

August 2012

# Evaluering av basisfinansieringen

til norske forskningsinstitutter som omfattes av  
retningslinjene for basisfinansiering



---

30. august 2012

Denne evalueringen er laget på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, men datainnsamling og vurderinger er Damvad Norge sine.

For kopier, tillatelse til sitering eller oversettelse, eller andre henvendelser, vennligst ta kontakt med:

Rolf Røtnes  
Damvad Norge  
P.B. 5250 Majorstuen  
N-0303 Oslo  
[damvad.no](http://damvad.no)

---

<b>1</b>	<b>Oppsummering og anbefalinger</b>	<b>7</b>
1.1	Executive summary	13
1.2	Bakgrunn for evalueringen	15
1.3	Metode	15
1.4	Tilbakemeldinger fra intervjuene	16
1.5	Leserveiledning	18
<b>2</b>	<b>Norsk Instituttsektor er begrunnet utfra langsiktige kunnskapsbehov</b>	<b>19</b>
2.1	Historisk utvikling	19
2.2	En heterogen sektor	19
	2.2.1 Organisering	20
	2.2.2 Størrelse	21
	2.2.1 Finansiering	22
	2.2.2 Akademisk profil	23
2.3	Basisfinansieringen	23
	2.3.1 Reell vekst, men andelen går ned	23
	2.3.2 Store variasjoner mellom institutter og arenaer	24
	2.3.3 Historisk betinget	26
2.1	Utviklingstrekk	26
	2.1.1 Vekst i forskningsmidler, men også økt konkurranse	26
	2.1.2 Internasjonalisering av forskning	27
	2.1.3 Økt kompleksitet	28
<b>3</b>	<b>Dagens basisfinansieringssystem er resultatbasert</b>	<b>30</b>
3.1	Hovedmålet er relevant forskning av høy kvalitet	30
3.2	Systemet skal styrke den strategiske kunnskapsoppbyggingen	34
3.3	Egenskaper ved systemet	35
	3.3.1 Omfordeling basert på historiske resultater	35
	3.3.2 Instituttene innenfor en arena konkurrerer om basisfinansieringen	36
	3.3.3 Små utslag per aktivitet, men effekten øker over tid	37
	3.3.4 Uttellingen påvirkes av relevansevektingen	38
	3.3.5 Utjevning i relativ basisfinansiering over tid (alt annet likt)	39
	3.3.6 Premierer mer enn motiverer	39
<b>4</b>	<b>Endringen bidrar til måloppnåelse</b>	<b>41</b>
4.1	Vitenskapelig kvalitetsindikatoren – bidrar til høyere kvalitet	42
4.2	Internasjonaliseringsindikatoren – Forsterker incentivene	46
4.3	Samarbeidsindikatorerne – Endrer lite	48
	4.3.1 Ulike incentiver til samarbeid svekker ikke samarbeidet	52
4.4	Relevans – flere elementer	53
	4.4.1 Relevansindikatorerne – Forsterker markedsorienteringen	53

4.4.2	Relevansvektingen - lite bidrag til økt relevans	58
4.4.3	Endringen påvirker strategisk atferd	59
4.4.4	Brukes som informasjons- og styringsverktøy	59
4.4.5	Forskjellen mellom institutter øker	61
<b>5</b>	<b>Systemet bidrar i positiv retning, men rom for forbedringer</b>	<b>63</b>
5.1	Omlaggingen har styrket måloppnåelsen	63
5.2	Måloppnåelsen kan styrkes ytterligere	63
5.3	Færre indikatorer gir klarere incentiver	64
5.4	Publisering og dr.grad. indikerer vitenskapelig kvalitet	64
5.5	Samarbeid - trenger ikke ekstra premiering	65
5.6	Deltakelse i internasjonale markeder bør oppmuntres	66
5.7	Relevansindikatorer bør prioritere det nasjonale oppdragsmarkedet	68
	5.7.1 Relevansvekting – ekstrapremie uten effekt	70
	5.7.2 Generell formidling kunne vært premiert	71
5.8	SIS kan avvikles – fri disponering	71
5.9	Forslag til justert indikatorsystem	73
5.10	Konsekvenser av foreslåtte justeringer	74
<b>6</b>	<b>Behov for prosedyre for opptak av nye institutter</b>	<b>77</b>
6.1	Dagens kriterier er rimelige, men ingen automatikk	77
6.2	Gode argumenter for dynamisk tilnærming til deltagelse i ordningen	79
6.3	Forslag til prosess for inn og ut	79
<b>7</b>	<b>Styring via omfordelingsarenaer – kan suppleres med strategiske rådgivning</b>	<b>82</b>
7.1	Fordelingsarenaene - ivaretar heterogenitetshensyn	82
	7.1.1 I hovedsak hensiktsmessig arenainndeling	82
	7.1.2 Ikke mer samarbeid, men mer nysgjerrighet om hverandre	83
7.2	Arenadepartementene bidrar til mer transparens og selvstendighet	84
	7.2.1 Arenadepartementene ser sin rolle som kunde	84
	7.2.2 Varierende grad av ekstrabevilgninger	85
7.3	Forskningsrådet har det strategiske og administrative ansvaret	86
	7.3.1 Forskningsrådet administrerer ordningen tilfredsstillende	86
	7.3.2 FR kan ta et større strategisk ansvar	87
7.4	Avsluttende kommentar	89
	<b>Kildeliste</b>	<b>90</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>91</b>



# 1 Oppsummering og anbefalinger

## Den norske instituttsektoren

Den norske instituttsektoren er ikke et resultat av en langsiktig overordnet politikk, men instituttetableringene ble likevel gjennomgående begrunnet med behov for langsiktig kompetanseutvikling på et område. Sektoren er svært heterogen med institutter av ulike størrelse, finansiering og faglig og akademisk profil. Instituttene har mange roller og skal være relevante for både næringsliv, forvaltning og samfunnet for øvrig.

Selv om det ikke finnes noen entydig avgrensning for hva som definerer et forskningsinstitutt, omfatter «instituttsektoren» i nasjonal FoU statistikk ca. 60 institutter.

Av disse var 51 institutter (eller 53 enheter etter som noen forskningsinstitutter deltar på mer enn en arena) omfattet av basisfinansieringsordningen ved utgangen av 2011 og dermed gjenstand for denne evalueringen.

De fleste instituttene er i dag organisert som stiftelser eller aksjeselskaper, men med noen få unntak av institutter som er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Basisfinansieringen utgjorde totalt vel 867 millioner kroner i 2011 eller ca. 10,3 pst. av samlede driftsinntekter for instituttene. Det er store variasjoner i nivået på bevilgningen, både målt i andel av totale driftsinntekter og bevilgning per forskerårsverk mellom instituttene.

## Formålet med basisfinansieringen

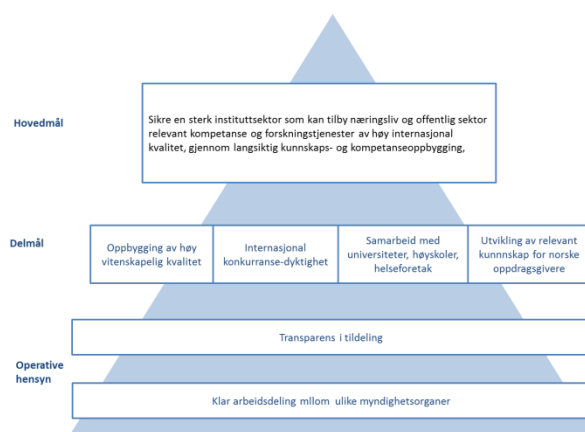
Det overordnede formålet med basisfinansieringen er:

«å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og

*forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet. De statlige bevilgninger til basisfinansiering skal disponeres til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging og skal stimulere instituttene til vitenskapelig kvalitet, internasjonalisering og samarbeid (universiteter, høyskoler, helseforetak mv).»*  
Retningslinjene for Basisfinansiering <sup>1</sup>

Basert på dokumentgjennomgang har vi utviklet et målhierarki som vi mener fanger opp formålet og delmålene med basisfinansieringen. Målhierarkiet er benyttet som grunnlag for evalueringen av måloppnåelse (jf. Figur 1-1).

FIGUR 1-1 MÅLHIERARKI FOR BASISFINANSIERINGEN



Kilde: Bearbeidet av Damvad på grunnlag av Retningslinjene

Systemet for tildeling og beregning av basisfinansieringen ble endret fra og med 2009. Fordelingen av basisfinansieringen er koblet til instituttens prestasjon ved at deler av basisfinansieringen er gjenstand for omfordeling basert på resultatoppnåelse. Vi må forstå endringen i retning av mer resultatbasert finansiering som en endring som skal bidra til økt kvalitet og relevans i større grad enn hva som var tilfelle før endringen.

<sup>1</sup> Fastsatt ved Kongelig resolusjon av 19. desember 2008. Kunnskapsdepartementet (2009)

I dagens tildelingspraksis er 2,5-10 pst. av basisbevilgningen gjenstand for omfordeling basert på følgende indikatorer: Vitenskapelige publiseringer, dr. grader, bistillinger, internasjonale oppdragsinntekter, inntekter fra Forskningsrådet og nasjonale oppdragsinntekter. Instituttens score blir vektet mot en relevanseandel som beregnes utfra hvor stor andel av instituttets FoU-inntekter som er konkurranseutsatt.

De direkte incentivvirkningene målt som inntektsbidrag er relativt små. I tillegg er det heller ikke en direkte forbindelse mellom innsats og uttelling, ved at for eksempel økt internasjonal aktivitet ikke nødvendigvis resulterer i økte internasjonale oppdrag. Systemet bærer derfor preg av å være et premieringssystem som belønner de som av ulike grunner opptrer i tråd med målsettingen, snarere enn et incentivsystem.

I forbindelse med omleggingen i 2009 ble det også formulert det vi har tolket som operative hensyn. De nye retningslinjene skal sikre at den statlige basisfinansieringen blir fordelt på en transparent måte etter kjente kriterier, og forvaltes etter en klar arbeidsdeling mellom departementene og Norges Forskningsråd, hvorav sistnevnte skulle få et tydeligere strategisk ansvar.

### **Måloppnåelse**

I evalueringen har det vært sentralt å vurdere i hvilken grad endringen i selve systemet for tildeling av basisfinansiering har bidratt til økt måloppnåelse på de fire delmålene (jf. Figur 1-1).

Vår hypotese var at de foreløpige effektene av systemet ville være relativt begrenset på grunn av den korte levetiden systemet har hatt, at systemet har begrensede incentivvirkninger og at det kan ta lang

tid før bestemte aktiviteter resulterer i økt score på resultatindikatorene.

Likevel kunne målbare effekter tenkes og måtte undersøkes. Vi har gjort dette ved å vurdere utviklingen i resultatindikatorene i henhold til de fire delmålene og gjennom våre dybdeintervju.

Etter vår vurdering har systemet bidratt til økt måloppnåelse, men at effekten varierer for de ulike delmålene.

Det har vært en markant økning i antall vitenskapelige publikasjoner siden målingene startet i 1997 og veksten har tiltatt de senere år. Årlig vekst i antall vitenskapelige publikasjoner var på ca. 10 pst. for instituttene i perioden 2007-2011. Det har også vært en positiv utvikling målt i antall publikasjonspoeng og i publikasjonspoeng per forsker. Selv om systemet ble endret i 2009, kan instituttene ha begynt å tilpasse seg systemet tidligere, slik at også veksten i årene før 2009 muligens kan tilskrives endringen.

Andre faktorer som for eksempel endrede konkurranseforhold kan ha hatt betydning for utviklingen, og vanskeliggjør vurdering av hvor mye av den økte veksten som kan tilskrives endringen. Intervjuene vitner om at endringen i systemet har bidratt positivt. Publisering er blitt viktigere både i intern og ekstern kommunikasjon, og flere institutter har innført premieringssystemer for publisering.

Utviklingen i internasjonale inntekter for instituttene viser at det har vært en relativt beskjeden vekst de senere år og vi kan ikke spore en endring etter 2009 i internasjonale inntekter for sektoren samlet sett. Snarere tvert imot, etter år med vekst falt oppdragsinntektene fra internasjonale kilder i 2009.



Det internasjonale markedet består både av oppdrag fra internasjonalt næringsliv og internasjonale forskningsprogrammer og her vil til dels ulike trender få betydning. Økt internasjonalisering og vekst i internasjonale (herunder EU) forskningsprogrammer trekker i den ene retningen, mens finanskrisen og usikkerhet knyttet til fremtidig økonomisk utvikling som kan ha redusert internasjonalt næringslivs forskningsinnsats, trekker i den andre retningen.

Vi kan vanskelig konkludere med at utviklingen i internasjonale inntekter ville vært svakere uten endringen. Intervjuene tyder på at instituttene i økende grad ønsker å øke sine internasjonale aktiviteter, men at mange opplever dette som krevende. Vår vurdering er at endringen har bidratt til økt oppmerksomhet om betydningen av internasjonale inntekter, men at systemets effekt så langt synes størst for institutter med allerede etablerte internasjonale relasjoner.

Det er inkludert to indikatorer som eksplisitt premierer samarbeid med universitets- og høyskolesektoren; dr. grader og bistillinger. Hverken data over utviklingen i antall doktorgrader eller intervju tyder på at endringen i basisbevilgningen har bidratt til økt samarbeid målt med disse to indikatorene. Andre faktorer synes viktigere. Dette innebærer ikke at det ikke er et utstrakt samarbeid mellom de ulike sektorene, men at endringen i basisbevilgningen ikke syntes å ha bidratt til en vekst utover det som likevel ville skjedd.

Forskningsinstituttens relevans som produsent og formidler av anvendt forskning for ulike samfunnsaktører er tatt hensyn til i basisfinansieringssystemet ved at inntekter fra konkurranseutsatte forskningsmarkeder blir premiert ekstra. Premieringen er midlertidig lav i forhold til oppdragsinntektene.

Instituttsektorenes konkurranseutsatte inntekter har de siste årene vokst betydelig og er nesten fordoblet i perioden 1997-2011, men veksttakten har avtatt etter 2008. Siden den gang, er det kun inntekter fra Forskningsrådet som har fortsatt å øke, mens inntekter fra næringslivet har flatet ut. Instituttene har økt sin andel av Forskningsrådets inntekter noe som kan tyde på konkurransekraften i dette markedet er styrket. Intervjuene tyder på at den ekstra inntektseffekten fra basisfinansieringen er for liten til å påvirke markedsaktivitetene direkte, men allikevel kan fokuset på inntekter fra oppdrag og Forskningsrådet, og den generelle konkurranse situasjonen, ha bidratt til økt markedsorientering. Kanskje er frykten for å miste basisfinansieringen vel så sterk som ønsket om å øke den.

Både intervjuer og utvikling i resultatindikatorer tyder på incentivene i systemet er svake, men det er allikevel enighet om at systemet har resultert i atferdsendringer ved at resultatindikatorer er skrevet «svart på hvitt». Indikatorer brukes aktivt som et verktøy i styringsdialogen både mellom styret og ledelse, og ledelse og ansatte.

Endringen i tildeling av basisbevilgning synes også å ha fått betydning for disponeringen av midlene. Generelt er det en bevegelse mot å prioritere enkelte strategisk utvalgte områder, heller enn å spre midlene på alle aktuelle kunnskapsområder. Flere institutter har innført premieringssystemer, for eksempel for publisering, med bakgrunn i at det er forskernes forskning som til syvende og sist kan øke det instituttens vitenskapelige kvalitet, konkurranseevne og relevans.

Selv om det er vanskelig å måle og isolere effekten av systemendringen er vår grunnleggende vurdering at endringen har vært et viktig skritt for styrke instituttsektoren som leverandør av relevant forskning av høy kvalitet.

Med utgangspunkt i målhierarkiet er vår vurdering at ett delmål er styrket (vitenskapelig kvalitet), to synes å ha blitt styrket (internasjonal konkurranse-dyktighet og relevans) og ett er uberørt (samarbeid).

Selv etter så kort tid som tre år syntes systemet å ha bidratt til økt oppmerksomhet i instituttene om hva myndighetene ønsker å oppnå med basisfinansieringen og har, eller er i ferd med, å justere interne aktiviteter i tråd med målene. Slik sett har systemendringen bidratt positiv til måloppnåelse.. Atferdsendringen har kommet til tross for at den direkte uttellingen er relativt beskjeden. Vi kan imidlertid ikke konkludere med at atferdsendringene har vært store.

Våre intervju også har frambrakt kritiske innvendinger i forhold til enkelte utslag av systemet. Vi registrerer like fullt en stor tilslutning til tankene bak systemet og at ingen ønsker seg tilbake det gamle systemet.

### **Andre hensyn som skulle ivaretas**

Når det gjelder de operative hensyn, transparens og arbeidsdeling, er vår vurdering at disse i stor grad er ivaretatt i det nye systemet.

Tildelingene er blitt mer transparente ettersom disse skjer etter en mekanisk beregning med omfordeling basert på kjente kriterier.

Tildelingene er også blitt mer transparente ved at instituttene er organisert på fire fordelingsarenaer der fem arenadeptement (to departementer på primærnæringsarenaen) har ansvaret for en hel arena og ikke enkeltinstitutter.

Dette til tross, finansieringssystemet oppleves som relativt komplisert og det ikke enkelt å beregne effektene av økt score på enkeltindikatorene.

Proessen knyttet til inn og ut er ikke preget av samme grad av transparens da institutter som faglig sett tilfredsstillende kriteriene ikke er blitt tatt opp i ordningen.

Arbeidsdelingen mellom arenadeptementer og Forskningsråd synes relativt klar. Arenadeptementene tar i økende grad rollen som systemovervåker i tråd med intensjonen og ser utlysning av oppdrag og programmer (via Forskningsrådet) som viktigst for å påvirke kunnskapsutviklingen.

De fleste er fornøyde med Forskningsrådets utøvelse av det administrative ansvaret når det gjelder basisfinansieringen, men det er dels ulike oppfatninger og forventninger til hva det innebærer at Forskningsrådet har fått et *tydeligere strategisk* ansvar for basisfinansieringen.

### **Våre anbefalinger**

Gitt en relativt god måloppnåelse ser vi ingen grunn til å endre systemet, men har noen anbefalinger som vi mener at kan bidra til å øke måloppnåelsen ytterligere.

#### *Forenkle finansieringssystemet*

Vi anbefaler at systemet forenkles. Resultatindikatorer bør i større grad være påvirkbare gjennom relevant langsiktig kunnskapsoppbygging.

Vi foreslår å opprettholde indikatoren for vitenskapelig publisering og indikatoren for Dr. grader. Videre anbefaler vi en videreføring av internasjonale inntekter som en indikator, men at denne vektas

høyere. Indikatorene for samarbeid (dvs. bistillinger) kan utgå på grunn av manglende addisjonalitet og bidrag til måloppnåelse.

Vi foreslår at relevansevektingen utgår primært fordi den mangler rasjonale. Videre gjør den at det er vanskelig å vurdere uttellingen for aktivitetene, samt at den synes å ha medført relativt betydelige administrative kostnader.

Instituttene skal være relevante, men resultatindikatorerne for relevans bør begrenses til å belønne gjennombrudd hos norske oppdragsgivere det er forskningspolitisk viktig at instituttene blir mer relevante overfor. Vår vurdering er at dette særlig vil være inntekter fra næringslivet, men også konkurranseutsatte inntekter fra offentlige oppdragsgivere.

Forskningsrådsprosjekter må oppfattes som kjernevirksomhet for instituttene, og bør ikke premieres innenfor basisfinansieringen.

Vi anbefaler at basisfinansieringen skal bevilges som midler til fri disposisjon til aktiviteter som bidrar til langsiktig kunnskapsutvikling og at det ikke settes faste rammer for SIS. Tematisk innretning kan ivaretas gjennom forskningsoppdrag, programmer eller forvaltningsoppgaver. Utfasing av SIS trenger ikke forhindre dialog mellom departementer og institutter om fremtidige kunnskapsbehov.

En forenkling av systemet kan bidra til en tydeliggjøring av formålet med basisfinansieringen. Vekting av de ulike indikatorene bør gjenspeile de forskningspolitiske målsetningene. Vi anbefaler at vektingene er lik på de ulike arenaene, men at hensynet til forutsigbarhet i finanseringen og heterogenitet på arenaene kan ivaretas gjennom relativt lave (og ulike) omfordelingsgrader.

FIGUR 1-2 OPPSUMMERING AV VÅR VURDERING

Dagens system	Forslag til justering
Vitenskapelige publiseringer (30%)	Vitenskapelig publiseringer
Internasjonale oppdragsinntekter (15%)	Internasjonale oppdragsinntekter
Avlagte dr.grader (5 %) Bistillinger (5%)	Avlagte dr.grader Bistillinger fjernes
Nasjonale oppdragsinntekter (35 %) Inntekter fra Forskningsråd et (10%)	Nasjonale oppdragsinntekter Inntekter fra Forskningsrådet fjernes
Relevansevekting	Relevansevekting fjernes
Strategiske Institutsatsinger (SIS)	SIS fjernes og midlene inngår som en del av grunnbevilgningen

Kilde: Damvad

### *Etablere prosedyre for inn og ut*

Det å få offentlige midler i form av basisfinansiering er ikke en rettighet, men bør gis til alle institutter som tilfredsstillt krav til faglig kvalitet og som er relevante for norsk forvaltning, næringsliv og samfunnet forøvrig.

Kriteriene for hvilke institutter dette er, kan finjusteres, men vi vurderer det uansett slik at Forskningsrådet har tilstrekkelige verktøy og kompetanse til å vurdere den faglige kvaliteten hos institutter som ønsker seg inn i ordningen.

Vi foreslår å etablere en prosedyre der Forskningsrådet hvert 3. år foretar en formell evaluering av hvilke institutter som skal inn og ut. Departementets bør svare på en eventuell anbefaling samme år, og samtidig ta stilling til om dette krever økte budsjettmidler.

Institutter som ikke leverer i tråd med resultatindikatorerne og målsetningene, eller ønsker å utvikle seg i en annen retning, må klare seg med mindre basisfinansiering. Institutter som ikke lenger tilfredsstillt kriteriene bør kunne utelukkes fra systemet.

### *Vurdere arenasammensetningen*

Instituttene er fordelt på fire fordelingsarenaer og vår vurdering er at dette ivaretar hensynet til heterogeniteten i sektoren.

Generelt er vår vurdering at arenasammensetningene fungerer godt, men vi registrerer at likeartetheten mellom instituttene på primærnæringsarenaen er lavere enn på de andre arenaene. Arenaen skiller seg også fra de andre arenaene ved at det er to arenadepartementer som sammen er ansvarlige og hvor instituttene i stor grad tilhører hvert departements sektor.

Vi ser imidlertid ikke utfordringen på primærnæringsarenaene som så stor at det betinger raske endringer, men at også andre arenasammensetninger kan vurderes.

Skal arenasammensetningen endres, vil vi heller anbefale et system med færre arenaer enn flere arenaer. Hensynet til heterogenitet (og forutsigbarhet) kan ivaretas ved at omfordelingsgraden ikke settes for høyt.

## 1.1 Executive summary

51 Norwegian Research Institutes received basic funding under the guidelines for basic funding of research institutes as of the end of 2011.

The funding totals to some 867 million Norwegian Kroners in 2011, which is about 10.3 per cent of the total revenue of the research institutes. The level of funding varies both measured in percentage -share of revenue and of funding per research personnel between the institutes.

The overall purpose of the basic funding is "to ensure a strong institutes sector which can offer industry and public sector relevant expertise and research facilities of high international quality. The basic funding should be allocated to long-term competence building by stimulating to scientific quality, internationalization and collaboration (with universities, colleges, hospitals, etc.).<sup>2</sup>

The system for allocating and calculating the basic funding was introduced in 2009. Between 2.5 to 10 per cent of the basic funding is subject to reallocation based on the institute's results on the following indicators: Scientific publications, doctoral degrees, part-time positions in the University sector, international income, income from Norwegian Research Council (NRC) and the income from national projects.

The objective of introducing a result based funding (RBF) scheme was to increase the institute's performance (relevance and quality). In addition, the basic funding is to be allocated in a transparent manner according to known criteria, and an effective

division of labour between ministries and the NRC.

We have interviewed ministries, the Norwegian Research Council and managers of research institutes in order to evaluate if the system has led to a greater achievement of the overall goal. Our hypothesis was that the preliminary effects of the change in 2009 were relatively limited due to the short lifetime, due to limited incentive effects and as it would take long time for certain activities would result in higher scores on performance indicators. Still, measurable effects had to be investigated.

We have found a considerable increase in the number of scientific publications since records began in 1997 and growth has accelerated in recent years. There has also been a positive development in accumulated number of publication points and the publication points per researcher. Other factors such as changes in competitive conditions and registration effects may have influenced the development; however interviews indicate that the system has led to an increased focus on scientific publications.

International income has been on a stand-still for the past years. One would expect there to be a growth due to the increased internationalization and growth in international (including EU) research programs, however financial crisis and uncertainty about future economic conditions have led to a decline in income from international industry. Thus, it is difficult to conclude on the effects of the RBF system. The interviews suggest that the institutes are increasingly looking to boost their international activities, but many see this as challenging.

The system includes two indicators that explicitly reward cooperation with the university sector; fin-

---

<sup>2</sup> Free translation of the resolution of December 19th, 2008. Ministry of Education and Research (2009)

ished doctoral thesis and part-time positions at a university or university college. Neither the development in the indicators or interviews suggests that the system has contributed to increased cooperation in terms of these two indicators. Other factors seem to be more important.

The institutes should be a provider of relevant research. Project income is seen as the indicator for relevance. Our analysis indicates that the system has contributed to a weak increase in market orientation.

The monetary incentives in the RBF-system are rather small, but there is still a consensus that the system has resulted in behavioural changes. The indicators are actively used as a tool in the dialogue both between the board and management, and the management and staff. Some mention that the indicators are increasingly used in external communication, for institute comparison and to build institutional prestige.

Although it is difficult to measure and isolate the effect of the system change, the system has in our opinion been an important step in strengthening the institute sector as provider of relevant high-quality research. Our study indicates the RBF system can have strong incentive effects even if the amounts of money involved are rather small.

We see no reason to change the system dramatically, but have some recommendations that might lead to even greater achievement.

We recommend that the system should be simplified. We propose to keep the indicator for scientific publications and the indicator for doctoral degrees. Further, we recommend a continuation of international income as an indicator, but that this is weighted higher. The indicators related part-time

positions in the university sector and income from Norwegian Research Council can be excluded.

Weighting of the various indicators should reflect national research objectives.

We recommend that the funding should be given to all research institutes that meet the requirements. NRC has the adequate tools and expertise to assess the academic quality of the institutes, but we propose to establish a procedure in which the Research Council every 3 year undertake a formal evaluation of the institutes to be included or excluded.

The institutes are group in four arenas and we see this as a suitable measure considering the heterogeneity of the sector. We do not see the need to change the group compositions as of now.

## 1.2 Bakgrunn for evalueringen

---

Kunnskapsdepartementet ga Forskningsrådet i oppgave å foreslå et nytt basisfinansieringssystem for instituttsektoren med resultatbasert element for å styrke utviklingen i sektoren i forbindelse med Vilje til Forskning (2004-2005). Forskningsrådet leverte sitt forslag i oktober 2006 blant annet basert på dialog med instituttene. Forslaget ble behandlet av et Statssekretærutvalg og med offentlige høringer. Retningslinjene ble utviklet og prinsippene for det nye systemet ble omtalt i Stortingsproposisjon Nr. 1 (2008-2009) med innføring fra og med 2009.

Basisfinansieringens innretning skal stimulere instituttene til økt vitenskapelig kvalitet, internasjonalisering og samarbeid (universiteter, høyskoler, helseforetak mv).

I alt 51 institutter (53 enheter) har vært med i ordningen i perioden 2009-2011.

Den nye finansieringsmodellen er (delvis) basert på resultatoppnåelse, samt at Forskningsrådet har fått en tydeligere rolle i forvaltningen av midlene. Formålet med å koble fordelingen av basismidler til instituttene prestasjon er å etablere incentiver for forskningsinstituttene til å styrke kvaliteten og relevansen av deres forskningsaktiviteter.

Allerede ved innføringen av det nye systemet i 2009 ble det varslet at systemet skulle evalueres etter tre år. Evalueringen skal danne grunnlaget for læring for myndigheter og institutter, og for eventuelle *justeringer* i systemet.

Kunnskapsdepartementet har uttrykt at instituttpolitikk vil være et sentralt punkt i den neste Forskningsmeldingen. I den forbindelse er det satt i gang flere analyse- og utredningsarbeid. Blant an-

net pågår det utredninger knyttet til instituttsektorens roller og organisering (samhandling, arbeidsdeling, konsentrasjon SAK), samt en internasjonal komparativ analyse av nasjonale modeller for finansiering av forskning.

*Det overordnede formålet* med evalueringen er å vurdere dagens basisfinansieringssystem opp mot finansieringssystemets overordnede mål: «å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet (...)».

Fire evalueringspunkter legger grunnlaget for evalueringen:

- I. I hvilken grad bidrar finansieringsmodellens til økt kvalitet og relevans i instituttene?
- II. Hvilke institutter bør omfattes av ordningen?
- III. Hva er fordelingsarenaenes og arena departementenes rolle?
- IV. Hvordan utøver Forskningsrådet sitt strategiske og administrative ansvar?

Den overordnede målsetningen vil bli drøftet nærmere i kapittel 3.1.

Det overordnede formålet med instituttsektoren skal ligge fast og det samme gjelder den samlede størrelsen på basisfinansieringen.

## 1.3 Metode

---

Ordningen ble introdusert for bare tre år siden. Tidsperioden er for kort til å gjennomføre robuste kvantitative målinger av konsekvensene av den nye finansieringsmodellen.

Evalueringen har i stedet tatt utgangspunkt i de erfaringer instituttene, aktuelle departement og Forskningsrådet selv har hatt.

Erfaringene er hentet inn gjennom dybdeintervjuer. Dybdeintervjuene ble i hovedsak gjennomført som gruppeintervjuer.

Vi har gjennomført i alt 5 gruppeintervjuer med ledere for forskningsinstituttene som er med i ordningen. Tilsammen deltok 30 av 51 instituttledere. De samfunnsvitenskapelige instituttene ble delt i to gruppeintervju, henholdsvis de regionale og de nasjonale, for at ikke gruppen skulle bli for stor. Vi har også mottatt tilbakemeldinger på mail eller telefon.

Videre har vi gjennomført gruppeintervju med de fem arenadepartementene, samt at vi har gjennomført flere samtaler og intervju med representanter for Forskningsrådet.

I tillegg til dybdeintervjuer har vi foretatt en omfattende dokumentgjennomgang, samt analysert kvantitativ data fra FoU Statistikkbanken, SSB og Forskningsrådets statistikkbank, samt dataserier gjort tilgjengelig fra NIFU. Forutsetninger og vurdering omkring datamaterialet vil bli presentert løpende.

Underveis i arbeidet har evalueringen støttet seg på en referansegruppe med representanter for ulike departementer, institutter og Forskningsinstituttens fellesarena.

Vi har lagt opp til en *lærende evaluering* og både i møter og intervjuer lagt til rette for erfaringsutveksling, refleksjon og diskusjon.

Vårt inntrykk er at prosessen i så måte har ført til en bevisstgjøring omkring både formål, disponering og innretning av basisfinansieringen.

Evalueringen vurderer hvordan systemet som helhet fungerer og går ikke inn på effekter for hvert enkelt institutt. De totale rammene til basisfinansiering har ikke vært gjenstand for vurdering.

Takk til alle som har delt sine erfaringer med oss og bidratt med konstruktive innspill i evalueringsarbeidet.

#### **1.4 Tilbakemeldinger fra intervjuene**

---

Som nevnt i forrige kapittel er evalueringen i stor grad basert på kvalitativ data innhentet gjennom intervju med institutter, Forskningsrådet og arendepartementer.

Utover i rapporten vil vi kortfattet referere til det som er kommet fram i intervjuene. Nedenfor oppsummerer vi noen av de viktigste funnene samlet.

I samtlige intervju har vi tatt utgangspunkt i de samme fire evalueringspunktene (jf. Kapittel 1.2). I alle intervjuene har vi brukt en del tid på å diskutere formålet med basisfinansieringen, disponeringen og betydning av det resultatbaserte elementet som grunnlag for å vurdere måloppnåelse. De tre andre evalueringspunktene er blitt diskutert, men vektleggingen har variert noe avhengig av de ulike rollene som intervjuobjektene innehar.

Vi har lagt opp til at intervjuene skal gi rom for en åpen diskusjon, for erfaringsutveksling og for refleksjon. Det er skrevet referat fra samtlige intervjuer, men vi har bevisst unnlatt bruk av opptaksstyr. Dette fordi vi ønsket en så åpen dialog som



mulig. Dette er også grunnen til at vi ikke bruker direkte siteringer i rapporten.

Basisbevilgningen er en svært viktig finansieringskilde for instituttene og innføringen av et resultatbasert system kan gi både positive og negative utslag i bevilgningen til enkeltinstitutter. Man kan derfor tenke seg at det som kommer fram i intervjuene vil være preget av hvordan dette slår ut for enkeltinstitutter. Vi mener at det å bruke gruppeintervju framfor personlige intervju gir best mulighet for diskusjoner på et prinsipielt grunnlag. Bakgrunnen for dette er så enkelt at i en gruppe må man stå til rette for det som blir sagt, og feilaktige eller urimelige innspill blir raskt korrigert.

En rekke av intervjuobjektene vurderinger har blitt gjentatt mange ganger. Slike vurderinger har blitt tillagt særlig vekt som datakilde for hvordan systemet virker..

Vår generelle inntrykk er at intervjuene ikke bare har vært en viktig datakilde for evalueringen, men at også intervjuobjektene har delt erfaringer med hverandre og dermed lært av hverandre underveis.

Tilbakemeldingene kan summarisk oppsummeres som:

#### *Stor enighet om at:*

- Basisfinansieringen skal brukes til langsiktig kompetanseoppbygging (stor enighet om formålet, men noe uenighet om hva dette innebærer i praksis)
- Selv om mange er kritiske til enkelte utslag eller enkeltindikatorer, synes ingen å ønske seg tilbake til tidligere utdelingspraksis.
- Indikatoren for vitenskapelig publiseringer opplevs som mest i tråd med målsettingen (gjelder alle).

- Dernest kommer indikatoren for internasjonalsisering (gjelder de fleste). Sistnevnte oppleves som viktig av hensyn til nasjonale forskningspolitiske mål og for å oppmuntre instituttene til krevende markeds utvikling. Den direkte incentiveeffekten ble mindre vektlagt.
- Det var relativt stor enighet om at indikatorene for samarbeid og relevans har hatt liten direkte betydning for instituttene adferd. Selv om noen påpeker at indikatorene har gitt økt oppmerksomhet omkring doktoravhandlinger, er andre faktorer avgjørende for realiseringen.
- Systemet er komplisert og bør heller ha færre enn flere indikatorer.
- De fleste påpeker at indikatorene er blitt viktige for styring og prioritering, og som et "informasjon" og "benchmarking" system. Noen mener at de brukte tilsvarende indikatorer også tidligere.

