

**Finansiering av grunnforskning  
over Utdannings- og forskningsdepartementets  
budsjett**

Rapport fra en prosjektgruppe  
September 2004

# Innhold

Innhold .....	2
Forord .....	4
1. Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn .....	4
1.2 Avgrensning .....	5
1.3 Arbeidsform .....	6
1.4 Formål med rapporten .....	7
2. Sammendrag.....	8
2.1 Innledning.....	8
2.2 Hovedlinjer i ansvars- og arbeidsdelingen .....	8
2.3 Virkemiddelbruk i Norges forskningsråd.....	9
2.4 Fondet for forskning og nyskaping .....	10
2.5 En mulig alternativ finansieringskanal for grunnforskning .....	10
3. Dagens finansieringssystem og pengestrømmer .....	12
3.1 Hovedtrekk .....	12
3.1.1 Bevilgninger direkte til institusjonene (kanal I).....	12
3.1.2 Bevilgninger via Norges forskningsråd (kanal II).....	13
3.1.3 Fondet for forskning og nyskaping .....	13
3.2 Pengestrømmer.....	13
3.3 Balansen mellom finansieringskanalene .....	15
4. Evalueringen av Norges forskningsråd og andre bakgrunnsdokumenter.....	16
4.1 Evalueringen av Norges forskningsråd .....	16
4.2 Forskningsrådets fagevalueringer .....	17
4.3 NIFUs rapport om finansiering av grunnforskning i utvalgte land.....	17
4.4 Forskningspolitiske dokumenter fra 1989 til i dag.....	19
5. Ansvars- og arbeidsdeling mellom Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler ...	21
5.1 Hovedlinjer.....	21
5.1.1 Ivaretagelse av faglig bredde.....	22
5.1.2 Ivaretagelse av vitenskapelig kvalitet .....	23
5.1.3 Hva kan være aktuelt å overføre innenfor dagens modell?.....	24
5.2 Spesielle områder .....	26
5.2.1 Strategiske forskningsbevilgninger til universiteter og høyskoler.....	26
5.2.2 Rekrutteringsstillinger .....	28
5.2.3 Bevilgninger til vitenskapelig utstyr .....	29
5.2.4 Internasjonalt forskningssamarbeid.....	30
5.3 Oppsummering .....	31
6. Virkemiddelbruk i Norges forskningsråd.....	33
6.1 Innledning.....	33
6.2 Forskningsrådets virkemidler rettet mot grunnforskning.....	33
6.3 Problemstillinger .....	36
6.4 Balansen mellom virkemidlene .....	37
6.5 Kontakten mellom Forskningsrådet og det forskningsutførende leddet .....	38
6.6 Oppsummering .....	41
7. Fondet for forskning og nyskaping .....	42
7.1 Historikk.....	42
7.2 Nærmere om bevilgningen til Norges forskningsråd .....	43

7.3 Fondsmidler som direkte finansieringskilde for universiteter og høyskoler.....	44
7.4 Drøfting .....	45
7.5 Oppsummering .....	46
8. En ny finansieringskanal for grunnforskning?.....	48
8.1 Innledning.....	48
8.2 Formål .....	48
8.3 Eksisterende alternativer .....	49
8.4 Forholdet til Norges forskningsråd .....	49
8.5 Organisering, rammer og virkemidler .....	50
8.6 Drøfting .....	50
8.7 Oppsummering .....	52
9. Referanser.....	53

## Forord

De fleste land finansierer grunnforskning gjennom (minst) to kanaler; gjennom direkte bevilgninger til universiteter og høyskoler og via forskningsråd. I 2003-04 har Utdannings- og forskningsdepartementet gjennomført et prosjekt som drøfter ansvars- og arbeidsdelingen mellom de to kanalene.

Noen spørsmål som drøftes:

- Mange forskere har lite midler til å dekke kostnader til reiser, seminarer etc. Bør Forskningsrådet eller institusjonene være adressat for slike behov? Et argument for å plassere ansvaret hos institusjonene er at de da ansvarliggjøres i forhold til å ikke ansette flere enn de kan tilby gode vilkår.
- En stor del UFDs forskningsrådsmidler går i dag til å finansiere dr.gradsstipender. Hvilken merverdi gir dette?
- Hvordan realiserer myndighetene forskningspolitiske prioriteringer, samtidig som institusjonenes faglige autonomi respekteres?

Fondet for forskning og nyskaping har i løpet av få år blitt en viktig finansieringskilde for norsk forskning. Rapporten gjør opp status, og reiser noen problemstillinger.

Prosjektet har også gjort en vurdering av behovet for alternative offentlige finansieringskilder for grunnleggende forskning.

”Utdannings- og forskningsdepartementet ledet i 2003 et trekantsamarbeid mellom departementet, UHR og Forskningsrådet i form av en referansegruppe for gjennomgang av grunnforskningsfinansiering. Dette er et forbilledlig eksempel på konstruktivt samarbeid. UHRs innspill til kommende forskningsmelding tar utgangspunkt i den konsensus som ble oppnådd i gruppen ...” (Universitets- og høyskolerådets innspill til ny forskningsmelding).

Ett sentralt mål med arbeidet har vært å utvikle en felles forståelse om problemstillingene. Universitets- og høyskolerådet, Nettverket for private høyskoler og Forskningsrådet har gjennom sin deltagelse i en referansegruppe bidratt til dette.

Rapporten drøfter viktige problemstillinger, peker på uavklarte spørsmål, og gir noen klare anbefalinger. Når vi nå gjør den offentlig tilgjengelig på Odin er det fordi vi ønsker at flere skal interessere seg for spørsmålene og for å kunne reise en debatt. Anbefalingene er ikke behandlet i regjeringen. Flere av problemstillingene vil imidlertid bli nærmere drøftet i stortingsmeldingen om forskning som skal legges fram i 2005, og derigjennom bli uttrykk for regjeringens politikk.

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Da regjeringen behandlet prinsippene for organisering og styring av Norges forskningsråd i september 2002, ble det varslet at Utdannings- og forskningsdepartementet ville foreta en bred vurdering av finansieringen av grunnforskning som et ledd i den videre oppfølgingen av

evalueringen av Forskningsrådet. Regjeringens forskningsutvalg behandlet saken den 30. januar 2003 og fastsatte følgende mandat for arbeidet:

- Gjennomgå og drøfte ulike aktørers ansvar for finansieringen av grunnforskning i Norge
- Etablere en hensiktsmessig ansvars- og arbeidsdeling og en felles forståelse av denne mellom aktørene (UFD, Norges forskningsråd og universitets- og høyskolesektoren)
- Vurdere behovet for alternative finansieringskilder for grunnleggende forskning
- Vurdere virkemiddelbruken i forhold til målet om å styrke den langsiktige, grunnleggende forskningen

Det er flere grunner til at det er behov for å foreta en gjennomgang av finansieringen av grunnforskning nå. De viktigste er:

- I oppfølgingen av evalueringen av Forskningsrådet har hensynet til grunnleggende forskning vært et sentralt tema, og det har vært en forutsetning at grunnforskningen skal ivaretas bedre enn tidligere. Dette var også et viktig hensyn ved valg av organisasjonsmodell for Forskningsrådet og etableringen av en egen avdeling for fag- og disiplinutvikling (Divisjon for vitenskap).
- Fra og med 2002 er det som et ledd i Kvalitetsreformen innført en ny finansieringsmodell for universiteter og høyskoler der tildelingene er gjort mer resultatbaserte og midler til forskning skilt ut som en egen komponent. Samtidig har institusjonene fått større frihet til å disponere sine bevilgninger og økt strategisk ansvar. Dermed aktualiseres spørsmålet om hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for fordeling av forskningsmidlene. I neste fase av reformen skal finansieringssystemet for private høyskoler gjøres mer likt systemet for de statlige institusjonene.
- Etableringen av Fondet for forskning og nyskaping. Avkastningen av fondet skal gå til langsiktig, grunnleggende forskning, og det utgjør allerede en viktig kilde til finansiering av slik forskning. Disponeringen av fondsmidlene må derfor drøftes innenfor rammen av en overordnet diskusjon om fordeling og prioritering av de samlede forskningsmidlene.
- Behovet for finansieringskilder som kan bidra til økt mangfold samtidig som de inngår i den generelle styrkingen av grunnforskningen. Betydningen av mangfold ble trukket fram i debatten om videre organisering av forskningsrådsfunksjonene etter evalueringen av Norges forskningsråd.

## **1.2 Avgrensning**

Grunnforskning danner sammen med anvendt forskning og utviklingsarbeid en helhet der det ikke er skarpe skiller, men glidende overganger, mellom elementene. Utviklingen på områder som bioteknologi og informasjons- og kommunikasjonsteknologi har gjort avstanden fra grunnforskning til anvendelse mindre, og den tradisjonelle "lineære" modellen med en stegvis utvikling fra grunnforskning via anvendt forskning til teknologisk utvikling og innovasjon er

forlatt til fordel for en mer integrert (og komplisert) modell.<sup>1</sup> Samtlige av departementene i Norge finansierer forskning som en del av sitt sektoransvar, men i svært ulikt omfang og med forskjellig vektlegging. Behovet for å se de ulike typene av forskning og ulike fag- og forskningsområder i sammenheng var et hovedargument for etableringen av Norges forskningsråd.

Parallelt med gjennomgangen av finansieringen av grunnforskning ble det iverksatt en gjennomgang av departementenes sektoransvar for forskning. Anbefalingene fra det sistnevnte prosjektet ble behandlet av Regjeringens forskningsutvalg i desember 2003. Prosjektet har blant annet vurdert når forskningsmidler bør kanaliseres gjennom Forskningsrådet og når de bør gå direkte til forskningsmiljøene, samt hvordan midler som tildeles via Forskningsrådet skal styres. Dette inkluderer midler til strategisk grunnforskning på de ulike departementenes ansvarsområder. Med utgangspunkt i prosjektet er det utarbeidet en veileder som et hjelpemiddel for departementene i arbeidet med forskningsspørsmål. For informasjon se <http://odin.dep.no/ufd/norsk/forskning/bn.html>

Gjennomgangen av finansiering av grunnforskning i denne rapporten er derfor avgrenset til forskning finansiert over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett. Ikke alt dette er grunnforskning i Frascati-manualens forstand,<sup>2</sup> men hovedtyngden ligger innenfor begrepet ”langsiktig, grunnleggende forskning” slik det er brukt i norske forskningspolitiske dokumenter de senere årene. Det har vært kontakt mellom de to prosjektene underveis, og de har vært drøftet i sammenheng på et møte i Departementenes forskningsutvalg. I det følgende er forholdet til forskning på andre departementers ansvarsområder forsøkt trukket inn der det er relevant, og særlig i diskusjonen om disponering av avkastningen av Forskningsfondet. På noen områder er det imidlertid fortsatt behov for en klargjøring av ansvarsdelingen mellom sektordepartementene og UFD når det gjelder langsiktig, strategisk forskning.

### **1.3 Arbeidsform**

Prosjektet har vært organisert med en arbeidsgruppe og en referansegruppe. Arbeidsgruppa har bestått av medarbeidere fra Forskningsavdelingen og Universitets- og høgskoleavdelingen i departementet. Referansegruppa har vært ledet av statssekretær Bjørn Haugstad og har hatt følgende medlemmer:

Professor Knut Liestøl, Norges forskningsråd/Hovedstyret  
Avdelingssjef Arvid Hallén, Norges forskningsråd  
Direktør Kari Kveseth, Norges forskningsråd  
Rektor Jarle Aarbakke, Universitetet i Tromsø/Universitets- og høgskolerådet

---

<sup>1</sup> Kapittel 2 i evalueringen av Norges forskningsråd inneholder en kortfattet drøfting av forskningens plass i kunnskapssystemet. Se Arnold, Erik et. al., *A Singular Council: Evaluation of the Research Council of Norway*, Technopolis 2001 s. 9-22.

<sup>2</sup> Frascati-manualen er en OECD-håndbok for FoU-statistikk, som definerer sentrale begreper, redegjør for måter å klassifisere FoU på, gir retningslinjer for innsamling og bearbeiding av data m.v. Grunnforskning defineres her som ”eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om det underliggende grunnlag for fenomener og observerbare fakta, uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk” (5. reviderte utgave, 1994).

Rektor Per Dahl, Høgskolen i Stavanger/Universitets- og høyskolerådet  
Rådgiver Berit Hyllseth, Universitets- og høyskolerådet  
Konserndirektør Inge Jan Henjesand, BI/Nettverk for private høyskoler  
Fungerende ekspedisjonssjef Kari Balke Øiseth, UFD (til 1. oktober 2003)  
Ekspedisjonssjef Rolf K. Reed, UFD (fra 1. oktober 2003)  
Avdelingsdirektør Geir Arnulf, UFD  
Avdelingsdirektør Rolf L. Larsen, UFD  
Underdirektør Erik Bolstad Pettersen, UFD

Referansegruppa har hatt 6 møter i perioden februar 2003 - februar 2004. Seniorrådgiver Sverre Rustad i Forskningsavdelingen i departementet har ledet prosjektet og har skrevet denne rapporten. Kapittel 6 inneholder i tillegg tekstbidrag fra Norges forskningsråd.

## **1.4 Formål med rapporten**

I tråd med mandatet gir rapporten en beskrivelse av dagens system for finansiering av grunnforskning og arbeids- og ansvarsdelingen mellom aktørene. På enkelte punkter foretas det presiseringer, på andre er det foreslått endringer og justeringer. Finansieringsnivået for grunnforskning har ikke vært tema i prosjektet. Rapporten står for Utdannings- og forskningsdepartementets regning, men det har vært stor grad av enighet også i referansegruppa om videreføring av hovedlinjene i systemet med de nevnte endringene og justeringene.

I tillegg peker rapporten på uavklarte spørsmål og politiske valg i den videre prosessen. Disse vil på ulikt vis bli fulgt opp av UFD. Problemstillingene i rapporten vil med andre ord være gjenstand for videre behandling. Rapporten vil inngå i grunnlagsmaterialet for stortingsmeldingen om forskning som regjeringen skal legge fram i 2005.

Som det understrekes i mandatet, er det viktig ikke bare at det er etablert en hensiktsmessig ansvars- og arbeidsdeling mellom departementet, Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler når det gjelder finansiering av grunnforskning, men at det eksisterer en felles forståelse mellom aktørene av hva deres respektive ansvar og oppgaver består i. Drøftingene underveis i prosjektet har bidratt til dette. Departementet håper at rapporten vil bidra både til å styrke og utbre denne felles forståelsen og til å stimulere til videre debatt om de forskningspolitiske spørsmålene som reises.

## **2. Sammendrag**

### **2.1 Innledning**

Denne gjennomgangen av finansieringen av grunnforskning over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett er et ledd i oppfølgingen av evalueringen av Norges forskningsråd i 2000-2001. Formålet er å gi en beskrivelse av og vurdere endringer i det nåværende systemet for finansiering av grunnforskning og ansvars- og arbeidsdelingen mellom de involverte aktørene. Videre har virkemiddelbruken i Norges forskningsråd vært vurdert. I det følgende gjengis de viktigste konklusjonene fra prosjektet.

### **2.2 Hovedlinjer i ansvars- og arbeidsdelingen**

Prosjektet har konkludert med at hovedprinsippene i dagens tokanalsystem for finansiering av grunnforskning bør beholdes. Nåværende tildelinger til henholdsvis Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler bør også i hovedsak videreføres, mens videre vekst i bevilgningene kan gi grunnlag for en forskyvning i ansvars- og arbeidsdelingen mellom finansieringskanalene i framtida. Spørsmålet om balansen mellom kanal I og II kan bli drøftet i forbindelse med ny forskningsmelding.

Grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler må være store nok til at de selv kan sikre de vitenskapelig ansatte tilstrekkelige basisressurser til forskning. Bevilgningene må videre gi institusjonene handlingsrom i tråd med ansvaret de er gitt for egen utvikling som følge av Kvalitetsreformen. På begge punktene må institusjonene følge opp ansvaret i sine interne budsjettdisposisjoner.

Som et ledd i å sikre styret handlingsrom bør modellen med en strategisk forskningsbevilgning som en komponent i grunnbevilgningen til institusjonene videreføres. Med unntak av midler til rekrutteringsstillinger bør det normalt ikke legges detaljerte føringer på midlene. Etter hvert som de statlige høyskolene utvikler seg som forskningsinstitusjoner, bør også midlene som nå ligger i programmet ”Strategiske høyskoleprosjekter” i Forskningsrådet overføres til institusjonsbevilgningene. Inntil videre bør programmet beholdes.

Norges forskningsråd skal være en nasjonal arena for fremme av kvalitet i forskningen gjennom åpen konkurranse. En viktig del av denne oppgaven er å finansiere prosjekter fra forskere ved universiteter og høyskoler som ikke oppnår finansiering ved egen institusjon, eller trenger finansiering ut over det institusjonen gir (dvs. både en ”second opinion”-funksjon og en supplerende funksjon). I tråd med sitt utvidede ansvar og innenfor økte budsjetttrammer bør likevel institusjonene stå for en større andel av finansieringen av relativt små forskningsprosjekter utført av egne ansatte. Det er institusjonenes ansvar å tilpasse antall ansatte i forhold til tilgjengelige midler. Forskningsrådet bør som en hovedregel konsentrere sine tildelinger i færre og større prosjekter enn det som har vært vanlig til nå.

Fragmentering av forskningsmiljøene har vært påpekt som et hovedproblem i norsk forskning. Ved at universiteter og høyskoler tar et større ansvar for finansiering av forsknings-



virksomheten til egne forskere, kan de vurdere den i forhold til eksisterende faglig virksomhet og institusjonens forskningsstrategi. Dette vil bidra til å motvirke fragmentering, men stiller store krav til faglig ledelse. Samtidig foreslås en økt grad av institusjonsforankring av prosjekttildelinger fra Norges forskningsråd, jf. punkt 2.3.

Universiteter og høyskoler utformer sine institusjonelle forskningsstrategier på fritt grunnlag, og graden av sammenfall med nasjonale strategier skal ikke påvirke grunnbevilgningene fra departementet. Norges forskningsråd har hovedansvaret for oppfølging av overordnede nasjonale forskningsstrategier. Det vil si at nasjonal styring av forskningsmidler til bestemte tematiske områder først og fremst vil skje gjennom tildelinger til Forskningsrådet.

Universiteter og høyskoler skal ha et hovedansvar for finansiering av rekrutteringsstillinger på doktorgradsnivå. Ansvar må følges opp av nødvendige interne prioriteringer. Norges forskningsråd skal særlig finansiere stipendiater i utlandet og stipendiatstillinger knyttet til større satsinger. På post.doc.-nivået skal Forskningsrådet ha et hovedansvar og styrke sin innsats. Institusjonene kan finansiere post.doc.-stillinger innenfor sine budsjetter.

Dagens ordning med utstyrsmidler både via Norges forskningsråd og direkte til institusjonene bør beholdes. Større innkjøp som krever nasjonal koordinering bør være et ansvar for Forskningsrådet, mens institusjonene har et generelt ansvar for å anskaffe og vedlikeholde utstyret de trenger for å drive og videreutvikle forskningsvirksomheten. Midler til vitenskapelig utstyr over institusjonenes grunnbevilgninger bør ikke øremerkes.

## **2.3 Virkemiddelbruk i Norges forskningsråd**

Kvalitetsreformen gir universiteter og høyskoler et tydeligere ansvar for egen utvikling, herunder et langsiktig strategisk ansvar for forskningsvirksomheten. Samtidig legger reformen stor vekt på faglig ledelse på grunnivået. Som en konsekvens av dette bør institusjonene i noe større grad enn tidligere kunne influere på tildelinger fra Norges forskningsråd til forskere og forskergrupper ved institusjonen. Utviklingen i retning av færre og større prosjekter i Forskningsrådet trekker i samme retning.

