «UH-institusjonene har andre og langt mer gunstige incentiver for deltagelse i EU-prosjekter.» Dette gjelder bl.a. indikatoren for EU-midler i UH-sektorens finansieringssystem.

Problemstilling 1:

Er finansieringssystemene i UH-sektoren og instituttsektoren innrettet på en måte som skaper uheldige konkurranseforhold?

Det er en langvarig og villet politikk at UH-institusjonenes har i sitt samfunnsoppdrag at de skal være tydelig tilstede på FoU-arenaen og har en rolle utover utdanning og grunnforskning, jf. vedlegg om UH-sektorens utvidede samfunnsrolle. Problemstillingen bør derfor ikke være om UH-sektoren skal være på markedet for anvendt forskning og oppdrag, men om UH-sektoren og instituttsektoren konkurrerer på like vilkår.

Problemstilling 2:

Skjer konkurransen mellom UH-sektoren og instituttsektoren på like vilkår?

For å belyse disse problemstillingene sammenligner dette vedlegget finansieringssystemene i de to sektorene, samt går gjennom status for eventuelle hindre knyttet til beregning av kostnader i prosjekter.

Problemstilling 1: Finansieringssystemene Overordnet sammenligning av de to finansieringssystemene

⁸⁰ Forskningsrådet desember 2018: *En målrettet og effektiv instituttpolitikk. En systematisk gjennomgang av Forskningsrådets evalueringer av forskningsinstitutter*. Synteserapport.

I tabellen under sammenlignes finansieringssystemene i UH- og instituttsektorene etter en rekke dimensjoner:

Tabell 1 Sammenligning av finansieringssystemene for UH- og instituttsektor

	Universiteter og høyskoler ⁸¹	Institutter
FoU-indikatorer – resultatbasert omfordeling (innbyrdes vektning i parentes)	• Vitenskapelig publisering (33,3 %) • Bidrags- og oppdrags-finansiert aktivitet (BOA) ekskl. midler fra Forskningsrådet, regionale forskningsfond (RFF) og EU (18,2 %) • Midler fra Forskningsrådet og RFF (18,2 %) • Midler fra EU (30,3 %)	• Vitenskapelig publisering (30 %) • Doktorgrader (5 %) • Nasjonale oppdragsinntekter (45 %) • Internasjonale inntekter (20 %)
FoU-indikatorer – åpen ramme	• Doktorgrader (387 950 kr per grad)	
Stimuleringsordninger med åpen ramme		• STIM-EU (33 øre per EU-krone)
Fordelingsarenaer	Én arena, men noen institusjoner har av faglige grunner unntak fra flere indikatorer.	Fire instituttarenaer: teknisk-industrielle, primærnærings-, miljø-, samfunnsvitenskapelige
FoU-indikatorenes andel av ramme (UH) og basis (institutter) – 2017-tall	Utgjør om lag 6 % av rammebevilgningen.	Utgjør 10 % av basis ved de teknisk-industrielle, miljø- og de samfunnsvitenskapelige, og 2,5 % ved primærnærings-
Rammens (UH) og basisfinansierings (institutter) andel av driftsinntektene (2017-tall)	Rammebevilgningen utgjør om lag 76 % av UH-sektorens driftsinntekter, og 79 % i den statlige delen av sektoren.	Basis utgjør 7,1 % ved de teknisk-industrielle, 15,2 % ved primærnærings-, 11,7 % ved miljø- og 13,9 % ved de samfunnsvitenskapelige.
Føringer på bruk av rammen (UH) og basis (institutter)	Institusjonene får bevilgningen som én ramme, inkludert den resultatbaserte delen. Det er opp til styret å disponere denne rammen innenfor formålet til universiteter og høyskoler.	Hele basisbevilgningen skal brukes strategisk til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging.

I neste avsnitt ser vi nærmere på forskjeller og ulikheter i dataspesifikasjonene for indikatorene i de to finansieringssystemene.

⁸¹ I UH-sektorens finansieringssystem inngår også rene utdanningsindikatorer, og det inngår utdanningsmidler i EU- og BOA-indikatorene.

Sammenligning av dataspesifikasjoner

Vitenskapelig publisering:

F.o.m. 2017-budsjettene er denne indikatoren spesifisert helt likt i alle tre sektorer som benytter den i sine resultatbaserte finansieringssystemer. M.a.o. når det gjelder beregning av denne indikatoren er det ikke lenger noen forskjell mellom UH- og instituttsektor. Da grunnlaget for beregningen er fraksjonert per deltakende institusjon på publikasjonen, er det ingen dobbelttelling. Dvs. hvis UH- og instituttsektor har én forfatter hver på en artikkel, deles grunnlaget for uttelling likt, og hver sektor får 50 prosent av poengene for hele publikasjonen. At selve pengeuttellingen likevel blir forskjellig, er en annen sak, som vi kommer tilbake til under omtale av insentivstyrke. Det ligger ikke insentiver i publiseringsindikatoren for samarbeid på tvers av sektorer i Norge, kun ekstra uttelling (faktor 1,3) for samarbeid med forskere ved utenlandske institusjoner.

