

100
HUNDRE
ÅR

Nytt basisfinansierings- system for instituttsektoren

*Forslag fra Norges forskningsråd,
oktober 2006*



© **Norges forskningsråd 2006**

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01

Publikasjonen kan bestilles via internett:
<http://www.forskningsradet.no/publikasjoner>

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Opplag: 300

Oslo, oktober 2006
ISBN 82-12-**02349-4** (trykksak)
ISBN 82-12-**02350-8** (pdf)

Forord

Forskningsrådet legger med dette fram et forslag til nytt basisfinansieringssystem for instituttsektoren i samsvar med anmodning fra daværende Utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 06.07.2005.

I arbeidet med forslaget har det vært en omfattende dialog både med instituttene og med departementene. Instituttene og Universitets- og høyskolerådet (UHR) har vært representert i en ekstern referansegruppe for arbeidet. Representanter for instituttene deltok også i en egen arbeidsgruppe som vurderte om universitets- og høyskolesektorens opplegg for dokumentasjon av vitenskapelig publisering kan benyttes i en budsjettmodell for instituttsektoren. Forskningsrådet har underveis i arbeidet gjennomført to møterunder med de departementene som i dag gir basisbevilgning til instituttsektoren for å diskutere ulike spørsmål.

Et utkast til rapport ble sendt ut til høring til instituttene og departementene 24.08.2006 med tre ukers frist for å avgi uttalelse. Videre ble det avholdt tre informasjons- og dialogmøter for representanter for instituttene i månedsskiftet august/september. Representanter for Forskningsrådets hovedstyre avholdt i tillegg møte med den eksterne referansegruppa supplert med utvalgte representanter for instituttene og UHR.

Forskningsrådet ser for seg at utviklingen og innføringen av nytt basisbevilgningssystem må skje i to faser. I fase én bør det tas stilling til de overordnede prinsippene for det nye systemet slik det er beskrevet i denne rapporten. I fase to bør det tas stilling til hvordan den nye ordningen skal implementeres, herunder hvilke institutter som skal omfattes av ordningen samt avklare de økonomiske forutsetningene og nødvendige tilpasninger for deltagelse.

I arbeidet med forslaget har Forskningsrådet lagt til grunn at dagens basisbevilgningsordning er i samsvar med EØS reglene, jfr. tidligere notifisering av basisbevilgningen til Arbeidsforskningsinstituttet. Vi har forutsatt at forslaget til nytt finansieringssystem ikke vil endre disse realitetene, men har for øvrig ikke gått nærmere inn i denne problemstillingen, jfr. også mandatet.

Forskningsrådets forslag til nytt basisfinansieringssystem for instituttsektoren er presentert i kapitlene 1 til 11 med eget sammendrag foran. Forslaget bygger på utkastet som ble sendt ut til høring, men er noe endret når det gjelder de mer tekniske detaljene i den resultatbaserte fordelingsmodellen samt inndelingen av fordelingsarenaer og ansvar for finansiering av disse. I vedlegg 1 er, i kortfattet form, gjengitt resultater fra en undersøkelse Norsk institutt for studier av forskning og utdanning – Senter for innovasjonsforskning (NIFU STEP) gjennomførte for å få fram synspunkter fra instituttene på nåværende ordning med strategiske instituttprogrammer (SIP).

Oslo, oktober 2006

Arvid Hallén
Adm. direktør

Innhold

Sammendrag.....	1
1. Bakgrunn for og mandat for arbeidet med nytt basisfinansieringssystem	5
2. Om framveksten av instituttsektoren, dens rolle og finansieringsstruktur.....	6
2.1 Kort om den historiske bakgrunnen for den norske instituttsektoren	6
2.2 Noen sentrale utviklingstrekk i forskningssystemet.....	8
2.2.1 Instituttene som hovedaktør innenfor anvendt forskning.....	8
2.2.2 Mål og utviklingstrekk for instituttsektoren.....	8
2.3 Instituttsektorens roller og oppgaver.....	10
2.3.1 Tilby anvendt forskning for næringsliv og forvaltning.....	10
2.3.2 Aktør for ivaretagelse av nasjonale prioriteringer.....	11
2.3.3 Ivareta forvaltningsrettede oppgaver.....	11
2.3.4 Rolle i forhold til innovasjon og koblingen mellom grunnforskning og anvendt forskning.....	12
2.4 Instituttgruppens oppdragsmarked og finansieringsstruktur	12
2.4.1 Primærnæringsinstituttene.....	13
2.4.2 Miljø- og utviklingsinstitutter	14
2.4.3 De samfunnsvitenskapelige instituttene	14
2.4.4 Regionale institutter	15
2.4.5 De teknisk-industrielle instituttene.....	16
3. Statlig basisbevilgning skal kompensere for oppdragsmarkedets underinvestering i langsiktig kompetanseoppbygging	17
4. Hovedelementene i en ny basisbevilgningsordning	18
4.1 Forholdet mellom kvalitet og relevans/oppdrag i en indikatorbasert tildelingsmodell..	20
4.2 Strategiske kunnskaps- og kompetanseutviklingsprosjekt (SKUP).....	22
5. Valg av indikatorer for kvalitet og relevans.....	23
5.1 Indikatorer for relevans	23
5.1.1 Oppdragsandel og inndeling av instituttens FoU-inntekter.....	24
5.2 Indikatorer for kvalitet	25
5.2.1 Vitenskapelig publisering.....	25
5.2.2 Samarbeid med universitets- og høyskolesektoren	28
5.2.3 Formidling.....	30
5.2.4 Innovasjonspotensial og verdiskaping	30
5.2.5 Internasjonal oppdragsmengde og nasjonal medfinansiering av EU-prosjekter....	31
5.2.6 Midler fra Forskningsrådet.....	32
5.3 Instituttens størrelse og kostnadsstruktur	32
5.4 Valg og vektning av indikatorer.....	33
6. Inndeling av instituttene i nye fordelingsarenaer	34

7. Departementenes styring og innflytelse	36
7.1 Departementenes sektoransvar for forskning	36
7.2 Basisbevilgningsordningen og departementenes sektoransvar	38
7.3 Departementenes finansiering og styring av ny basisbevilgningsordning	38
8. To finansieringssystem i samspill	40
9. Kriterier for å bli omfattet av Forskningsrådets basisbevilgningsordning	42
10. Forvaltning av en ny basisbevilgningsordning	44
11. Implementering av ny basisbevilgningsordning	45
11.1 Gjenstående oppgaver	45
11.2 Innføring av den nye ordningen. Overgangsperiode	45
Vedlegg 1	47
Erfaringer med nåværende ordning med strategiske instituttprogrammer. Synspunkter fra instituttene	47

Sammendrag

Instituttene en vital del av forskningssystemet

Instituttsektoren er en vital del av det norske forskningssystemet. Nærmere en fjerdedel av Norges samlede FoU-innsats skjer i instituttsektoren som i omfang er nesten like stor som universitets- og høyskolesektoren. St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning (Forskningsmeldingen) framhevet at

”instituttene er et verdifullt element i det norske forskningssystemet, og at de i hovedtrekk oppfyller sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, leverer forskning av god kvalitet og gjennomgående har god kundetilfredshet”.

Instituttene er også viktige aktører i det internasjonale forskningssamarbeidet og bidrar til å skape allianser og nettverk mellom instituttsektoren, universitets- og høyskolesektoren og næringslivet. Instituttene funksjoner og oppgaver kan vanskelig overlates til andre aktører uten at dette vil svekke innovasjonssystemets totale evne til å frambringe relevant kunnskap og kompetanse.

Utfordringer

Forskningsmeldingen pekte på flere utfordringer for instituttsektoren, ikke minst knyttet til mulighetene for langsiktig kompetanseutvikling. Instituttene rammebetingelser må gi rom for fornyelse og oppbygging av strategisk kompetanse, et godt samspill innenfor et helhetlig FoU-system og økonomiske virkemidler som fremmer kvalitet og relevans. Regjeringen pekte i meldingen på at tildelingsregimet for basisbevilgninger til instituttene er for fragmentert. Dette har ført til svakt begrunnede ulikheter i basisfinansieringsnivået mellom instituttene både innenfor og mellom de ulike instituttgruppene og det har åpnet for stor detaljstyring fra departementene. Meldingen legger opp til at systemet må endres slik at det blir mer enhetlig og slik at Forskningsrådet gis et tydeligere strategisk ansvar. Forskningsrådet ble gitt i oppdrag å utarbeide forslag til nytt resultatbasert system bygget på indikatorer for kvalitet og relevans.

Målsettinger

En overordnet målsetting for et nytt finansieringssystem er at det skal bidra til å heve kvaliteten av FoU-virksomheten i instituttene samtidig som instituttene videreutvikler sin hovedrolle for anvendt forskning gjennom oppdragsmarkedet. Gjennom dette skal det legges opp til et godt samspill i FoU-systemet og instituttene må sikres internasjonal konkurransekraft. Forskningsrådet legger vekt på at forslaget skal støtte opp om instituttene selvstendige ansvar for egen utvikling. Samtidig skal forslaget bidra til å tydeliggjøre og styrke Forskningsrådets strategiske ansvar i samsvar med forutsetningene i Forskningsmeldingen.

Basisfinansieringen skal primært sikre langsiktig kompetanseutvikling

En stor del av instituttsektoren ble etablert for å ivareta bestemte kunnskapsbehov og fikk i starten betydelige direkte bevilgninger. Etter hvert har de fleste instituttene fått en mer selvstendig stilling med sin hovedfinansiering gjennom oppdragsmarkedet og med en sentral rolle som tilbyder av anvendt forskning for næringsliv og forvaltning. Instituttene har samtidig en viktig rolle for å utvikle kunnskap på nasjonalt prioriterte områder hvor finansieringen skjer gjennom programsatsinger i Forskningsrådet. I tillegg har noen av instituttene forvaltningsrettede oppgaver med spesialiserte tjenester for det offentlige. De

enkelte instituttene ivaretar nødvendigvis ikke alle roller, og virksomheten ved det enkelte institutt har ulike tyngdepunkt.

Et sentralt punkt i Forskningsmeldingen er at instituttene gjennom sin omfattende oppdragsvirksomhet har for svake muligheter til langsiktig kompetanseutvikling. Et basisfinansieringsregime må først og fremst sikre slike muligheter.

Forslaget

Forskningsrådet foreslår at et nytt og mer enhetlig system for basisfinansiering primært begrunnes gjennom instituttens oppdragsrolle. Det tar utgangspunkt i en forutsetning om at instituttene gjennom det enkelte oppdrag ikke vil sikres tilstrekkelig finansiering for sin langsiktige og strategiske kompetanseutvikling. Ingen oppdragsgivere alene kan forutsettes å ta ansvaret for å finansiere den generelle kunnskaps- og kompetanseutviklingen i instituttene, slik at instituttene også i fremtiden kan levere forskning av høy kvalitet. Oppdragsmarkedet er imidlertid slik sammensatt at noen aktører, som for eksempel Forskningsrådet og deler av departementsfinansieringen, må kunne forutsettes å være fullfinansiert med hensyn til langsiktig kompetanseutvikling. Denne heterogeniteten i oppdragsmarkedet tar det nye basisfinansieringssystem hensyn til. Instituttens oppdragsinntekter må imidlertid klassifiseres og analyseres på en bedre måte enn det som er gjort i dag.

Dette avgrenser den nye basisbevilgningsordningen til primært å være et virkemiddel i forhold til instituttens funksjon i oppdragsmarkedet, mens den ikke vil være et direkte virkemiddel for utvikling av kunnskap på nasjonalt prioriterte områder. Den skal heller ikke anvendes til å finansiere forvaltningsrettede oppgaver. Dette skiller den nye basisbevilgningsordningen fra den gamle, som i ulik grad hadde målsettinger i forhold til instituttsektorens roller for å ivareta nasjonale prioriteringer og forvaltningsrettede oppgaver. Disse rollene og oppgavene må videreutvikles gjennom henholdsvis Forskningsrådets øvrige virkemidler (programmer) og gjennom departementenes ansvar for forvaltningsoppgaver.

I tråd med Forskningsmeldingen har Forskningsrådet utviklet et resultatbasert system der basisbevilgningen dimensjoneres ut fra hvordan instituttene skårer på indikatorer for kunnskaps- og kompetanseoppbygging (vitenskapelig publisering, samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, inntekter fra Forskningsrådet og internasjonale oppdrag). Et viktig element er at samlet skår vektet i forhold til den andel av det enkelte institutts omsetning som kommer fra den delen av oppdragsvirksomheten som det må forutsettes underinvestere i langsiktig kompetanseoppbygging. Det er lagt vekt på å finne fram til enkle, transparente og etterprøvbare indikatorer.

Det foreslåtte indikatorbaserte tildelingssystemet skal gi instituttene balanserte insentiver til både å utvikle sin rolle i oppdragsmarkedet samtidig som det også stimulerer til økt kunnskaps- og kompetanseoppbygging. Valg av satsingsområder blir instituttens eget ansvar. Det nye systemet forutsetter imidlertid at instituttens strategiske planer i forhold til langsiktige kunnskapsutvikling er rettet mot å imøtekomme sektorens fremtidige kunnskapsbehov.

Forslaget innebærer at instituttene primært utvikler sin faglige profil i forhold til oppdragsmarkedets behov og gjennom deltakelse i nasjonale programsatsinger. Samtidig legges det opp til at også basisbevilgningen - i tillegg til den resultatbaserte tildelingen - innholder et element som gir muligheter for en strategisk, prosjektbasert tildeling. I forslaget benevnes dette som strategiske kunnskaps- og kompetanseutviklingsprosjekt (SKUP). Dette elementet gir rom for en tematisk styring av FoU-virksomheten i instituttsektoren der dette er nødvendig for å sikre innsats som ikke fremmes gjennom oppdrag eller nasjonale satsinger. Det forutsettes i utgangspunkt at dette SKUP-elementet gis en mindre og smalere anvendelse

enn dagens SIP-ordning, som til en viss grad har sikret forskning i forhold til nasjonalt prioriterte temaområder og i enkelte tilfeller også departementenes eget kunnskapsbehov.

Forslaget til ny basisbevilgningsordning innebærer at basisbevilgningen ivaretar det brede sektoransvaret og ikke er en finansiering direkte rettet mot departementets eget kunnskapsbehov eller for å ivareta forvaltningsrettede oppgaver. Slike kunnskapsbehov må finansieres gjennom oppdrag direkte til det enkelte institutt, gjennom de forvaltningsrettede oppgavene, eller i noen tilfeller gjennom andre virkemidler i Forskningsrådet.

Fordelingsarenaer

Et viktig element i forslaget er inndeling i fordelingsarenaer for tildeling av basisbevilgning. En fordelingsarena betyr at det etableres en finansieringsramme for en avgrenset gruppe av institutter og at denne økonomiske rammen fordeles instituttene i henhold til skår på resultatindikatorerne. Forskningsrådet foreslo i utgangspunktet at det ble etablert tre fordelingsarenaer, en for teknisk-industrielle institutter, en for samfunnsvitenskapelige institutter og en for institutter for naturressurser og miljø. Den siste gruppen innebar en felles arena mellom landbruks-, fiskeri- og miljøinstitutter, men ut fra dialogen med de involverte departementene, er dette modifisert slik at det etableres en fordelingsarena i forhold til hvert departement (LMD, FKD og MD). Denne modifiseringen ansees ikke som en fullgod løsning, siden det innebærer en sterkere kobling mellom instituttene og departementene enn det som er ønskelig innenfor en basisbevilgningsordning, men det vil være et skritt i riktig retning, samtidig som det vil være et bedre system enn det som anvendes i dag.

Hvilke institutter bør motta basisbevilgning?

En ny finansieringsordning må også besvare hvilke institutter som skal omfattes av ordningen. Det foreslås derfor kriterier som må være innfridd for at et institutt skal få tildelt basisbevilgning gjennom Norges forskningsråd. Oppsummert må følgende kriterier være oppfylt for å motta basisbevilgning:

- Instituttet må betjene et *åpent* oppdragsmarked der ingen av oppdragsgiverne i realiteten styrer instituttet ved sin markedsrett.
- Instituttet arbeider innenfor et forskningsområde som er av interesse for norsk næringsliv, forvaltning og det norske forskningssystemet.
- Instituttet må inngå i en hensiktsmessig arbeidsdeling og konkurranse (struktur) i instituttsektoren.
- Instituttet må inneha en kompetanse og kunnskapsbase på et slikt nivå at det kommer til uttrykk gjennom regelmessige vitenskapelige publikasjoner i anerkjente tidsskrifter, være vertskap for stipendiater og konkurrere på et internasjonalt marked.

Utgangspunktet er at alle instituttene som i dag er underlagt "Retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter" skal omfattes av den nye ordningen. Men det er nødvendig å vurdere om institutter som i dag ikke omfattes av retningslinjene, herunder universitetenes randsonelinstitutter, bør omfattes av den nye ordningen, samt om det er institutter som i dag ligger innenfor retningslinjene, som ikke bør inngå i den nye ordningen. En slik vurdering må gjøres i en seinere fase av arbeidet.

Forskningsrådets strategiske ansvar

Et hovedformål med det nye basisfinansieringssystemet har vært å avgrense hvilke strategiske utfordringer et nytt basisfinansieringssystem skal svare på. Det nye systemet skal bidra til økt kvalitet og kompetanseoppbygging i instituttsektoren, samtidig som det skal styrke instituttens oppdragsorientering. På denne måten markeres det at instituttsektoren ikke skal utvikles mot å bli universitetsinstitutter. Systemet tydeliggjør en rolledeling mellom ulike

aktører og finansieringsstrømmer, ved at basisbevilgningen avgrenses til å ivareta det brede brukeransvaret for sektoren, mens det forutsettes at forvaltningsoppdrag og nasjonale satsinger ivaretas utenfor basisbevilgningsordningen. I tillegg vil en helhetlig instituttpolitikk også kunne komme til å kreve mer tidsavgrensede satsinger rettet mot utvalgte deler av sektoren, for eksempel satsinger rettet mot sektorens strukturelle utfordringer.

Gjennom forslaget til nytt basisfinansieringssystem tydeliggjøres Forskningsrådets strategiske rolle ved at basisbevilgningen er tydelig plassert inn i instituttens samlede virkemiddel- og finansieringsstruktur. Forskningsrådets strategiske rolle blir gjennom dette systemet ikke knyttet til en skjønnsmessig vurdering av det enkelte institutts resultatoppnåelse og strategiske innretning (SIP), men til en indikatorbasert overvåking av instituttens resultater, samtidig som det foretas en vurdering av kunnskapsutfordringene innenfor noen brede sektorområder, og om nødvendig iverksette nødvendige tiltak (SKUP).

Ved et mer avgrenset finansieringssystem pålegges Forskningsrådet et større ansvar for at det samlede sett av virkemidler som har betydning for instituttsektoren, virker sammen på en hensiktsmessig måte. Dette betyr at i tillegg til basisfinansieringssystemet vil forslag til budsjettvekst, til nasjonale programsatsinger, til tidsavgrensede instituttsatsinger, til institutt- og fagevalueringer m.m. være det som utgjør Forskningsrådets samlede instituttpolitikk. Forskningsrådets strategiske rolle blir med dette først og fremst å sette disse virkemidlene sammen, slik at de fremmer en helhetlig instituttpolitikk. Det nye finansieringssystemet er en viktig del av instituttpolitikken og dermed av Forskningsrådets strategiske rolle, men på langt nær alle sider ved denne.

Forskningsmeldingen konstaterte at basisbevilgningsnivået burde økes for å sikre instituttens langsiktige kompetanse og internasjonale konkurransekraft. Forskningsrådet har fulgt dette opp gjennom sine budsjettforslag. Dette er et utgangspunkt for arbeidet med nytt basisfinansieringssystem, men forslaget er ikke knyttet direkte opp mot en forutsetning om økning. Dette er i tråd med Forskningsrådets mandat om å utvikle et finansieringssystem som ”er prinsipielt robust i forhold til budsjettnivået på basisbevilgningene til instituttene”, jfr. daværende Utdannings- og forskningsdepartementets brev av 06.07.2005. Det nye finansieringssystemet skal kunne fungere i situasjoner både med budsjettvekst og eventuelt budsjettreduksjon.

1. Bakgrunn for og mandat for arbeidet med nytt basisfinansieringssystem

Norsk instituttsektor ble gitt en bred politisk behandling i Forskningsmeldingen, jfr. St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning. Med utgangspunkt i meldingen og behandlingen av denne, fikk Forskningsrådet i oppdrag å utarbeide forslag til nye statlige retningslinjer for basisfinansiering av forskningsinstitutter og en ny modell for slik finansiering.

Forskningsrådet skal i følge Forskningsmeldingen gis et tydeligere strategisk ansvar for instituttsektoren, og arbeidet må også klargjøre hva dette skal innebære.

Instituttsektoren har en nøkkelrolle i anvendt forskning og består av en rekke selvstendige forskningsinstitutter som samlet står for ca. fjerdeparten av forskningsinnsatsen i Norge. De fleste instituttene er etablert av offentlige myndigheter (forskningsråd, regionale og sentrale myndigheter) og har fra starten hatt en basisbevilgning finansiert av statlige myndigheter.

Basisbevilgningene til instituttsektoren har til nå som hovedregel blitt tildelt skjønnsmessig ut fra ulike kriterier, historiske fakta og tidligere tildelinger. Dette har resultert i basisbevilgninger med betydelige ulikheter i finanseringsnivå mellom enkeltinstitutter og mellom de ulike instituttgruppene. Samtidig har opprettelsen av nye randsonelinstitutter i tilknytning til universitetene aktualisert en bedre begrunnelse for hva som skal være kriteriene for å motta statlige basisbevilgninger. Behovet for en sterk og levedyktig instituttsektor har også satt fokus på at basisbevilgningsordningen i større grad må sikre økt kvalitet og langsiktighet i instituttsektoren.

Daværende Utdannings- og forskningsdepartementet, nå Kunnskapsdepartementet, har i brev av 06.07.2005 bedt Forskningsrådet om å

- utarbeide forslag til et nytt system for fastsettelse av grunnbevilgningens størrelse basert på kvalitets- og relevanskriterier. Tildelingen av grunnbevilgning skal bygge på et sett av resultatorienterte indikatorer der størrelsen på bevilgningen kan beregnes ut fra enkle og etterprøvbare kriterier.
- vurdere om den nåværende ordningen med strategiske instituttprogram (SIP) skal videreføres som en del av den samlede basisbevilgningen til instituttene, eller om midlene som i dag går til SIPer, kan omfordeles til økte grunnbevilgninger og bevilgninger til dialogbaserte og/eller strategiske satsinger ut fra en nasjonal prioritering.
- utarbeide forslag til nye retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter med sikte på å videreutvikle Forskningsrådets strategiske ansvar for instituttsektoren.