#### *Til dels enighet om at:*

- Bakgrunnen for relevansvektingen er vanskelig å forstå (dette er også kommet fram blant dem som så langt har tjent på det)
- Nye institutter bør tas opp i systemet (så fremt de har med basisbevilgning)
- Basisfinansieringen skal kunne brukes til å delfinansiere EU prosjekter
- Basisbevilgningen kan brukes til å premiere aktiviteter som gir uttelling i systemet (e.g. publiseringer)
- Flere ønsker seg en indikator på formidling.
- Internasjonalisering forventes å bli viktigere og viktigere fremover (både drevet av markedet og forskningspolitikken)
- Institutter bør kunne utelukkes fra systemet
- Disponering av basisbevilgningen er blitt "strammere", og mer strategisk. Midlene spres på færre aktiviteter enn tidligere.
- Forskningsrådet administrerer basisbevilgningssystemet på en tilfredsstillende måte

*Liten enighet om:*

- I hvilken retning en forenkling av systemet bør gå (hvilke indikatorer, hvilken vektning og hvilken omfordelingsgrad)
- Hvilken strategiske rolle Forskningsrådet skal ha (noen mener tettere dialog, noen vil ikke ha mer oppfølging, noen vil ha flere evalueringer, noen mener forskningsrådet ikke skal ha en oppfølgende rolle av hensyn til konkurranse i programmer, noen mener Forskningsrådet ikke har kompetanse)
- Noen trekker frem SIS som positivt, mange ser heller at midlene heller bør disponeres fritt. Mange har laget interne SIS etter erfaring med SIP/SIS.

## 1.5 Leserveiledning

---

Kapittel 1 oppsummerer våre funn og anbefalinger, samt praktisk bakgrunnsinformasjon om evalueringsoppdraget og metoden som ligger til grunn for våre vurderinger.

Kapittel 2 er et deskriptivt bakgrunns kapittel omkring utviklingen i instituttsektoren, i basisfinansieringen og i forskningsmarkedene. Dette kapitlet er kun ment å oppsummere noen aspekter ved instituttsektoren og rammebetingelsene som instituttene lever under. De som kjenner sektoren godt, kan gjerne gå rett på kapittel 3.

I kapittel 3 drøfter og tolker vi formålet med basisfinansieringen og redegjør for utviklingen av et målhierarki som systemet vurderes opp i mot. Vi presenterer også det vi forstår som grunnlaget for at man gjennomførte denne endringen, samt at vi beskriver systemet og dets egenskaper. Vi avslutter dette kapitlet med en oppsummering på hvorfor vi anser systemet mer som et premieringssystem enn et incentivsystem.

I kapittel 4 analyserer og redegjør vi for vår vurdering av endringens bidrag til måloppnåelse i henhold til de fire delmålene definert i målhierarkiet. Vi drøfter de fire delmålene hver for seg og undersøker i hvilken grad endringen har bidratt til endring i ett eller flere av dem, og følgelig også bidratt til det overordnede målet.

På bakgrunn av funn i kapittel 4 redegjør vi i kapittel 5 for våre anbefalinger for å øke måloppnåelsen ytterligere. Dette kapitlet er altså primært knyttet til mekanismene for tildeling og arbeidsdeling eller andre forhold knyttet til basisbevilgningen.

De mer operative hensyn og andre vurderinger er presentert i hhv. Kapittel 6 og 7. Kapittel 6 omhandler prosedyrer og kriterier for inn og ut av systemet, mens kapittel 7 omhandler roller og arbeidsdelingen i myndighetsorganene og bruken av fordelingsarenaer.

## 2 Norsk Instituttsektor er begrunnet utfra langsiktige kunnskapsbehov

Dette kapitlet gir en kort beskrivelse av fremveksten av den norske instituttsektoren og deres roller i det norske samfunnet. Vi vil også beskrive noen utviklingstrekk i rammebetingelser, herunder basisfinansieringen og i forskningsmarkedene for øvrig.

### 2.1 Historisk utvikling<sup>3</sup>

I mellomkrigstiden ble det opprettet bransjeforskningsinstitutter for å skape et nært samarbeid mellom industri og offentlige myndigheter (for eksempel Hermetikkindustriens Laboratorium (1931) del av dagens Nofima), men de fleste norske forskningsinstituttene ble etablert i etterkrigstiden. Institutter ble etablert som et nærings- og velferdspolitisk virkemiddel for å øke forskningen i gjenreisningstiden og for å dekke løpende behov for forskning og forvaltningsoppgaver innen spesielle områder (for eksempel teknologi, miljø, velferd, beredskap).

For eksempel etablerte Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd i 50-60-årene en rekke spesial institutter innen industriell forskning, energi, miljø etc. Noen institutter ble dannet utfra et universitetsmiljø (SINTEF er et eksempel på et institutt med utspring i det teknisk matematiske fakultet ved Norges Tekniske Høgskole, mens noen institutter ble dannet ved å skille ut forskningsoppgaver fra forvaltningsenheter (for eksempel Norsk institutt for naturforskning).

<sup>3</sup> Dette avsnittet bygger i stor grad på St. melding Nr. 20 (2004-2005), NIFU skriftserie nr 15 fra 2003 og Forskningsbarometeret (2012). Disse kildene kan anbefales for dem som ønsker en mer detaljert innføring i den norske instituttsektoren.

Ifølge NIFU (2003) var det myndighetenes erklærte politikk allerede fra den første Forskningsmeldingen i 1975 at man ikke ønsket flere institutter, men etableringen av forskningsinstitutter fortsatte på 80- og 90-tallet.

Særlig de regionale forskningsinstituttene ble etablert senere (på 80-90-tallet) ofte med utspring i distriktshøyskoler og fylkeskommuner. Disse hadde gjerne samfunnsvitenskapelige profiler som til dels også skulle understøtte lokal forvaltning og næringsutvikling.

Etableringene var hovedsakelig et resultat av enkeltbeslutninger og finansiering og tilknytning til de enkelte departement har variert både mellom institutt og departement (St. meld. Nr. 20, 2004-2005). Vi kan allikevel tolke det til at instituttetableringene gjennomgående ble begrunnet med behov for langsiktig kompetanseutvikling på et område.

### 2.2 En heterogen sektor

Det finnes ingen klar definisjon på hva et forskningsinstitutt er. Det er heller ingen klar definisjon på hvilke institutter som omfattes av "den norske instituttsektoren".

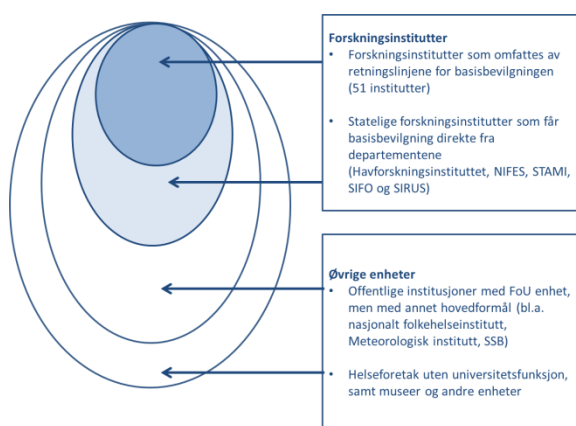
I henhold til den norske FoU-statistikken er instituttsektoren definert som en egen FoU-utførende sektor ved siden av Universitet og Høgskolesektoren (UoH), næringslivet og helseforetakene. Instituttsektoren i FoU-statistikken består av forskningsenheter som utfører forskning og utviklingsarbeid (FoU) på et ikke-kommersielt grunnlag, og som organisatorisk ikke tilhører et lærested eller et helseforetak.

Dette omfatter om lag 60 institutter, hvorav 51 institutter (53 enheter) var omfattet av retningslinjene

for basisfinansiering ved utgangen av 2011 (jf. Figur 2-1)<sup>4</sup> Noen institutter som for eksempel Meteorologisk Institutt, Folkehelseinstituttet og Havforskningsinstituttet har større forvaltningsoppgaver og mottar midler direkte fra departementene.

I denne rapporten vil vi stort sett bruke begrepet «instituttsektor» om instituttene som omfattes av retningslinjene.

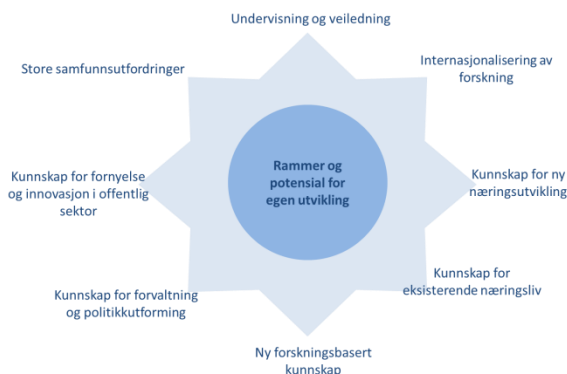
FIGUR 2-1 INSTITUTTER OG ANDRE ENHETER



Kilde: Basert på illustrasjon fra Kunnskapsbarometeret, 2012

Sektoren er svært heterogen med institutter av ulike størrelse, finansiering og faglig og akademisk profil. Selv om instituttene har mange ulike roller (jf. Figur 2-2), er instituttens viktigste funksjon (i følge Forskningsbarometeret, 2012) å utføre anvendt forskning og kunnskapsutvikling for næringsliv, forvaltning og samfunnet for øvrig.

FIGUR 2-2 NOEN AV INSTITUTTENES ROLLER I FOU SYSTEMET



Kilde: Basert på illustrasjon fra Kunnskapsbarometeret, 2012

Instituttene kan kategoriseres på ulike måter. I OECD sammenheng skiller det mellom næringsrettede og offentlig rettede institutter<sup>5</sup>. De offentlige rettede instituttene utfører oppgaver på vegne av forvaltningen enten i form av oppdragsforskning eller som direkte forvaltningsoppdrag. De næringsrettede instituttene utfører i stor grad forskning på oppdrag fra næringsaktører.

Instituttene kan også karakteriseres ut fra faglig innretning. I basisfinansieringen er instituttene delt inn i fire konkurransearenaer; primærnæringsinstituttene, teknisk-industrielle institutter, miljøinstitutter og samfunnsvitenskapelige institutter.

## 2.2.1 Organisering

Flere av instituttene har gjennomgått organisatoriske endringer siden de ble stiftet, både som følge av en fristilling fra staten og som følge av fusjoner i sektoren (for eksempel NIFU + STEP, Norut-konsernet og NOFIMA). I dag er størsteparten av instituttene organisert som stiftelser eller aksjesel-

<sup>4</sup> NERSC (The Nansen Environmental and Remote Sensing Center) er med fra og med 2012. Ettersom vi skal evaluere perioden til og med 2011, er dette instituttet ikke tatt med som en del av instituttsektoren og i den videre omtale i evalueringen.

<sup>5</sup> Dette er blant annet en et skille som brukes i innrapportering til OECD.

skap, men noen av instituttene er også forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.<sup>6</sup>

Dette innebærer at i de fleste tilfeller har staten ingen direkte myndighet eller eierforhold ovenfor instituttene.

**TABELL 2-1 INSTITUTTENES ORGANISASJONSFORM**

Stiftelse	27
Aksjeselskap	18
Forvaltningsorgan m.s.f.	6
<hr/>	
Antall institutter som omfattes av Retningslinjer for basisfinansiering ved utgangen av 2011	51

Fire av forvaltningsorganene er underlagt Landbruks og Matdepartementet (LMD), mens to er underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttene skal ikke utbetale utbytte. Dette er et av de grunnleggende kriteriene for at et forskningsinstitutt skal få basisbevilgning, og noe som skiller forskningsinstituttene fra andre næringsaktører.

Mange av instituttene har formelle forbindelser til UoH-sektoren enten ved at et universitet eller høyskolen står som eier hvis instituttet er organisert som aksjeselskap (for eksempel Høgskolen i Bodø eier 51 pst. av aksjene i Nordlandsforskning og Universitetet i Agder som eier 51 pst. av aksjene i Agderforskning), som stifter eller medstifter av institutter (Sintef har Stiftet NTH) eller gjennom tett samarbeid (for eksempel Veterinærinstituttet og Veterinærhøgskolen).

Disse forbindelsene er i kontinuerlig endring og for eksempel behandler Kunnskapsdepartementet

<sup>6</sup> Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (m.s.f) er per definisjon i utgangspunktet underlagt de samme regler som de ordinære forvaltningsorgan, med unntak for reglene om bruttoføring av inntekter og utgifter utenfor statsbudsjettet. I tillegg kan virksomhetene ha andre fullmakter av faglig, økonomisk eller personalmessig art.

fortiden en fusjon mellom Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) og Arbeidsforskningsinstituttet (Afi) og Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

### 2.2.2 Størrelse

I 2011 omsatte forskningsinstituttene for ca. 8,4 mrd. norske kroner. Omsetningen er nærmest fordoblet siden 1997, med en gjennomsnittlig årlig vekstrate på omkring 5,5 prosent.

SINTEF<sup>7</sup> er den desidert største aktøren i instituttsektoren. I 2011 tilsvarte omsetningen i instituttene i SINTEF systemet som mottar basisfinansiering for ca. en tredjedel av omsetningen for alle instituttene som omfattes av retningslinjene.

IFE, NOFIMA og Bioforsk er de største aktørene etter SINTEF, med driftsinntekter på henholdsvis 757 millioner kr, 502 millioner kr og 421 millioner kroner i 2011. Gjennomsnittlig omsetter de 53 enhetene for ca. 160 millioner kroner årlig.

Det er langt flere institutter som omsetter for mindre enn som omsetter for mer enn dette. De fire minste instituttene omsetter for under 20 millioner kroner årlig (se Figur 2-3).

Instituttene som omfattes av basisfinansieringen har en samlet arbeidsstokk på ca. 6 300 personer (målt i antall årsverk). Fordelt på 53 enheter gir dette et snitt på ca. 120 årsverk, men som for driftsinntekter er det store forskjeller mellom instituttene. Ca. 68 pst. var forskere og annet faglig personale, mens resterende var andre ansatte. Andelen var ca. 60 pst. i 1997.

<sup>7</sup> Enheter som mottok basisfinansiering i 2011; SINTEF NT, MARINTEK, SINTEF Fiskeri og havbruk AS, SINTEF Energi AS, SINTEF Petroleumsforskning og AS SINTEF Teknologi og samfunn.

## 2.2.1 Finansiering

Samlet sett kommer størsteparten av midlene til instituttene fra offentlige kilder, men det er svært store variasjoner i finansieringen for hvert enkelt institutt.

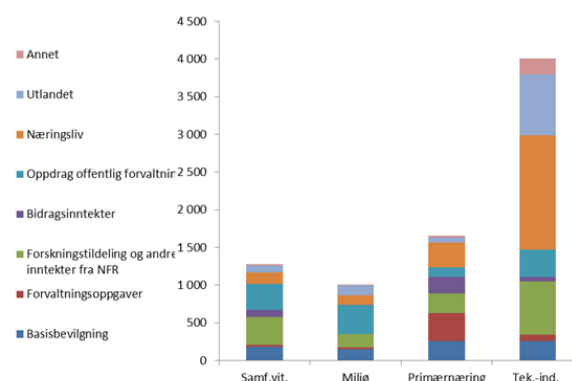
Figur 2-4 viser de ulike inntektskildene fordelt på de ulike arenaene i kroner og i andel. De teknisk industrielle instituttene er den største gruppen målt i driftsinntekter og står for omtrent halvparten av omsetningen i sektoren (særlig på grunn av SINTEF og IFE). Denne gruppen av institutter har en relativ stor andel av sine inntekter fra oppdrag for norske næringsaktører og fra utlandet.

Primærnæringsinstituttene utfører en rekke oppgaver for forvaltningen, og forvaltningsstøtte og oppdragsinntekter fra det offentlige utgjør en stor andel av samlede inntekter. Disse instituttene har

noe lavere andel av sine inntekter fra internasjonale kilder.

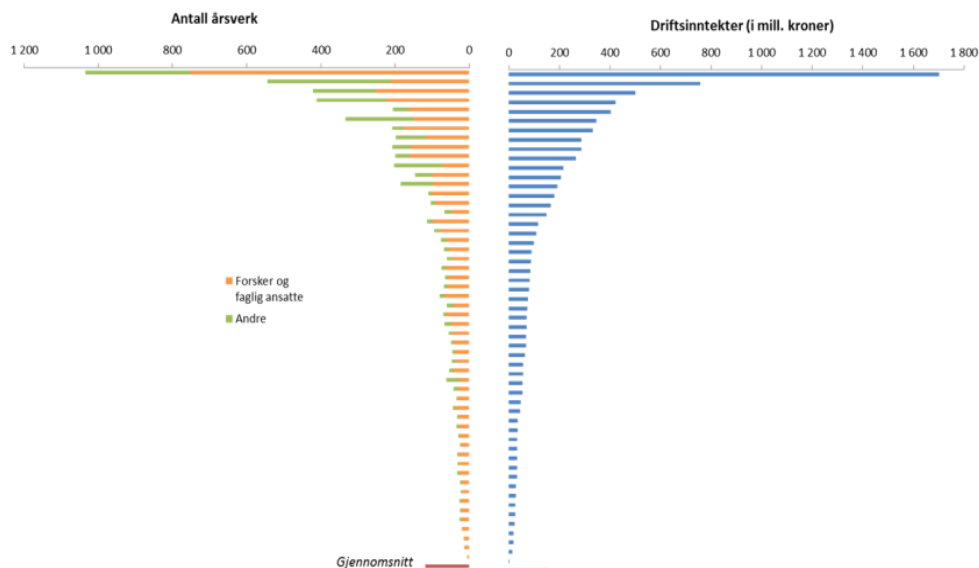
Miljø og samfunnsvitenskapelige institutter utfører en rekke oppdrag på veiene av offentlig forvaltning, samtidig som de er aktive innen Forskningsrådets programmer.

FIGUR 2-4. INNTEKTSKATEGORIER. 2011.



Kilde: FoU Statistikkbanken (2012).

FIGUR 2-3 DRIFTSINNTEKTER OG ANTALL ÅRSVERK. 2011. (SORTERT PÅ DRIFTSINNTEKTER)



Kilde: Damvad basert på FoU Statistikkbank, 2012.

## 2.2.2 Akademisk profil

Forskningsinstituttene har i utgangspunktet en mer anvendt forskningsstrategi enn universiteter og høyskoler. Graden av akademisk profil varierer imidlertid mellom instituttene, noe publiseringspoeng er en indikator for.

Figuren under viser publikasjonspoeng per institutt til venstre og per forskerårsverk til høyre. Listen er sortert etter instituttets samlede publikasjonspoeng.

I gjennomsnitt produserte instituttsektoren 0,68 publikasjonspoeng per forskerårsverk i 2011. De to utenrikspolitiske instituttene, NUPI og PRIO har særlig høy publiseringsaktivitet, men dette gjelder også andre samfunnsfaglige institutter. Det er også

miljø- og primærnæringsinstitutter som har høy publiseringsaktivitet per forskerårsverk.

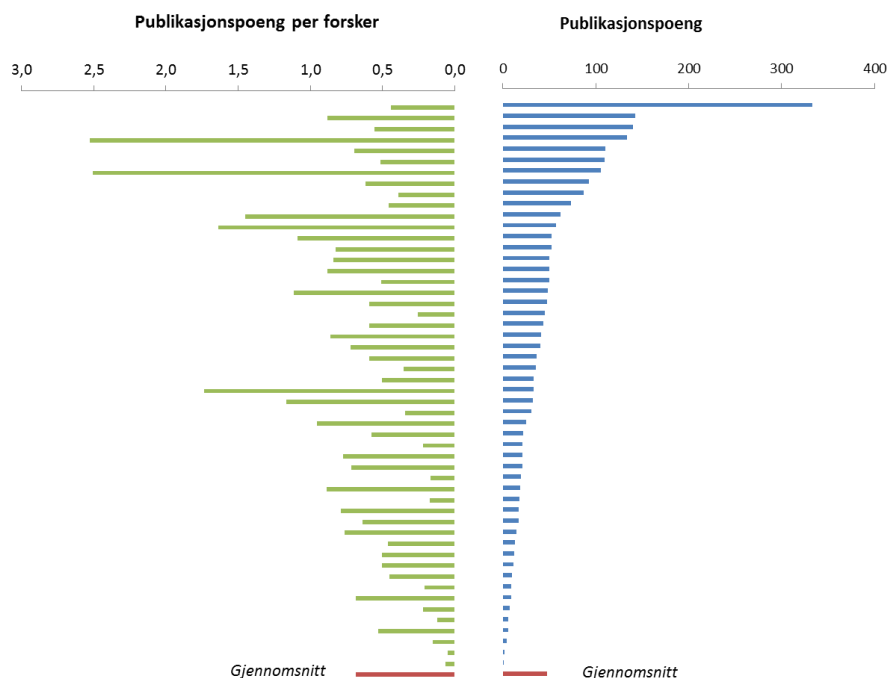
## 2.3 Basisfinansieringen

### 2.3.1 Reell vekst, men andelen går ned

Basisfinansieringen til forskningsinstituttene består av en resultatbasert grunnbevilgning og i noen tilfeller strategiske instituttsatsninger (SIS). Med mindre annet er spesifisert, vil vi omtale basisbevilgningen samlet og ikke fordele på hhv. grunnbevilgning og strategiske midler (SIP eller SIS).

Basisfinansieringen utgjorde vel 867 millioner kroner eller ca. 10,3 pst. av instituttene samlete driftsinntekter i 2011. Basisbevilgningen målt i fas-

FIGUR 2-5 PUBLISERINGSPOENG. 2011



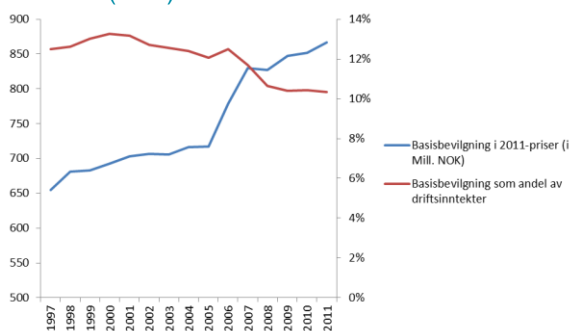
Kilde: Damvad basert på FoU Statistikkbank, 2012

te 2011-kroner har økt fra omkring 660 millioner i 1997. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på omkring 2 pst. målt i faste 2011-kroner (jf. Figur 2-6)<sup>8</sup>

Veksten i både i 2006 og i 2009 må sees i sammenheng økte bevilgninger i forbindelse endring i institutter som omfattes av retningslinjene.

Målt som en andel av driftsinntekter, har det vært en nedgang fra 12,5 pst. i 1997 til 10,3 pst i 2011, men endringen i basisbevilgningen for enkeltinstitutter kan være langt større enn dette.

**FIGUR 2-6 UTVIKLING I BASISFINANSIERINGEN. 1997-2011. I ANDEL (RØD) OG FASTE PRISER (BLÅ).**



Kilde: FoU statistikkbanken (2012). Bearbejdet av Damvad.

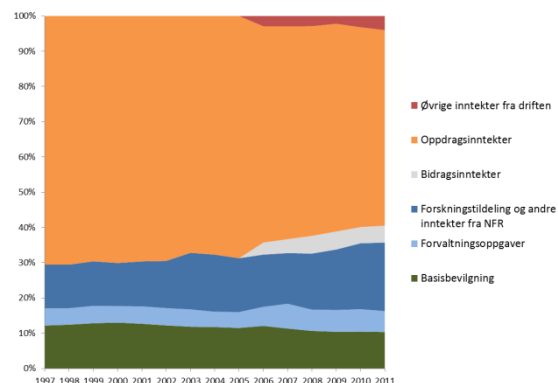
Det at basisbevilgning som andel av driftsinntekter har gått ned må sees i sammenheng med den økningen det har vært i driftsinntekter for sektoren samlet sett og at offentlige midler til forskning i økende grad er kanalisert gjennom (nasjonale eller internasjonale) programmer og oppdrag.

I 1997 utgjorde basisfinansieringen for instituttene innenfor retningslinjene omtrent det samme som andre inntekter fra Forskningsrådet i kroner og øre. Inntekter (utenom basisfinansiering) fra Forskningsrådet var på 12,4 pst. av de samlede drifts-

<sup>8</sup> Dette er basert på utvikling i de totale rammene til basisbevilgning slik dette er fremstilt i FoU statistikkbanken og omfatter instituttene som til enhver tid er «innenfor retningslinjene».

inntektene for sektoren i 1997. I 2011 utgjorde disse inntektene fra Forskningsrådet en større andel (19,4 pst.).

**FIGUR 2-7 INNTEKTSKATEGORIER SOM ANDEL DRIFTSINTEKTER.<sup>9</sup> 1997-2011.**



Kilde: FoU statistikkbanken (2012). Bearbejdet av Damvad.

### 2.3.2 Store variasjoner mellom institutter og arenaer

Selv om basisbevilgningen i faste kroner har steget de senere år, er det store forskjeller både i nivå og utvikling for de enkelte institutt. Det er en stor variasjon i basisbevilgningen både som andel av driftsinntekter og som kroner bevilgning per forskerårsverk.

En høy basisbevilgning per forskerårsverk tilsvarer ikke nødvendigvis en høy basisbevilgning som andel av driftsinntekter, selv om det er en sammenheng. Figur 2-8<sup>10</sup> viser basisbevilgning i 2011 som andel av driftsinntekter til venstre (i pst.) og i kro-

<sup>9</sup> I denne rapporten bruker vi begrepet bidragsinntekter slik som dette er brukt i FoU Statistikkbanken, dvs. inntekter uten krav til gjenytelse. Bidragsinntektene har økt de senere år, men dette skyldes i følge Forskningsrådet trolig en tydeligere kategorisering enn en faktisk økning. Det er også vanlig å omtale inntekter fra Forskningsrådet som bidragsinntekter, men vi har valgt å kun bruke begrepet slik som bruk i FoU statistikken.

<sup>10</sup> Ett institutt utmerker seg med svært høy basisbevilgning målt i andel driftsinntekter. Dette er et relativt lite institutt, og hvor de samlede driftsinntektene i 2011 var lavere enn tidligere år. Dette gir store utslag i denne fremstillingen.



ner per forskerårsverk til høyre (i kroner). Listen er sortert etter størrelse på basisbevilgning per forskerårsverk.

I gjennomsnitt mottok instituttene ca. 220 000 kroner i basisbevilgning per forskerårsverk i 2011. Instituttet med størst basisbevilgning per forskerårsverk ligger på nærmere 600 000 per forskerårsverk.

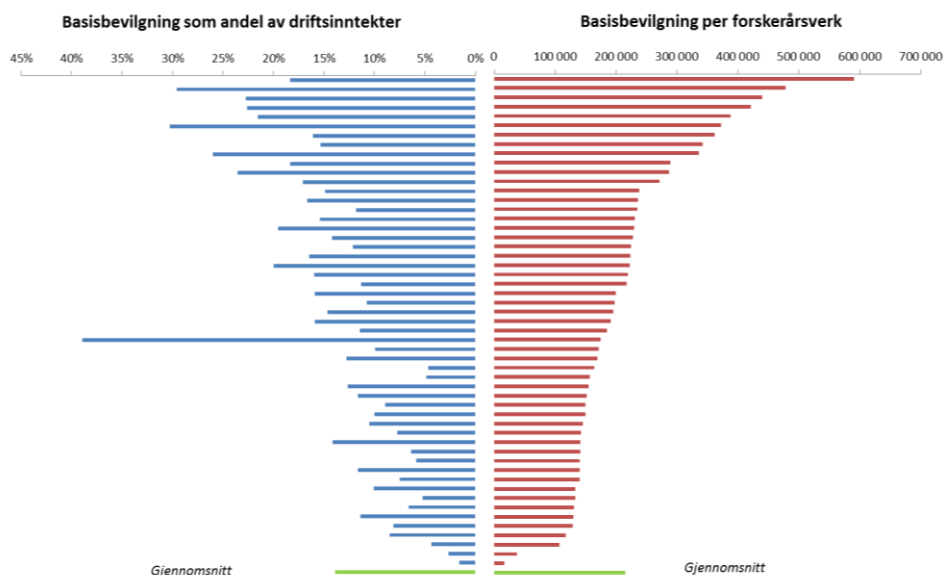
Generelt har instituttene som er finansiert av det offentlige (særlig primærnæringsinstituttene) høyere basisbevilgning både målt i andel og per forskerårsverk enn de som er finansiert av næringslivet (særlig de teknisk industrielle instituttene).

TABELL 2-2 BASISBEVILGNING MÅLT I ANDEL AV DRIFTSINNTEKTER. FORDELT PÅ ARENA.

	2008	2009	2010	2011
Innenfor retningslinjene	10,7 %	10,4 %	10,4 %	10,3 %
Samfunnsvitenskapelige institutter	15,2 %	13,9 %	13,8 %	14,0 %
Miljøinstitutter	14,0 %	14,0 %	14,6 %	13,6 %
Primærnæringsinstitutter	15,7 %	15,2 %	15,6 %	15,6 %
Teknisk-industrielle institutter	6,4 %	6,3 %	6,2 %	6,3 %

Kilde: FoU statistikkbanken (2012).

FIGUR 2-8 BASISBEVILGNING SOM ANDEL AV DRIFTSINNTEKTER (VENSTRE) OG PER FORSKERÅRSVERK (HØYRE). 2011.



Kilde: FoU statistikkbanken (2012). Bearbeidet av Damvad.

### 2.3.3 Historisk betinget

Dagens basisfinansieringssystem er delvis resultatbasert, men nivået på finansieringen er i stor grad knyttet til tildelingen året før. Selv om det har vært en skjedd en omfordeling av midler de siste tre årene, skyldes de store ulikhetene til dels de historiske tildelingene.

Selv om basisbevilgning også tidligere skulle brukes til langsiktig kompetanseoppbygging, er det liten tvil om at også mange hensyn har spilt inn. Våre intervju tyder på at alt fra politiske prioriteringer, beredskaps- og / eller forvaltningsansvar (som ikke er finansiert særskilt), behov for utstyr og infrastruktur og andre spesielle bransje- og sektorhensyn har hatt betydning.

Enkelte aktører argumenterer for at den offentlige finansieringsgraden kan virke tilfeldig, og at det er for stor heterogenitet<sup>11</sup> og at dette er urettferdig og konkurransevridende<sup>12</sup>. Vi vil ikke drøfte dette i spesifikt denne evalueringen, men vi tar utgangspunkt i kunnskapsdepartementets forklaring om at;

*«Det er viktig å være klar over at det er noe ulike tilnærminger ved disse instituttene for hvordan basisfinansieringen fra sektordepartementet blir klassifisert (basisbevilgning vs. forvaltningsstøtte), slik at direkte sammenligninger kan være vanskelige...*

*(...) størrelsen på denne delen (den ikke konkurranseutsatte grunnfinansieringen) har bakgrunn i historiske forhold og bestemmes av prioriteringer i de departementene som er ansvarlige for instituttene».*

Forskningsbarometeret, 2012.

<sup>11</sup> Se for eksempel «Forskere nektes støtte» (Dagsavisen, 09.06.2010) og «Ingen kan forklare ulikhetene» (Aftenposten, 03.08.2010)

<sup>12</sup> Se for eksempel NOU 2008:03: Et åpnere forskningssystem

## 2.1 Utviklingstrekk

Både intervjuene og litteraturen tyder på at sektoren står overfor både nasjonale og internasjonale trender som påvirker instituttene løpende. Muligens har eller vil disse utviklingstrekkene presse fram en del endringer i sektoren – uavhengig av endringer eller innretning i basisfinansieringen.

### 2.1.1 Vekst i forskningsmidler, men også økt konkurranse

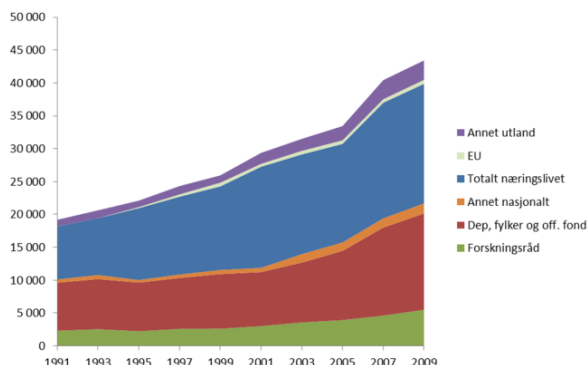
Samlede norske utgifter til FoU var på ca. 42,8 milliarder kroner i 2010, noe som tilsvarte 1,69 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP). Til sammenligning var EU-gjennomsnittet i 2010 på rundt 2 prosent.<sup>13</sup>

Det har vært en betydelig vekst i FoU utgiftene i løpet de siste tiår, noe som også har dannet grunnlag for vekst i instituttsektoren. Veksten i FoU utgifter skyldes både økte utgifter fra næringslivet og fra offentlige kilder (enten direkte fra departement og fylkeskommuner eller via Forskningsrådet).

Gjennomsnittlig årlig vekstrate i perioden 1991-2005 var på henholdsvis ca. 7 pst. fra næringslivet og ca. 5 pst. fra offentlige kilder (departementer, fylkeskommuner etc. og Forskningsrådet) basert på løpende 2011-priser. I perioden 2005-2009 økte veksten til hhv. 7,3 pst. og 11,1 pst.

<sup>13</sup> NIFU [www.foustatistikk.no](http://www.foustatistikk.no) og SSB <http://www.ssb.no/fou/>

FIGUR 2-9 UTGIFTER TIL FOU I NORGE. 1991-2009. FASTE 2011-KR.

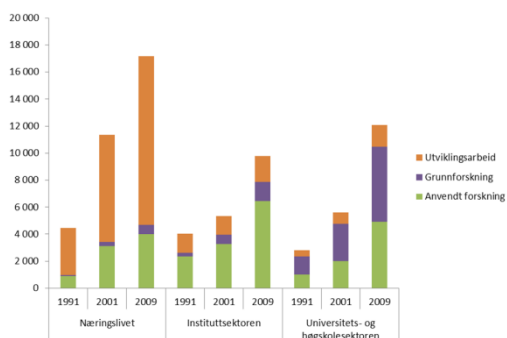


Kilde: FoU Statistikkbanken, NIFU, SSB, bearbejdet av Damvad

Selv om markedet har vokst, har også konkurransen om forskningsmidlene tiltatt. Tradisjonelt har universitetene drevet grunnforskning, mens næringslivet har drevet med utviklingsarbeid. Instituttene har forskningsmessig ligget et sted i mellom med hovedfokus på anvendt forskning og kunnskapsformidling.

UoH sektoren driver fortsatt med grunnforskning, men utfører i økende grad også anvendt forskning, samtidig som næringslivet også utfører mer anvendt forskning (jf. Figur 2-10). Dette kan bety at aktørene i økende grad betjener samme marked.

FIGUR 2-10 UTVIKLING I TYPER AV FOU AKTIVITET. 1991.2001.2009.

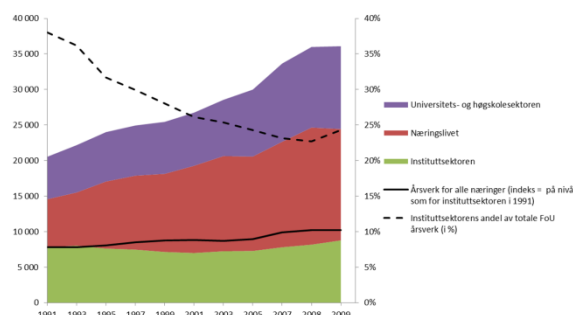


Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad Norge

Figuren over viser at FoU aktiviteten i instituttsektoren har ikke steget like mye som i næringslivet og i universitetssektoren. Antall sysselsatte forskerårsverk er en annen indikator for en sektorenes FoU aktivitet. Økningen i antall sysselsatte forskere i næringslivet og UoH sektoren har gjennom de senere år økt mer enn i instituttsektoren.

Utviklingen i instituttsektoren ligger tettere opptil generell utvikling i sysselsetting for alle næringer i Norge samlet sett (jf. Figur 2-11).