En større grad av institusjonsforankring av Forskningsrådets prosjekter vil forenkle koordineringen av satsinger som er finansiert delvis av Forskningsrådet og delvis med institusjonsinterne midler, og slik sikre et bedre samvirke mellom de to finansieringskanalene og bidra til å motvirke fragmentering av forskningsmiljøene. Som et viktig grep for å følge opp både målene i Kvalitetsreformen og forskningspolitiske mål om mer koordinerte satsinger og styrket kvalitet, foreslår rapporten en økt grad av samhandling mellom Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler spesielt når det gjelder mellomstore prosjektbevilgninger fra Forskningsrådet. Det vil si at midlene tildeles etter en dialog mellom Forskningsrådet og institusjonene og at institusjonene i noen tilfeller også kan delta i prioriteringen. For større bevilgninger er dette allerede tilfellet.

Samtidig er det en grunnleggende oppgave for Norges forskningsråd å finansiere gode prosjekter som av ulike grunner ikke blir finansiert av institusjonene. Dette tilsier at ”response

mode"-finansiering, med frittstående prosjekter som hovedvirkemiddel, fortsatt i hovedsak bør skje i direkte kontakt med forskerne.<sup>3</sup>

Når det gjelder balansen mellom virkemidlene, er Utdannings- og forskningsdepartementet i dialog med Norges forskningsråd om spørsmålet om framtidige føringer for departementets faglige bevilgning til Forskningsrådet. Videre har Forskningsrådet tidligere tolket retningslinjene for Forskningsfondet slik at de ikke åpnet for tildeling av fondsmidler til "fri grunnforskning". Departementet har nå presisert at også denne bevilgningen kan benyttes til frie prosjekter, og at rådet innenfor de rammene som er gitt står fritt til å fordele bevilgningen mellom virkemidler og fagområder.

I tråd med anbefalingene i evalueringen har Norges forskningsråd iverksatt en gjennomgang med sikte på mer enhetlige virkemidler og behandlingsprosedyrer der forskjeller ikke er begrunnet med ulike behov mellom fagområdene. Også rapporteringen av virkemiddelbruken vil bli gjennomgått.

## **2.4 Fondet for forskning og nyskaping**

Fondet for forskning og nyskaping skal være en mekanisme for stabil, langsiktig og helhetlig finansiering av grunnleggende forskning. Fondet finansierer grunnleggende forskning innenfor alle sektorer og i grenseflaten mellom sektorer. Overordnede politiske beslutninger om disponering av avkastningen kan derfor ikke tas av Utdannings- og forskningsdepartementet alene. Avkastningen av den delen av fondet som kommer til erstatning for bortfallet av tippemidler til forskning, bør imidlertid disponeres av UFD som nå.

Som et grunnleggende prinsipp for disponering av Forskningsfondet bør det vurderes om avkastningen av hvert innskudd skal være bundet når den først er fordelt, eventuelt for en tiårs-periode. Det innebærer i så fall at det ikke foretas endringer i fordelingen av avkastningen av dagens kapital. Fordelingen av en andel av avkastningen direkte til universiteter og høyskoler blir i så fall videreført. For øvrig disponeres avkastningen av Norges forskningsråd innenfor overordnede rammer gitt av departementet.

Ved eventuell fortsatt vekst i fondet er flere alternative prinsipper mulige for disponering av avkastningen av framtidige kapitalinnskudd. Dette vil bli drøftet videre i stortingsmeldingen om forskning som skal legges fram i 2005.

## **2.5 En mulig alternativ finansieringskanal for grunnforskning**

Ønsket fra deler av forskersamfunnet om etablering av en alternativ finansieringskanal for grunnforskning har vært begrunnet med et behov for flere "adresser" for gode søknader slik at de kan gis flere, uavhengige vurderinger. Det kan ses som uttrykk for en oppfatning om at Norges forskningsråd ikke har ivaretatt sitt særlige ansvar for den frie grunnforskningen godt nok. De siste årene har imidlertid universiteter og høyskoler fått styrket sin grunnfinansiering, samtidig som Forskningsrådet har samlet ansvaret for grunnforskningen i en egen Divisjon for vitenskap. Dermed har det skjedd en styrking av begge hovedkanalene for finansiering av

---

<sup>3</sup> "Response mode" sikter til finansiering av "fri", forskerinitiert forskning.

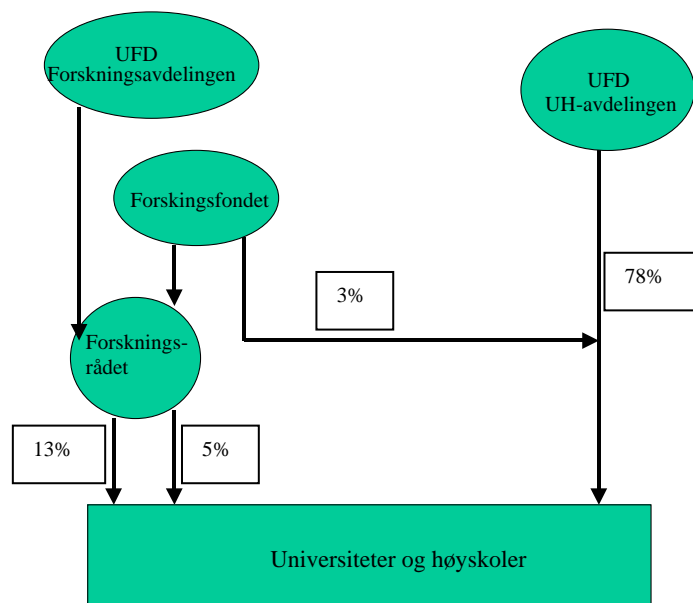
grunnforskning. For institusjonenes del forutsetter dette likevel at de foretar en reell intern prioritering av midlene og slik skaffer seg handlefrihet til strategisk satsing.

Før det eventuelt etableres en ny kanal for finansiering av grunnforskning over statsbudsjettet, bør det høstes erfaring med finansiering fra institusjonene og Norges forskningsråd innenfor de endrede rammene som er beskrevet. I tillegg bør det tas hensyn til utviklingen når det gjelder andre finansieringsmuligheter, for eksempel fra EU. Drøftingene i prosjektet har derfor konkludert med at det ikke bør etableres noen slik alternativ finansieringsmekanisme nå basert på offentlige midler alene.

## 3. Dagens finansieringssystem og pengestrømmer

### 3.1 Hovedtrekk

Størstedelen av forskningsbevilgningene fra Utdannings- og forskningsdepartementet gis i dag i form av tildelinger direkte til universiteter og høyskoler. Ifølge Norges forskningsråd fordeler UFDs finansiering av forskning ved universiteter og høyskoler seg slik:<sup>4</sup>



Figuren er basert på budsjettanalyser for 2001 med tillegg for bevilgninger i 2002 og 2003. Det vil si at det er beregnet en forskningsandel av basisbevilgningene til universiteter og høyskoler i tillegg til forskningskomponenten av institusjonsbevilgningene.

#### 3.1.1 Bevilgninger direkte til institusjonene (kanal I)

De direkte bevilgningene til universiteter og høyskoler skal gjøre dem i stand til å utføre sine lovpålagte oppgaver innenfor forskning, undervisning, formidling og samarbeid med samfunns- og arbeidsliv. Utdannings- og forskningsdepartementet har pålagt institusjonene å utvikle egne forskningsstrategier med sikte på økt grad av prioritering/strategiske valg, og gitt føringer om at kvalitet må være retningsgivende for satsinger og prioriteringer. Departementet legger imidlertid ingen føringer for institusjonenes valg når det gjelder satsingsområder.

Fra og med 2002 er det som et ledd i Kvalitetsreformen innført en ny finansieringsmodell der tildelingene er gjort mer resultatbaserte og midler til forskning skilt ut som en egen komponent. Modellen er en beregningsmodell, det vil si at den skal synliggjøre formålet med og grunnlaget for tildelingene. Disse gis så som rammebevilgninger som i prinsippet disponeres fritt av styret for institusjonen. Selv om bevilgningen har en forskningskomponent, kan altså ikke midlene sies å være øremerket til forskning. I realiteten benyttes imidlertid en

<sup>4</sup> Figur utarbeidet for prosjektet.

langt større del av den samlede bevilgningen til forskning, fordi det ligger betydelige forskningsmidler også i basiskomponenten.

Kvalitetsreformen gir institusjonene økt ansvar for egen utvikling og legger samtidig til rette for sterkere styring og ledelse på institusjonsnivå så vel som styrket faglig ledelse på grunnnivået. Betydningen av reformen for fordelingen av midler til grunnforskning drøftes særlig i kapittel 5 og 6.

### **3.1.2 Bevilgninger via Norges forskningsråd (kanal II)**

Norges forskningsråd skal i henhold til vedtektene være et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ som har som en av sine oppgaver å ”ivareta grunnleggende forskning, arbeide for utvikling av fag og disipliner og for flerfaglighet i forskning”. Samtidig skal det gi myndighetene råd i forskningspolitiske saker. Etter omorganiseringen som fulgte evalueringen av rådet har det fått en egen Divisjon for vitenskap med ansvar for fag- og disiplinutvikling.

Karakteristisk for forskningsrådsfinansiering er at midlene tildeles i åpen konkurranse og på grunnlag av vitenskapelig kvalitet. Rasjonalet både for denne typen finansiering og for bevilgninger direkte til institusjonene er godt beskrevet i NIFU-rapporten om finansiering av grunnforskning i noen utvalgte land, jf. kap. 4.3.<sup>5</sup> I tråd med utviklingen internasjonalt har også Norges forskningsråd ansvar for å ivareta og følge opp overordnede nasjonale forskningsstrategier.

Samlingen av ulike forskningsrådsfunksjoner i ett felles råd med ansvar for hele bredden av fag- og forskningsområder er unik for Norge. I forhold til problemstillingene som tas opp i rapporten, har denne organiseringen særlig betydning for drøftingen av Fondet for forskning og nyskaping i kapittel 7 og spørsmålet om en alternativ finansieringskanal for grunnforskning i kapittel 8.

### **3.1.3 Fondet for forskning og nyskaping**

Fondet for forskning og nyskaping ble etablert i 1999 som et redskap for å styrke den langsiktige, grunnleggende forskningen. Fondet skulle være en supplerende finansieringsmekanisme, og avkastningen skulle disponeres av Norges forskningsråd. Fra 2002 har imidlertid en andel gått direkte til universiteter og høyskoler, først 1/3 og nå nesten 40 % i statsbudsjettet for 2004. Siden etableringen har fondet vokst raskt, og avkastningen utgjør en betydelig og stadig voksende del av de samlede offentlige bevilgningene til forskning. Pr. 01.07.04 har fondet en kapital på 32,8 milliarder kr.

## **3.2 Pengestrømmer**

Pengestrømmene til forskning ved universiteter og høyskoler over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett kan illustreres med tall fra statsbudsjettet for 2004. De

---

<sup>5</sup> Frølich, Nicoline og Egil Kallerud, *Finansiering av grunnforskning – i Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia*. NIFU skriftserie nr. 14/2003.

samlede forskningsutgiftene er her anslått til i underkant av 7,9 mrd. kroner (beregnete FoU-andeler).<sup>6</sup> Dette inkluderer blant annet beregnet forskningsandel av bevilgningene til institusjonene, Norges kontingent til EUs 6. rammeprogram m.v.<sup>7</sup> Avsnittene nedenfor omtaler de faktiske bevilgningene.

Bevilgningene til *statlige universiteter og høyskoler* er inndelt i en basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent. Forskningskomponenten utgjør for 2004 2,652 mrd kr.<sup>8</sup> I tillegg mottar institusjonene som nevnt betydelige midler til forskning via basiskomponenten. Forskningskomponenten er inndelt i en strategisk og en resultatbasert del. I de strategiske forskningsbevilgningene inngår blant annet midler til rekrutteringsstillinger og vitenskapelig utstyr. Den resultatbaserte delen fordeles mellom institusjonene etter nærmere gitte kriterier. Disse er under utvikling, med økende vekt på vitenskapelig publisering, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004). Tabellen nedenfor viser fordelingen av henholdsvis strategiske og resultatbaserte forskningsmidler etter institusjonstype i 2004 (tall i millioner kroner):

	Universiteter	Vitenskapelige høyskoler	Statlige høyskoler	Sum
Strategisk bevilgning	1019,6 (79,2 %)	133,3 (10,4 %)	133,7 (10,4 %)	1 286,6 (100 %)
Resultatbasert bevilgning	921,4 (67,5 %)	106,2 (7,8 %)	337,8 (24,7 %)	1 365,4 (100 %)

De statlige høyskolene har en lav strategisk bevilgning, men høyskolene mottar også midler fra et eget strategisk forskningsprogram under Norges forskningsråd med en ramme på 30 millioner kroner, jf. kap. 5.2.1. Når det gjelder den resultatbaserte delen av bevilgningen, skjer fordelingen etter andre kriterier for de statlige høyskolene enn for de øvrige institusjonene, blant annet med vekt på forskningssamarbeid med samfunns- og næringsliv.

Fra og med budsjettåret 2003 er det innført et tilsvarende finansieringssystem for de *private høyskolene* som for de statlige institusjonene. I budsjettet for 2004 er det bevilget til sammen 30,5 mill kr i forskningsmidler til de private høyskolene, basert på resultatbasert omfordeling. I tillegg mottar de forskningsmidler gjennom basiskomponenten. Private høyskoler med rett til å tildele doktorgrad mottar midler til stipendiatstillinger.

”Kanal II-finansieringen” fra UFD til *Norges forskningsråd* utgjør 1,764 mrd. kroner for 2004. Av dette er 1,489 mrd. kroner midler fra Forskningsfondet.<sup>9</sup>

(mill. kroner)

UFDs faglige bevilgning til NFR	Post 285/52	1.158.254	Inkluderer avkastning av ”tippe-middelfondet” med 883 mill kr
Avkastning av Forskningsfondet via NFR	Post 286/50	606.205	Ca 60 % av avkastningen av det ”egentlige” forskningsfondet

<sup>6</sup> NIFUs statsbudsjettanalyse.

<sup>7</sup> I forskningsstatistikken er det derimot tildelingene norske forskere får tilbake fra EU som regnes inn.

<sup>8</sup> De statlige kunsthøyskolene mottar ikke forskningsbevilgning og er ikke inkludert.

<sup>9</sup> For enkelhets skyld benyttes ”Forskningsfondet” her som samlebetegnelse på det opprinnelige Fondet for forskning og nyskaping og fondsmidlene som er tilført for å kompensere for bortfallet av tippemidler til forskning.

Den faglige bevilgningen over post 285/52 skal bidra til å ivareta Utdannings- og forskningsdepartementets sektoransvar for forskningsvirksomheten ved underliggende institusjoner. Departementet gir derfor føringer for hvordan midlene skal fordeles på fagområder og virkemidler. Avkastningen av Forskningsfondet over post 286/50 disponeres i prinsippet av Forskningsrådets hovedstyre, men deler av midlene er øremerket til store satsinger som FUGE og Sentrene for fremragende forskning. Forholdet mellom og styringen av disse bevilgningene drøftes nærmere i kapittel 6.

### **3.3 Balansen mellom finansieringskanalene**

Avhengig av hva som regnes med opereres det med ulike tall internasjonalt for forholdet mellom forskningsmidler direkte til universiteter og høyskoler og midler som de mottar via forskningsråd. NIFUs statsbudsjettanalyser gir et forholdstall på ca. 4:1 for Norge, mens sluttrapporten fra evalueringen av Norges forskningsråd angir et forhold på 5,8:1 sammenlignet med rundt 3:1 for mange andre land. En annen indikator er forholdet mellom "General University Funds", det vil si forskningsmidler over statsbudsjettet som del av institusjonenes grunnbevilgning, og eksterne midler til forskning (fra offentlige eller private kilder). Ifølge OECD-statistikk stod "General University Funds" for 66 % av institusjonenes samlede midler til forskning i Norge i 1999,<sup>10</sup> mot henholdsvis 47,3 % og 46,3 % i Sverige og Finland. Danmark lå enda høyere med 75,6 %.<sup>11</sup>

Uansett regnemåte ligger Norge høyt i internasjonale sammenligninger når det gjelder andelen av forskningsmidler til universiteter og høyskoler som gis direkte over grunnbevilgningen. Samtidig foreligger det gjentatte politiske føringer om å øke denne andelen, jf. kap. 4.4. I denne sammenhengen ville det vært interessant å kunne sammenligne driftsmidlene til forskning pr. vitenskapelig ansatt i Norge og andre land. Prosjektet har imidlertid ikke hatt tilgang til tall som kunne gjøre dette mulig.

---

<sup>10</sup> *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2001*, Norges forskningsråd 2001, s. 47.

<sup>11</sup> Tallene for de andre nordiske landene er hentet fra Frølich og Kallerud, *Finansiering av grunnforskning*. De to andre landene som omtales i rapporten, Nederland og Storbritannia, rapporterer ikke fordelingen mellom GUF og eksterne midler til OECD.

## 4. Evalueringen av Norges forskningsråd og andre bakgrunnsdokumenter

### 4.1 Evalueringen av Norges forskningsråd

Evalueringen av Norges forskningsråd er bredt anlagt og tar utgangspunkt i forskningens plass i og betydning for det nasjonale kunnskaps- og innovasjonssystemet. Den gir anbefalinger ikke bare om Norges forskningsråds organisering, arbeidsmåter, virkemidler, forhold til politiske myndigheter og rammebetingelser generelt, men om den overordnede kunnskaps- og næringspolitikken.

Evalueringen anbefaler generelt at Norges forskningsråd i større grad må få rammevilkår og ressurser som gjør det i stand til å fylle rollen som en strategisk endringsagent i forskningssystemet. Ved siden av trange budsjetter fram til slutten av 1990-tallet framheves øremerking av midler fra de forskningsfinansierende departementenes side som en hindring for dette. Samtidig drøftes innebygde hindringer i Forskningsrådets struktur og arbeidsmåter. Når det gjelder finansiering av grunnforskning spesielt, inneholder evalueringsrapporten blant annet følgende anbefalinger:

- Midler til grunnforskning bør ikke fordeles ut fra regionale hensyn eller andre typer ”rettferdighetsprinsipper”.
- Finansieringsnivået bør øke (dette gjelder alle typer forskning).
- Bevilgninger fra departementene til Forskningsrådet som gjelder grunnleggende forskning bør ikke detaljstyres.
- Avkastningen av Forskningsfondet bør disponeres av Norges forskningsråd for å gi rådet økt strategisk handlekraft, og bør ikke gå direkte til universiteter og høyskoler.
- Andelen av forskningsmidler som går til frie, forskerinitierte prosjekter bør antakelig ikke øke. I stedet går rapporten langt i å antyde at også midler til grunnleggende forskning i større grad bør kanaliseres til strategisk viktige områder. Det presiseres at balansen mellom strategisk og ”fri” forskning er politisk, men det hevdes at dette spørsmålet er for dårlig drøftet både i Norge og andre land.
- Norges forskningsråd må fortsatt ha som en av sine oppgaver å finansiere forskerinitiert forskning basert på kvalitet.
- For å motvirke fragmentering og bidra til økt kvalitet bør Forskningsrådet gi færre og større tildelinger.

Evalueringen konkluderer med at Norges forskningsråd i det store og hele har oppfylt sitt mandat når det gjelder finansiering av grunnforskning. Den viser til at Norge ligger godt an internasjonalt når det gjelder offentlige bevilgninger til forskning i universitets- og høyskolesektoren, men påpeker at økningen i antall ansatte på 1990-tallet ikke har vært fulgt opp med økte bevilgninger til Forskningsrådet for å muliggjøre en tilfredsstillende tilleggsfinansiering av prosjekter. Samlet går anbefalingene klart i retning av at en større andel av de statlige midlene til grunnforskning bør kanaliseres via Forskningsrådet.



