



Arenasammensetning og finansieringssystem for primærnæringsinstituttene

Alternativer for fremtidig organisering

Olav R. Spilling
Bo Sarpebakken

Rapport 2017:16

NIFU

Arenasammensetning og finansieringssystem for primærnæringsinstituttene

Alternativer for fremtidig organisering

Olav R. Spilling
Bo Sarpebakken

Rapport 2017:16

Rapport 2017:16

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 12820758-2

Oppdragsgiver Norges forskningsråd
Adresse Postboks 564, 1327 Lysaker

Bilddesign Cathrine Årving
Foto Shutterstock

ISBN 978-82-327-0285-5
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY-NC 4.0

www.nifu.no

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Norges forskningsråd og drøfter arenaorganiseringen og basisfinansieringssystemet for primærnæringsinstituttene og alternativer for den fremtidige organiseringen av dette. Rapporten vil være et innspill til den pågående evalueringen av primærnæringsinstituttene. Opplegget for arbeidet og foreløpige resultater har blitt presentert i to møter med evalueringspanelet, 4. mai og 31. august 2017.

Rapporten er utarbeidet av Bo Sarpebakken og Olav R. Spilling ved NIFU, med sistnevnte som prosjektleder. Under arbeidet er det mottatt nyttige innspill og kommentarer fra Liv Jorunn Jenssen og Johs. Kolltveit i Forskningsrådet. Vi vil dessuten takke representanter fra de departementer som har stilt i møter.

Vi takker for oppdraget og håper arbeidet kommer til nytte i evalueringen av primærnæringsinstituttene.

Oslo, 29. september 2017

Susanne Lehmann Sundnes
Forskningsleder

Espen Solberg
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Bakgrunn og formål for analysen	9
1.1 Formål med utredningen	9
1.2 Primærnæringsinstituttene	9
1.3 Avgrensning av analysen	12
1.4 Opplegg for rapporten	13
2 Arenaorganisering og finansieringssystem	15
2.1 Utfordringer i instituttpolitikken.....	15
2.2 Forskningsrådets forslag til nytt basisfinansieringssystem	16
2.3 Det nye finansieringssystemet.....	18
2.4 Evaluering av ordningen.....	20
2.5 Reviderte retningslinjer.....	21
3 Utviklingen på primærnæringsarenaen	22
3.1 Utviklingen 2008-2016.....	22
3.2 Den resultatbaserte omfordelingen.....	24
3.3 Forklaringer på omfordelingen.....	27
3.4 Oppsummering.....	31
4 Alternativer for fremtidig organisering	32
4.1 Aktuelle alternativer.....	32
4.2 Videreføring av primærnæringsarenaen	33
4.3 Felles miljø- og primærnæringsarena	37
4.4 Forvaltningsarena	41
4.5 Avvikling av primærnæringsarenaen	43
5 Oppsummering	45
5.1 Alternative arenaløsninger.....	45
5.2 Strategiske instituttsatsinger (SIS).....	47
Vedlegg	48

Sammendrag

Formålet med denne rapporten er å gjennomgå dagens basisfinansieringssystem for primærnæringsinstituttene og drøfte alternativer for den fremtidige organiseringen. Bakgrunnen for utredningen er at primærnæringsarenaen ikke har fungert tilfredsstillende så langt, noe som særlig skyldes store ulikheter mellom instituttene på arenaen. Rapporten drøfter følgende fire alternativer for fremtidig organisering:

1. Videreføring av primærnæringsarenaen
2. Felles miljø- og primærnæringsarena
3. Opprettelse av en arena for forvaltningsinstitutter
4. Avvikling av primærnæringsarenaen.