Det å utarbeide et nytt finansieringssystem for instituttsektoren er en krevende oppgave. Det innebærer ikke bare å erstatte et tidligere skjønnsmessig basert vurderingssystem med et regelstyrt tildelingssystem basert på indikatorer. En vel så stor oppgave er å utarbeide et system som tydeliggjør hvilken rolle basisbevilgningen skal ha i forhold til andre virkemidler i forskningssystemet. Dette innebærer at instituttsektorens rolle sett i forhold til forskningssystemet som helhet blir en viktig innfallsvinkel. I forlengelsen av dette må det også avklares

hvordan et nytt basisfinansieringssystem skal kunne samvirke med et tilsvarende resultatbasert finansieringssystem i universitets- og høyskolesektoren.

Ulike finansieringssystem gir i kraft av sin utforming ulike styringsmuligheter for de forskningspolitiske aktørene. Dette betyr at Forskningsrådets strategiske rolle i forhold til instituttsektoren ikke kan tenkes løsrevet fra hvordan finansieringssystemet som helhet er utformet. Dette vil igjen gi premisser for hvilken strategisk rollefordeling det må være mellom departementet og Forskningsrådet i forvaltning av de nye retningslinjene for statlig finansiering av instituttsektoren.

Deler av instituttsektoren er i dag sterkt koblet til sektorpolitiske behov i departementene. Et nytt basisfinansieringssystem vil måtte tydeliggjøre på hvilket nivå og hvordan departementenes innflytelse kan ivaretas i et nytt finansieringssystem.

Sett i dette perspektivet innebærer utarbeidelsen av et nytt finansieringssystem for instituttsektoren en bred tilnærming som berører de aller fleste sider ved dagens instituttpolitikk. Forslaget som her framlegges, avgrensar basisbevilgningens rolle på en helt annen måte enn tidligere. Samtidig presiserer den hvilken forskningspolitisk rolle de ulike aktørene har i instituttpolitikken. For å tydeliggjøre disse perspektivene er det i det følgende lagt opp til en bred og grundig drøfting av premissene for - og innholdet i - det nye finansieringssystemet.

2. Om framveksten av instituttsektoren, dens rolle og finansieringsstruktur

2.1 Kort om den historiske bakgrunnen for den norske instituttsektoren

Instituttsektoren står for en betydelig del av forskningen i landet, samtidig som den består av institusjoner som har svært ulike formål. Sektoren er hovedsakelig resultatet av enkeltbeslutninger om instituttetableringer for å dekke spesifikke tematiske kunnskapsbehov, selv om det også har ligget et langsiktig perspektiv til grunn for mange av etableringene. Forskningsinstituttene er flerfaglig sammensatt og bygget opp med andre funksjoner og handlingsmuligheter enn universiteter og høyskoler. Instituttsektorens roller dekkes verken av universitets- og høyskoleinstitusjonene, industrielle og forretningsmessige institusjoner i næringslivet eller av forvaltningen.

Institutter for å stimulere til næringsutvikling

Bakgrunnen for en omfattende etablering av forskningsinstitutter i Norge var både sektorpolitiske vurderinger av viktige kunnskapsbehov og næringspolitiske vurderinger av behovet for å stimulere til næringsutvikling. På det næringspolitiske området var utgangspunktet for etablering av institutter at norsk næringsliv besto av svært mange små og mellomstore bedrifter. De eldste av dagens institutter ble etablert som virkemidler for utviklingen av primærnæringene, for eksempel Veterinærinstituttet (1891) og Havforskningsinstituttet (1900), og som offentlige institusjoner med brede forvaltningsoppgaver.

I gjenreisningstiden etter annen verdenskrig var det et sterkt behov for anvendt teknologisk kunnskap som verken universitetene eller næringslivet maktet å dekke. Det var også behov for enheter som kunne påta seg og gjennomføre oppdragsforskning. Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) etablerte i 50- og 60-årene en rekke spesialinstitutter innenfor industriell forskning, energi, miljø, samferdsel og fysisk planlegging. Andre forskningsråd etablerte også institutter. I noen tilfeller skjedde dette ved at

programsatsinger ble videreført som permanente institusjoner. Det ble også etablert såkalte bransjeinstitutter av næringslivet selv.

Institutter som virkemiddel innenfor sektor- og distriktspolitikken

Også departementene har etablert institutter som virkemidler innenfor sektorpolitikken på flere politikkområder. Det ble blant annet etablert samfunnsfaglige institutter med oppgaver knyttet til forbruker-, velferds- og utdanningspolitikken, rusmiddelområdet osv. Disse instituttene vokste fram som ledd i utviklingen av velferdsstaten. Institutter innenfor anvendt samfunnsforskning hadde en kraftig vekstperiode fra 1960-årene og utover. I mange tilfeller har instituttene ivaretatt et bredt spekter av oppgaver, ikke minst forvaltningsrettede oppgaver og spesialiserte tjenester for det offentlige, for eksempel miljøinstituttene. Noen av instituttene ble nettopp etablert ved å skille ut forskningsoppgavene fra forvaltningsenheten (for eksempel ble Norsk institutt for naturforskning skilt ut fra Direktoratet for naturforvaltning).

En annen gruppe institutter – de regionale – ble etablert på 70- og 80-tallet oftest ved regionale initiativ i tilknytning til de nyetablerte distriktshøgskolene (i dag ”statlige høgskoler”), bl.a. med fylkeskommunene som medstifere. Først seinere fikk disse institusjonene basisbevilgning fra sentrale myndigheter. Disse instituttene oppgaver skulle i første rekke ha sitt utspring i det lokale næringslivs behov for kunnskap, men de skulle også bistå regionale myndigheter. En del institutter er også etablert på initiativ fra privatpersoner eller fra organisasjoner.

1980-årene: Mange av instituttene gis en friere stilling

Et sentralt utviklingstrekk ved instituttspolitikken fra 1980-årene er organisatorisk fristilling fra staten. Samtidig ble den relative størrelsen av basisbevilgningene i forhold til omsetningen mindre, spesielt for de teknisk-industrielle instituttene. Disse gjennomgikk en betydelig ekspansjon i disse årene. Fristillingen skulle sikre en sterkere markedstilknytning og større relevans på den ene siden, og uavhengighet fra myndighetene på den andre. Denne utviklingen har ut over 90-tallet vært fulgt av en økt grad av strategisk styring av nasjonale forskningsmidler mot prioriterte områder og temaer gjennom etablering av forskningsprogrammer. Slike program har utgjort en stadig større andel av forskningsrådenes og seinere Forskningsrådets budsjetter.

Programmenes økte betydning har trukket instituttene tydeligere inn i en nasjonal arbeidsdeling med universitets- og høyskolesektoren om nasjonalt prioriterte tema. De nasjonale programmene har på denne måten til en viss grad overtatt noe av den sektorpolitiske styringen på enkelte områder. På mange måter har dette vært en vellykket politikk. Instituttene har beholdt sin posisjon i forskningssystemet ved dels å være viktige tilbydere av anvendt forskning, samtidig som de har kunnet utvikle seg som de fremste miljøene på enkelte tematiske områder, uten at dette har skjedd gjennom direkte styring fra myndighetene.

Innenfor primærnæringssektoren har det i det siste ti-året vært sterk fokus på instituttene kompetanse, arbeidsdeling og organisasjonsstruktur. Det er gjennomført flere evalueringer og utredninger med sikte på å arbeide mot en mest mulig effektiv struktur og kompetanseprofil for disse instituttene. De to sektordepartementene har i stor grad selv vært driftkraften bak disse prosessene. Siste ledd i dette arbeidet er Den blå-grønne matalliansen¹, der NOFIMA AS nå er etablert og det arbeides med en ny organisering og selskapsstruktur for den næringsrettede fiskeri-, havbruks- og matforskningen.

¹ St.meld. nr. 19 (2004-2005) Marin næringsutvikling og St.prp. nr. 86 (2004-2005) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2005.

2.2 Noen sentrale utviklingstrekk i forskningssystemet

Et nytt basisfinansieringssystem må utformes slik at det er i samsvar med instituttsektorens rolle og funksjon i det nasjonale FoU-systemet. Det innebærer at det er behov for en nærmere avklaring av hvilke målsettinger og roller som instituttsektoren skal ha i det samlede norske FoU-systemet.

2.2.1 Instituttene som hovedaktør innenfor anvendt forskning

Instituttsektorens rolle i det nasjonale FoU-systemet er å være den viktigste tilbyder av anvendt forskning til næringsliv og forvaltning, og samtidig kunne påta seg forvaltningsrettede oppgaver og spesialiserte tjenester for det offentlige. I kraft av sin kobling til oppdragsmarkedet er instituttsektoren innrettet mot forskningsfelt, bransjer og tematiske områder. På denne måten skiller instituttsektoren seg fra universitets- og høyskolesektoren som skal tilby kunnskapsbasert undervisning og forskeropplæring og drive langsiktig grunnleggende forskning i hele bredden av fag og disipliner. Universitets- og høyskolesektorens innretningen mot fag og profesjoner har gitt instituttsektoren en nasjonal rolle ved å være blant de fremste leverandører av grunnleggende forskning innenfor utvalgte temaområder og forskningsfelt.

De siste årene har denne arbeidsdelingen vært under press. Etter hvert som forskningen har blitt et stadig viktigere virkemiddel i samfunnsutviklingen har forskjellen mellom grunnforskning og anvendt forskning blitt mindre tydelig. Universitets- og høyskolesektorens grunnforskningsrolle er i større grad blitt utfordret av instituttsektoren. Forskningen har også knyttet seg tydeligere til samfunns- og innovasjonsutfordringer og har på den måten blitt mer tematisk og flerfaglig i sin innretning. Universitets- og høyskolesektoren har i stadig større grad innrettet sin undervisning og forskning i forhold til tema og flerfaglige forskningsfelt, og fått økte krav til ekstern inntjening, mens instituttsektoren på sin side har økt sin rolle i forhold til forskerrekuttering. Dette betyr at universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren i stadig sterkere grad vil betjene det samme forskningsmarkedet. Samtidig opprettholdes en grunnleggende rollefordeling mellom de to sektorene knyttet til henholdsvis fagområder/grunnforskning/undervisning og tema/oppdragsforskning/forvaltning. I framtidig politikkutvikling ovenfor instituttsektoren må dette være et hovedperspektiv. Samspillfunksjonen mellom institutter og universiteter og høyskoler må forsterkes for å få en mer optimal utnyttelse av ressursene til forskning.

Instituttsektoren fyller en viktig og nødvendig funksjon i det norske forskningssystemet. Forskningsbasert kunnskap og utvikling blir i stadig større grad en forutsetning for et velfungerende samfunns- og næringsliv. En instituttsektor som sikrer anvendt kunnskap til samfunns- og næringsliv er en viktig forutsetning for en slik utvikling. I innspill til arbeidet med forskningsmeldingen slo NIFU STEP fast at de næringsrettede instituttene spiller en viktig rolle i dagens norske innovasjonssystem, og at instituttene funksjoner og oppgaver vanskelig kan overlates til andre bedrifter og kunnskapsinstitusjoner uten at dette vil svekke innovasjonssystemets totale evne til å frambringe relevant kompetanse og kunnskap. Instituttene muligheter til å fylle rollen som leverandører av forskningstjenester til fremtidig samfunns- og næringsliv og bidra til økt innovasjon og verdiskaping, avhenger imidlertid av at de har tilstrekkelige midler til rådighet for langsiktig kompetanseutvikling.

2.2.2 Mål og utviklingstrekk for instituttsektoren

I St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning fastslo regjeringen at det var "et overordnet mål å sikre en sterk og levedyktig instituttsektor som kan betjene næringsliv og offentlig sektor ut fra kvalitet, relevans og produktivitet på høyt internasjonalt nivå". Videre het det at

”staten må sikre seg at forskningen ved instituttene er av god kvalitet, har høy relevans og er internasjonalt konkurransedyktig slik at samfunnet får tilbake resultater av de ressursene som stilles til disposisjon”.

Forskningsrådet mener at forskningsinstituttene, i samspill med universiteter og høyskoler, næringsliv, forvaltning og offentlig sektor, har kompetanse til å løse en rekke av de utfordringene som Norge står overfor. Men det er likevel god grunn til å hevde at sektoren samlet ikke har tilstrekkelig konkurransekraft, og at evnen til mer langsiktig kompetanseutvikling er svekket. Dels skyldes dette at mange av instituttene ikke er brede og robuste nok faglig og organisatorisk, dels er det en konsekvens av reduserte basisbevilgninger gjennom de siste årene. Det må derfor være et overordnet mål for instituttpolitikken å sikre en sterk og levedyktig instituttsektor som kan betjene næringsliv og offentlig sektor ut fra kvalitet, relevans og produktivitet på høyt internasjonalt nivå og som samtidig er tilpasset norske samfunns- og næringsinteresser. Instituttsektoren må være et bindeledd til universitets- og høyskolesektoren og internasjonal forskning, samtidig som den hele tiden utvikler kompetanse som er relevant for oppdragsvirksomheten. Basisfinansieringen av instituttsektoren er et viktig instrument for å sikre kvalitet og relevans i instituttsektoren.

Instituttsektoren har utviklet seg til å bli en viktig aktør i den offentlige FoU-politikken for å utvikle kunnskap på nasjonalt prioriterte temaområder i arbeidsdeling med universitets- og høyskolesektoren. Instituttene mottok således i 2005 ca. 1/3 av alle programmidlene som Forskningsrådet disponerte. Gjennom sin tematiske og flerfaglige orientering er instituttsektoren blant de beste nasjonale aktørene på en rekke tematiske områder. Instituttsektoren har særlige forutsetninger for dette ved at deres nærhet til aktørene i oppdragsmarkedet gir gode forutsetninger for å ta opp problemstillinger knyttet til fremtidens utfordringer. En viktig målsetting for FoU-politikken på dette området er derfor å vedlikeholde og videreutvikle den kunnskapsbase som instituttsektoren har på utvalgte områder. Forskningsrådets programbevilgninger vil være et viktig instrument i en slik sammenheng, og Forskningsrådet må i større grad forholde seg til instituttsektoren som en viktig leverandør av kunnskap på utvalgte forskningsfelt.

Svært mange av instituttene ble etablert for å sikre anvendt kunnskap på utvalgte forskningsfelt og tematiske områder. Slik sett inngikk de i sektorpolitiske målsettinger om kunnskapsutvikling på bestemte områder. De nasjonale forskningsprogrammer har til en viss grad overtatt den forskningspolitiske styringen på en rekke av disse feltene.

En rekke institutter utøver også forvaltningsrettede oppgaver og spesialiserte tjenester for det offentlige. Sett i et historisk perspektiv kan det være grunn til å stille spørsmålsteget ved den relativt sterke forvaltningsstyringen av enkelte av disse instituttene. Det bør vurderes om noen av dem i større grad kan frikobles fra en slik styring, samtidig som det legges til rette for at de nasjonale forskningsprogrammene utvikles til å sikre tematisk innsats på de aktuelle områdene.

Mer av oppdragsfinansieringen vil i fremtiden komme fra internasjonale kilder, særlig EU. I tillegg vil selve oppdragsmarkedet internasjonaleses sterkere, ikke minst som en konsekvens av næringslivets internasjonalisering. Dette vil øke kravene til konkurransedyktighet på kvalitet, endringsevne og evne til å medvirke til innovasjon på en internasjonal arena. Samarbeid og konkurranse på internasjonalt nivå er en forutsetning for at norske forskere skal holde høy kvalitet, framstå som interessante samarbeidspartnere for internasjonale forskningsmiljøer og få tilgang til kunnskap i forskningsfronten. Instituttene må styrke sin posisjon på det internasjonale markedet gjennom kvalitet, kompetanse og samarbeid gjennom strategiske allianser.

Forskningsrådet mener at instituttene gjennom økonomiske rammebetingelser og virkemidler kan bli enda bedre redskaper for samfunnsutvikling, innovasjon og verdiskaping. For å nå en slik målsetting vil det være helt sentralt at virkemidlene for å utvikle instituttsektoren er utformet slik at instituttene ulike roller og ambisjoner blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte. Utviklingen av instituttsektoren må støtte opp om instituttene selvstendighet og uavhengighet, og endringer må gjennomføres ut fra en felles forståelse av mål og oppgaver innenfor forskningssystemet. Instituttene med sin samlede FoU-kompetanse er et resultat av samfunnets betydelige investeringer over mange år. De er en viktig ressurs som gjennom anvendt forskning må bidra til å løse en rekke av utfordringene næringslivet, offentlig sektor og forvaltning står overfor.

2.3 Instituttsektorens roller og oppgaver

Instituttene som er underlagt Retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter står for om lag 85 % av FoU-virksomheten i instituttsektoren. Disse instituttene er ikke en gruppe ensartede institusjoner, men en heterogen samling av enheter med ulike oppgaver og målgrupper, ulik bakgrunn, ulikt finansieringsgrunnlag og ulike organisasjons- og tilknytningsformer. Likevel har instituttsektoren en distinkt rolle i det nasjonale FoU-systemet karakterisert ved følgende oppgaver:

Instituttene skal:

- være en tilbyder av anvendt forskning for næringsliv og forvaltning
- være et redskap i den offentlige FoU-politikken for å utvikle kunnskap på nasjonalt prioriterte områder i arbeidsdeling med UoH-sektoren
- ivareta forvaltningsrettede oppgaver og spesialiserte tjenester for det offentlige

De enkelte instituttene ivaretar ikke nødvendigvis alle roller, og virksomheten ved det enkelte institutt har ulike tyngdepunkt i forhold til de ulike rollene. Med utgangspunkt i foregående avsnitt vil vi i de følgende avsnitt kort beskrive disse rollene.

2.3.1 Tilby anvendt forskning for næringsliv og forvaltning

Samfunnet har behov for effektive, konkurransedyktige oppdragsinstitusjoner med høy faglig kvalitet, god økonomi, nødvendig kapasitet og som er godt integrert i det nasjonale FoU-systemet. En slik kunnskapsmessig infrastruktur gjør det mulig for forvaltning og næringsliv å benytte relevant anvendt kunnskap av høy faglig kvalitet i deres problemløsning. Et velfungerende oppdragsmarked er en nødvendig del av utviklingen av et kunnskapsbasert samfunn ved at relevant forskning av høy kvalitet bringes ut blant brukerne. Instituttene skal både dekke det eksisterende kunnskapsbehovet og kunne holde tritt med den akademiske forskningsfronten, slik at de kan tilby kunnskap i forhold til morgendagens behov og løsninger.

Instituttsektoren dekker ulike næringers kunnskapsbehov og dette styres og utvikles på forskjellige måter. Hvordan dette skjer for den enkelte næring er først og fremst avhengig av i hvilken grad aktørene innenfor de enkelte næringene selv etterspør kunnskap. Innenfor industri og tjenesteytende næringer finnes det aktører, enten i form av bedrifter, bransjeorganisasjoner eller offentlig forvaltning som selv etterspør den kunnskapen de trenger. Innenfor primærnæringene har næringsutøverne (som til en stor grad består av enkeltmannsforetak og svært små bedrifter) ikke hatt tradisjon for å henvende seg direkte til forskningsinstituttene for å få kunnskap og forskningsresultater. Dette har til en stor grad vært ivaretatt av næringerens samvirke- og interesseorganisasjoner samt en tradisjonelt godt utbygget

veiledningstjeneste. Denne etterspørselsstrukturen reflekterer til en viss grad også hvilket marked de ulike instituttgruppene står overfor. Mens de teknisk-industrielle instituttene står overfor et reelt oppdragsmarked, preges primærnæringsinstituttene i større grad av at det offentlige på ulike måter (direkte bevilgninger, via næringsavtaler, avgifter og lignende) tar et ansvar på vegne av brukerne og på denne måten blir en viktig del av disse instituttenes oppdragsmarked.

2.3.2 Aktør for ivaretagelse av nasjonale prioriteringer

Instituttsektoren er også en sentral aktør i forhold til det samlede forskningssystemet. I dette perspektivet er den et virkemiddel for å ivareta nasjonale kunnskapsbehov, dels i samspill med, og dels i konkurranse med, universitets- og høyskolesektoren innenfor de institusjonsnøytrale virkemidlene. Særlig på tematiske avgrensede forskningsfelt har instituttsektoren kunnskap og kompetanse hvor de kan ivareta de nasjonale kunnskapsbehovene bedre enn universitets- og høyskolesektoren. Dette innebærer at instituttsektoren ikke bare er oppdragsinstitusjoner, men også er viktige på nasjonale tematiske satsingsområder. De er også viktige i realiseringen av Norges ambisjoner i forhold til deltagelse i EUs rammeprogrammer. Instituttsektoren brukes altså ikke bare som et virkemiddel for å gjøre tilgjengelig relevant forskning av høy kvalitet for utvikling av næringsliv og forvaltning, men også til å sikre kunnskap, rekruttering og internasjonalisering på linje med universitets- og høyskolesektoren.

2.3.3 Ivareta forvaltningsrettede oppgaver

Instituttsektoren dekker også det løpende kunnskapsbehovet som de politiske myndigheter har. Dette kunnskapsbehovet kan bestå i å utvikle kunnskap på områder av langsiktig betydning for politikktutviklingen, å forvalte databaser, en forskningsmessig infrastruktur, innsamle data og utvikle statistikk på ulike områder, overvåke viktige samfunnsfunksjoner eller naturfenomener osv. Disse forvaltningsrettede oppgavene skiller seg fra øvrig oppdragsforskning initiert av myndighetene, ved at kunnskapsproduksjonen forutsetter permanent drift og finansiering over lang tid. Dette er kunnskap eller data som ikke uten videre kan frambringes uten at myndighetene har tatt et langsiktig ansvar. Grenselandet mellom forvaltningsoppgaver og anvendt oppdragsforskning er i noen tilfeller flytende. Innslaget av denne type oppgaver er likevel så stort for enkelte institutter at det er viktig å opprettholde dette skillet for å tydeliggjøre instituttsektorens rolle og funksjon. Før det nye finansierings-systemet som foreslås kan implementeres, må vedkommende departement i samarbeid med berørte institutter og Forskningsrådet foreta en gjennomgang og analyse av instituttets oppgaver og finansiering med sikte på å tydeliggjøre skillet mellom forvaltningsoppgaver og oppdragsforskning for myndighetene.