## 4.2 Forskningsrådets fagevalueringer

Norges forskningsråd har de siste årene gjennomført evalueringer av de norske forskningsmiljøene i kjemi, informatikk, fysikk, geofag, matematikk, biofag (tre ulike paneler), statsvitenskap og lingvistikk.<sup>12</sup> Evalueringresultatene som gjelder universiteter og vitenskapelige høyskoler, er oppsummert tabellarisk i NIFU skriftserie nr. 25/2003, *Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv*.<sup>13</sup> Forfatterne presiserer her at materialet ikke gir grunnlag for å si noe om kvaliteten på norsk universitetsforskning generelt eller å trekke vidtrekkende sammenligninger mellom fagene, men primært gir et bilde av kvaliteten innenfor hvert enkelt fagområde. Materialet viser store forskjeller mellom fagfelt, innenfor fagene og innad ved den enkelte forskningsinstitusjon. Helhetsbildet er likevel at norsk universitetsforskning på de evaluerte fagområdene er av gjennomgående god faglig kvalitet etter internasjonal målestokk, med enkelte områder av meget god kvalitet.

Samtidig peker evalueringene på problemer. Fragmenterte forskningsmiljøer er ett. Manglende faglig ledelse på grunnivået trekkes fram som en gjennomgående svakhet som fører til fragmentert forskningsprofil og dårlig sammenheng i forskningen selv innenfor det enkelte institutt. Implisitt etterlyses også sterkere strategisk ledelse på institusjonsnivå. Flere av evalueringene anbefaler større vekt på forskerinitiert forskning, men dette må ses i forhold til at de er utført av paneler av enkeltforskere som selv kan ha en preferanse for denne finansieringsformen.

## 4.3 NIFUs rapport om finansiering av grunnforskning i utvalgte land

I NIFUs rapport om finansiering av grunnforskning i utvalgte land benyttes en analysemodell som tar utgangspunkt i to ulike "sosiale kontrakter" for offentlig finansiering, tilsvarende de to hovedfinansieringskanalene. Den ene føres tilbake til Vannevar Bush' rapport *Science – the Endless Frontier* fra 1945, og karakteriseres ved at grunnforskning finansieres utelukkende på grunnlag av kvalitet i en forskningsrådsmodell (kanal II). Begrunnelsen er en tro på at forskningen over tid vil gi resultater som kan omsettes i teknologisk utvikling og dermed økonomisk vekst. Argumentasjonen er med andre ord instrumentell. Videre bygger den på den såkalte lineære modellen for innovasjon, der grunnforskning forutsettes å lede til anvendt forskning, som i sin tur leder til teknologiske og andre nyvinninger.

Den andre typen begrunnelse for offentlig finansiering av grunnforskning er kulturell og beskrives som Humboldt-modellen. Her gis universitetene direkte offentlige bevilgninger (kanal I) for å drive forskning og undervisning over et bredt spektrum av fagområder. I begge modellene har forskersamfunnet selv stor grad av kontroll over fordelingen av midlene. Selv om rasjonalet i "Bush-kontrakten" i praksis fører til at visse fagområder anses som viktigere enn andre, tenderer modellene videre i retning av bredde heller enn konsentrasjon.<sup>14</sup>

De senere årene har det ifølge NIFU imidlertid skjedd en forskyvning internasjonalt innenfor begge modellene. Innenfor forskningsrådsmodellen er det en tendens i retning av mer

---

<sup>12</sup> En evaluering av medisin og helsefag og en av pedagogikfaget er nylig avsluttet og inngår ikke i drøftingen. Evalueringsrapportene er tilgjengelige på [www.forskningsradet.no](http://www.forskningsradet.no).

<sup>13</sup> S. 35-39.

<sup>14</sup> Dvs. faglig bredde. Fordeling ut fra strenge kvalitetskriterier vil over tid gjerne føre til konsentrasjon ved at i utgangspunktet sterke fagmiljøer og institusjoner vokser seg enda sterkere.

strategiske satsinger i tråd med en innovasjonsteori som legger sterkere vekt på samspillet mellom ulike aktører. Fordelingen skjer fortsatt på grunnlag av kvalitet, men midlene styres i større grad mot bestemte områder.<sup>15</sup> Dette begrunnes gjerne med utviklingen mot en kunnskapsøkonomi der internasjonal eller global konkurranseevne i stadig økende grad avhenger av kunnskap og kompetanse. NIFU er imidlertid omhyggelig med å presisere at det ikke er noen nødvendig årsakssammenheng mellom kunnskapsøkonomiens økte betydning og omleggingen i retning av økt strategisk satsing. Dette er et forskningspolitisk spørsmål.

Innenfor universitetssystemene går utviklingen ifølge NIFU mot en "post-Humboldtsk" tilstand der forskningen både bevilgningsmessig og organisatorisk i større grad løsrives fra undervisningen. Sterk vekst kombinert med trangere offentlige budsjetter gjør at en ikke lenger kan satse like bredt, men må velge ut områder der institusjonene kan holde et høyt nivå, eventuelt også skille mellom institusjoner som skal drive grunnforskning og dem som ikke skal gjøre det. Et positivt trekk ved denne utviklingen er at forskningen i større grad enn i den Humboldtske modellen blir vurdert på egne premisser.

I begge kanalene har en altså fått et ekstra sett vurderingskriterier, der vurdering av vitenskapelig kvalitet suppleres av en vurdering av relevans i forhold til nasjonale eller institusjonelle strategier. I begge kanalene reduseres dessuten forskersamfunnets kontroll over tildelingene, i kanal II gjennom økt grad av politiske føringer, i kanal I blant annet gjennom innføring av nye styrings- og ledelsesformer ved institusjonene (økt ekstern styre-representasjon, tilsatte ledere m.v.).

Alle de undersøkte landene (Danmark, Finland, Nederland, Storbritannia og Sverige) har tokanalsystemer for finansiering av grunnforskning med mer enn ett forskningsråd i kanal II. Med unntak av i Finland har basisbevilgningene til institusjonene (universitetene) en egen forskningskomponent og gis som rammebevilgninger der institusjonene selv har stor frihet til å bestemme den interne fordelingen. I Finland skilles det ikke mellom basisbevilgning til undervisning og forskning. Innføring av resultatbasert fordeling av basisbevilgningene til forskning har vært diskutert i flere av landene, men bare Storbritannia hadde et slikt system på det tidspunktet da rapporten ble skrevet.

Sverige og Danmark har gjennomført reformer i forskningsrådsstrukturen de senere årene med forenkling og styrket koordinering som begrunnelse. I Sverige ble det argumentert for at forskningsfinansieringen var for fragmentert og at det var behov for et system som i større grad gir fleksibilitet og mulighet for kraftsamling på utvalgte områder. Også i Danmark var endringene delvis begrunnet med at det var for mange ulike adresser for søknader om forskningsmidler. Samtidig har begge landene egne forskningsfinansierende enheter som opererer på siden av forskningsrådsstrukturen. I Sverige gjelder det blant annet de strategiske forskningsstiftelsene som ble dannet på 1990-tallet med utspring i lønnstagerfondene, og som har som hovedformål å bidra til svensk økonomis konkurranseevne. I Danmark finansierer Danmarks Grundforskningsfond hovedsakelig "Centres of Excellence" og utgjør et selektivt, supplerende element til et tokanalsystem som i utgangspunktet forutsettes å være heldekkende.

Økning av forskningsrådenes andel av finansieringen av grunnforskning har vært diskutert i Sverige og er et uttrykt politisk mål i Finland og Nederland.

---

<sup>15</sup> En lignende analyse gis i sluttrapporten fra evalueringen av Forskningsrådet, kap. 2.1.

#### 4.4 Forskningspolitiske dokumenter fra 1989 til i dag

De sentrale forskningspolitiske dokumentene på 1990-tallet gir ingen enhetlig retning for prioritering av midler henholdsvis direkte til institusjonene og til forskningsrådene/NFR. St.meld. nr. 28 (1988-89) *Om forskning* la vekt på behovet for styrking av grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler etter lang tids nedgang så vel i drifts- og utstyrsmidlene til forskning som i grunnforskningens andel av de samlede FoU-utgiftene. Dette knyttes til en forutsetning om vekst, men det slås fast at ”Fremover vil en større del av midlene kanaliseres direkte til universiteter og høyskoler” (s. 103). Meldingen legger særlig vekt på rekrutteringsbehovet og drifts- og utstyrsbehovet ved institusjonene. I Innst. S. nr. 228 (1988-89) sier stortingskomiteen seg enig i at grunnbevilgningene til universitetene og høyskolene bør økes. Komiteen fastslår imidlertid at det også bør skje en økning i bevilgningene til institusjonene via forskningsrådene, og foretar en relativt inngående drøfting av forholdet mellom finansieringskanalene.<sup>16</sup>

St.meld. nr. 43 (1991-92) *Et godt råd for forskning: Om endringer i forskningsrådsstrukturen* omhandler ikke finansieringsnivået for det nye Forskningsrådet, bare finansieringsstrukturen. Stortinget understreket imidlertid at rådet måtte få den nødvendige økonomiske handlefrihet for å kunne realisere de oppgavene det var tillagt. I St.meld. nr. 36 (1992-93) *Forskning for fellesskapet* heter det om dette at NFR skal sikres ”stabilitet i de økonomiske rammene” i oppbyggingsfasen. Denne meldingen legger særlig vekt på næringsrettet forskning og utvikling og forutsetter at videre vekst i forskningsinnsatsen for en stor del må skje i privat sektor. Om fordelingen mellom finansieringskanalene heter det at ”Ressurser til utdanningsinstitusjonene har fortsatt høy prioritet.... Samtidig legger Regjeringen stor vekt på at grunnforskningen styrkes gjennom Norges forskningsråd.” Med andre ord foretas det ingen klar avveining mellom kanalene. I Innst. S. nr. 192 (1992-93) slutter stortingskomiteen seg til meldingens prioriteringer, og uttaler at ”For å sikre gode rammevilkår for grunnforskningen, må ressurser til universiteter og høyskoler fortsatt prioriteres høyt.”

Med St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille* ble det igjen lagt opp til en betydelig vekst i den offentlige forskningsfinansieringen. Forskningsrådets budsjett skulle økes for å styrke rådets rolle som strategisk aktør, og det nyetablerte Forskningsfondet framheves som et redskap for økt handlefrihet for NFR. Dette forsterkes av at formålene som ble spesifisert for fondsavkastningen, for en stor del sammenfaller med sentrale ansvarsområder for rådet. På den annen side fastslår meldingen at hovedkilden til offentlig forskningsfinansiering fortsatt vil være ordinære midler over statsbudsjettet, og den senere veksten i fondet forutses naturlig nok ikke. Selv om meldingen legger betydelig vekt på

---

<sup>16</sup> ”Komiteen er enig i at det er riktig å prioritere en økning i de offentlige bevilgninger til universiteter og høyskoler med ansvar for grunnforskning.... Institusjonene må gis generelle økonomiske betingelser som gjør det mulig å bygge opp en tilfredsstillende infrastruktur for sin forskningsvirksomhet, bl.a. når det gjelder utstyr, EDB, bibliotekstjenester og nødvendige driftsmidler. Økningen bør dels skje direkte over grunnbudsjettene, dels via forskningsrådene. Balansen mellom de to måtene å kanalisere midlene på må avveies på grunnlag av en funksjons- og oppgavefordeling mellom de to leddene. Komiteen mener at oppgavedelingen bør bli noe klarere enn i dag. For institusjonene vil tyngdepunktet ligge på ansvaret for å sikre institusjonens mange miljøer stabile og gunstige vilkår for sin løpende forskningsvirksomhet. Miljøene bør ikke være avhengige av ekstern finansiering av ordinære driftsposter som reiser, nødvendige driftsmidler og mindre utstyr. Forskningsrådene må på sin side i sterkere grad rendyrke sine strategiske og evaluerende funksjoner. De må legge vekt på fleksibilitet i budsjett og organisasjon, og foreta prioriteringer på et overordnet nasjonalt nivå ut fra hensyn til kvalitet på grunnlag av nasjonal konkurranse, samordning og arbeidsdeling, faglig fornyelse og samfunnsmessige prioriteringer.”

Forskningsrådets rolle, er det vanskelig å se noen klar prioritering mellom finansieringskanalene.

Gjennom Stortingets behandling, jf. Innst. S. nr. 110 (1999-2000), framkom det en klarere vektlegging. Et flertall i komiteen (alle partier unntatt Frp) ga en utførlig begrunnelse for hvorfor bevilgninger til grunnforskning og forskerutdanning i større grad bør inngå i institusjonenes grunnbevilgning, og fremmet følgende utkast til vedtak:

« Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at det blir en vesentlig vekst i grunnforskningsmidlene til universiteter og høyskoler. »

Det samme flertallet ba samtidig regjeringen om å legge opp til en raskere økning i kapitalen i Forskningsfondet og fremme en opptrappingsplan i revidert nasjonalbudsjett for 2000 for å nå målet i meldingen om at forskningsbevilgningene skulle økes til minst gjennomsnittlig OECD-nivå i løpet av fem år.<sup>17</sup>

Senere er disse signalene gjentatt og styrket. I Sem-erklæringen heter det at ”En vesentlig del av opptrappingen må skje i grunnforskningsmiljøene ved institusjonene innenfor høyere utdanning. Bevilgninger til grunnforskning og forskerutdanning skal i større grad inngå i institusjonenes grunnbevilgning.” I behandlingen av St.meld. nr. 35 (2001-2002) (Rekrutteringsmeldingen) sluttet Stortinget seg til regjeringens syn om at det skal satses på å heve kvaliteten og styrke vilkårene for forskning framfor å øke tilførselen av fast vitenskapelig personale ved universiteter og høyskoler, og uttalte at ”Komiteen mener at en større andel av økningen i de offentlige forskningsbevilgningene bør rette seg mot de tunge forsknings- og fagmiljøene i universitets- og høgskolesektoren.”<sup>18</sup>

Oppsummert kan vi altså si at mens NIFUs rapport peker på en klar bevegelse i retning av økt vekt på forskningsrådsfinansiering i flere land, har tendensen i Norge snarere gått i retning av å understreke betydningen av forskningsbevilgninger direkte til universiteter og høyskoler. Samtidig er andelen som går direkte til institusjonene, i utgangspunktet høy, jf. kap. 3.3.

---

<sup>17</sup> Jf. St.prp. nr. 61 (1999-2000)

<sup>18</sup> Innst. S. nr. 91 (2002-2003).

## 5. Ansvars- og arbeidsdeling mellom Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler

### 5.1 Hovedlinjer

Systemet for finansiering av grunnforskning skal sikre bredde og kvalitet i forskningen, tilstrekkelige driftsmidler for den enkelt forsker, utstyr og rekruttering. Det må gi mulighet for å følge opp nasjonalt vedtatte prioriteringer og satsinger, og samtidig støtte opp under Kvalitetsreformens mål om styrket faglig ledelse og økt strategisk ansvar for institusjonene.

Med utgangspunkt i disse målene har det vært enighet i prosjektet om at hovedprinsippene i dagens tokanalsystem for finansiering, slik det er beskrevet i kap. 3, bør videreføres. Det er enighet om at grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler må være store nok til at de selv kan sikre de vitenskapelig ansatte tilstrekkelige basisressurser til forskning. Småbevilgninger til drift fra Norges forskningsråd er lite effektivt, og det bør ikke være Forskningsrådets oppgave å dekke opp for manglende driftsmidler ved institusjonene. Videre må bevilgningene gi institusjonene handlingsrom i tråd med deres ansvar for egen utvikling som følge av Kvalitetsreformen. Det vil blant annet si at de må ha midler til å finansiere forskningsprosjekter for egne ansatte på relevante fagområder. Institusjonene må følge opp og sikre dette handlingsrommet i sine interne budsjettdisposisjoner.

Fragmentering av forskningsmiljøene har vært påpekt som et hovedproblem i norsk forskning. Ved at universiteter og høyskoler tar et større ansvar for finansiering av forskningsvirksomheten til egne forskere, jf. også punkt 5.1.1, kan de vurdere den i forhold til eksisterende faglig virksomhet og institusjonens forskningsstrategi. Dette vil bidra til å motvirke fragmentering, men stiller store krav til faglig ledelse.

Universiteter og høyskoler utformer sine institusjonelle forskningsstrategier på fritt grunnlag, og graden av sammenfall med nasjonale strategier skal ikke påvirke grunnbevilgningene fra departementet. Uttelling i forhold til nasjonale strategier oppnås eventuelt gjennom bevilgninger fra Norges forskningsråd. Det vil si at nasjonal styring av forskningsmidler til bestemte tematiske områder først og fremst vil skje gjennom tildelinger til Forskningsrådet.

Norges forskningsråd skal fortsatt være en nasjonal arena for fremme av kvalitet i forskningen gjennom åpen konkurranse. En viktig del av denne oppgaven er å finansiere prosjekter fra forskere ved universiteter og høyskoler som ikke oppnår finansiering ved egen institusjon, eller trenger finansiering ut over det institusjonen gir (dvs. både en "second opinion"-funksjon og en supplerende funksjon). I tillegg har Forskningsrådet hovedansvaret for oppfølging av overordnede nasjonale forskningsstrategier, som satsingen på utvalgte tematiske områder. Forskningsrådets prioriteringer, inklusive oppfølging av nasjonale strategier, vil virke som insentiver for institusjonene og påvirke deres handlemåte.

Det skal være en grad av overlapping, blant annet ut fra ønsket om mangfold i forskningsfinansieringen ('first' and 'second' opinion). Drøftingene i prosjektet har videre konkludert med at eksisterende tildelinger via de to finansieringskanalene i hovedsak bør videreføres, det vil si at endringer av betydning i fordelingen forutsetter økte bevilgninger. Ved vekst i de samlede bevilgningene kan det skje en forskyvning i ansvars- og arbeidsdelingen mellom

Norges forskningsråd på den ene siden og universiteter og høyskoler på den andre, men arbeidsdelingen skal ikke rendyrkes.

Fondet for forskning og nyskaping skal være en mekanisme for stabil, langsiktig og helhetlig finansiering av grunnleggende forskning. Fondets økende betydning i forhold til andre finansieringskilder rokker ikke ved dette. Prinsipper og retningslinjer for disponering av avkastningen drøftes nærmere i kap. 7. Fondet finansierer grunnleggende forskning innenfor alle sektorer og i grenseflaten mellom sektorer. Sammen med størrelsen gjør dette at overordnede politiske beslutninger om disponering av fondsmidlene ikke kan tas av Utdannings- og forskningsdepartementet alene.

### **5.1.1 Ivaretagelse av faglig bredde**

NIFUs rapport, jf. kap. 4.3, beskriver en generell utvikling i forskningsrådssystemenes funksjon der vitenskapelig kvalitet som vurderingskriterium i økende grad suppleres av strategiske vurderinger. I Norge gjenspeiles den blant annet i Norges forskningsråds ansvar for å følge opp de nasjonale satsingsområdene som ble definert i St.meld. nr. 39 (1998-99). Ser vi derimot isolert på Forskningsrådets bevilgninger fra KUF/UFD, er bildet et annet. Her har de frie prosjektene vært prioritert, og andelen forskerinitierte prosjekter økte på 1990-tallet. Samtidig skjer det som nevnt en villet utvikling mot økt forskningsstrategisk satsing på institusjonsnivå, der universiteter og høyskoler i større grad enn tidligere prioriterer ressursene inn mot bestemte områder. De frie prosjektene i Forskningsrådet utgjør dermed en viktig supplerende finansieringskilde for forskere på områder som ikke blir prioritert ved institusjonene.

Norges forskningsråd har et ansvar for å fremme vitenskapelig kvalitet uavhengig av fagområde. Det kan likevel diskuteres om det er en naturlig oppgave for Forskningsrådet som nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ å finansiere enkeltprosjekter på et hvilket som helst område. Ut fra spesielt universitetenes brede mandat og prinsippet om forskningsbasert undervisning kan det i stedet argumenteres for at institusjonene selv bør ha hovedansvaret for å finansiere gode enkeltforskere og -prosjekter. Dette forsterkes av at de er gitt et hovedansvar for forskerrekutteringen. En mulig overføring av ansvar fra Forskningsrådet til institusjonene for doktorgradsstipendiater er nærmere drøftet i punkt 5.1.3 nedenfor. Problemstillingen gjelder imidlertid også prosjektsøknader fra etablerte forskere.