FIGUR 2-11 UTVIKLING I FOU SYSSELSATTE I NORGE. 1991-2009



Kilde: FoU Statistikkbanken, NIFU, SSB, bearbejdet av Damvad

## 2.1.2 Internasjonalisering av forskning

Både i Norge og internasjonalt ser man en økende internasjonalisering både av forskningsfinansiering og av forskningsresultater.

En større andel av norske forskningsmidler disponeres nå gjennom EU-systemet og bilaterale forskningsprogrammer<sup>14</sup>.

Norske bidrag til internasjonale forskningsprogram (blant annet EU 7. rammeprogram) utgjorde 5,6 pst. av de samlede offentlige FoU bevilgninger (SSB, 2012) og det er ventet at norske bidrag til

<sup>14</sup> NOU 2008:3: Sett under ett og Intervju i Nærings- og handelsdepartementet.

internasjonale forskningsprogrammer vil være betydelige også i årene som kommer blant annet gjennom Horizon 2020.

Ikke bare forskningsfinansieringen, men også forskningsmarkedet er i økende grad globalt. Globalisering i næringslivet og internett og andre måter for kunnskapsspredning gjør det enklere for oppdragsgivere å benytte dem som kan tilby best kvalitet til billigst pris, være seg norsk eller ikke. Utviklingen i egeninnkjøpt forskning fra norsk næringsliv bekrefter denne trenden. Næringslivets kjøp av FoU tjenester har økt med 6,7 pst. i gjennomsnitt per år i perioden 2007-2010, mens veksten i innkjøp fra utlandet har økt med 20 pst. i samme periode (SSB, 2012).

Internasjonalisering er et av de overordnede mål for norsk forskningspolitikk og begrunnes ved at det;

*«... skal sikre kvalitet og fornyelse i forskningen, deling av risiko og kostnader ved investeringer blant annet i tung infrastruktur - og for å hente hjem kunnskap og teknologi og som bidra til å løse felles problemer og utfordringer.»*

Stortingsmelding nr. 30 (2008-2009)

Sammenlignet med UoH-sektoren og næringslivet er instituttsektoren mest aktiv i internasjonale prosjekter og blir i Forskningsbarometeret 2012 betegnet som det internasjonale «brohode» for norsk forskning. Allikevel er den internasjonale aktiviteten konsentrert om noen institutter.

Vi kan forvente at internasjonalisering bare blir viktigere i årene som kommer. Dette kommer også tydelig frem i Forskningsbarometeret (2012):

*«EU Forskningen endrer karakter fra en mer tematisk orientert prosjektfinansiering til en mer gjennomgripende integrering av forskningen...»*

*(...) Dette innebærer en utvikling i retning av økt internasjonalisering av nasjonale programmidler, økt internasjonal forskermobilitet, bedre bruk av nasjonal og internasjonal forskningsinfrastruktur og framfor alt større brukerorientering».*

### 2.1.3 Økt kompleksitet

Et tredje sentralt utviklingstrekk i samfunnet og i forskningsmarkedet, er økt kompleksitet, i så vel problemstillinger som i samarbeidsformer.

Det er et økende behov for å håndtere tverrfaglige problemstillinger. Dette er særlig nødvendig for å kunne bidra til å løse komplekse, nasjonale og globale samfunnsutfordringer, for eksempel knyttet til helse og klima. Dette krever samarbeid på tvers av faginnretninger, sektorer og verdikjeder.

Denne økte tverrfagligheten blir for eksempel mer og mer synlig i forskningsprogrammer og senterordninger i Norge. VERDIKT og NORKLIMA er eksempler på slike tverrfaglige programmer fra Norges Forskningsråd som legger til rette for samarbeid på tvers av fagdisipliner, sektorer og land. Også Europeiske forskningsprogrammer blir bredere og mindre tematisk innrettet enn tidligere og det er ønskelig å koble forskning og innovasjon for å sikre kunnskapsbasert samfunns- og næringsutvikling.<sup>15</sup>

*«Samarbeid både langs aksene institutter, UoH institusjoner, næringsliv og mellom ulike fagdisipliner blir viktige. Forskningsmiljøer som ikke klarer å hevde seg i dette komplekse samspillet mellom*

<sup>15</sup> Se for eksempel hjemmesidene til Horizon 2020. <http://ec.europa.eu/research/horizon2020/>

*konkurranse, samarbeid og kompetanseutvikling, vil ha problemer med å utføre forskningsoppgaver som forutsetter samarbeid»*

Forskningsbarometeret, 2012

Instituttene har en særskilt rolle i det norske forskningssystemet, men økt konkurranse om forskningsmidler, både nasjonalt og internasjonalt, samt økt kompleksitet i så vel problemstillinger som samarbeidsformer innebærer at instituttene må kunne tilby relevant forskning av høy internasjonal kvalitet og være robuste i konkurransen om forskningsmidler og oppdrag.

Muligens vil størrelse og økonomisk bæreevne bli viktigere for å vinne frem i forskningsmarkedet enn det tidligere har vært, selv om ikke størrelse i seg selv ikke nødvendigvis trenger å være en garanti for å lykkes.

I tillegg må instituttene framstå som attraktive for å tiltrekke seg gode forskere og samarbeidspartnere, og være strategiske i sin posisjonering i forhold til konkurrenter, markedsmuligheter og virkemidler.

### 3 Dagens basisfinansierings-system er resultatbasert

Når en offentlig finansieringsordning skal evalueres er det nødvendig å ta utgangspunkt i hva som er formålet med finansieringsordningen, for så å vurdere i hvilken grad innføring av det nye systemet (dvs. endringen) har resultert i økt måloppnåelse.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan hovedmålet med basisfinansieringen skal forstås og hvordan ulike delmål er ment å bygge opp under hovedmålet.

Selv om omfordelingen som skjer på grunnlag av resultater foreløpig er liten, er det resultatbaserte elementet nytt i basisfinansieringssammenheng og det elementet som er ment å skulle bidra til økt måloppnåelse. Følgelig er det dette som også får mest oppmerksomhet, både i presentasjons- og evalueringsøyemed.

#### 3.1 Hovedmålet er relevant forskning av høy kvalitet

Formålet med basisfinansieringsordningen er formulert i Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter fastsatt ved Kongelig resolusjon av 19. desember 2008.

Retningslinjene sier at basisfinansieringens formål er «å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet.

*De statlige bevilgninger til basisfinansiering skal disponeres til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging, og*

*skal stimulere instituttene til vitenskapelig kvalitet, internasjonalisering og samarbeid (universiteter, høyskoler, helseforetak mv).»*

Vi har delt opp sitatet over i tre avsnitt for på den måten å tydeliggjøre hva vi vil tolke som formulering av basisfinansieringens hovedmål, bestemmelser om hva midlene kan disponeres til og hvilke delmål som skal oppnås.

I henhold til formålet skal basisfinansieringen brukes til langsiktig kunnskaps og kompetansebygging. Når det gjelder formulering av hva midlene kan disponeres til<sup>16</sup>, kan dette også tolkes som egne mål. Vi vurderer det imidlertid som rimelig å tolke denne formuleringen heller som en formulering som oppsummerer begrunnelsen for hvorfor det er behov for offentlig støtte til forskningsinstitutter.

Retningslinjene er imidlertid tydelig på hva kompetanseutviklingen skal bidra til, nemlig: vitenskapelig kvalitet, internasjonalisering og samarbeid. Hver for seg kan det tenkes at høy vitenskapelig kvalitet i instituttene arbeid, internasjonale aktiviteter og samarbeid med andre norske forskningssektorer vil bidra til at hovedmålet oppnås.

Hovedmåletets nøkkelord tolker vi å være at instituttene skal levere relevant kompetanse av høy internasjonal kvalitet.

Påpekningen av relevans i hovedmålet kan synes åpenbar. Forskningsinstituttene betydning som leverandører av *relevant* kunnskap, understrekes også i en rekke andre sammenhenger, jf. bl.a. St. prp. Nr. 1 (2007-2008) og i Forskningsrådets orien-

<sup>16</sup> I henhold til retningslinjene skal midlene for eksempel benyttes til langsiktige forskningsprosjekter, nettverksbygging/ internasjonalisering, kvalitetssikring av forskningens resultater, publisering og formidling og oppbygging av egen kompetanse, herunder veiledning og doktorgradsutdanning

tering til instituttene i forbindelse med introduksjonen av det nye systemet (Forskningsrådet, 2008).

Også i våre intervjuer understrekes det fra ulike aktører at forskningsinstituttene har et særlig ansvar i å levere anvendt og relevant kunnskap til alle typer samfunnsaktører. Dersom relevans tolkes som at instituttene skal være nyttige for norske aktører, er det konkurranseutsatte norske forskningsmarked som best indikerer relevans.

Slik skiller instituttsektoren seg fra andre forskningssektorer, som i større grad gis frihet til å følge nysgjerrighetsbegrunnede forskningsmessige problemstillinger. Fri forskning kan naturligvis bli relevant senere, men har ikke uten videre en oppdragsgiver i første runde.

Samlet sett er inntekter fra Forskningsrådet og oppdrag fra offentlig forvaltning og næringsliv viktigste inntektskilde for instituttene. På bakgrunn av at relevant kunnskapsutvikling så ofte framheves som et spesifikt delmål for forskningsinstituttene, kan det etter vår vurdering vurderes som et eget delmål, på linje med delmålene nevnt foran.

Myndighetens mål med instituttsektoren kan også sees i en bredere sammenheng. Viktigheten av norske forskningsinstitutter er framhevet over lang tid. I St. melding nr. 39 (1998-99) «Forskning ved et tidsskille» fastslo daværende regjering at det vil være et overordnet mål å sikre en sterk og levedyktig instituttsektor som kan betjene næringsliv og offentlig sektor. Daværende regjering i St. meld. Nr. 20 (2004-2005) «Vilje til Forskning» og nåværende regjering fastholder dette målet (Forskningsbarometeret, 2012).

Instituttene skal bidra til økt forskning og forskningskvalitet i norsk næringsliv for å styrke norsk verdiskaping. Videre skal de bidra med forskning

for å styrke beslutningsgrunnlaget for offentlig politikk, samt utvikle kunnskap til bruk i samfunnet for øvrig.<sup>17</sup>

Basisfinansieringen er ett av flere virkemidler for å sikre en sterk instituttsektor. Andre virkemidler er annen offentlig finansiering av forskningsinstituttene herunder Forskningsrådets programmer og satsninger og evalueringer. I vurderingen av hvordan basisfinansieringen virker, er det imidlertid derfor mest formålstjenlig å ta utgangspunkt mer spesifikt i målformuleringen for dette spesifikke virkemiddelet.

Endringene i basisfinansieringen i 2009 i retning av mer resultatbasert finansiering, må forstås som en endring som skal bidra til å oppnå ovennevnte mål i større grad enn hva som var tilfelle før endringen.

I forbindelse med omleggingen i 2009 ble det også formulert operative mål. Blant annet skal retningslinjene sikre at den statlige basisfinansieringen blir fordelt på en transparent måte etter kjente kriterier. Videre er det i forbindelse med evalueringen også uttrykt behov for å vurdere om prosessen for opptak og eventuell utfasing av institutter i ordningen fungerer effektivt og om kriteriene for hvilke institutter som skal omfattes av retningslinjene er tilstrekkelige.

Det ble også lagt til grunn at endringen representerte et brudd med den direkte styringslinjen mellom sektordepartement og institutt, hvor ordningen skulle forvaltes etter en klar arbeidsdeling mellom departementene og Norges Forskningsråd. Norges Forskningsråd skulle få en tydeligere rolle både administrativt og strategisk.

<sup>17</sup> Se f.eks. Kunnskapsdepartementet (2012). Forskningsbarometeret 2012,

I Figur 3-1 har vi oppsummert vår tolkning av basisfinansierings mål. Merk at vi har formulert hovedmålet slik at forutsetningen om hva midlene skal stimulere til formuleres mer direkte som en forutsetning enn hva som framgår av sitatet foran. Dette er etter vår vurdering den mest rimelige tolkning av ordningens målhierarki og ikke ment som en endring av målformuleringen som sådan.

Merk også at vi har formulert delmålene slik at de framstår som selvstendige delmål. Også disse formuleringene er valgt ut fra en etter vår vurdering rimelig tolkning av ordningens etablerte mål.

I evalueringen av ordningens måloppnåelse tar vi utgangspunkt i de formulerte delmålene, for derigjennom å vurdere om dagens finansieringsordning oppfyller sitt hovedmål. Til grunn for tilnærmingen ligger det en antakelse om at hvert delmål

isolert sett bidrar til bevegelse i retning av hovedmålet.

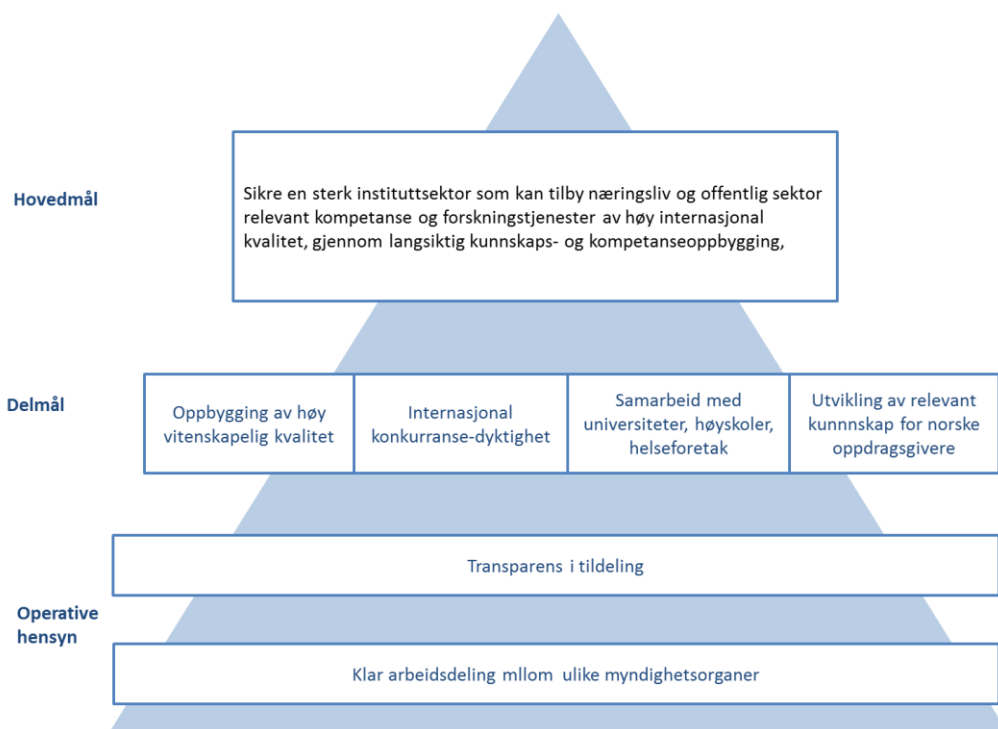
En viktig implikasjon av å etablere et målhierarki som over, er at det er mulig å konkludere at ordningen bidrar til hovedmålet selv om bare ett av delmålene oppnås.

Når vi skal vurdere ordningen fra 2009 vil vi følgelig legge vekt på om *endringen* i systemet for basisfinansiering har bidratt til *større grad* av måloppnåelse enn tidligere.

I evalueringen vil vi også vurdere om dagens ordning oppfyller de operative hensynene bak endringen.

Vi har i utviklingen av målhierarkiet tatt utgangspunkt i de skrevne målformuleringene, selv om vi

FIGUR 3-1 MÅLHIERARKI FOR BASISFINANSIERINGEN



Kilde: Damvad basert på Retningslinjene for basisfinansieringen



registrerer at noen opplever at basisfinansierings-systemet også skal tjene andre formål, som f.eks. en rimelig fordeling av basisfinansiering instituttene i mellom (et fordelingsargument). Enkelte har også pekt på at målsetningene med selve endringene har utviklet seg i løpet av perioden. Vår vurdering er like fullt at målhierarkiet beskrevet ovenfor er en rimelig oppsummering av både skriftlige dokumenter og hva som i intervjuer har vært uttrykt som reelle mål med systemet.

Vi har for eksempel allerede tidligere vært inne på at det er store forskjeller i nivået på basisbevilgningen mellom ulike institutter og arenaer og at det er blitt hevdet at denne heterogeniteten kan oppleves som både urettferdig og konkurransevridende. Våre intervjuer tyder på at enkelte er av den oppfatning at systemet skal bidra til en utjevning i nivået. Noen har også tolket Forskningsrådets innspill til ny forskningsmeldingen 2012 ”*På sikt er det en målsetting at finansieringsordningen skal gi mer likeverdige konkurransevilkår*” dithen.

Likevel «*Omfordeling mellom instituttene er ikke et mål i seg selv, men et middel for å skape reelle incentiver i den nye ordningen*» (St. prp. nr. 1 (2007-2008)).

Vi har derfor ikke tatt dette med som en del av systemets målhierarki. I vurderinger av oppnåelse av de ulike delmålene tar vi utgangspunkt i de samme indikatorene som brukes i beregningsgrunlaget for omfordeling av basisfinansieringen mellom institutter. Indikatorutviklingen blir dermed det viktigste grunnlaget for evaluering av måloppnåelse. Indikatorutviklingen blir supplert med intervjudata som bidrar til å bekrefte, avkrefte eller nyansere effektene av endringen.

Inntekter fra norsk næringsliv, Forskningsrådet, og forvaltningen er brukt som indikatorer på relevans.

Relevansen av instituttens kunnskapsutvikling kommer også til uttrykk gjennom formidlingsarbeid, undervisning og veiledning og ivaretagelse av ulike forvaltnings- og beredskapsfunksjoner. Data for slike oppgaver er imidlertid i mindre grad tilgjengelig. Utviklingen i oppdragsinntekter og inntekter fra Forskningsrådet må derfor ikke sees som et endelig uttrykk for instituttens relevans, men er like fullt en viktig indikator på at oppdragsgivere opplever instituttens kunnskap som er relevant.

I grunnlagsdokumentene for evalueringen var det også et ønske om at evalueringen skulle belyse i hvilken utstrekning endringen har bidratt til å klargjøre instituttens rolle i forskningssystemet og samfunnet forøvrig. Selv om det kan hevdes å være et økende overlapp mellom UoH-sektoren og instituttsektoren, er det viktige prinsipielle forskjeller mellom de to sektorene. UoH sektoren ivaretar samfunnets behov for akademisk utdanning og norsk grunnforskning på en rekke områder. Ansvaret er tydeliggjort ved at sektoren i hovedsak er statlig finansiert.

Instituttene skal dekke behov for bl.a. anvendt forskning og må i langt større grad ta ansvaret for egne inntekter. Dette gjelder uavhengig av størrelsen på basisfinansieringen.

Endringen i basisfinansieringen medfører primært at instituttene må konkurrere seg i mellom om basisfinansieringsmidlene på bakgrunn av deres kvalitet og relevans.<sup>18</sup>

Både innføringen av omfordelingssystemet og bruddet med den direkte styringslinjen i forhold til utdeling av basisbevilgningen støtter oppunder at instituttene i økende grad må ta ansvaret for egen strategisk utvikling. Selv om instituttene skal ivare-

<sup>18</sup> Samspill med andre indikatorsystemer vil bli drøftet i kapittel 4.3.1

ta mange roller, tydeliggjør ordningen instituttens rolle som (stort sett) selvstendige aktører innenfor et forsknings- og kompetansemarked.

På bakgrunn av pågående prosjekt omkring samarbeid, konsentrasjon og arbeidsdeling (SAK) i forskningssystemet, går vi ikke dypere inn i vurderinger om instituttens rolle i forskningssystemet. Denne evalueringen fokuserer på måloppnåelse med selve basisfinansieringen.

Vi registrerer for øvrig at arbeidet med evalueringen i seg selv har bidratt til en bevisstgjøring av hva som er formålet med basisfinansieringen, og dermed implisitt også hva som er instituttsektorens rolle.

Vi vil i drøfte delmålene nærmere i kapittel fire.

### **3.2 Systemet skal styrke den strategiske kunnskapsoppbyggingen**

Forskningsmeldingen «Vilje til forskning» (2004-2005) peker på at instituttsektoren utgjør et verdifullt element i det norske forskningssystemet, og at instituttene i hovedtrekk oppfyller sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, leverer forskning av god kvalitet og gjennomgående har god kundetilfredshet.

Den norske instituttsektoren har også blitt kritisert, blant annet i Technopolis' evaluering av Norges Forskningsråd fra 2001. Kritikken gikk blant annet ut på at sektoren var for stor og fragmentert, at den trakk til seg dyktige folk som andre deler av innovasjonssystemet kunne ha bedre bruk for, og at den var en barriere for samarbeid mellom universitetene og næringslivet.

Forskningsmeldingen (2004-2005) pekte også på utfordringer blant annet knyttet til mulighetene for

langsiktig kompetanseutvikling og markedsorientering, at norske forskere publiserer mindre enn land vi normalt sammenligner oss med og at tildelingssystemet er for fragmentert og detaljstyrt fra departementene. Systemet lå ikke til rette for at Forskningsrådet kunne utøve sitt strategiske ansvar på en helhetlig og god måte.

Blant annet på bakgrunn av ovenstående ga Kunnskapsdepartementet Forskningsrådet i oppgave å foreslå et nytt basisfinansieringssystem for instituttsektoren hvor basisfinansieringen til en viss grad skulle være basert på resultater. Forskningsrådet leverte sitt forslag i oktober 2006 og systemet ble innført fra og med 2009 (jf. kapittel 1.2)

Vi forstår at formålet med innføringen av det nye systemet ble gjort for å sikre at basisfinansieringen ble benyttet til strategisk kunnskapsutvikling som på lengre sikt styrker instituttens faglige kvalitet og evne til å løse stadig nye kunnskapsoppgaver for næringsliv, forvaltning og samfunn. Det å innføre en viss premiering av de som skårer bra på kriterier som var knyttet opp til delmålene kan derfor sees på som et virkemiddel for å påvirke instituttens langsiktige kunnskapsoppbygging..

Endringen i basisfinansieringssystemet representerte også en endring i retning av en mer enhetlig instituttpolitikk. Før endringen i 2009 var instituttene i ulik grad finansiert gjennom Forskningsrådet. Noen fikk basisbevilgningene direkte utenom Forskningsrådet, flere departementer finansierte samme institutt, og departementer gav i ulik grad detaljerte føringer for rådets tildeling av basisbevilgninger. I det nye systemet har arenadepartementet har et overordnet ansvar for en hel instituttgruppe og ikke oppfølgingen av hvert enkelt institutt. Dette medfører også et økt strategisk ansvar for instituttene.

### 3.3 Egenskaper ved systemet

Dagens basisfinansieringssystem består av en resultatbasert grunnbevilgning og strategiske instituttsatsninger.

Strategiske instituttsatsninger (SIS) er til nå implementert i begrenset grad og påvirker systemets mer mekaniske egenskaper lite (bortsett fra å redusere midler til omfordeling) og vil bli behandlet særskilt (jf. kapittel 5.8).

En del av basisbevilgningen legges i en pott til omfordeling mellom sammenlignbare institutter. Endelig basisfinansiering til det enkelte institutt avgjøres med andre ord etter en gjennomgang av hvordan det enkelte institutt presterer i forhold til gruppen av sammenlignbare institutter. De institutter med best resultater innen utvalgte indikatorer vil følgelig få større basisbevilgning på bekostning av institutter som ikke har så gode resultater.

Resultatbaserte finansieringssystemer der tildeling skjer mekanisk basert på kjente kriterier kalles ofte for tellekantsystemer.

Generelt er fordelingen med tellekantsystemer at tildeling kan skje på en mekanisk og transparent måte, og hvor det er enkelt for aktørene å forstå hvilke incentiver ordningene gir. Ulempen er at det er krevende å lage målbare og representative indikatorer.

Nedenfor presenterer vi de ulike elementene i fordelingsystemet og hvilke implikasjoner de har for systemets samlede egenskaper.

#### 3.3.1 Omfordeling basert på historiske resultater

Grunnbevilgningen utgjør 90-97,5 pst. av instituttenes basisfinansiering, avhengig av arena for sammenlignbare institutter.

Resterende 2,5-10 pst. er satt av til omfordeling basert på resultater knyttet til fem (seks) indikatorer.

Vektingen av indikatorene angir hvor stor del av omfordelingsbeløpet som fordeles ut fra hver indikator.

Indikatorene er:

1. Vitenskapelig publisering (30 pst.)
2. Samarbeid med universiteter og høyskoler: avlagte dr.grader (5 pst.) og bistillinger (5 pst.)
3. Internasjonale inntekter, inkl. EU programmer (15 pst.)
4. Inntekter fra Norges Forskningsråd (10 pst.)
5. Nasjonale oppdragsinntekter (35 pst.)

Instituttets skår på samtlige indikatorer vektet med en *Relevanceandel* (også referert til som relevansevektning). Relevanceandelen er definert som andelen konkurranseutsatte inntekter (jf. indikator 3, 4 og 5) utgjør av instituttets samlede FoU inntekter.

Beregningen av omfordelingen tar utgangspunkt i oppnådde eller historiske resultater. Indikatorene måler resultater de siste 3 år, der det siste året teller like mye som de to andre til sammen. En slik avregning bidrar til å utjevne årlige svingninger og innebærer at omfordelingen skjer på bakgrunn av resultater tre år tilbake.

**FIGUR 3-2 EKSEMPELBEREGNING AV UTTELLING FOR PUBLIKASJONSPØENG**

**(kun ment for illustrasjon)**

Trinn 1: Instituttets publikasjonspoeng 2009-2011  
 $P1 = (\text{Publ.poeng2009} + \text{Publ.poeng2010} + 2 * \text{Publ.poeng 2011}) / 4$

Trinn 2: Korrigeres med instituttets relevanseandel  
 $P2 = P1 \times \frac{\text{Konkurransenutsatte inntekter}}{\text{Samlede FoU-inntekter}}$

Trinn 3: Beregning av resultatbasert omfordeling  
 $P3 = P2 * \frac{\text{Ramme til omfordeling} * \text{Resultatindikatorens vektning}}{\text{Arenaen samlede publikasjonspoeng}}$

### 3.3.2 Instituttene innenfor en arena konkurrerer om basisfinansieringen

Fordelingen av basisfinansieringen skjer innenfor fire faglige arenaer. Arenaene samler presumptivt sammenlignbare institutter. De fire arenaene er (ansvarlig departement):

- Miljøinstitutter (Miljøverndepartementet)
- Primærnæringsinstitutter (Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet)
- Samfunnsvitenskapelige institutter (Kunnskapsdepartementet)
- Teknisk-industrielle institutter (Nærings- og handelsdepartementet)

Instituttene tildeling er basert på et *markedsandelsprinsipp* for hver enkelt indikator innenfor hver arena.

Dette innebærer at:

- Kun institutter som er i samme arena konkurrerer om midlene til omfordeling.

- Et institutt som for eksempel får like mange publikasjonspoeng som i fjor får en mindre andel av omfordelingsmidlene dersom de andre instituttene på fordelingsarenaen får flere publikasjonspoeng (og omvendt).
- Uttellingen i kroner og øre av en økning i resultat scoren varierer mellom institutter, mellom arenaer, og mellom år. Dette er fordi uttellingen er beregnet utfra arenaens ramme til omfordeling, hvordan institutter scorer i forhold til de andre instituttene på arenaen (markedsandelsprinsippet) og instituttene ulike relevanseandeler.
- Det er ikke nødvendigvis slik at den relative vektningen samsvarer med den relative størrelsen på uttellingen. For eksempel kan en million i økte internasjonale inntekter gjerne gi større uttelling enn en million i økte nasjonale oppdragsinntekter selv om nasjonale oppdragsinntekter er høyere vektet.
- Dersom instituttene på samme arena samlet sett forbedrer sine resultater over tid, vil den marginale uttellingen per økning i score avta gitt at de totale rammene til basisbevilgning holdes fast. For eksempel etter hvert som antall publikasjonspoeng vokser vil uttellingen per publikasjonspoeng avta.

Resultatbaserte systemer der det er den relative og ikke absolutte prestasjonen som betyr noe omtales ofte som målestokkonkurranse.

Fordelen med målestokkonkurranse er at det stimulerer alle til å forbedre sine resultater, men at den totale budsjettammen kan forbli uendret.

Et problem med målestokkonkurranse er at det kan virke omfordelende i situasjoner der omfordeling ikke er tilsiktet (Vagstad, 2007)

Det er arenadepartementene som er ansvarlige for finansieringen av hver arena. Arenadepartementene kan øke, redusere eller fastholde de samlede bevilgningene til basisfinansiering til arenaen. Departementene kan også gi særskilte tillegg eller priskompensasjon. Departementenes beslutninger om evt. endringer i samlede arena-bevilgninger behøver ikke være like.

### 3.3.3 Små utslag per aktivitet, men effekten øker over tid

I 2011 var omfordelingsgraden satt til mellom 2,5 og 10 prosent på de ulike arenaene. Av en samlet basisbevilgning på ca. 867 mill. kroner, ble ca. 60 millioner kroner omfordelt basert på resultater.

Den reelle omfordelingen for hver arena kan variere noe når man tar hensyn til ekstra bevilgninger og midler avsatt til strategiske institutt satsninger.

For eksempel er 30 pst. av midlene på primærnæringsarenaen «avsatt» til strategiske instituttsatsninger, selv om ordningen ikke er implementert og midlene deles ut som en del av grunnbevilgningen. Omfordelingsgraden beregnes på bakgrunn av de resterende midler. Tilsvarende gjelder for miljøarenaen. jf. Tabell 3-1.

**TABELL 3-1 ESTIMERTE OMFORDELINGSBELØP 2011. FORDELTE PÅ FIRE ARENAER**

Arena	Andel til fordeling	Ramme til fordeling (i mill. kr)	Ramme til SIS (i mill. kr)	Ramme til fast fordeling (i mill. kr)	Ramme til omfordeling (i mill. kr)	Omfordelingsgrad	Reell omfordeling
Miljø	5 %	160,9	41,1	114,0	5,8	5 %	4 % *
Samfunnsvitenskapelig	10 %	192,9		169,2	23,7	10 %	12,3 % **
Teknisk industrielle	10 %	259,7		233,7	26,0	10 %	10 %
Primærnærings	2,5 %	263,6	79,1	179,9	4,6	2,5 %	1,8 % ***

\* inkl. prisjustering. Ekstra bevilgning til NERSC og SIS midler til Bioforsk er inkludert.

\*\* inkl. prisjustering og ca 5 millioner ekstra som skal gå til omfordeling.

\*\*\* inkl. prisjustering av FKD andel. Mulig SIS på 5 mill. kommer i tillegg.

Kilde: Forskningsrådets utregningsmodeller for tildeling av basisfinansiering.

Uttellingen som følger en gitt score på en av indikatorene er følgelig som regel relativt liten (jf. Tabell 3-2.)

Vanligvis vil den faktiske kostnaden aktiviteten medfører være klart høyere enn gevinsten for institusjonen av høyere basisfinansiering.

Tabell 3-2 inneholder gjennomsnittlig uttelling på de ulike resultatindikatorne i 2011. Dette vil variere fra år til år og mellom institutter på samme arena. For eksempel gir en publisering en uttelling på mellom 4 og 12 000 kroner. Vi kan forvente at den reelle kostnaden knyttet til å skrive og publisere en vitenskapelig artikkel er høyere enn dette. Dersom systemet bidrar til en vekst i antall publikasjoner på arenaen, vil uttellingen per score på resultatindikatorne (f.eks. per publisering) minke i årene fremover (gitt at de totale rammene til utdeling er uendret).

Uttellingen i basisfinansieringen av økte inntekter er enda mindre. 1 million kroner i økte inntekter fra Forskningsrådet gir en økning i omfordeling på mellom 2 600 og 7 900 kroner, jf. Tabell 3-2.

**TABELL 3-2 ESTIMERT UTTELLING I 2011. FOR EN ØKNING I HVER AV INDIKATORENE. GJENNOMSNITT FOR HVER ARENA.**

	Ett Publ. Poeng	En Avlagte dr.grader.	En Bistilling	1 mill i Internasjonale inntekter	1 mill i NFR bevilgninger	1 mill i Nasjonale oppdrag
Miljø	4 800	30 400	20 000	7 200	4 200	2 200
Samfunnsvitenskapelig	8 700	41 500	25 100	41 700	7 900	17 000
Teknisk industrielle	12 800	64 900	3 500	5 300	4 500	4 600
Primærnærings	3 800	10 600	18 700	9 600	2 600	3 700

Kilde: Forskningsrådets utregningsmodeller for tildeling av basisfinansiering. Avrundet til nærmeste 1000.

Legg for eksempel merke til at uttellingen for internasjonale inntekter er betydelig høyere på den samfunnsvitenskapelige arenaen enn på den teknisk industrielle arenaen. Dette henger sammen med at instituttene på den samfunnsvitenskapelige arenaen per i dag har relativt lite internasjonale inntekter slik at uttellingen blir stor.

Siden grunnbevilgningen er basert på basisbevilgningen året før og den resultatbaserte bevilgningen er beregnet utfra de siste tre år, vil bedret score på resultatkriteriene medføre en økt bevilgning i flere år framover. Effekten vil vedvare de tre årene som resultatindikatorne blir brukt i beregningen, men vil vedvare utover dette ettersom basisbevilgningen får betydning for neste års grunnbevilgning (fast tildeling uten omfordeling) og for relevansevektingen.

På samme måte som positive score på resultatindikatorne vil gi en vekst i årene fremover, vil en negativ score også få en negativ utvikling i årene fremover.

Dette illustrerer at selv om omfordelingsgraden fra ett år til et annet er relativt lav, er effekten over tid betydelig. Systemet er i høyeste grad å anse som et resultatbasert finansieringssystem.

Ser man på utviklingen i basisbevilgningen for de enkelte institutter i perioden 2009-2011 er det klart at det har skjedd en reell omfordeling. Med bakgrunn i utviklingen i det absolutte nivået på basisbevilgningen i perioden 2009-2011, har 11 institutter hatt en økning eller nedgang på over 10 pst. per år, mens 13 institutter har hatt en økning/nedgang på mer enn 10 pst. målt i basisbevilgningen som andel av driftsinntekter (jf. vedlegg 2).

### 3.3.4 Uttellingen påvirkes av relevansevektingen

Score på resultatindikatorne vektet som nevnt mot en relevanseandel som består av summen av konkurranseutsatte FoU inntekter (internasjonale inntekter, Forskningsrådsinntekter og nasjonale oppdragsinntekter) som andel av instituttets totale FoU inntekter. Finansinntekter, inntekter fra for-

valtningsoppgaver uten FoU og inntekter til samarbeidspartnere og underleverandører er holdt utenfor beregningen.

Relevanseandelen reduserer med andre ord uttellingen på resultatindikatorne dersom instituttet har FoU inntekter som er unntatt konkurranse. Ettersom basisbevilgningen regnes som ikke-konkurranseutsatt inntekt vil ingen institutter som mottar basisbevilgning ha en relevanseandel lik 100 pst. Institutter med relativt høy basisbevilgning (målt i andel av inntekter) har med andre ord relativt lav relevanseandel.

Andre ikke-konkurranseutsatte inntekter som har et langsiktig preg av å være en grunnfinansiering vil også redusere relevanseandelen. Det gjelder bidragsinntekter (inntekter fra departement, næringsfond eller andre eksterne aktører uten krav til leveranse av anvendt forskning).<sup>19</sup>

Gjennomsnittlig relevansedel (andel konkurranseutsatte midler) er lavest i primæringsinstituttene og høyest for de teknisk industrielle instituttene, men det er store forskjeller innad i hver arena. Fordi omfordelingen skjer innenfor den enkelte arena er det forskjellene innad i hver arena som betyr noe for det enkelte institutt.