De ulike departementene dekker sitt kunnskapsbehov på ulik måte. Noen departementer har etablert egne institutter som er underlagt full statlig styring, og med opp til 100 % direkte finansiering over statsbudsjettet, eksempelvis Nasjonalt folkehelseinstitutt for Helse- og omsorgsdepartementet, Statistisk sentralbyrå for Finansdepartementet, Norges geologiske undersøkelser for Nærings- og handelsdepartementet og Havforskningsinstituttet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) for Fiskeri- og kystdepartementet. Andre departementer finansierer slike oppgaver i institutter som først og fremst har en hovedrolle i forhold til å levere anvendt forskning i et oppdragsmarked, eksempelvis Barne- og likestillingsdepartementets forhold til Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Samferdselsdepartementets forhold til Transportøkonomisk institutt (TØI) eller Kunnskapsdepartementets forhold til NIFU STEP. I instituttsektoren er det stor variasjon når det gjelder hvor dominerende de forvaltningsrettede oppgavene er i forhold til instituttenes øvrige virksomhet.

2.3.4 Rolle i forhold til innovasjon og koblingen mellom grunnforskning og anvendt forskning

Ovennevnte tre hovedroller gir en oppgavestruktur som samtidig gir instituttsektoren en rolle i forhold til det nasjonale innovasjonssystemet og i forhold til å koble grunnforskning og anvendt forskning. Som tilbydere av anvendt forskning er instituttsektoren en viktig aktør for innovasjon i næringsliv og offentlig sektor. Instituttsektorens kapasitet, nyskapingsevne, kvalitet, tematiske innretning og lokalisering er avgjørende for i hvilken grad næringslivet kan benytte denne sektoren i sine innovasjonsbestrebelse. Instituttsektoren har også en rolle i forhold til å koble langsiktig grunnleggende forskning og anvendt forskning. Instituttsektoren har et betydelig samarbeid med universitets- og høyskolesektoren og tilbyr innenfor flere fag og forskningsfelt et kvalifisert forskningsmiljø for rekruttering på doktorgrads- og postdoktor-nivå. Også deres forvaltningsoppgaver gir opphav til en infrastruktur og datakilder som må bygge på langsiktig grunnleggende forskning. Hvordan disse rollene utvikles avhenger både av basisbevilgningens funksjonsmåte, hvordan forvaltningsoppgavene er integrert i forskningsvirksomheten, og av hvordan de nasjonale satsingsområdene kan svare på næringslivets og den offentlige forvaltningens langsiktige behov.

Enhetene i instituttsektoren kan også ha andre oppgaver og roller, for eksempel i forhold til formidling av forskning, men basisfinansieringen skal først og fremst styrke instituttene evne til å utøve de tre nevnte hovedrollene.

2.4 Instituttgruppens oppdragsmarked og finansieringsstruktur

Instituttsektoren utfører ulike oppgaver både i forhold til næringslivet og det offentlige. De næringsrettede instituttene representerer en supplerende og komplementær kunnskapsbase til næringslivets egen kunnskapsbase for forskning som næringslivet selv ikke har, eller av bedriftsøkonomiske grunner ikke ønsker å satse på. De offentlig rettede instituttene representerer likeledes en forskningsbasert kunnskapsbase som er viktig for myndighetenes politikktutforming og utøvelse av forvaltningsoppgaver.

Instituttene ulike roller og oppgaver reflekteres i instituttene finansieringsstruktur. Det er i hovedsak klart definerte finansieringskilder for de ulike roller og oppgaver. Instituttene oppdragsforskning finansieres av offentlig forvaltning, næringsliv, organisasjoner og internasjonale oppdragsgivere. Disse finansieringskildene etterspør anvendt forskning og utredning til bruk i sin egen virksomhet og dette gir normalt ikke rom for langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling ved instituttet. Instituttene rolle i forhold til nasjonalt prioriterte områder finansieres i hovedsak av Forskningsrådet, der instituttene konkurrerer med andre FoU-aktører innenfor virkemidler som er institusjonsnøytrale - først og fremst programmer. Slike bevilgninger gir normalt betydelig rom for langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging.

Noen institutter har forvaltningsrettede/-orienterte oppgaver som ikke er forskning, men som har basis i forskning innenfor sine fag- og ansvarsområder. Disse oppgavene finansieres av det offentlige, først og fremst via departementene, til en viss grad også via ulike tilsynsorganer og direktorater. Disse midlene skal som nevnt over ivareta oppgaver som overvåking av miljø (luft- og vannkvalitet, matvaresikkerhet, ressurskartlegging m.m), opprettholdelse av kunnskapsbaser, rådgivning, teknisk testing og laboratorieprøving på spesifikke områder. Til en viss grad gir disse midlene også rom for langsiktig kompetanse- og kunnskapsutvikling og fungerer på sett og vis som en basisfinansiering. I NIFU STEPs statistikk og i figurene nedenfor kalles disse midlene for "andre generelle midler". For enkelte av instituttene som får sin basisbevilgning direkte fra vedkommende departementet, er også disse bevilgningene inkludert i gruppa "andre generelle midler".

Instituttenes ulike roller og oppgaver medfører at finansieringsstrukturen for de ulike instituttgruppene blir svært forskjellig. Det er også store variasjoner mellom instituttene innenfor de enkelte gruppene.

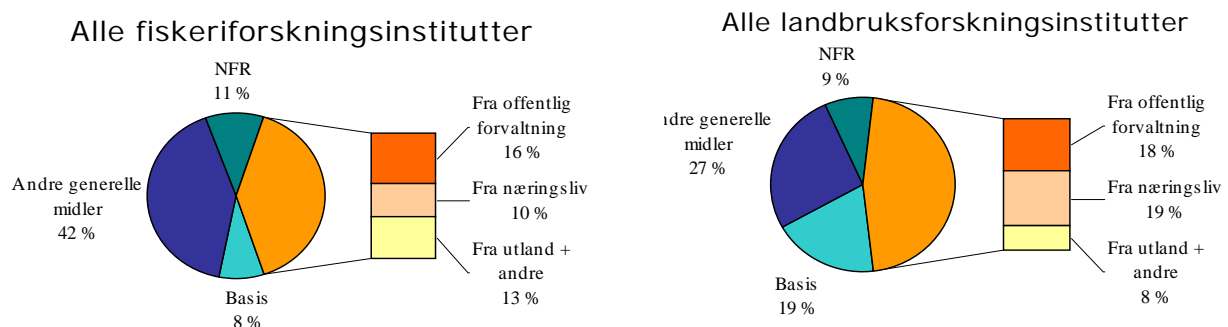
Basisbevilgningene som andel av instituttens totale inntekter varierer fra 7 % for de teknisk-industrielle instituttene (her er ikke Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) tatt med) til 19 % for landbruksinstituttene. Primærnæringsinstituttene har også betydelige ”andre generelle midler”. Dette er bevilgninger som gis direkte til instituttene fra vedkommende departementet og som reflekterer en sterk sektorpolitisk styring av disse instituttene. Gjennom tildelingsbrev og dialog gir departementene klare og til dels detaljerte føringer på bruken av disse midlene. På samme måte som basisbevilgningene varierer også oppdragsandelen, dvs. instituttets oppdragsinntekter (inntekter fra offentlig forvaltning, næringsliv, utland og andre kilder) som andel av instituttets totale inntekter, sterkt mellom de ulike instituttgruppene. De teknisk-industrielle instituttene har en oppdragsandel på knappe 75 %, miljøinstituttene knappe 70 %, de regionale instituttene 64 %, mens primærnæringsinstituttene og de samfunnsvitenskapelige instituttene har en oppdragsandel på i underkant av 50 %.

Oppdragsinntektene har i tillegg svært ulik sammensetning. De samfunnsvitenskapelige instituttene har betydelige oppdrag fra det offentlige, mens de teknisk industrielle instituttene er orientert mot næringslivet. Instituttene får også svært ulik uttelling på søknadene til Forskningsrådets ulike virkemidler. Samlet sett er det en betydelig variasjon mellom gruppene.

I avsnittene nedenfor er det gitt en del karakteristika samt finansieringsstruktur for hver av de ulike instituttgruppene som Forskningsrådet i dag opererer med i budsjetterings- og rapporteringssammenheng.

2.4.1 Primærnæringsinstituttene

Primærnæringsinstituttene består av landbruksforsknings- og fiskeriforskningsinstituttene. Primærnæringsinstituttene har vært en viktig del av apparatet det offentlige har bygget opp for å dekke forvaltningens og primærnæringsenes behov for forskningsbasert kunnskap. Et typisk trekk ved primærnæringsinstituttene er at de utfører mye «på vegne av»-forskning, dvs. at instituttene, ofte i samarbeid med næringens utøvere, definerer forskningsbehovene og utfører forskning for de mange små enhetene som primærnæringsene består av (enkeltmannsforetak og svært små bedrifter). Instituttene spiller dessuten en viktig rolle i kunnskapsoverføringen og kunnskapsimplementeringen i næringene. Mange av primærnæringsinstituttene er tillagt omfattende og tunge forvaltningsorienterte oppgaver med basis i forskning innenfor sine fag- og ansvarsområder. Disse oppgavene blir i stor grad finansiert direkte fra de to sektordepartementene og inngår i benevnelsen ”andre generelle midler”. Som omtalt foran, gir imidlertid departementene sterke føringer på bruken av disse midlene.



Primærnæringsinstituttene består både av statlige institutter og av institutter som er organisert som egne juridiske enheter. For samtlige landbruksforskningsinstitutter blir basisbevilgningene i dag kanalisert gjennom Forskningsrådet, mens de to statlige fiskeriforskningsinstituttene (Havforskningsinstituttet og NIFES) får sine basisbevilgninger direkte fra departementet i form av ordinær driftsbevilgning over statsbudsjettet. Dette er også forklaringen på den høye andelen som de generelle midlene til fiskeriforskningsinstituttene utgjør, og tilsvarende lavt tall for gruppas basisbevilgning, jfr. figurene foran. Som figuren også viser så har landbruksinstituttene (her inkludert Matforsk) som gruppe en oppdragsandel på 45 % varierende fra 20 % til opp mot 60 % innenfor gruppa. Hele 55 % er offentlige midler i form av basisbevilgninger, andre generelle midler samt tildelinger fra Norges forskningsråd. Fiskeriforskningsinstituttene har en oppdragsandel på 39 %. Innenfor gruppa varierer oppdragsandelen mellom 25 % og 75 %. Summen av basisbevilgninger, andre generelle midler og tildelinger fra Norges forskningsråd utgjør for fiskeriforskningsinstituttene 61 % av de totale inntektene.

2.4.2 Miljø- og utviklingsinstitutter

Miljø- og utviklingsinstituttene arbeider med anvendt forskning innenfor miljø, kulturhistorie, samfunnsfaglig og naturvitenskapelig forskning, og er sentrale aktører for å frambringe kunnskap for at samfunnet skal utvikles i bærekraftig retning. Nasjonalt representerer offentlige organer (kommuner,

fylker, direktorater og departementer) de viktigste oppdragsgiverne til

miljøinstituttene. Miljøinstituttene spiller en viktig rolle når det gjelder forskning knyttet til forvaltning og kunnskapsgrunnlaget for politikkutforming.

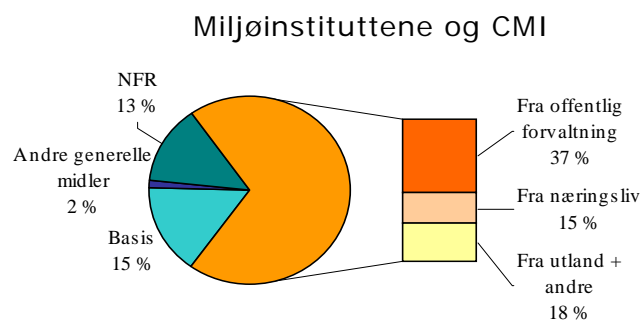
Det er en klar tendens til økende internasjonal aktivitet i flere av instituttene. Norsk miljøforskning

representert ved miljøinstituttene har hatt god uttelling i EUs rammeprogrammer. I tillegg til å utføre forskning bidrar instituttene med forskningsmessig ekspertise, rådgivning og bistand til Miljøverndepartementet i nasjonale og internasjonale fora, utredninger av ulike miljøspørsmål, og ivaretar bibliotekfunksjon og informasjonsvirksomhet. Det er også eksempler på at enkeltinstitutter ivaretar spesielle oppgaver, for eksempel holder Norsk institutt for vannforskning en egen algesamling.

Miljøinstituttene har som gruppe en høy andel oppdragsforskning, nesten 70 %. Innenfor gruppa varierer imidlertid andelen oppdragsforskning fra 35 % til opp mot 80 %. Basisbevilgningene utgjør for gruppa som helhet 15 %. Samtlige miljøinstitutter er organisatorisk fristilt fra staten, og basisbevilgningene kanaliseres gjennom Norges forskningsråd. Hele 37 % av miljøinstituttens inntekter skriver seg fra forvaltningens (departement, direktorat, tilsyn m.m.) kjøp av FoU-tjenester.

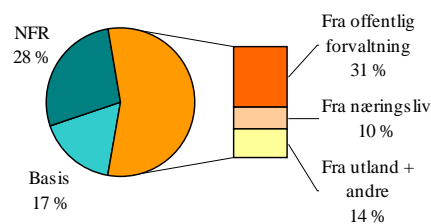
2.4.3 De samfunnsvitenskapelige instituttene

Forskningsprofilen til de nasjonale samfunnsvitenskapelige instituttene varierer fra institutter med grunnforskningsprofil og betydelig samarbeid om forskning og undervisning med universiteter og høyskoler, til oppdragsinstitutter med en sterk anvendt orientering. Mange av instituttene arbeider i dag primært med handlingsrettet forskning knyttet til ulike



politikkområder. Selv om arbeidsdelingen ikke er skarp, kan de fleste nasjonale samfunnsvitenskapelige instituttene sies å ha en spesialisering mot et politikkkfelt. I tillegg til forsknings- og utredningsoppgaver leverer flere av de samfunnsvitenskapelige instituttene forskningsbasert kunnskap til offentlig sektor og utfører langsiktige oppdrag av ulike slag som har stor økonomisk betydning for vedkommende institutt. Hovedtyngden av inntektene for denne instituttgruppa kommer fra ulike offentlige kilder, mens både inntektene fra næringslivet og fra utlandet er forholdsvis beskjedne for gruppa som helhet. Unntaket er TØI som har hatt stort gjennomslag for sine søknader til EUs rammeprogrammer.

Samfunnsvitenskapelige institutter



Gruppa nasjonale samfunnsvitenskapelige institutter er svært heterogen både i organisasjons- og tilknytningsform samt finansieringsstruktur. Fem av de 14 instituttene som inngår i gruppa får sin basisbevilgning direkte fra vedkommende departement. Dette medfører store forskjeller i nivået på både basisbevilgninger og på de ordinære oppdragsinntektene og avspeiler rollen de har i forhold til de politiske myndigheter.

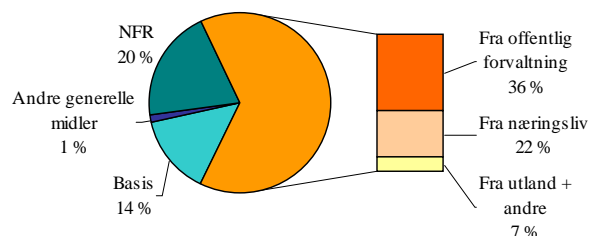
For gruppa som helhet er oppdragsandelen på 49 %, mens variasjonen innenfor gruppa er fra 25 % til opp mot 75 %. Basisbevilgningene, andre generelle midler og tildeling fra Forskningsrådet utgjør 51 %. Hvis kun institutter som får sin basisbevilgning kanalisert gjennom Forskningsrådet tas med (dvs. Institutt for samfunnsforskning, Norsk utenrikspolitisk institutt, NOVA, Statens institutt for rusforskning og Statens institutt for forbruksforskning utelates), så blir oppdragsandelen på 55 %, mens basisbevilgning, andre generelle midler og Forskningsrådstilldeling utgjør 45 %.

2.4.4 Regionale institutter

De tolv regionale forskningsinstituttene har en relativt lik etableringshistorie med utgangspunkt i miljøene ved distriktshøyskolene. Instituttene oppgave var i første rekke å dekke det lokale næringslivets behov for kunnskap, men instituttene skulle også bistå offentlige myndigheter i deres planlegging og gjennomføring av både offentlige og næringsrettede tiltak, og skape allianser mellom regionale kompetansemiljøer og tilsvarende miljøer andre steder. De fleste har nå sin hovedvekt innenfor samfunnsvitenskapelig forskning.

Flere av instituttene har en viss spesialisering rettet mot velferdsordninger og regional utvikling, dels knyttet til sine relasjoner til nærliggende statlig høyskole, dels til sin regionale forankring. Oppdragsporteføljen er preget av mange små oppdrag. De regionale instituttene utfører også nasjonale forskningsoppdrag.

Regionale institutter



Oppdragsandelen til de regionale instituttene som gruppe er på knappe 65 %. Innenfor gruppa varierer oppdragsandelen fra noe over 50 % for noen institutter til over 80 % for andre. Basisbevilgningen og tildelinger fra Norges forskningsråd utgjør 35 %.

Oppdragsandelen til de regionale instituttene som gruppe er på knappe 65 %. Innenfor gruppa varierer oppdragsandelen fra noe over 50 % for noen institutter til over 80 % for andre. Basisbevilgningen og tildelinger fra Norges forskningsråd utgjør 35 %.

3. Statlig basisbevilgning skal kompensere for oppdragsmarkedets underinvestering i langsiktig kompetanseoppbygging

En rekke studier viser at investeringer i forskning og utvikling generelt lønner seg, både i et bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk perspektiv. Et perspektiv som trekkes fram både i St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning og i NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping (Hervikutvalget) er at bedriftene og næringslivet naturlig nok fokuserer på den privatøkonomiske avkastningen av FoU-investeringer. Den samfunnsmessige avkastningen av en FoU-investering inkluderer i tillegg til den private avkastningen også eventuell gevinst som tilfaller konsumenter eller andre bedrifter. Det vil dermed kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer som ikke blir gjennomført fordi de ikke gir tilstrekkelig privatøkonomisk avkastning. Det vil således bli en underinvestering i FoU i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Et oppdragsmarked påvirker forskningens tematiske innretning og ressursinnsats gjennom sin etterspørsel. I et slikt marked er det verken gitt at det finnes kunder som vil etterspørre den kunnskapen markedet på litt lengre sikt trenger, eller at det satses tilstrekkelig på forskning i forhold til samfunnets behov for denne type kunnskap. Dette gjelder særlig kunnskapsutvikling forbundet med høy risiko eller hvor resultatene ligger langt fram i tid. I oppdragsmarkedet må vi forvente at det vil bli satset for lite på noen temaer selv om enkeltaktørene har god forståelse for temaets relevans.

For instituttsektoren kommer dette til uttrykk ved at det er vanskelig å få finansiert prosjekter som både svarer på kundens behov, og som også sikrer videre kompetanseutvikling ved institusjonen. Ingen oppdragsgivere alene vil ta ansvaret for å finansiere den generelle kunnskaps- og kompetanseutviklingen i instituttene slik at instituttene også i fremtiden kan levere forskning av høy kvalitet. En slik finansiering vil kunne føre til konkurransefordeler for aktører som ikke påtar seg et slikt ansvar, men som kun nyter godt av denne investeringen. Oppdragsgiverne kan ikke forutsettes å ta et felles ansvar for langsiktig kunnskapsutvikling i instituttsektoren, noe som kan betegnes som en svakhet eller svikt ved oppdragsmarkedet.

Samlet sett opererer instituttene i et oppdragsmarked hvor det altså investeres for lite i forskning og hvor det heller ikke er en optimal tematisk styring av sektoren. Det investeres for lite i forhold til langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling på etablerte temaer, og det vil være relevante temaer ingen enkeltaktør vil satse på. Det kan også være behov for en mer optimal styring i forhold til geografisk fordeling og arbeidsdeling mellom instituttene. Disse manglene ved oppdragsmarkedet som styringsmekanisme må staten kompensere for gjennom ulike virkemidler i forhold til instituttsektoren. Statens strategiske rolle i forhold til instituttsektorens rolle i oppdragsmarkedet er på denne måten gitt ved at oppdragsmarkedet ikke i seg selv vil sikre utvikling og vedlikehold av en velfungerende instituttsektor.

Staten må altså bidra med en basisfinansiering av instituttsektoren som sikrer oppbygging av forskningsfaglig kompetanse på høyt nivå. Instituttene kunnskapsbase blir dermed et felles gode som kan anvendes i mange sammenhenger og av mange aktører. På denne måten kan den samfunnsøkonomiske gevinsten økes. Uten basisbevilgninger vil instituttsektoren lett utvikle seg til en leverandør av konsulenttjenester. Problemet i sektoren er at det er lett å utsette investeringer i kompetanseoppbygging på lang sikt i forhold til inntjening på korte, lønnsomme oppdrag. Dette innebærer at statens oppgave blir å sørge for en kunnskapsmessig infrastruktur som gjør det mulig for oppdragsgiverne å få tilgang på relevant kunnskap av høy kvalitet. Videre er det viktig at instituttsektoren gis rammevilkår som sikrer nødvendig

kapasitet til å påta seg de oppdrag som markedet etterspør til priser som er internasjonalt konkurransedyktige.