Det er enighet i prosjektet om en viss forskyvning av ansvaret for ”småbevilgninger” fra Norges forskningsråd til institusjonene, men uten at dette i seg selv fører til endringer i fordelingen av midler mellom finansieringskanalene. Det vil si at universiteter og høyskoler innenfor økte rammer som følge av Kvalitetsreformen, opptrappingsplanen til gjennomsnittlig OECD-nivå m.v. tar en større del av ansvaret for denne typen bevilgninger. Klarest kommer dette til uttrykk når det gjelder basisressurser/driftsmidler, som av både prinsipielle og praktiske grunner bør være et ansvar for institusjonene. Tilsvarende bør institusjonene stå for en større andel av finansieringen av relativt små forskningsprosjekter utført av egne ansatte.

Styringsmodellen for de høyere utdanningsinstitusjonene etter Kvalitetsreformen tilsier ikke at Utdannings- og forskningsdepartementet gir institusjonene pålegg om innretting av den faglige virksomheten. Dersom institusjonene skal ha hovedansvaret for å sikre faglig bredde i form av mindre enkeltprosjekter, må det derfor skje ut fra egen rolleforståelse. Dette under-

streker betydningen av en felles forståelse av ansvars- og arbeidsdelingen mellom aktørene som finansierer grunnforskning.

Når det gjelder større forskerinitierte prosjekter, kan det synes mer naturlig at finansieringen skjer gjennom Norges forskningsråd, jf. drøftingen av rådets virkemiddelbruk i kap. 6. Utviklingen for rådets frie prosjekter går da også i retning av å konsentrere midlene i færre og større tildelinger, slik evalueringen anbefalte. Forskningsrådet har også et ansvar for å ivareta andre aspekter av faglig bredde, som utvikling av nye disipliner.

Det finnes ingen entydig grense mellom ”større” og ”mindre” prosjekter, og grensen vil variere fra fagområde til fagområde. Ifølge Norges forskningsråd bestod en tredel av rådets prosjektportefølje i 2002 av prosjekter på mindre enn 300 000 kr.<sup>19</sup> Som en nedre grense for enkeltbevilgninger i framtida antyder Forskningsrådet 500 000 kr. En slik grense kan uansett bare være veiledende. Spørsmålet berører også når kontakten mellom Forskningsrådet og det forskningsutførende leddet skal skje direkte med enkeltforskere og når den bør gå via institusjonen, jf. kap. 6.5.

### 5.1.2 Ivaretagelse av vitenskapelig kvalitet

Et argument for finansiering via Norges forskningsråd har tradisjonelt vært at rådet i større grad enn universitetene og høyskolene har kunnet foreta prioriteringer utelukkende på grunnlag av kvalitet. Søknadsbehandlingen baseres på internasjonalt anerkjente kvalitets-sikringsmekanismer (fagfelleevaluering), i mange tilfeller også med internasjonal deltakelse. Institusjonene har på sin side andre (i og for seg legitime) hensyn å ta, som oppbygging av fagmiljøer og ivaretagelse av eget personale. I tillegg har det vært pekt på at de har hatt svak tradisjon for prioritering og svakt utviklede faglige ledelsesfunksjoner på grunnivået, jf. fag-evalueringene.

Spørsmålet om kvalitet i forskning er imidlertid komplisert, og kvalitetsargumentet kan ikke uten videre tas til inntekt for finansiering via den ene kanalen heller enn den andre. Kvalitet er ikke noe entydig begrep, og som det påpekes i rapporten fra evalueringen av Forskningsrådet, har det både en praktisk og en retorisk funksjon. På det praktiske plan operasjonaliseres det ofte til å omfatte tre aspekter:

- *Originalitet* i form av faglig nyhetsverdi og nyskapende bruk av teori og metode
- *Soliditet* knyttet til bruk av anerkjente vitenskapelige metoder og grundig underbygging av påstander og konklusjoner
- *Relevans* knyttet til faglig utvikling<sup>20</sup>

En innvending mot fagfelleevaluering som metode er at den kan virke konserverende og hemme mangfold og nytenkning, det vil si at originalitetsaspektet blir dårlig ivaretatt. Dette skyldes både at vurderingen bygger på etablerte faglige normer og at den ofte skjer innenfor rammen av etablerte kollegiale fellesskap. På det retoriske plan brukes også kvalitetsbegrepet gjerne som argument for ressurser til tradisjonell disiplinbasert grunnforskning. I evaluerings-

<sup>19</sup> Tallet inkluderer prosjekter i oppstart- eller avslutningsfasen med små start-/restbevilgninger og virkemidler spesielt rettet mot små bevilgninger. Det kan derfor gi et noe misvisende inntrykk.

<sup>20</sup> For en oversikt over kvalitet i forskning og kvalitetsfremmende tiltak vises det til rapporten *Kvalitet i norsk forskning – En oversikt over begreper, metoder og virkemidler*, Norges forskningsråd, Oslo januar 2000.

rapporten heter det om dette: "[U]sed indiscriminately in a funding context, the principle systematically crowds out new fields, interdisciplinary work and research done for socio-economic purposes, such as industrial development."<sup>21</sup>

I tillegg til innvendingene knyttet til fagfelleevaluering er det også reist habilitetsspørsmål i tilknytning til Forskningsrådets vurderingsprosesser. Det er dessuten vanskelig å sammenligne kvalitet på tvers av fagområder, og endelig bruker også Forskningsrådet mer utviklingsorienterte virkemidler som strategiske institutt- og universitetsprogrammer, der kvalitetskravene i utgangspunktet kan være lavere.

Et annet aspekt av diskusjonen om kvalitet er forholdet mellom konsentrasjon og spredning. Et trekk som går igjen i beskrivelser av det norske forskningssystemet, er at det er fragmentert, med mange miljøer under kritisk minstepørrelse. Færre og mer konsentrerte bevilgninger fra Forskningsrådet kan bidra til å motvirke dette, likeledes utviklingen i retning av sterkere faglig ledelse og større vekt på strategiske vurderinger i interne tildelinger ved institusjonene. Flere institusjoner har også utviklet interne systemer for tildeling av forskningsmidler basert på resultater, noe som over tid vil favorisere bærekraftige miljøer. Det nasjonale finansieringssystemet trekker i samme retning.

Vetenskapsrådet påpeker i sin rapport om finansiering av svensk grunnforskning at selv om strategisk styring av forskningsmidlene mot bestemte områder kan bety mindre konkurranse på kort sikt, kan virkningen på lengre sikt være at antall forskere innenfor det aktuelle området, og dermed også konkurransen og kvaliteten, øker.<sup>22</sup> På den annen side må det være mulig for gode forskere også utenfor satsingsområdene å få finansiering. Muligheten til å drive "fri" forskning er antakelig et av den akademiske forskningens sterkeste rekrutteringsargumenter, slik at det også kan gå ut over kvaliteten over tid hvis denne muligheten svekkes. Dette illustrerer igjen at kvalitet kan brukes som argument for tilsynelatende motsatte strategier. Målet må i størst mulig grad være å sikre kvalitet både gjennom den direkte finansieringen av institusjonene og gjennom finansieringsmekanismene i Forskningsrådet.

### **5.1.3 Hva kan være aktuelt å overføre innenfor dagens modell?**

Som nevnt er det lagt til grunn i prosjektet at endringer i fordelingen mellom finansieringskanalene i hovedsak forutsetter vekst. Det er likevel slik at endringer i en vekstsituasjon også kan få enkelte konsekvenser for eksisterende fordeling. Slike endringer kan gå begge veier.

#### Strategiske forskningsbevilgninger

Kap. 5.2.1 nedenfor drøfter kriterier for fordeling av de strategiske forskningsbevilgningene til universiteter og høyskoler, med særlig vekt på den delen som ikke er øremerket til rekrutteringsstillinger eller vitenskapelig utstyr. De statlige høyskolene får bevilgningene gjennom et eget program, Strategiske høyskoleprosjekter, i Forskningsrådet. For universitetene og de vitenskapelige høyskolene tildeles de etter en tilnærmet pro rata-fordeling. Selv om de utgjør et relativt beskjedent beløp (ca. 160 mill. kr i 2003), har de "strategisk-strategiske" bevilgningene vært viktige fordi de har vært friske midler som har gitt reelt handlingsrom.

---

<sup>21</sup> Arnold et. al. s. 115.

<sup>22</sup> Heyman, Ulf og Elizabeth Lundberg, *Finansiering av svensk grundforskning*, Vetenskapsrådet 2002.



Det kan argumenteres for at tildeling av slike midler er en forskningsrådsfunksjon. I rapporten *Basisfinansiering av universitetene: Erfaringer med å skille mellom bevilgninger til forskning og utdanning* (NIFU skriftserie nr. 9/98) kommenterer Jens-Christian Smeby strategiske forskningsbevilgninger slik (s. 43):

*Et alternativ til å utvikle nye systemer for fordeling av basisbevilgningene til forskning ut fra kvalitet og strategiske hensyn, er å overføre hele eller deler av bevilgningen til forskning til forskningsrådene.... Argumentet er at forskningsrådene nettopp fordeler ressursene ut fra konkurranse, kvalitetsvurderinger og forskningsstrategiske vurderinger. Det hevdes derfor at det er unødvendig og dyrt å utvikle parallelle systemer for fordeling av basisbevilgningene. Et problem med dette vil være at universitetene mister basisfinansiering av forskning i tradisjonell forstand og at de ikke lenger vil ha muligheten til å opptre som forskningsstrategiske aktører. I England har det også vært understreket at det er viktig å opprettholde en viss pluralisme i ressurstildelingen. Diskusjonen illustrerer imidlertid at hvis universitetenes basisbevilgninger til forskning skal tildeles på grunnlag av kvalitet og forskningsstrategiske hensyn, vil slike bevilgninger ikke lenger være basisbevilgninger i tradisjonell forstand og det vil være liten prinsipiell forskjell mellom slike basisbevilgninger og forskningsrådsbevilgninger.*

Et viktig forskjell er likevel at mens midler fra Forskningsrådet bevilges til konkrete prosjekter, inngår de strategiske forskningsbevilgningene i budsjettammen til institusjonene og disponeres av styret.

I drøftingene i prosjektet er det også lagt vekt på dette argumentet. At universiteter og høyskoler har de nødvendige virkemidlene til å ivareta sitt strategiske ansvar, er dessuten viktig for arbeidsdelingen mellom dem og Forskningsrådet. Prosjektet har derfor konkludert med at modellen med en strategisk forskningsbevilgning som en komponent i tildelingen til institusjonene bør videreføres, og at midlene ikke bør overføres til Norges forskningsråd. Etter hvert som høyskolene utvikler seg som forskningsinstitusjoner, bør også midlene som nå ligger i Strategiske høyskoleprosjekter i Forskningsrådet overføres til institusjonsbevilgningene.

#### Stipendiatstillinger som i dag er finansiert av Norges forskningsråd

De fleste doktorgradsstipendiatene under Norges forskningsråd er finansiert av andre departementer enn Utdannings- og forskningsdepartementet i tilknytning til programsatsinger. Av totalt 1326 stipendiatårsverk i 2002 var 548 finansiert av UFD.<sup>23</sup>

Arbeidsdelingen med hensyn til finansiering av rekrutteringsstillinger er drøftet i kap. 5.2.2 nedenfor. Universiteter og høyskoler gis der et hovedansvar for finansiering av nye rekrutteringsstillinger på doktorgradsnivå. Det er derfor et spørsmål om også ansvaret for de nåværende UFD-finansierte doktorgradsstipendiatene i Forskningsrådet helt eller delvis bør overføres til institusjonene, slik at Forskningsrådet i mindre grad finansierer "frie" doktorgradsprosjekter. Rådet kunne i så fall innenfor uendrede rammer for eksempel øke sin satsing knyttet til post.doc.- og utenlandsstipend. På dette punktet er det ikke trukket noen konklusjon.

---

<sup>23</sup> Norges forskningsråd, Årsrapport 2002, s. 73. For ordens skyld gjentas at denne rapporten utelukkende gjelder UFDs midler, også når det gjelder finansiering av stipendiater.

## 5.2 Spesielle områder

### 5.2.1 Strategiske forskningsbevilgninger til universiteter og høyskoler

#### Innledning

Ved innføringen av nytt budsjettssystem for de statlige universitetene og høyskolene i 2002 ble bevilgninger til forskning skilt ut som en egen komponent i beregningsmodellen. Denne komponenten ble igjen delt i to: en resultatbasert og en strategisk del. I den strategiske delen inngår midler til rekrutteringsstillinger og vitenskapelig utstyr. I tillegg mottar institusjonene betydelige midler til forskning gjennom basiskomponenten i bevilgningen.

I forbindelse med den vedtatte opptrappingen av forskningsinnsatsen til gjennomsnittlig OECD-nivå er det som tidligere nevnt lagt føringer om at en stor del av veksten skal komme i form av bevilgninger direkte til institusjonene, jf. kap. 4.4. For å synliggjøre at det dreier seg om midler til forskning, er det i departementets budsjettarbeid lagt til grunn at veksten skal skje i forskningskomponenten av bevilgningen (strategisk og resultatbasert), ikke i basis-komponenten.

I statsbudsjettet for 2002 ble institusjonenes budsjetter økt med 72 mill. kr i ”rene” strategiske forskningsmidler<sup>24</sup> (til disposisjon for styret) og 75 mill. kr til nye rekrutteringsstillinger. For 2003 ble bevilgningene økt med ytterligere 85 mill. kr i strategiske forskningsmidler<sup>25</sup> og 50 mill. kr til rekrutteringsstillinger. I tillegg kommer midler til vitenskapelig utstyr.

Bevilgningene er videreført i 2004, men med en forutsetning om at ca. 33,4 millioner av allerede tildelte midler skal omdisponeres til nye stipendiatstillinger. De samlede strategiske forskningsbevilgningene til statlige universiteter og høyskoler i budsjettet for 2004 er på nærmere 1,3 mrd. kr. I tillegg kommer forskningsbevilgninger til private høyskoler. I 2004 er hovedtyngden av økningen i forskningsmidlene lagt til den resultatbaserte delen som et ledd i finansieringen av Kvalitetsreformen.

Fordi de statlige høyskolene har hatt svakt utviklede forskningstradisjoner og et beskjedent forskningsomfang sammenlignet med universitetene og de vitenskapelige høyskolene, ble det ved innføringen av det nye budsjettssystemet bestemt at de (egentlige) strategiske midlene til høyskolene i første omgang skal kanaliseres via Norges forskningsråd i et eget program kalt Strategiske høyskoleprosjekter. Programmet ble tilført 15 millioner kr i 2002 og nye 15 millioner i 2003. Etter hvert som høyskolene styrker kvaliteten og omfanget av FoU-arbeidet og utvikler bedre forskningsstrategier, er tanken å avvikle programmet og legge midlene inn i budsjettammenningen til institusjonene på tilsvarende måte som for universiteter og vitenskapelige høyskoler. For de sistnevnte institusjonene har fordelingen så langt skjedd etter en tilnærmet pro rata-modell. På samme måte som de øvrige institusjonene mottar de statlige høyskolene midler til rekrutteringsstillinger som en del av forskningsbevilgningen. Midler til vitenskapelig utstyr har hovedsakelig vært reservert for universitetene, jf. nedenfor.

#### Nasjonale og institusjonelle forskningsstrategier

Et viktig formål med Kvalitetsreformen er å øke de høyere utdanningsinstitusjonenes evne til å ta ansvar for egen utvikling, å gi dem ”frihet med ansvar”. Virkemidlene er økt delegering

<sup>24</sup> Inkluderer 15 mill. kr til Strategiske høyskoleprosjekter i Forskningsrådet, jf. nedenfor.

<sup>25</sup> Inkluderer 15 mill. kr til Strategisk høyskoleprosjekter.

av fullmakter, styrket ledelse og større budsjettmessig frihet. Institusjonene skal utvikle tydeligere strategier, satse på områder der de er (eller har forutsetninger for å bli) sterke og i større grad enn tidligere prioritere ressursene internt på dette grunnlaget. Samtidig skal den faglige ledelsen på grunnivået styrkes, både av hensyn til oppfølgingen av vedtatte strategier og satsinger, for å få en best mulig utnyttelse av de samlede ressursene og for å fremme kvalitet i forskningen.

I beskrivelsen av den nye budsjettmodellen i St.prp. nr. 1 (2001-2002) het det om den strategiske forskningsbevilgningen: ”Når det gjeld den strategiske forskningsløyvinga, framgår det av St.meld. nr. 27 (2000-2001) at løyvinga for den enskildte institusjonen vil henge saman med vurdering av forskningskvalitet, m.a. på grunnlag av resultat frå evalueringar, nasjonale faglege prioriteringar og institusjonane sine eigne forskningsstrategiar.” Iverksetting av nasjonale strategier er et særlig ansvar for Norges forskningsråd, men formuleringen synes å innebære at også forskningsbevilgningene til universiteter og høyskoler skal bidra til å realisere slike strategier. I St.prp. nr. 1 (2001-2002) ble det eksplisitt sagt at de strategiske forskningsbevilgningene ”skal byggje opp under dei fire tematiske satsingsområda . . . og FUGE”.

Kriteriet om samsvar med nasjonale prioriteringer var uheldig, fordi det står i konflikt med institusjonenes frihet og ansvar for å utvikle egne forskningsstrategier og ivareta en bred kunnskapsbase. I statsbudsjettet for 2003 ble derfor målformuleringen endret: ”Løyvinga skal nyttast til konsentrerte strategiske satsingar innanfor FoU i tråd med dei måla og strategiane som gjeld ved universitetet (el. høgskolen).” Dette understreker at de strategiske forskningsbevilgningene er ment å skulle gjøre institusjonene bedre i stand til å iverksette egne strategiske valg, enten de ønsker å satse på nasjonalt prioriterte eller andre områder.

Drøftingene i prosjektet har lagt til grunn en tilsvarende forståelse av arbeidsdelingen mellom institusjonene og Norges forskningsråd på det forskningsstrategiske området. Forskningsrådet skal sette i verk nasjonale satsinger, og det at rådet kanaliserer midler til prioriterte forskningsområder må være tilstrekkelig som føring for å få universiteter og høyskoler til å følge opp den nasjonale politikken. Institusjonene skal på sin side utvikle en best mulig forskningsaktivitet innenfor sine rammer, og graden av sammenfall med nasjonale strategier skal ikke påvirke deres grunnbevilgninger til forskning fra departementet. Forskningsrådets prioriteringer vil utgjøre insentiver, men det vil være opp til institusjonene i hvor stor grad de vil legge vekt på dem.

### Kriterier og mekanismer for tildeling av strategiske forskningsbevilgninger

I England har forskningsmidlene til universiteter og høyskoler i de senere år vært fordelt på grunnlag av regelmessige evalueringer av samtlige forskningsmiljøer, den såkalte Research Assessment Exercise (RAE). Selv om dette er et stort og tungdrevet system, har kostnadene utgjort under 1 % av midlene som har blitt fordelt på grunnlag av evalueringen.<sup>26</sup> Mjøs-utvalget foreslo at FoU-arbeidet ved institusjonene også i Norge burde evalueres av en ekstern instans som grunnlag for fordeling av en andel av forskningsbevilgningen ut fra ”kvalitets- og konsentrasjonshensyn”.<sup>27</sup> Forslaget fikk imidlertid ikke tilslutning i St.meld. nr. 27 (2000-2001) eller Stortingets behandling av meldingen.

---

<sup>26</sup> Smeby s. 21.

<sup>27</sup> NOU 2000:14 s. 328-32.

Vurderingene som ligger til grunn for fordelingen av den strategiske forskningsbevilgningen foretas dermed av departementet, bortsett fra når det gjelder de statlige høyskolene, jf. ovenfor. På grunnlag av de nevnte formuleringene i St.prp. nr. 1 (2001-2002) og tilsvarende formuleringer i budsjetttrundskrivet, der institusjonene også ble bedt om å nominere spesielt gode fagmiljøer for støtte, ble det reist kritikk om at departementet syntes å ville opptre nærmest som et forskningsråd og gi seg inn på faglige vurderinger det ikke har kompetanse til å foreta. Tanken fra departementets side var at tildelingene skulle foretas på grunnlag av eksterne vurderinger, for eksempel Forskningsrådets fagevalueringer, men dette er problematisk fordi vi i Norge ikke har et heldekkende system som i England og det derfor vil være tilfeldig hvem som til enhver tid har blitt evaluert. Ved fordelingen av veksten i de strategiske forskningsbevilgningene for 2002 og 2003 endte departementet derfor som nevnt opp med en tilnærmet pro rata-fordeling.