Doktorgrader:

I UH-sektoren gir alle doktorgrader avlagt i Norge uttelling, da det kun er denne typen institusjoner som har rett til å tildele doktorgrad. I instituttsektoren er det en delmengde av disse gradene som teller, dvs. doktorgrader der doktoranden har vært ansatt mer enn 50 prosent ved et institutt og/eller instituttet har finansiert mer enn 50 prosent av arbeidet med doktorgraden. I en viss forstand vil det være dobbelttelling for sistnevnte delmengde, men ikke innenfor samme sektor. I UH-sektoren er det åpen ramme på denne indikatoren, dvs. fast sats. I instituttsektoren er det lukket ramme, og satsen per grad vil gå ned ved økt doktorgradsproduksjon. Men det er neppe noen disinsentiver for samarbeid om doktorgradsutdanningen i finansieringssystemene. Ingen av sektorene vil tape på å øke samarbeidet.

Ekstern finansiering:

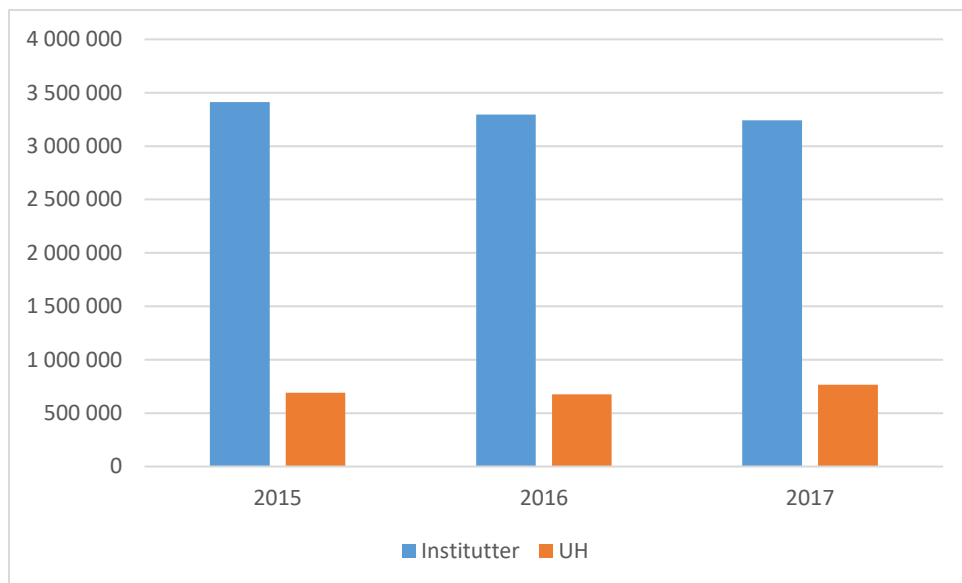
Her er bildet betydelig mer komplisert enn for de to foregående indikatorene. I UH-sektoren teller midler fra Forskningsrådet og Regionale forskningsfond (RFF) i samme indikator. Etter evalueringen av instituttenes basisfinansieringssystem i 2012 ble uttelling for midler fra Forskningsrådet fjernet. RFF regnes som nasjonale bidragsinntekter, og inngår følgelig ikke i basisfinansieringssystemet. Det er imidlertid to (antakeligvis svært små) unntak når det gjelder instituttene og uttelling for Forskningsråds-/RFF-midler. Slike midler teller hvis a) Forskningsrådet har tildelt dem som oppdrag, dvs. i åpen konkurranse med krav om leveranse definert av oppdragsgiver, og b) instituttet har vært underleverandør på prosjekt finansiert av RFF. Da har kontraktør definert leveransen, og midlene faller inn under nasjonale oppdragsinntekter.

På midler fra EU er det delvis overlapp. Midler fra rammeprogrammene med tilhørende randsoneraktiviteter teller i begge systemer, i hhv. EU-indikatoren og internasjonale inntekter. EU-indikatoren i UH omfatter i tillegg midler fra utdanningssamarbeid og interregionalt samarbeid (INTERREG). Førstnevnte midler er ikke relevante for instituttsektoren. INTERREG-midlene regnes som nasjonale inntekter for instituttene, fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hvorvidt midlene teller i basisfinansieringssystemet vil da avhenge av om de faller inn under definisjonen av oppdrag. Midlene for utdanning og interregionalt samarbeid utgjør 13 prosent av UH-sektorens samlede EU-midler (2017-tall).