4. Hovedelementene i en ny basisbevilgningsordning

Nåværende basisbevilgningsordning

Forskningsrådet har i dag to hovedvirkemidler for å ivareta sitt vedtektsfestete strategiske ansvar overfor instituttsektoren. Det ene er basisbevilgningsordningen som består av grunnbevilgning og strategiske instituttprogram, det andre er programforskningen. I tildeling av midler er disse ordningene omtrent like store. Et viktig formål med dagens basisbevilgningsordning har vært å gi instituttene mulighet til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging. I tillegg har basisbevilgningsordningen, i ulik grad for ulike instituttgrupper, vært brukt som styringsmekanisme i forhold til nasjonalt prioriterte satsingsfelt og i forhold til instituttens strategiske planlegging. I enkelte tilfeller har ordningen også vært en finansieringsmekanisme for å dekke sektordepartementenes mer spesifikke kunnskapsbehov og for å finansiere forvaltningsrettede oppgaver. Særlig utviklingen av SIP-ordningen har bidratt til en slik utvikling. En slik anvendelse av basisbevilgningen går langt ut over det som bør være formålet med en slik ordning; den skal først og fremst være en kompensasjonsmekanisme i forhold til oppdragsmarkedets underinvestering i langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling.

Forslag til ny basisbevilgningsordning

Basisbevilgningen skal kompensere for svikten i oppdragsmarkedet. Dette gir Forskningsrådet en avgrenset strategisk rolle i forhold til bruk av basisbevilgningene. Basisbevilgningene skal brukes for å utvikle instituttene til å levere kunnskap og kompetanse som oppdragsmarkedet etterspør. Dette betyr at Forskningsrådet ikke vil bruke basisbevilgningsordningen for å utøve en sterk styrende rolle i forhold til alle sider ved sektoren. Deler av denne styringen vil blant annet ivaretas gjennom programvirkemiddelet. Dette gjelder særlig styring i forhold til nasjonale tematiske prioriteringer. Men også departementenes kjøp av oppdragsforskning og forvaltningsrettede oppgaver vil i et slikt perspektiv være viktig i utviklingen av instituttsektoren. Styringen via basisbevilgningen bør i særlig grad være rettet mot å kompensere for at aktørene i oppdragsmarkedet ikke kan forutsettes å ta ansvar for å finansiere langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling.

Indikatorbasert tildeling – resultatbasert grunnbevilgning

Forskningsrådets styring kan enten utøves gjennom prosjektbaserte tildelinger eller gjennom indikatorbaserte tildelinger. Et prosjektbasert tildelingsregime gir mulighet for en mer detaljert og direkte styring av sektoren, mens en indikatorbasert tildeling innebærer en indirekte styring gjennom valg av indikatorer, men uten mulighet til å styre tildelingen til det enkelte institutt. I en basisbevilgningsordning som skal ivareta langsiktige perspektiver på den forskningen som instituttene utfører, vil det være mest hensiktsmessig å gi instituttene så stor innflytelse på anvendelsen av disse midlene som mulig, forutsatt at de benyttes til å sikre langsiktig kunnskapsutvikling. Dette taler for at en stor del av den samlede basisbevilgningen gis som en resultatbasert grunnbevilgning som skal fremme langsiktighet, kvalitet, samarbeid og relevans i forhold til oppdragsmarkedet. Instituttene må selv vurdere hvordan de mest hensiktsmessig kan anvende bevilgningene i forhold til det oppdragsmarkedet de betjener.

Strategisk, prosjektbasert tildeling

En indikatorbasert tildelingsform sikrer styring på kvalitet, kompetanseutvikling og relevans, men ivaretar ikke styring i forhold til tematisk innretning eller i forhold til andre strategiske kunnskapsbehov. Det foreslås derfor at den nye basisbevilgningsordningen også inneholder muligheter for en prosjektbasert tildelingsform som gir mulighet for strategisk styring: Strategiske kunnskaps- og kompetanseutviklingsprosjekt (SKUP). Men det er viktig at en slik strategisk, prosjektbasert tildelingsform kun brukes der Forskningsrådet og departementene har behov for en detaljert og direkte styring for å utvikle relevant kunnskap. Den strategisk, prosjektbaserte tildelingsformen må først og fremst benyttes der det foreligger behov for en tematisk styring av instituttsektoren som ikke en indikatorbasert tildeling eller øvrig programvirksomhet vil fange opp, eller at det foreligger andre særskilte styringsbehov i forhold til instituttens funksjon og rolle overfor oppdragsmarkedet. Dette betyr at den nye prosjektbaserte, strategiske tildelingsformen bør få en smalere anvendelse enn dagens SIP-tildelinger, jfr. også kapittel 4.2.

For flere instituttgrupper har dagens SIP-tildelinger vært benyttet for å ivareta instituttens egne utviklingsbehov i forhold til oppdragsmarkedet. Forskningsrådet har gjennom behandling av SIP-søknader tatt stilling til kvalitet, relevans i forhold til oppdragsmarkedet og samarbeid mellom instituttene og med institusjonene i UoH-sektoren. I en ny basisbevilgningsordning bør både kvalitet, relevans og samarbeid med UoH-institusjoner kunne ivaretas gjennom den indikatorbaserte tildelingsformen slik som beskrevet over. Ytterligere kontroll og styring gjennom faglig behandling av søknader synes ikke å være påkrevd. Det må forutsettes at insentivene gitt via en indikatorbasert tildelingsform er tilstrekkelige til at instituttene bruker bevilgningen til å fremme kvalitet, langsiktig kunnskapsutvikling og relevans samt samarbeid mot andre FoU-institusjoner, særlig med institusjonene i universitets- og høyskolesektoren.

I et perspektiv hvor basisbevilgningen først og fremst skal bidra til langsiktig kompetanseoppbygging i instituttene, vil den i særlig grad være rettet mot å ivareta instituttens egne utviklingsbehov. Dette innebærer at det er mindre behov for strategisk tildeling hvor innslaget av prosjekt karakter og faglig behandling og prioritering fra Forskningsrådet er relativt framtreddende. Instituttens egne prioriteringer og utviklingsbehov vil hovedsakelig kunne ivaretas gjennom en grunnbevilgning basert på utvikling på gitte indikatorer. Det forutsettes derfor at den strategiske andelen av grunnbevilgningen skal utgjøre en relativt liten del av den totale bevilgningen. For enkelte institutter/-grupper vil det trolig ikke være aktuelt å benytte en slik prosjektbasert tildelingsform i det hele tatt. Om ønskelig kan departementene gjennom dialog med de enkelte instituttene få innflytelse på bruk av grunnbevilgningen.

Hvis en ønsker å påvirke instituttene i forhold til de nasjonale tematiske prioriterte områdene må dette først og fremst skje med finansiering fra av de nasjonale programsatsingene. På denne måten tydeliggjøres at basisbevilgningene først og fremst skal bidra til å utvikle instituttene i forhold til oppdragsmarkedet, mens målsettinger i forhold til instituttsektoren som en integrert del i arbeidsdeling med resten av forskningssystemet ivaretas av andre virkemidler. De nasjonale programsatsingene vil også kunne ivareta behovet for ekstraordinær innsats rettet mot instituttsektoren eller deler av den. For eksempel vil det nye programmet for regional forskning og innovasjon (VRI), som er under planlegging, kunne ivareta behovet for utvikling i de regionale instituttene.

Langsiktighet og forutsigbarhet

Som nevnt ovenfor skal grunnbevilgningen bidra til langsiktig kompetanseoppbygging og instituttene skal ha stor innflytelse på disponeringen av midlene. Det er derfor viktig at instituttene får en stor grad av forutsigbarhet når det gjelder nivået på bevilgningen. Nivået

bør heller ikke variere for mye fra år til år. For å ivareta hensynet til forutsigbarhet og langsiktighet foreslås det at en del av grunnbevilgningen gis som et "fast beløp", dvs. en prosentandel av den faste tildelingen det første året. Ved etablering av ordningen (år 0), og for seinere budsjettår, må det tas stilling til hvor stor del av den totale fordelingsrammen som skal omfordeles (i år 1) basert på resultatindikatorer, og hvor stor del som skal tildeles som et fast beløp. Flere forhold, bl.a. kvaliteten av dataene for resultatindikatorerne og ulikheter i "inngangsverdi", tilsier at andelen fast tildeling blir høy de første årene. Gradvis kan så den faste delen reduseres og andelen som omfordeles økes tilsvarende, jfr. også kapittel 11.2.

I kapittel 7.3 er det foreslått at Forskningsrådet oppretter basisbevilgningsutvalg for å forvalte den nye finansieringsordningen. Basisbevilgningsutvalget(-ene) forutsettes å få fullmakt til å bestemme hvor stor del av bevilgningsrammen som skal omfordeles for hvert år og dermed hvor stor den faste delen skal være innenfor rammen av føringer i St.prp. nr. 1. Andelen kan eventuelt variere for de ulike institutt-/fordelingsgruppene.

Oppsummert vil forslaget om en ny finansieringsordning for instituttsektoren bestå av følgende elementer:

- Fast del (dvs. prosentandel av forrige års faste del)
- Resultatbasert grunnbevilgning (RBG). Grunnbevilgningen vil bli tildelt ut fra skår på indikatorer for kvalitet og relevans som gir insentiver til langsiktig kompetanseutvikling. Skårene beregnes ut fra summen av den siste 3-års perioden der siste året teller dobbelt.
- Strategiske kunnskaps- og kompetanseutviklingsprosjekt (SKUP). Midlene tildeles etter konkurranse eller etter dialog mellom vedkommende institutter, departement og Forskningsrådet, avhengig av de forskningspolitiske målsettingene for vedkommende bevilgning. Tildeling gis for et begrenset antall år i henhold til en prosjektplan.

4.1 Forholdet mellom kvalitet og relevans/oppdrag i en indikatorbasert tildelingsmodell

Målsettingen om at basisbevilgningen skal kompensere for oppdragsmarkedets manglende finansiering av langsiktig kompetanseoppbygging, tilsier at instituttene får tildelt en grunnbevilgning som er proporsjonal med instituttets eksponering på oppdragsmarkedet og størrelse på instituttets oppdragsinntekter. Det er instituttets eksponering på oppdragsmarkedet som må være mest utslagsgivende for størrelsen på grunnbevilgningen. Det foreslås at oppdragsseksponeringen måles gjennom å beregne instituttets oppdragsandel, dvs. hvor stor andel instituttets oppdragsinntekter utgjør av instituttets totale FoU-inntekter. Med oppdragsinntekter menes her inntekter fra offentlig forvaltning, næringslivet, internasjonale finansieringskilder samt andre kilder slik disse framgår av NIFU STEPs statistikk, og som må forutsettes ikke gir rom for langsiktig kompetanseutvikling. Inntekter fra Forskningsrådet skiller seg fra ovennevnte oppdragsinntekter ved at de gir muligheter for å bygge opp kunnskap og kompetanse på lang sikt, jfr. også kapittel 2.4. Disse inntektene tas derfor ikke med som oppdragsinntekter ved utregningen av instituttets oppdragsandel. Unntaket er midler til evaluering av politikkområder/-tiltak som departementene av praktiske grunner kanaliserte gjennom Forskningsrådet. Det kan også være andre finansieringskilder som har tilsvarende innretning som inntektene fra Forskningsrådet, og som dermed ikke bør tas med som oppdragsinntekter ved beregning av oppdragsandelen.

En viser her til definisjonen av oppdragsinntekter som ble gitt i forbindelse med innføring av mva. på forskning: FoU-aktivitet er oppdragsforskning hvis minst ett av følgende kriterier innfris: 1) oppdraget er spesifisert mhp. forventede resultater, 2) kunden har rett til å påvirke utformingen, 3) kunden har rett til kompensasjon hvis tjenesten er mangelfull og 4) tjenesten

skal primært anvendes av den offentlige kunden til internt formål. All forskning som ikke er oppdragsforskning ble definert som bidragsforskning eller "fri forskning". Inntekter fra Forskningsrådet vil falle inn under kategorien "bidragsforskning".

I tillegg til ovennevnte kriterier forutsettes det også at oppdragsinntektene er oppnådd gjennom en konkurransearena, og at finansieringen altså ikke gir rom for kompetanseoppbygging, jfr. kapittel 5.1.1.

I de totale FoU-inntektene inkluderes basisbevilgninger, andre generelle midler og prosjektmidler fra Forskningsrådet i tillegg til oppdragsmidlene slik de er omtalt ovenfor.

Et annet viktig hensyn som må ivaretas i den nye finansieringsordningen, er at basisbevilgningen fordeles på en slik måte at staten får trygghet for at bevilgningen benyttes til langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling, og ikke til en subsidiering av oppdragsvirksomheten.

Det kan utformes flere fordelingsmodeller som i ulik grad ivaretar de to hovedhensynene nevnt ovenfor. Ved å knytte fordelingen til instituttens oppdragsandel (størrelse av oppdragsinntektene/markedeksponering) får en samtidig et uttrykk for instituttens relevans og suksess i markedet. Videre bør fordelingen baseres på indikatorer for kvalitet slik at finansieringsordningen bidrar til en kvalitativ utvikling av instituttene. I kapittel 5 er det foretatt en drøfting av hvilke indikatorer som kan benyttes for å sikre at basisbevilgningen benyttes til langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling. Indikatorene som er valgt er vitenskapelig publisering, samarbeid med universitets- og høyskolesektoren (doktorgrader og bistillinger), inntekter fra Norges forskningsråd samt inntekter fra utlandet.

Det antas at en modell som kombinerer relevansaspektet (oppdragsstørrelsen) og kvalitetsaspektet (kvalitetsindikatorer) vil gi den beste fordelingen og dermed være best egnet til å oppnå målsettingen for den nye finansieringsordningen. Dette kan oppnås ved at instituttens resultater (skår) for den enkelte (kvalitets-)indikator korrigeres med instituttets oppdragsandel. En slik korreksjon innebærer at to institutter med samme skår på en indikator, for eksempel like mange publikasjonspoeng, vil få forskjellig skår på publiseringsindikatoren dersom det ene instituttet har store oppdragsinntekter (høy oppdragsandel), mens det andre har lite oppdragsinntekter (lav oppdragsandel). Det instituttet som har størst oppdragsandel vil få høyest uttelling av resultatene på indikatoren. I en slik modell vil ikke selve oppdragsstørrelsen være direkte bestemmende for fordelingen, men instituttets oppdragsandel vil være et bærende element samtidig som modellen har en kvalitativ innretning. Modellen forutsetter at det er en sterk sammenheng mellom instituttets skår på de valgte indikatorene og instituttets størrelse. Et stort institutt har flere publikasjoner enn et lite osv.

Variasjoner i oppdragsinntekter (-andel) og variasjoner i skår på kvalitetsindikatorer vil begge gi utslag for den resultatbaserte grunnbevilgningen og til en viss grad balansere hverandre. Ordningen vil derfor ikke gi instituttene incentiver til å satse på for eksempel å øke oppdragsinntektene på bekostning av kvalitetsindikatorene, eller omvendt.

I kapittel 6 er det foreslått en ny inndeling av instituttene i tre ulike grupper/fordelingsarenaer. Det er videre foreslått samme indikatorer og samme vektning av disse for alle instituttgruppene. Men både valg av indikatorer og vektning kan i prinsippet variere for de tre gruppene, eventuelt endres etter en prøveperiode. Hver indikator vil bære en relativ del av den totale fordelingsrammen for vedkommende instituttgruppe ut fra indikatorens vektning. En indikator som er vektet 0,3 vil bære 30 % av rammen som skal fordeles. "Indikatorrammen" fordeles så videre på de enkelte instituttene innenfor vedkommende fordelingsgruppe ut fra instituttets relative andel av gruppas totale skår for indikatoren. Instituttens skår er her

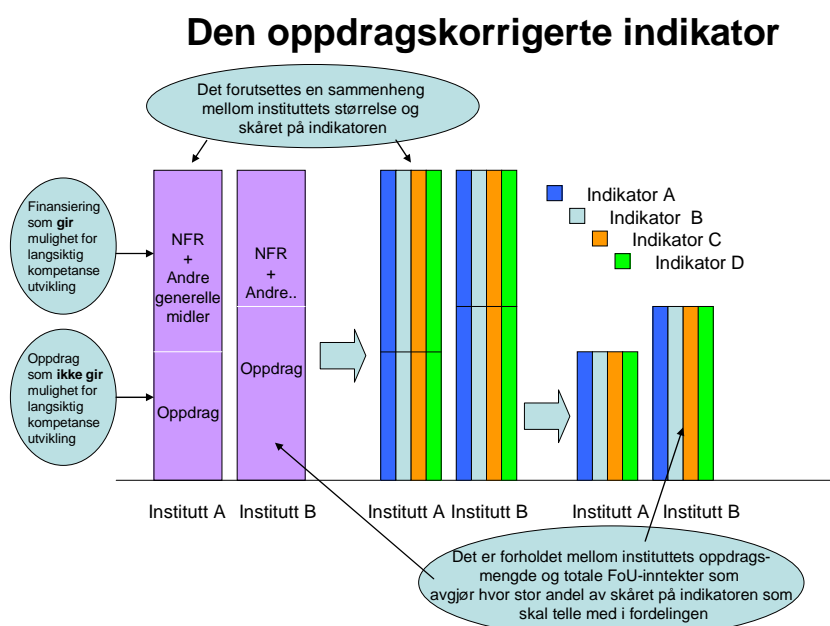
korrigert med oppdragsandelen. Instituttets uttelling for den resultatbaserte grunnbevilgning blir da summen av instituttets uttelling på de enkelte indikatorene.

Følgende skjematisk regneeksempel for én indikator kan illustrere modellen:

Fordelingsramme = 10 mill. kroner, indikatoren gis vekt 0,3

Institutt	1. Oppdragsandel	2. Skår på indikator publisering	3. Korrigert skår publisering $3=1 \times 2$	4. Relativ andel av publiseringsindikator	5. RBG= 4 x ind. vekt x fordelingsramme
A	30 %	50	15	15/133	338 346
B	40 %	80	32	32/133	721 805
C	60 %	50	30	30/133	676 692
D	70 %	80	56	56/133	1 263 158
Alle		260	133		3 000 000

Modellen kan også illustreres som figuren nedenfor viser:



4.2 Strategiske kunnskaps- og kompetanseutviklingsprosjekt (SKUP)

I tillegg til et fast beløp og den resultatbaserte grunnbevilgningen, foreslås det at den nye basisbevilgningsordningen skal gi rom for en strategisk, prosjektbasert tildelingsform når særskilte forhold tilsier det. Denne tildelingsformen forutsettes kun benyttet der det foreligger behov for en tematisk styring av institutter eller instituttgrupper som ikke den indikatorbaserte grunnbevilgningen eller Forskningsrådets øvrige virkemidler (programmer) vil fange opp. Tildelingsformen forutsettes brukt der hvor man ønsker å sikre utviklingen av kompetanse på temaer som man forventer vil kunne etterspørres i oppdragsmarkedet på lengre sikt. Dette betyr at Forskningsrådet og departementene her ser behov for en detaljert og direkte styring

av kompetanseutviklingen i instituttene for å skape et velfungerende oppdragsmarked. Den tematiske styringen av instituttsektoren via basisbevilgningen forutsettes relatert til oppdragsmarkedet, og omfattes ikke av den styringen som forutsettes gjennomført via de nasjonale programsatsingene. Dette betyr at den prosjektbaserte tildelingsformen vil få en mye mindre og smalere anvendelse enn dagens SIP-ordning. Den nye SKUP-ordningen skal ikke være en styringsmekanisme i forhold til instituttens ordinære strategiske planlegging, men mer være en korreksjonsmekanisme der departementet og Forskningsrådet ser særlige behov for å få fram kompetanse innenfor utvalgte temaer/områder som myndighetene anser som spesielt viktige i et framtidig samfunnsmessig perspektiv. Hele basisbevilgningsordningen forutsetter at instituttene har et fokus på strategisk planlegging, slik at de kan posisjonere seg i forhold til instituttsektorens ulike roller. Det resultatbaserte tildelingssystemet via indikatorer gir nettopp insentiver til et større fokus på strategisk planlegging.

Dette innebærer at SKUP-tildelinger ikke skal dekke departementenes eget kunnskapsbehov, men bidra til at sektorens behov for forskning av høy kvalitet på sentrale tematiske områder blir dekket. Ordningen vil også kunne ivareta sektorovergripende temaer og problemstillinger.

I kapittel 7.2 og 7.3 er det gitt en nærmere omtale av departementenes strategiske rolle i forhold til SKUP-ordningen og av hvordan ordningen skal forvaltes.

5. Valg av indikatorer for kvalitet og relevans

I St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning er det sagt at tildeling av grunnbevilgning til instituttene bør foretas ut fra indikatorer for kvalitet og relevans. Som eksempel på slike indikatorer er listet opp forsknings- og forskerkvalitet, publisering, nasjonal og internasjonal oppdragsmengde, samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, innovasjonspotensial og verdiskaping m.m. Den nye resultatbaserte finansieringsordningen som Forskningsrådet nå foreslår, er basert på to bærende elementer; instituttets oppdragsandel som relevansindikator, samt indikatorer for kvalitet som stimulerer til langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling.

5.1 Indikatorer for relevans

Forskning som er betinget av et oppdragsmarked kan i utgangspunktet anses som resultatfinansiert. Den beste indikatoren for relevans er hvordan instituttet klarer seg i oppdragsmarkedet. Institutter med god oppdragsinngang er blant annet etterspurt fordi de leverer relevant forskning. Skal et institutt overleve som oppdragsinstitutt, er det helt nødvendig at det klarer å skaffe oppdrag. Instituttens oppdragsinntekter må derfor ansees å være en god indikator for relevans.

Hvis oppdragsinntekter velges som egen indikator vil en få en sterk kobling mellom grunnbevilgningen og oppdragsmarkedet, og kvalitetsaspektet vil lett komme i bakgrunnen. Instituttene vil få et sterkt insentiv til å ”subsidiere” oppdragsforskningen for å få større uttelling i budsjettmodellen. En slik modell anbefales derfor ikke. Som nevnt i kapittel 4 foreslås det derimot at instituttens oppdragsandel skal være utslagsgivende for fordeling av grunnbevilgningen i den nye finansieringsmodellen. Instituttets oppdragsandel finnes ved å regne ut hvor stor andel de egentlige oppdragsinntektene, som altså ikke gir rom for langsiktig kompetanseutvikling, utgjør av instituttets totale FoU-inntekter, jfr. følgende kapittel.

Som nevnt i kapittel 2.4 er inndelingen av instituttens inntekter som NIFU STEP i dag benytter relativt grovmasket. For å kunne skille ut de finansieringskildene som ikke gir rom for langsiktig kompetanseoppbygging er det nødvendig å foreta en ny og mer detaljert inndeling av instituttens inntekter.

