

Kunnskapsdepartementet
Att: Gørill Kristiansen
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår saksbehandler/tlf.
Christen Krogh, +47 40401454

Vår ref.
14/8465
Deres ref.

Oslo,
12.09.2014

SAK for instituttsektoren - innspill til strukturmeldingen

I forbindelse med arbeidet med ny stortingsmelding om struktur i UoH-sektoren, har KD i e-post av 9. 9. 2014 bedt om en utdyping og konkretisering av Forskningsrådets forslag om en SAK-ordning i instituttstrategien. Konkret ber KD om svar på tre spørsmål som særlig gjelder i forholdet mellom institutt- og UoH-sektoren, men også innenfor instituttsektoren, jfr. pkt. 4.

Status og utfordringer

Forskningssrådets instituttstrategi¹ peker på en rekke utfordringer for forskningsinstituttene: økt internasjonalisering av forskningen, behov for mer flerfaglig forskning og større konkurranse om forskningsmidlene.

Mange av de rundt femti instituttene som rapporterer nøkkeltall til Forskningsrådet har i dag svak økonomi. Årlige driftsresultater har ligget nær null over flere år for mange av dem, over halvparten hadde negativt driftsresultat i 2013, og egenkapitalen er liten sammenlignet med omsetningen. Dette gjør instituttene sårbare. En analyse av nøkkeltallene for 2013 viser at omlag en fjerdedel (13 stk.) av enhetene har problemer med å innfri ett eller flere av de grunnleggende kravene i retningslinjene for statlig basisfinansiering.² I årlige dialogmøter med instituttene diskuterer Forskningsrådet hvordan instituttene kan bli mer robuste og øke forskningskvaliteten og konkurransekraften. I en slik dialog bør det også diskuteres om det er hensiktsmessig at instituttet er en selvstendig enhet framfor å gå inn i en større organisasjon.

Samtidig er det slik at også institutter med god økonomi, og som ikke sliter med å oppfylle retningslinjenes minimumskrav, har nytte av å forbedre sin virksomhet for å styrke seg i en stadig hardere internasjonal konkurranse. Også her er det behov for prosesser som øker forskningskvaliteten og etablerer mer robuste og effektive institusjoner. Slike prosesser vil også i blant angå strukturendringer generelt og fusjoner spesielt.

¹ "Instituttsektoren. Forskningsrådets Strategi 2014-2018"; Forskningsrådet, 2014.03

² Cf. "Utdyping av retningslinjenes grunnleggende krav til institutter for at de kan gis statlig basisfinansiering"; Forskningsrådet 2014.06

Mange institutter har sterke bånd til universiteter og høyskoler. De kan ha overlappende fagområder, være lokalisert i nærheten av hverandre, eller ha ansatte som jobber på hverandres prosjekter. Ofte er også universiteter og høyskoler deleiere eller stiftere av instituttene. Å styrke relasjonen ytterligere gjennom langsiktig forpliktende samarbeid, eller sammenslåing, kan være en måte å ta ut kvalitets- og effektivitetseffekter. For noen høyskoler kan det også være et mål å få tilført faglig kompetanse som kommer utdanningene til gode.

Prosesser som angår store organisatoriske og strukturelle endringer kan være vanskelig å gjennomføre, spesielt for institutter som er små eller har dårlig økonomi. Uten drahjelp fra Forskningsrådet eller andre offentlige instanser vil viktige endringer som kan styrke kvaliteten i norsk forskning kanskje ikke finne sted.

En SAK-ordning for instituttsektoren

I Forskningsrådets instituttstrategi er det foreslått å etablere en SAK-ordning for å stimulere til tettere institusjonelt samarbeid og fusjoner både innenfor instituttsektoren og på tvers av institutt- og UoH-sektoren. Formålet er å sikre at det utvikles miljøer som er robuste nok til å tåle interne og eksterne endringer, og gjennom konsentrasjon styrke sektorens internasjonale konkurransekraft og evnen til å håndtere store, flerfaglige prosjekter rettet mot samfunnsutfordringer og innovasjonsbehov.