En mulighet som har vært drøftet, er at departementet i stedet kunne ta utgangspunkt i kvaliteten på universitetenes og høyskolenes strategiarbeid, som det kjenner gjennom den løpende styringsdialogen. Institusjonene kunne i så fall belønnes ikke bare for planer, men for dokumentert gjennomføringsevne. Dette har blant annet vært gjort ved tildeling av nye rekrutteringsstillinger. Å premiere institusjoner som viser evne til å prioritere ressurser og legge opp FoU-arbeidet etter klart formulerte mål, ville være i tråd med intensjonene i Kvalitetsreformen.

En nærmere vurdering av kriteriene for tildeling av de strategiske forskningsbevilgningene gjenstår. Dagens tilnærmede pro rata-fordeling, med et foreløpig unntak for de statlige høyskolene, reflekterer et mål om å heve kvaliteten i norsk forskning gjennom en generell styrking av driftsvilkårene ved institusjonene, jf. Rekrutteringsmeldingen. Spørsmålet om fordelingskriterier vil imidlertid aktualiseres ytterligere dersom forskningsbevilgningene slutter å vokse. Det kan diskuteres i hvilken grad en fortsatt pro rata-fordeling/videreføring av status quo da vil være forenlig med begrepet "strategisk". Dette peker i retning av at det etter hvert bør kunne skje en viss omfordeling av midlene basert på løpende (årlige) vurderinger. Ut fra en tankegang om konsistens og forutsigelighet i systemet bør fordelingskriteriene i en situasjon med stagnasjon i bevilgningene i hovedsak være de samme som i en situasjon med vekst.

I beregningen av institusjonenes grunnbevilgninger må det også vurderes hvor stor andel den strategiske forskningskomponenten bør utgjøre på lengre sikt. Arbeidet med utvikling av bedre resultatindikatorer vil gi grunnlag for å øke rammen for den resultatbaserte delen av forskningskomponenten (RBO), slik det allerede er skjedd i statsbudsjettet for 2004. Det kan argumenteres for at dette bør skje ved en forholdsmessig reduksjon av basisbevilgningen, både for ytterligere å synliggjøre grunnlaget for tildeling og å forsterke vekten på resultater. Heller ikke på dette punktet er det trukket noen konklusjoner, og vurderingen må ses i sammenheng med kriteriene for tildeling av den strategiske bevilgningen.

Ved tildeling av strategiske forskningsbevilgninger bør det normalt ikke legges detaljerte føringer på midlene. Unntaket er midler til rekrutteringsstillinger, jf. nedenfor.

## **5.2.2 Rekrutteringsstillinger**

Bl.a. gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 35 (2001-2002) er det gitt klare føringer om at den vedtatte veksten i doktorgradsstipendiatstillinger hovedsakelig skal skje ved

bevilgninger direkte til institusjonene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra evalueringen av forskerutdanningen. Midlene tildeles som en del av den strategiske forskningsbevilgningen, men som det framgår av punkt 5.2.1 ovenfor er ressursene knyttet til rekrutteringsstillinger ved institusjonene beregnet separat og synliggjort i budsjettene.

Det er altså fastslått at institusjonenes grunnbevilgninger skal være den viktigste kanalen for finansiering av nye doktorgradsstipend. Dette forutsetter imidlertid at universiteter og høyskoler viser den nødvendige vilje og evne til å ta ansvar for stipendiatene og prioritere ressurser til dem. Norges forskningsråd skal særlig finansiere stipendiater i utlandet og stipendiatstillinger knyttet til større satsinger. På post.doc.-nivået skal Forskningsrådet ha et hovedansvar og styrke sin innsats. Institusjonene kan finansiere post.doc.-stillinger innenfor sine budsjetter, men departementet vil ikke øremerke midler til formålet, slik det også er slått fast i statsbudsjettet for 2004.

Det vil være naturlig å øremerke midler til doktorgradsstipendiatstillinger så lenge opptrappingsplanen som er vedtatt av Stortinget gjelder. Institusjonene bestemmer selv fordelingen av stillingene på fagområder.

### 5.2.3 Bevilgninger til vitenskapelig utstyr

Siden 1996 har det vært øremerket en pott til vitenskapelig utstyr i departementets årlige tildelinger til Norges forskningsråd. Midlene har vært fordelt av et eget utstyrsutvalg med deltakelse fra universitets- og høyskolesektoren. Bevilgningen var opprinnelig reservert for universiteter og vitenskapelige høyskoler, men siden 1997 har også statlige høyskoler kunnet søke. Ordningen er nylig evaluert med positivt resultat. I tillegg har det vært forutsatt at institusjonene skulle dekke innkjøp og oppdatering/vedlikehold av basisutstyr over grunnbevilgningen.

Som resultat av Kvalitetsreformen, opptrappingsplanen for forskning og at en del av avkastningen av Forskningsfondet nå fordeles direkte til institusjonene, har det de siste tre årene også vært gitt betydelige midler til utstyr over institusjonsbudsjettene. I 2003 utgjorde dette 127 mill. kr,<sup>28</sup> mens 108 mill. kr ble fordelt gjennom Norges forskningsråd. Bevilgningene er videreført i 2004. Dette aktualiserer spørsmålet om ansvarsdelingen mellom Forskningsrådet og institusjonene på området.

Argumentet for fordeling gjennom Norges forskningsråd har vært at midlene skulle tildeles ut fra nasjonale prioriteringer etter en kvalitetsvurdering. Spesielt i en tid der bevilgningene til utstyr langt fra tilsvarte behovet, ble det lagt vekt på streng prioritering ut fra nasjonale hensyn. I tillegg har Forskningsrådet bygd opp sentral innkjøpskompetanse for større utstyrskjøp. Kvalitetsreformen legger på den annen side stor vekt på institusjonenes ansvar for egen utvikling, samtidig som midlene til forskning generelt og utstyr spesielt har økt kraftig.

Det har vært enighet i prosjektet om at dagens ordning med utstyrsmidler både via Norges forskningsråd og direkte til institusjonene gjennom den strategiske forskningsbevilgningen bør beholdes. Større innkjøp som krever nasjonal koordinering bør være et ansvar for

---

<sup>28</sup> I tillegg kom utstyrsmidler til Norges landbrukshøgskole og Norges veterinærhøgskole på til sammen 27 mill kroner finansiert med særskilte midlertidige midler som resultat av omleggingen av fordelingen av tippemidler.

Forskningsrådet, mens institusjonene har et generelt ansvar for å anskaffe og vedlikeholde utstyret de trenger for å drive og videreutvikle forskningsvirksomheten ved institusjonen.

Utstørsbevilgningene til institusjonene er et resultat av omfordelingen av fondsmidler fra og med 2002. En moderat grad av omfordeling institusjonene imellom bør være mulig fra år til år for å ivareta nye behov og for ytterligere å stimulere deres strategiske arbeid. I St.prp. nr. 1 (2002-2003) ble det spesifisert at midlene skulle benyttes til utstyrskjøp. Bortsett fra en mindre, midlertidig bevilgning er de fordelt pro rata mellom de fire universitetene. Drøftingene i prosjektet heller i retning av at midlene ikke bør øremerkes. Når institusjonenes ansvar med hensyn til vitenskapelig utstyr er klargjort, er det gode argumenter for at de bør inngå i grunnbevilgningen uten nærmere føringer i tråd med de generelle prinsippene i Kvalitetsreformen.

## 5.2.4 Internasjonalt forskningssamarbeid

I St.meld. nr. 39 *Forskning ved et tidsskille* heter det om internasjonalt forskningssamarbeid (s. 98):

*Innenfor en styrket satsing på grunnforskning ønsker Regjeringen å øke ressursene til personbaserte tiltak. Forskningsrådet, universitetene og de vitenskapelige høyskolene bør drøfte en arbeidsdeling for å nå disse målene.*

Meldingen peker på internasjonalisering av forskerutdanningen som et særlig viktig område, der Norge ligger etter de andre nordiske landene. I rapporten fra evalueringen av forskerutdanningen uttaler evalueringspanelet (s. 87):

*Panelet har et inntrykk av at ansvaret for denne formen for internasjonalisering er fragmentert. Det synes uklart hvem som har ansvaret for å finansiere et utenlandsopphold og hvem som har ansvaret for at et slikt opphold skal komme i stand. Forskningsrådet, de enkelte lærestedene, andre finansieringskilder og studentene selv har et kollektivt ansvar for å få dette til, men i praksis er ikke de statlige målsettingene blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Lærestedene bør i større grad enn i dag legge forholdene til rette for at et slikt utenlandsopphold kan komme i stand og integreres i doktorgradsutdanningen.*

Styrket koordinering av internasjonalt forskningssamarbeid var et av målene med forskningsrådsreformen. Mest synlig er denne koordineringen i forhold til forskningssamarbeidet med EU, der Norges forskningsråd spiller en viktig rolle både med hensyn til informasjon og bistand i søknadsprosessen og samfinansiering av prosjekter. Forskningsrådet forvalter også en rekke personbaserte tiltak i form av internasjonale stipend.

Forskningen er i seg selv internasjonal, og enkeltforskere, fagmiljøer og institusjoner inngår i et mangfold av formelle og uformelle nettverk. I tråd med hovedlinjene i punkt 5.1 ovenfor vil institusjonene ha et generelt ansvar for å ivareta og fremme internasjonalt samarbeid som en del av undervisnings- og forskningsvirksomheten. Med et hovedansvar for doktorgradsutdanningen vil det også være naturlig at det primært er institusjonenes ansvar å sørge for at stipendiatene gis mulighet for opphold i utlandet og andre former for internasjonal kontakt, jf. sitatet ovenfor. Norges forskningsråd har på sin side et nasjonalt koordineringsansvar for det internasjonale forskningssamarbeidet. Ut over disse generelle betraktningene er ansvars-

delingen mellom institusjonene og Forskningsrådet på det internasjonale området lite drøftet i prosjektet.

### 5.3 Oppsummering

- Hovedprinsippene i dagens tokanalssystem for finansiering av grunnforskning bør beholdes. Eksisterende tildelinger til henholdsvis Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler bør også i hovedsak videreføres, mens vekst i bevilgningene kan gi grunnlag for en forskyvning i ansvars- og arbeidsdelingen mellom de to kanalene.
- Grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler må være store nok til at de selv kan sikre de vitenskapelig ansatte tilstrekkelige basisressurser til forskning. Dette er et ansvar som institusjonene må følge opp i sin interne budsjettering og prioritering.
- Grunnbevilgningene til universiteter og høyskoler må videre gi dem handlingsrom i tråd med deres ansvar for egen utvikling som følge av Kvalitetsreformen. Igjen må institusjonene følge opp og sikre dette handlingsrommet i sine interne budsjett-disposisjoner.
- Modellen med en strategisk forskningsbevilgning som en komponent i grunnbevilgningen bør videreføres. Med unntak av midler til rekrutteringsstillinger bør det normalt ikke legges detaljerte føringer på midlene.
- Etter hvert som de statlige høyskolene utvikler seg som forskningsinstitusjoner, bør også midlene som nå ligger i Strategiske høyskoleprosjekter i Forskningsrådet overføres til institusjonsbevilgningene. Inntil videre bør programmet beholdes.
- Universiteter og høyskoler utformer sine institusjonelle forskningsstrategier på fritt grunnlag, og graden av sammenfall med nasjonale strategier skal ikke påvirke grunnbevilgningene fra departementet. Norges forskningsråd har hovedansvaret for oppfølging av overordnede nasjonale forskningsstrategier. Det vil si at nasjonal styring av forskningsmidler til bestemte tematiske områder først og fremst vil skje gjennom tildelinger til Forskningsrådet.
- Norges forskningsråd skal være en nasjonal arena for fremme av kvalitet i forskningen gjennom åpen konkurranse. En viktig del av denne oppgaven er å finansiere prosjekter fra forskere ved universiteter og høyskoler som ikke oppnår finansiering ved egen institusjon, eller trenger finansiering ut over det institusjonen gir (dvs. både en "second opinion"-funksjon og en supplerende funksjon).
- Universiteter og høyskoler bør, innenfor sine budsjetttrammer, stå for en større andel av finansieringen av relativt små forskningsprosjekter utført av egne ansatte. Norges forskningsråd bør som en hovedregel konsentrere sine tildelinger i færre og større prosjekter enn det som har vært vanlig.
- Universiteter og høyskoler skal ha et hovedansvar for finansiering av rekrutteringsstillinger på doktorgradsnivå. Ansvar et må følges opp av nødvendige interne prioriteringer. Norges forskningsråd skal særlig finansiere stipendiater i utlandet og stipendiatstillinger knyttet til større satsinger.
- På post.doc.-nivået skal Forskningsrådet ha et hovedansvar og styrke sin innsats. Institusjonene kan finansiere post.doc.-stillinger innenfor sine budsjetter.
- Dagens ordning med utstyrsmidler både via Norges forskningsråd og direkte til institusjonene bør beholdes. Større innkjøp som krever nasjonal koordinering bør være et ansvar for Forskningsrådet, mens institusjonene har et generelt ansvar for å anskaffe

og vedlikeholde utstyret de trenger for å drive og videreutvikle forskningsvirksomheten. Midler til vitenskapelig utstyr over institusjonenes grunnbevilgninger bør ikke øremerkes.

- Fondet for forskning og nyskaping skal være en mekanisme for stabil, langsiktig og helhetlig finansiering av grunnleggende forskning. Fondet finansierer grunnleggende forskning innenfor alle sektorer og i grenseflaten mellom sektorer. Prinsipper og retningslinjer for disponering av fondsavkastningen vil bli drøftet videre. Disponeringen av Forskningsfondet er ikke en sak for Utdannings- og forskningsdepartementet alene.



## **6. Virkemiddelbruk i Norges forskningsråd**

### **6.1 Innledning**

Dette kapitlet tar for seg forholdet mellom Norges forskningsråd og det forskningsutførende leddet, som i denne sammenhengen er begrenset til universiteter og høyskoler. Forskningsrådet er både en strategisk aktør i utvikling og gjennomføring av norsk forskningspolitikk og en supplerende kilde til driftsmidler for institusjoner og forskere. Rådet har også andre roller som er relevante for diskusjonen om virkemidler. En hovedoppgave er å fremme kvalitet i forskningen. Det skal videre ”arbeide for utviklingen av fag og disipliner”, herunder rekruttering og oppbygging av kompetanse, og bidra til nasjonal arbeidsdeling der det er hensiktsmessig. De ulike rollene er forsøkt reflektert i drøftingen nedenfor.

Kapitlet gir først en kort oversikt over Forskningsrådets virkemidler rettet mot grunnforskning og hva som karakteriserer dem. Deretter diskuteres balansen mellom virkemidlene og mer prinsipielle spørsmål knyttet til Forskningsrådets kontakt med forskningsmiljøene. Siden midlene fra Fondet for forskning og nyskaping bevilges over et eget kapittel i Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett og ikke er underlagt de samme føringene som departementets faglige bevilgning til Forskningsrådet, er det også nødvendig å drøfte forholdet mellom de to bevilgningene. Dette må i sin tur ses i sammenheng med spørsmålet om hvilke føringer som skal legges på den faglige bevilgningen i framtida.

### **6.2 Forskningsrådets virkemidler rettet mot grunnforskning**

Bevilgningene til Norges forskningsråd over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett fordelte seg i 2002 slik på virkemidler:<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Kilde: Norges forskningsråd, Årsrapport 2002. Grunnlagsmaterialet for oppstillingen finnes i tabeller på s. 55 og s. 172.

Virkemiddel	Faglig bevilgning		Forskningsfondet	
	Beløp (1000 kr)	Prosent- andel	Beløp (1000 kr)	Prosent- andel
Frittstående prosjekter	308 415	45,6	130 000	37,1
Programmer	147 592	21,8	27 970 <sup>30</sup>	8,0
Strategiske prosjekter /satsinger <sup>31</sup>	89 666	13,3	156 877 <sup>32</sup>	44,8
Vitenskapelig utstyr/databaser <sup>33</sup>	35 000	5,2	25 000	7,1
Diverse FoU	82 883	12,3	6 930	2,0
Felleskostnader <sup>34</sup>	12 555	1,9	3 685	1,1
<b>Sum</b>	<b>676 111</b>	<b>100,1</b>	<b>350 462</b>	<b>100,1</b>

Hovedvirkemidlene kan kort beskrives slik:

*Frittstående prosjekter* er et virkemiddel for støtte til forskerinitiert forskning. På Forskningsrådets hjemmesider er det definert slik:

*Frittstående prosjekter er Forskningsrådets virkemiddel for finansiering av forskningsprosjekter som ikke er tilknyttet et forskningsprogram eller infrastrukturelt tiltak. Normalt er det grunnforskning som finansieres på denne måten.*

Det kan søkes støtte til prosjekter av ulik størrelse og innenfor et hvilket som helst fagområde, og det har ikke vært noen spesielle begrensninger på hvilke tiltak som kan støttes. De fleste frittstående prosjekter omfatter finansiering av stipendiater og tiltak for internasjonalisering. I det siste har det skjedd en utvikling i retning av prioritering av større prosjekter samt post.doc.-stipend. Normalt må alle søknader om frittstående prosjekter gjennomgå fagfelle-vurdering og behandling i egne komiteer/utvalg som enten fatter beslutning om tildeling eller innstiller til høyere beslutningsorganer.

I tillegg til ”rene” frittstående prosjekter har noen av områdene i Forskningsrådet operert med tiltak som i praksis også er frittstående prosjekter, for eksempel miljøstøtte.

*Programmer* er koordinerte satsinger innenfor bestemte fag- eller temaområder. Normalt deler Forskningsrådet programmene inn i grunnforskningsprogrammer og handlingsrettede eller brukerstyrte programmer. Midlene fra UFD har primært finansiert grunnforskningsprogrammer. I tillegg benyttes UFD-midler til delfinansiering av handlingsrettede programmer der en ønsker å styrke den grunnleggende forskningen på det aktuelle området. De UFD-finansierte grunnforskningsprogrammene åpner for et betydelig innslag av forskerinitiering på prosjektnivå innenfor rammene som settes av programplanen. De primær-

<sup>30</sup> Inkluderer FUGE med 100 mill. kr.

<sup>31</sup> Kategorien infrastruktur i årsrapportens materiale er her delt opp i strategiske satsinger og vitenskapelig utstyr/databaser. Tallet omfatter strategiske prosjekter, miljøstøtte og enkelte basisbevilgninger.

<sup>32</sup> Inkluderer bevilgninger til SFF.

<sup>33</sup> I årsrapporten er vitenskapelig utstyr/databaser inkludert i kategorien infrastruktur, jf. note 31.

<sup>34</sup> Gjelder hhv. ulike sekretariatsfunksjoner og kostnader til administrasjon av SFF-ordningen.

næringsrettede programmene innenfor det tidligere området for bioproduksjon og foredling har for en stor del vært heldekkende og i realiteten langt på vei en ramme for søknader om frittstående prosjekter.

Forskningsprogrammer kan initieres av Norges forskningsråd, fagmiljøene eller som resultat av politiske beslutninger. De UFD-finansierte programmene er i stor grad initiert av Forskningsrådet på grunnlag av dialog med forskningsmiljøene. Handlingsrettede programmer finansieres på sin side oftest med øremerkede midler fra ulike departementer, og gjerne midler fra flere kilder samtidig. Programsatsinger vedtas av Hovedstyret, normalt som del av det årlige budsjettvedtaket i Forskningsrådet og på grunnlag av en forberedelse på område-/divisjonsnivå.