5.1.1 Oppdragsandel og inndeling av instituttens FoU-inntekter

Arbeidet med utvikling av forslag til nytt finansieringssystem har bygget på nøkkeltallene som NIFU STEP innhenter fra instituttene og som publiseres i Forskningsrådets årsrapporter for de ulike instituttgruppene. Disse tallene forutsettes brukt både ved beregning av instituttens oppdragsandel og som skår på de enkelte indikatorene. Inndeling av instituttens inntekter vil ha avgjørende innvirkning på instituttens oppdragsandel. Noen av de statlige instituttene, som eventuelt vil bli omfattet av den nye ordningen, får klassifisert sine inntekter som "andre generelle midler" mens andre får klassifisert samme type inntekter som "oppdrag fra offentlig forvaltning". Plasseringen av slike inntekter i statistikken får avgjørende virkning for instituttens oppdragsandel og dermed for fordelingen av den resultatbaserte grunnbevilgningen. Før modellen kan implementeres fullt ut er det nødvendig å foreta en gjennomgang av instituttens inntekter, og ta stilling til hvordan de ulike inntektskildene skal innplasseres i modellen. Særlig er dette påkrevd for de statlige instituttene som i dag finansieres direkte fra departementene. Videre er det nødvendig å gjennomgå veiledningen til innrapportering av nøkkeltallene til NIFU STEP slik at de kan brukes direkte i finansieringsmodellen i de kommende årene.

Det foreslås følgende inndeling av instituttens inntekter:

Tilskudd til forvaltningsrettede oppgaver

Instituttsektoren dekker myndighetenes mer permanente kunnskapsbehov. Dette kunnskapsbehovet kan bestå i å forvalte databaser, en forskningsmessig infrastruktur, innsamle data og utvikle statistikk på ulike områder, overvåke viktige samfunnsfunksjoner eller naturfenomener, eller utvikle kunnskap på områder av langsiktig betydning for politikkutviklingen. Disse forvaltningsrettede oppgavene skiller seg fra øvrig oppdragsforskning initierte av myndighetene, ved at kunnskapsproduksjonen forutsetter permanent drift og finansiering over lang tid. Dette er kunnskap eller data som ikke uten videre kan frambringes uten at myndighetene har tatt et langsiktig ansvar. Instituttene må ha en kontinuerlig kunnskapsoppbygging på disse områdene for å kunne utføre disse forvaltningsrettede oppgavene. Dette tilsier igjen at langsiktig kunnskapsoppbygging normalt inngår i finansieringen av de forvaltningsrettede oppgavene. Oppgavene kjennetegnes også ved at de ikke uten videre kan flyttes fra det ene instituttet til det andre, de er i sterk grad knyttet til et institutts infrastruktur eller kompetanse. Med andre ord vil det være vesentlige etableringshindringer dersom et annet institutt ville overta disse oppgavene. Dette betyr at det ikke foreligger et oppdragsmarked for denne type oppgaver.

Andre generelle midler

Innenfor enkelte sektorer er det departementer eller andre forvaltningsorgan som kjøper oppdragsforskning "på vegne av sektoren". Dette er forskning som ikke er begrunnet i forvaltningens eget kunnskapsbehov, men begrunnet i næringen/sektorens mer *generelle* eller *spesifikke* behov for kunnskap. Også enkelte "næringslivsfond" kan ha denne karakter. Siden disse midlene tildeles ut fra en aktørs samlede vurdering av behovet i sektoren, og uten at det arrangeres en større konkurranse, må det forutsettes at bevilgende myndighet også har ansvar for at midlene gir rom for langsiktig kunnskaps og kompetanseutvikling. Denne delen av instituttens "oppdragsmarked" skal ikke kategoriseres som oppdragsforskning, men som "andre generelle midler". Denne type tilskudd ligger tett opp til basisbevilgningens

funksjonsmåte. På sikt bør det være mulig at alle midlene som i dag klassifiseres som ”andre generelle midler” kan inngå som basisbevilgning, henholdsvis oppdragsmidler.

Prosjektbevilgninger fra Forskningsrådet

Instituttsektoren er en sentral aktør for å ivareta nasjonale kunnskapsbehov i konkurranse med universitets- og høyskolesektoren. Særlig på tematiske avgrensede forskningsfelt har instituttsektoren kunnskap og kompetanse der de kan ivareta de nasjonale kunnskapsbehovene bedre enn universitets- og høyskolesektoren. Slike nasjonale prioriteringer blir finansiert av Forskningsrådets ulike virkemidler, først og fremst programmene. Forskningsrådets programmer gir i hovedsak romslige bevilgninger som i første rekke skal bygge opp kunnskap og kompetanse på lang sikt. Slik sett skiller Forskningsrådet seg fra det øvrige oppdragsmarkedet ved at Forskningsrådet fullfinansierer forskningen på en annen måte enn øvrige oppdragsgivere. Også valg av tema har en annen karakter ved at temavalget er mer framtidsrettet, langsiktig og supplerende i forhold til den øvrige oppdragsforskning.

Ordinære forskningsoppdrag

Instituttens rene oppdragsforskning finansieres av offentlig forvaltning (departement, direktorat, tilsynsorgan, fylkeskommuner, kommuner), næringsliv, organisasjoner og internasjonale oppdragsgivere. Disse finansieringskildene etterspør anvendt forskning og utredning til bruk i sin egen virksomhet. Denne type finansiering gir normalt ikke rom for langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling ved instituttet. En forutsetning for at et oppdrag skal kunne betegnes oppdragsforskning, er at bevilgningen er tildelt via en konkurransearena. Det vises også til definisjonen av oppdragsforskning som er gitt i kapittel 4.1.

Internasjonale oppdrag

Forskningsoppdrag tildelt på bakgrunn av internasjonal konkurranse, enten finansieringskilden er nasjonal eller internasjonal.

Inntekter fra aktiviteter uten FoU- innhold

Dette er inntekter fra aktiviteter som er utført uten at det må forutsettes FoU-ressurser for å gjennomføre oppdraget. Slike inntekter må holdes utenfor beregningen av oppdragsandel som benyttes i finansieringsmodellen. Eksempel på dette er finansinntekter, salg av for eksempel fisk, sekretariatsarbeid for jordbruksavtaleforhandlingene osv.

Basisbevilgninger

Tildeling gitt som basisbevilgning fra Norges forskningsråd.

5.2 Indikatorer for kvalitet

5.2.1 Vitenskapelig publisering

Publiserings- og siteringsdata er mye benyttet som indikatorer for resultater av forskning. Gjennom publisering blir ny kunnskap formidlet til det vitenskapelige samfunnet. Publisering kan dermed benyttes som et indirekte mål for kunnskapsproduksjon. Det synes å være bred enighet, også i instituttsektoren, om at vitenskapelig publisering er en viktig aktivitet som bidrar til å sikre og øke kvaliteten på den forskningen som utføres.

Vitenskapelig publisering skjer i tverrinstitusjonelle fagfellesskap hvor publikasjonene kvalitetsvurderes og formidles i en norsk, nordisk eller internasjonal infrastruktur av vitenskapelige publiseringskanaler (tidsskrifter, serier, bokforlag og nettsteder) som i

hovedsak er felles møtesteder for ulike sektorens forskning. Å publisere anvendt forskning på slike arenaer innebærer at det må gjøres et *vitenskapelig* arbeid hvor resultater bearbejdes og systematiseres på en slik måte at de får generell interesse og relevans for den vitenskapelige utviklingen i større fagfellesskap. Arbeidet med publisering innebærer derfor i seg selv en videreutvikling av det faglige grunnlaget for å drive anvendt forskning ved instituttene. I tillegg oppnår forskerne ekstern kvalitetsvurdering og faglige nettverk og kontakter gjennom publiseringen. Dette kan også ha stor betydning for utviklingen av det faglige grunnlaget for virksomheten.

Forskningsinstituttene publiserte i 2005 i alt 1840 artikler i tidsskrifter med referee, av dette ble 92 % publisert i internasjonale tidsskrifter. Dette representerer i overkant av 20 % av den vitenskapelige publiseringen i Norge.

Vitenskapelig publisering er ikke like viktig overalt i instituttsektoren. Mens publisering er den eneste form for *vitenskapelig* resultatformidling i samfunnsfag og naturvitenskap, er det ikke slik i industrirettet forskning. Patentering eller presentasjon på konferanser kan være like viktig der. I arbeidet med indikatoren for vitenskapelig publisering i universitets- og høyskolesektoren har det vært viktig å inkludere *konferansepublisering* på lik linje med publisering i vitenskapelig tidsskrifter. Dermed blir ikke motsetningsforholdet mellom teknologisk og naturvitenskapelig publiseringstradisjon like aktuelt som i andre sammenhenger. Når det gjelder patentering vises til kapittel 5.2.4.

I forbindelse med utarbeidelse av årsrapport for instituttsektoren, innhenter NIFU STEP etter avtale med Forskningsrådet opplysninger (nøkkeltall) fra instituttene om økonomi, vitenskapelig produksjon, samarbeid osv. Nøkkeltall for den vitenskapelige produksjonen (artikler i tidsskrift med referee) har til nå vært brukt for å fordele grunnbevilgningen til de regionale instituttene. Kvalitetssikringen av disse opplysningene må gjøres manuelt og det er ingen vektning av ulike publikasjonsformer/-kanaler. Dagens nøkkeltallrapportering tilfredsstillende neppe de kvalitetskrav som må stilles til et system som skal danne basis for framtidige tildelinger av basisbevilgning.

I forbindelse med innføring av nytt enhetlig finansieringssystem for universitets- og høyskolesektoren, er det gjort et meget omfattende arbeid med å legge om dokumentasjonssystemene og med å definere og avgrense vitenskapelig publisering slik at man får en god indikator på et nøytralt og fullstendig dokumentasjonsgrunnlag. Man har gått bort fra rapportering i publikasjonskategorier, i stedet benyttes ordinære, men standardiserte bibliografiske referanser. Dermed får man enklere rapportering og mindre arbeid med kvalitetssikring, mer objektive og fullstendige data, mulighet for import av referanser fra bibliografiske datakilder – og sammenlignbar statistikk på tvers av fag.

Data avgrenses og kan vektas med utgangspunkt i registre for vitenskapelige publiseringsskanaler. For å skape incentiver til kvalitet skiller universitets- og høyskolesektoren mellom to nivåer, *nivå 1* (i utgangspunktet 4/5 av publikasjonene) med ”normale” publiseringsskanaler og *nivå 2* (1/5 av publikasjonene) med spesielt krevende publiseringsskanaler som gis ekstra uttelling. Publikasjonens forfatteradresse er avgjørende for hvilken institusjon som får uttelling i finansieringsmodellen. Publikasjoner som har tilknytning til flere institusjoner blir delt mellom dem. I det enhetlige finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren blir publiseringsskanaler på lokalt nivå ikke medregnet. Lokalt nivå er i den sammenheng definert som at mer enn to tredjedeler av de forfatterne som benytter kanalen er fra samme institusjon. Utelatelse av lokalt nivå er begrunnet i at det kan reises tvil om en ordning med fagfellevurdering kan fungere i en kanal som hovedsakelig representerer institusjonens egne ansatte. Det vil også være problematisk å knytte resultatfinansiering av institusjonene til statistikk fra publiseringsskanaler som hovedsakelig publiserer de ansattes egne

forskningsbidrag. Institusjonene ville i så fall få incentiv til å øke egen utgivervirksomhet, mens hensikten med systemet er å stimulere forskningsvirksomheten.

Forskningsrådet etablerte av praktiske grunner en egen ”ekspertgruppe” for å vurdere om universitets- og høyskolesektorens opplegg kan benyttes i en budsjettmodell for instituttsektoren, og for å komme med forslag om eventuelle tilpasninger.

Publiseringsgruppa drøftet spesielt om lokalt nivå kan utelates også for instituttsektoren.

De fleste instituttene i Norge har sine egne (lokale) rapport- eller publikasjonsserier. Slike serier representerer ofte en vesentlig del av produksjonen ved de anvendte instituttene. De lokale (interne) publikasjonene kan inndeles i to kategorier:

- oppdragsrapporter (leveranse iht. bestilling fra oppdragsgiver)
- andre åpne publikasjonsserier som publiserer faglige resultater med en ”vitenskapelig” profil, men der det ikke foreligger en klart definert kunde i tradisjonell forstand

Den første kategorien vil som hovedregel resultere i inntekter for instituttet. Denne forsknings- og formidlingsaktiviteten kan eventuelt fanges opp ved å etablere en egen indikator for oppdragsinntekter i finansieringssystemet. Den andre kategorien kan i mange tilfeller både i form og innhold ligge relativt nært opp til en ordinær vitenskapelig artikkel i internasjonalt tidsskrift med referee, dog med den forskjell at kvalitetssikring ivaretas ved interne prosedyrer. De lokale publikasjonsseriene representerer en svært heterogen masse og det vil derfor bli komplisert å etablere generelle, logiske og ”rettferdige” kriterier som kan benyttes i en framtidig finansieringsmodell. Hvis finansieringsmodellen som etableres for instituttsektoren for eksempel baseres på indikatorer for EU-forskning og annen aktivitet i et konkurranseutsatt marked, vil i praksis en del av den lokale publiseringen bli fanget opp. I en slik sammenheng blir konsekvensene av å utelate lokalt nivå av mindre betydning, ifølge publiseringsgruppa.

Publiseringsgruppa konkluderte med at lokalt nivå kan utelates hvis budsjettmodellen for instituttsektoren baseres på indikatorer som på annen måte fanger opp forsknings- og formidlingsvirksomhet som kommer til uttrykk i den lokale publiseringen, og at det tas hensyn til instituttens spesielle oppgaver og rolle i det nye finansieringssystemet.

Publiseringsgruppa stilte spørsmålsteget ved den relative sterke vektingen av artikler i antologi som benyttes i universitets- og høyskolesektorens finansieringssystem. Etter gruppas syn burde vektingen her vært mindre slik at systemet kunne bidra til mindre fokus på artikler i antologi til fordel for mer fokus på artikler i periodika og serier samt monografi. Gruppa foreslo at vektingen for artikler i antologi settes til 0,3 (mot 0,7 for universitets- og høyskolesektoren).

Publiseringsgruppa sa seg ellers er enig i at inndelingen i nivå 1 og 2 som benyttes i universitets- og høyskolesektorens budsjettmodell vil bidra til å fremme kvalitet, og anbefalte at en slik inndeling også benyttes for instituttsektoren. Men gruppa satte som en klar forutsetning at instituttene får adgang til å supplere registrene med publiseringskanaler og får adgang til å nominere tidsskrifter til nivå.

Med ovennevnte forbehold og forslag til endringer konkluderte Publiseringsgruppa med at universitets- og høyskolesektorens opplegg for dokumentasjon av vitenskapelig publisering synes hensiktsmessig og at det bør kunne benyttes i en budsjettmodell for instituttsektoren.

Etter diskusjon i publiseringsgruppa og den eksterne referansegruppa vil Forskningsrådet slutte seg til at universitets- og høyskolesektorens opplegg for dokumentasjon av vitenskapelig publisering synes hensiktsmessig og bør kunne benyttes i en budsjettmodell for

instituttsektoren. Det synes foreløpig ikke grunn for å endre vektingen av de ulike publikasjonskanalene og -formene som universitets- og høyskolesektoren opererer med. Det vises her spesielt til at Universitets- og høyskolerådet for tiden vurderer å endre vektingen for artikler i antologier. Videre forutsettes det at det blir etablert rutiner og prosedyrer for nominering av publikasjonsformer i nivå 1 og 2 som på en god måte ivaretar instituttsektorens spesielle behov.

Dette innebærer følgende vekting av de ulike publikasjonskanalene og –formene:

Publikasjonsform	Nivå 1	Nivå 2
Monografi	5	8
Artikkel i periodika og serier	1	3
Artikkel i antologi	0,7	1

Det er relativt tette forbindelser mellom instituttene, universitetene, næringslivet og utlandet i den vitenskapelige publiseringen. NIFU STEP har undersøkt instituttsektorens vitenskapelige publisering i 2004 i vitenskapelige tidsskrifter som dekkes av Institute for Scientific Information. Av i alt 6 732 artikler med norske forfatteradresser var det 1905 (28 %) med adresser i instituttsektoren. Hele 39 % av disse artiklene hadde også adresser ved universitetene, 16 % viste adresser sammen med høyskoler, 7 % hadde også adresser i næringslivet og 42 % hadde utenlandske medforfattere.

For å fremme samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren foreslås det at sampublisering mellom institutter og institusjoner i universitets- og høyskolesektoren gis en ekstra uttelling i budsjettmodellen ved at institusjonsandelen i en publikasjon multipliseres med 1,5.

Et uavklart problem er hvilke tekniske og organisatoriske løsninger som eventuelt skal velges for et dokumentasjonssystem for instituttsektoren. Her er alternativene enten å forbedre og beholde dagens system med datainnhenting gjennom NIFU STEP, eller å slutte seg til mot universitetenes dokumentasjonssystemer Frida eller ForskDok. NIFU STEP har i forbindelse med innhenting av nøkkeltall/årsrapportering for 2005 innhentet opplysninger om vitenskapelig publisering fra instituttene etter samme mal som for universitets- og høyskolesektoren. Disse dataene må analyseres og opplegget må vurderes før en kan ta stilling til hvilken teknisk løsning som skal velges.

5.2.2 Samarbeid med universitets- og høyskolesektoren

Samarbeid mellom instituttsektoren og universitets- og høyskolesektoren kan dokumenteres i relasjon til bistillinger, doktorgradsprosjekter og samarbeid om prosjekter i tillegg til felles vitenskapelige publikasjoner (samforfatterskap) som nevnt ovenfor.

Selv om utdanning av doktorgradsstipendiater ikke er noe primært mål for instituttsektoren, er det likevel en aktivitet som uttrykker samarbeid mellom institusjonene som tildeler graden og institutter som har påtatt seg veilederansvaret. I følge instituttsektorens årsrapport for 2005 er det i alt 428 doktorgradsstipendiater med arbeidsplass i instituttsektoren, og 224 andre som arbeider med doktorgraden. Disse tallene har vært relativt stabile i den siste fem-års perioden.

Det kan stilles spørsmålsteget ved om dette er en tilstrekkelig enkel og etterprøvbar indikator i et resultatbasert finansieringssystem. Doktorgradskandidater i instituttsektoren finansieres gjerne gjennom midler fra flere ulike kilder; forskningsrådsprosjekter/programmer, grunnbevilgning, departementer og annen ekstern finansiering. Doktorgradskandidater kan

også være deler av utdanningsløpet i universitets- og høyskolesektoren og i andre faser av løpet i instituttsektoren. I retningslinjene for rapportering av doktorgrader ved helseforetakene heter det at doktorgrad kan rapporteres dersom mer enn 50 % av kandidatens doktorgradsarbeid er utført eller finansiert av institusjonen. Det forutsettes at tilsvarende opplegg for definisjon og avgrensning kan benyttes for instituttsektoren.

Mange institutter mener det er helt nødvendig å ha doktorgradsstipendiater som en del av den langsiktige kompetanseutviklingen og –oppbyggingen i instituttsektoren, samtidig som det gir en sterkere nærhet til universitets- og høyskolesektoren. I tillegg til å være et kvalitetsmål, er utdanning av doktorgradskandidater også et mål på samarbeid og samspill mellom universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren.

Det vises også til Inst. S. nr. 232 (2004-2005) der et mindretall bestående av dagens regjeringspartier understreker at et nærmere samarbeid (mellom institutter og universitets- og høyskolesektoren) vil gjøre det lettere for instituttene å ta ansvar for forskerutdanningen. Mindretallet mente at mange institutter representerer en faglig kompetanse som gjør det naturlig å ta ansvar for egne doktorgradsprogrammer. Den sterke politiske vektleggingen av instituttens rolle i forskerutdanningen, tilsier at avlagte doktorgrader finansiert av instituttsektoren tas inn som en indikator i budsjettmodellen.

Nøkkeltallene som innhentes av NIFU STEP, og som publiseres i Årsrapport for de ulike instituttgruppene, har en oversikt over samarbeid med andre institusjoner om prosjekter som omfatter FoU målt i årsverk utført av instituttens personale i samarbeidsprosjekt. For 2005 er det rapportert inn knappe 670 årsverk som omfanget av FoU-samarbeid med universiteter og høyskoler innen- og utenlands. I utgangspunktet er dette et så pass stort tall at det bør kunne brukes som indikator. Men nærmere undersøkelser tyder på at tallene ikke er av en slik kvalitetsmessig art at de kan brukes som grunnlag for fordeling av budsjettmidler.

Alternativet til ovennevnte er å be instituttene innrapportere data fra regnskapene om kjøp og salg av FoU-tjenester mellom institusjoner i universitets- og høyskolesektoren og institutt. I Utdannings- og forskningsdepartementets randsonereglement (Rundskriv F-35-02) er det slått fast at samarbeid med andre rettssubjekter skal nedfelles i skriftlige samarbeidsavtaler, og at rettssubjektet må dekke kostnader som følger av dets virksomhet. Hvis reglementet følges vil det skje økonomiske transaksjoner mellom UoH og institutt for alle samarbeidsprosjekt. Referansegruppa bekreftet at det ville være mulig å innrette regnskapet slik at tall for kjøp og salg av FoU-tjenester kan hentes direkte ut fra det. Dette er data som vil være like sikre som øvrige regnskapsdata og som kan kontrolleres gjennom stikkprøver og revisjon. Ved å benytte slike data som grunnlag for resultatbasert budsjettildeling, vil også institusjonene bli oppmuntret til å formalisere samarbeidet. Data vil imidlertid først kunne innhentes med virkning tidligst fra regnskapsåret 2007. I høringsrunden kom det svært mange reaksjoner på at samarbeidet mellom instituttene og institusjonene i universitets- og høyskolesektoren var langt mer omfattende enn det som kan leses ut fra regnskapene, og at denne indikatoren var svært dårlig egnet som uttrykk for slikt samarbeid.