Ordningen er foreslått for institutter som er på basisfinansieringsordningen, og er tenkt å omfatte kostnadskreven SAK-tiltak og aktiviteter som ligger utenfor rammene til institusjonenes daglige virksomhet. Noen eksempler er i) utarbeidelse av felles faglig strategi for to eller flere institusjoner; ii) utredning av alternativer for nærmere samarbeid (typisk gjennomført i et partssammensatt utvalg); iii) ekstern konsulentbistand for juridiske og skattemessige problemstillinger (f.eks. rettighetshåndtering, arbeidsrett, pensjon, moms, samarbeids- og overtagelsesmodeller), iv) tilpassing av infrastruktur og administrative systemer, og v) tidsbegrensede overgangsordninger (f.eks. ordninger som angår enhetenes rammevilkår, ved fusjoner).

Det kan også være nødvendig å få klarlagt generelle problemstillinger knyttet til institusjonsform og de muligheter og begrensninger som ligger deri (eksempelvis mulighetene for sammenslåing av stiftelser og aksjeselskaper, muligheten for stiftelser til å gå inn i universitet og høyskoler, med mer). Selv om fusjoner antas å være blant de mest kostnadskreven prosessene er det viktig å poengtere at også aktiviteter som tar sikte på andre former for langsiktig, strategisk forpliktende samarbeid vil kvalifisere.

Kostnadene til hver enkelt SAK-prosess vil være avhengig av størrelsen og typen til de involverte institusjonene. En skjematisk beregning viser at 1–3 mill. kroner vil kunne bidra svært positivt til én slik prosess.³ 13 institusjoner har vanskeligheter med å oppfylle vilkårene for å få statlig basisfinansiering. Sammenholdt med et tilsvarende antall institusjoner i andre enden av skalaen, antas et behov for 10-15 prosesser. En periode på tre år anses som tilstrekkelig til å komme godt i gang med å dekke de viktigste behovene.⁴ Forskningsrådet vurderer derfor at behovet for en SAK-ordning er på 10 mill. kroner årlig i tre år.

³ Et eksempelregnestykke: 80 KNOK for utarbeidelse av fellesfaglig strategi. 400 KNOK for partssammensatt utvalg. 500 KNOK for ekstern bistand på risiko og økonomiske og juridiske konsekvenser. 300 KNOK på administrative tilpassing. 1 MNOK i tidsbegrenset overgangsordning.

⁴ Tidsbegrensningen er begrunnet i at behovene for strukturendringer ikke vil fortsette å være like stort over tid. Tre år synes å være god nok tid for instituttene til å områ seg og etablere kontakt med andre institusjoner. Eksempelvis tok treparts-fusjonen mellom AFI, NOVA og HiOA omkring tre år (styrene bestemte seg for å utrede ulike alternativ for nærmere samarbeid våren 2011. Fusjonen ble effektivisert fra og med 2014). En tidsbegrenset ordning vil også medføre at den blir utløsende tidligere enn en fast ordning.

En SAK-ordning er basert på at institusjonene selv ønsker å utrede mulighetene for forpliktende samarbeid. Søknadsprosessen må være enkel og ubyråkratisk, for eksempel ved at det legges opp til at søknadene sendes som brev til Forskningsrådet signert av institusjonenes styreledere og administrerende direktører. Brevene må inneholde en kort begrunnelse og beskrivelse av hvordan pengene skal brukes. Søknadsbehandling og tildeling bør skje administrativt og fortløpende innenfor rammen. Det bør ikke settes noen nedre eller øvre grense for midler det kan søkes om. Rapportering av bruk bør skje i forbindelse med instituttens årlige rapportering til Forskningsrådet. Om ønskelig, av konkurransemessige hensyn, kan søknadene behandles konfidensielt og unntas offentlighet. Fordi arbeidet med SAK gjerne går i faser og har flere beslutningspunkter i institusjonenes styrer, bør det være mulig å søke om midler i flere omganger. Det bør også være mulig for institusjoner å få støtte til å utrede samarbeid med internasjonale institusjoner.⁵