Samtidig er indikatoren internasjonale inntekter i instituttsektoren videre enn EU-midler i UH. Denne indikatoren overlapper med deler av BOA-indikatoren i UH-sektoren. Sistnevnte omfatter bidrags- og oppdragsinntekter fra andre utenlandske kilder enn EU. I den grad UH-sektoren mottar slike midler for utdanningsvirksomhet, vil det imidlertid ikke være overlapp. Vi kjenner ikke fordelingen verken av utenlandske BOA-inntekter eller andre BOA-inntekter på formål, da UH-regnskapene ikke skiller på om midlene er ervervet til forskning, utdanning eller annet.

Indikatoren for nasjonale oppdragsinntekter i instituttsektoren vil delvis dekke det samme som BOA-indikatoren i UH-sektoren. Det gjelder oppdragsinntekter ervervet for forskningsformål. Ev. inntekter fra etterutdanningsoppdrag ved universiteter og høyskoler, er derimot ikke relevante for instituttsektoren. I UH-sektoren var den prosentvise fordelingen av inntekter mellom bidrag og oppdrag innenfor BOA-indikatoren 74/26 i 2017. Bidragsinntekter fra kilder som gir uttelling i UH-sektoren, vil i liten grad være dekket av indikatorene i instituttsektoren. Unntaket er ev. utenlandske bidrag til forskning. Det er m.a.o. grunn til å anta at bare ca. en fjerdedel av finansieringen som dekkes av BOA-indikatoren kommer fra kilder som også teller i instituttens finansieringssystem. I og med at institusjonene i begge sektorer kan viderefordre midler til samarbeidspartnere innenfor et prosjekt, skal det i prinsippet ikke forekomme dobbel rapportering og dermed dobbel uttelling for eksterne inntekter.

I figur 1 er utviklingen i henholdsvis instituttsektorens nasjonale oppdragsinntekter og UH-sektorens oppdragsinntekter vist for årene 2015–17 (i 1000 kroner). Det tilsvarer perioden BOA-indikatoren, inkludert oppdrag, har gitt uttelling i UH-sektorens finansieringssystem (data for 2015 ga uttelling i budsjett for 2017 osv.). Tallene er ikke direkte sammenlignbare, da oppdrag i UH-sektoren som tidligere nevnt også omfatter utdanning, samt ev. oppdragsinntekter fra utenlandske kilder. Tallene for UH omfatter ikke de private institusjonene. Instituttsektoren omfatter i denne sammenhengen bare instituttene som deltar i basisfinansieringssystemet.



Figur 1 Oppdragsinntekter i UH- og instituttsektor 2015–17 (1000 kroner)

I perioden har instituttsektorens nasjonale oppdragsinntekter sunket med fem prosent, mens UH-sektorens oppdragsinntekter har økt med elleve prosent. Det er imidlertid ikke noe klart mønster i utviklingen. Fra 2015 til 2016 falt oppdragsinntektene i begge sektorer, og UH-sektorens inntekter økte mye mer i 2017 enn fallet i instituttsektorens. Disse tallene gir m.a.o. ikke grunnlag for å si at innføringen av BOA-indikatoren er årsaken til en forskyvning i volumet av oppdragsinntekter mellom institutt- og UH-sektor. UH-sektoren er dessuten vesentlig mindre i oppdragsmarkedet enn instituttene som omfattes av basisfinansieringen. I 2017 utgjorde disse inntektene bare 19 prosent av tilsvarende volum i instituttsektoren.

Sammenligning av insentivstyrke

I tabellen under er satsene per resultatenhet for hver indikator i finansieringssystemene sammenlignet:

Tabell 2 Sammenligning av insentivstyrken i finansieringssystemene for UH- og instituttsektor. Basert på 2017-tall.

	UH	Institutt			
		Samf.	Tekn.-ind.	Prim.	Miljø
Publiseringspoeng (kr per poeng)	23 572	6 342	9 501	1 284	4 116
Doktorgrader, åpen ramme ⁸² (kr per grad)	387 950				
Doktorgrader (kr per grad)		43 346	102 900	8 000	52 818
EU-midler (kr per EU-kr)	0,935				
Stimuleringsmidler EU, åpen ramme (kr per EU-kr)		0,33	0,33	0,33	0,33
NFR-midler (kr per NFR-kr)	0,095				
BOA-midler (kr per BOA-kr)	0,105				
Internasjonale inntekter (kr per int.-kr)		0,045	0,009	0,006	0,014

⁸² Rammen for denne indikatoren ble gjort åpen ved justering av UHs finansieringssystem f.o.m. 2017. Tidligere var indikatoren basert på omfordeling av eksisterende midler. Friske midler tilføres dermed UH-sektoren kun i den grad institusjonene øker antall avlagte doktorgrader.