Videre foreslo mange av høringsinstansene å bruke bistillinger som indikator for samarbeid mellom enheter i de to sektorene. Formålet med å opprette bistillinger – om det er i UoH eller i instituttsektoren – er å bedre samarbeidet mellom de involverte parter og å styrke kvaliteten av forskningen. Ut fra et slikt formål vil bistillinger være en god indikator for samarbeid mellom de to sektorene. Omfanget av bistillinger målt i årsverk er imidlertid lavt. I 2005 ble det utført 38,4 årsverk av ansatte i instituttsektoren i bistillinger i universitets- og høyskolesektoren. Samtidig utførte universitets- og høyskoleansatte 78,9 årsverk i bistillinger i instituttsektoren. Til sammen utførte ansatte i universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren 117,3 årsverk i bistillinger i hverandres sektorer. Bistillinger er vanligvis 20

prosentstillinger. Dette innebærer at i 2005 var rundt 600 personer involvert i bistillinger i de to sektorene. Målt i personer er omfanget større enn antall årsverk, men personer er ikke et korrekt mål for samarbeid siden personene har ulik andel bistilling.

For at en indikator skal bære en viss omfordeling av midler, bør det totale skåret på indikatoren være av et visst omfang. For små tall er uheldige å bruke i en fordelingsmodell. Utbredelse og omfang gjør egentlig bistillinger lite egnet som indikator i en fordelingsmodell. Forskningsrådet velger likevel, etter sterkt påtrykk under høringen, å ta med denne indikatoren i det videre arbeidet med fordelingsmodellen, men forutsetter at den vektet lavt.

Det vil være nødvendig å arbeide videre med indikatorene for samarbeid mellom instituttsektoren og universitets- og høyskolesektoren for å finne fram til de mest hensiktsmessige og presise indikatorene.

5.2.3 Formidling

På høringsmøtene med instituttene tok mange til orde for at formidling bør være en aktuell indikator i det nye finansieringssystemet. Forskningsrådet er enig i at formidling er en viktig oppgave også for instituttsektoren. Formidling til forskersamfunnet er ivarettatt gjennom indikatoren for vitenskapelig publisering. Videre kan det hevdes at instituttene har forpliktelser til formidling gjennom de oppdragene de påtar seg og bevilgninger de mottar fra Forskningsrådet. Indirekte vil derfor formidling være inkludert både i instituttets oppdragsandel, i inntektene fra Forskningsrådet og fra utlandet (EU). Det som gjenstår er da formidling til allmennheten og brukerne. Slik formidling skjer på ulike måter; gjennom bøker, fagtidsskrifter, populærvitenskapelige artikler, rapporter, foredrag/posters på konferanser, bidrag til massemedia og til ulike publikumsarrangement osv. Selv om en del av disse resultatene/aktivitetene er inkludert i nøkkeltallene som NIFU STEP i dag innhentes fra instituttene, vil det være måleproblemer og nødvendig med et omfattende arbeid for å finne fram til en treffsikker indikator for formidling som er enkel og etterprøvable og som ikke lar seg manipulere.

Det vises her til rapporten "Sammen om kunnskap II - Operasjonalisering av indikatorer for formidling" fra Universitets- og høgskolerådet med forslag til hvordan formidling kan operasjonaliseres i det nye finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren. Forskningsrådet vil anbefale at en avventer implementering av dette forslaget før en tar stilling til om formidling skal inkluderes som egen indikator i instituttsektorens finansieringssystem.

5.2.4 Innovasjonspotensial og verdiskaping

Innovasjonspotensial og verdiskaping som resultatindikatorer, er vanskelig å dokumentere. "Potensial" er i stor grad et spørsmål om skjønn mer enn et resultat.

I følge internasjonale studier advares det mot å benytte indikatorer som patenter og lignende knyttet til immaterielle rettigheter. Disse vil gi et for snevert uttrykk for innovasjonsaktivitet, både i forhold til hva begrepet skal dekke, og i forhold til de prosesser og handlinger som fører til innovasjon. Innovasjon skapes i nettverk og prosesser der det kan være vanskelig eller omstendelig å måle det vitenskapelige bidraget/forskningsbidraget. Det kan også være vanskelig å avgrense én av partenes bidrag i forhold til de andres. I studier og evalueringer av innovasjonsaktivitet har man for eksempel brukt 41 ulike indikatorer for å få et dekkende bilde av interaksjonen mellom forskningsinstitusjoner og næringslivet. Disse indikatorene bygger på et datatilfang som må hentes fra alle parter i interaksjonen og i andre tilgjengelige datakilder, for eksempel folkeregisteret.

Antall patentsøknader og medelte patenter til instituttsektoren er relativt lite og stabilt. I 2005 leverte instituttene 163 patentsøknader og fikk innvilget til sammen 23 patenter. Om lag 80 - 90 % av patentsøknadene kom fra de teknisk-industrielle instituttene, de resterende fra primærnæringsinstituttene. Det lave antall patenter tilsier også at patenter er lite hensiktsmessig som egen indikator for fordeling av grunnbevilgning. Men patenter kan eventuelt tas med og gis en egen vektning i publikasjonsindikatoren, slik det ble foreslått under høringen.

Forskningsinstituttene selger også lisenser som er et resultat av FoU-virksomheten. I nøkkeltallene for 2005 er de totale lisensinntektene oppgitt til å være vel 14 mill. kroner i det alt vesentligste fra de teknisk-industrielle instituttene. Instituttene har også oppgitt 14 nyetableringer i 2005 med et totalt antall ansatte på 19 personer ved utgangen av 2005.

Både nyetableringer og lisensinntekter er alt for beskjedne til å kunne brukes som indikator i en finansieringsmodell. Inntektene fra lisenssalg vil imidlertid komme med som del av instituttets oppdragsinntekter og dermed gi positivt utslag i indikatormodellen

5.2.5 Internasjonal oppdragsmengde og nasjonal medfinansiering av EU-prosjekter

Kravet til internasjonalisering blir stadig viktigere for utviklingen av norsk forskning. Det foreslås derfor at det nye finansieringssystemet får en indikator som måler internasjonal virksomhet. Med internasjonal virksomhet menes inntekter fra EUs rammeprogrammer, ulike typer internasjonale organisasjoner (Nordisk ministerråd, EUREKA, OECD, Verdensbanken m.fl.) og utenlandsk næringsliv.

Internasjonal oppdragsmengde er i like stor grad et kvalitetsmål som et relevansmål. For å komme gjennom i den internasjonale konkurransen, i forsknings- eller oppdragsprosjekter, i EU eller andre internasjonale fora, er det både nødvendig med høy faglig kompetanse, et godt nettverk og forståelse for hvilke problemstillinger som er relevante i internasjonal sammenheng. Internasjonalt forskningssamarbeid er en forutsetning for videreutvikling og kompetanseheving i norsk forskning. Inntekter fra internasjonale oppdrag vil derfor være en god indikator på kvalitet, og instituttene skår på en slik indikator vil være velegnet til å fordele midler i en finansieringsordning som både skal stimulere kvalitet og internasjonal virksomhet.

Nasjonal medfinansiering av EU-prosjekter

Fra og med 6. rammeprogram finansierer Forskningsrådet halvparten av den nasjonale finansieringen av instituttene EU-prosjekter. Forskningsrådet er blitt bedt om å vurdere om – og eventuelt hvordan – denne ordningen kan inngå som en del av den samlede ordning med resultatbasert grunnbevilgning.

Hvis dagens ordning skal avvikles og inngå som en del av den samlede ordning med resultatbasert grunnbevilgning, kan dette gjøres enten ved å integrere ordningen i selve indikatormodellen, eller beholde den som en egen ”delordning” der instituttene gis inntil 25 % av de EU- godkjente prosjektkostnadene. For det første alternativet vil det være vanskelig å vekte en indikator for EU-inntekter opp mot de andre indikatorene slik at instituttene får en uttelling som tilsvarer 25 % av kostnadene med EU-prosjektet. For det andre alternativet, altså at den nasjonale medfinansieringen av EU-prosjekter inngår som en egen ”delordning” innenfor den resultatbaserte grunnbevilgningen, vil det være lite eller ingenting å oppnå verken faglig eller administrativt i forhold til om ordningen beholdes helt separat. Hvis grunnbevilgningen også skal inkludere den nasjonale medfinansieringen av EU-prosjekter, vil bevilgningen bli mer uforutsigbar ved at den vil variere relativt mye fra år til år avhengig av om instituttene deltar i EU-prosjekter eller ikke. Og foreløpig deltar bare et mindretall av instituttene i EU-prosjekter.

Gjennom dagens ordning får instituttene dekket halvparten av den nasjonale medfinansieringen så snart kontrakt med EU-kommisjonen er undertegnet. Det raske tempoet i medfinansieringen er en stor fordel for instituttene. Det kan være vanskelig å skaffe den resterende nasjonale finansieringen, og mange institutter kan ikke delta i EU-prosjekter uten medfinansiering på et relativt tidlig tidspunkt. Skal medfinansiering ses som en del av grunnbevilgningen basert på indikatorer hentet ut fra regnskapsdata, kan en risikere at det tar minst to år før utbetaling av støtten. Dette vil hindre flere institutter i fortsatt deltakelse i EU-prosjekter.

Det synes derfor å være mer som taler for å beholde ordningen med medfinansiering av EU-prosjekter som en egen ordning, enn å legge EU-finansieringen inn som en del av den samlede ordningen med resultatbasert grunnbevilgning. Indirekte vil instituttene inntekter både fra EU-prosjektene og fra den nasjonale medfinansieringen fra Forskningsrådet inngå i fordelingsmodellen.

Forskningsrådet vil derfor anbefale å beholde dagens ordning som en egen finansieringsordning og ikke la den inngå som en del av den samlede ordning med resultatbasert grunnbevilgning.

5.2.6 Midler fra Forskningsrådet

Konkurransetsatte forskningsmidler fra Forskningsrådet (bidragsforskning) foreslås også brukt som egen indikator i det nye finansieringssystemet. På samme måte som for EU-midler, er ikke midlene fra Forskningsrådet direkte knyttet til forskningsresultater, men det ligger en klar kvalitetsvurdering og konkurranse til grunn for tildeling av disse midlene. I tillegg til at en slik indikator vil uttrykke kvalitet, gir den også uttrykk for relevans. Innvilgede søknader er uttrykk for at søknadene og virksomheten er relevante og i samsvar med Forskningsrådets og myndighetenes strategiske prioriteringer.

5.3 Instituttene størrelse og kostnadsstruktur

Instituttene er svært ulike i størrelse, fra de minste med under 10 årsverk og under 10 mill. kroner i omsetning, til SINTEF, som er det største, med over 1 mrd. kroner i omsetning og over 1000 årsverk. Referansegruppa har pekt på at indikatormodellen må fange opp størrelse på instituttene. Det antas imidlertid å være et relativt godt samsvar mellom størrelsen på instituttet og instituttets skår på de enkelte indikatorene. Et stort institutt vil publisere mer enn et lite, vil ha flere doktorgradsstipendiater, større inntekter fra Forskningsrådet og EU osv. Det antas derfor ikke å være nødvendig å ha en egen indikator for å avspeile størrelsen.

Forskningsrådet har også fått henvendelser fra institutter som ber om at den nye finansieringsmodellen må ta hensyn til at instituttene har en svært ulik kostnadsstruktur. Forskning basert på laboratorie-, forsøks- og feltvirksomhet er mer kostnadskrevene enn ”skrivebords-forskning”.

Det er to måter å ta hensyn til dette på i finansieringsmodellen. Den ene er å holde kostnader til spesielt kostbar infrastruktur utenom modellen, altså bevilge midler på andre måter, den andre er å ta hensyn til instituttene kostnadsstruktur når en etablerer de ulike fordelingsarenaene, jfr. kapittel 6. Til en viss grad vil også selve modellen fange opp instituttene kostnadsstruktur på samme måte som størrelsen, jfr. ovenfor. Endelig kan det hevdes at den kostbare infrastrukturen til en viss grad gir grunnlag for å oppnå skår på de valgte resultatindikatorene (resulterer i publiseringer, doktorgradsstipendiater, innvilgelse av søknader osv.).

Store forskningsfasiliteter

Etter initiativ fra SINTEF og Norges forskningsråd ble NIFU STEP gitt i oppdrag å kartlegge driftssituasjonen for store forskningsfasiliteter og sammenligne forholdene med tilsvarende utenlandske fasiliteter. NIFU STEP har kontaktet 21 norske og 28 utenlandske enheter med spørsmål angående fasilitetenes faglige innretning, eierskap, styring, driftskostnader, finansiering, brukere og fremtidsplaner.

Direkte sammenligninger med utenlandske forskningsfasiliteter er vanskelig, men ut fra det foreliggende materialet er det lite som tyder på at situasjonen i Norge er vesensforskjellig fra andre land. Rapportens hovedanbefaling er at driften av forskningsfasiliteter baseres på langsiktige tildelinger, forslagsvis 10-årige. Tildelingene bør baseres på søknad og det bør være en midtveisevaluering som blir avgjørende for en videreføring av bevilgningen. Dette opplegget skiller seg vesentlig fra forslaget om en resultatbasert grunnbevilgning og systemene kan derfor vanskelig samordnes eller ses i sammenheng.

5.4 Valg og vektning av indikatorer

Indikatorer som velges bør være relevante for det perspektivet som er valgt for den nye finansieringsordningen. Skår på indikatorer bør være enkle å måle og framskaffe og i tillegg være etterprøvbare. Indikatorer bør bygge på et objektivt datagrunnlag som er åpent tilgjengelig for alle. Indikatorer bør være robuste slik at man unngår for store svingninger i grunnbevilgningene ut fra tilfeldige endringer som instituttene ikke rår over. Instituttens skår på indikatorer bør også være av et visst omfang (antall) slik at indikatorer gjennom vektning kan fordele relativt store bevilgninger. Systemet bør være relativt grovmasket og bestå av et relativt begrenset antall indikatorer. Det vil derfor ikke være mulig eller ønskelig å fange opp alle "spesialhensyn" gjennom et slikt indikatorsystem.

Ut fra arbeidet så langt vil Forskningsrådet foreslå at den nye resultatbaserte grunnbevilgningen fordeles etter bruk av en kombinasjon av følgende indikatorer:

1. Instituttens oppdragsinntekter (dvs. oppdragsandel)
2. Vitenskapelig publisering (inkludert ekstra vekt for sampublisering med ansatte i universitets- og høyskolesektoren)
3. Samarbeid med universitet og høyskoler (avlagte doktorgrader, bistillinger)
4. Prosjekt-/oppdragsinntekter fra utlandet (inkl. EU)
5. Prosjektinntekter fra Forskningsrådet

Instituttens oppdragsinntekter er her inkludert som en indikator selv om den ikke har samme fordelingsfunksjonen som de øvrige indikatorer. Oppdragsinntektene og instituttets oppdragsandel blir kun brukt som en korrigeringsfaktor for de andre indikatorer. De øvrige indikatorer vil fordele en andel av den totale fordelingsrammen ut fra hvilken vektning som gis den enkelte indikator.

I utgangspunktet bør de foreslåtte indikatorer 2-5 ovenfor få samme vektning da de bør balansere hverandre. Vektningen må imidlertid vurderes ut fra hvor godt egnet vedkommende indikator er til å fordele midler innenfor vedkommende fordelingsgruppe/konkurransarena.

Indikatoren for samarbeid med universitets- og høyskolesektoren består egentlig av to indikatorer, avlagte doktorgrader og bistillinger. Instituttene har relativt lave skår på begge disse indikatorer og dette tilsier en noe forsiktig vektning. Det foreslås derfor en "overføring" av vekt fra indikatorer for samarbeid med universitets- og høyskolesektoren til indikatoren for publisering. Publiseringindikatoren vil også fange opp sampublisering mellom de to

sektorene og dette er i seg selv et uttrykk for samarbeid mellom sektorene. Det understrekes at mindre forskjeller i vekting av indikatorene ikke gir så stort utslag i modellen, særlig ikke hvis andelen som omfordeles etter oppnådde resultater er relativt liten.

Ut fra ovennevnte foreslås følgende vekting foreløpig lagt til grunn i det videre arbeidet:

Vitenskapelig publisering:	0,3
Samarbeid med UoH:	0,2 (fordelt likt mellom avlagte doktorgrader og bistillinger)
Internasjonale inntekter:	0,25
Inntekter fra Norges forskningsråd:	0,25

Som nevnt i kapittel 13 er det forutsatt at basisbevilgningsutvalget(-ene) skal vurdere bruk av indikatorer og vektingen av disse for hver enkelt fordelingsgruppe.

Forskningsrådet ble bedt om å lage et separat finansieringssystem for instituttsektoren og ved utarbeidelsen ta hensyn til systemet som er i bruk for universitets- og høyskolesektoren. Utfordringen har vært å utforme en modell som ikke fører instituttene bort fra universitetene og høyskolene, men som stimulerer til samarbeid. Det er derfor foreslått indikator(er) som gir uttelling for samarbeid og som skal stimulere til ytterligere å utvikle dette samarbeidet. Under høringen ble det fra flere hold spesielt pekt på at det vil være uheldig om instituttsektoren har intensiver for samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, mens universitets- og høyskolesektoren ikke har slike insentiver i sitt finansieringssystem. Forskningsrådet vil likevel fastholde forslaget om at det nye finansieringssystemet skal omfatte indikator(er) for samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, og vil anmode om at insentiv for samarbeid mellom de to sektorene blir utviklet også for universitets- og høyskolesektorens finansieringssystem.

6. Inndeling av instituttene i nye fordelingsarenaer

Forslaget til nytt basisfinansieringssystem innebærer en konkurransebasert tildeling. Instituttene vil konkurrere om midlene basert på skår på indikatorer. Hensikten med en slik konkurranse er å gi et sterkt insitamant til forbedring, også i en situasjon hvor det ikke tilføres vekst i basisbevilgningene, samt å skape et fordelingsystem hvor skjønnelementet er fraværende. Et slikt fordelingsystem vil være fullt ut etterprøvbart i forhold til fordelingen til det enkelte institutt, ved at endringer i basisbevilgningene vil være en funksjon av resultatene instituttet har oppnådd.

En konkurransebasert tildelingsform forutsetter en konkurranse- eller fordelingsarena. I et indikatorbasert fordelingsystem er det særlig viktig at deltagerne i konkurransen deltar på like vilkår. En forutsetning for å etablere et nytt resultatbasert finansieringssystem, er derfor at instituttene innenfor samme fordelingsarena er noenlunde likeartede i forhold til oppgaver og roller, og at de har rammevilkår som gir noenlunde likeverdige konkurransevilkår. For at instituttene skal inngå i samme fordelingsarena bør det være relativt lik sammenheng mellom ytelse og resultater. Det er i dag til dels store forskjeller mellom instituttene innenfor de gruppene som Forskningsrådet har inndelt instituttene i, noe som tilsier behov for en endret inndeling.

Likhet i forhold til fagområde og fagfelt antas å være svært viktig. En slik likhet gir sammenlignbarhet i forhold til vitenskapelig publisering. Det vil da være noenlunde de samme publiseringstradisjoner og de samme kanaler som vil gjelde. Institutter innenfor

samme fagfelt vil ofte konkurrere om det samme oppdragsmarkedet, både nasjonalt og internasjonalt, og de vil være berørt av de samme nasjonale og internasjonale innsats-områdene, gitt gjennom Forskningsrådet eller EU. Ulikhet i forhold til tilknytning eller integrasjon med universitet og høgskole vil kunne gjøre det vanskelig å sammenligne instituttens resultater på de ulike indikatorene. Problemet oppstår når oppnådde resultater på indikatorene ikke kan tilbakeføres til ytelser fra instituttets egen virksomhet. En forutsetning om at instituttene må kunne dokumentere at oppnådde resultater er resultat av egen innsats, vil løse dette. Instituttens departementstilknytning kan også gi opphav til ulike konkurransevilkår. Dette gjelder først og fremst der departementenes finansiering av forvaltningsoppdrag samvirker med instituttets øvrige forskningsvirksomhet slik at deler av denne finansieringen får samme virkning som en basisbevilgning. En tydeligere kategorisering av instituttens ulike inntektsstrømmer vil kunne rydde opp i dette, jfr. kapittel 5.1.1. Med de nødvendige tilpasninger som er forutsatt, mener Forskningsrådet at det vil være mulig å oppnå en likskap som gjør det mulig for instituttene å delta i egne konkurransarenaer.

Ut i fra likhetsprinsippet er det ikke umiddelbart gitt hvor mange og hvor store konkurransearenaer som bør etableres. Likhetsprinsippet kan tenkes svært strengt eller mer åpent. I Forskningsrådets arbeid med det nye finansieringssystemet er det forsøkt å legge til grunn et relativt strengt likhetsprinsipp, men ikke strengere enn at det kan etableres fordelingsarenaer som også åpner opp for å kunne utøve en felles instituttpolitikk og en mer sektorovergripende konkurranse for de institutter som tilhører gruppa. Selv om basisbevilgningsordningen som foreslås nødvendigvis har et visst preg av mekanikk, så vil likevel ordningen være et instituttpolitisk instrument både gjennom hvilke (vekst)rammer som stilles til fordeling for de ulike gruppene, og ved hvilke SKUP-satsinger som eventuelt etableres. I tillegg vil Forskningsrådet kunne utøve instituttpolitikk gjennom andre virkemidler. De fordelingsarenaer som er valgt reflekterer derfor også hvilke konkurranseflater som vil være hensiktsmessig i forhold til mulighetene for en felles og samlet instituttpolitikk for den enkelte fordelingsarena.

Forskningsrådet vil prinsipielt foreslå følgende tre fordelingsarenaer: En for *Samfunn og forvaltning*, en for *Naturressurser og miljø* og en for *Teknologi og industri*.

Arena for Samfunn og forvaltning vil bestå av de nåværende nasjonale samfunnsvitenskapelige instituttene samt de regionale instituttene som alle i dag har sin hovedtyngde innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. Gruppen Naturressurser og miljø vil bestå av de nåværende miljøinstitutter, landbruksforskningsinstituttene og fiskeriforskningsinstituttene. Gruppa Teknologi og samfunn vil bestå av de nåværende teknisk-industrielle instituttene.

IRIS Samfunn (tidligere Rogalandsforskning – Samfunn) og SINTEF teknologi og samfunn er inkludert i den nåværende samfunnsvitenskapelige gruppa, mens instituttene som sådan hører til de teknisk-industrielle instituttene. En inndeling ut fra juridisk enhet ville ivarett prinsippet om at instituttene ved sine styringsorganer skal ha et selvstendig ansvar for sin organisering og finansiering. Men en slik inndeling ville samtidig bryte med forutsetningen om at konkurransearenaen skal bestå av likeartede enheter. Etter en samlet vurdering er en kommet til at IRIS Samfunn og SINTEF teknologi og samfunn skal være inkludert i den samfunnsvitenskapelige instituttgruppa.