Tabell 3-3 viser gjennomsnittlig, samt største og minste relevanseandel for hver arena basert på utregningen for 2012.

<sup>19</sup> Inntekter defineres som nasjonale oppdragsinntekter når det er gitt betaling for leveranse av anvendt forskning som i hovedsak er definert av norsk oppdragsgiver (skriftlig kontrakt) og som har vært utlyst i åpen konkurranse på ikke diskriminerende vilkår.

**TABELL 3-3 RELEVANSEANDELEN I 2011. GJENNOMSNIITT FOR HVER ARENA.**

Arena	Gjennomsnittlig relevanseandel	Relevanseandel hos institutt med høyest relevanseandel	Relevanseandel hos institutt med lavest relevanseandel
Miljø	82 %	86 %	64 %
Samfunn	75 %	90 %	50 %
Tek. ind.	87 %	95 %	80 %
Primær	60 %	85 %	43 %

Kilde: Forskningsrådets utregningsmodeller for tildeling av basisfinansiering

Relevansevektingen innebærer at økte konkurranseutsatte inntekter kan få to effekter; den ene gjennom økt score på resultatindikatorerne for konkurranseutsatte inntekter, den andre gjennom økt relevanseandel som bedrer uttellingen for samtlige indikatorer.

Vektingen medfører at uttellingen som en økning i score på en av resultatindikatorerne varierer fra institutt til institutt innad i en arena. Dersom man ikke foretok denne vektingen ville for eksempel alle instituttene på samme arena får lik uttelling for hvert publikasjonspoeng.

### 3.3.5 Utjevning i relativ basisfinansiering over tid (alt annet likt)

I Visualisering av basisbevilgningen (Holden, 2010) ble det gjort en framskrivning av instituttene relative (pst. andel av totale inntekter) basisfinansieringen 30 år frem i tid. Inntekter og score på resultatindikatorerne er holdt konstante i forhold til dagens situasjon. Videre er det antatt at det ikke gis tilleggsbevilgninger eller priskompensasjon. I beregningen er det tatt hensyn til at basisbevilgningen endrer oppdragsandelen og dermed relevanseandelen for hvert institutt.

Holden (2010) finner at det vil skje en utjevning av den relative basisbevilgning (som andel av drifts-

inntekter) mellom forskningsinstitutter innen for samme arena over tid.

Bakgrunnen for dette er at 60 pst. av omfordelingsbeløpet er nært knyttet til instituttene inntekter multiplisert med relevanseandelen.

Tempoet i utjevningen avhenger hvor stor del av basisfinansieringen som omfordeles. Med dagens omfordelingsgrader vil altså utjevningen gå saktere på primærnæring- og miljøarenaen enn på den samfunnsvitenskapelige og den teknisk industrielle arenaen.

### 3.3.6 Premierer mer enn motiverer

Etter våre vurderinger må man i høyeste grad betrakte dagens basisfinansieringssystem som et resultatbasert finansieringssystem (selv om omfordelingsgradene kan være små).

Indikatorerne dekker flere ulike delmål og det er flere indikatorer per delmål. Vektingen av de ulike indikatorerne er imidlertid såpass komplisert at kan være uklart hva som blir konsekvensene for basisfinansieringen av å igangsette en aktivitet, finansiert over basisfinansieringen

Den direkte incentivvirkningen målt som inntektsbidrag er relativt små. Andre økonomiske forhold er langt viktigere for å avgjøre om en bestemt aktivitet bør iverksette. Basisfinansieringsaktiviteter må følgelig være fornuftige for instituttet, uavhengig av effekten for framtidig basisfinansiering.

Basisfinansieringssystemet har dermed preg av et premieringssystem som belønner de som av ulike grunner opptrer i tråd med målsettingen med systemet.

Incentivvirkningen begrenses til å påvirke valg mellom aktiviteter som er tilnærmedesvis like fornuftig.

Generelt vil marginalavveilingen kunne medføre at et for øvrig lavere rangert aktivitet framstår som mer fornuftig enn tidligere. Eksempelvis blir kostnadene ved publisering litt lettere å bære. Risikoen ved et internasjonalt prosjektilbud blir motsvart av litt større gevinst.

Premiering vil normalt oppleves som positiv av den som premieres og kan slik spore til videre og ev. forsterket innsats. Tilsvarende kan mangel på premiering bidra til økt bevissthet om at instituttet bør tenke gjennom om det er grunnlag for å endre instituttets innretning.

Hvis belønningen av enkeltinstitutter er forskjellig over lang tid, innebærer systemet at basisfinansieringen gradvis favoriserer institutter som utvikler seg i tråd med retningslinjene.

Aktører som ikke premieres, enten pga. av utviklingen i forskningsmarkedene eller fordi virksomheten ønsker å utvikle seg i en annen retning, må utvikle seg med en mindre basisfinansiering.

Premieringseffektene kan begrunnes med at myndighetene har definert hvilke aktiviteter som det er rett å finansiere med offentlige midler og hvilke som skal være markedsfinansiert.



## 4 Endringen bidrar til mål-oppnåelse

Som vi har vært inne på tidligere fyller instituttene mange roller og skal være relevante for både næringsliv, forvaltning og samfunnet for øvrig.

I en evaluering av basisfinansieringssystemet er det sentralt å vurdere i hvilken grad endringen i selve systemet for tildeling av basisfinansiering har bidratt til økt måloppnåelse. Vi vil tilnærme oss dette ved å vurdere utviklingen i resultatindikatorerne i henhold til de fire delmålene skissert i kapittel 3.

Vår hypotese er at de foreløpige effektene av systemet, målt i resultatindikatorerne er relativt begrenset. Dette henger både sammen med den korte levetiden systemet har hatt, at systemet har begrensede incentivvirkninger og at det kan ta lang tid før man ser resultater fra aktiviteter for vitenskapelig publisering, internasjonalisering og samarbeid hver for seg. Systemets korte levetid gjør at det også er krevende å fastslå om utslag på ulike indikatorer skyldes atferdsendring i instituttene eller andre forhold.

Underveis i gjennomgangen vil vi drøfte utviklingen i resultatindikatorerne i sammenheng med den kvalitative informasjonen innhentet gjennom intervjuene. Denne informasjonen bidrar til å nyansere, bekrefte eller avkrefte eventuelle effekter som vises i datamaterialet. Videre er det intervjuene som gir best innsikt i eventuelle bidrag til endring i atferd som foreløpig ikke har kommet til uttrykk i resultatindikatorerne.

Selv om dagens system har virket i få år, kan målbare effekter tenkes og må undersøkes. Spesielt kan det være at utviklingen i resultatindikatorerne

tyder på en endring etter 2009. Omleggingen fra 2009 ble imidlertid varslet gjennom diskusjoner over flere år, slik at det også kan antas at det vil være mulig å spore endringer i resultatindikatorerne før 2009 – gitt at instituttene raskt tilpasser aktiviteten til premieringssystemet. Dette kan man anta at særlig gjelder publiseringsaktiviteten.

Vi har benyttet indikatortallene som er hentet inn av NIFU på veiene av Forskningsrådet. De fleste er tilgjengelige siden 1997, men for publiseringspoeng, avlagte doktorgrader (med mer en 50 pst. instituttfinansiering) og bistillinger har vi kun data fra 2007. Tall fra 2007 har gjennomgått en mer omfattende kvalitetssikring ettersom disse brukes i beregning av basisfinansieringen.

Vi vil (med mindre annet er nevnt) i dette kapittelet se på utviklingen i indikatorerne for alle institutter som var med i ordningen ved utgangen av 2011. Frischsenteret, Rokkansenteret og NTNU samfunnsforskning, samt NERSC<sup>20</sup> som kom i 2012 er ikke tatt med i datagrunnlaget ettersom vi ønsker å se på utviklingen i sektoren før og etter endringen. Nofima er med i hele perioden. For årene før 2007 vil tall for Nofima være basert på data for hhv. Matforsk, Fiskeriforskning, Akvaforsk og Norconserv.

Samlet sett gir disse nøkkeltallene et bilde av utviklingen både i sektoren som helhet, på de ulike arenaene og for hvert enkelt institutt. Ettersom vi skal vurdere om endringen sikrer en sterk sektor og ikke enkeltinstitutter, er det utviklingen i sektoren som er av interesse.

I vurderingen er det nødvendig å ta hensyn til at resultatene også kan påvirkes av en rekke andre forhold enn eventuell endret bruk av basisfinansiering i det enkelte institutt. Slike andre forhold kan

---

<sup>20</sup> Nansen Environmental and Remote Sensing Center (NERSC)

være endringer i: etterspørselen etter forskning i Norge og internasjonalt, tilbudet av forskning fra ulike sektorer, den enkelte forskers interesse for publisering og interesse for samarbeid fra Universitetssektorens side.

For å måle effekten av systemendringen på resultatindikatorerne må slike forklaringsvariabler tas hensyn til. Vi har gjort det i våre vurderinger, men ikke regnet eksplisitt på dette i form av statistiske analyser av sammenheng mellom endring i resultatindikatorerne og de ulike mulige forklaringsfaktorene.

Hovedgrunnen til at vi ikke har gjort omfattende statistiske analyser av sammenhengene mellom alle forklaringsvariablene er at det for ressurskrevende innenfor prosjektet å etablere gode indikatorer for alle relevante forhold og det er lite trolig at dette vil gi mer robuste målinger gitt den korte levetiden.

Eksempelvis vil nok gradvis økende konkurranse om forskningsoppdrag bidra til å øke interessen for å få opp antallet vitenskapelige artikler. Vi har innenfor dette prosjektet ikke utviklet gode indikatorer for denne økende forskningskonkurransen.

Videre er det også for tidlig å gjennomføre analyser av instituttenes forskningspublikasjoner for å vurdere om modellen har medført økt kvalitet i instituttenes forskning. Basert på våre erfaringer vil en bibliometrisk analyse av effektene av den nye finansieringsmodells således tidligst kunne gjennomføres om et par år.

Sammen med annen ikke-indikatorbasert informasjon om relevante forklaringsfaktorer gir likevel ev. vesentlige utslag i enkeltindikatorer grunnlag for å vurdere måloppnåelse.

#### **4.1 Vitenskapelig kvalitetsindikatoren – bidrar til høyere kvalitet**

---

Forskningsinstituttene vitenskapelige kvalitet gir seg uttrykk i deres publikasjoner hvor ny kunnskap blir formidlet til det vitenskapelige samfunn. Publiseringssdata er følgelig mye benyttet som indikator for resultater av forskning.

Det er ikke nødvendigvis direkte samsvar mellom antall publikasjoner og en institusjons vitenskapelige kvalitet, men for at en artikkel skal kunne inngå i et internasjonalt vitenskapelig tidsskrift, må den vurderes og godkjennes av fagfeller på området, hvor artikkelens forskningskvalitet er et avgjørende vurderingskriterium.

Denne vurderingsprosedyren gjør at det er grunn til å regne med at dersom forskere fra en institusjon øker antallet vitenskapelige publikasjoner er det også et uttrykk for at den vitenskapelige kvaliteten øker.

Antall vitenskapelige publikasjoner i institutter som har vært omfattet av retningslinjene for basisfinansiering er nesten fordoblet siden registreringen begynte, fra omlag 1 300 publikasjoner i 1997 til ca. 3 300 publikasjoner i 2011. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig vekst på ca. 7 pst. Endringen skyldes delvis endringer i instituttene og i hvilke institutter som har vært omfattet av retningslinjene, i tillegg til en registreringsendring i 2006.

Fra og med 2006 ble vitenskapelige publikasjoner rapportert på grunnlag av tre kategorier; artikler publisert i periodika eller serier, antologier eller monografier på henholdsvis nivå 1 og nivå 2. Nivå 2 representerer et høyere vitenskapelig nivå enn nivå 1 og gir flest publiseringspoeng.<sup>21</sup> Før 2006

---

<sup>21</sup> I overkant av 80 prosent av vitenskapelige publikasjoner i serier og periodika publiseres på nivå 1. Andelen varierer fra år

ble det kun rapportert artikler publisert i periodika eller serier. Dette medfører at den registrerte veksten i rapporterte publikasjoner i 2006 inkluderer en ren registreringseffekt.

Vi har korrigert for denne registreringseffekten ved bare å se på utviklingen i vitenskapelige publikasjoner i serier og periodika. Videre har vi tatt ut de tre nye instituttene og inkludert Nofima for hele perioden basert på tall for de fire opprinnelige instituttene som ble slått sammen til Nofima.

Veksten kun målt i serier og periodika er nå noe lavere, men det har allikevel vært en betydelig vekst (ca. 5 pst.) i perioden 1997-2011 (jf. Figur 4-1). Årlig antall publikasjoner i serier og tidsskrifter er nesten fordoblet i perioden.

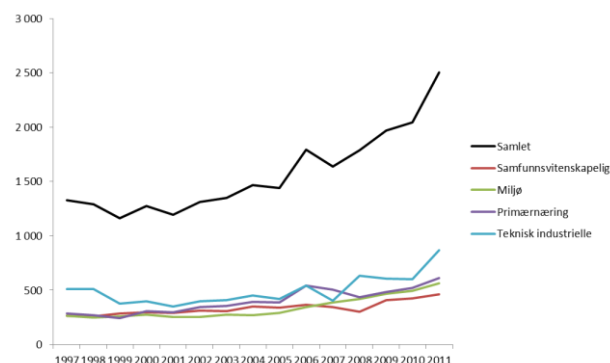
Veksten har tiltatt utover i perioden, og lå på hhv. ca. 8 pst. i perioden 2007-2009 og ca. 13 pst. i perioden 2009-2011. Årlig vekst alle tre publikasjonskategoriene samlet, var på ca. 10 pst. i årene 2007-2011.

Det at publiseringstakten har økt så mye de senere år kan være en indikasjon på at endringen i basisfinansieringssystemet har resultert i økt produksjon av vitenskapelige artikler i instituttene som ble berørt av endringen i basisfinansieringssystemet.

Sektoren har samtidig vokst, slik at noe av veksten følger rett og slett av at det har blitt flere forskere. Flere forskere kan følge av at etterspørselen etter forskning har økt uten at det behøver å bety at kvaliteten har blitt bedre.

til år, men har gått ned fra 80 pst. i 2007 og 2008, til henholdsvis 78 og 79 pst. i 2010 og 2011.

FIGUR 4-1 ANTALL PUBLIKASJONER I SERIER OG PERIODIKA 1997-2011.



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Med innføringen av det nye basisfinansieringssystemet og nasjonal rapportering av vitenskapelige publikasjoner<sup>22</sup>, er det blitt beregnet publikasjonspoeng.<sup>23</sup>

I beregningen av publiseringspoeng er det gjort avveininger i forhold til kvalitet, slik at en eventuell vekst i publikasjonspoeng per forskerårsverk implisitt gir informasjon knyttet til både kvalitets- og produktivitetsutviklingen.

I 2007 produserte i gjennomsnitt hver forskeransatt ca. 0,45 publikasjonspoeng, mens dette steg til ca. 0,58 i 2011. Dette tilsvarte en årlig vekst på ca. 6,8 pst. fra 2007-2011 (jf. Figur 4-4).

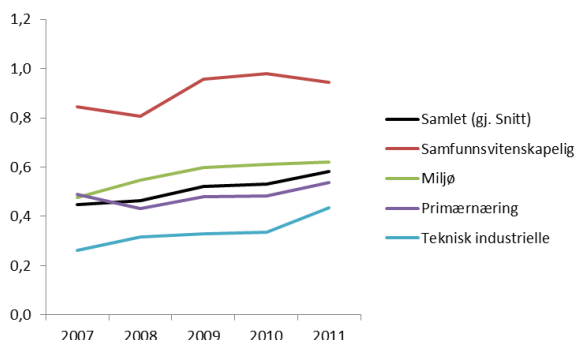
Som for antall publikasjoner i serier og tidsskrifter har det vært en positiv vekst på samtlige arenaer. En skal være forsiktig med sammenligne nivået på de ulike arenaene ettersom det er ulike tradisjoner

<sup>22</sup> Publiseringer ble fra og med 2007 registrert av NIFU. Fra og med 2011 ble publikasjoner fra Universitet- og høyskolesektoren, helsesektoren og frittstående forskningsinstitusjoner registrert i CRISTIN (Current research Information-system in Norway).

<sup>23</sup> Antall publikasjonspoeng beregnes basert på en kombinasjon av hvor mange forfattere som har vært med på publikasjonen, av at ulike typer publikasjoner gis ulik vektning og at noen tidsskrifter gir mer uttelling enn andre.

og muligheter for å publisere i ulike sektorer, men det er verdt å merke seg at det har vært en vekst på samtlige arenaer.

**FIGUR 4-2 ANTALL PUBLIKASJONSPOENG PER FORSKERANSATT 2007-2011.**

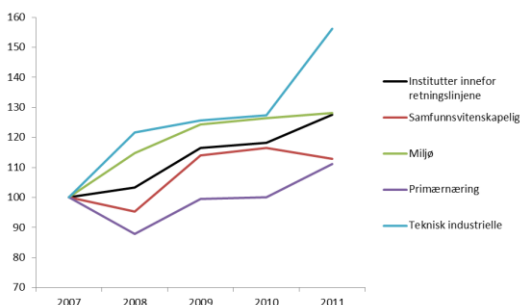


Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Dersom vi indekserer utviklingen, kan vi lettere se utviklingen både mellom arenaene og i løpet av perioden. Publikasjonspoeng per forsker har økt for alle arenaene, men i ulik hastighet og i ulike perioder. Primærnæringsarenaen har steget minst i løpet av perioden, men har steget raskest i 2011. På miljøarenaen steg publikasjonsaktiviteten i 2008, men veksten har siden avtatt (jf.

Figur 4-3).

**FIGUR 4-3 ANTALL PUBLIKASJONSPOENG PER FORSKERANSATT 2007-2011. INDEKS 2007=100.**



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Samlet sett for instituttene økte publikasjonsaktiviteten per forskerårsverk mer i perioden 2007-2009

enn for 2009-2012. Umiddelbart kan dette tyde på at endringen som ble implementert i 2009 ikke har medført en vekst (til og med en nedgang) utover det som normalt ville funnet sted, men her kan også andre effekter ha vært av betydning.

På den ene siden, ble det allerede i «Vilje til forskning» (2004-2005) foreslått å innføre resultatbasert finansiering til instituttene. Selv om systemet først ble implementert i 2009 kunne instituttene allerede da begynne å tilpasse seg, noe som taler for at deler av veksten før 2009 faktisk skyldes innføringen av det nye basisfinansieringssystemet.

Allikevel kan det heller ikke utelukkes at endringer i publiseringsaktivitet er påvirket av andre forhold enn endringene i basisfinansieringen. Et annet slikt forhold er en form for systemtilpasning. Både intervjuene og ren logikk tilsier at innføringen av premieringssystemer medfører en økt motivasjon til å rapportere publikasjoner, som en kanskje ikke hadde brydd seg med å rapportere tidligere. Videre kan det ikke utelukkes at institutter "holdt" publikasjoner igjen i påvente av at endringene i finansieringssystemene belønner denne typen aktivitet.

På den annen siden har Forskningsrådet i regi av NIFU utviklet en strengere kontroll med de innrapporterte publikasjonene og dette kan ha medført en forsiktig nedgang fra og med 2009 sammenlignet med årene før.

Gjennom 2000-tallet har også konkurransen mellom ulike typer forskningsinstitusjoner økt som følge av at også Universitet og høyskoler må hente en større del av sin forskningsfinansiering i norske eller internasjonale forskningsmarkeder (jf. kapittel 2.1). Vitenskapelige publikasjoner kan i denne sammenhengen være en viktig konkurranseparameter, slik at publikasjoner også øker som følge av

konkurransesituasjonen, uten at dette er en følge av endringen i basisfinansieringen som sådan.

Den forsterkede forskningskonkurransen og bruken av publiseringer som konkurranseparameter er ikke begrenset til Norge og må sies å være en internasjonal trend (Forskningsbarometeret, 2012).

Kombinasjonen av bedre registreringsmuligheter og mer eksplisitt konkurranse om forskningsmidler har både gitt ekstra motivasjon til faktisk å innrapportere publiseringer, spesielt den type publikasjoner som gir uttelling i systemet, og øke anstrengelsen for å få artikler publisert. Det er dermed trolig at noe av den økte registrerte publiseringen skyldes andre forhold enn omleggingen av basisfinansieringen i 2009.

Det er derfor interessant å sammenligne institutter som er med i basisfinansieringssystemet med institutter som er utenfor retningslinjene.

Figur 4-4 viser utviklingen i publiseringspoeng per forskeransatt for 2007-2011 i forskningsinstituttene som i hele perioden har vært omfattet av retningslinjene for basisfinansiering og institutter som ikke omfattes av basisfinansieringen (Havforskningsinstituttet, NIFES, SIRUS, SIFO og STAMI), samt utviklingen innen UoH sektoren.

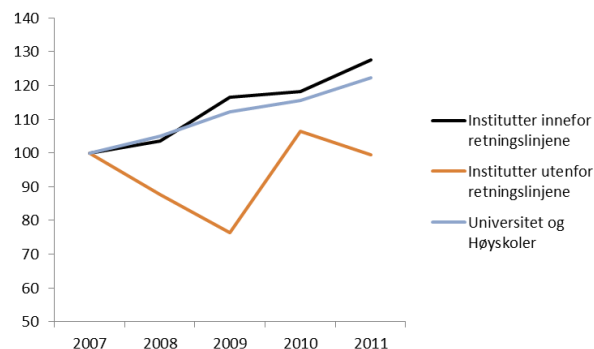
Også innen UoH sektoren har ser man en økning i publiseringer. Også for denne sektoren er det innført finansieringssystemer som skal stimulere til økt vitenskapelig kvalitet. Man kan ikke automatisk bruke dette som en kontrollgruppe, men det anskeliggjør både at det er en utvikling i retning av økt publisasjonsaktivitet i forskningssystemet.

Veksten i publiseringspoeng for institutter innenfor retningslinjene var høyere enn for institutter innenfor det resultatbaserte finansieringssystemet i åre-

ne 2007-2011. Dette kan tyde på at innføringen av et resultatbasert system har bidratt til en vekst utover det som ellers ville skjedd.

Det må likevel påpekes at veksten for instituttene utenfor retningslinjene varierer veldig fra år til år og overgikk veksten for de innenfor de siste to år. Utvalget av institutter utenfor retningslinjene er begrenset og særlig preget av utviklingen hos det største instituttet (Havforskningsinstituttet). Noen av instituttene utenfor har hatt en vekst klart over instituttene som omfattes av ordningen (NIFES). Dette gjør det vanskelig å si hvor mye av veksten som kan tilskrives basisfinansieringssystemet.

FIGUR 4-4 VEKST I PUBLISERINGSPOENG PER FORSKERANSATT. INDEKS 2007=100.



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad.

Kommentar: De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden. Institutter utenom inkluderer Havforskningsinstituttet, NIFES, SIRUS, SIFO og STAMI. FFI er utelatt pga. manglende data. Publiseringstall for Havforskningsinstituttet mangler for 2008, og vi har brukt gjennomsnitt for 2007 og 2009 som et estimat.

Det har vært en sterk vekst i publiseringsaktiviteten for instituttene innenfor retningslinjene og trolig kan dette settes i forbindelse med endringen i basisfinansieringssystemet. Det er allikevel vanskelig å konkludere på hvor mye av veksten som skyldes innføringen av det resultatbaserte elementet.

Våre intervju tydeliggjør likevel stor enighet om at endringen i basisfinansieringssystemet har hatt en klar effekt på publiseringsaktiviteten. Så å si alle

instituttledere melder om at publisering er den av indikatorene som har fått størst oppmerksomhet både internt og i kommunikasjon med styre/eier. Enkelte instituttledere rapporterer også at de har benyttet en større del av basisfinansiering til direkte å styrke publiseringen.

At systemendringen særlig har påvirket publiseringsaktivitetene, framstår som plausibelt. Økning i publiseringsaktiviteter krever lite omstillingskostnader (bruk tid på å publisere heller enn ytterligere kompetanseoppbygging) og samsvarer med forskernes egne karrierehensyn.

Vi mener derfor det er grunnlag for å hevde at deler av den registrerte økningen i instituttenes publiseringer mest sannsynlig skyldes omleggingen av systemet, selv om vi foreløpig ikke kan tallfeste hvor stor del av økningen som skyldes systemomleggingen.

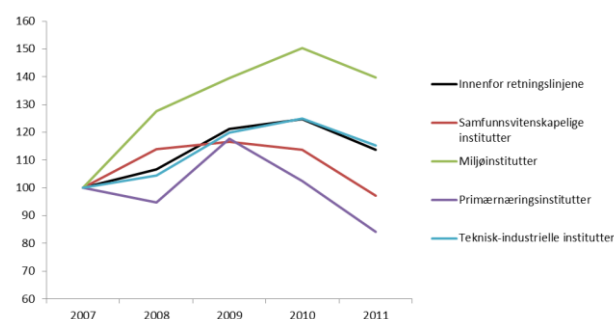
## 4.2 Internasjonaliseringsindikatoren – Forsterker incentivene

Instituttenes gjennomslag i internasjonale forskningsmarkeder er dels en indikator på at norske institutter holder et høyt internasjonalt vitenskapelig nivå og en indikator på at norske institutter er i stand til å delta i internasjonal kunnskapsutvikling på sine områder (gjennom deltakelse). Begge deler blir vurdert som forskningspolitiske viktige mål, jf. Klima for forskning (2009).

Internasjonale inntekter utgjør om lag 14 pst. av totale driftsinntekter for instituttene som omfattes av basisfinansieringen. Noen institutter er imidlertid langt mer aktive i de internasjonale markedene enn andre.

Særlig de teknisk industrielle instituttene har en høy andel av sine inntekter fra internasjonale forskningsmarkeder, men også institutter på andre arenaer har betydelige inntekter fra internasjonale markeder.

FIGUR 4-5 UTVIKLING I INTERNASJONALE INNTEKTER. 2007-2011. BRUTTO. FORDELT PÅ ARENA FASTE 2011-KR (NORSKE).

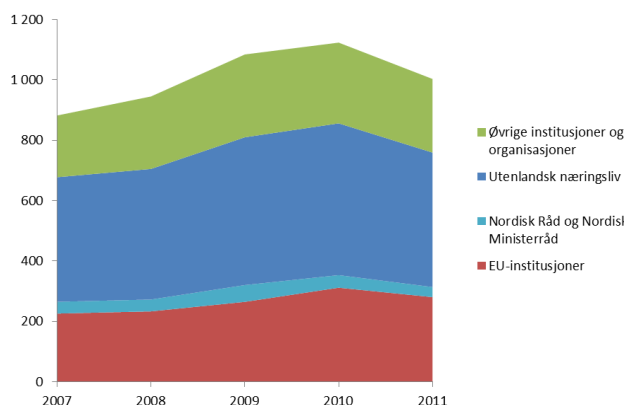


Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. (De tre nye er utelatt og Nofima er med i hele perioden).

Internasjonale inntekter samlet for instituttene (unntatt de tre nye) har økt fra omkring 880 millioner til 1000 millioner kroner i perioden 2007-2011 målt i faste 2011-kr. Gjennomsnittlig årlig vekst i perioden var på ca. 3 pst. Samlet sett var det bare institutter på den teknisk industrielle og på miljøarenaen som har hatt en positiv vekst i 2007-2011.

Etter år med vekst falt oppdragsinntektene fra internasjonale kilder i 2009 (jf. Figur 4-6).

**FIGUR 4-6 UTVIKLING I INTERNASJONALE INNTEKTER. FORDELT PÅ KILDE. 2007-2011. BRUTTO. FASTE 2011-KR (NORSKE).**



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012

Kommentar: Institutter innenfor gjelder alle institutter som er med i ordningen per i dag. Vi har kun tilgang til tall på arenanivå, slik at vi ikke har korrigert for de tre nye instituttene som er tatt med i ordningen. Vi antar allikevel at dette ikke vil ha stor betydning for fremstillingen av utviklingen i de internasjonale inntektene.

I utgangspunktet er det flere forhold som taler for at veksten burde vært høyere: Økningen i internasjonale forskningsprogrammer, sammen med økt globalisering både av forskning og næringsliv, stadig lettere tilgang til forskningsresultater verden over via internett og flere og større internasjonale forskningsprogrammer tilsier at flere forskningsinstitutter bør ha muligheter og interesse i å øke sin internasjonale aktivitet. I tillegg har Forskningsrådet ulike virkemidler for å stimulere til deltagelse i Europeiske forskningsprogram.

Innføringen av et resultatbasert finansieringssystem støtter opp om økt deltagelse i internasjonale markeder, men det er vanskelig å se at dette faktisk har ført til en vekst som er høyere enn den ellers ville vært.

En del forklaring på at veksten ikke har vært høyere kan være at finans- og eurokrise har redusert etterspørselen etter forskning fra internasjonale

bedrifter<sup>24</sup>. Utenlandsk næringsliv står for om lag 45 pst. av de samlede internasjonale inntektene for instituttene som omfattes av basisfinansieringen, slik at et fall i etterspørselen etter FoU-tjenester fra internasjonale bedrifter vil få betydning for utviklingen i internasjonale inntekter til de norske instituttene.

Ulike vekstrater i de ulike markedssegmentene underbygger at det er ulike trender innenfor det internasjonale forskningsmarkedet (jf. Tabell 4-1).

Etter en periode med vekst i instituttene inntekter fra utenlandsk næringsliv har disse inntektene falt med 4,6 pst årlig etter 2009

Inntekter fra EU institusjoner vokser imidlertid. Den gjennomsnittlige årlige veksten i inntekter fra EU institusjoner var på ca. 3 pst. i perioden 2009-2011, men også dette er lavere enn tidligere i perioden.

**TABELL 4-1 VEKSTRATER INTERNASJONALE INNTEKTER. BRUTTO. FASTE 2011-KR.**

	EU-institusjoner	Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd	Utenlandsk næringsliv	Øvrige institusjoner og org.	Total
gj. vekst 2007-2011	5,5 %	-3,9 %	1,9 %	4,5 %	3,1 %
gj. vekst 2007-2009	8,2 %	19,4 %	8,9 %	15,8 %	10,9 %
gj. vekst 2009-2011	2,9 %	-22,6 %	-4,6 %	-5,7 %	-4,1 %

Kilde: Elektronisk nøkkeltallrapport oversendt fra NIFU

Kommentar: Institutter innenfor gjelder alle institutter som er med i ordningen per i dag. Vi har kun tilgang til tall på arenanivå, slik at vi ikke har korrigert for de tre nye instituttene som er tatt med i ordningen.

Det kan tenkes at veksten i instituttene internasjonale inntekter ville vært enda lavere uten incentivene som kom etter endringene i basisfinansieringen. Vi registrerer en nedgang i veksten i internasjonale inntekter, men kan ikke konkludere hvordan basisfinansieringen påvirker denne veksten.

<sup>24</sup> Se for eksempel «Første smell på ti år» (Forskerforum, 11.01.2012)

Våre intervjuer tyder imidlertid på at instituttene ser viktigheten av å øke de internasjonale inntektene og at endringene i basisfinansieringen forsterker interessen for å forsøke. Et stort flertall av instituttlederne trakk internasjonalisering fram som den indikatoren som hadde fått mest intern oppmerksomhet etter vitenskapelig publisering.

Samtidig understreker flere at internasjonale forskningsmarkeder er krevende og at spesielt EU-programmer forutsetter betydelige innsats av annen finansiering. Noen institutter har problemer med å framskaffe dette uten å trekke på egne midler, noe som begrenser incentivene til å delta på internasjonale markeder, premieringen tatt i betraktning.

Vår vurdering er at det er de med lengst erfaring og flest etablerte kontakter som raskest ser premieringen i basisfinansieringen som et incentiv for å øke de internasjonale inntektene. I så fall er det grunn til å regne med at forskjellen mellom instituttenes internasjonale inntekter har økt.

For å undersøke dette, har vi sett på om spredningen – målt som standardavviket – i internasjonale inntekter mellom enkelt institutter er større i perioden 2010/2011 enn i 2007/2008. Data synes å støtte dette.

Spredningen har økt både mellom institutter som i utgangspunktet har betydelige internasjonale inntekter og blant institutter som har lite, jf. Tabell 4-3. Særlig har forskjellene økt mye mellom institutter som i 2007/2008 hadde lite internasjonale inntekter.

Den økte forskjellen i internasjonale inntekter kan ha flere forklaringer. Tematiske søkemuligheter innenfor internasjonale forskningsprogram kan va-

riere og terminering av store prosjekter kan variere mellom år.

Økningen i standardavviket mellom ulike kategorier forskningsinstitutter er likevel markant. Dette, sammen med at intervjuene viste en tydelig ulik tilnærming til mulighetene i internasjonale forskningsmarkeder, tilsier at den økte premieringen av internasjonale inntekter har virket som et incentiv på noen institutter.

Intervjuene tydeliggjorde også at internasjonale forskningsprosjekter er påvirket av beviste strategisk valg på ledelsesnivå, hvor langsiktig relasjonsbygging og aktivitetsinnretning er viktig. Trolig er incentivvirkningen av premieringen i basisfinansieringen mest utslagsgivende for de som allerede har utviklet internasjonale relasjoner som kan videreutvikles. Forskjellen i incentiver kan forklare spredningen vi ser. Ulikheter i evne til inntektskaping kan også være en forklaring.

Vår vurdering er at omleggingen av basisfinansiering har bidratt til økt oppmerksomhet om betydningen av internasjonale inntekter og at dette mest sannsynlig har gitt seg utslag i økte anstrengelser for å styrke de internasjonale inntektene i institutter med etablerte internasjonale relasjoner.

### **4.3 Samarbeidsindikatorene – Endrer lite**

Delmålet knyttet til samarbeid mellom ulike aktørene i forskningssystemet er basert på en forventning om at dette gir gjennomslagskraft for norsk forskning internasjonalt, bedre kvalitet, mer tverrfaglighet og tyngre og mer sammensatte forskningsmiljøer (jf. Vilje til Forskning, 2004-2005).

Det er et betydelig samarbeid på tvers FoU-sektorene, noe som bl.a. kommer til uttrykk i form



av flere felles publikasjoner<sup>25</sup> og økte inntekter fra fellesprosjekter. For et stort antall forskningsinstitutter overstiger andelen med felles artikler med UoH-sektoren 50 prosent og andelen har økt fra 2001 til 2011 (Forskningsbarometeret, 2012).

Samarbeid mellom institutt- og UoH-sektoren kan ta mange former og ha langt flere motiver enn å oppnå premiering fra basisfinansieringen. Viktigst er trolig at mange institutter har sin bakgrunn i et universitet eller høyskoles faglige miljø og at både institutter og universitet/høyskole ser fordeler i å vedlikeholde eller etablere et slikt samarbeid. Fordelene er i så fall koblet til at samarbeid kan gi større faglig bredde for begge, at fagpersonale får større mulighet for å bruke egen fagkunnskap på flere arenaer og at institusjonene kan supplere hverandre med komplementær kunnskap.

Institusjoner vil normalt også vurdere samarbeid med andre for å styrke seg i konkurranse i ulike forskningsmarkeder. Ofte er samarbeid mellom forskningsinstitusjoner et eksplisitt vurderingskriterium ved vurdering av søknader til forskningsprogrammer.

Samarbeid er imidlertid også kostbart, spesielt samarbeid om doktorgrader. Samarbeid om doktorgrader krever betydelige finansielle bidrag fra forskningsinstituttet som tar på seg ansvar for medvirkning til doktorgrader (kun avlagte doktorgrader med mer enn 50 pst. instituttfinansiering teller med i resultatbaserte finansieringssystemet). Kostnadene legitimeres av at det bidrar til å vedlikeholde eller videreutvikle nevnte faglig samarbeid og/eller at instituttet ser doktorgradsutvikling som en viktig del av egen personalpolitikk.