Ulike forutsetninger blant primærnæringsinstituttene for å konkurrere om basisfinansiering

De siste årene er det Bygdeforskning, NIBIO, Nofima, SINTEF Fiskeri og havbruk og Veterinærinstituttet som har konkurrert om basisfinansiering fra den samme potten for basisfinansiering, den såkalte primærnæringsarenaen. Dette er en relativt heterogen gruppe av institutter, både med hensyn til størrelse, faglig innretning, roller i det nasjonale oppdragsmarkedet og utøvelse av forvaltningsoppgaver. Som en følge av dette har instituttene hatt svært ulike forutsetninger for å konkurrere på samme arena. Analysen av den konkurransebaserte omfordelingen på arenaen viser at det, til tross for at andelen som omfordeles mellom instituttene hvert år er satt såpass lavt som 2,5 prosent av den totale grunnbevilgningspotten, har skjedd en relativt betydelig omfordeling mellom instituttene. Dels skyldes dette at instituttene i utgangspunktet har hatt ulike nivåer på sine basisbevilgninger (det er vanskeligere å opprettholde et høyt nivå enn å øke fra et lavt nivå), dels skyldes det ulike muligheter til å skåre på resultatindikatorerne, spesielt når det gjelder indikatoren inntekter fra nasjonale oppdragsmarkeder.

Dette har ført til en betydelig lekkasje av FoU-midler fra grønn til blå sektor, noe som forsterkes med årene på grunn av omfordelingssystemets kumulative karakter. Dagens organisering av primærnæringsarenaen kan derfor anses å komme i konflikt med sektorprinsippet i forvaltningen.

Forutsetninger

Siden SINTEF Fiskeri og havbruk nå er fusjonert inn i SINTEF Ocean, kan det være aktuelt at dette instituttet overføres til teknisk-industriell arena. I alternativet med videreføring av primærnæringsarenaen, har vi derfor simulert utviklingen både med og uten dette instituttet.

Havforskningsinstituttet og NIFES, som er vedtatt fusjonert fra 1. januar 2018, er med blant instituttene som skal evalueres. Disse instituttene har hittil ikke vært med i basisfinansieringsordningen, men det er ønskelig å vurdere alternativer der også disse kan inkluderes. I rapporten beskrives mulige utviklingsforløp ved de aktuelle alternativene ved bruk av simuleringer.

Videreføring av primærnæringsarenaen krever omgjøring fra basisbevilgning til forvaltningsoppdrag

En videreføring av primærnæringsarenaen med samme forutsetninger for arenaen som tidligere, synes lite aktuelt på grunn av den store heterogeniteten på arenaen. Et slikt alternativ vil videreføre problemene med lekkasje av FoU-midler fra grønn til blå sektor. Dersom alternativet skal vurderes nærmere, kan det eventuelt være en løsning å ta ut en del av basisbevilgningen til NIBIO, som er det instituttet som taper mest på arenaen. Det må da vurderes om midlene kan gjøres om til en del av instituttets forvaltningsoppdrag. For at arenaen skal fungere tilfredsstillende, er det viktig å etablere et nytt startpunkt for basisbevilgningen som nullstiller den overføringseffekten man hittil har hatt fra grønn til blå sektor.

Felles miljø og primærnæringsarena vil gi økt heterogenitet og økt overføring mellom sektorer

Dette alternativet innebærer at Bygdeforskning, NIBIO, Nofima og Veterinærinstituttet fra primærnæringsarenaen går sammen med de åtte instituttene på miljøarenaen. Alternativet medfører en forsterking av de problemene man i dag har på primærnæringsarenaen siden heterogeniteten vil øke, og det blir en mer kompleks situasjon på arenaen med fire ansvarlige departementer. Simuleringene viser nokså entydig at miljøinstituttene kommer vesentlig bedre ut enn primærnæringsinstituttene, noe som vil medføre økte overføringer mellom sektorer, spesielt fra landbrukssektoren til miljøsektoren.

Ny arena for forvaltningsinstitutter

Poenget med å opprette en arena for forvaltningsinstitutter, er å utvikle en basisfinansieringsløsning tilpasset disse instituttens situasjon. Blant dagens primærnæringsinstitutter er NIBIO, Veterinærinstituttet og Havforskningsinstituttet/NIFES aktuelle for en slik arena. I rapporten skisseres en løsning der man bruker resultatindikatorer tilpasset forvaltningsinstituttens situasjon. Det foreslås to alternativer: Ett med en meget klar akademisk profil, der vitenskapelig publisering vektlegges, og ett alternativ der internasjonale inntekter vektles relativt høyt.