Midlene tildeles normalt av et eget programstyre, og søknadsbehandlingen bygger i all hovedsak på fagfelleevaluering av den enkelte søknad. Programstyret kan stille krav til størrelse på prosjektene, samarbeid på tvers av disipliner og/eller institusjoner, internasjonalt samarbeid eller innslag av rekruttering.

Fra 2003/4 innføres et nytt virkemiddel kalt *store programmer*. Dette er i tråd med evalueringens anbefalinger om konsentrasjon generelt og satsing på større tematiske områder spesielt. Store programmer er tverrgående satsinger som skal dekke hele spekteret av forskning fra grunnforskning til anvendt og næringsrettet forskning. Midler fra UFD vil inngå sammen med andre midler. Eksisterende tiltak som FUGE og NANOMAT defineres som store programmer fra samme tidspunkt.

*Strategiske satsinger* i tabellen omfatter tiltak som miljøstøtte (Medisin og helse), PROSUS (MU), strategiske universitetsprogrammer og Simula-senteret (NT), strategiske programmer (BF) og basisbevilgning til NIFU (Strategiområdet). Disse midlene gis til langsiktig kompetanseoppbygging med stor frihet på mottakers side både i initierings- og gjennomføringsfasen. Strategiske prosjekter er ofte forskerinitierte i utgangspunktet, men institusjonene bes deretter om å vurdere og prioritere egne søknader. Også her bygger søknadsbehandlingen normalt på fagfelleevaluering. De strategiske satsingene som er finansiert under Forskningsfondet, omfatter spesielle faglige satsinger og tiltak som SFF-ordningen.

UFD-midler brukes også til *vitenskapelig utstyr* og til *datatjenester* for samfunnsvitenskap og humaniora. Området for naturvitenskap og teknologi har forvaltet utstyrsbevilgningene. Innenfor bevilgningen til samfunnsvitenskap har det vært øremerkede midler til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Det har vært ulikheter i bruken av virkemidler mellom de tidligere fagområdene som nå er samlet i Divisjon for vitenskap. Samtidig har det innenfor alle fagområder vært tildelt betydelige midler til frittstående prosjekter, der utlysningen skjer uten tematiske føringer og der fagfelleevaluering av kvaliteten er hovedgrunnlaget for utvelgelsen. Strategiske universitetsprogrammer har særlig vært brukt som virkemiddel innenfor naturvitenskap og teknologi, men også innenfor humanistisk og samfunnsvitenskapelig forskning. Innenfor medisin og helse har det vært utviklet egne virkemidler (miljøstøtte, toppforskningsprogram), men prinsippene om forskerinitiering og utvelgelse på grunnlag av faglig kvalitet har vært de samme. Det som skiller er en mindre grad av involvering av institusjonene der miljøene er lokalisert. Ulikhetene i virkemiddelbruk skyldes ulike behov innenfor fagområdene, men evalueringen anbefalte en gjennomgang med sikte på mer enhetlige virkemidler og prosedyrer

der variasjonene ikke har en god nok begrunnelse. Dette arbeidet er nå i gang innenfor en ny organisasjonsstruktur.

### 6.3 Problemstillinger

To forhold er av særlig interesse for den videre drøftingen:

- om forskningen er forskerinitiert ("response mode")
- om kontakten fra Forskningsrådet skjer direkte til forskningsmiljøene eller via institusjonene<sup>35</sup>

Disse skillelinjene følger til en viss grad inndelingen i tabellen på side 33. Bevilgningen til frittstående prosjekter over den faglige bevilgningen er i hovedsak et tiltak for forskerinitiert forskning. Også programmer kan være et virkemiddel for støtte til forskerinitiert forskning, men på forhåndsdefinerte områder. Spesielt innenfor de større programmene vil forskere likevel ofte ha mulighet til å sende inn prosjektforslag innenfor relativt vide faglige grenser.

Både for programmer og frittstående prosjekter skjer kontakten normalt direkte mellom Forskningsrådet og forskergrupper eller enkeltforskere. Samtidig benyttes institusjonsrettede tiltak der institusjonene er partnere. Mens støtte under de andre virkemidlene gis på grunnlag av vitenskapelig kvalitet, kan formålet med strategiske prosjekter (SUP) og miljøstøtte være å bygge opp og styrke et fagmiljø ut fra mer strategiske vurderinger, med Forskningsrådet i en initierende rolle.

Oppsummeringsmessig kan en si at hovedmodellen til nå har vært at det er forskerne/ forskningsgruppene som søker Norges forskningsråd om støtte. Forskningsrådet har som oftest ikke trukket inn institusjonenes strategiske og faglige ledelse i forbindelse med søknadsbehandlingen. I den senere tid har dette imidlertid blitt mer vanlig innenfor bestemte virkemidler. Institusjonene kan bli bedt om å prioritere mellom søknader fra egen institusjon, enten ved å velge ut et mindre antall søknader for innsending eller ved å rangere søknadene. Eksempelvis hadde institusjonene en klar rolle under utformingen og den innledningsvise utvelgelsen av søknader ved den første utlysningen av Sentre for fremragende forskning. Det samme er tilfellet for søknader om Strategiske høyskoleprosjekter ved de statlige høyskolene.

Gjennom Kvalitetsreformen har universiteter og høyskoler fått et tydeligere ansvar for sin egen utvikling som utdannings- og forskningsinstitusjoner. På forskningssiden innebærer det at de er pålagt å utforme strategier for forsknings- og utviklingsarbeidet og følge dem opp gjennom interne prioriteringer. Dette er noe av bakgrunnen for de gjentatte politiske vedtakene og erklæringene de senere årene om at en større andel av budsjettene til grunnforskning skal kanaliseres direkte til institusjonene.

Som en konsekvens av institusjonenes økte ansvar kan det hevdes at de i større grad enn nå burde kunne influere på tildelingene fra Forskningsrådet. Det kunne skje enten gjennom en forskyvning i retning av virkemidler der institusjonene er partnere, eller gjennom endrede kriterier og prosedyrer innenfor rammen av eksisterende virkemidler.<sup>36</sup> I realiteten er det her

---

<sup>35</sup> Formelt vil institusjonene være kontraktspartner også i det første tilfellet.

<sup>36</sup> Ifølge evalueringsrapporten (s. 49) har det skjedd en viss forskyvning fra programmer mot infrastruktur de senere årene når en ser Forskningsrådets tildelinger under ett.

snakk om fire nivåer for beslutninger med forskningspolitiske konsekvenser: enkeltforskere/forskergrupper, institusjonene, Forskningsrådet og overordnet myndighet (departementet). Drøftingen gjelder med andre ord på hvilket nivå beslutningene bør tas, og berører dermed også spørsmålet om ansvarsdeling mellom finansieringskanalene.

## **6.4 Balansen mellom virkemidlene**

Det kan hevdes at balansen mellom virkemidlene er et faglig spørsmål som ikke bør styres av departementet. Det vil si at Norges forskningsråd, i dialog med fagmiljøene, vurderer om fagutviklingen og kvaliteten i den grunnleggende forskningen på et bestemt område best fremmes gjennom for eksempel strategiske universitetsprogrammer, grunnforskningsprogrammer eller en økt satsing på frittstående prosjekter. I sine faglige bevilgninger til Forskningsrådet har imidlertid Utdannings- og forskningsdepartementet valgt å spesifisere at en viss andel skal brukes til frittstående prosjekter. Denne andelen økte på 1990-tallet.

Balansen mellom virkemidlene slik den er i dag synes å være et resultat av en blanding av faglige, politiske, historiske og situasjonsbestemte forhold og hensyn. Faglige hensyn inkluderer vurderinger av typen som er nevnt i foregående avsnitt, der forhold som situasjonen for forskningen på området, rekruttering, behov for nasjonal koordinering, internasjonal utvikling, avhengighet av kostbart utstyr eller større teknologiplattformer osv. spiller inn. Et politisk bestemt forhold er den nevnte øremerkingen av midler til frittstående prosjekter. Ifølge rapporten fra evalueringen av Forskningsrådet har programområder og -tildelinger en tendens til å følge historiske sektorinndelinger heller enn å være begrunnet i gjeldende forskningspolitiske prioriteringer. Programmer har også en tendens til å bli videreført, eventuelt i endret form, når de først er etablert. Et situasjonsbestemt tiltak er oppfølgingen av fagevalueringene innenfor naturvitenskap med strategiske universitetsprogrammer (her kalt ”strategiske omstillingsprosjekter”).

På samme måte kan forslag om endringer i balansen ha ulik begrunnelse. Et stort antall søknader av høy kvalitet kan for eksempel gjøre det ønskelig å øke potten til frittstående prosjekter, jf. diskusjonen om en eventuell tredje finansieringskanal for grunnforskning i kap. 8.<sup>37</sup> Evalueringsrapporten peker på økt ”etterspørsel” på 1990-tallet som resultat av både økningen i antall forskere ved universitetene og etableringen av sammenslåtte statlige høyskoler med forskningsambisjoner. Hvis tanken om en tredje kanal forkastes, kan det på sin side være et argument for fortsatt politisk øremerking av midler til frittstående prosjekter i Forskningsrådet. Deler av forskningsmiljøene ved universitetene har hele tiden ønsket en større andel til frie prosjekter på bekostning av programmer. Utviklingen innenfor molekylærbiologi gjør det nødvendig å konsentrere en større del av innsatsen rundt oppbygging av store teknologiplattformer, slik det skjer gjennom FUGE-programmet, altså en rent faglig begrunnelse. Etableringen av Sentre for fremragende forskning er på den annen side eksempel på en politisk vedtatt dreining av innsatsen over mot infrastruktur. Nye fagevalueringer kan gi støtet til spesielle tiltak i en periode, osv.

Det kan også være en begrunnelse at et virkemiddel fungerer dårlig i forhold til formålet. Evalueringsrapporten sier for eksempel om programmer (s. 78):

---

<sup>37</sup> Dette ville imidlertid kreve utvikling av en type omfordelingsmekanisme som ikke synes å eksistere i dag.

*As things stand, the idea of a research programme as a 'strategic, goal-oriented co-ordinated and time-limited research effort to generate new knowledge or competence within a defined field (subject or branch)' remains underdeveloped. We found little evidence to suggest that there are clear supporting arguments as to why specific efforts (programmes) were needed in specific areas, nor why the scale and duration of the effort is appropriate to the programme goals. Programme areas and allocations tend to follow historical, sectoral lines, and are only weakly related to the current strategies or research policies.*

Dette er først og fremst en argumentasjon for å relatere programmene klarere til overordnede forskningspolitiske prioriteringer og strategier, men en annen mulig konklusjon kunne være å gi et virkemiddel som fungerer dårlig, lavere prioritet.

Som eksemplene ovenfor viser, er det ikke alltid lett å skille mellom faglige og politiske begrunnelser. Dette har betydning for drøftingen av på hvilket nivå beslutninger om balansen mellom virkemidlene skal fattes, og om det er ønskelig med endringer i balansen. Spørsmålene berører også forholdet mellom henholdsvis den faglige bevilgningen og fondsbevilgningen til Forskningsrådet over UFDs budsjett. Mens det gis føringer for den faglige bevilgningen, disponeres fondsbevilgningen, med noen unntak, av rådets hovedstyre. Det hører med til bildet at det opprinnelig ble gitt færre føringer også for den faglige bevilgningen, men at departementet innførte en sterkere grad av styring som svar på det som ble oppfattet som manglende prioritering av forskerinitierte prosjekter fra Forskningsrådets side.

Inntil nylig har hovedstyret i Forskningsrådet tolket retningslinjene for Forskningsfondet slik at de ikke åpner for tildeling av fondsmidler til "fri grunnforskning" ved universiteter og høyskoler, idet støtte til slik forskning har blitt sett på som en del av UFDs sektoransvar. Begrunnelsen har med andre ord ligget i prinsippet om at fondsmidler ikke skal erstatte ordinære budsjettmidler. I departementets tildelingsbrev til Forskningsrådet for 2004 er det imidlertid presisert at også denne bevilgningen kan benyttes til frie prosjekter, og at rådet innenfor de rammene som er gitt står fritt til å fordele bevilgningen mellom virkemidler og fagområder. I desember 2003 diskuterte Hovedstyret anvendelsen av fondsavkastningen. Hovedstyret la da en tilsvarende tolkning til grunn for sitt vedtak, og det ble avsatt midler til større frie prosjekter.

Når det gjelder den faglige bevilgningen, gir departementet også føringer med hensyn til fordeling på fagområder, tilsvarende den tidligere områdeinndelingen i Norges forskningsråd. Etter omorganiseringen av rådet er det naturlig å vurdere om denne inndelingen skal videreføres, eventuelt justeres. Departementet er i dialog med Forskningsrådet om spørsmålet om framtidige føringer. Norges forskningsråd arbeider på sin side som nevnt med en gjennomgang av virkemiddelbruken med sikte på videre prioritering.

## **6.5 Kontakten mellom Forskningsrådet og det forskningsutførende leddet**

Som nevnt gir Kvalitetsreformen universiteter og høyskoler et tydeligere ansvar for egen utvikling. Styret må som institusjonens øverste organ ha en langsiktig strategi for undervisnings- og forskningsvirksomheten. Overordnede nasjonale prioriteringer med tilhørende finansieringsmuligheter fra Forskningsrådet vil gi insentiver i strategiarbeidet, men institusjonen kan gjøre andre valg. Valgene skjer uten innblanding fra departementet.

Forholdet mellom institusjonelle og nasjonale strategier er drøftet i kap. 5.2.1, men det kan være grunn til å minne om at strategiene ikke trenger å være tematiske. I stedet kan de gå ut på for eksempel å nå bestemte ”benchmarks” (publisering/sitering, andel av ansatte på ulike stillingsnivåer) eller øke samarbeidet om forskning og utvikling med lokalt og regionalt næringsliv.

Parallelt med at styret har fått større ansvar, er dets rolle og myndighet internt ved institusjonen styrket. I tillegg legger reformen stor vekt på faglig ledelse på grunnivået. Det er derfor innført endringer for å bedre vilkårene for ledelse: adgang til enhetlig ledelse på alle nivåer, ansatte ledere, klarere ansvarslinjer, avskaffelse av tidligere obligatoriske interne styringsorganer og også en mer fleksibel praktisering av avtalene som regulerer undervisnings- og forskningstid. Rammene for ledelse på grunnivået avgjøres av styret i hvert enkelt tilfelle, men samlet legger endringene i langt større grad enn tidligere til rette for en helhetlig og målrettet disponering av grunnenhetenes faglige og økonomiske ressurser.

Samtidig har det skjedd en styrking av institusjonenes grunnfinansiering, jf. kap. 8.6, blant annet med sikte på å gi styret nødvendig handlingsrom. Det er innført et finansieringssystem som i større grad enn tidligere synliggjør sammenhengen mellom oppgaver og tildelinger, med insentiver for styrket kvalitet i undervisning og forskning og med egne forskningsbevilgninger. Institusjonene oppfordres til å etablere tilsvarende systemer internt.

Mot denne bakgrunnen kan det virke rimelig at en større del av midlene fra Norges forskningsråd til ansatte ved universiteter og høyskoler kanaliseres gjennom virkemidler der institusjonene er involvert. Dette vil gi den faglige ledelsen et ord med i laget i beslutninger av potensiell strategisk betydning for institusjonen. Dersom institusjonene ikke involveres, vil det i stedet være en kombinasjon av forskernes egne prioriteringer, prioriteringer i Forskningsrådet og eventuelle prioriteringer på overordnet politisk nivå som blir styrende.

I tillegg er utviklingen i retning av færre og større prosjekter et argument for å revurdere hvordan kontakten mellom forskere og forskningsråd bør foregå. Det har da også skjedd en utvikling i retning av økt institusjonsforankring av prosjektene. Norges forskningsråd har lagt vekt på å styrke og utvide dialogen med universiteter og høyskoler, både direkte og gjennom representative organer som fakultets- og dekanmøter. Denne dialogen ligger til grunn for både interne prioriteringer i rådet og forslag som fremmes overfor departementet.

Institusjonenes rolle som mellomledd i kontakten med forskerne må vurderes i forhold til hvilket virkemiddel det gjelder, mål, størrelse på prosjektene m.v. Særlig kan det være interessant å se nærmere på den i forhold til programmer. Det synes rimelig at prosjekter over en viss størrelse bør ha en forankring ved institusjonen. For de største prosjektene, som Sentre for fremragende forskning, har dette vært en selvfølge, mens det for de mindre prosjektenes del kan være nødvendig med en mer bevisst holdning fra både forskernes, institusjonenes og Forskningsrådets side. Kontakten mellom Forskningsrådet og forskerne bør støtte opp om Kvalitetsreformens mål om strategisk styring og faglig ledelse ved institusjonene.

På den annen side er det en viktig del av Forskningsrådets funksjon som supplerende finansieringskilde å finansiere gode prosjekter som ikke blir finansiert av institusjonene, men som ved en ”second opinion”-vurdering framstår som klart støtteverdige. Dette tilsier at ”response mode”-finansiering, med frittstående prosjekter som hovedvirkemiddel, fortsatt i hovedsak bør skje i direkte kontakt med forskerne. En grunn til dette er også at en forskergruppe ikke trenger å være rekruttert fra bare én institusjon. Institusjonsforankrede

tiltak, der institusjonene trekkes med i prioriteringen, må derfor være supplert av tiltak der forskergruppene søker direkte.

Å tildele midler direkte til enkeltforskere og forskergrupper er en grunnleggende forutsetning for Norges forskningsråds funksjon som supplerende finansieringskanal, og det har vært enighet i prosjektet om at de fortsatt må kunne søke midler direkte fra rådet. Utviklingen som er beskrevet i universitets- og høyskolesektoren, og også tilrådinger fra de nasjonale fag-evalueringene, kan imidlertid tilsi at prinsippene for tildeling tydeliggjøres:

- Forskningsrådet og institusjonene må – som nå – ha en tett dialog om utviklingen av forskningsstrategier og virkemidler i forskningsfinansieringen
- Det må fortsatt være virkemidler der den enkelte forsker/forskergruppe står som søker og der det ikke bes om prioritering fra institusjonenes side
- Flere virkemidler vil enten være av en slik karakter at de krever dialog og prioriteringer fra institusjonenes side (strategiske prosjekter, SUP), eller innebære så store prosjektbevilgninger at søknaden av den grunn må være forankret ved institusjonen (SFF)

Selv om Forskningsrådet står for finansieringen av prosjektene, vil dette gi institusjonene mulighet til å se dem i forhold til sine egne prioriteringer, og også et klarere ansvar for støtte og gjennomføring. Igjen er det snakk om å finne det riktige balansepunktet både mellom institusjonenes og Norges forskningsråds ansvar og mellom de ulike hensynene som Forskningsrådet er satt til å ivareta.

Det er vanskelig å operere med faste grenser for prosjektstørrelse, jf. diskusjonen i kap. 5.1.1. Grensene vil også variere avhengig av fagområde, med et skille mellom eksperimentelle og ikke-eksperimentelle fag. Antydningssvis kunne likevel institusjonenes rolle presiseres slik:

- Mindre bevilgninger, for eksempel frittstående prosjekter med en økonomisk ramme opp til 1 million kr pr. år eller litt høyere: Institusjonene aksepterer søknaden gjennom å stå som underskriver.
- Mellomstore bevilgninger, for eksempel de nye store frie prosjektene, med en ramme opp til 4-5 millioner kr: Før endelig innvilgning skal det være dialog mellom de involverte institusjonene og Forskningsrådet. Mulighet for institusjonene til å prioritere vurderes ved visse typer tildelinger, spesielt der de påføres betydelige infrastrukturkostninger.
- Større bevilgninger, for eksempel SFF eller store infrastrukturbevilgninger: Institusjonene skal medvirke ved utviklingen av søknadene.