I systemet for basisbevilgning er det inkludert to indikatorer som eksplisitt premierer samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Den ene måler og premierer resultat (dr. grader), mens den andre premierer aktivitet (bistillinger).

I utgangspunktet er basisfinansieringens premiering av samarbeid liten og det er vanskelig å se at denne premieringen i seg selv overstyrer øvrige motiver for samarbeid, men premieringen kan bidra til å forsterke motiveringen til samarbeid som er fornuftig av andre grunner, kanskje også utvide samarbeidet utover hva som ellers ville ha funnet sted.

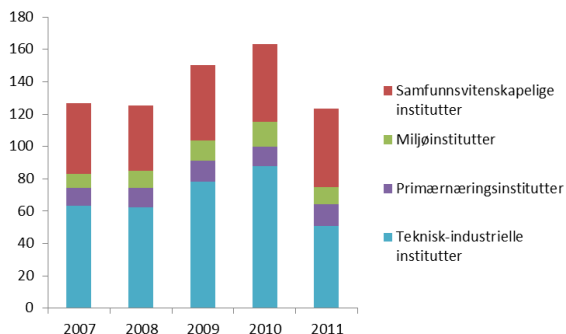
Det kan derfor ikke utelukkes at premiering av henholdsvis doktorgrader og bistillinger har bidratt til en økning i premierte aktiviteter siden 2009.

Data for omfang av antall bistillinger og dr.grader er kun tilgjengelig i FoU statistikkbank fra og med 2007. Våre intervju tyder på at eventuell rapporteringen før dette ikke følger samme rapporteringsrutiner og derfor ikke er sammenlignbare.

Samlet sett for sektoren var antall bistillinger i 2011 ganske nøyaktig det samme som i 2007. Det har med andre ord ikke vært noen vekst i perioden til tross for at antall ansatte i sektoren har økt. Tallet vitner om en økning i perioden 2009 til 2010, men et fall siste året.

<sup>25</sup> I beregning av publikasjonspoeng gir artikler som publiseres i samarbeid med andre institusjoner i inn- eller utland 25 prosent ekstra uttelling.

FIGUR 4-7 ANTALL BISTILLINGER. 2007-2011.



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

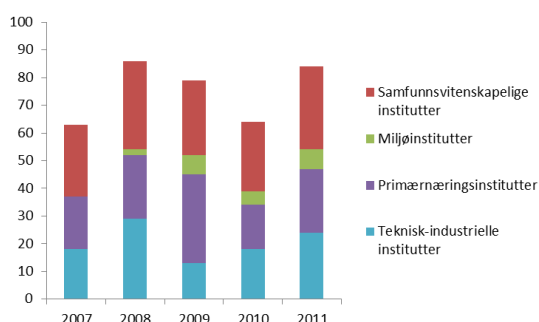
Intervjuene våre tyder på at hverken økningen eller nedgangen reflekterer utviklingen i samarbeidet med universitets og høyskolesektoren, men at dette skyldes en registreringseffekt blant annet fordi instituttene har hatt ulike måter å innrapportere bistillinger på. Forskningsrådet har strammet inn praksisen for registrering av bistillinger fra og med registreringen av 2011-tall, og muligens bidrar dette til å forklare noe av nedgangen i dette året.

Vi kan derfor vanskelig bruke denne indikatoren til å vurdere utviklingen i samarbeidet. Intervjuene tyder også på at indikatoren har hatt liten betydning for samarbeidet med UoH sektoren. I tillegg er uttellingen relativt liten. Det er også stor uenighet om indikatoren for bistillinger er en god indikator på samarbeid og om institutter som scorer bra på denne indikatoren nødvendigvis samarbeider mer enn andre. Noen har også hevdet at indikatoren kan lede til en noe suboptimal tilpasning ved at det opprettes bistillinger av liten strategisk betydning for institusjonene.

Antall avlagte doktorgrader med mer en 50 pst. instituttfinansiering er den andre resultatindikatoren som brukes som en indikator på samarbeid mellom institutt og høyskolesektoren.

Antall avlagte doktorgrader har steget fra 63 til 84 i løpet av perioden. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig vekst på 7,5 pst. i løpet av perioden 2007-2011. Doktorgrader som andel av forskeransatte har vokst med ca. 8,5 pst. per år i perioden.

FIGUR 4-8 ANTALL AVLAGTE DR GRADER. (MER ENN 50 PST. INSTITUTT-FINANSIERING). 2007-2011.



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Veksten framstår som betydelig. De store årlige variasjonene tyder imidlertid på at det er andre faktorer enn premieringen i basisfinansieringen som påvirker doktorgradssamarbeidet. Våre intervju støtter dette.

Tallene er også påvirket av variasjoner i forhold som påvirker om en kandidat faktisk avlegger sin doktoravhandling. Doktorgradsarbeid går over flere år. Det er derfor beslutninger i begynnelsen av perioden som er avgjørende for igangsettingen av doktorgradene som avlegges i slutten av perioden.

Antall doktorgraderstudenter som på en eller annen måte er tilknyttet instituttene til enhver tid er høyere.<sup>26</sup>

Den veksten vi observerer kan dermed forklares både av øvrige motiver for doktorgradssamarbeid

<sup>26</sup> I 2011 var det nærmere 600 personer tilknyttet instituttene som arbeider med en doktorgrad, mens antallet der instituttet har bidratt med veiledning var 91. Totalt 84 personer avla en doktoravhandling med mer en 50 pst. instituttbidrag.

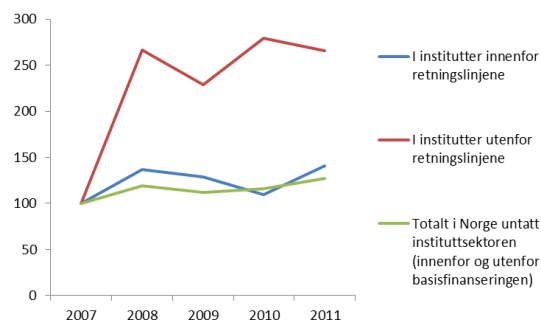
og av forhold som ligger forut for innføringen av premieringen av doktorgradssamarbeid i basisfinansieringen.

For å vurdere veksten i antall doktorgrader nærmere, har vi sammenlignet utviklingen med institutter som står utenfor retningslinjene for basisfinansiering, med utviklingen i antall doktorgrader totalt for Norge utenom instituttsektoren. Andelen avlagte doktorgrader med mer enn 50 pst. instituttbidrag utgjør bare 6,3 pst. av samlet antall avlagte doktorgrader i Norge (1 329) i 2011. Andelen har ligget omkring 6-7 pst. i årene 2007-2011.

Utviklingen i antall avlagte doktorgrader med mer enn 50 pst. instituttfinansiering er svært lik utviklingen for Norge utenfor instituttsektoren. Årlig gjennomsnittlig vekstrate for instituttene innenfor retningslinjene og Norge for øvrig (med fratrekke for avlagte doktoravhandlinger i instituttene) er på hhv. 7,5 pst. og 6,4 pst. Utviklingen i for instituttsektoren innenfor retningslinjene er noe høyere (8,6 pst.) når vi måler i forskerårsverk.

Utviklingen i antall avlagte dr. grader i institutter utenfor retningslinjene viser en sterkere utvikling, men veksten i avlagte doktorgrader for disse instituttene kan tilskrives en økning i 2007 som gav store utslag. Veksten i antall avlagte dr.grader blant instituttene utenom retningslinjene etter 2007 samsvarer med den generelle utviklingen både i instituttene innenfor retningslinjene og den for Norge for øvrig.

FIGUR 4-9. ANTALL AVLAGTE DR. GRADER. INDEKS 2007=100. 2007-2011. INDEKS 2007=100.



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden. Institutter utenom inkluderer Havforskningsinstituttet, NIFES, SIRUS, SIFO og STAMI. FFI er utelatt pga. manglende data.

Selv om enkelte instituttledere påpeker at de ønsker å øke antall dr. grads studenter, peker de fleste på at det er andre forhold som er viktige for om de faktisk får dette til. Dataene underbygger også at det er andre forhold enn premieringen i basisfinansieringen som forklarer utviklingen innen disse to indikatorene.

Hverken data over utviklingen i antall doktorgrader eller intervju tyder på at endringen i basisbevilgningen i seg selv har bidratt til økt samarbeid. Premieringen av samarbeid mellom institutter og UoH-sektoren gir etter vår vurdering en premiering av noe som primært finner sted utfra andre og mer grunnleggende motiver. Vår vurderinger er med andre ord at addisjonaliteten av denne delen av basisfinansieringen er lav. Dersom premieringen ble borte ville neppe samarbeidet endret seg vesentlig.

#### 4.3.1 Ulike incentiver til samarbeid svekker ikke samarbeidet

Blant våre intervjuobjekter var det også flere som mente dagens system faktisk er en barriere for samarbeid. Blant annet ble det pekt på at finansieringssystemet for instituttsektoren og for UoH sektoren er så ulike at det svekker incentivene til samarbeid. En konsekvens kan være at prosjekter som reelt er eller kunne være samarbeidsprosjekter blir lagt til den sektoren med størst gevinster i å gjennomføre samarbeidet, noe som ble påpekt i våre intervjuer.

Tildelinger i finansieringssystemet for UoH sektoren<sup>27</sup> består av tre komponenter hvorav den ene; den resultatbaserte forskningskomponenten avhenger av oppnådde resultater. Uttellingen er knyttet til antall doktorgradskandidater, tildelte forskningsmidler fra EU og fra Norges Forskningsråd og oppnådde publikasjonspoeng.

Fire av de seks indikatorene som brukes i det resultatbaserte finansieringssystemet for instituttsektoren brukes med andre også i det resultatbaserte finansieringssystemet for Universitets- og Høyskolesektoren.

Ettersom finansieringsmodellene er så grunnleggende forskjellig medfører dette at uttellingen for økt score på de ulike indikatorene blir helt forskjellig i de to systemene. For eksempel får universitets- og høyskolesektoren langt større uttelling for

å delta i EU-finansierte prosjekter sammenliknet med instituttene.

Begge systemene er systemer for omfordeling innenfor avgrensede konkurranseflater og vår prinsipielle vurdering er at ulike incentiver til samarbeid ikke i seg selv svekker samarbeidet. Så lenge begge tjener på samarbeid spiller det liten rolle at en tjener mer på det enn en annen, enten dette gjelder fellesprosjekter eller doktorgradsutdanning. Gitt dagens modell for basisfinansiering kan man vanskelig se for seg bruk av så store omfordelingsgrader at uttellingen vil bli lik.

Vi må også kunne anta at det at UoH systemet ikke har noen indikator for bistillinger ikke nødvendigvis innebærer at dette motarbeides, og i alle fall ikke dersom det oppleves som hensiktsmessig for et universitet eller høyskole.

Tilfeller hvor det lønner seg å legge enkeltprosjekter til en institusjon i sektoren med høyest premiering kan mer sees på som spesialtilfeller. Tilpasningen kan i så fall påvirke hvor prosjektet blir registrert (noe som kan oppleves som uheldig for enkeltinstitutter), men som trolig bare i liten grad påvirker realiseringen av prosjektet.

Et offentlig utvalg har heller ikke funnet noe som tyder på at den sterke incentiv-virkningen i UoH sektoren har hatt stor betydning for UoH sektorens inntekter fra EU prosjekter.

*«I universitets- og høyskolesektoren inneholder systemet et sterkt finansielt incentiv spesielt rettet mot finansiering fra EU. I instituttsektoren er dette incentivet langt svakere. På tross av dette er det ikke mulig å registrere noen nevneverdig bedring i universitets- og høyskolesektorens evne til å hente*

<sup>27</sup> Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ble innført i 2002, og er bygd opp av tre hovedelementer: Basiskomponenten skal sikre stabilitet i ressurstilgangen og gi rom til særskilte politiske prioriteringer. Undervisningskomponenten har som mål å stimulere institusjonene til å arbeide for å sikre kvalitet og effektivitet i undervisningen. Forskningskomponenten har som mål å sikre kvalitet og konsentrasjon i forskningen. Den er delt i en strategisk og en resultatbasert komponent Econ (2008).

*inn forskningsmidler fra EU. Denne sektoren gjør det heller ikke bedre enn instituttsektoren.»*

NOU 2011:06: Et åpnere forskningssystem

Universitets- og høgskolerådet og Forskningsinstituttens fellesarena har samarbeidet om en rapport som identifiserer muligheter og hindringer for samarbeid mellom de to sektorene. Selv om de ulike finansieringssystemene kan ha betydning for konkurransesituasjonen, er det mange og sammensatte faktorer som fremmer eller hemmer samarbeid og at disse kan være både av økonomisk, strukturell og kulturell karakter» (UHR og FFA Arbeidsgruppe, 2010).

Vår vurdering er derfor at ulike incentiver i seg selv ikke trenger å svekke samarbeidet, men at dette vil (og bør) være drevet av andre forhold. De ulike finansieringssystemene bør i størst mulig grad reflektere den overordnede målsetningen med bevilgningen (jf. kapittel 5.5 for videre diskusjon).

#### **4.4 Relevans – flere elementer**

Instituttene har en rekke roller i det norske forsknings og innovasjonssystemet. I Forskningsbarometeret (2012) beskrives rollene slik:<sup>28</sup>

*(...) (Forskningsinstituttene) skiller seg fra universitetene og høgskolene ved det at de ikke har den tradisjonelle fag- og disiplinorientering som organiserende prinsipp, og har heller ikke undervisningsoppgaver som en viktig rolle. De er tverrfaglige og orientert mot nasjonale og internasjonale forvaltningsbehov og teknologiske og næringsmessige utfordringer.*

*(...) Forskningsinstituttens viktigste funksjon er å utføre anvendt forskning og kunnskapsutvikling for*

*et bredt spekter av brukere i næringsliv, offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Dette betyr imidlertid ikke at instituttene bare utfører anvendt forskning. (...) (De har også) en betydelig vitenskapelig produksjon. (...)»*

Forskningsinstituttens viktige rolle som produsent og formidler av anvendt forskning for ulike samfunnsaktører er tatt hensyn til i basisfinansieringen ved at inntekter fra konkurranseutsatte forskningsmarkeder blir premiert.

Det er først om fremst bruken av relevanseindikatorer som skal bidra til økt relevans, men vi forstår det slik at også relevansvektingen og strategiske instituttprogrammer er ment å bidra til å sikre at den langsiktige kunnskapsoppbyggingen skal være relevant. Vi vil i dette kapitlet drøfte måloppnåelsen for hhv. relevansindikatorer og relevansvektingen.

Ettersom SIS kun har virket i meget kort tid, vil vi ikke foreta noen vurdering av effekten av SIS, men kun diskutere dette på prinsipielt grunnlag. Dette vil vi gjøre i kapittel 5.8.

##### **4.4.1 Relevansindikatorer – Forsterker markedsorienteringen**

Konkurranseutsatte inntekter omfatter inntekter fra norsk næringsliv, Forskningsrådet, oppdrag fra offentlig forvaltning og internasjonale oppdragsgivere.

Tanken er at slike inntekter indikerer at instituttene leverer tjenester som er relevante. Som nevnt framstår kunnskapsutvikling for å styrke evnen til å levere relevant forskning som et sentralt delmål for basisfinansieringen, jf. kapittel 3.

<sup>28</sup> Side 44

Betydningen av å styrke instituttens konkurransevne i internasjonale markeder er drøftet foran. Vi tolker relevans dithen at instituttene skal være nyttige for norske aktører. I det følgende vil vi derfor særlig vurdere hvordan basisfinansieringen styrker relevansen for norske brukere av forskning.

Premieringen av inntekter (fra Forskningsrådet, offentlig forvaltning og næringslivet) i basisfinansieringen må sees på bakgrunn av at aktivitetene i instituttene uansett er avhengig av disse inntektene. Våre intervjuer tydeliggjør dette. Motivene til å hente inn konkurranseutsatte inntekter er basert på at dette er instituttens viktigste kilde til økt aktivitet.

Uttellingen i omfordelingsmidlene er svært liten sammenlignet med oppdragsinntektene. Dersom et institutt vinner et forskningsprosjekt på 1 million kr kan uttellingen i basisfinansieringen anslås til mellom 0,2 og 4 prosent av prosjektinntektene, avhengig av arena og institutt, jf. Tabell 3-2.

Intervjuene tyder på at den ekstra inntektseffekten fra basisfinansieringen er for liten til å påvirke incentivet til konkurrere om konkurranseutsatte oppdrag.

Premieringen vil likevel øke avkastningen av det enkelte prosjektet. Dersom en antar at et prosjekt gir et prosjektoverskudd på om lag 10 prosent, vil de estimerte uttellingen overfor tilså at prosjektavkastningen kan øke med mellom 2 og 40 prosent.

Prosjektavkastning benyttes normalt til å styrke instituttets drift, kompetanseoppbygging og annet. Premieringen av inntekter innenfor basisfinansieringen har dermed om lag samme effekt som ekstra avkastning på et prosjekt, men retningslinjene for bruken av denne delen av overskuddet er snev-

rere (skal brukes til langsiktig kompetanseoppbygging).

Incentivvirkningen av økte konkurranseutsatte inntekter er neppe slik at det påvirker bruken av basisfinansieringen direkte, men at instituttene i større grad enn ellers kan forsterke innsatsen for å vinne fram i konkurransemarkeder – forsterke instituttets konkurransementalitet om en vil.

En kan se på denne konkurransementalitetseffekten også fra en annen synsvinkel. Dersom et institutt ikke evner å skape oppdragsinntekter på linje med andre, vil basisfinansieringen gå ned. Bekymringen for å miste finansieringen, kan være et like sterkt incentiv som ønske om å styrke inntektene.

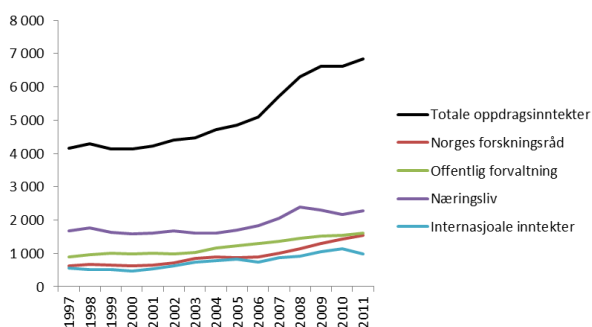
Man kan forstå styrking av instituttens markedsorientering også er en måte å oppnå relevansmålet.

For å kunne vurdere effektene av basisfinansieringens premiering av oppdragsforskning nærmere, analyserer vi nedenfor sammenhengen mellom premieringen og utviklingen i instituttens konkurranseutsatte inntekter fra norske oppdragsgivere.

Instituttsektorens konkurranseutsatte oppdragsinntekter har de siste årene vokst betydelig og ble nesten fordoblet i perioden 1997-2011, målt i faste 2011-kr. Årlig gjennomsnittlig vekstrate ligger på 3,6 pst.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Med mindre annet er nevnt vil vi bruke brutto tall, dvs at oppdragsinntekter inkluderer inntekter som videreføres til andre samarbeidspartnere eller underleverandører. I beregningen av basisfinansieringen er det kun netto inntekter som gir uttelling i systemet.

FIGUR 4-10 UTVIKLING I OPPDRAGS-INNTEKTER. 1997-2011. FASTE 2011-PRISER. BRUTTO.<sup>30</sup>

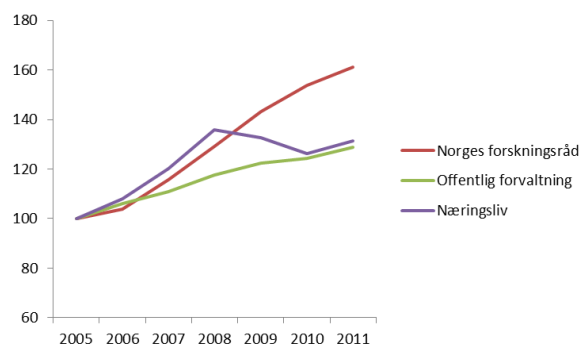


Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Veksten i driftsinntekter har overgått gjennomsnittlig årlig vekst i antall årsverk (0,2 pst. i perioden). Det har vært en særlig vekst i driftsinntekter fra 2005. Veksten må sees på bakgrunn av en sterk vekst i offentlige forskningsbudsjetter i perioden, jf. kapittel 2.1.1.

Veksttakten i oppdragsinntektene har avtatt etter 2008 og var i perioden 2008 til 2011 på 2 pst. årlig, målt i faste kr. Etter 2008 er det kun inntekter fra Forskningsrådet som har fortsatt å øke. Veksten i inntekter fra andre norske oppdragsgivere har flattet ut.

FIGUR 4-11 UTVIKLING I OPPDRAGS-INNTEKTER. 2005-2011. FORDELT PÅ TYPER OPPDRAGSGIVERE. INDEKS 2005=100. BRUTTO



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Pga. av instituttsektorens størrelse er det grunn til å anta at hovedforklaringen på endringer i instituttene norske oppdragsinntekter, er knyttet til endringer i etterspørselen etter forskning. Når forskningsbevilgningene øker eller norske bedrifter etterspør mer forskning, øker også instituttene inntekter.

Veksten i offentlige forskningsutgifter har i perioden vært betydelig noe som preger etterspørselen og veksten både i inntekter fra Forskningsrådet og fra oppdrag for offentlig forvaltning.

Man kan imidlertid også se for seg en tilbudsside effekt. Dersom premieringen av oppdragsinntekter har medført sterkere konkurranseiver blant instituttene kan dette gi seg utslag i en satsing som øker instituttene markedsandel av både Forskningsrådets konkurranseutlyste midler og av norske næringslivs utgifter til FoU.

<sup>30</sup> Basisfinansiering, forvaltningsinntekter, bidragsinntekter og øvrige inntekter regnes ikke som en del av oppdragsinntektene.

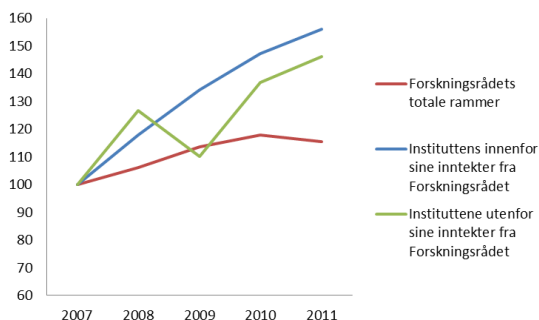
For å vurdere hvorvidt instituttsektoren har blitt mer konkurransedyktig har vi sett på instituttene andel

av bevilgninger fra Forskningsrådet og fra næringslivets totale FoU utgifter.<sup>31</sup> Har andelene endret seg vesentlig i perioden kan dette være en indikator på at instituttene konkurranssevne er endret i samme retning.

Grafen under viser utviklingen i Forskningsrådets utdelinger, samt instituttsektorens andel av disse utdelingene. Gapet mellom de to utviklingsbanene vitner om en økning i instituttsektorens andel av Forskningsrådets totale rammer. Andelen steg fra 16,4 pst. i 2007 til 23,8 pst i 2011. Dette kan være en indikasjon på at instituttene har styrket sin konkurranssevne innenfor rådets programmer.

Utviklingen i andel har vært positiv for alle arenaene, men andelsøkningen er størst på den teknisk industrielle arenaen og på miljøarenaen. Dette har trolig sammenheng med profilen på programmene som har vært utlyst i perioden, men indikerer like fullt at instituttsektoren som sådan har økt sin konkurranssevne.

FIGUR 4-12 UTVIKLING I FORSKNINGSRÅDETS RAMMER FOR TILDELING OG INSTITUTTSEKTORENS INNTEKTER FRA RÅDET. INDEKS 2007=100.



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, Forskningsrådets statistikkdatabase, 2012. Bearbeidet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Vi legger imidlertid også merke til at institutter utenfor retningslinjene styrker sine andeler av Forskningsrådets midler. Det er dermed ikke opplagt at det er endringene i basisfinansieringen som forklarer endringen.

TABELL 4-2 UTVIKLING I INSTITUTTENE ADEL AV FORSKNINGSRÅDETS MIDLER

	2007	2008	2009	2010	2011
Innenfor retningslinjene	16,4 %	18,2 %	19,7 %	21,3 %	23,8 %
Samfunnsvitenskapelige institutter	3,8 %	4,3 %	4,6 %	4,4 %	4,5 %
Teknisk-industrielle institutter	7,4 %	8,3 %	8,9 %	10,5 %	12,0 %
Miljøinstitutter	1,8 %	2,4 %	2,5 %	2,6 %	2,8 %
Primærnæringsinstitutter	3,4 %	3,1 %	3,6 %	3,9 %	4,4 %

Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, Forskningsrådets statistikkdatabase, 2012. Bearbeidet av Damvad.

<sup>31</sup> På grunn av manglende data og ulike praksis knyttet til forskning på veiene av offentlig forvaltning, vil vi ikke kunne gjøre tilsvarende beregninger for offentlige oppdrag.



Det er allikevel rimelig å anta at innføringen av et resultatbasert finansieringssystem generelt bidrar til økt markedsorienteringen. Etter vår vurdering er det nærliggende å tolke det sterkere gjennomslaget for instituttsektoren samlet, som at konkurransekraften er styrket. I så fall er det en effekt som ikke begrenser seg til instituttene innenfor retningslinjene, men at den generelle markedsorienteringen har økt. Vi tolker det økte gjennomslaget innenfor Forskningsrådets programmer som et uttrykk for det.

Dersom markedsorienteringen generelt er styrket, bør det gi seg utslag også i markedet for næringslivets kjøp av FoU-tjenester. Norsk næringsliv investerer store beløp i FoU både gjennom egendrevet forskning og ved å kjøpe forskningstjenester fra andre aktører.

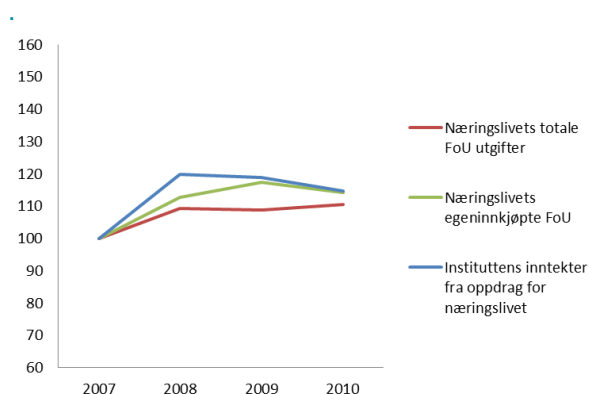
Næringslivets FoU innsats varierer mer fra år til år enn de offentlige FoU utgiftene, og har avtatt etter 2007/2008. Dette kan ha en sammenheng med finanskrisen og usikkerhet knyttet til fremtidig økonomisk vekst.

Instituttene andel av næringslivets samlede FoU-utgifter økte i 2007, men har avtatt siden.

I 2007 leverte instituttene oppdrag tilsvarende 11,2 pst. av næringslivets FoU utgifter. Andelen var på 12 pst. i 2008 og 2009, men har sunket til 11,5 i 2010 (tall for 2011 er foreløpig ikke tilgjengelig).

Andelen av næringslivets innkjøpt FoU-oppdrag har ikke endret seg vesentlig i perioden (ca. 39 pst i hele perioden). Næringslivet finansierer mest på den teknisk-industrielle siden, men i løpet av perioden har andels-økningen vært størst på primærnæring og den samfunnsvitenskapelige arenaen.

FIGUR 4-13 UTVIKLING I INSTITUTTSEKTORENS ANDEL NÆRINGSLIVETSFOU OG I INSTITUTTENE OPPDRAGSINNTEKTER (BRUTTO). INDEKS 2007=100



Kilde: FoU Statistikkbank, 2012, Forskningsrådets statistikkdatabase, 2012. Bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

Den beskjedne økningen i instituttene andel gir ikke alene noe holdepunkt for at instituttene markedsorientering er styrket. Sammenholdt med utviklingen innenfor Forskningsrådet, tolker vi det likevel som en moderat underbygging av at instituttene er blitt mer markedsorientert, selv om utslag overfor næringslivet har vært beskjedne.

Den umiddelbare reaksjonen i intervjuene tyder ikke på at premieringen av oppdragsinntekter har hatt noen direkte motivasjon for å delta i markedene for konkurranseutsatte FoU-prosjekter. Den relativt lave premieringen innenfor basisfinansieringen spiller neppe noen rolle for vurderinger av enkeltprosjekt. Det er inntekstvirkingen i seg selv (utenom basisfinansiering) som er det avgjørende motivet for å vurdere enkeltprosjektet.

Ved nærmere drøfting i intervjuene og når man ser dette i sammenheng med utviklingen i oppdragsmarkedet, er synes det allikevel som om behovene for å styrke seg i konkurransen om forskningsoppdrag erkjennes sterkere nå, og at instituttene synes å tenke mer strategisk nå enn tidligere (jf.

4.4.3). I forhold til effektene fra basisfinansieringen synes engstelsen for å miste finansiering som en vel så sterk motiveringsfaktor som muligheten for økte inntekter. Vår vurdering er at endringen i basisfinansieringen slik kan ha bidratt til økt relevans i instituttsektoren samlet sett.

#### 4.4.2 Relevansvektingen - lite bidrag til økt relevans

I følge St. prop. nr. 1 (2007-2008) «*For at instituttene ikke bare skal rette innsatsen mot disse områdene (resultatindikatorene), skal skår på indikatorene også vektes mot oppdragsinntekter som en del av samlede inntekter. På den måten skal det lønne seg for instituttene å skåre på resultatindikatorer, samtidig som de opprettholder eller øker oppdragsaktiviteten*»

St. prop. nr. 1 (2007-2008)

Med utgangspunkt i formålet med basisfinansieringen og det ovennevnte sitat, tolker vi det til at relevansvektingen først og fremst skal bidra til økt markedsorientering. Dette innebærer at formålet det samme som for relevansindikatorer.

Intervju tyder på at relevansvekting også ble innført av andre grunner. Vi vil drøfte dette nærmere i kapittel 5.7.1, men i vurdering av måloppnåelse ta utgangspunkt i det vi tolker som formålet, nemlig økt markedsorientering.

Vi har allerede vurdert måloppnåelse i henhold til oppdragsmarkedet og funnet at endringen har bidratt til økt markedsorientering.

I utgangspunktet kan vi ikke sikkert si om det er relevansindikatorer eller relevansvektingen som har vært avgjørende. For å få mer informasjon om relevansvektingens bidrag, har vi sammenlignet utviklingen i oppdragsinntekter i 10 av instituttene

som hadde lavest relevanseandel i 2011 (beregnet på grunnlag av tre foregående år) med utviklingen blant de andre instituttene innenfor retningslinjene (de tre nye er utelatt).

Dersom utviklingen i disse instituttene er sterkere enn den generelle utviklingen kan dette være en indikasjon på at relevansvektingen fungerer som en ekstra stimulus til institutter som har en lav relevanseandel.

Utviklingen i inntekter fra Forskningsrådet og nasjonale oppdrag tyder imidlertid ikke på dette, snarere er utviklingen svakere, jf. figur neste side).

Dette må naturlig nok sees i sammenheng med disse instituttenes fagprofil og at disse kanskje i mindre grad er i oppdragsmarkedet fra før, men det ser ikke ut til at relevansvektingen bidrar til at markedsorientering øker mer for disse instituttene enn for de andre instituttene. Kanskje har til og med relevansvekting vært demotiverende for disse instituttene.

Vår vurdering er at bruken av relevansvektingen ikke synes å bidra som en ekstra motivasjon til delmålet om relevans. I stedet for å motivere til resultatoppnåelse syntes den å straffe institutter med en bestemt finansieringsprofil (jf. videre diskusjon omkring relevansvekting i kapittel 5.7.1).

#### 4.4.3 Endringen påvirker strategisk atferd

Vi har i det forrige kapittel drøftet noen av de foreløpige resultatene av innføringen av det resultatbaserte finansieringssystemet. For noen av indikatorene kan vi allerede spore noen endringer i resultater, men i andre tilfeller kan man foreløpig ikke se resultater. Dette trenger ikke bety at systemet ikke har bidratt til noen endringer, men at disse foreløpig ikke har gitt utslag i indikatorene. Den første indikasjonen på effekten er endring i atferd.

I gruppeintervjuene hevdet mange at "det har jo ingen effekt på bunnlinjen". Likevel kan endringer i et system gi grunnlag for endret måte å tenke på, som igjen endrer atferd. Atferdsendring kan gi effekter som på lang sikt kan gå utover hva som følger av de umiddelbare relativ små økonomiske utslagene.

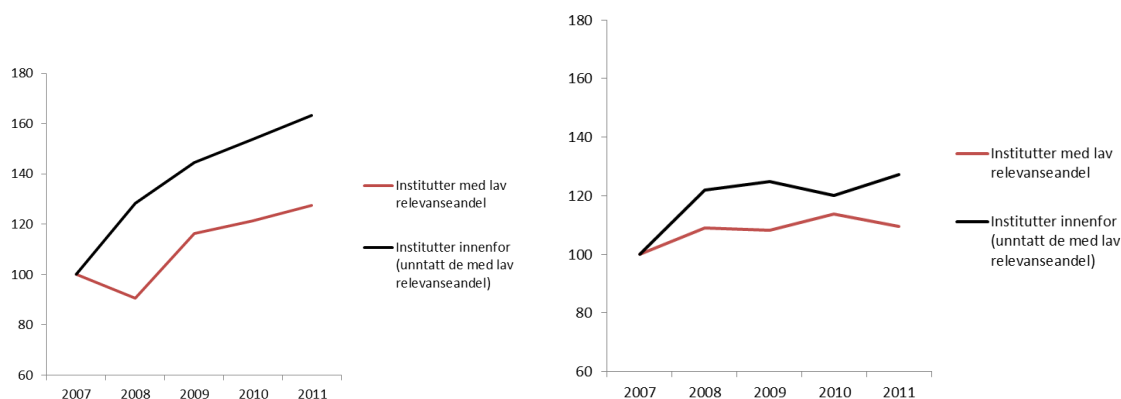
Selv om enkeltforskere eller ledere ikke opplever at systemet medfører radikale endringer, kan dette aggregert for en hel sektor få betydning, noe tallene fra forrige kapittel muligens indikerer, samtidig som det kan få effekter over tid.

#### 4.4.4 Brukes som informasjons- og styringsverktøy

Flere av instituttene melder om at indikatorene er blitt et viktig informasjons og styringsverktøy. Forskningsinstituttene skal som nevnt fylle mange roller i det norske forskningssystemet og har en lang rekke interessenter de må forholde seg til, som ansatte, eventuelle eiere og styrer, oppdragsgivere og publikum for øvrig.

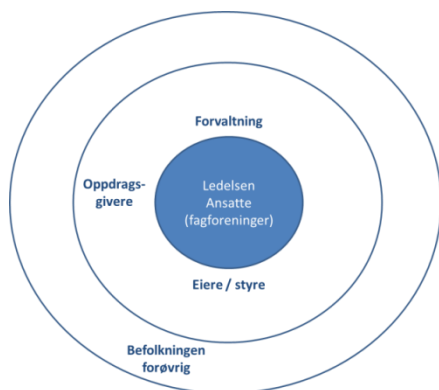
FIGUR 4-14 UTVIKLING I INNTEKTER FOR INSTITUTTER MED LAV RELEVANSEANDEL SAMMENLIGNET MED RESTEN AV INSTITUTTENE. INNTEKTER INDEKS 2007=100.

Utvikling inntekter fra Forskningsråd til venstre og i inntekter fra nasjonale oppdrag til høyre.