En hovedutfordring ved etablering av en forvaltningsarena vil være å finne en inngangsverdi på basisbevilgningen for de enkelte institutter som gjør dem mest mulig jevnbyrdige fra start. Det skisseres to alternativer der det ene tar utgangspunkt i et likt beløp per forskerårsverk. Det andre alternativet innebærer at inngangsbeløpet fastsettes i forhold til instituttens skår på resultatindikatorene de siste årene.

Det synes mest hensiktsmessig at ansvaret for en forvaltningsarena legges til Kunnskapsdepartementet (KD).

Avvikling av primærnæringsarenaen

Dette alternativet er aktuelt dersom man ikke finner noen annen tilfredsstillende løsning for instituttene under Landbruks- og matdepartementet (LMD). Alternativet innebærer at primærnæringsarenaen avvikles, og at NIBIO og Veterinærinstituttet får basisbevilgninger bevilget direkte fra LMD. Bygdeforskning overføres til den samfunnsvitenskapelige arenaen, mens Nofima og SINTEF Fiskeri og havbruk overføres til den teknisk-industrielle arenaen.

Siden denne rapportens primære formål er å gi et saksunderlag for den pågående evalueringen av primærnæringsinstituttene, er det i rapporten ikke gitt en konkret anbefaling av hvilket alternativ som bør velges for den fremtidige organiseringen av finansieringssystemet for primærnæringsinstituttene. Dette vil bli diskutert videre av evalueringsutvalget.

1 Bakgrunn og formål for analysen

1.1 Formål med utredningen

Formålet med denne utredningen er å presentere en analyse av arenaorganiseringen og basisfinansieringssystemet for primærnæringsinstituttene. Arbeidet gjennomføres i forbindelse med at det er satt i gang en evaluering av primærnæringsinstituttene, og utredningen vil derfor være et innspill til denne evalueringen. I konkurransegrunnlaget er oppdraget spesifisert på følgende måte:

«Forskningsrådet ønsker en utredning som tar utgangspunkt i evalueringen av basisfinansieringen i 2012 og de gjeldende retningslinjene for basisfinansieringen og analyserer den faktiske situasjonen for primærnæringsinstituttene og departementene i dag. Utredningen skal resultere i konkrete, evt. flere alternative, forslag til mulige tilpasninger og endringer.

Relevante spørsmål er:

- Hvilke utfordringer gir dagens struktur for instituttene, for departementene og for brukerne?
- Er omfanget av faglig virksomhet i instituttene i samsvar med departementenes finansiering og sektoransvar?
- Hvilken merverdi gir de strategiske instituttsatsingene (SIS) og hvilke endringer kan evt. gjøres for denne delen av basisfinansieringssystemet?
- Hvilke endringer kan gjøres i basisfinansieringssystemet (f.eks. arenainndeling og/eller arena-sammensetting og indikatorer for den resultatbaserte omfordelingen – herunder vektning av disse) for å tilpasse systemet bedre til primærnæringsinstituttene?
- Hvilke endringer kan gjøres i basisfinansieringssystemet (f.eks. arenainndeling og/eller arena-sammensetting og indikatorer for den resultatbaserte omfordelingen – herunder vektning av disse) for å tilpasse systemet bedre til forvaltningsrettede institutter?
- Hvilken struktur eller alternative strukturer anbefales for fremtidig organisering og finansiering av primærnæringsinstituttene?»