Samlet peker denne drøftingen i retning av en noe større grad av institusjonsforankring av Forskningsrådsprosjekter enn det som har vært vanlig. Dette vil også forenkle koordineringen av satsinger som er finansiert delvis av Forskningsrådet og delvis med institusjonsinterne midler, og slik sikre et bedre samvirke mellom de to finansieringskanalene og bidra til å motvirke fragmentering av forskningsmiljøene. En økt grad av samhandling mellom Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler spesielt når det gjelder mellomstore prosjektbevilgninger fra Forskningsrådet, vil være et viktig grep for å følge opp både målene i Kvalitetsreformen og forskningspolitiske mål om mer koordinerte satsinger og styrket kvalitet i den langsiktige, grunnleggende forskningen.



## 6.6 Oppsummering

- Kvalitetsreformen gir universiteter og høyskoler et tydeligere ansvar for egen utvikling, herunder et langsiktig strategisk ansvar for forskningsvirksomheten. Samtidig legger reformen stor vekt på faglig ledelse på grunnivået. Som en konsekvens av dette bør institusjonene i noe større grad enn tidligere kunne influere på tildelinger fra Norges forskningsråd til forskere og forskergrupper ved institusjonen. Utviklingen i retning av færre og større prosjekter i Forskningsrådet trekker i samme retning.
- En større grad av institusjonsforankring av Forskningsrådets prosjekter vil også forenkle koordineringen av satsinger som er finansiert delvis av Forskningsrådet og delvis med institusjonsinterne midler, og slik sikre et bedre samvirke mellom de to hovedfinansieringskanalene for grunnforskning og bidra til å motvike fragmentering av forskningsmiljøene. En økt grad av samhandling mellom Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler spesielt når det gjelder mellomstore prosjektbevilgninger fra Forskningsrådet, vil være et viktig grep for å følge opp både målene i Kvalitetsreformen og forskningspolitiske mål om mer koordinerte satsinger og styrket kvalitet i den langsiktige, grunnleggende forskningen.
- Samtidig er det en grunnleggende oppgave for Norges forskningsråd å finansiere gode prosjekter som av ulike grunner ikke blir finansiert av institusjonene. Dette tilsier at "response mode"-finansiering, med frittstående prosjekter som hovedvirkemiddel, fortsatt i hovedsak bør skje i direkte kontakt med forskerne.
- Norges forskningsråd har tidligere tolket retningslinjene for Forskningsfondet slik at de ikke åpner for tildeling av fondsmidler til "fri grunnforskning" ved universiteter og høyskoler. Departementet har nå presisert at også denne bevilgningen kan benyttes til frie prosjekter, og at rådet innenfor de rammene som er gitt står fritt til å fordele bevilgningen mellom virkemidler og fagområder.
- Departementet er i dialog med Norges forskningsråd om spørsmålet om framtidige prinsipper for styring av den faglige bevilgningen til Forskningsrådet.
- I tråd med anbefalingene i evalueringen har Norges forskningsråd iverksatt en gjennomgang med sikte på mer enhetlige virkemidler og prosedyrer der forskjeller ikke er begrunnet med ulike behov mellom fagområdene. Også rapporteringen av virkemiddelbruken vil bli gjennomgått.

## 7. Fondet for forskning og nyskaping

### 7.1 Historikk

Fondet for forskning og nyskaping har siden etableringen i 1999 hatt en sterk vekst og blitt en viktig kilde til offentlig forskningsfinansiering. I 2004 utgjør avkastningen over 1,9 milliarder kr, eller 13,8 % av de anslåtte samlede utgiftene til forskning i statsbudsjettet. 1. juli 2004 er kapitalen 32,8 milliarder kr.

Fondet ble etablert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 1999 med en kapital på 3 milliarder kroner. I St.prp. nr. 67 (1998-1999) *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1999* heter det blant annet:

*Forskningsfondet skal kunne finansiere langsiktig grunnleggende forskning innenfor alle sektorer og forskning i gråsonen mellom sektorer. Norges forskningsråd får ansvaret for å disponere den årlige avkastningen av midlene innenfor rammer fastsatt av regjering og Storting.... Hovedhensikten med fondet er å gi grunnlag for en langsiktig og stabil løpende finansiering av forskningsvirksomhet gjennom disponering av fondets avkastning.*

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) ble dette utdypet slik:

*Fondets hovedformål er å sikre en mer stabil, langsiktig og helhetlig offentlig finansiering av forskning og utvikling. Avkastningen fra fondet skal særlig brukes til å oppfylle overordnede forskningspolitiske prioriteringer. Dette innebærer konkret at det skal støtte langsiktig, grunnleggende forskning generelt og langsiktig forskning innenfor de fire tematiske områdene som ble gitt prioritet i forskningsmeldingen, herunder kvalitetshevende tiltak....*

Fondet er også omtalt i St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*, der det blant annet heter:

*De normale bevilgningene over statsbudsjettet vil fortsatt være den dominerende mekanismen for offentlig finansiert FoU. Fondets formål og innretning skal derfor også ta sitt utgangspunkt i at det skal være en supplerende mekanisme som skal tjene formål som ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt gjennom de ordinære bevilgningene over statsbudsjettet.*

Ved etableringen var det med andre ord en forutsetning at fondsmidlene ikke skulle erstatte ordinære budsjettbevilgninger til forskning.

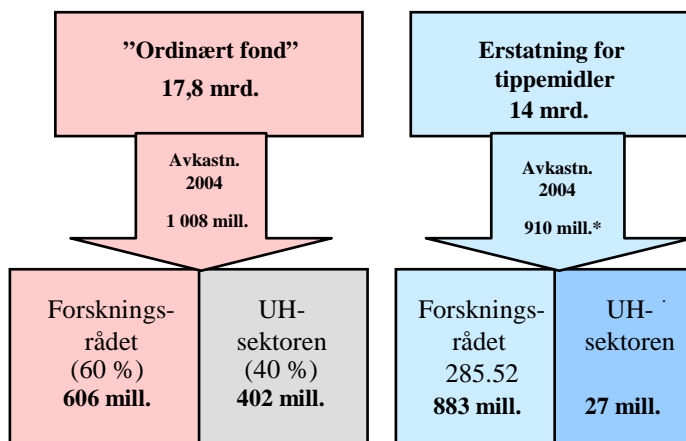
Fra og med 2002 har en del av fondsavkastningen gått direkte til universiteter og høyskoler. I 2002 og 2003 var andelen 1/3. I statsbudsjettet for 2004 er den økt som et ledd i finansieringen av Kvalitetsreformen: av en økning i avkastningen på 215,1 mill. kr er 137,7 millioner (64 %) lagt inn som budsjettøkning til institusjonene, mens 77,4 millioner (36 %) går til Forskningsrådet. Institusjonenes direkte andel av avkastningen er med dette oppe i ca. 40 %. Tallene omfatter ikke fondsmidler til erstatning for tippemidler til forskning, jf. neste avsnitt.

I 2002 vedtok Stortinget å endre tippemiddelnøkkelen slik at den tredelen av tippeoverskuddet som fram til da hadde gått til forskning, skulle deles mellom idrett og kultur. For å

kompensere for bortfallet av inntekter til forskning ble kapitalen i Forskningsfondet økt med 14 milliarder kr, jf. Innst. S. nr. 223 (2001-02). I St.prp. nr. 1 (2002-2003) er det presisert at avkastningen av denne delen av fondet har et annet formål og derfor er behandlet separat i budsjettet. Dette er fondsmidler på statsbudsjettets inntektsside, men ordinære budsjettmidler på utgiftssiden. Selv om det er skjedd en endring rent budsjettmessig, skal midlene ivareta de samme formålene som tidligere. I drøftingene i prosjektet er det lagt til grunn at denne delen av fondsavkastningen fortsatt skal disponeres av Utdannings- og forskningsdepartementet. Avkastningen utgjør 910 mill. kroner.

Nedenstående figur viser hvordan avkastningen av fondet fordelte seg i 2004:

## Fondet for forskning og nyskaping - fordeling av avkastning i 2004



\*Fra 2005 føres denne i sin helhet på 285.52 som UFDs faglige bevilgning til Forskningsrådet

### 7.2 Nærmere om bevilgningen til Norges forskningsråd

Som det framgår var Forskningsfondet opprinnelig ment å være et redskap for Norges forskningsråd i styrkingen av den langsiktige, grunnleggende forskningen i Norge. Det spesielle med denne finansieringsformen er at den gir større stabilitet i bevilgningene enn de årlige statsbudsjettene. På grunn av den raske veksten i fondskapitalen har det vært en jevn økning i beløpet Forskningsrådet har kunnet disponere, til tross for beslutningen om å fordele en andel av avkastningen direkte til universiteter og høyskoler fra 2002. Fra samme tidspunkt har en andel av tildelingen til Forskningsrådet vært øremerket spesielle tiltak som sentrene for fremragende forskning og FUGE-satsingen.

Ved etableringen av Forskningsfondet ble det understreket at det skulle være sektorovergripende. I St.meld. nr. 39 (1998-99) slås det fast at sektorprinsippet fortsatt skal være en hovedbjelke i den offentlige forskningsfinansieringen, og fondet framheves som en motvekt mot dette. I tillegg til avkastningen fra fondet får Norges forskningsråd budsjetttildelinger fra i alt 15 departementer ved siden av UFD, med ulik grad av føringer. Fondsmidlene er fri for slike føringer, unntatt på et svært overordnet nivå, og gjør rådet i stand til å foreta selvstendige, helhetlige og langsiktige vurderinger. Midlene fra fondet er dermed av

avgjørende betydning for at Forskningsrådet kan oppfylle sin rolle som strategisk endrings-agent, som evalueringen la stor vekt på.

I tråd med forutsetningene har Forskningsrådet ikke benyttet fondsmidler til å kompensere for kutt i forskningsmidler fra departementene. Midlene er heller ikke brukt til å øke rammene for eksisterende virkemidler som for eksempel frittstående prosjekter, men til nye tiltak. Selv om tiltakene legger hovedvekten på langsiktig, grunnleggende forskning, finansierer de omfattende forskning av relevans for de ulike sektordepartementene. I 2003 var området for Bioproduksjon og foredling den største mottakeren av midler fra fondet, fulgt av Naturvitenskap og teknologi.<sup>38</sup>

### **7.3 Fondsmidler som direkte finansieringskilde for universiteter og høyskoler**

Da det ble vedtatt å kanalisere en andel av avkastningen direkte til universiteter og høyskoler, hevdet Norges forskningsråd at beslutningen var i strid med forutsetningene for opprettelsen av fondet, men fikk liten støtte i sektoren eller i det politiske miljøet. Forskningsrådet viste til at fondsmidlene på denne måten ble en del av de ordinære budsjettbevilgningene, og også fremtredende representanter for sektoren så endringen som en kompensasjon for manglende budsjetttildelinger.<sup>39</sup>

I opptrappingsplanen for forskningsinnsatsen i Norge til gjennomsnittlig OECD-nivå som ble lagt fram i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2000, la regjeringen opp til at ”om lag en sjettedel” av den samlede opptrappingen skulle gå direkte til universiteter og høyskoler og ”vel en sjettedel” til Norges forskningsråd.<sup>40</sup> Stortinget hadde allerede bedt regjeringen ”legge til rette for ... en vesentlig vekst i grunnforskningsmidlene til universiteter og høyskoler”, jf. Innst. S. nr. 110 (1999-2000). I Sem-erklæringen heter det likeledes at ”En vesentlig del av opptrappingen må skje i grunnforskningsmiljøene ved institusjonene innenfor høyere utdanning. Bevilgninger til grunnforskning og forskerutdanning skal i større grad inngå i institusjonenes grunnbevilgning.” I behandlingen av St.meld. nr. 35 (2001-2002) (Rekrutteringsmeldingen) sluttet Stortinget seg til regjeringens syn om at det skal satses på å heve kvaliteten og styrke vilkårene for forskning framfor å øke tilførselen av fast vitenskapelig personale ved universiteter og høyskoler, og uttalte at ”Komiteen mener at en større andel av økningen i de offentlige forskningsbevilgningene bør rette seg mot de tunge forsknings- og fagmiljøene i universitets- og høgskolesektoren.”<sup>41</sup>

Hvis avkastningen av Forskningsfondet i sin helhet skulle tilbakeføres til Forskningsrådet, vil ikke føringene i foregående avsnitt kunne følges opp med mindre bortfallet av fondsmidler kompenseres på universitets- og høyskolekapitlene i UFDs budsjett. En slik forutsetning om budsjettøkning vil være beheftet med usikkerhet fra år til år, samtidig som det vil være en fare for at økningen går på bekostning av andre midler til forskning. Det er heller ikke kjent hvor stor andel av veksten i offentlige bevilgninger til forskning de nærmeste årene som vil komme henholdsvis gjennom fondet og som ordinære budsjettmidler. På denne bakgrunnen vil det fortsatt være nødvendig å tildele fondsmidler direkte til universiteter og høyskoler.

---

<sup>38</sup> Budsjett 2003 for Norges forskningsråd, s. 51.

<sup>39</sup> *Forskerforum* nr. 10/2001.

<sup>40</sup> Jf. St.prp. nr. 61 (1999-2000).

<sup>41</sup> Innst. S. nr. 91 (2002-2003).

## 7.4 Drøfting

Som et grunnleggende prinsipp for disponering av Forskningsfondet har diskusjonene i prosjektet konkludert med at historien bør binde etappevis: Avkastningen av hvert innskudd skal være bundet når det først er fordelt, eventuelt for en tiårs-periode. Dette vil sikre stabilitet og forutsigelighet i bevilgningene. Det innebærer i så fall at det ikke foretas endringer i fordelingen av avkastningen av dagens kapital. Dette vil bli drøftet i forbindelse med ny forskningsmelding.

Ut fra Stortingets opprinnelige forutsetninger kan målet for Forskningsfondet sies å være nådd og ”fase 1” i oppbyggingen av fondet avsluttet i og med at kapitalen (eksklusive tippemiddelen) har passert 15 milliarder kr.<sup>42</sup> Dermed kan det argumenteres for at fordeling av avkastningen av eventuelle nye kapitalinnskudd fra nå av bør vurderes på fritt grunnlag ut fra hva som til enhver tid anses som de viktigste forskningsbehovene.

Samtidig er det gode argumenter for å opprettholde forutsetningen om at fondet skal finansiere langsiktig, grunnleggende forskning, som er et hovedsatsingsområde i gjeldende forskningspolitikk. Evalueringen av Norges forskningsråd pekte på at langsiktig kompetanseoppbygging har en tendens til å bli nedprioritert til fordel for anvendt og brukerstyrt forskning i sektordepartementenes bevilgninger til Forskningsrådet. Rapporten om departementenes sektorstyring av forskning bekrefter denne konklusjonen, og peker samtidig på at det er behov for en nærmere avklaring av finansieringsansvaret for langsiktig kompetanseoppbygging mellom sektordepartementene og UFD.<sup>43</sup> Rapporten gjelder ordinære budsjettmidler, men underbygger behovet for fortsatt satsing på langsiktig grunnleggende forskning og kompetanseoppbygging generelt. Oppbygging av kunnskapsberedskap for framtidig konkurranseevne er også hoveddrasjonalet bak opptrappingsplanen for forskningsinnsatsen i Norge til gjennomsnittlig OECD-nivå.

Ved fortsatt økning i fondskapitalen kan en tenke seg i alle fall tre mulige innfallsvinkler til fordeling av avkastningen av ny kapital:

- at fordelingen fortsatt styres etter noen overordnede prinsipper, men med rom for andre prinsipper enn i dag
- at det opprettes ”fond i fondet” med spesifikke formål og eventuelt også egen styring
- at økninger i avkastningen disponeres av regjeringen på fritt grunnlag i de årlige budsjettene

Det kan også tenkes kombinasjoner.

---

<sup>42</sup> Jf. Innst. S. nr. 110 (1999-2000):

”Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, henviser til at det på budsjettet for 2000 er bevilget 90 mill. kroner i fondsavkastning. Beløpet er i seg selv ikke ubetydelig, men oppfyller allikevel ikke ambisjonene i meldingen om den rolle fondet skal spille i den planlagte opptrapping av forskningsbevilgningene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, mener at for å oppnå dette bør fondet få en forvaltningskapital på 10-15 mrd. kroner i løpet av 5-års perioden.”

Tilsvarende forpliktet Regjeringen Bondevik 2 seg i Sem-erklæringen til å øke fondet til 15 mrd. kr.

<sup>43</sup> *Departementenes sektoransvar for forskning: Sluttrapport fra et arbeid utført av Utdannings- og forskningsdepartementet*. 2004.

Overordnede prinsipper kan gjelde både formål og hvordan midlene kanaliseres. Spørsmålet om fondet fortsatt bare skal støtte langsiktig, grunnleggende forskning er ett eksempel.

”Fond i fondet” vil si at det foretas målrettede satsinger på bestemte områder ved at avkastningen bindes til et bestemt formål når kapitalen skytes inn. Dette ble for eksempel gjort i revidert nasjonalbudsjett for 2004, da det ble skutt inn 1 mrd. kroner hvor avkastningen er øremerket petroleumsforskning. På denne måten kan det føres separate, avgrensede diskusjoner om rammer og retningslinjer for hvert nytt kapitalinnskudd, eventuelt samlet for en serie planlagte innskudd.

Ved fondsinnskudd for bestemte formål kan det vurderes å åpne for en integrert tilnærming med mulighet for støtte til hele spekteret av forskning og utvikling fra grunnforskning til innovasjon og ny teknologi, det vil si at prinsippet om at fondet utelukkende skal støtte langsiktig, grunnleggende forskning fravikes. Videre vil andre enn universiteter og høyskoler kunne være mottakere. Siden hvert kapitalinnskudd gir en kjent rente i ti år, vil dette i utgangspunktet også måtte være tidshorisonten for bindingen.

Det tredje alternativet er at regjeringen i statsbudsjettet hvert år står relativt fritt til å disponere eventuelle økninger i avkastningen ut fra aktuelle forskningspolitiske behov. Det kan innvendes at dette vil bidra til å viske ut skillet mellom fondsmidler og andre budsjettmidler, og at noe av begrunnelsen for å bruke fond som finansieringsinstrument dermed faller bort. Hvis en slik situasjon skal unngås, må det fastlegges prinsipper for fordeling av framtidig avkastning som er robuste og som det er politisk enighet om. Dette vil bli drøftet videre i stortingsmeldingen om forskning som skal legges fram i 2005.

Forutsetningene for bruken av Forskningsfondet er vedtatt av Stortinget, som får seg forelagt og vedtar den overordnede disponeringen av avkastningen i statsbudsjettet hvert år. Fondet finansierer forskning av stor betydning for mange departementers ansvarsområder. Samtidig utgjør avkastningen allerede en betydelig andel av de samlede offentlige bevilgningene til forskning, en andel som kan øke ytterligere. Disponering av avkastningen av fondet er derfor ikke en sak for Utdannings- og forskningsdepartementet alene, men må drøftes på regjeringnivå. Samtidig er spørsmålet av stor betydning for den videre finansieringen av grunnforskning, slik framstillingen ovenfor viser.

## **7.5 Oppsummering**

- Som et grunnleggende prinsipp for disponering av Forskningsfondet har diskusjonene i prosjektet konkludert med at historien bør binde etappevis: Avkastningen av hvert innskudd skal være bundet når den først er fordelt, eventuelt for en tiårs-periode. Det innebærer i så fall at det ikke foretas endringer i fordelingen av avkastningen av dagens kapital. Dette vil bli drøftet videre i stortingsmeldingen om forskning som skal legges fram i 2005.
- Flere alternative prinsipper er mulige for disponering av avkastningen av framtidige kapitalinnskudd. Dette vil bli drøftet videre i stortingsmeldingen om forskning som skal legges fram i 2005.
- Finansiering av langsiktig, grunnleggende forskning beholdes som et overordnet formål. Ved fondsinnskudd for bestemte formål kan det likevel vurderes å åpne for en integrert tilnærming med mulighet for støtte til hele spekteret av forskning og utvikling fra grunnforskning til innovasjon og ny teknologi.

- Avkastningen av den delen av Forskningsfondet som kommer til erstatning for bortfallet av tippemidler til forskning, disponeres som tidligere av Utdannings- og forskningsdepartementet.