Svar på KDs konkrete spørsmål

1. Hvordan kan en slik ordning bidra til formålet med meldingen?

En samling i færre og større enheter i instituttsektoren vil styrke sektorens internasjonale konkurransekraft.⁶ Store, flerfaglige prosjekter rettet mot samfunnsutfordringer og innovasjonsbehov stiller ofte store krav til effektiv og god administrativ støtte. Dette er lettere å få til i større enheter. Samling i større enheter vil også kunne effektivisere administrasjon, drift og vedlikehold og dermed frigi ressurser til faglig arbeid.

En rekke fag- og institusjonsevalueringer har pekt på behovet for tettere samarbeid og samspill mellom instituttsektoren og UoH-sektoren. Bedre samarbeid eller sammenslåing kan føre til både høyere kvalitet i forskningen, økt konkurransekraft i oppdragsmarkedet og mer effektiv utnyttelse av ressursene. Det er også et potensial for at instituttene kan bidra til å styrke utdanningene i UoH-sektoren.

En SAK-ordning vil derfor bidra til strukturmeldingens formål om økt kvalitet og kostnadseffektivitet.

2. Hvilke konsekvenser kan en SAK-ordning få på sikt, for det norske forskningslandskapet?

Internasjonalt går utviklingen i retning av færre og større enheter. Dette betyr større og sterkere konkurranse på det internasjonale forskningsmarkedet. SAK-ordningen kan bidra til at norske forskningsmiljøer står bedre rustet til å møte den internasjonale konkurransen.

I dag er det 23 institutter på den samfunnsvitenskapelige arenaen og fem av disse har mindre enn 20 faglige årsverk. Denne strukturen er neppe bæredyktig på sikt. De strukturendringer som er forventet innenfor UoH-sektoren vil kunne få direkte konsekvenser for instituttsektoren, særlig for de deler av instituttsektoren som er lokalisert regionalt og/eller i tett organisatorisk og faglig samspill med institusjoner i UoH-sektoren (randsoneinstitutter).

3. Hvor stort er behovet og hvor effektivt kan en slik ordning virke, gitt at basisfinansieringsordningen også vil virke i retning av meldingens formål?

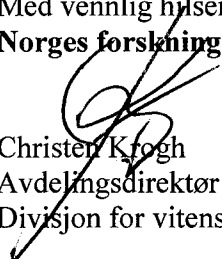
Behovet for ordningen er 10 mill. kroner per år i tre år, og vil være tilstrekkelig til å støtte 10-15 prosesser. Forskningsrådet foreslår at ordningen varer i tre år.

⁵ En forutsetning er at det styrker det norske FoU-systemet.

⁶ De største instituttene har alle vunnet fram i konkurransen om EU-forskningsprosjekter. De minste instituttene dominerer listen over de som har svært få, eller ingen, EU-prosjekter.

Basisfinansieringsordningen styrker forskningskvaliteten gjennom konkurranseutsetting av deler av basisfinansieringen. Men fordi bare mellom 2,5% og 10% er konkurranseutsatt, tar det svært lang tid før effekten slår inn strukturelt. Forskningsrådets håndtering av om et institutt kvalifiserer for å få basisfinansiering kan føre til strukturdiskusjoner, men slike prosesser krever ressurser for å være effektive. En SAK-ordning vil virke raskt og effektivt fordi den konkret støtter de institusjonene som selv er motivert for endring. Et siste poeng er at en slik ordning vil virke mobiliserende for sektoren til å sette i gang strategiarbeid som er nyttig på lang sikt – selv om det ikke skulle resultere i strukturelle endringer, som for eksempel sammenslåinger.

Med vennlig hilsen
Norges forskningsråd



Christen Krogh
Avdelingsdirektør
Divisjon for vitenskap