1.2 Primærnæringsinstituttene¹

Primærnæringsinstituttene består i dag av til sammen sju institutter (ansvarlig departement i parentes):

- Norsk senter for bygdeforskning (Bygdeforskning) (LMD)
- NIBIO – Norsk institutt for bioøkonomi (LMD)
- Veterinærinstituttet (LMD):
- Nofima AS (NFD)
- SINTEF Fiskeri og havbruk AS (NFD)

¹ Informasjonen under dette punktet er basert på Forskningsrådets faktarapport utgitt i forbindelse med evalueringen: «Evaluering av primærnæringsinstituttene. Faktarapport – nøkkeltall og beskrivelser.»

- Havforskningsinstituttet (NFD)
- NIFES – Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NFD)

Av disse instituttene er det kun de fem første som i dag omfattes av retningslinjene for statlig basisfinansiering, og som dermed inngår på primærnæringsarenaen. I tillegg er det to institutter – Havforskningsinstituttet og NIFES – som inngår i den pågående evalueringen. I tabell 1.1 og 1.2 har vi presentert noen sentrale informasjoner og nøkkeltall om instituttene.

Tabell 1.1 Forskningsområder og årsverk i primærnæringsinstituttene

Institutt/forskningsområder	Dep	Årsverk 2016	
		Totalt	Forskere
Bygdeforskning			
Samfunnsvitenskapelig forskning rettet mot distrikts-Norge	LMD	27	22 (82%)
NIBIO			
Mat- og planteproduksjon, miljø, klima, kart og geodata, arealressurser, genressurser, skogbruk, og foretaks-, nærings- og samfunnsøkonomi.	LMD	626	312 (50%)
Veterinærinstituttet			
Biomedisinsk forskning - viktigste funksjon å ha beredskap for å drive kompetanseutvikling for å avverge helsetrusler mot fisk, dyr og mennesker	LMD	299	142 (47%)
Nofima			
Forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien; dekker hele verdikjeden innenfor akvakultur og deler av kjeden innenfor fiskeri- og matsektoren	NFD	343	193 (56%)
SINTEF Fiskeri og havbruk			
Fiske- og havbruksteknologi, prosesssteknologi og marin ressursteknologi	NFD	111	95 (85%)
Havforskningsinstituttet			
Havets og kystens miljø og biologi, rådgiver for myndigheter og for fiskeri- og akvakulturnæringene og annen næringsvirksomhet på disse områdene	NFD	715	240 (33%)
NIFES			
Forskning om ernæring til fisk og hvordan konsum av fisk og sjømat påvirker befolkningens helse	NFD	138	58 (42%)

Kilde: Evaluering av primærnæringsinstituttene. Faktarapport – nøkkeltall og beskrivelser, Norges forskningsråd/ NIFU, nøkkeltall for forskningsinstitutter

De sju instituttene representerer en ganske heterogen gruppe, både når det gjelder faglig virksomhet, størrelse, inntekter, roller i oppdragsmarkedet og roller med hensyn for forvaltningsoppdrag for departementene. Bygdeforskning, som er det minste instituttet med 27 årsverk i 2016, er et rent samfunnsvitenskapelig institutt som arbeider med problemstillinger rettet mot distrikts-Norge. Instituttet er organisert som en stiftelse. Hoveddelen av instituttets inntekter kommer fra Forskningsrådet, mens de internasjonale inntektene er relativt beskjedne.

NIBIO er basert på en fusjon av tre tidligere institutter - Bioforsk, Norsk institutt for landbruksforskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap). Det er nå det største av instituttene på primærnæringsarenaen med over 600 årsverk i 2016 og 720 millioner kroner i driftsinntekter. NIBIO dekker et bredt spekter av problemstillinger knyttet til landbruket. Instituttet har en viktig rolle i å ivareta forvaltningsoppgaver for LMD, og forvaltningsinntektene er største inntektskilde og utgjorde 30 prosent av samlede inntekter. Instituttet har også store inntekter fra Forskningsrådet, og basisbevilgningen utgjør en relativt høy andel av samlede inntekter (19 prosent).