Kilde: FoU- Statistikkbank, 2012, SSB, 2012. Bearbejdet av Damvad. De tre nye instituttene er utelatt og Nofima er med i hele perioden.

FIGUR 4-15 INSTITUTTENE OG DERES INTERESSENER



Kilde: Damvad

Instituttene er svært ulike i organisasjonsform og eierstrukturer (eksempelvis stiftelser, AS og offentlig foretak med fullmakter). For de fleste syntes det som at resultatindikatorerne aktivt benyttes som grunnlag for mål og resultatstyringsdialogen mellom ledelsen og eiere/styre og mellom ansatte og ledelse. Departementene og Forskningsrådet syntes også å bruke resultatindikatorerne aktivt i dialogen med instituttene, mens andre påpeker at de kunne brukes enda mer aktivt enn de gjør i dag.

Mange av instituttlederne opplever at det både for dem selv og for de ansatte, har vært klargjørende å se indikatorerne «svart på hvitt». Mange hevder at dette har bidratt til økt bevissthet på hva som forventes av instituttet.

Mange peker også på at det er en fordel med relativt få indikatorer (i motsetning til de mer utfyllende nøkkeltallsrapportene). Dette har gjort det lettere å sammenligne (benchmarke) instituttene, noe som igjen forsterker indikatorernes styrings- og motivasjonseffekt.

Trolig kan dette også ha en kommunikasjonsverdi ovenfor potensielle oppdragsgivere, samt eksisterende og potensielle ansatte. Institutter som gjør det «bra», vil kunne bruke dette som underbygging av at dette er et dyktig institutt. Her er det bra å jobbe.

De fleste instituttledere peker på at indikatoren for publisering har fått størst fokus etterfulgt av internasjonalisering.

Flere instituttledere hevder at de konkrete resultatindikatorerne spesielt har gjort det lettere å kommunisere internt hva som forventes av forskerne da dårlig resultatoppnåelse til syvende og sist vil påvirke organisasjonens økonomi.

Forskerne som gruppe har ofte en friere tilnærming til hva de ønsker å jobbe med enn andre ansatte. Det ligger i forskningens natur, som inneholder et betydelig nysgjerrighets element. I forbindelse med strategisk innretning av en organisasjon, kan det være krevende å få med seg forskere dersom en justert strategi innebærer at det prioriteres kunnskapsoppbygging på områder utfor eksisterende forskeres interessefelt. En sterk demokratisk tradisjon i flere forskningsinstitutter forsterker dette poenget.

Våre intervjuer tyder på at resultatindikatorerne har forenklet dialogen mellom forskere og ledelsen i flere av instituttene, ved at målene både for instituttet og basisfinansieringen er satt utenfra.

Utgangspunktet for dialogen er typisk at det er forskernes forskning som til syvende og sist kan øke instituttens vitenskapelige kvalitet, konkurransevne og relevans. Flere instituttledere har etter omleggingen av basisfinansieringen forsterket den interne prioriteringen av basisfinansierte aktiviteter. For eksempel har flere institutter innført systemer

for å øke antall publikasjoner, men modellene for dette varierer. Noen har lagt dette inn som en del av arbeidskontrakten, andre gir forskere et visst antall timer til publisering eller innført personlige belønningssystemer.

Generelt er det en bevegelse mot å prioritere enkelte strategiske utvalgte områder, heller enn å spre midlene på alle aktuelle kunnskapsområder.

Selv om det er vanskelig å måle og isolere effekten av systemendringen er det liten tvil om at endringen har bidratt til økt bevissthet omkring bruken av midlene og formålet med basisbevilgningene.

#### **4.4.5 Forskjellen mellom institutter øker**

I alle intervjuer med instituttleder blir basisfinansieringen framhevet som svært viktig for instituttets evne til å agere langsiktig. Behovet for å benytte basisfinansieringen strategisk er også generell.

Intervjuene tyder imidlertid på at noen institutter i større grad enn andre benytter midlene strategisk. Vi kan forvente at interne faktorer som ledelse, kultur og kompetanse vil ha stor betydning for et enkeltinstituts utvikling, men dersom de strategiske valgene er vellykkede kan det antas at spredningen av resultater mellom institutter blir større.

Standardavvik er et godt spredningsmål. Vi har derfor sett nærmere på hvordan spredningen – i form av standardavvik – er mellom instituttene basert på gjennomsnittlig score på utvalgte parametere i henholdsvis 2007/08 og 2011/12. Vi har så sammenlignet spredningsmålene i de to periodene for å se om spredningen i resultater har økt. Vi har kun tatt med institutter som har vært med i hele perioden.

Vi har presentert tall for gruppen samlet sett, men også skilt gruppen i tre basert på de som hadde høyest, medium og lavest score i 07/08, for på den måten å se om endringen i spredning er forskjellig mellom «gode» og «svake» institutter.

Spredningsanalysen er oppsummert i Tabell 4-3.

Vi ser økt spredning både for publikasjonspoeng for instituttene som helhet og per forskeransatt. I begge tilfelle er spredningen størst for gruppen som i utgangspunktet lå lavest. Dette kan tyde på at blant instituttene som i utgangspunktet publiserte lite, er det noen som har fått til en vekst i tråd med formålet, mens andre ikke har ønsket eller fått til en tilsvarende utvikling.

For inntekter fra Forskningsrådet og fra internasjonale kilder er endringen i standardavviket størst blant instituttene i den mellomstore kategorien når man ser på absolutt størrelse, men relativt størst for de som i utgangspunktet hadde minst inntekter målt i inntekter per ansatte.

For de fleste kategorier er endringen i spredningen minst blant de instituttene som i utgangspunktet lå høyt (som i mange tilfeller er de største instituttene). Dette kan tyde på innføringen av et resultatbasert element har påvirket adferden mindre for disse instituttene.

Spredningsdataene over tyder etter vår vurdering på at endringen i basisfinansieringen i 2009 har medført endringer i strategisk adferd i en rekke institutter, men at instituttene responderer i ulikt tempo.

Større spredning i resultater kan ikke sies å være i strid med basisfinansierings formål. Noe av intensjonen er nettopp å premiere de som presterer godt i henhold til de valgte indikatorene.

**TABELL 4-3 SPREDNING I UTVALGTE INDIKATORER (MÅLT I STANDARDVVIK)**

	Publikasjonspoeng			Innt. Forskningsrådet			Off. oppdragsinnt.			Innt. norsk næringsliv			Internasjonale innt.		
	Totalt for instituttet			Totalt for instituttet			Totalt for instituttet			Totalt for instituttet			Totalt for instituttet		
	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning
Top 16 institutter	54	63	17 %	44	70	60 %	50	50	0 %	140	130	-7 %	57	72	27 %
Middel 18 institutter	7	12	80 %	4	10	158 %	4	6	71 %	5	7	50 %	2	5	103 %
Laveste 16 institutter	4	9	133 %	3	4	39 %	1	6	454 %	0	1	56 %	0	1	56 %
<b>Samlet</b>	<b>45</b>	<b>53</b>	<b>17 %</b>	<b>30</b>	<b>47</b>	<b>57 %</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>4 %</b>	<b>95</b>	<b>92</b>	<b>-4 %</b>	<b>37</b>	<b>47</b>	<b>26 %</b>

	Publikasjonspoeng			Forskningsrådet			Off. oppdragsinntekter			Inntekter norsk næringsliv			Internasjonale inntekter		
	Per forskeransatt			Per ansatt			Per ansatt			Per ansatt			Per ansatt		
	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning	st.av. gj.s. for 07/08	st.av. gj.s. for 10/11	Økning
Top 16 institutter	0,5	0,5	17 %	0,7	1,1	51 %	1,5	1,2	-17 %	2,1	3,3	55 %	0,4	0,8	78 %
Middel 18 institutter	0,1	0,1	40 %	0,3	0,6	101 %	0,3	0,8	135 %	0,4	0,6	63 %	0,1	0,3	95 %
Laveste 16 institutter	0,1	0,3	201 %	0,1	0,8	540 %	0,2	0,8	278 %	0,1	0,6	707 %	0,0	0,3	503 %
<b>Samlet</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>19 %</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>33 %</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>-1 %</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>	<b>37 %</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>39 %</b>

Kilde: Kilde: FoU- Statistikkbank,2012. Bearbejdet av Damvad. Instituttene er sortert etter størrelse på indikatoren basert på gjennomsnitt for 2007-2008. De tre nye instituttene er utelatt. Avrundet til nærmeste hele tall på instituttnivå

## 5 Systemet bidrar i positiv retning, men rom for forbedringer

Dagens basisfinansiering er et system som tydeligere premierer langsiktig kvalitetshevende kunnskapsoppbygging i instituttsektoren.

Systemendringen har også vært motivert av et ønske om å gjøre basisfinansieringen mer transparent. Basisfinansieringen til de enkelte institutt er generelt basert på historiske vurderinger som begynner å ligge langt tilbake i tid. Dagens system åpner opp for en omfordeling av midler ut fra hvilke institutter som best tilpasser seg instituttsektorens overordnede mål.

Incentiver til god måloppnåelse framstår som viktigste hensyn bak omleggingen. En omfordeling av midler mellom institutter var ikke et selvstendig mål med omleggingen. I den grad systemet bidrar til omfordeling, må det legges til grunn at noen institutter over tid viser seg å dekke formålene med basisbevilgningen bedre enn andre.

### 5.1 Omleggingen har styrket måloppnåelsen

I kapittel 3 drøftet vi formålet med systemet for basisfinansiering. Et viktig poeng er at systemet legger til grunn at hovedmålet om relevant forskning av høy kvalitet nås gjennom oppnåelse av fire delmål.

Vi finner at delmålene alle er relevante for oppnåelse av hovedmålet. Hver for seg vil bedre oppnåelse av et delmål også bidra til bedre oppnåelse av hovedmålet.

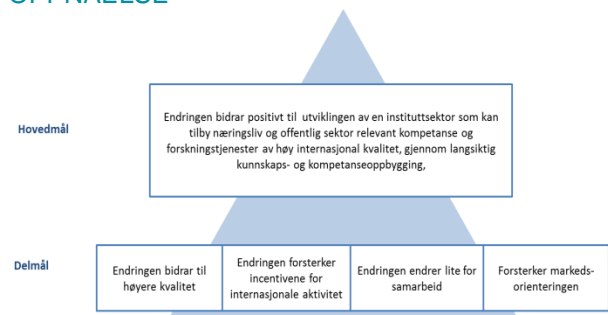
Ovenstående har en viktig implikasjon: Det er tilstrekkelig at et ett delmål forbedres for å konkludere med at systemomleggingen i 2009 har bidratt til bedre oppnåelse av instituttsektorenes overordnede formål. Forutsetningen er at ikke et annet delmål svekkes tilsvarende.

Vår gjennomgang av måloppnåelse i kapittel 4 tyder ikke på at noen delmål har blitt svekket. Ett delmål har blitt klart styrket (vitenskapelig kvalitet), to synes å ha blitt styrket (internasjonal konkurranseedyktighet og relevans) og et er uberørt (samarbeid).

Våre intervju med instituttlederne har også frambrakt kritiske innvendinger i forhold til enkelte utslag av systemet. Vi registrerer like fullt en stor tilslutning til tankene bak systemet (og ingen ønsker seg tilbake det gamle systemet), samtidig som systemet faktisk medvirker til en sterkere instituttsektor.

Vår grunnleggende vurdering er at systemomleggingen har vært et viktig skritt for styrke instituttsektoren som leverandør av relevant forskning av høy kvalitet.

FIGUR 5-1 ENDRINGENS BIDRAG TIL MÅLOPPNÅELSE



Kilde; Damvad

### 5.2 Måloppnåelsen kan styrkes ytterligere

Evalueringen tyder likevel på at omleggingen er et første skritt og at en justering av indikatorene som premierer resultater kan bidra til bedre mål oppnåelse.

Nedenfor gir vi vår vurdering av hvilke justeringer som kan styrke måloppnåelsen ytterligere.

Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet har flere pågående arbeider omkring instituttsektoren, og eventuelle justering bør trolig sees i sammenheng med disse.

Et premiss for forslagene er også at instituttsektoren i årene framover trolig vil møte sterkere konkurranse om få levere forskning på de fleste områder, både i Norge og internasjonalt. Konkurrentene er så vel universiteter, høyskoleaktører og virksomheter egne forskningsavdelinger. I oppdragsmarkedet møter instituttene også en økende konkurranse fra en stadig bredere og mer sammensatt gruppe av konsulenter og andre kunnskapsprodusenter.

Et annet premiss er at basisfinansieringen ikke skal ha form av subsidiering av det enkelte institutt. Midlene skal benyttes til langsiktig kunnskapsoppbygging som ikke ellers ville ha funnet sted. Med andre ord: midler fra basisfinansieringen skal styrke instituttens langsiktige konkurranseevne. Dagens retningslinjer for bruken av basisfinansieringen fastslår da også at midlene ikke kan brukes til å kryssubsidiere konkurranseutsatte prosjekter.

### **5.3 Færre indikatorer gir klarere incentiver**

Selv om dagens system med tildeling basert på fjorårets bevilgning og omfordeling basert på kjente kriterier, er det likevel ikke opplagt for et institutt hvordan en økt aktivitet vil slå ut i basisfinansieringen, jf. kapittel 3. Spesielt er det vanskelig å forholde seg til indikatorer som premierer resultater som bare svært indirekte påvirkes gjennom valg av basisfinansierte internaktiviteter.

Våre intervju tydeliggjorde et ønske fra mange om et enklere system, selv om det ikke var noen enighet om hvordan dette skulle gjøres uten å svekke formålet med systemet.

Dersom hensikten med system er å oppmuntre adferd, bør resultatindikatorene være tydelig koblet til resultater av basisfinansiert kunnskapsoppbygging eller aktiviteter.

Dersom instituttens framtidige utfordring er å styrke sin konkurransekraft, bør indikatorene være koblet til konkurranseparametere som påvirkes av langsiktig kunnskapsoppbygging. Vitenskapelig kvalitet og relevans for oppdragsgivere som like gjerne kan velge andre, framstår da som de mest sentrale konkurranseparametere.

For å styrke basisfinansieringens bidrag til å styrke instituttsektorens formål, vil vi anbefale at systemet forenkles. Resultatindikatorer bør i større grad være påvirkbare gjennom relevant langsiktig kunnskapsoppbygging.

### **5.4 Publisering og dr.grad. indikerer vitenskapelig kvalitet**

Høy vitenskapelig kvalitet er avgjørende for en institusjon som ønsker å konkurrere i forskningsmarkeder. Ut fra forskningsinstituttens formål synes det derfor som vesentlig at basisfinansieringen styrker instituttens vitenskapelige nivå.

Vitenskapelig publisering er en «god» indikator av flere årsaker. Den er målbar, vanskelig manipulerbar og treffer det som ligger innenfor aktiviteten til en forsker. Til forskjell fra mange av de andre indikatorene, så er publisering noe som forskere selv kan påvirke, og en indikator som ledelsen lett kan kommunisere og oppfordre til i organisasjonen.



Evalueringen tyder også på at dagens indikator faktisk påvirker instituttens anstrengelser for å styrke publiseringen og at vi allerede har sett resultater av dette.

Vi anbefaler derfor en videreføring av denne indikatoren.

Det kan imidlertid tenkes også flere indikatorer som er relatert til faglig kvalitet. Dagens indikator som premierer avlagte doktorgrader er en slik. Vel så mye som å måle grad av samarbeid mellom instituttet og universitet indikerer antall avlagte doktorgrader at instituttet evner å frambringe dyktige potensielle forskere.

Grad av vitenskapelig kvalitet i instituttet er en viktig attraksjonskraft både for å tiltrekke seg samarbeidene universitet og studenter som ønsker å avlegge doktorgrad.

Vi anbefaler derfor at antall avlagte doktorgrader (med mer enn 50 pst. instituttbidrag) videreføres som en resultatindikator, men da også som en indikator på instituttets vitenskapelige kvalitet og ikke bare en indikator på samarbeid med UoH-sektoren.

En indikator for avlagte dr. grader med mer enn 50 pst. instituttbidrag premierer aktiviteter som er relativt kostbare å gjennomføre, og som vitner om at instituttene investerer både i langsiktighet i kompetanseoppbyggingen og samarbeid med en utdannelsesinstitusjon.

Når det gjelder vektingen av denne indikatoren bør dette sees i sammenheng med overordnet norsk forskningspolitikk, hvilken rolle man ønsker at instituttene skal ha i forhold til produksjon av dr. grader

og i sammenheng med andre virkemidler for å fremme produksjonen av dr.- gradskandidater.<sup>32</sup>

Man kunne også tenke seg en indikator på antall ansatte med dr. grad som en indikator på kvalitet, men dette vil trolig kunne gi noen uheldige tilpassningseffekter ved at ansettelse påvirkes av premieringen i basisfinansieringen. Instituttens akademiske profil gjenspeiles bedre i indikatoren for vitenskapelige publiseringer.

Også gjennomslag i markeder preget av høye krav til vitenskapelig kvalitet kan tenkes som gode indikatorer for vitenskapelig kvalitet. Etter vår vurdering er imidlertid premiering av gjennomslag i markeder primært en relevansindikator – en oppmuntning til å tilnærme seg spesifikke markeder eller kundegrupper. Vi vil anbefale at slike indikatorer heller benyttes som nettopp en relevansindikator enn som indikator for premiering av kunnskapsoppbygging for å styrke faglig kvalitet.

## 5.5 Samarbeid - trenger ikke ekstra premiering

---

Samarbeid mellom institutter og universitet og høyskoler er fornuftig av flere grunner, jf. kap 4. Samarbeid oppstår når to institusjoner har fordelere av det. En ekstra premiering har bare mening dersom samarbeid utover hva som ellers ville ha funnet sted, styrker instituttens måloppnåelse. Samarbeid som bidrar til å øke produksjon og kvaliteten av vitenskapelig publikasjoner gir ekstra uttelling i beregning av publiseringspoeng, mens

---

<sup>32</sup> Et utvalg med medlemmer oppnevnt av Forskningsinstituttens fellesarena (FFA), Universitets- og høyskolerådet (UHR) og Norges forskningsrådet leverte i 2011 en innstilling til Kunnskapsdepartementet for hvordan instituttsektoren kan bidra til å styrke doktorgradsutdanningen i Norge. Utvalget har foreslått flere virkemidler, herunder tilpasninger i basisbevilgningen for å fremme slikt samarbeid. Se Forskningsrådet (2012) for mer info.

samarbeid som resulterer i økt gjennomslagskraft i forskningsoppdrag premieres gjennom relevansindikatorerne.

Evalueringen tyder uansett ikke på at dagens samarbeidsindikatorer har medført noen vesentlig økning i samarbeidet mellom institutter og UoH-sektoren. Implikasjonen er at man kunne øke vektningen eller avvike indikatorerne.

Generelt kan for sterke oppmuntringer til samarbeid til og med slå uheldig ut dersom instituttene tilpasser seg premieringsincentiver ved å velge samarbeidsløsninger uten kunnskapsoppbyggende karakter. I så fall blir deler av premieringsgevinsten «sløst» bort i koordineringskostnader uten verdi i forhold til måloppnåelsen. Evalueringen har ikke kartlagt slike tilfeller, men det kan prinsipielt ikke utelukkes.

Vi anbefaler at indikatoren for bistillinger fjernes, men at antall avlagte doktorgrader videreføres. Vi anbefaler at indikatoren for bistillinger fjernes fordi den ikke syntes å bidra til økt samarbeid og at den ikke oppfattes som en god indikator på samarbeid. En slik endring vil forenkle systemet.

Vi anbefaler en videreføring av indikatoren for avlagte dr. grader. Denne indikatoren kan oppfattes både som en indikator på samarbeid og på kvalitet. Selv om en av resultatindikatorerne knyttet til samarbeid utgår fra omfordelingssystemet for basisfinansiering, betyr det ikke at ikke samarbeid er og forblir viktig for instituttene. Dette samarbeidet vil imidlertid bli basert på interessefellesskap og faglige relasjoner og trenger ingen premiering utover det.

Dette innebærer heller ikke at det ikke skal legges til rette for samarbeid der institusjonelle forhold tilsier at det er hindringer for fornuftige samarbeidsløsninger. Muligens kan andre virkemidler

være mer hensiktsmessige for å fremme god balanse mellom samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK). For eksempel har man satt av egne midler til SAK prosjekter i UoH sektoren, og man kan tenkes å gjøre lignende for instituttsektoren. Vi kan forvente at det pågående prosjektet omkring SAK i forskningssystemet også vil gi økt innsikt til hvilke virkemidler som er hensiktsmessige.

Når det gjelder koblingen til andre finansierings-systemer, er vår vurdering er at ulike incentiver i seg selv ikke trenger å svekke samarbeidet, og at de ulike finansieringssystemene bør i størst mulig grad reflektere den overordnede målsetningen med bevilgningen (jf. kapittel 4.3.1).

Vi anbefaler likevel at Forskningsrådet følger utviklingen i de ulike finansieringssystemene (hvh. Instituttsektoren, UoH-sektoren og helsesektoren) som en del av sitt strategiske ansvar slik at systemene i minst mulig grad representerer barrierer for samarbeid (jf. kapittel 7.3.2)

## **5.6 Deltakelse i internasjonale markeder bør oppmuntres**

---

Forskningspolitisk er det flere grunner til å ønske større norsk deltagelse i internasjonale forskningsprogram. Viktigst er trolig mulighetene dette gir for å delta i internasjonal kunnskapsutvikling. I tillegg vil deltagelse i internasjonale forskningsprogram gir en høyere vekst i norsk forskning enn hva som ellers vil være mulig. Noen av de internasjonale forskningsprogrammene er også delfinansiert av Norge (EU-programmer) og deltagelse i slik har også et preg av «hjemhenting» av norske midler. Argumentene gjelder både på institutt, sektor og nasjonalt nivå.

Langsiktig kunnskapsutvikling for bedre å delta i internasjonale forskningsmarkeder er derfor et godt begrunnet delmål med basisfinansieringen.

Delmålet bygger også opp under et av de overordnede mål for norsk forskningspolitikk. I Klima for forskning (2009) lanserte regjeringen ni mål for Norsk forskning. Fem av disse er tematiske og handler om å møte globale utfordringer, å videreutvikle velferdssamfunnet og å legge grunnlaget for verdiskaping. Fire av målene er tverrgående og handler om høy kvalitet, økt internasjonalisering, mer samarbeid og et velfungerende og effektivt forskningssystem.

Forskningsrådet har en rekke tiltak som skal stimulere til norsk deltakelse i EUs rammeprogram, herunder samarbeidet med Europakommisjonen, informasjons- og veiledningstjenester og økonomiske virkemidler. For eksempel har Kunnskapsdepartementet bevilget 26 millioner kroner i 2012 for å stimulere til økt deltakelse av forskningsinstitutter i EUs rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling gjennom Forskningsrådet. Ordningen kalles stimuleringsstiltak for forskningsinstitutter i EUs rammeprogram (STIM-EU).

Vi ser gode grunner for at basisfinansieringen skal oppmuntre til deltagelse i internasjonale markeder. Viktigste er de forskningspolitiske argumentene referert over.

Basisfinansieringen kan også underbygge bruk av andre virkemidler for internasjonalisering, samtidig som det kan være komplementært ved å muliggjøre strategisk posisjonering i hht. markeder og tematikker som på kort sikt ikke er med i for eksempel EU rammeprogram.

Økt deltagelse i internasjonale forskningsprogrammer forutsetter dessuten vanligvis langsiktig

strategisk oppbygging av posisjoner og kunnskap. Bruk av basisfinansieringsmidler vil være godt egnet til det og sammenhengen mellom premiering og hensikt vil være lett å tolke for instituttene.

Det er ofte meget krevende å få god prosjekt økonomi i internasjonale prosjekter som følge av krav til egenandel i mange EU-programmer. I noen tilfeller betinger internasjonale prosjekter omfattende samarbeidskonstellasjoner som krever betydelig koordinering og innsats i tilbudsarbeid. Den utfordrende prosjektøkonomien i internasjonale prosjekter tilsier at ekstra premiering av gjennomslag vil øke prosjektavkastningen (også av marginale prosjekter) og dermed også være et argument for god addisjonalitet.

Vår vurdering er at den foreløpige incentiveeffekten har vært størst for institutter som allerede har etablerte internasjonale kontakter. Vi foreslår på bakgrunn av ovenstående at vektingen av internasjonale inntekter vektet høyere som resultatindikator for omfordeling.

Det kan stilles spørsmål ved rimeligheten av at internasjonale oppdrag gis en høyere uttelling enn nasjonale inntekter. Etter vår vurdering bør vektingen ta hensyn til at det er betydelig større risiko og kostnader relatert til internasjonale oppdrag enn i til nasjonale oppdrag..

Det er også verdt å påpeke at internasjonale aktiviteter også er med i indikatoren for vitenskapelig kvalitet ved at publikasjoner som skrives i samarbeid med internasjonale samarbeidspartnere, gir (som for andre artikler som skrives i samarbeid) ekstra publikasjonspoeng.

Man kan også vurdere å innføre en internasjonaliseringsindikator som ikke kun omhandler internasjonale inntekter. Et slikt eksempel er å inkludere

en indikator for deltakelse i internasjonale konferanser med peer review. Dette kan oppmuntre institutter til deltagelse på internasjonale arenaer og til å bygge nettverk med forskere i utlandet (som kan resultere i fremtidige oppdrag). En slik indikator er ikke enkelt å manipulere, men likefullt en indikator som trolig bør vektas relativt lavt for å unngå uhensiktsmessige tilpasninger. Vi overlater det til Kunnskapsdepartementet å vurdere om dette er en indikator som det kan være interessant å undersøke nærmere.

### **5.7 Relevansindikatorer bør prioritere det nasjonale oppdragsmarkedet**

Instituttene har et særlig ansvar for å utvikle relevant kunnskapsutvikling for aktører i det norske samfunnet. Normalt gir det seg utslag i at enten stat eller næringsaktører etterspør forskning eller annen kunnskap. Oppdrag til instituttene kan tildeles gjennom konkurranse eller direkte.

Instituttene tilbyr også kunnskap på andre måter gjennom å gi forvaltningspoliske råd eller rett og slett formidle kunnskap fritt til allmenheten.

Med unntak av fri kunnskapsformidling blir all kunnskapsproduksjon betalt for. Det er dermed ikke uten videre gitt at instituttene trenger en ekstra premiering innenfor basisfinansieringen for å bli mer relevante. Så vel forskningsprosjekter, forvaltningsstøtte og andre oppdrag for norsk oppdragsgivere er i utgangspunktet fullfinansierte. Hvis ikke vil det være et resultat av feilkalkulering.

Et argument for ekstra premiering av kunnskapsutvikling for å styrke relevansen for norske aktører er at aktørene ikke selv er villig til å finansiere kunnskapsutvikling de ikke har nytte av på kort sikt, men som kan være relevant på lang sikt. Argumentet kan virke litt søkt.

Forskningsrådsprogrammer er nettopp utviklet for å adressere langsiktig kunnskapsutvikling. Også for mer umiddelbare forskningsproblemstillinger fra næringsaktører og offentlige aktører vil ha et element av langsiktig kunnskapsutvikling rett og slett fordi all kunnskapsutvikling legger seg oppå annen kunnskap. Kunnskapsutviklingen er kumulativ og ny kunnskap øker muligheten for å utvikle ytterligere ny kunnskap.

Ovenstående taler etter vår vurdering for at forskning for norske oppdragsgivere er en del av kjernevirksomheten til alle, ettersom det er etterspørselen etter kunnskapsutvikling som gir instituttene signaler om hvilken type kunnskapsutvikling det er behov for.

I motivasjonen for basisfinansieringen går det imidlertid fram at det har vært en bekymring for at instituttsektorene ikke er tilstrekkelig markedsrettet, jf. Forskningsmeldingen Vilje Til Forskning (Stortingsmelding nr 20, 2004-2005) spesielt har det vært en bekymring om instituttene har vært relevante nok for næringslivet og offentlige oppdragsgivere utenfor Forskningsrådet.

En særskilt premiering av institutter som evner å vinne fram i norske konkurransemarkeder vil både premiere «god» adferd og virke som en «oppvekker» på alle som innser viktigheten av å være mer tilstede i konkurransemarkeder.

Evalueringen tyder på at endringen i 2009 har hatt en slik «oppvekker» effekt. Det likevel vanskelig å se et generelt argument for ekstra stimulering innenfor basisfinansieringen av aktiviteter som uansett skal være kjernevirksomhet for instituttene. I fall det er behov for en «vekker», er det et argument for et virkemiddel i en kort periode.

Det er særlig konkurranseutsatte tildelinger hvor premiering innenfor basisfinansieringen kan spille en rolle. Forsering av kunnskapsutvikling det ikke umiddelbart er etterspørsel etter, er forbundet med større risiko enn utforming av tilbud om å gjennomføre forskning det er etterspørsel etter. Premiering i basisfinansieringen øker avkastningen av framtidige prosjekter og premierer så ledes risikotaking knyttet til kunnskapsutvikling.

I forhold til instituttene relevans, blir spørsmålet for hvem skal instituttene oppmuntres ekstra til å utvikle kunnskap for.

Argumentene synes sterkest for premiering av oppdrag for næringslivet. Årsaken er noe av den samme som premiering av internasjonale prosjekter. Norsk næringsliv kan alternativt få dekket sine forskningsbehov gjennom intern forskning, fra UoH-sektoren eller fra internasjonale aktører.

For å sikre at potensialet i instituttsektoren blir benyttet kan premiering i basisfinansiering gi god mening. Signalet til instituttene er da at de bør forsere langsiktig kunnskapsutvikling på områder norsk næringsliv trenger «i morgen».

Selv om virkningen ikke er direkte, kan det godt antas at premieringen medfører at instituttene utvikler kunnskap som gjør dem mer relevante for næringslivet på lang sikt. På marginen vil det i så fall bidra til at instituttsektoren vil utføre noe mer forskning for næringslivet.

Alternativet til at instituttene utfører forskningen er at andre norske aktører gjør det, at den gjennomføres i utlandet eller ikke i det hele tatt.

Argumentet over er vanskelig å overføre til Forskningsrådsprosjekter. Her har myndighetene tenkt gjennom hvilke forskningsbehov det er behov for.

Om forskningsinstituttene styrkes, vil det heller ikke påvirke den samlede bevilgningsstørrelsen fra Forskningsrådet.

Ekstrapremiering av de som faktisk vinner fram vil neppe resultere i atferdsendringer for sektoren som helhet. Forskningsrådsprosjekter må oppfattes som noe man må forvente at instituttene skal drive med, som ikke vil bli påvirket av premiering innenfor basisfinansieringen. En ekstrapremiering av å vinne frem i Forskningsrådet ville således innebære at det offentlige støtter slike aktiviteter «flere ganger».

Et argument for å opprettholde en indikator for forskningsråds inntekter kan være å motivere instituttene til å fokusere på prosjekter som per definisjon må ansees å være relevante og som legger til rette for langsiktig kompetanseoppbygging. Vi mener imidlertid at det første argumentet mot å premiere forskningsrådsprosjekter veier tyngre enn argumentene for premiering.

Instituttene blir i dag ikke premiært for direkte tildelte oppdrag for offentlige myndigheter. Denne begrunnelsen står sterkt. Direktetildelingen er i seg selv designet for å løse et konkret kunnskapsbehov og gir alle muligheter til nødvendig kunnskapsutvikling.

På bakgrunn av ovenstående vil vi anbefale at resultatindikatoren for relevans begrenses til å belønne gjennombrudd hos norske oppdragsgivere det forskningspolitisk er viktig at instituttene blir mer relevante overfor. Etter vår vurderinger er det primært næringslivet, eventuelt alle konkurranseutsattende oppdragsgivere utenfor Forskningsrådet som det er forskningspolitisk viktig at instituttene blir mer relevante for.

### 5.7.1 Relevansvekting – ekstrapremie uten effekt

Som påpekt i kapittel 3 premieres relevansen av instituttene arbeid også ved å vekte alle resultatindikatorerne ved andelen definerte konkurranseutsatte inntekter av totale inntekter. Med bakgrunn i det overordnede formålet med basisbevilgningen har vi tolket det dithen at relevansevekting skulle bidra til økt markedsorientering.

Fordi de definerte konkurranseutsatte inntektene også premieres gjennom resultatindikatorerne er det rimelig å oppfatte relevansvektingen som en dobbelt premiering, eventuell som en nedjustering av score på kvalitetsindikatorerne (og samarbeidsindikatorerne).

Begrunnelsen er vanskelig å forstå. Dersom det er behov for sterkere premiering av relevanseindikatorerne, bør det være tilstrekkelig å gi resultatindikatorerne høyere vekting.

I det opprinnelige forslaget fra Forskningsrådet er bakgrunnen for bruk av relevansevektingen at institutter som i stor grad opererer i et oppdragsmarked skulle kompenseres for manglene betalingsvillighet for langsiktige kompetanseoppbygging. Dette innebærer at direkte tildelte midler og betaling for forvaltningsstøtte gir muligheter til en langsiktig kunnskapsutvikling konkurranseutsatte prosjekter ikke gir.

Resonnementet er ikke dokumentert og forutsetter at direkte tildelinger inneholder en støtte til langsiktig kunnskapsutvikling uten at det er definert noe konkret behov eller problemstilling. Er det definerte behov eller problemstillinger, vil en direkte tildeling ha samme karakter som utlyste forskningsprosjekt. Innebærer direkte tildelinger at det faktisk er meningen å støtte kunnskapsutvikling uten definerte

behov, framstår slike tildelinger som lite rasjonell bruk av offentlig midler. Vi legger til grunn at slike tildelinger er av lite omfang og eventuelt vil avta over tid.

Resonnementet om at konkurranseutsatte prosjekter gir mindre rom for kunnskapsutvikling enn direkte tildelte prosjekter strider etter vår vurdering også mot normal prosjektlogikk. Som nevnt vil ethvert kunnskapsprodukt øke både forskerens og institusjonens kumulative kunnskap. Skal det være en forskjell, må det være at noen prosjekter åpner for kunnskapsutvikling utenfor problemstillingen. Vi har vanskelig for å se at det er holdepunkter for at det er mer av det innenfor forvaltningsstøtte eller innenfor konkret oppgaveløsning for offentlige oppdragsgivere enn i f.eks. innenfor prosjekter for Forskningsrådet.

Våre intervju tyder også på at noen er av den oppfattelsen at relevansevekting ble innført for at omfordelingen ikke skulle bli for dramatisk. Dersom dette er hensikten, anbefaler vi heller at omfordelingsgraden holdes relativt lav.

Videre tyder våre intervju også på at det er en oppfatning om at relevansevekting ble innført for å bidra til en utjevning i nivået på basisbevilgningen (målt i andel driftsinntekter) over tid. Som nevnt i kapittel 3.3.4 vil institutter med en høy basisbevilgning (målt i andel FoU-inntekter) har en relativ lav relevansevekting som vil redusere uttellingen i beregning av omfordelingsmidlene. Dette vil igjen redusere basisbevilgningen (alt annet likt) som igjen øker relevanseandelen osv.

En slik omfordeling syntes ikke å være i tråd med at det er eksplisitt poengtert ved at omfordeling i ikke er et mål i seg selv. Dersom enkelte institutter har en uforholdsmessig stor eller liten basisbevilg-

ning på grunn av uriktig historisk tildeling foreslår vi heller at dette håndteres særskilt,

Dersom relevansevektingen medfører en uønsket eller utilsiktet omfordeling kan dette medføre at man ikke lar systemet fungere slik det er tenkt, enten ved å bruke en lav omfordelingsgrad, holde noen institutter utenfor eller bevilge midler utenfor ordningen.