## 8. En ny finansieringskanal for grunnforskning?

### 8.1 Innledning

I mandatet for prosjektet inngår en vurdering av behovet for alternative finansieringskilder for grunnleggende forskning. I debatten som fulgte evalueringen av Forskningsrådet, la representanter for forskersamfunnet vekt på betydningen av finansieringsmekanismer som gir mangfold i forskningsfinansieringen. Veksten i Forskningsfondet kan om ønskelig gi grunnlag for etablering av en ny finansieringskanal, men spørsmålet kan også drøftes uavhengig av fondet. For at en slik finansieringsmekanisme skal falle innenfor rammen av prosjektet, er det imidlertid en forutsetning at midlene bevilges over statsbudsjettet. Eventuell tilrettelegging for økt privat finansiering av grunnforskning/langsiktig forskning, for eksempel gjennom fondsløsninger, faller således utenfor denne vurderingen.

### 8.2 Formål

I prosjektet har ”mangfold” vært tolket som at en eventuell ny finansieringskanal skal føre til økt konkurranse og overlapping heller enn å finansiere fag- eller forskningsområder som i dag ikke blir ivaretatt. Med andre ord skal den finansiere forskning som i prinsippet også kan oppnå støtte innenfor de eksisterende kanalene. Mangfoldet vil bestå i at prosjektene vurderes av andre personer og/eller ut fra andre kriterier eller prinsipper, samt eventuelt at vurderingen er organisert på andre måter.

Fra forskersamfunnet har det vært uttrykt ønske om mulighet for en ”second opinion”, det vil si en ny vurdering av gode søknader som ikke har oppnådd finansiering i første omgang. Norges forskningsråd har en slik funksjon i forhold til forskere som ikke oppnår støtte ved egen institusjon, men det har vært hevdet at Forskningsrådet ikke ivaretar ”second opinion”-rollen tilstrekkelig godt, og at det på grunn av de mange ulike forventningene til rådet er behov for en mekanisme som fullt ut er styrt av forskersamfunnet selv. Ut fra denne argumentasjonen vil det øke behovet for en tredje finansieringskanal hvis det trekkes opp en klarere rollefordeling mellom Forskningsrådet og universitetene/ høyskolene med hensyn til finansiering av forskerinitierte prosjekter, jf. kap. 5.1.1.

En annen mulig oppgave som har vært nevnt for en tredje kanal, er å ”gjenkjenne geniet”. Som påpekt i kap. 5.1.2 kan det hevdes at fagfellevurdering, som benyttes ved søknadsbehandlingen i Forskningsrådet, kan ha en tendens til å virke konserverende i forhold til etablerte fagtradisjoner og -normer og derfor kan være dårlig egnet til å ivareta originalitet. Det er grunn til å tro at denne effekten forsterkes hvis innvilgelsesgraden er lav. En ny finansieringskanal vil sannsynligvis også måtte basere seg på fagfellevurdering i utvelgelsesprosessen, men i tillegg til at det benyttes andre sakkyndige (for eksempel kan det være en bestemmelse om at de alltid skal hentes fra utlandet), kan de sakkyndige gis som spesifikt mandat å søke etter nytenkende og utradisjonelle prosjekter, med høy toleranse for feiling.

Hvis en ønsker å etablere en slik mekanisme, må det igjen vurderes om det er mest hensiktsmessig å gjøre det innenfor eller utenfor Norges forskningsråd. Om ønskelig må også



Forskningsrådet kunne forutsette at originalitet gis større vekt i vurderingene og samtidig gjøre prinsippet eksplisitt i selve bevilgningsprosessen.

En tredje mulig funksjon som har vært nevnt, er ”overrisling”. Dette innebærer at forskere ved universiteter og høyskoler tilføres ekstra midler utenfra. Det kan altså være en form for ”second opinion”, jf. ovenfor, eller det kan bety at det gis ekstra midler til allerede igangværende forskning i form av drifts-, utstyrs- eller reisemidler, midler til å lønne vikarer eller assistenter osv. I det siste tilfellet kan det knapt sies å dreie seg om en mekanisme for økt mangfold. I diskusjonene i prosjektet har det dessuten vært lagt vekt på at denne typen finansiering prinsipielt bør være en oppgave for institusjonene selv. Det synes heller ikke å være noen oppgave som tilsier etablering av en egen finansieringskanal.

### **8.3 Eksisterende alternativer**

På noen områder eksisterer det allerede et mangfold i forskningsfinansieringen. For eksempel kan en person som ønsker å ta doktorgraden, søke stipend ved ulike institusjoner samt fra Forskningsrådet, i noen tilfeller også fra næringslivet eller andre kilder. Finansiering av forskerrekutter bør derfor ikke være en oppgave for en alternativ kanal. Også på andre områder finnes det alternative finansieringskilder, som Kreftforeningen og enkelte andre private aktører innenfor medisin. Kreftforeningen alene bidrar årlig med ca. 125 mill. kr til forskning.

En annen finansieringskilde av stadig økende betydning er EU. Statistikk fra Norges forskningsråd viser at utenlandske finansieringskilder bidro med nesten 170 millioner kr til forskning og utvikling i universitets- og høyskolesektoren i 2001, derav 105 millioner kr fra EU.<sup>44</sup> Med det sjette rammeprogrammet (2002-2006) og planene om et ”European Research Area” er EUs forskningsbudsjetter økt kraftig, noe som åpner ytterligere muligheter også for norske forskere. EU-kommisjonen har nylig varslet en styrket satsing på grunnforskning generelt og også et virkemiddel for ”individual grants” på europeisk nivå, inspirert av tilsvarende ordninger i USA.<sup>45</sup> Dette må ses i sammenheng med forslaget om et eget europeisk forskningsråd.<sup>46</sup>

### **8.4 Forholdet til Norges forskningsråd**

Spørsmålet om en eventuell tredje kanal må også vurderes i forhold til premissene for etableringen av Norges forskningsråd i 1993. Som grunnlag for beslutningen om ett forskningsråd, som var i tråd med Grøholt-utvalgets innstilling i NOU 1991:24, la regjeringen blant annet vekt på:

- å oppnå bedre koordinering i norsk forskning
- å få til bedre integrasjon mellom grunnforskning og anvendt forskning

---

<sup>44</sup> I tillegg utgjorde EU-finansiering i instituttsektoren ca. 145 mill. kr. *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2003.*

<sup>45</sup> Communication from the Commission: *Europe and Basic Research*, COM(2004) 9, 14.01.2004.

<sup>46</sup> Se for eksempel <http://www.cordis.lu/era/erc.htm> for mer informasjon.

- å ivareta grunnforskningens plass, herunder den frie grunnforskningen uten strategiske mål<sup>47</sup>

I tillegg var det et mål å gjøre forskningsrådssystemet mer oversiktlig for brukerne.

I Sverige og Danmark finnes det stiftelser og fond som opererer på siden av forskningsrådsstrukturen, jf. kap. 4.3. Hvis en ny finansieringsmekanisme gis en supplerende rolle, et begrenset omfang og et spesifikt mandat, bør det kunne etableres en slik mekanisme også i Norge uten at det anses å bryte med beslutningen om ett forskningsråd og premissene som lå til grunn. Det er likevel klart at en ny kanal med de formålene som er skissert ovenfor ikke vil bidra til økt koordinering eller integrering med anvendt forskning, samtidig som finansieringssystemet som helhet kan bli mer uoversiktlig.

## **8.5 Organisering, rammer og virkemidler**

En ”alternativ kanal” betyr pr. definisjon en finansieringsmekanisme lokalisert utenfor Forskningsrådet. Ved valg av organisering vil hensynet til enkel administrasjon, legitimitet i forhold til formålet og legitimitet i forskersamfunnet generelt være viktig. I vurderingen av legitimitet vil også faktorer som kjønn, alder og geografisk plassering spille inn. Hva som vil kreves av administrasjon, vil avhenge av omfanget av midler som skal tildeles og utformingen av virkemidlene. Med et begrenset omfang og klare kriterier bør ordningen kunne administreres med små ressurser.

Som nevnt i kap. 5.1.1 oppgir Norges forskningsråd at en tredel av rådets prosjektportefølje i 2002 besto av prosjekter på mindre enn 300 000 kr. Rådet ønsker å redusere omfanget av mindre enkeltbevilgninger og på sikt heve den nedre grensen til antydningvis 500 000 kr. Argumentasjonen i kap. 8.2 ovenfor tilsier at en ny finansieringskanal må overlape med Forskningsrådet når det gjelder virkemidler. En situasjon der minstebeløpet for støtte i Forskningsrådet heves til 500 000 kr mens en ny kanal tar seg av tildelinger under dette, gir ikke økt mangfold. En utvikling i retning færre og større tildelinger fra Forskningsrådet legger derfor føringer for utforming av virkemidlene for en ny kanal.

Ut fra dagens situasjon kunne en kanskje tenke seg en ramme for tildelinger på 200 – 500 000 kr pr. år. For å anskueliggjøre hva en tredje kanal kan innebære, kan en videre tenke seg støtte til 200 prosjekter pr. år og et gjennomsnitt på 350 000 kr. Det vil gi en årlig utbetaling på 70 mill kr, noe som med en rente på 5 % krever en kapital på 1,4 mrd. kr. Et slikt omfang vil være håndterlig, men samtidig beskjedent sammenlignet med aktører som Kreftforeningen og EU.

## **8.6 Drøfting**

Ved etableringen av Norges forskningsråd fikk rådet et særlig ansvar for å ivareta den frie grunnforskningen. Ønsket om en alternativ finansieringskanal kan ses som uttrykk for en oppfatning om at dette er en oppgave det ikke har løst godt nok. Omorganiseringen av Forskningsrådet i 2002 søkte å imøtekomme en slik kritikk gjennom etableringen av en egen

---

<sup>47</sup> St.meld. nr. 43 (1991-92) *Et godt råd for forskning: Om endringer i forskningsrådsstrukturen*, s. 8.

avdeling for fag- og disiplinutvikling (nå Divisjon for vitenskap).<sup>48</sup> Det kan argumenteres for at den nye strukturen burde få virke en stund før en eventuelt gjør nye endringer.

Videre kan det hevdes at kritikken om manglende mangfold og for dårlige finansieringsmuligheter for forskerinitierte prosjekter like mye skyldes en situasjon der trange budsjetter har gjort det vanskelig for forskerne å få prosjektmidler fra egen institusjon, som eventuell svikt fra Forskningsrådets side. Forskningsrådets funksjon som supplerende finansieringskilde bygger på at forskerne også kan søke midler fra institusjonen; en "second opinion" forutsetter en reell første mulighet.

Blant annet som følge av Kvalitetsreformen er institusjonsbudsjettene kraftig styrket de senere årene. I perioden 2000-2004 var budsjettveksten for universiteter og høyskoler gjennomsnittlig 6 % pr. år,<sup>49</sup> og en fersk gjennomgang av økonomien ved universitetene, der det meste av grunnforskningen foregår, viser en betydelig realvekst i perioden 1998-2003, med styrking av forskningsfinansieringen som viktigste årsak.<sup>50</sup> En arbeidsdeling der Forskningsrådet har en "second opinion"-funksjon, forutsetter imidlertid også at institusjonene benytter de økte rammene til å skaffe seg handlefrihet og prioriterer ressurser internt i forhold til profil og satsingsområder. Dermed frigjøres midler som kan benyttes til å støtte gode forskningsprosjekter som samtidig er relevante for institusjonen.

På bakgrunn av utviklingen som er beskrevet ovenfor, må det vurderes om formålene som er skissert for en alternativ kanal, krever etablering av en ny finansieringsmekanisme utenfor Norges forskningsråd. Videre må disse formålene veies opp mot andre forskningspolitiske mål og hensyn. Deretter må eventuelt formålet presiseres og omfang, organisering, kriterier for tildeling m.v. avklares.

En viktig konklusjon i evalueringer av forskning både i Norge og Sverige de senere årene er at et finansieringssystem med mange små tildelinger bidrar til et fragmentert forskningssystem.<sup>51</sup> Fragmentering av fagmiljøene blir ansett som et hovedproblem i norsk forskning. Etablering av en ny finansieringskanal som skissert ovenfor kan bidra til å forsterke dette problemet.

Ut fra kvalitetshensyn kan det ikke være et kriterium for tildeling fra en ny finansieringsmekanisme at søknaden først har fått avslag i Norges forskningsråd. Forskningsrådets fagevalueringer og andre internasjonale sammenligninger viser at forskningskvaliteten i Norge er varierende, jf. kap. 4.2. Selv om det forutsettes at finansiering fra en tredje kanal skal bygge på strenge kvalitetsvurderinger, vil innvilgelsesprosenten totalt sett øke dersom kanalen skal ha en "second opinion"-funksjon. Dette må veies opp mot erklærte mål om kvalitet, konsentrasjon og strategisk satsing. At mange gode søknader ikke når opp i Forskningsrådet, kan like gjerne være et argument for å utvide rammene for tildeling fra rådet som for en alternativ kanal. At det gjøres feil i alle systemer, også i Forskningsrådet, synes heller ikke å være noe godt argument for å etablere en ny finansieringsmekanisme.

Uten en forutsetning om forutgående avslag eller andre spesifikke kriterier vil det på den annen side være fare for at en ny kanal blir ytterligere en finansieringskilde for forskere som allerede får stor uttelling og dermed nås gjennom eksisterende ordninger. Med unntak for et

---

<sup>48</sup> Jf. St.prp. nr. 1 (2002-2003) s. 21-22.

<sup>49</sup> I forhold til saldert budsjett for foregående år. Justert for tekniske endringer.

<sup>50</sup> Se nærmere omtale i St.prp. nr. 1 (2003-2004) s. 123-24.

<sup>51</sup> For Sverige, se f.eks. Bell, John et.al. *Review of the Faculty of Medicine, Lund University*. 2003.

mulig krav om at særlig dristige og nytenkende prosjekter skal premieres, er det vanskelig å se at kriteriene for kvalitetsbedømmelse vil kunne være vesentlig forskjellige fra dem som legges til grunn ved vurderingene i Forskningsrådet og internt ved institusjonene. Dermed vil det i stor grad være de samme som når opp, og formålet om økt mangfold vil ikke bli oppnådd. Dette kan til en viss grad motvirkes ved å legge føringer for hvem som kan søke, for eksempel at det ikke må ha gått mer enn et bestemt antall år etter avlagt doktorgrad hvis det er forskere under etablering som ønskes tilgodesett. Spørsmålet er i hvilken grad slike kriterier er i samsvar med målene som er skissert for en tredje kanal så langt. I alle tilfeller vil det være nødvendig med en nøye gjennomtenkning av søknads- og tildelingskriteriene.

Uansett organisering vil en tredje kanal bety et apparat for søknadshåndtering og -vurdering utenfor Forskningsrådet. Selv med et beskjedent omfang som skissert tidligere i dette kapitlet vil mer forskningstid samlet sett gå med til sakkyndige vurderinger, sannsynligvis også til å skrive søknader. I tillegg vil det kreves ekstra administrative ressurser.

Hvis det først blir etablert en tredje kanal, vil det også være en latent fare for at rammene vil øke ut over det som opprinnelig var forutsatt. Selv om en slik finansieringsmekanisme i utgangspunktet gis et omfang og en organisering som ikke kan sies å være i strid med forutsetningen om ett forskningsråd, kan denne forutsetningen dermed bli brutt på sikt. Med en egen finansieringskanal for grunnforskning øker dessuten faren for uthuling av forskningsrådssystemet gjennom etablering av tilsvarende "mini-forskningsråd" på andre områder.

Mot dette står ønsket fra deler av forskersamfunnet om en finansieringsmekanisme som fullt ut er styrt av forskerne selv, og som kan ivareta den frie grunnforskningens særlige behov og egenart. Argumentet om at Norges forskningsråd har mange, til dels kryssende, hensyn å ivareta, gjelder også etter omorganiseringen. I tillegg er det klart at en ny finansieringsmekanisme vil ha større troverdighet for forskere som føler at de ikke når fram i Forskningsrådet hvis den organiseres utenfor rådet.

## **8.7 Oppsummering**

Ønsket fra deler av forskersamfunnet om etablering av en alternativ finansieringskanal for grunnforskning har vært begrunnet med behovet for flere "adresser" for gode søknader slik at de kan gis flere, uavhengige vurderinger. Det kan ses som uttrykk for en oppfatning om at Norges forskningsråd ikke har ivaretatt sitt særlige ansvar for den frie grunnforskningen godt nok. De siste årene har imidlertid universiteter og høyskoler fått styrket sin grunnfinansiering, samtidig som Forskningsrådet har samlet ansvaret for grunnforskningen i en egen Divisjon for vitenskap. Dermed har det skjedd en styrking av begge hovedkanalene for finansiering av grunnforskning. For institusjonenes del forutsetter dette likevel at de foretar en reell intern prioritering av midlene og slik skaffer seg handlefrihet til strategisk satsing.

Før det eventuelt etableres en ny kanal for finansiering av grunnforskning over statsbudsjettet, bør det høstes erfaring med finansiering fra institusjonene og Norges forskningsråd innenfor de endrede rammene som er beskrevet ovenfor. I tillegg bør det tas hensyn til utviklingen når det gjelder andre finansieringsmuligheter, for eksempel fra EU. Drøftingene i prosjektet har derfor konkludert med at det ikke bør etableres noen slik alternativ finansieringsmekanisme nå basert på offentlige midler alene.

## 9. Referanser

Arnold, Erik et. al. *A Singular Council: Evaluation of the Research Council of Norway*. Technopolis 2001.

Bell, John et.al. *Review of the Faculty of Medicine, Lund University*. 2003.

EU-kommisjonen. *Europe and Basic Research*. COM (2004) 9. 2004.

Finansdepartementet. St.prp. nr. 61 (1999-2000).

Finans- og tolldepartementet. St.prp. nr. 67 (1998-99).

*Forskerforum* nr. 10/2001.

Frølich, Nicoline og Egil Kallerud. *Finansiering av grunnforskning – i Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia*. NIFU skriftserie nr. 14/2003.

Gornitzka, Åse (red.). *Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv: En delutredning for Ryssdalutvalget*. NIFU skriftserie nr. 25/2003.

Heyman, Ulf og Elizabeth Lundberg. *Finansiering av svensk grundforskning*. Vetenskapsrådet 2002.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

- St.meld. nr. 43 (1991-92) *Et godt råd for forskning: Om endringer i forskningsrådsstrukturen*.

- St.meld. nr. 36 (1992-93) *Forskning for fellesskapet*

- St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*

- St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning*

- St.prp. nr. 1 (1999-2000)

- St.prp. nr. 1 (2000-2001)

- St.prp. nr. 1 (2001-2002)

Kultur- og vitenskapsdepartementet. St.meld. nr. 28 (1988-89) *Om forskning*.

Norges forskningsråd.

- *Senter for fremragende forskning: Utredning av en norsk ordning*. 2000.

- *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2001*. 2001.

- *Evaluering av norsk forskerutdanning*. 2002.

- *Årsrapport 2002*. 2003.

- *Budsjett 2003*. 2003.

- *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2003*. 2004.

NOU 1991:24 *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*.

NOU 2000:14 *Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge*.

OECD. *Frascati-manualen*. 5. reviderte utgave. Utdrag og norsk oversettelse ved NIFU. 1995.

Regjeringen Bondevik 2. *Sem-erklæringen*. 2002.

Smeby, Jens-Christian. *Basisfinansiering av universitetene: Erfaringer med å skille mellom bevilgninger til forskning og utdanning*. NIFU skriftserie nr. 9/98.

Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité.

- Innst. S. nr. 228 (1988-89)
- Innst. S. nr. 231 (1991-92)
- Innst. S. nr. 192 (1992-93)
- Innst. S. nr. 110 (1999-2000)
- Innst. S. nr. 223 (2001-2002)
- Innst. S. nr. 91 (2002-2003)

Utdannings- og forskningsdepartementet

- St.prp. nr. 1 (2002-2003)
- St.prp. nr. 1 (2003-2004)
- *Departementenes sektoransvar for forskning: Sluttrapport fra et arbeid utført av Utdannings- og forskningsdepartementet*. 2004.