Det tredje instituttet under LMD, Veterinærinstituttet, driver biomedisinsk forskning rettet mot mattrygghet, fôrhygiene og dyre- og fiskehelse. Av samlede driftsinntekter på over 370 millioner kroner var forvaltningsinntektene størst og utgjorde 39 prosent. Nasjonale oppdragsinntekter var neststørste inntektsområde med 27 prosent. Instituttet har relativt lite inntekter fra Forskningsrådet, og er det instituttet på primærnæringsarenaen som har lavest andel basisbevilgning. Den utgjorde 6 prosent i 2016.

Tabell 1.2 Totale inntekter, driftsresultat og finansieringskilder for primærnæringsinstituttene 2016

	Totale inntekter ¹	Drifts - inntekter ²	Drifts - resultat	Basis- bevilg- ning	Bidragsinntekter		Nasjonale oppdrags- inntekter ³	Interna- sjonale inntekter	herunder EU- inntekter	Inntekter til forvaltnings- oppgaver	Øvrige inntekter fra driften
					Fra NFR	Utenom NFR					
Bygdeforskning	43,7	43,4	1,7	8,3	26,3		8,3	0,4	0,4		0,1
NIBIO	720,4	719,8	1,6	137,8	129,9	107,5	77,0	30,8	18,1	219,2	17,6
Veterinærinstituttet	371,6	370,9	2,1	22,6	33,7	67,5	98,6	3,6	1,0	144,0	1,0
Nofima	584,3	581,8	26,4	90,2	73,7	191,4	200,0	21,4	10,8		5,2
SINTEF Fiskeri og havbruk	234,5	233,0	16,5	24,9	62,8		139,9	5,4	0,8		
Sum inst. innenfor retningslinjene	1 954,5	1 949,1	48,3	283,9	326,4	366,4	523,8	61,6	31,1	363,2	23,8
Havforskningsinstituttet	1 125,6	1 125,2	-1,1		74,9	166,3		43,8	11,0	820,7	18,9
NIFES	181,4	181,4	5,4		25,0	48,1		3,1	1,5	104,6	0,4
Sum inst. utenfor retningslinjene	1 307,1	1 306,6	4,3		99,9	214,4		47,0	12,5	925,2	19,4
Sum alle	3 261,5	3 255,7	52,6	283,9	424,3	580,8	523,8	108,6	43,7	1 288,4	43,2

¹ Totale inntekter omfatter driftsinntekter, finansinntekter og ekstraordinære inntekter.

² Driftsinntekter er eksklusive finansinntekter og ekstraordinære inntekter.

³ Ved Havforskningsinstituttet og NIFES skilles det ikke mellom oppdragsinntekter og bidragsinntekter.

Kilde: NIFU, nøkkeltall for forskningsinstitutter

Nofima er det nest største instituttet på primærnæringsarenaen med 343 årsverk i 2016 og driftsinntekter på 582 millioner kroner. Den største inntektskilden er nasjonale oppdragsinntekter som utgjorde 34 prosent av samlede inntekter. I tillegg sto bidragsinntekter fra andre enn Forskningsrådet for en stor andel (33 prosent). Rundt halvparten av dette er bevilgninger direkte fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

SINTEF Fiskeri og havbruk hadde i 2016 111 årsverk og driftsinntekter på 233 millioner kroner. Den største andelen av inntektene kom fra det nasjonale oppdragsmarkedet og utgjorde 60 prosent. Instituttet hadde også relativt store bidragsinntekter fra Forskningsrådet. SINTEF Fiskeri og havbruk ble 1. januar 2017 fusjonert inn i det nye SINTEF Ocean, sammen med MARINTEK og avdelingen for miljøteknologi i SINTEF Materialer og kjemi.