Basert på ovenstående foreslår vi at relevansevektingen oppheves, primært som følge av mangel på god begrunnelse. Intervjuene både med instituttledere og departementer tyder på at mange har problemer med å forstå formålet og rasjonale for relevansevektingen. Dette gjelder også instituttledere som «tjener» på ordningen. Vår oppfatning er derfor at relevansevektingen ikke har tilstrekkelig legitimitet.

Opphevelsen vil også gjøre systemet mer transparent. Det vil bli lettere for instituttene å se sammenheng mellom egne basisfinansierte internprosjekter og den langsiktige premieringen.

### 5.7.2 Generell formidling kunne vært premiert

Mange institutter har en omfattende formidling av forskning utenfor vitenskapelige publikasjoner for den brede offentlighet. Kostnadene ved mye av denne formidlingen kan antas å være vanskelig å dekke i markedet. Ut fra instituttenes mangesidige oppgaver, kan det hevdes almen formidling er viktig for instituttenes relevans for offentlig debatt og nasjonal kunnskapsutvikling.

Det er ingen premiering av slik formidling innenfor dagens basisfinansiering. I sitt forslag til dagens basisfinansieringssystem ble det vurdert også ulike indikatorer for formidling. Tilsvarende arbeid er

gjort for universitet og høyskolesektoren.<sup>33</sup> Utredningene viser at indikatorer for formidling er krevende fordi formidling kan foregå innenfor svært mange ulike kanaler og fordi de kan være manipulerbare.

Vi deler disse vurderinger og anbefaler derfor ikke at annen formidling tas inn som en egen resultatindikator for relevans.

Men dersom det senere utvikles gode ikke-manipulerende indikatorer, vil vi imidlertid anbefale å inkludere en slik. En slik indikator kan være kronikker i større avviser med relativ streng vurdering av hvilke kronikker avisene mener er interessante for egne lesere. I så fall bør den inngå som en egen type relevansindikator.

## 5.8 SIS kan avvikles – fri disponering

I det gamle systemet bestod basisfinansieringen av en grunnbevilgning og strategiske instituttprogrammer (SIP). Strategiske instituttprogrammer var innrettet mot et bestemt institutt eller en bestemt gruppe institutter. Midlene ble «utlyst» av departementet/ene og programmene ble utarbeidet av instituttene i samråd Forskningsrådet og eventuelle andre brukerinteresser eller basisfinansieringsutvalg. I noen tilfeller var SIP'ene konkurranseutsatt.

Midler til SIP var ikke nødvendigvis begrenset til ett institutt, men også til aktiviteter som fremmet samarbeid på tvers av institutter.

<sup>33</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet ga i 2003 Universitets- og høyskolerådet (UHR) i oppdrag å oppnevne et eget formidlingsutvalg som skulle operasjonalisere indikatorer som skal inngå i en egen formidlingskomponent i finansieringssystemet, to rapporter ble høsten 2006 sendt ut på bred høring i sektoren. I Stortingsmelding nr 7 (2007-2008) utsatte Kunnskapsdepartementet arbeidet.

I det nye basisfinansieringssystemet ble SIP erstattet med Strategiske Institutt Satsninger (SIS) <sup>34</sup>.

I henhold til retningslinjene pkt. 4;

*«Strategiske instituttsatsninger skal bidra til at instituttene utvikler langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging på forskningsfelt som finansierende departementer i samråd med Forskningsrådet gir spesiell nasjonal prioritet, og som ikke lar seg realisere gjennom andre finansieringsordninger. Slike satsninger kan være på sektorspesifikke områder.»*

Regjeringen har satt en maksgrænse for SIS som varierer mellom de fire fagarenaene:

- Miljøinstitutter: Inntil 40 prosent
- Primærnæringsinstitutter: Inntil 30 prosent
- Samfunnsvitenskapelige institutter: Inntil 10 prosent
- Teknisk-industrielle institutter: Inntil 30 prosent

Det syntes ikke å ha blitt utarbeidet detaljerte prosedyrer for hvordan ordningen skulle fungere i praksis, men ettersom flere av SIP'ene var aktive selv etter 2009, ville SIS uansett bli implementert senere.

Det var for eksempel ikke gitt hvilke former for dialog eller søknad som skulle brukes, eller om instituttene skulle konkurrere om midlene (dvs. XX pst. avsatt for arenaen) eller om midlene ble forbeholdt hvert institutt (dvs.- XX pst. avsatt for hvert institutt).

Til nå er SIS kun implementert på miljøarenaen, selv om mange av institutter også på de andre arenaene har «interne» SIS'er. Den første runden med SIS søknader ble gjennomført i 2010 og løper i 3-5 år og neste runde er planlagt for 2013.

<sup>34</sup> I forslaget fra Forskningsrådet ble dette omtalt som Strategiske Kunnskaps- og Kompetanseutviklingsprosjekt (SKUP)

Våre intervju tyder på at Landbruks og matdepartementet og Fiskeri og Kystdepartementet har utsett en eventuell implementering av SIS, mens Nærings og Handelsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har bestemt at de ikke vil implementere SIS på sine arenaer.

Tilbakemeldingene fra instituttlederne på miljøarenaen er sprikende når det gjelder SIS. Enkelte er positive til bruken av SIS og trekker særlig frem muligheten dette gir for dialog om departementets fremtidige kunnskapsbehov. Andre er mer negative og skulle helst sett at de kunne disponere midlene selv. Både de tidligere SIP og første runde av SIS har blitt kritisert for å ligne «mini»-prosjekter og således å ta oppmerksomheten bort hensikten med basisfinansieringen.<sup>35</sup> Forskningsrådet og miljøverndepartementet har påpekt at de neste rundene av SIS vil være mer dialogbasert.

Ettersom SIS foreløpig kun har blitt implementert på miljøarenaen og at disse løper nå, har vi begrenset grunnlag for å evaluere effektene. Nedenfor er likevel våre prinsipielle betraktninger knyttet til ordningen.

Mens premieringen i basisfinansieringen skal gi økonomiske incentiver til å styrke kvalitet og relevans, muliggjør etablering SIS en mer tematisk styring av forskningen.

SIS gir departement (og Forskningsråd) mulighet til å være med å forme den langsiktige kunnskapsoppbygging i et institutt. Dette kan bidra til at instituttene bygger opp kunnskap innenfor temaer som departementene anser som viktige framover (enten på egne veier eller for mer generelt). Kunnskapsoppbygging innenfor en SIS kan f.eks. gjøre det enklere for et departement i å få hjelp til å kun-

<sup>35</sup> NIFU Step, gjengitt i St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til Forskning.



ne svare på framtidige problemstillinger innen dette utvalgte forskningsområdet.

SIS bidrar slik til å gjøre instituttene mer relevante for spesielt departementer som brukergruppe. Forutsetningen er imidlertid at departement, Forskningsrådet eller andre utlyser forskningsprogram eller prosjekter innenfor det gjeldende tema. Hvis ikke risikerer instituttet at bindingen av kunnskapsoppbygging innenfor en SIS reduserer evnen til å levere relevant forskning på andre områder.

Dersom SIS er en erstatning for betalt forvaltningsstøtte eller offentlige oppdrag synes ordningen å være i strid med ideene med basisfinansieringssystemet og reduserer instituttens mulighet til selvstendig strategisk langsiktig kunnskapsbygging.

*«Det nye basisfinansieringssystemet skal være en grunnfinansieringsmodell; Forvaltningsoppgaver og kunnskapsbehov i departementene skal ikke finansieres gjennom den nye grunnfinansieringen i departementene. Det samme gjelder strategiske instituttsatsninger».*

St. prp. Nr. 1 (2007-2008)

Vår vurdering er derfor at tematisk styring av instituttsektoren vil kunne ivaretas gjennom utlysning av forvaltningsoppdrag, oppdragsforskning eller midler til Forskningsrådets programmer.

Generelt syntes SIS primært å være en måte å organisere dialog mellom institutt og departement på. Det er imidlertid ingenting i veien for å organisere dialog med departementene om kunnskapsbehov også utenom SIS.

Vi foreslår derfor at SIS midlene inngår som en del av basisbevilgningen under de samme forutsetningene som den øvrige basisbevilgningen dvs.

gjenstand for omfordeling. Instituttene står selvsagt fritt til fortsatt å lage interne SIS alene eller med andre samarbeidspartnere.

Fri disponering gir instituttledelsen muligheten til å tenke strategisk i forhold til instituttets kompetanse og relevante markeder (enten dette er Forskningsråd, departementer eller næringsliv), basert på instituttens kunnskap i dag, ressursbase (egne forskere) og hvor instituttet ønsker å være «i morgen». Det vil være instituttet selv som er best til å veie disse hensynene. Det er også når det overlates til instituttet selv å velge intern-aktiviteter at kreativiteten og innovasjonsevnen blir best. På den måten blir instituttens ansvar for egen utvikling best ivaretatt.

Fri disponering kan videre redusere transaksjons- og monitoreringskostnader både for instituttene og for forvaltningen sammenlignet med en situasjon der man må diskutere bruken av midlene.

Dette vil også gjøre systemet mer oversiktlig med kjente rammer og tildeling etter kjente kriterier. Som tidligere nevnt kan omfordelingsgraden heller holdes lav om omfordelingen synes uhensiktsmessig (gitt at den reelle omfordelingsgraden øker).

## **5.9 Forslag til justert indikatorsystem**

I det forrige kapittelet redegjør vi for hvilke indikatorer som framstår som best med utgangspunkt i den gjennomførte evalueringen og vår vurdering av måloppnåelse.

Mens forslag til nye indikatorer bør avledes av hvilke som gir best måloppnåelse, vil vektingen uansett ha et skjønnsmessig preg.

Det er heller ingenting i veien for at vektingen endres over tid, eller at vektingen er ulik på de ulike arenaene. Vi vil likevel anbefale at vektingen er lik på alle arenaene.

Et sentralt spørsmål er hvor stor årlig omfordeling det bør være. Hensynet til forutsigbarhet for instituttene taler for lav omfordelingsgrad. Hensynet til sterke incentiver taler for høyere omfordelingsgrad.

Vår anbefaling om at midlene avsatt til SIS blir en del av grunnbevilgningen og at indikatorene blir «skarpere» enn i dagens system, taler isolert sett for at omfordelingsgradene settes noe lavere enn i dag.

Her kan det godt tenkes ulikheter mellom arenaer. Arenaer hvor instituttene er ganske ulike, bør trolig ha en lavere omfordeling enn i arenaer hvor instituttene er mer likartede.

Videre er det mulig å endre omfordelingsgraden over tid når man begynner å se effektene av endringene. Nedenfor oppsummeres vår vurdering.

**FIGUR 5-2 OPPSUMMERING AV VÅRE VURDERING**

Dagens system	Forslag til justering
Vitenskapelige publiseringer (30%)	Vitenskapelig publiseringer
Internasjonale oppdragsinntekter (15%)	Internasjonale oppdragsinntekter
Avlagte dr.grader (5 %) Bistillinger (5%)	Avlagte dr.grader Bistillinger fjernes
Nasjonale oppdragsinntekter (35 %) Inntekter fra Forskningsråd et (10%)	Nasjonale oppdragsinntekter Inntekter fra Forskningsrådet fjernes
Relevansevekting	Relevansevekting fjernes
Strategiske Institutsatsinger (SIS)	SIS fjernes og midlene inngår som en del av grunnbevilgningen

Kilde: Damvad

### 5.10 Konsekvenser av foreslåtte justeringer

Figur 5-3 illustrerer vi hvordan våre forslag til justerte indikatorer slår ut på de ulike arenaene, basert på enkel framskrivingsmodell. Modellen bygger på Forskningsrådets beregninger av utdelingen av basisfinansieringen for 2011. Vi har sett bort fra ekstrabevilgninger for priskompensasjoner og nye institutter i budsjettet for 2012 for å tydeliggjøre effekten av våre forslag, slik at totale rammer er som i utdelingen 2011.

Vi vil under presentere utviklingen gitt dagens system (basisalternativet) sammenlignet med et alternativscenario basert på våre forslag for årene 2012-2016.

Vi har i basisalternativet (utvikling i dagens situasjon) gått ut fra at instituttene prestasjoner i hele perioden forblir uendret, dvs. hver score på resultatindikatorene forblir som i 2011. Dette er selvsagt ikke en realistisk forutsetning, men i mangel av annen informasjon så er dette antatt som godt nok for å vurdere utslagene av endringen i indikatorene (og ikke endringen i atferd).

Tilpasningseffekter vil eventuelt forsterke tildelingen til de som presterer i henhold til våre forslag,

men det må da antas å være i tråd med formålet med basisfinansieringen. Slike effekter vil likevel ikke gi utslag før i slutten av perioden, ettersom utdelingene er basert på historiske resultater 3 år tilbake i tid.

Tilsvarende har vi for basisalternativet antatt at relevansevektingen hvert år ligger fast og er som den var i 2011. Dette er en forenkling i og med at utviklingen i basisbevilgningen får betydning for relevanseandelen, men denne effekten er relativt liten i en så kort tidsperiode.

I basisalternativet har vi brukt dagens omfordelingsgrader. Vi har antatt at 30 pst. av midlene holdes av til SIS på primærnæringsarenaen og at 0 pst. holdes av til SIS på miljøarenaen (arenaen har implementert SIS, men dette påvirker ikke størrelsen til midler til omfordeling).

I modelleringen av alternativscenariotet (utviklingen med våre endringer) har vi antatt dagens omfordelingsgrader på hhv. 10 pst. for den teknisk industrielle og samfunnsvitenskapelige arenaen, og 5 pst. for miljø og 2,5 pst. for primærnæringsarenaen. SIS går ut og alle midlene gjøres tilgjengelig for omfordeling. Vi har fjernet relevansevektingen, og vektet de ulike kategoriene på denne måten; Vitenskapelige publikasjoner (30 pst.), Dr. grader (10 pst.), internasjonale inntekter (30 pst.) og nasjonale oppdragsinntekter (30 pst.).

Generelt viser våre modelleringer at effektene av ulike vektinger av de ulike indikatorene er små på kort sikt. Dette har sammenheng med at stort sett alle institutter faktisk scorer innenfor de ulike indikatorene. Bli for eksempel publiseringspoeng vektet 100 pst. gir dette betydelig større utslag i tildelingen (og tilsvarende effekt må forventes i atferd). Det at vi tar ut relevansevekting gir noen positive utslag for enkelte institutter, mens det negative

utslaget stort sett er jevnt fordelt på mange institutter.

Videre vil effekten av at vi tar ut bistillinger som en indikator få svært liten betydning ettersom denne selv i dagens system kun vektes fem pst.

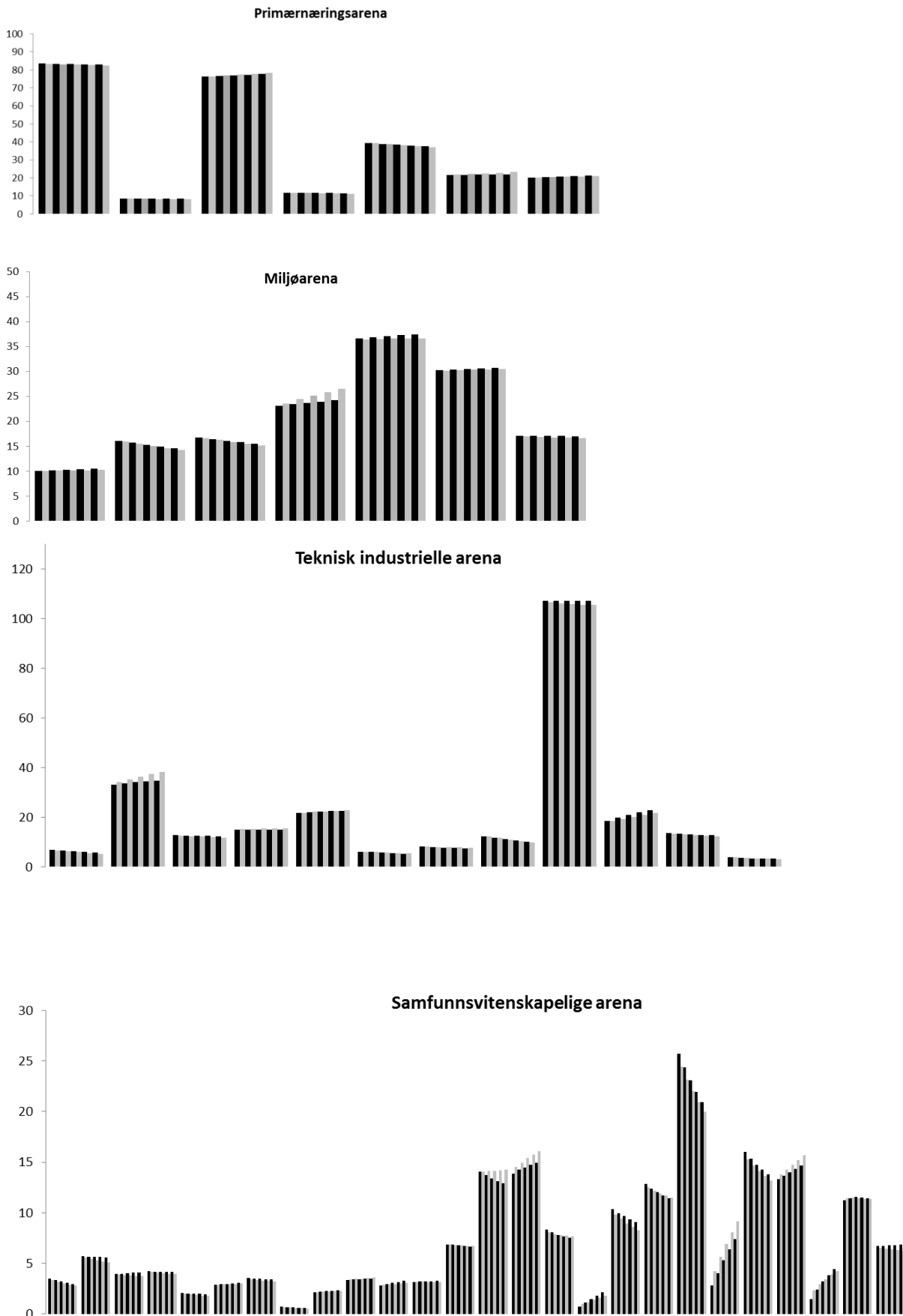
Våre modellberegninger viser at enkelte effekter ved en av justeringene (for eksempel fjerning av relevansevektingen), vil oppveies av en annen endring (for eksempel økt vekt på internasjonale inntekter). Dette fordi institutter som tradisjonelt har hatt en lav relevanseandel, i mange (men ikke alle) tilfeller er institutter med relativt lite internasjonale inntekter.

Uansett, så er ikke hensikten med illustrasjonene nedenfor å vise hvordan dette slår ut for enkelte institutter. Hensikten er å vise at effektene ikke trenger å være dramatiske, men at man likevel har et system som bedre ivaretar det vi vurderer som formålet med basisfinansieringen. Effekten for enkelte av instituttene på den samfunnsvitenskapelige arenaen er imidlertid relativt store, og dette er særlig fordi fjerningen av relevansevektingen motvirker en nedadgående eller oppadgående utvikling i basisalternativet.

Eventuelt kan en lavere omfordelingsgrad benyttes om omfordelingen ikke syntes hensiktsmessig. Vår evaluering tyder på at selv små økonomiske utslag kan få effekter i løpet av få år.

Det at endringen får liten eller stor betydning i slike modelleringer bør heller ikke være en grunn til ikke å foreta visse justeringer i systemet, så lenge dette er med på å justere systemet i retning av økt måloppnåelse.

FIGUR 5-3 EFFEKTER AV FORSLAG TIL JUSTERING FOR 2012-2016, BASERT PÅ HHV. DAGENS SYSTEM (SORT) OG ALTERNATIV (GRÅTT).



## 6 Behov for prosedyre for opptak av nye institutter

Så godt som alle institutter oppfatter basisfinansiering som en nøkkelressurs for strategisk videreutvikling. Gullpenger er en hyppig brukt omtale. Hvem som får tilgang til slike midler er derfor et nøkkelspørsmål

Vi vil i dette kapittelet vurdere om kravene til instituttenes deltagelse i ordningen er rimelige og om de gjenspeiler formålet med basisfinansieringen. Dette innebærer også å vurdere om kriteriene er relevante og konkrete nok til at Forskningsrådet kan benytte kriteriene som et godt grunnlag for vurdering av institutter som skal inn og ut av ordningen.

Vi har tolket økt transparens i tildelingen som et av de operative hensyn ved endringen. Vi vil vurdere om dette også gjelder for inn og ut, og komme med anbefaling til hvordan dette eventuelt kan forbedres.

### 6.1 Dagens kriterier er rimelige, men ingen automatikk

I henhold til pkt. 4.2.3 i retningslinjene skal det ansvarlige departement beslutte hvilke institutter som skal omfattes etter råd fra Norges Forskningsråd.

Det stilles en rekke grunnleggende krav til institutter for å kunne være aktuelle for ordningen. Instituttet skal bl.a. (forkortet liste):

- drive forskning på felter som er av interesse for norsk næringsliv, forvaltning eller samfunnsliv.
- inneha høy en faglig og vitenskapelig kompetanse, som bl.a. kommer til uttrykk gjennom vitenskapelige publikasjoner.

- delta i en åpen konkurranse om forskningsmidler
- være organisert og drevet slik at det ikke betales utbytte eller andre fordeler til eier
- Instituttet skal inngå i en hensiktsmessig arbeidsdeling i det norske forskningssystemet.
- Hverken instituttets eiere eller enkeltforetak skal ha fortrinnsrett til forskningsressurser eller forskningsresultater som er finansiert av basisbevilgningen.

Forut for fastleggingen av dagens ordning ble hensikten med kriteriene beskrevet slik; «*Det skal fastsettes egne kriterier for hvilke institutter som skal med i ordningen. Ordningen skal ikke være basert på rettighet, men på en samlet vurdering av hvilke institutter som skal være med. Denne vurderingen skal blant annet legge vekt på om instituttet driver forskning på et område som er relevant for norsk næringsliv og forvaltning, og at instituttet har en vitenskapelig aktivitet som blant annet kommer til uttrykk gjennom publisering og samarbeid med universiteter og høyskoler.*» (jf. St. prop. Nr 1 (2007-2008))

Kriteriene er relativt generelle, for eksempel «være av interesse for norsk næringsliv, forvaltnings og samfunnsliv».

Fordelen med generelle kriterier er at dette ivaretar hensynet til den store heterogeniteten blant instituttene og gir mulighet for en helhetsvurdering basert på skjønn, politiske prioriteringer og vurderinger av samfunnets fremtidige kunnskapsbehov.

Ulempen er at dette gjør det krevende å enes om hvilke institutter som bør omfattes av ordningen. Dette gjør at man lett kan havne i en situasjon der andre hensyn enn de som gjenspeiler formålet med basisfinansieringen får betydning. Eksempelvis vil inntreden av nye påvirke fordelingen av mid-

ler til instituttene som er innenfor. Hensynet til interessene til «de innenfor» kan dermed spille inn i vurdering av innfasing av nye, selv om kriteriene for øvrig er oppfylt.

Fire institutter har kommet med i ordningen siden endringen i 2009 etter flere års venting. Både intervjuene og mediedekningen tyder på utfordringen primært har vært av budsjettmessig art, snarere enn et spørsmål om kvaliteten ved disse instituttene.<sup>36</sup>

Det ville være en fordel for Forskningsrådet om kriterier var så konkrete at oppfyllelse automatisk ga innpass i ordningen.

Våre intervju tyder like fullt på at Forskningsrådet har tilstrekkelige verktøy og kompetanse til å vurdere den faglige kvaliteten hos institutter som ønsker seg inn i ordningen.

Den kanskje største utfordringen for Forskningsrådet er å vurdere hva som ligger i at et institutt skal *»inngå i en hensiktsmessig arbeidsdeling i det norske forskningssystemet»*. Dette må vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle. Dette gir rom for skjønn og videre kan begrunnelsen for kriteriet være vanskelig se. Kriteriet kan tolkes som;

- At man skal begrense opptak av nye institutter til institutter som tilbyr kunnskap på et område som intet annet institutt innenfor ordningen allerede besitter, utfra hensynet til effektiv arbeidsdeling og ressursutnyttelse.
- Alternativt kan man også tenke seg at også nye institutter som er relativt like med eksisterende bør være med utfra hensynet til at det bør være en viss konkurranse om statelig finansiering for å styrke sektorenes samlede kvalitet.

<sup>36</sup> Se for eksempel «NTNU Samfunnsforskning får basisbevilgning» (Universitetsavisa, 03.12.2010) og «Forskere nektes støtte» (Dagsavisen, 09.06.2010).

Det andre kulepunktet syns å være mest i tråd med basisfinansieringen logikk og formål om å fremme økt kvalitet og relevans gjennom konkurranse.

Det kan ikke utelukkes at det skjønsmessige elementet som ligger i en «hensiktsmessig arbeidsdeling» leder til vurdering i tråd med første kulepunkt. Vi vurderer det som i strid med basisfinansieringssystemets hensikt og anbefaler det på den bakgrunn opphevet.

Hensynet til hensiktsmessig arbeidsdeling kan imidlertid være relevant i vurdering av hvilke budsjettkonsekvenser opptak av nye institutter bør ha. Vi kommer tilbake til det i kap.6.3.

Det er i dag er flere institutter som i følge Forskningsrådet tilfredsstiller kriteriene enn som har blitt tatt opp i ordningen. Noen av disse har ikke basisfinansiering per i dag, mens noen får basisfinansiering direkte fra et departement. Vi har ikke foretatt noen vurdering eller kartlegging av potensielle kandidater, men intervjuene tyder at det i praksis er et relativt lite antall institutter som er aktuelle for opptak. Det kan allikevel ikke utelukkes at antallet vokser (for eksempel på grunn av fisjoner), slik at man bør uansett etablere en tydeligere praksis på dette.

Institutter som i dag ikke mottar basisbevilgning, ønsker å være med både for å få tilgang til basismidlene, men også fordi dette henger sammen med at dette gir anerkjennelse. I tillegg peker enkelte på at institutter innenfor retningslinjene tilsynelatende har muligheter til å delta på for eksempel i Forskningsrådets programmer<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Et eksempel er STIM-EU som kun er åpen for søknader fra institutter som er omfattet av Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter og et fåtall andre forskningsinstitutter.

Det er også en rekke institutter som mottar basisbevilgning direkte fra departement. Noen av disse syntes også å tilfredsstille kriteriene (i mer eller mindre grad). I teorien kunne man også tenke seg at flere eller alle disse instituttene var med i ordningen. Årsaken til at de ikke er med er primært en vurdering i ansvarlig departement. Instituttene oppgaver vurderes som så spesielle at det ikke er hensiktsmessig å gjøre basisbevilgningen gjenstand for omfordeling. Dette er imidlertid en vurdering som kan bli endret, f.eks. som følge av oppdeling av disse instituttene basisbevilgning etter samme logikk som de som er innenfor ordningen (basisfinansiering til langsiktig kunnskapsutvikling og finansiering av forvaltningsrettede oppgaver særskilt).

## **6.2 Gode argumenter for dynamisk tilnærming til deltagelse i ordningen**

---

Intervjuene viste stor grad av enighet om at det var ønskelig at ordningen med basisfinansieringen var åpen for alle kvalifiserte, men at det forutsatte klare regler for beslutninger om opptak og utelukkelse. Intervjuene uttrykte også stor grad av enighet blant institutter innenfor ordningen om at nye institutter måtte ha med seg en basisfinansiering i utgangspunktet.

Argumentene for at systemet er åpent for alle som tilfredsstiller kjente kriterier er sterke. Basisfinansiering er ikke en rettighet, men et offentlig knapphetsgode som skal tjene et formål. Når flere instituttene leverer i henhold til målet, vil det å slippe alle inn, styrke muligheten for at den samlede kunnskapsutviklingen øker sektorens kvalitet og relevans. Årsaken er at rett og slett at når det er lagt opp til at likartede forskningsorganisasjoner konkurrer om å prestere, vil det å slippe inn flere

bare forsterke incentivene til å prestere. Offentlige midler bør uansett allokere dit de gir mest nytte.

Vår vurderinger er følgelig at det bør utformes enda tydeligere prosedyrer for hvordan institutter blir omfattet av ordningen eller utelukket.

Et sentralt spørsmål er hvordan basisfinansiering skal defineres for nye institutter som ikke har det i dag. Et annet spørsmål er hva som skjer med basisfinansieringen til institutter som i dag er innenfor og som ønsker eller blir definert til å falle utenfor.

Dersom nye institutter i dag tas opp i ordningen uten at de har med seg basisfinansiering i utgangspunktet vil det medføre at de øvriges basisfinansiering vil gå ned. Alternativt at det tilordnes en særskilt basisfinansiering til det nye instituttet og samlet ramme går opp.

## **6.3 Forslag til prosess for inn og ut**

---

Vi vurderer kriteriene for hvem som skal omfattes som godt forankret. På bakgrunn av instituttsektorens heterogenitet er det et behov for kriterier som til en viss grad åpner for skjønn av et kompetent organ. Forskningsrådet har etter vår vurdering denne kompetansen og kan vurdere både kvaliteten og relevansen til de enkelte instituttene leveranser.

Vi vurderer det like fullt som nyttig med et par presiseringer i forhold til kriteriene foran:

- Det bør stilles krav til en nedre størrelse. En minste størrelse gir størst trygghet for organisatorisk kunnskapsoppbygging og – spredning og redusere sårbarhet ved at enkeltforskere slutter. Vi vil anbefale et minimumsnivå på 15 forskere. Minimumsstørrelsen er basert på er-

faring for når kreative næringer når stabil størrelse, jf. bl.a. Econ (2009).

- Diversifisering i finansiering kan også være en viktig indikator. For å sikre egen robusthet bør institutter som støttes via basisfinansieringen i utgangspunktet ha levert forskning til flere typer oppdragsgivere. Minimumskravet bør være at instituttet deltar i åpne konkurranser også utenfor Forskningsrådet og eventuelt departementet de naturlig hører til.

Hovedutfordringen er imidlertid å lage prosedyrer som sikrer at det fattes beslutninger om opptak uten at institutter utsettes for lange og uforutsigbare venteperioder.

Vi foreslår at det etableres formelle prosedyrer for når Forskningsrådet skal vurdere opptak av nye og ev. utelukkelse av eksisterende institutter. Tilsvarende bør det etableres prosedyrer for når beslutning fattes av departement og regjering.

Vi foreslår at Forskningsrådet hvert 3. år foretar en faglig vurdering av om instituttene tilfredsstillere kriteriene foran. Vurderingstidspunktet bør være et kjent tidspunkt slik at både institutter som er med og de som står utenfor kjenner til prosessen. Dette kan virke skjerpene både til de innenfor og de utenfor og det gir trygghet for at det også vil foreligge en endelig departemental beslutning.

Vi foreslår ikke en full gjennomgang av hvert enkelt institutt, men primært av institutter som ønsker å være med.

I tillegg kan det i løpet av en treårs periode også dukke opp situasjoner hvor det er grunn til spørre om det er institutter som ikke lenger lever opp til kriteriene over. I så fall bør det iverksettes en avviklingsprosedyre.

Til en viss grad "håndterer" dagens system situasjoner med institutter som ikke tilfredsstillere resultatkravene. Basisfinansiering kan da i gå mot null over tid. Dette taler for at man ikke trenger kriterier for å utelukke institutter. Men gitt lave omfordelingsgrader vil dette ta lang tid, og vi anbefaler derfor at Forskningsrådet også hvert 3. år tar stilling til om det er institutter som ikke lever opp til kriteriene over.

Hvilke institutter som skal utelukkes fra ordningen bør vurderes på grunnlag av en helhetsvurdering basert på kriteriene for opptak.

Per i dag er det 2 institutter/enheter som har mindre enn 15 ansatte. Selv om vi ikke foreslår konkrete kriterier for eksempel publiseringsaktivitet eller oppdrag fra forskningsrådet, kan det nevnes at det er 4-5 institutter/enheter som har mindre enn 10 pst. av sine driftsinntekter fra Forskningsrådet og 5-6 institutter/enheter som har mindre enn 0,2 publikasjonspoeng per forskerårsverk. Dette er ikke ment som et forslag til hvilke institutter som skal ut av ordningen, men illustrerer at det ikke er et høyt antall institutter som Forskningsrådet i en slik prosess kunne fulgt nøyere.

Dersom det opptas nye institutter bør det tas stilling til om dette krever økte budsjettmidler til basisfinansieringen. Midlene kan hentes fra generelle forskningsbevilgninger til NFR eller som økning i samlet ramme. Vi foreslår derfor at departementets frist for å svare på tidfestet råd fra Forskningsrådet er senest i budsjettframlegget samme år som Forskningsrådet gir sitt råd. Eksempelvis kan Forskningsrådet rådgi om opptak av nye institutter (eller ikke) innen mars, mens departementet beslutter senest ved budsjettframlegg i oktober.

I forhold til om det kreves økte budsjettmessige rammer til basisfinansiering eller ikke, vil vi anbefale å skille mellom tre situasjoner:



- I situasjoner hvor institutter som i dag har en form for basisfinansiering, fastsettes hva som regnes som basisfinansiering innenfor ordningen og hva som spesifiseres som f.eks. forvaltningsoppdrag o.a.
- Når nytt institutt ikke har basisfinansiering og representerer et nytt prioritert kunnskapsområde, defineres en basisfinansiering i form av økte budsjetttrammer. Tanken er at det i så fall er forskningspolitisk ønskelig å premiere langsiktig kunnskapsutvikling på instituttets område.
- I tilfeller hvor det nye instituttet primært er en konkurrent til eksisterende, kan basisfinansieringen arte seg som at øvrige må avgi noe finansiering til nykommeren.

## 7 Styring via omfordelingsarenaer – kan suppleres med strategiske rådgivning

Vi har i de tidligere kapitlene sett på betydningen og effektene av overgangen til resultatbasert finansieringssystem. Basisfinansiering på grunnlag av resultater og kjente kriterier framstår som et mer transparent system enn tidligere fordeling direkte til hvert institutt fra ulike departement, jf. kapittel 3.

En viktig del av ordningen er fordeling innenfor fire fordelingsarenaer. I oppfølgingen av instituttene og fordelingsarenaene ble Forskningsrådet og arena-departementene tillagt spesifikke roller.

I dette kapittelet vil vi se på tre avgrensede, men relaterte problemstillinger; hensiktsmessigheten med bruk av fordelingsarenaer, samt arena-departementene og Forskningsrådets utøvelse av sine roller.

### 7.1 Fordelingsarenaene - ivaretar heterogenitetshensyn

Alle institutter blir stilt ovenfor de samme resultatindikatorer. Instituttene som omfattes er imidlertid svært ulike både når det gjelder organisering, størrelse, finansiering, og faglig innretning (jf. kapittel 2.2.). Systemet håndterer dette ved at omfordelingen skjer innenfor fire arenaer som samler de mest likartede instituttene. På den måten kan det hevdes at ev. omfordeling kan skje uten at sentrale forskningshensyn svekkes.

Ved innføring av dagens ordning ble arena-inndelingen beskrevet slik:

«Det nye systemet skal ta hensyn til at instituttene er en heterogen gruppe. Instituttene bør derfor deles inn ulike fordelingsarenaer der institutter med relativt like forutsetninger konkurrerer om den samme potten.» St. prop. Nr 1 (2007-2008).

#### 7.1.1 I hovedsak hensiktsmessig arenainndeling

De aller fleste av våre intervjuobjekter opplever dagens arenainndeling som hensiktsmessig, selv om noen påpeker det kan være enkeltinstitutter som kanskje heller burde vært på en annen arena.