Ovennevnte tre arenaer har hver for seg et faglig tyngdepunkt som gir et fellesskap i forhold til fagområde/fagfelt som bør være tilstrekkelig til at instituttene bør kunne konkurrere på noenlunde like vilkår. Inndelingen representerer også til en viss grad tre ulike kunnskaps- og næringspolitiske områder og åpner for at det kan utøves en instituttpolitikk som vil kunne ha et bredere faglig og sektorpolitisk perspektiv en dagens inndeling gir rom for. Forskningsrådet ser for seg at det i nær framtid blir større konkurranse i instituttsektoren, både nasjonalt og

internasjonalt, og at et mer sektorovergripende perspektiv blir viktigere i instituttpolitikken. Dette taler for større og mer sektorovergripende arenaer enn de tidligere inndelingene. De tre nye fordelingsarenaene vil være relativt store arenaer som vil balansere behovet for likeartede institutter med muligheten for å utøve en samlet instituttpolitikk for en større gruppe institutter.

Departementene som avga høringsuttalelse, mente at Forskningsrådets forslag som var sendt til høring, ikke på en god nok måte ivaretok sektorprinsippet. Forskningsrådet finner etter dette at forslaget må modifiseres for å sikre at departementenes engasjement for instituttsektoren opprettholdes. Det foreslås derfor at gruppen Naturressurser og miljø inndeles i tre undergrupper ved fordelingen av grunnbevilgning, en gruppe for miljøinstituttene, en for fiskeriforskningsinstituttene og en for landbruksforskningsinstituttene. Men forslaget om en felles sektorovergripende SKUP-arena for ovennevnte institutter opprettholdes. Det samme gjør forslaget om ett felles basisbevilgningsutvalg for hver av de tre konkurransearenaene, jfr. kapittel 10.

Forskningsrådet vil understreke at ovennevnte modifiserte forslag til inndeling av gruppen Naturressurser og miljø bare bør praktiseres i en overgangsperiode. På sikt bør miljø-, fiskeri- og landbruksforskningsinstituttene konkurrere på en felles arena både når det gjelder grunnbevilgning og strategiske midler, SKUP. Det vil da også være aktuelt å vurdere å overføre instituttene som har en samfunnsvitenskapelig innretning til arenaen for Samfunn og forvaltning. Dette vil gjelde miljøinstituttene Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR), CICERO, Chr. Michelsens institutt (CMI), Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) samt landbruksforskningsinstituttene Norsk senter for bygdeforskning (Bygdeforskning) og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Samtidig kan det være aktuelt å vurdere å overføre fiskeriforskningsinstituttet SINTEF Fiskeri og havbruk AS til arenaen for teknologi og industri. Instituttet er et teknologisk institutt og har en betydelig likhet med de teknisk-industrielle instituttene når det gjelder finansieringsstruktur og publiseringsmønster.

7. Departementenes styring og innflytelse

Instituttene er viktige redskaper for å ivareta/utøve departementenes sektoransvar. Mange av instituttene har vært bygget opp for å dekke ulike næringers og forvaltningens behov for forskningsbasert kunnskap og har fått basisbevilgninger direkte fra departementene. En ny basisbevilgningsordning må både ivareta Forskningsrådets strategiske rolle og departementenes muligheter for styring og innflytelse. Det må presiseres hvilke styringsmuligheter departementene vil få gjennom den nye basisbevilgningsordningen, og avklares hvilke styringsbehov departementene har i forhold til ulike deler av sitt forskningsengasjement.

7.1 Departementenes sektoransvar for forskning

Sektoransvaret innebærer at departementene har et overordnet ansvar for kunnskapsutviklingen på vegne av hele sektoren. Sektoransvaret betyr at departementet både er ansvarlig for forskning for alle aktørene i sektoren (det brede sektoransvaret) og for forskning for å dekke departementets eget kunnskapsbehov (kunnskapsgrunnlag for politikk og

forvaltning) ². Departementene ivaretar sitt sektoransvar på ulike måter. Forskjellen kommer først og fremst til uttrykk i ulik styring av forskningen og ulike målsettinger for departementenes forskningsbevilgninger. Ulikheten i styring av og målsettinger for forskningen reflekteres i hvordan departementene forholder seg til instituttsektorens ulike roller og Forskningsrådets forskjellige virkemidler.

Instituttsektoren har som tidligere beskrevet tre kjerneroller. Sektoren skal være en tilbyder av anvendt forskning, levere kunnskap dels i samspill, dels i konkurranse med universitets- og høyskolesektoren på nasjonalt prioriterte forskningsområder og utøve forvaltningsrettede oppgaver for det offentlige. De forvaltningsrettede oppgavene som instituttsektoren utfører for det offentlige karakteriseres ved en nødvendig og avgrenset kunnskapsforvaltning som forutsetter permanent drift og finansiering over lang tid. Dette er kunnskapsproduksjon som inngår i departementets eget arbeid med forvaltningsoppgavene. Denne kunnskapsproduksjonens plass i departementets arbeid nødvendiggjør et sterkt strategisk engasjement fra departementets side.

Instituttsektoren er også en hovedleverandør av anvendt kunnskap til departementene. Dette er kunnskap som departementet bruker direkte i sin politikkutforming for å kunne drive en effektiv og framtidsrettet forvaltning. I forhold til disse oppdragene har departementene også en direkte styrende rolle.

Myndighetenes ansvar for sektorens kunnskapsbehov, eller det brede brukeransvaret, er dels begrunnet i behovet for å skape en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser i sektoren ved å satse på forskning, og dels i ansvaret for å bidra til at det faglige og politiske interesse-mangfoldet i sektoren opprettholdes og utvikles. Staten har altså et ansvar for å utvikle sektoren på en slik måte at sektorens utvikling ikke helt og holdent er styrt av staten, men at denne utviklingen også skjer på sektorens egne premisser. I forhold til det brede sektoransvaret har departementet et mer avgrenset styringsbehov ved at den faglige innretningen av forskningen må være det viktigste og dominerende, og at de detaljerte politiske hensynene må komme i bakgrunnen. Ivaretakelsen av interesse-mangfoldet tydeliggjøres ved at forskningen som oftest er styrt av representanter fra fagfeltene og sektoren selv. Dette tilsier at departementets styringsbehov først og fremst er knyttet til å påse at midlene brukes innenfor deres sektor, i tråd med mer overordnede politiske hensyn.

Sektordepartementenes finansiering av forskning gjennom Forskningsrådet tar både sikte på å dekke sektorens behov for kunnskap og departementenes eget behov for forskning. Dette skjer gjennom Forskningsrådets ulike programsatsinger. Forskningsrådet påtar seg på denne måten to roller i forhold til departementene. På den ene siden fungerer Forskningsrådet som en "prosjektkoordinator" for departementenes eget kunnskapsbehov, først og fremst gjennom de handlingsrettede programmene, og på den andre siden som en buffer og garantist mot detaljert politisk styring i de tilfeller der departementet finansierer programmer som ivaretar det brede sektoransvaret. I flere av Forskningsrådets programsatsinger skal begge disse formålene oppfylles.

Forskningsrådet finansierer en rekke handlingsrettede programmer/evalueringer som først og fremst skal bidra med kunnskap for politikkutforming. Disse satsingene har i en del tilfeller karakter av oppdragsforskning, hvor Forskningsrådet fungerer som et prosjektkontor for departementene. Styringsmessig sett hører denne forskningen i hovedsak sammen med oppdragsforskningen. Det vil si at departementet har selvfølgelige og legitime styringsinteresser i disse programmene.

² Utdannings- og forskningsdepartementet. Veileder: Departementenes sektoransvar for forskning.

7.2 Basisbevilgningsordningen og departementenes sektoransvar

Den statlige basisbevilgningen er begrunnet i at oppdragsmarkedet underinvesterer i langsiktig grunnleggende forskning. Dette innebærer samtidig at basisbevilgningen er en finansiering av det brede sektoransvaret og ikke en finansiering av departementets eget kunnskapsbehov eller forvaltningsrettede oppgaver. Basisbevilgningen skal sørge for en forskningskvalitet ved instituttene som skal komme alle brukerne av instituttene til gode. Ved at den nye basisbevilgningsordningen fastsetter basisbevilgningen i forhold til instituttens oppdragseksponering og til valgte kvalitetsindikatorer, så tydeliggjør ordningen at basisfinansieringen er knyttet til å dekke sektorens behov for kunnskap. En basisbevilgning med et slikt formål innebærer også at departementenes styring i forhold til denne ordningen må være begrenset. Departementenes styring i forhold til den resultatbaserte delen av basisfinansieringen vil avgrensnes til en dimensjonering av basisbevilgningens størrelse via budsjettforslaget og –tildelingene for vedkommende instituttgruppe.

Departementets strategiske rolle i forhold til SKUP-tildelinger er, sammen med Forskningsrådet, å foreta en vurdering av om oppdragsmarkedet har en hensiktsmessig tematisk innretning i forhold til sektorens nåværende og framtidige behov. Departementenes nærhet til det politiske miljø og deres sentrale rolle i sektoren, gir et svært godt grunnlag for å vurdere hvilke kunnskapsmessige utfordringer sektoren står ovenfor på kort og lang sikt. Forskningsrådet på sin side vil kunne bidra med en vurdering av hvilke faglige utfordringer dette kan representere. En slik vurdering av behovet for SKUP-satsinger må også gjøres i forhold til hvilke nasjonale tematiske prioriteringer som allerede foreligger, og om dette er et område som bør kunne finansieres som et enkeltoppdrag fra relevant departement, slik at en eventuell SKUP-innsats blir avstemt i forhold til dette. SKUP-tildelinger er altså ikke tenkt å skulle ivareta departementenes behov for oppdragsforskning til eget behov eller ivareta særskilte forvaltningsrettede oppgaver. Dette betyr ikke at Forskningsrådet ikke kan ha en rolle i denne type behov og oppgaver, men at dette må dekkes utenfor basisbevilgningsordningen.

Samlet sett betyr dette at både den resultatbaserte grunnbevilgningen (RBG) og en eventuelt SKUP-tildeling ikke skal benyttes for å ivareta det enkelte departements særskilte behov for kunnskap eller forvaltningsrettede oppgaver, men at basisbevilgningen i sin helhet representerer departementets bidrag for å ivareta det brede sektoransvaret. For enkelte departement vil dette antagelig bety at det er behov for å rydde i den nåværende basisbevilgning, slik at størrelsen på en framtidig basisbevilgning bli i samsvar med den funksjonen den skal ivareta.

7.3 Departementenes finansiering og styring av ny basisbevilgningsordning

Den nye resultatbaserte finansieringsmodellen RBG innebærer at instituttene får tildelt en grunnbevilgning basert på oppdragsandel og skår på indikatorer. I det nye basisfinansierings-systemet er det foreslått en gruppeinndeling som delvis vil innholde institutter som tilhører ulike departementer. Dette betyr at institutter som ivaretar departementenes sektoransvar kan få mindre eller mer enn det departementet har forutsatt i arbeidet med budsjettforslaget. Dette vil også bety at en eventuell vekst fra ett departement ikke med sikkerhet vil tilfalle institutter som er tilknyttet dette departementet. Til en viss grad vil dette kunne utvanne departementenes sektoransvar for forskning, ved at det ikke er et nødvendig sammenfall mellom departementets budsjettforutsetninger og det som bevilges til deres institutter.

Denne situasjonen åpner for to muligheter. Enten kan basisbevilgningene til instituttene innenfor samme gruppe samles hos ett departement, eller basisfinansieringsansvaret kan fordeles som i dag på alle involverte departementer. Det å samle finansieringen i ett departement for gruppa vil sikre at systemet plasserer ansvaret for finansieringen ett sted. En slik løsning forutsetter at departementet som får finansieringsansvaret allerede har et vesentlig ansvar for institutter i gruppa og derfor også i fortsettelsen vil ha sterke interesser av å sikre rimelige basisbevilgningsvilkår for hele gruppa. Det andre alternativet, hvor finansieringsansvaret fordeles som i dag på alle involverte departementer i gruppa, vil lett kunne føre til et "gratispassasjerproblem" ved at enkelte av departementene kan satse på at andre departementer i gruppa tar ansvar for gode basisbevilgningsvilkår for de tilknyttede instituttene. Forskningsrådet anbefaler derfor som hovedprinsipp at finansieringsansvaret samles hos ett departement, og at dette blir på den "tyngste" departementsaktøren i gruppa. Departementenes høringsuttalelser viste imidlertid at det er nødvendig å modifisere dette hovedprinsippet for å imøtekommende innvendingene som departementene reiste, jfr. nedenfor.

Også en SKUP-satsing bør som hovedprinsipp finansieres ved at det tyngste departement tar ansvaret for denne delen av bevilgningen. SKUP-delen av en basisfinansiering må inngå som en del av den totale basisfinansieringen, og bør i utgangspunktet ikke være en øremerket del. Størrelsesforholdet mellom RBG og SKUP må fastsettes av det styringsorganet som forvalter basisfinansieringen for den enkelte gruppe/fordelingsarena. En ordning hvor SKUP-delen utgjør en integrert del av hele basisbevilgningen vil gjøre det mulig å se SKUP og RBG i sammenheng. Samtidig vil et bredt sammensatt styringsorgan, som representerer de sektorinteressene som er samlet i gruppa, sikre at SKUP blir brukt for å sikre et velfungerende oppdragsmarked, og at SKUP ikke blir benyttet til å dekke det enkelte departements kunnskapsbehov. Et annet alternativ kunne vært at SKUP-satsinger ble finansiert direkte fra det enkelte sektordepartement slik som dagens SIP-ordning. En slik ordning vil over tid kunne medføre større ulikheter mellom institutter som mottar SKUP-midler og de som ikke gjør det, siden dette vil kunne åpne for at departementene vil kunne bruke SKUP-ordningen til noe mer enn å kompensere for tematiske korreksjonsbehov i oppdragsmarkedet. For at basisbevilgningssystemet skal fungere godt er det viktig at SKUP, RBG og øvrige programsatsinger sees i sammenheng, noe som best lar seg gjøre ved å samle styringen av SKUP og RBG under én finansieringskilde og ett styringsorgan for hver fordelingsarena/gruppe.

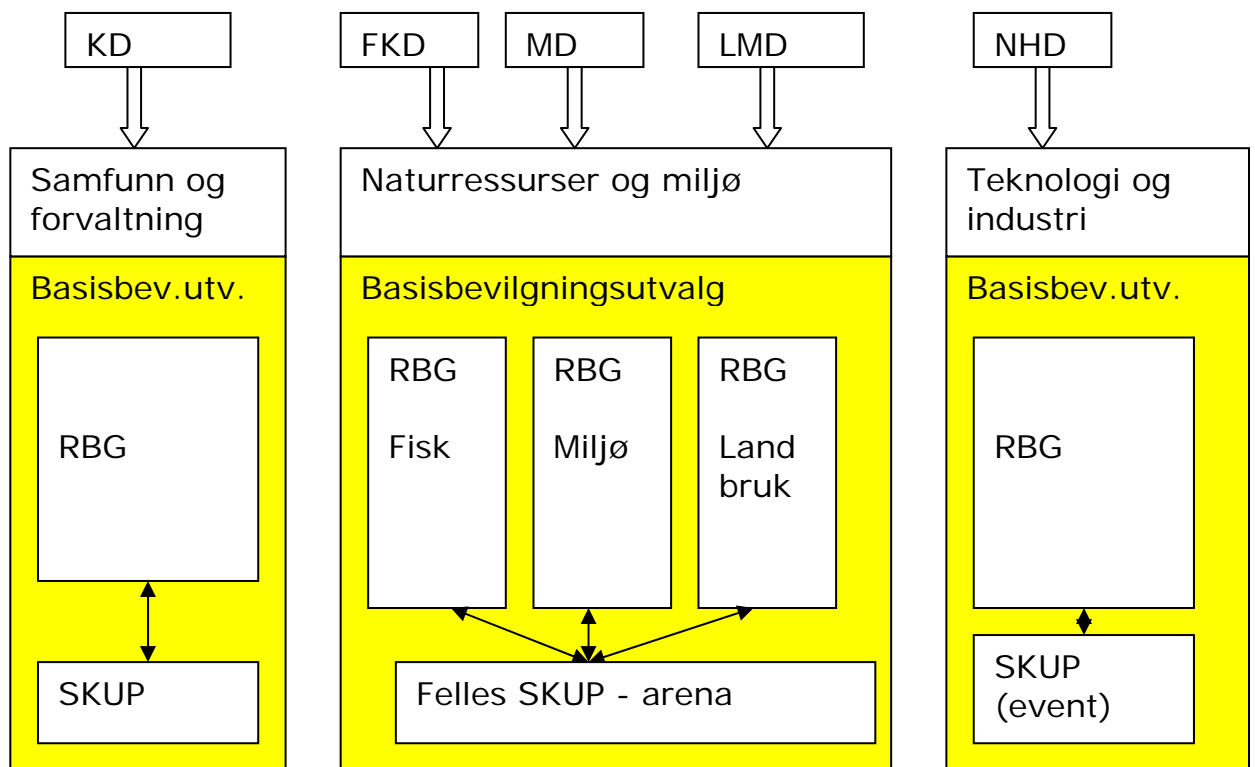
Det foreslås derfor at det opprettes ett basisbevilgningsutvalg for hver gruppe institutter som konkurrerer om basisbevilgning, sammensatt dels med representanter fra "eierdepartementene", dels med representanter fra forskningsmiljøene. Dette utvalget vil være det sentrale, strategiske styringsorganet for den enkelte gruppe, jfr. kapittel 10. Gjennom en deltagelse i et basisbevilgningsutvalg får departementet en arena for styring hvor deres sektorkunnskap vil være et viktig og nødvendig element for å utøve styring. Den nye ordningen åpner ikke opp for direkte styring i forhold til eget kunnskapsbehov, det forutsetter at slik styring kan utøves gjennom oppdrag bestilt direkte fra det enkelte institutt, gjennom de forvaltningsrettede oppgavene, eller i noen tilfeller gjennom andre virkemidler i Forskningsrådet.

Ovennevnte hovedprinsipp for finansiering foreslås å gjelde for de to fordelingsarenaene Samfunn og forvaltning og Teknologi og industri. Forskningsrådet foreslår at Kunnskapsdepartementet får finansieringsansvaret for arena Samfunn og forvaltning, og at Nærings- og handelsdepartementet får ansvaret for arena teknologi og industri. Når det gjelder arena Naturressurser og miljø foreslås det at finansieringsansvaret blir delt mellom Fiskeri og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet ut

fra hvilke institutter som inngår i de tre undergruppene, jfr. kapittel 6. Dette vil gjelde både for midler til den resultatbaserte grunnbevilgningen og for de strategiske SKUP-midlene. Men forslaget om ett felles basisbevilgningsutvalg for arena Naturressurser og miljø opprettholdes. Basisbevilgningsutvalget vil ha mulighet for å se bevilgningen til grunnbevilgning og SKUP i sammenheng.

Det forslaget til nytt basisbevilgningssystem som her er foreslått vil for noen departementer innebære et vesentlig skifte i styringen av instituttene via basisbevilgningen. Det nye systemet forutsetter at instituttene strategiske planer i forhold til langsiktige kunnskapsutvikling er rettet mot å imøtekomme sektorens fremtidige kunnskapsbehov. Dette betyr ikke at departementene ikke fremdeles skal kunne gi signaler i forhold til instituttene virksomhet der dette er nødvendig og hensiktsmessig. Men slik styring må i så fall utøves gjennom departementenes direkte dialog med det enkelte institutt.

Det modifiserte forslaget til inndeling og finansiering av konkurransearenaer kan illustreres slik:



8. To finansieringssystem i samspill

Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren og det foreslåtte nye systemet for instituttsektoren er prinsipielt bygget opp på samme måte med en del som fordeles ut fra resultater på indikatorer, og en del som fordeles etter strategiske vurderinger og prioriteringer. Også indikatorene som de to systemene baserer seg på, er noenlunde like. Begge systemer baseres på skår i forhold til vitenskapelige publisering, avlagte doktorgrader, internasjonalt forskningssamarbeid og inntekter fra Forskningsrådet. Men for instituttsektoren blir skåret på de valgte indikatorene korrigert for instituttene oppdragsandel.

Universitets- og høyskolesektorens finansieringsopplegg har ingen indikatorer for samarbeid med instituttsektoren, mens det foreslåtte systemet for instituttsektoren har to indikatorer (avlagte doktorgrader og bistillinger) som skal fremme samarbeid mellom de to sektorene. To så like systemer vil kunne gi særlige utfordringer for institutter som lever i et tett samspill med universitets- og høyskolesektoren. Utfordringene er knyttet til at de to systemene vil verdsette en enhets skår på en indikator ulikt, for eksempel vil en artikkel gi grunnlag for ulik tildeling i de to systemene, og til at en endring på indikatoren ved en institusjon faktisk er uttrykk for en endring ved institusjonen, og ikke ved en samarbeidende institusjon i den andre sektoren.

Enkelte deler av instituttsektoren lever i et meget tett organisatorisk og faglig samspill med universitets- og høyskolesektoren. Dette gjelder både institutter som allerede mottar basisbevilgning, slik som enkelte av de regionale instituttene, og institutter som er aktuelle for vurdering av om de bør få basisbevilgning, slik som for eksempel Rokkan-senteret og NTNU Samfunnsforskning. Dette samspillet kan ta ulike former og er som regel regulert av avtaler mellom institusjonene. I forhold til finansieringssystemet er det først og fremst utvekslingen av prosjektinntekter og arbeidskraft som er av interesse. Normalt tar dette samarbeidet form av at forskere ved universitetet/høgskolen kanaliserer sine prosjektinntekter til instituttet/randsonen samtidig som de har en bistilling ved instituttet/randsonen finansiert på grunnlag av disse prosjektinntektene.

I et indikatorbasert fordelingsystem skal indikatorene være et mål på hvordan institusjonene utvikler seg i forhold til de målsettinger indikatoren er ment å måle. For at et slikt finansieringssystem skal kunne virke etter hensikten er det helt essensielt at endringer på indikatorene er et uttrykk for endringer i virksomheten selv, og ikke resultat av endringer i en annen virksomhet. Dette betyr at for institusjoner som samarbeider meget tett, må det foreligge et system som sikrer at de resultatene som institusjonen oppnår, er et resultat av de ressurser som er satt inn i virksomheten. Det kan altså ikke være slik at en institusjon får godskrevet resultater, og dermed skår på indikatoren, som ikke har sitt opphav i virksomheten. Med andre ord kan ikke et institutt registrere en artikkel som sin, dersom ikke prosjektinntektene for å gjennomføre det forskningsarbeidet som ligger til grunn for artikkelen, inngår i instituttets regnskap.