Nasjonale oppdragsinntekter (kr per N.oppdr.-kr)		0,027	0,009	0,002	0,011
--	--	-------	-------	-------	-------

Satsene per indikator er til dels betydelig lavere i instituttsektoren enn i UH-sektoren. Det henger sammen med at instituttsektoren har lav basisfinansiering, og en liten del av denne inngår i omfordeling, fra 2,5 prosent (primærnæringsarenaen) til 10 prosent (de tre andre arenaene). Samtidig har instituttene betydelige eksterne inntekter som ligger til grunn for beregningen av uttelling. F.eks. har de teknisk-industrielle instituttene alene dratt inn nærmere 2 mrd. kroner i nasjonale oppdragsinntekter de siste årene. Umiddelbart kan det virke veldig skjevt at f.eks. SINTEF bare for ca. ett øre i uttelling for hver krone fra internasjonale kilder, mens NTNU får nesten en krone per EU-krone, og ca. ti øre per krone for andre internasjonale inntekter (BOA-indikatoren). Her må det også bemerkes at instituttene gjennom STIM-EU-ordningen i Forskningsrådet får 33 øre per EU-krone. Ordningen har fast sats⁸³ og åpen ramme. Selv om denne satsen er klart lavere enn 2017-satsen for EU-midler i UH-sektoren, er likevel instituttens insentiv gjennom STIM-EU mer forutsigbart. Resultatforbedring fører ikke til nedgang i satsen, som i UH-sektoren.

Vurdering

Er det noe problem for konkurranse- og samarbeidsforholdene mellom UH- og instituttsektoren at uttellingen er så forskjellig for samme indikatorer/resultater? Primært konkurrerer de med hverandre innenfor hver sin sektor, UH og hver av de fire instituttarenaene. Og de konkurrerer om midler som allerede ligger henholdsvis i grunnbevilgning (UH) og basisfinansiering (institutt). Det blir derfor i en viss forstand feil å si at UH-sektoren «får» 93,5 kr per 100 krone de henter inn fra EU. Indikatoren bidrar bare til å flytte rundt allerede eksisterende midler mellom UH-institusjonene. Insentivstyrken har trolig derfor først og fremst betydning for konkurransen internt i UH-sektoren og ikke så mye i forhold til instituttene. Det er trolig av større betydning for konkurranseforholdet mellom sektorene når det gjelder EU-midler at instituttsektoren har så lav basisfinansiering sammenlignet med UH. Selv medregnet uttelling fra STIM-EU vil særlig de teknisk-industrielle instituttene, som har aller lavest basis, ha begrenset mulighet til å gå inn med egenandeler i EU-prosjekter sammenlignet med universitetene. En nylig gjennomført evaluering av PES-midlene (prosjektetableringsstøtte i Horisont 2020) foreslår å forbeholde ordningen for nykommere på EU-arenaen. Godt etablerte institutter i rammeprogrammene vil i så fall tape langt mer enn de godt etablerte universitetene på en slik endring av ordningen pga. skjevheten i basisfinansieringen.

Det kan hevdes at UH har et sterkere insentiv for doktorgradsproduksjon enn instituttsektoren, fordi en økning i UH gir mer penger etter en fast sats (åpen ramme). Flere doktorgrader i instituttsektoren driver bare en allerede lav sats ytterligere ned. Ettersom alle som tar doktorgrad i Norge uansett må disputere ved en UH-institusjon, spiller dette antakeligvis ingen rolle for samarbeidsforholdet når det gjelder doktorgrader.

Instituttsektoren har vært kritiske til BOA-indikatoren fordi de mener den forkludrer arbeidsdelingen mellom sektorene ved å drive UH-institusjonene inn i oppdragsmarkedet. Som vi tidligere har sett, utgjør konkurranseflaten mot instituttsektoren, altså

⁸³ Inntil våren 2019, se kap. 5.3

forskningsoppdragene, en mindre del av BOA-indikatoren. Det er foreløpig for tidlig å si om denne er økende som følge av det nye incentivet i UHs finansieringssystem.