I fastsetting av antall arenaer er det særlig to hensyn som er avgjørende:

- Instituttene innenfor samme arena bør være så likartede at kunnskapsutvikling i et institutt kan være et godt alternativ til kunnskapsutvikling i et annet, dersom de over tid skårer ulikt på resultatindikatorer. Institutter som ofte konkurrerer er gjerne så like.
- Det bør være et tilstrekkelig stort antall innen hver arena, slik at omfordelingen ikke er koblet til en sammenligning med få institutter som bruker tiden på å «skule» på hverandre. Premieringen skal gi incentiver til forbedring i det enkelte institutt, ikke nødvendigvis å konkurrere med naboen..

Vi har i evalueringen forsøkt å kartlegge hvordan konkurransen og evt. likartetheten er i de ulike arenaene.

Basert på intervjuene synes de fleste arenaene å håndtere balansen over godt.

Likartetheten innen primærnæringsarenaen vurderes imidlertid som lavere enn i de andre. Forskjellen både i oppgaver og tematisk innretning er her ganske stor, noe som medfører at selv beskjeden

omfordeling blir vanskelig å tolke for instituttene som omfattes. Arenaen skiller seg fra de andre arenaene ved at det er to arenadepartement som sammen er ansvarlige og hvor instituttene i stor grad tilhører hvert departements sektor. Sektortilknytningen til instituttene på arenaene tydeliggjør en viss polarisering mellom sektorene.

Etter vår vurdering kan det argumenteres for at denne arenaen deles opp ved at de samfunnsrettede instituttene legges til den samfunnsvitenskapelige arenaen og de naturressursrettede legges til miljøarenaen.<sup>38</sup> I så fall vil trolig den faglige likheten innen arenaene samlet sett øke noe. Ulempen er at det vil komplisere systemet med arenadepartementer, jf. kap. 7.2

Alternativt til å dele opp primærnæringsarenaene, er å innfase flere primærnæringsinstitutter som i dag er utenfor systemet, gitt at de tilfredsstillende kriteriene. I så fall vil antallet øke og omfordelingen mellom instituttene bli mindre polarisert.

Vi ser imidlertid ikke utfordringen på primærnæringsarenaene som så stor at det betinger raske endringer, men nevnes for at potensielle utfordringer kan vurderes i forbindelse med videreutviklingen av systemet.

Skal arenainndelingen endres, vil vi heller anbefale et system med færre arenaer enn flere arenaer. Hensynet til heterogeniteten kan heller ivaretas ved at omfordelingsgraden ikke settes for høyt.

I dag er det høyere omfordelingsgrad på den teknisk- industrielle og samfunnsvitenskapelige arena, enn på arenaen for miljø og primærnæringsinstituttene. Vi tolker ulikheten i omfordelingsgrad gjen-

speiler i stor grad ulik grad av likartethet mellom instituttene.

Vi vil også peke på at våre forslag til endring i resultatindikatorene vil forenkle omfordelingen innenfor alle arenaer. Det blir tydeligere hva som premieres og relevansvektingen skaper ikke problemer i arenaer hvor det er stor grad av ulikhet i finansieringsstrukturen.

### **7.1.2 Ikke mer samarbeid, men mer nysgjerrighet om hverandre**

Et av delmålene med basisfinansieringen er også at den skal bidra til samarbeid også mellom institutter.

Større grad av konkurranse om basisfinansieringsmidler har en kostnad ved at konkurrerende institutter ikke ønsker å samarbeide, selv om det er faglig hensiktsmessig. Våre intervjuer tyder på at økt konkurranse om basisbevilgningen har bidratt til noe «spissere albuer» mellom institutter på samme fordelingsarena.

Forskningsbarometeret (2012) finner også at samarbeid i publikasjoner (målt i sampublikasjoner) innenfor instituttgruppene er lavere enn samarbeid på tvers av instituttgruppene. Det er plausibelt at bruken i arenaer har betydning for slikt samarbeid.

Intervjuene tyder likevel ikke på at endringen i 2009 faktisk har redusert samarbeid mellom instituttene (selv om incentivene har blitt færre). Noen instituttledere peker dessuten på at bruken av konkurransearena også har «samlet» noen institutter oftere, både fysisk i møter, men også «mentalt» gjennom bruk av fordelingsarenaer. Dette kan ha bidratt til økt nysgjerrighet, forståelse og kjennskap til hverandre. Dette ble særlig trukket fram innen

<sup>38</sup> Forskningsrådet foreslo opprinnelig (2006) at primærnærings- og miljøarenaen var en.

miljø- og primærnæringsarenaene. De regionale forskningsinstituttene opplevde også som positivt å være i samme arena som de nasjonale.

Videre tydeliggjorde både våre gruppeintervju og referansemøter at mange av instituttene står ovenfor mange av de samme utfordringene. Det ble opplevd som positivt å få anledning til å diskutere felles utfordringer og dele erfaringer. Således kan fordelingsarenane også representere arenaer for læring og samarbeid.

Selv om instituttene nå står i sterkere konkurranse med institutter på samme arena og at dette kan få betydning for samarbeid, bidrar fordelingsarenaer også til lærerik informasjonsutveksling, direkte eller indirekte.

## **7.2 Arenadepartementene bidrar til mer transparenss og selvstendighet**

Norsk forskningspolitikk er basert på et sektorprinsipp ved at hvert departement har ansvar for forskningen på sitt område.

Før endringen i 2009 fikk de fleste instituttene i sin basisfinansiering gjennom Forskningsrådet, men departementene bevilget midler til kunnskapsoppbygging på sine områder. Flere departementer kunne dermed finansiere samme institutt, og departementer gav i ulik grad detaljerte føringer for rådets tildeling av basisbevilgninger. Noen fikk basisbevilgningene også utenom Forskningsrådet. Systemet var med andre ord lite oversiktlig.

Ved endringen i 2009 ble antall departement med budsjettansvar for basisfinansiering redusert fra 9 til 5 (bortsett samferdselsdepartementet som fortsatt finansierer deler av midlene til TØI). Endringen har bidratt til et mer transparent system.

Kunnskapsdepartementet har arenaansvaret for de regionale instituttene i stedet for Nærings og handelsdepartementet, Nærings- og Handelsdepartementet har nå ansvaret for de teknisk industrielle instituttene (inkludert enkelte institutter som tidligere var underlagt Olje og Energidepartementet). Enkelte andre institutter er flyttet fra et "område" til en annen arena, jf. vedlegg for komplett liste.

### **7.2.1 Arenadepartementene ser sin rolle som kunde**

Overgangen til færre ansvarlige departementet innebar ikke mer detaljstyring av basisfinansieringen. Tvert i mot. Arenadepartementenes rolle i dag er av mer overordnet karakter og kan sammenfattes til at arenadepartementet skal påse at systemet fungerer innenfor sitt område. Dette er også i tråd med hensikten:

*«Bruddet med den direkte styringslinjen (langs aksektordepartement – forskningsinstitutt,) skal også øke instituttene selvstendige resultatansvar og legge til rette for at instituttene utvikler seg som profesjonelle markedsaktører.»*

Utlysningen til evalueringen, Kunnskapsdepartementet, 2012

En side av det er å forsikre seg om at instituttene faktisk har en langsiktig kunnskapsutvikling i tråd med kunnskapsbehovene myndighetene ser. Det er i så fall instituttene samlede kunnskapsutvikling som skal være i tråd med samfunnets behov, ikke nødvendigvis utviklingen i hvert institutt.

Våre intervjuer tyder på at departementene har fulgt opp intensjonen i endringen. De forholder seg nå til en gruppe av institutter og ikke enkeltinstitutter. De ser sin rolle som systemforvaltere der de skal sørge for at rammevilkårene er transparente

og fremme kvalitet og relevant gjennom konkurranse på (nogen lunde) like vilkår.

Vi opplever også at de fleste departementene anser overgangen til et resultatbasert finansierings-system med resultatindikatorer som et nyttig styringsverktøy ved at dette både signaliserer departementets ønsker og måler instituttens prestasjoner, samtidig som det skal øke transparensen i tildeling og redusere skjønsmessige vurderinger.

Dette har påvirket graden av dialog med instituttene. De fleste av instituttlederene på den samfunnsvitenskapelig og teknisk industrielle arenaen påpeker at dialogen med departementene i forbindelse med basisfinansieringen er mindre nå enn tidligere. Dette er ikke uventet med tanke på at tildelingen av basisfinansieringen beregnes relativt mekanisk av Forskningsrådet, og at arenaen ikke har tatt i bruk i strategiske instituttsatsninger. Instituttene på disse arenaene etterspør ikke tettere oppfølging, men ser gjerne at departementene viser mer interesse for deres faglige arbeid.

Arenadepartementene på miljø- og primærnærings-siden syntes å ha en tettere dialog med sine institutter når det gjelder bruken av basisfinansieringen. Dette er ikke uventet siden disse departementene både er viktige oppdragsgivere (brukere) og i noen instituttene er eiere (enten som eier eller ved at instituttet er et forvaltningsorgan). Departementene er dermed mer engasjerte i den strategiske utviklingen av instituttene. Videre har miljøarenaen også igangsatt SIS'er som har vært gjenstand for dialog mellom institutt og departement. Likevel, synliggjør intervjuene en økende bevissthet om at departementene ikke skal legge føringer for bruk av basisfinansiering innenfor retningslinjene.

Arenadepartementer syntes å ha økende bevissthet om at det er utlysning av oppdrag som er viktigst for å påvirke kunnskapsutviklingen. Dette trenger ikke begrense den tette dialogen mellom sektordepartement og institutt, og heller ikke påvirke forskningen på et gitt fagområdet. For eksempel peker Forskningsrådet på at overgangen fra to departementer (Olje og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet) til ett, for deres del har fungert problemfritt. Våre intervju med Forskningsrådet tyder på at det at NHD har ansvaret for basisfinansieringen til de teknisk industrielle ikke har hatt (negativ) betydning for forskningen innen energi- og petroleumssektoren.

Vår vurdering er at arenadepartementene har tatt rollen som systemovervåker i tråd med intensjonen. En kostnad kan være at dialogen mellom enkelte departement og institutter om kunnskapsbehov kan bli noe skadelidende. I så fall kan det ivaretas ved å etablere nye dialogforum, jf. kapittel 5.8

## 7.2.2 Varierende grad av ekstrabevilgninger

Rammene for tildeling av basisfinansiering vil fortsatt være betinget av budsjettmessige forhold. Det kan tenkes både real økning og reduksjon av samlet ramme hvert år.

Systemet innebærer at det er rammen for hver arena som settes hvert år og det gjøres innenfor arenadepartementets ansvar og budsjett. Det kan ikke utelukkes at departementene vil (eller regjeringen) vurdere behovet for økning/reduksjon som ulik mellom arenaene.

Vi ser at i praksis varierer budsjettammen mellom arenaene. Justeringer for prisendringer er forskjellig og noen departementer har også i perioden valgt å gi ekstrabevilgninger til arenaen samlet eller til enkeltinstitutt. Det har også vært tilfeller av

etableringer av SIS i noen av instituttene med tilhørende ekstrabevilgning. Utviklingen i basisfinansieringen utvikler seg derfor ulikt på de forskjellige areaene.

For eksempel har Miljøverndepartementet og Fiskeri- og Kystdepartementet bevilget ekstra midler for prisjustering, mens Landbruks- og matdepartementet har bevilget 5 millioner kroner i form av en strategisk instituttsatsing i regi et institutt for å øke samarbeidet mellom forskningsinstituttene på matområdet.

Ulik budsjettutvikling mellom arenaene kan være et uttrykk for at regjeringen vurderer behovene for langsiktig kunnskapsutvikling som forskjellige mellom arenaer. Alternativt at de forskjellige arenadepartementene har ulik vurdering av sektorbehov (omfordeling innenfor en sektor). Det siste er trolig mest nærliggende å anta.

Vi vurderer ulik budsjettutvikling for arenarammene som å ligge innenfor normale budsjettvurderinger regjeringen må ha.

Tildelinger til enkelt institutt er heller ikke i konflikt med retningslinjene, men vår vurdering er like fullt at slik tildeling undergraver målsetningene med ett system hvor fordelingen for øvrig er basert på klare objektive kriterier. Det er bedre om departementene heller utlyser forsknings- eller andre behov som et konkurranseoppdrag.

### **7.3 Forskningsrådet har det strategiske og administrative ansvaret**

#### **7.3.1 Forskningsrådet administrerer ordningen tilfredsstillende**

Forskningsrådet har det administrative ansvaret for beregningen og utdeling av basisfinansieringen.

En viktig del av ansvarsoppgavene er knyttet til innhenting av nøkkeltall og data som trengs for å beregne tildelingene.

Forskningsrådet og NIFU har hentet inn nøkkeltall for instituttene siden 1997. Ettersom nøkkeltallene nå brukes i beregningen av basisbevilgningen, er det større krav til kvalitetssikring enn tidligere (særlig i forhold til inntektskategorisering og noe på bistillinger). Dagens tildelingssystem er i utgangspunktet et mekanisk system. Dette innebærer at selve beregningen og utdelingen i prinsippet er relativt kostnadseffektivt.

Nøkkelinformasjon blir samlet inn systematisk og gjort tilgjengelig både i trykte rapporter og elektronisk form. Alle instituttene mottar skjema som viser utregningen av basisfinansiering. Dette bidrar både til transparens i utdelingen, i tillegg til at det gir en viss kvalitetskontroll.

Som en del av innhenting av nøkkelinformasjon sender instituttene også en beskrivelse av hvordan basisfinansieringen er disponert.

Beregningen av relevanseandelen har til dels vært krevende for Forskningsrådet. Bakgrunnen er at denne er basert på forholdet mellom konkurranseutsatt og ikke konkurranseutsatte (FoU) inntektene. Intervjuer med Forskningsrådet tyder på at beregninger av dette forholdet har tatt ressurser vekk fra annet instituttarbeid. Beregningen av relevanseandelen kan også ha medført økt ressursbruk for enkelte departementer og institutter.

Ekstra ressursinnsats i forbindelse med implementering av et nytt system er ikke unormalt. På bakgrunn av relevansandelens begrensede bidrag til måloppnåelse syntes dette likevel er u hensiktsmessig ressursbruk.

Det er vanskelig å gardere seg fullt ut i forhold til kryssubsidiering fra midler som stilles til rådighet for relativt fri disponering, men i henhold til retningslinjene skal ikke basisfinansieringen brukes til markedsrettede tiltak.

Våre intervju tyder på at Forskningsrådet antar at basisbevilgningen ikke brukes til å kryssubsidiere markedsaktiviteter. Det er imidlertid iverksatt få kontrollrutiner. For tiden innføres det et system der alle instituttene skal rapportere sine reelle timekostnader til bruk i Forskningsrådsprosjekter, men instituttene kan selv sette sine timesatser for andre oppdragsgivere.

Særskilte regnskapsrevisjoner kan også bidra til å avdekke eventuell feil bruk av midler. Så langt vi vet, er det ikke gjennomført noen særskilte regnskapsrevisjoner etter endringen i 2009. Vi vil anbefale at regnskapsrevisjoner gjøres til rutine ved jevne mellomrom, selv om det ikke er nødvendig hvert år.

### 7.3.2 FR kan ta et større strategisk ansvar<sup>39</sup>

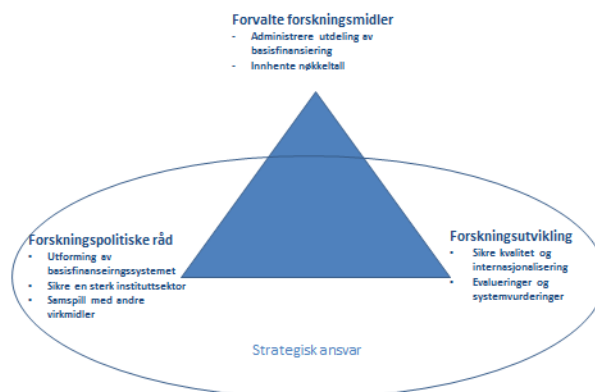
Forskningsrådets strategiske ansvar for forskningsinstituttene inkluderer å løpende vurdere finansieringsstrukturen til instituttene, blant annet forholdet mellom basisbevilgning og øvrige finansielle virkemidler. Forskningsrådet skal dessuten gjennomføre evalueringer og systemvurderinger, gi instituttpolitiske råd og fremme budsjettforslag, samt bidra til at instituttene kan levere forskning av høy kvalitet. Forskningsrådet skal også bidra til

39

På grunn av begrensede rammer for denne evalueringen og Technopolis pågående evaluering av Forskningsrådet har vi kun sett på det som er relevant for forvaltningen av basisfinansieringen og basert på kvalitative vurderinger på intervjuer med Forskningsrådet selv og dets interessenter.

samarbeid, arbeidsdeling og internasjonalisering i sektoren (jf. Figur 7-1)

FIGUR 7-1 FORSKNINGSRÅDETS ROLLER OG ANSVAR



Kilde: Damvad, basert på retningslinjene (ikke uttømmende, kun ment som illustrasjon).

Våre intervjuer tyder på at aktørene har en relativt klar oppfatning av hva som ligger i at Forskningsrådet har det administrative ansvaret for basisfinansieringen, men at det er til dels ulike oppfatning og forventning til hva det innebærer at Forskningsrådet har fått et *tydeligere strategisk* ansvar for basisfinansieringen.

Forskningsrådet har av flere grunner økt oppmerksomheten om å bidra til utviklingen av en mer enhetlig instituttpolitikk. Implementeringen av basisfinansieringssystemet har bidratt til dette.

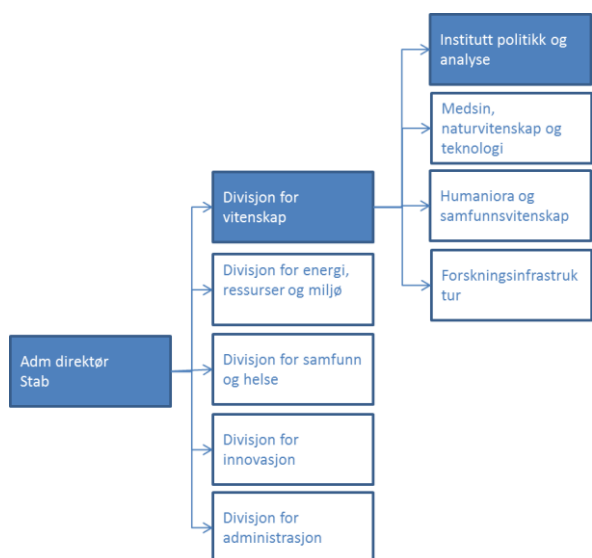
Endringen har fått organisatorisk uttrykk i Forskningsrådet. Tidligere var ansvaret for oppfølgingen av de ulike instituttgruppene fordelt på flere avdelinger. For eksempel lå oppfølgingen og finansieringen av miljøinstituttene i avdelingen for Miljø og ressursbruk.

Nå er all «instituttpolitikk og analyse» samlet i «Divisjon for vitenskap», og dette syntes som en hen-

siktsmessig organisering for å videreføre og videreutvikle ansvaret for instituttsektoren på en helhetlig måte.

Vitenskapsdivisjonen har også et strategisk for universitets-, høgskole- og sektoren, slik at organisering også virker hensiktsmessig i forhold til å bidra til at instituttsektoren inngår som en effektiv og hensiktsmessig del av det norske forsknings- og innovasjonssystemet.

FIGUR 7-2 ORGANISERING FORSKNINGSRÅDET



Kilde: Forskningsrådet.

Hver arena har en kontaktperson innenfor Forskningsrådet. I tillegg er det en hovedkoordinator for instituttsektoren samlet. Dette er stort sett de samme personene som før omorganiseringen.

Forskningsrådet har gjort et omfattende arbeid i forhold til å følge utviklingen og implementeringen av det nye systemet og indikatorene, samt fått en

ekstern vurdering av de langsiktige virkningene av systemet.<sup>40</sup>

Videre har Forskningsrådet gitt departementene råd om hvilke institutter som skal inn i systemet og bistått i utformingen av strategiske instituttsattinger.

Flere av våre intervjuer tyder på at Forskningsrådet gir forskningspolitiske råd på en tilfredsstillende måte. Administrasjonen og implementeringen av systemet synes likevel å ha preget arbeidet i Forskningsrådet, mer enn det strategiske ansvaret. Noen institutter peker også på at Forskningsrådet ikke kjenner dem godt nok til å utøve et overordnet strategisk ansvar.

Når det kommer til oppfølging av enkeltinstitutter er det svært delte oppfatninger av hva som er Forskningsrådets rolle. Dette varierer særlig mellom arenaene, men instituttledere innenfor samme arena har også ulike meninger om hva ansvaret bør innebære.

Enkelte instituttledere og departementer ønsker at Forskningsrådet følger instituttene tettere. Andre syntes å betvile at Forskningsrådet har kompetanse og ressurser til dette. Mange er usikre på om Forskningsrådet bør ha denne rollen ettersom de også er ansvarlige for behandling av søknadene på forskningsprosjekter.

Våre intervju tyder på at det er gjennomført færre fag og instituttevalueringer nå enn tidligere. Instituttene er generelt positive til å bli evaluert på denne måten.

På enkelte av arenaene har det av samme grunn ikke vært gjennomført like mange dialogmøter som

<sup>40</sup> Holden (2010), Visualisering av det nye basisfinansierings-systemet



tidligere. Rådets oppfølging og dialog med instituttene på den teknisk industrielle arenaen blir imidlertid trukket fram som særlig positiv.

Det kan ikke utelukkes at flere ressurser i Forskningsrådet for å følge opp instituttene kan gi mer strategisk rådgivning fra Forskningsrådet til departement og fra Forskningsrådet til instituttene. Vår vurdering er imidlertid at det heller er behov for hyppigere spesifikke dialogmøter mellom departement og Forskningsråd om særskilte forhold knyttet til forskningsinstituttene. for eksempel om

- hvem som skal inn eller ut og om
- systemet virker på alle arenaer og om det eventuelt er behov for særskilte tiltak
- at de ulike finansieringssystemene for henholdsvis instituttsektoren, UoH sektoren og helsesektoren i minst mulig grad er en barriere for samarbeid.
- er behov for å endre vektleggingen mellom basisfinansiering og annen bruk av statlige forskningsmidler

Rådgivning må baseres seg på kunnskap, noe som tilsier at praksisen med regelmessige dialogmøter også med instituttene kan trappes opp igjen.

Likevel bør man ikke forvente at Forskningsrådet skal ta det strategiske ansvaret for utviklingen i enkeltinstitutter. Basisbevilgningens indikatorer kan være viktige strategiske parametre for intern og ekstern kommunikasjon og styring. Forskningsrådet kan bidra med rådgivning knyttet til viktigheten av å score bra på disse, men kan ikke erstatte ordinær styring/eierdialog. For selveide institutter må det være styret som har den rollen. Vår vurdering er dessuten at basisbevilgningens indikatorer først og fremst skal gjenspeile formålet med basisbevilgningen og heller ikke forventes å være uttømmende som indikatorer for den generelle utviklingen i instituttene.

Vi vil imidlertid understreke at en forsterket strategisk rolle fra Forskningsrådet også forutsetter en politisk vilje til å legge til rette for slik rådgivning.

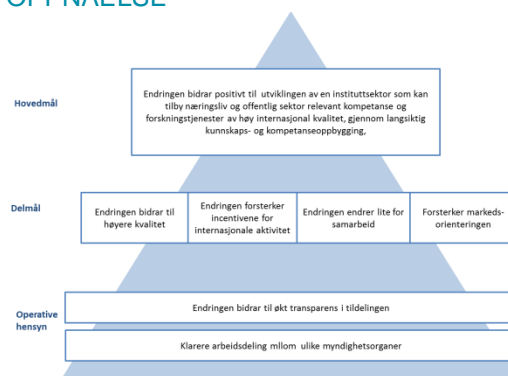
Når det gjelder kriterier for inn og ut av ordningen, har vi i kapittel 6 foreslått noen justeringer som vil forenkle Forskningsrådets strategiske rolle.

## 7.4 Avsluttende kommentar

I kapittel 1 oppsummeres våre funn og anbefalinger, men som en fullføring av evalueringen med bakgrunn i det utviklede målhierarki, kan vi oppsummere de to siste kapitlene til at de nye retningslinjene både har bidratt til økt transparens i tildelingen og en tydeligere arbeidsdeling (Figur 7-3).

Likevel har vi kommet med noen anbefalinger til hvordan graden av både transparens og arbeidsdeling kan økes ytterligere. Dette går blant annet ut på vurdering og prosess knyttet til hvilke institutter som skal kunne motta basisfinansiering og sammenhengen mellom basisfinansieringen og andre virkemidler.

FIGUR 7-3 ENDRINGENS BIDRAG TIL MÅL-OPPNÅELSE



Kilde: Damvad

## Kildeliste

- Aftenposten (2010); ingen kan forklare ulikhetene, Publisert 3.august 2010.
- Dagsavisen (2010): Forskere nektes støtte. Publisert: 9. juni 2010,
- Econ Pöyry (2009) : Kreative bedrifter – spesialister i kommunikasjon og form, Rapport 2009-027
- Econ Peary (2008): Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Rapport 2008-133.
- Forskningsrådet (2006): Forslag til endring i basisfinansieringssystemet
- Forskningsrådets (2010): Orientering til instituttene om endringen i basisfinansieringssystemet
- Forskningsrådet (2011): Doktorgradsutdanningen og instituttsektoren, Innstilling til Kunnskapsdepartement
- Forskningsrådet (2012): Nettside om instituttsektoren.<http://www.forskningsradet.no/no/Instituttsektor/1182736860732>
- Forskningsrådet (2012) : Årsrapporter og resultatrapporteringer, hentet fra <http://www.forskningsradet.no/no/Instituttsektor/1182736860732>
- Forskningsrådets statistikkbank (2012): <http://statistikkbank.forskningsradet.no/>
- Forskningsrådet (2012): Rådets innspill til ny forskningsmelding
- FoU-statistikkbank (2012): NIFU <http://www.foustatistikkbanken.no/nifu/>
- Forskerforum (2012): «Første smell på ti år» (01.01.2012)
- Holden, L. og Steinbakk, G. (2010): Regnesentralen. Visualisering av det nye basisbevilgningssystemet for forskningsinstituttene
- Kunnskapsdepartementet (2008): Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter, fastsatt ved Kongelig resolusjon av 19. desember 2008.
- Kunnskapsdepartementet (2011): Forskningsbarometeret 2011. Kunnskap for framtida. Rapport. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NIFU (2003): Instituttsektoren – viktig sektor med problemer. NIFU skriftserie nr. 15/2003
- NOU (2008:3): Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning.
- NOU (2011:6): Et åpnere forskningssystem
- St.meld.nr.30 (2008-2009): Klima for forskning, Oslo 2009.
- St.meld.nr. 20 (2004-2005): Vilje til forskning, Oslo 2005.
- St. melding nr 1 (2007-2008): Kunnskapsdepartementet
- St. melding nr 1 (2008-2009): Kunnskapsdepartementet
- Technopolis (2001): Evaluering av Norges Forskningsråds rolle i innovasjonssystemet
- UHR og FFA Arbeidsgruppe (2010): Bedre utnyttning av muligheter og ressurser.
- Vagstad et. Al. (2007) Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger

## Vedlegg

## VEDLEGG 1 INSTITUTTER INNENFOR RETNINGSLINJENE ARENA OG TIDL. SEKTORTILKNYT- NING

	Tidligere sektordepartement	Arena	Arenadepartement			
Agderforskning	Nærings- og handelsdepartementet					
IRIS - Samfunns- og næringsutvikling						
Møreforskning						
Nordlandsforskning						
Norut Alta						
Norut Tromsø, samfunn						
Trøndelag Forskning og Utvikling						
Telemarksforskning						
Telemarksforskning - Notodden						
Vestlandsforskning						
Østfoldforskning						
Østlandsforskning						
AFI				Arbeidsdepartementet	Samfunns- vitenskapelig	
CMI	Miljøverndepartementet					
Fafo						
PRIIO	Utenriksdepartementet					
Frischsenteret	Ingen (nye i 2009)					
NTNU Samfunnsforskning						
Rokkansenteret						
NUPI	Kunnskapsdepartementet (Utdannings- og forskningsdepartementet)	Kunnskapsdepartementet				
NOVA						
FNI						
ISF						
NIFU						
SINTEF Teknologi og samfunn						
SNF						
NIBR	Nærings og Handelsdepartementet					
NIKU						
TØI	Samferdselsdepartementet			Miljø	(noe midler fra SD)	
NERSC	ingen (ny i 2012)				Miljøverndepartementet	
NINA						
CICERO						
NILU	Miljøverndepartementet	Miljø				
NIVA						
Bioforsk	Landbruks- og matdepartementet (LMD)	Primærnæring	(noe midler fra MD)			
Bygdeforskning						
NILF						
Skog og landskap						
Veterinærinstituttet						
Nofima			LMD og FGD (sammenslåing)	Landbruks- og Matdepartementet / Fiskeri og Kystdepartementet		
SINTEF Fiskeri og havbruk	Fiskeri og Kystdepartementet					
CMR	Nærings- og Handelsdepartementet					
IFE						
MARINTEK						
NGI						
Norut Tromsø, IKT						
Norut Narvik						
Norsk regnesentral						
IRIS NT						
SINTEF NT						
SINTEF Energi AS						
NORSAR				Olje og energidepartementet	Teknisk industriell	Nærings- og Handelsdepartementet
SINTEF Petroleumsforskning AS						
TELTEK						

**VEDLEGG 2 BASISBEVILGNING I KR (LØPENDE PRISER) OG SOM ANDEL AV TOTALE DRIFTS-  
INNTEKTER. 2009-2011. FORDELT PÅ INSTITUTTER.**

Institutt	Basisbevilgning (i mill. kroner)				Basisbevilgning som andel av totale driftsinntekter			
	2009	2010	2011	gj. årlig endring 2009-2011	2009	2010	2011	gj. årlig endring 2009-2011
Agderforskning	3,6	3,6	3,5	-1 %	10,0 %	10,5 %	10,5 %	3 %
IRIS - Samfunns- og næringsutvikling	6,1	5,8	5,7	-3 %	8,6 %	8,8 %	8,9 %	2 %
Møreforskning	3,8	4,2	5,3	18 %	8,8 %	9,4 %	11,6 %	15 %
Nordlandsforskning	5,7	4,7	4,2	-14 %	15,2 %	13,4 %	11,6 %	-13 %
Norut Alta	2,1	2,1	2,1	0 %	18,3 %	15,4 %	15,9 %	-7 %
Norut Tromsø, samfunn	2,7	2,8	2,9	4 %	14,4 %	16,3 %	16,5 %	7 %
Trøndelag Forskning og Utvikling	2	2,1	2,2	5 %	10,6 %	10,3 %	11,3 %	3 %
Telemarksforskning	2,5	2,9	3,9	25 %	10,0 %	12,0 %	14,6 %	21 %
Telemarksforskning - Notodden	1	1,1	0,7	-16 %	26,3 %	29,7 %	38,9 %	22 %
Vestlandforskning	4,4	3,5	3,4	-12 %	16,7 %	12,7 %	14,1 %	-8 %
Østfoldforskning	2,6	2,8	2,8	4 %	9,3 %	9,1 %	10,0 %	4 %
Østlandforskning	2,6	2,9	3,1	9 %	12,7 %	13,4 %	12,6 %	-1 %
AFI	6,3	7,2	6,9	5 %	16,2 %	19,1 %	19,5 %	10 %
CMI	14	14,3	14,1	0 %	19,3 %	17,9 %	16,1 %	-9 %
Fafo	12	13,1	13,9	8 %	11,0 %	11,9 %	12,8 %	8 %
FNI	8,8	8,7	8,4	-2 %	29,2 %	28,3 %	26,0 %	-6 %
Frischsenteret	2	2	2,7	16 %	7,7 %	7,1 %	8,1 %	2 %
ISF	10,5	10,5	10,4	0 %	17,7 %	18,6 %	18,3 %	2 %
NIFU	20,1	12,8	12,7	-21 %	27,5 %	16,9 %	16,0 %	-24 %
NOVA	27,3	26,9	25,7	-3 %	30,6 %	33,5 %	30,2 %	-1 %
NTNU Samfunnsforskning			1,8				1,6 %	
NUPI	17,1	15,4	15,5	-5 %	26,1 %	22,5 %	21,5 %	-9 %
PRIO	12	12,6	13,3	5 %	16,4 %	15,4 %	14,9 %	-5 %
Rokkansenteret			1,5				2,7 %	
SINTEF Teknologi og samfunn	5	10,6	11,3	50 %	5,6 %	14,3 %	16,7 %	72 %
SNF	7,5	6,3	6,7	-5 %	12,7 %	10,7 %	9,9 %	-12 %
CICERO	10,5	11,7	10	-2 %	14,5 %	15,7 %	14,2 %	-1 %
NIKU	15,5	16,7	15,1	-1 %	21,2 %	20,8 %	19,9 %	-3 %
NINA	32	35,6	32,4	1 %	12,8 %	13,6 %	11,3 %	-6 %
TØI	15,5	16,5	17,1	5 %	16,9 %	16,5 %	17,1 %	0 %
NILU	18,6	20,7	22,8	11 %	10,1 %	11,1 %	11,8 %	8 %
NIVA	25,4	29	30,5	10 %	10,4 %	11,6 %	11,4 %	5 %
NIBR	20,5	19	16,9	-9 %	29,4 %	28,6 %	23,6 %	-10 %
Bioforsk	84,5	88,4	95,1	6 %	19,9 %	20,2 %	22,6 %	6 %
Bygdeforskning	6,4	7,9	8,6	16 %	27,2 %	31,3 %	29,6 %	4 %
NILF	10,5	11,4	12,3	8 %	20,6 %	21,5 %	22,7 %	5 %
Nofima	73,3	72,9	76,9	2 %	14,8 %	15,7 %	15,3 %	2 %
SINTEF Fiskeri og havbruk	17,1	18,8	17,8	2 %	12,6 %	12,9 %	10,7 %	-8 %
Skog og landskap	35,7	37,8	39,6	5 %	17,7 %	17,6 %	18,3 %	2 %
Veterinærinstituttet	21,2	21,6	20,2	-2 %	6,8 %	6,8 %	5,8 %	-8 %
CMR	7,4	7,4	7,2	-1 %	7,9 %	6,1 %	4,8 %	-22 %
IFE	29,3	34,1	35	9 %	4,5 %	4,7 %	4,6 %	2 %
MARINTEK	13,5	14,5	15	5 %	4,5 %	5,0 %	5,2 %	8 %
NGI	20,1	20,5	24,9	11 %	6,5 %	6,5 %	7,5 %	7 %
NORSAR	6,7	6,6	6,5	-2 %	12,4 %	11,7 %	12,1 %	-1 %
Norut Tromsø, IKT	5,6	5,4	5,2	-4 %	18,9 %	16,4 %	15,9 %	-8 %
Norut Narvik	3,7	3,5	3,3	-6 %	17,3 %	12,6 %	10,0 %	-24 %
Norsk regnesentral	14	13,3	12,9	-4 %	19,6 %	17,8 %	15,4 %	-11 %
IRIS NT	11,8	12,2	13,5	7 %	5,8 %	6,6 %	6,6 %	7 %
SINTEF NT	102,6	102,7	107,9	3 %	6,4 %	6,3 %	6,3 %	-1 %
SINTEF Energi AS	14,9	16,2	17,5	8 %	4,0 %	4,0 %	4,3 %	4 %
SINTEF Petroleumsforskning AS	14,5	14,1	13,9	-2 %	7,9 %	6,8 %	7,8 %	-1 %
TELTEK	4,3	4,2	4	-4 %	13,5 %	12,4 %	8,5 %	-21 %

Kilde: FoU Statistikkbanken (2012)