Dette kravet til en direkte sammenheng mellom ressursinnsats og resultater er relativt lett å implementere for indikatorer som Forskningsrådsfinansiering og internasjonal finansiering, som begge bygger på regnskapsmessige opplysninger. Men det må etableres klare regler for ressursfordelingen mellom samarbeidspartene, bare beløp som refererer seg til forbruk av egne ressurser inntektsføres og tas med i beregningsgrunnlaget for finansieringsmodellen (nettoføring).

Indikatoren avlagte doktorgrader finansiert av instituttsektoren vil være felles for institusjoner i de to sektorene, dvs. at samme doktorgrad vil gi uttelling i begge systemene, men for ulike funksjoner. Også for denne indikatoren vil det være en enkel sammenheng mellom input og output. For ovennevnte indikatorer vil antagelig problemet mer være ved hvilken institusjon arbeidet og dermed ressursene skal plasseres.

For publiseringsindikatoren er sammenhengen mellom input og output ikke alltid like opplagt. I universitets- og høyskolesektorens opplegg for dokumentasjon av vitenskapelig publisering som nå foreslås tatt i bruk også for instituttsektoren, er det forfatteren selv som velger forfatteradresse, dvs. institusjonstilknytting. Prinsippet er at den eller de institusjoner (kan være flere enn én) som har bidratt til publikasjonen skal krediteres. Hvis en forfatter har bistilling eller på annen måte er knyttet til to institusjoner kan han/hun i prinsippet velge hvilken institusjonsadresse som skal brukes, eventuelt velge å føre opp adresse fra begge

sektorer. Hvis uttellingen i de to systemene er vesentlig forskjellig, så kan forfatterne (muligens) påvirke egne rammebetingelser ved å velge den adressen som gir størst uttelling. For denne indikatoren må en derfor forvente en større oppmerksomhet fra institusjonenes side med hensyn til hvor et slikt resultat skal godskrives.

Selv om de to finansieringssystemene benytter de samme indikatorene vil det normalt være slik at de to systemene vil gi ulik uttelling for en enhets skår på en indikator. Både institusjonenes størrelse, størrelsen på bevilgningen til fordeling og ulikhet i vekting på de ulike indikatorene, vil innebære at det kun vil være en tilfeldighet dersom en enhets skår på indikatoren ville gi lik uttelling i de to systemene. På det nåværende tidspunkt er det heller ikke mulig å si om uttellingen normalt vil være større i den ene eller andre sektoren. Dette forholdet gjør at det for enkelte institusjoner som har et meget tett samarbeid, og en valgfrihet i forhold til å registrere resultater, kan det foretas en strategisk tilpassing slik at resultatene registreres i den institusjonstypen som gir best uttelling. Eksempelvis vil det være bedre å få registrert en artikkel i universitets- og høyskolesystemet enn i instituttsektoren dersom tildelingen blir større ved å registrere det i dette systemet. Siden en slik registrering også må følges av en tilsvarende bokføring på innsatssiden, slik det er forutsatt over, så vil dette kunne medføre en endret ressursallokering ved de samarbeidende institusjoner, enn det som har vært normalt hittil. Dersom en slik endring vil gå ut over den forskningsfaglige organiseringen vil dette være uheldig. På den annen siden kan dette også føre til at det etableres tydeligere og mer ryddige samarbeidsformer mellom de ulike institusjonstyper.

Innføring av et indikatorbasert fordelingssystem i instituttsektoren vil antagelig påvirke samarbeidet mellom sektorene. I hvilken retning dette vil gå er det vanskelig å si noe om på det nåværende tidspunkt, ut over at det vil framtvinge tydeligere og mer ryddige samarbeidsformer. Dette vil være en fordel for begge finansieringssystemene. Det antas derfor at fordelene ved to så like systemer vil være større enn ulempene.

9. Kriterier for å bli omfattet av Forskningsrådets basisbevilgningsordning

Forskningsrådets arbeid med å utvikle nytt finansieringssystem for instituttsektoren har tatt utgangspunkt i at det nye systemet primært skal gjelde for de 61 instituttene som i dag er omfattet av de nåværende "Retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter".

Men det er også nødvendig å vurdere om institutter som i dag ligger utenfor retningslinjene, herunder også universitetenes randsoneinstitutter, bør omfattes av den nye ordningen, samt om det er noen som i dag ligger innenfor ordningen, som ikke bør inngå i den nye ordningen.

Et viktig kriterium som må oppfylles for at et institutt skal kunne motta statlig basisbevilgning, må være at instituttet tilbyr forskning til et bredt og åpent marked. Instituttene må selge sin forskning til et mangfold av interessenter slik at ingen av kjøperne i realiteten styrer instituttet ved sin markedsrett. Dersom et institutt ikke tilfredsstiller dette kravet og samtidig får basisbevilgning, ville det være en direkte subsidiering av disse kjøperne og avlaste oppdragsgiver fra å ta ansvaret for langsiktig kompetanseoppbygging. Oppdragsgivernes underinvestering i forskning kommer nettopp av at mangfoldet av oppdragsgivere, hver for seg, ikke kan forutsettes å ta ansvar for den langsiktige kompetanseoppbygging siden de er usikre på om de får igjen for en slik investering. I de tilfeller der det ikke foreligger et åpent marked, men hvor få oppdragsgivere har markedsrett, vil denne usikkerheten i den langsiktige investeringen ikke være til stede. Dette betyr at rene

bransjeinstitutter, interesseorganisasjoners utredningsinstitutter eller institutter der enkelte departementer har en dominerende stilling, normalt bør utelukkes fra en statlig finansiert basisbevilgningsordning.

Basisbevilgningene skal kompensere for markedets underinvestering i langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling. Likevel kan det ikke være slik at Forskningsrådet skal bidra med basisfinansiering såfremt et institutt deltar i et oppdragsmarked. Et ytterligere kriterium må være at instituttet arbeider innenfor et forskningsområde som er av interesse for norsk næringsliv, forvaltning og det norske forskningssystemet. Dette betyr at det er ikke hvilket som helst oppdragsmarked instituttet kan være innrettet mot. Det må være et oppdragsmarked som er av betydning for norsk næringsliv og forvaltning. Tildeling av programmidler er også et uttrykk for at et institutt er en interessant og kompetent leverandør av kunnskap i forhold til det norske forskningssystemet. Et annet kjennetegn kan være at instituttet utfører forvaltningsrettede oppgaver for myndighetene. Et overordnet kriterium for å kunne motta basisbevilgninger må altså være at Forskningsrådet på faglig grunnlag finner at instituttet utgjør en del av det norske forskningssystemet som staten ønsker å støtte. Institutter som på dette viset inngår i det norske forskningssystemet og samtidig opererer i et oppdragsmarked, bør være kvalifisert til å motta basisbevilgninger.

I instituttsektoren er det en historisk betinget arbeidsdeling og konkurranse. Et velfungerende oppdragsmarked forutsetter at det er en balanse mellom en hensiktsmessig arbeidsdeling og tilstrekkelig konkurranse. For tydelig arbeidsdeling svekker konkurransen og dermed mangfoldet og effektiviteten, mens for sterk konkurranse kan gi lite robuste og for små forskningsmiljøer. I en vurdering av hvilke institutter som skal motta basisbevilgninger må en ta hensyn til om dette vil kunne bidra til en hensiktsmessig arbeidsdeling og konkurranse i instituttsektoren. Det må forutsettes at instituttene som i dag mottar basisbevilgning, i stor grad inngår i en hensiktsmessig struktur. Ovennevnte krav må derfor først og fremst stilles til nye institutter som mener seg berettiget til basisbevilgning. Det er altså ikke nok å være en aktør i oppdragsmarkedet for å motta basisbevilgning. Det må også vurderes hva slags instituttstruktur som fremmes ved å tildele basisbevilgning. I instituttsektoren er det i dag særlig randsoneinstituttene ved universitetene som er potensielt nye kandidater til å bli omfattet av den nye ordningen.

Basisbevilgningene skal bidra til langsiktig kunnskaps- og kompetanseutvikling. Instituttene må derfor også inneha en kompetanse- og kunnskapsbase på et slikt nivå at det kommer til uttrykk gjennom regelmessige vitenskapelige publikasjoner i anerkjente tidsskrifter, være et attraktivt vertskap for stipendiater og potensielt konkurrere på et internasjonalt marked. Med andre ord, instituttet må være en forskningsinstitusjon og ikke et utredningsinstitutt.

Kriteriene over angir overordnede vilkår for å kunne motta basisbevilgning. Disse vilkårene gjelder uansett basisbevilgningsordning. I en basisbevilgningsordning som forutsetter konkurranse om fordelingen av midlene, må det i tillegg også forutsettes at instituttets øvrige rammebetingelser ikke er av en slik karakter at det gir åpenbare konkurransefordeler.

Oppsummert må følgende kriterier være oppfylt for å motta basisbevilgning:

- Instituttet må betjene et *åpent* oppdragsmarked der ingen av oppdragsgiverne i realiteten styrer instituttet ved sin markedsrett.
- Instituttet arbeider innenfor et forskningsområde som er av interesse for norsk næringsliv, forvaltning og det norske forskningssystemet.
- Instituttet må inngå i en hensiktsmessig arbeidsdeling og konkurranse (struktur) i instituttsektoren

- Instituttet må inneha en kompetanse og kunnskapsbase på et slikt nivå at det kommer til uttrykk gjennom regelmessige vitenskapelige publikasjoner i anerkjente tidsskrifter, være vertskap for stipendiater og konkurrere på et internasjonalt marked.

10. Forvaltning av en ny basisbevilgningsordning

Den nåværende basisbevilgningsordningen er forankret i ”Retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter”. Disse retningslinjene ble fastsatt av daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1994 etter forslag fra Norges forskningsråd og etter forutgående drøftinger i Regjeringen, og har fungert som departementenes styringsredskap i forhold til den statlige finansieringen av instituttsektoren. I samsvar med forutsetningen om at Forskningsrådets strategiske ansvar for instituttsektoren skal videreutvikles og styrkes, jfr. St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning, foreslår Forskningsrådet at den nye basisbevilgningsordningen forvaltes og administreres av Forskningsrådet. Det vil da være opp til Forskningsrådet å fastsette detaljerte regler (retningslinjer) for ordningen, ikke overordnet departement (Kunnskapsdepartementet). Dette vil være i samsvar med den praksis som er innarbeidet for andre ordninger som forvaltes av Forskningsrådet, for eksempel Sentre for fremragende forskning (SFF), Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), programvirksomheten osv. Forskningsrådet utvikler og forvalter ordningene, mens departementene gjennom budsjettforslaget vurderer om en vil delta i finansieringen av vedkommende ordning. Basisbevilgningsordningen blir et blant flere virkemidler som Forskningsrådet har i forhold til forskningssystemet. Departementene finansierer de ulike instituttgrupper i den grad Forskningsrådets forslag til finansiering samsvarer med deres ansvarsområde og prioriteringer.

I en rollefordeling der Forskningsrådet forvalter basisbevilgningsordningen må departementenes tildeling av basisbevilgning ses på som en implisitt godkjenning/aksept av ordningen. En egen godkjenning fra departementenes side, som i realiteten vil innebære at departementene står ansvarlig for basisbevilgningsordningen, anses ikke som nødvendig og vil i tillegg bryte med den rollefordeling som gjelder for øvrige virkemidler.

Forslaget innebærer at det er Forskningsrådet som har det fulle og hele ansvaret for basisbevilgningsordningen, for hvordan ordningen (modellen) skal se ut, driften av ordningen og eventuell videreutvikling/justering av ordningen. Det bør være opp til Forskningsrådet å vurdere om et institutt har den rolle og funksjon i forhold til oppdragsmarkedet at det bør gis støtte til langsiktig kompetanseoppbygging gjennom en statlig basisbevilgning. Hvis det er ønskelig å ta inn nye institutter i ordningen må Forskningsrådet i de årlige budsjettforslagene foreslå at den økonomiske rammen for ordningen utvides for å gi rom for nye institutter, eventuelt vurdere om nye institutter kan tas inn uten utvidelse av rammen. Men det må likevel være slik at Forskningsrådet kan holde nye berettigede institutter utenfor ordningen dersom det ikke foreligger tilstrekkelige midler til rådighet. Gjennom behandling av budsjettforslaget vil finansierende departement i realiteten ha avgjørelsesmyndighet over hvilke institutter som skal inkluderes i ordningen.

For å få til en hensiktsmessig styring og forvaltning av den nye basisbevilgningsordningen, foreslås det at det opprettes et basisbevilgningsutvalg for hver fordelings-/konkurransarena, jfr. kapittel 6 og 7.3. Dette utvalget vil være det sentrale, strategiske styringsorganet for forvaltning av bevilgningene til hver enkelt gruppe.

Basisbevilgningsutvalgene vil få ansvaret for følgende oppgaver:

- fastsette hvor stor del av den totale basisbevilgningsrammen som skal benyttes til strategiske kunnskaps- og kompetanseprosjekt (SKUP) og hvor stor del som skal benyttes til grunnbevilgning
- fastsette hvor stor del av grunnbevilgningsrammen (basisbevilgning år 0 minus avsetning til SKUP, jfr. ovenfor) for år 1 som skal tildeles som fast beløp og hvor stor del som skal fordeles etter resultater
- vurdering av om de enkelte indikatorene innenfor RBG-delen er tilpasset den enkelte gruppe, herunder vektning av indikatorene
- vurdering av behovet for SKUP-satsinger og utformingen av disse.

For å kunne ivareta dette ansvaret må basisbevilgningsorganene dels være sammensatt med representanter fra "eierdepartementene", dels med representanter fra forskningsmiljøene, jfr. kapittel 7.3.

Forskningsrådet har ikke funnet det hensiktsmessig å utarbeide forslag til detaljerte regler for Forskningsrådets forvaltning av den nye basisbevilgningsordningen. Dette bør først gjøres når det er tatt stilling til de overordnede prinsippene som ligger til grunn for forslaget om nytt finansieringssystem slik det er beskrevet i denne rapporten.

11. Implementering av ny basisbevilgningsordning

11.1 Gjenstående oppgaver

Forskningsrådet ser for seg at videreutviklingen og innføringen av nytt basisbevilgnings-system må skje i to faser. I første omgang bør det tas stilling til de overordnede prinsippene for det nye systemet slik det er beskrevet i denne rapporten. Deretter bør det i en fase to tas stilling til hvordan den nye ordningen skal implementeres, herunder hvilke institutter som skal omfattes av ordningen. Videre bør det i denne fasen avklares om en del av dagens basisbevilgninger skal overføres til andre virkemidler slik at den framtidige basisbevilgningen blir i samsvar med den funksjonen som den skal ivareta. Instituttene inntekter må gjennomgås med sikte på å skille ut inntekter som skal holdes utenfor modellen, og for å finne ut hvilke inntekter som er ordinære oppdragsinntekter slik at instituttene reelle "oppdragsandel" kan beregnes. Også dataene for de andre indikatorene bør gjennomgås og kvalitetssikres bedre i fase to enn det har vært mulig til nå, jfr. omtale i kapittel 11.2.

Før ovennevnte forhold er avklart vil det ikke være hensiktsmessig å foreta omfattende simuleringer for å synliggjøre "effekten av fordeling og omfordeling av grunnbevilgningens størrelse mellom instituttene gitt indikator typer og deres innbyrdes vektning", slik daværende Utdannings- og forskningsdepartementet ba om i brevet av 06.07.2005.

11.2 Innføring av den nye ordningen. Overgangsperiode

Målet med innføring av et resultatbasert tildelingsregime er å bidra til bedre kvalitet, relevans og internasjonal konkurransekraft i instituttsektoren. Innføring av en ny finansieringsmodell bør ikke på kort sikt føre til for store omfordelinger mellom instituttene, men bidra til en langsiktig endring i retning av bedre kvalitet og relevans. Instituttene må derfor få rimelig tid til å endre sin virksomhet i retning av mer fokus på dette.

Indikatorene som er foreslått bygger på nøkkeltallene som NIFU STEP innhenter fra instituttene. Men i forhold til den foreslåtte modellen er dagens nøkkeltall noe mangelfulle. Dette gjelder både de økonomiske dataene, som ligger til grunn for beregning av oppdragsandelen, der det er behov for en gjennomgang og mer detaljert inndeling, og data for vitenskapelig publisering som i dag ikke er i samsvar med UoH-sektorens opplegg for dokumentasjon.

Begge disse forholdene tilsier en forsiktig innføring av den resultatbaserte delen av den nye basisfinansieringsordningen. En måte å gjøre dette på er å la den faste delen av tildelingen for år 1 være på 100 % av basisbevilgningen for år 0 minus eventuell avsetning til SKUP, slik at kun nye friske midler (budsjettøkning) fordeles ut fra indikatormodellen. For andre året kan så det faste beløpet settes til for eksempel 90 % av den faste delen av første års tildeling, dvs. at 10 % + eventuell budsjettvekst fordeles etter indikatormodellen. For tredje året kan den faste delen settes til 80 % av første års tildeling, mens 20 % + eventuell budsjettvekst fordeles etter indikatormodellen. I lys av instituttens utvikling i de første tre årene må det så vurderes nærmere hvor stor del av fjorårets faste del som skal beholdes som fast beløp og hvor stor del som skal fordeles ut fra indikatormodellen i de kommende årene. En slik vurdering må gjøres av basisbevilgningsutvalgene. Overgangsperioden med nedtrapping av den faste delen og opptrapping av den resultatbaserte delen av grunnbevilgningen, kan være kortere enn beskrevet her, hvis den nye modellen av ulike årsaker ikke kan implementeres før i 2009. Det forutsettes at hele modellen evalueres etter en periode på for eksempel 3 – 5 år.

Vedlegg 1

Erfaringer med nåværende ordning med strategiske instituttprogrammer. Synspunkter fra instituttene

Forskningsrådet ble spesielt bedt om å vurdere om den nåværende ordningen med strategiske instituttprogrammer (SIP) skal videreføres som del av den samlede basisbevilgningen, eller om midlene kan omfordes til økte grunnbevilgninger og bevilgninger til dialogbaserte og/eller strategiske satsinger ut fra nasjonale prioriteringer. Forskningsrådet engasjerte NIFU STEP til å gjennomføre en undersøkelse av forskningsinstituttene erfaringer med og oppfatninger av de strategiske instituttprogrammene samt synspunkter på ulike alternative finansieringsmodeller.

Instituttene totalvurdering av SIP-ordningen er positiv. Fordelt på instituttgrupper svarte minst 80 % av alle institutter i alle grupper at ordningen var vellykket eller svært vellykket. Når det gjelder erfaringer med SIP-ordningen, framhever instituttene at kompetanseutvikling av den enkelte ansatte og kompetanseutvikling av en eller flere avdelinger, er de viktigste bidragene fra SIP-ordningen. Utvikling av nøkkelkompetanse i instituttene er av særlig strategisk betydning.

Av alle resultater fra instituttene SIP-arbeid er utvikling av ny kunnskap og kompetanse det viktigste resultatet. For de samfunnsvitenskapelige instituttene er utvikling av ny kunnskap og kompetanse av mindre betydning enn for de andre instituttgruppene. Andre viktige resultater totalt sett er artikler i vitenskapelige tidsskrifter og etablering av nettverk. For primærnæringsinstituttene er publisering av artikler i vitenskapelige tidsskrifter, doktorgrader og etablering av nettverk av særlig betydning.

Når det gjelder ønsket nivå på basisbevilgninger i forhold til totale inntekter mener snittet av norske forskningsinstitutter at basisbevilgningene bør ligge på rundt 30 % av totale inntekter.

Med hensyn til konkurranseutsetting av SIPene framhever særlig de samfunnsvitenskapelige instituttene og miljøinstituttene at dette ikke er riktig vei å gå. De største instituttene er helt klart mot konkurranseutsetting av SIPene.

Av finansieringsmodellene som ble skissert i undersøkelsen, foretrekker instituttene totalt sett en modell med resultatprøvet grunnbevilgning uten SIPer, eller en modell med resultatbasert grunnbevilgning og ikke-konkurranseutsatte SIPer.

Ulike offentlige finansieringsformer bidrar i ulik grad til å utvikle instituttene strategiske valg og prioriteringer. Grunnbevilgningen og SIPer har stor strategisk betydning for minst 70 % av instituttene, dernest kommer Norges forskningsråds forskningsprogrammer. Om lag 65 % av instituttene mener at hvis SIPer skal opprettholdes som virkemiddel, bør de utformes i dialog med Forskningsrådet. Rundt 60 % av de samfunnsvitenskapelige instituttene mener imidlertid at de innenfor gitte rammer bør stå fritt til å utforme SIPene selv.

Instituttene ble bedt om å angi hvor stor andel av basisbevilgningen de synes bør være basert på resultatindikatorer. Totalt sett angir flest institutter (43 %) at andelen bør ligge mellom 26 og 50 %.

Instituttene angir at akademiske prestasjoner (vitenskapelige artikler, siteringer, konferansedeltakelse m.m.) er den viktigste indikatoren for å resultatprøve instituttene basisbevilgninger. 72 % av instituttene mener i stor eller svært stor grad at denne typen

indikatorer bør brukes for resultatprøving av basisbevilgninger. I tillegg gis internasjonal aktivitet, herunder oppdragsmengde og deltakelse i internasjonale FoU-programmer, en betydelig vekt (57 %). I tillegg til den rene akademiske formidlingen angir 48 % av instituttene at andre formidlingsformer (inkludert rapporter, bøker, allmenntidsskrifter og liknende) er av stor betydning.

For de enkelte instituttgruppene er det andre indikatorer som peker seg spesielt ut. Hele 69 % av de teknisk-industrielle instituttene angir at kommersialiseringsaktivitet er en viktig indikator, og 62 % av den samme instituttgruppa mener at samarbeid med UoH-sektoren også er en viktig indikator for å resultatprøve instituttene basisbevilgninger.



ISBN 82-12-02349-4 (trykksak)
ISBN 82-12-02350-8 (pdf)