Når det gjelder samarbeid på prosjektnivå, må vi gå ut fra at det primært er faglige forhold som ligger til grunn for samarbeidet. I og med at det etter hvert er etablert ryddige mekanismer for å fordele tildelinger til prosjektene på tvers av institusjoner og sektorer etter deltakernes faktiske andel, burde det ikke lenger i finansieringssystemene ligge verken noen disinsentiver for samarbeid, eller incentiver til å tilkjempe seg større andeler av prosjektene.

Ang. innføringen av BOA i finansieringssystemet for UH-sektor var det politiske grunner til at den komponenten ble introdusert, og et av formålene var å «øke bidraget fra institusjonene til innovasjon og verdiskapning i samfunnet» (Prop. 1 S 2016–2017). Indikatoren skal gi UH-institusjonene incentiv til mer samspill med arbeids-, samfunns- og næringsliv. Det er slik vi ser det ikke veldig politisk aktuelt å fremme forslag om at denne indikatoren i finansieringssystemet for UH-sektor skal avvikes av hensyn til skjeve konkurranseforhold med instituttsektor. Det må i så fall begrunnes i andre forhold, som at den ikke har ønsket effekt ved UH-institusjonene.

Hvis det skal fremmes forslag om å gjøre noe med incentivstrukturen kan to mulige punkter til vurdering være:

- Vurdere en komponent i finansieringssystemet for UH-sektor som premierer samarbeid med instituttsektoren.
- (Gjen)innføre en komponent i finansieringssystemet for instituttsektoren som premierer samspill med UH-institusjoner.

Fordelene ved å foreslå slike endringer må vurderes opp mot ulempene ved å lage et mer komplisert system. Begge finansieringssystemene er kompliserte nok som de er, og hvis innføring av nye komponenter skal rettferdiggjøres må det begrunnes skikkelig. Det er også andre forhold som taler mot å etablere eller reetablere incentiver for samarbeid spesifikt mellom UH- og instituttsektoren. Det kan gå ut over samarbeidet med f.eks. næringslivet, som begge sektorer skal samarbeide med for å sikre bedriftene god tilgang til FoU.

Problemstilling 2: Konkurransvilkårene

Totalkostnadsmodellen - TDI

I rapporten om evaluering basisfinansieringssystemet for instituttsektoren fra 2012 kom det frem at Universitets- og høyskolerådet (UHR), FFA og Forskningsrådet har vurdert mulige hindre for et godt samspill mellom de to sektorene. Hovedkonklusjonen var at det var iverksatt en rekke tiltak som reduserer de fleste hindrene for samarbeid. For eksempel har universitets- og høyskolesektoren innført et totalkostnadsprinsipp som inkluderer dekning av indirekte kostnader. Det har bidratt til at kostnadene ved ekstern forskningsfinansiering for de to sektorene har blitt jevnere. Videre har Forskningsrådet siden 2012 dekket timesatser

basert på faktiske kostnader. Disse tiltakene bidrar til mer likeartede prinsipper for prising av tjenester og dermed mer like konkurransevilkår mellom sektorene.⁸⁴

I tildelingsbrevene til UH-institusjonene i 2014 og 2015 ble det understreket at institusjonene skulle bruke modellen slik at både direkte og indirekte kostnader telles i forskningsprosjekter med ekstern finansiering. Etterfølgelse av modellen for timepris og totalkostnadsberegning (TDI) skal brukes slik at det ikke inngår skjulte kostnader eller kryss-subsidiering. Dette inngår som en del av søknadsbehandling i Forskningsrådet og retningslinjene er utarbeidet av UHR. UHR ser for øvrig nå på retningslinjer for TDI for etter- og videreutdanning etter modellen som brukes på forskning.

Etterlevelse av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet har vært utfordrende for universitets- og høyskolesektoren i flere år. Utfordringene er fortsatt størst når det gjelder tilstrekkelig kostnadsbelastning og klassifisering av prosjekter, der mange virksomheter fremdeles ikke har etablert tilstrekkelig internkontroll og rutiner for å unngå avvik fra regelverket. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt, i likhet med Riksrevisjonen, at de største utfordringene gjelder korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader. Komiteen har bedt om at dette arbeidet blir prioritert. I dette ligger også reelle timepriser for å unngå kryss-subsidiering.

Stortingets føring vedrørende UH-sektoren om å prioritere korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader følges opp videre av KD.

I basisfinansieringssystemet for instituttsektoren var det tidligere en indikator knyttet til bistillinger og samarbeid. Den ble tatt bort etter evaluering og forenkling av finansieringssystemet i 2013, fordi den ble vurdert å være komplisert og uten særlig betydning.

⁸⁴ Damvad 2012: *Evaluering av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering.*