Ved siden av de fem instituttene som i dag er på primærnæringsarenaen, finner man NIFES og Havforskningsinstituttet², som begge har omfattende virksomhet mot marin sektor. Havforskningsinstituttet driver forskning rettet mot havets og kystens miljø og biologi; det er rådgiver for myndigheter og for fiskeri- og akvakulturnæringene og annen næringsvirksomhet i spørsmål som angår forvaltning av havets og kystens biologiske ressurser og miljø. Instituttet hadde 715 årsverk i 2016, og driftsinntektene var på 1,1 milliarder kroner. Det meste av dette var forvaltningsinntekter fra NFD som utgjorde 73 prosent av samlede inntekter. Instituttet hadde også en del bidragsinntekter både fra Forskningsrådet og andre kilder. Havforskningsinstituttet rapporterte ikke nasjonale oppdragsinntekter.

NIFES (Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning) utfører forskning på ernæring til fisk og hvordan konsum av fisk og sjømat virker på helsen vår. Instituttet hadde i 2016 138 årsverk, og totale driftsinntekter var på 180 millioner kroner. I likhet med Havforskningsinstituttet, er forvaltningsinntekter fra NFD den største inntektsposten for NIFES, og de utgjorde 58 prosent av samlede inntekter i 2016. I tillegg hadde instituttet relativt betydelige bidragsinntekter både fra Forskningsrådet og andre kilder. Som ved Havforskningsinstituttet har heller ikke NIFES rapportert nasjonale oppdragsinntekter.

Samlet representerer primærnæringsinstituttene en betydelig virksomhet. De fem instituttene på primærnæringsarenaen hadde driftsinntekter på vel 1,9 milliarder kroner i 2016. Når Havforskningsinstituttet og NIFES legges til, summeres de samlede driftsinntektene til 3,3 milliarder.

Som det også fremgår av oversikten, er primærnæringsinstituttene en relativt heterogen gruppe av institutter. Bygdeforskning er betydelig mindre enn de øvrige instituttene, og i tillegg et rent samfunnsvitenskapelig institutt. De to LMD-instituttene har begge mye forvaltningsoppgaver, mens de har en mer begrenset rolle i oppdragsmarkedet. I motsetning til dette har de to NFD-instituttene ingen forvaltningsinntekter, og begge har sterke posisjoner i sine oppdragsmarkeder. Denne heterogeniteten har skapt utfordringer for forvaltningen av primærnæringsarenaen, og er et viktig utgangspunkt for analysen og de ulike alternativer for fremtidig organisering som presenteres i denne rapporten.

En del av problemstillingen er også om Havforskningsinstituttet og NIFES, som nå er vedtatt fusjonert til ett institutt, kan inkluderes på en konkurransearena. De to instituttene har blitt holdt utenfor arenaorganisering så langt på grunn av de betydelige forvaltningsoppgaver de har. Det har derfor vært uaktuelt å inkludere dem på den nåværende primærnæringsarenaen, men vi vil i denne rapporten drøfte om det finnes en alternativ arenaorganisering som også kan inkludere disse instituttene.

1.3 Avgrensning av analysen

Formålet med denne analysen er 1) å oppsummere hvordan dagens arenaorganisering og basisfinansiering virker for primærnæringsinstituttene og avklare hva som er de viktigste utfordringene man står overfor, og 2) med utgangspunkt i dette skissere alternative løsninger til fremtidig organisering.

² Havforskningsinstituttet og NIFES er vedtatt fusjonert med virkning fra 1. januar 2018, og navnet på instituttet blir Havforskningsinstituttet.

I konkurransegrunnlaget heter det at analysen skal ta utgangspunkt i evalueringen av basisfinansieringen i 2012 og de gjeldende retningslinjene for basisfinansieringen. Vi har imidlertid funnet det riktig å gå lenger tilbake tid, og har gjennomgått den prosessen som fant sted på 2000-tallet og som førte frem til de opprinnelige retningslinjene som ble iverksatt fra 2009. Begrunnelsen for dette er at det på den tiden ble gjort flere utredninger rundt ulike problemstillinger som er av betydning for å forstå dagens ordninger, og som det også er viktig å ha som bakgrunn når alternativer for den fremtidige organiseringen skal diskuteres.

I utgangspunktet er analysen avgrenset til å gjelde primærnæringsinstituttene, både de instituttene som er på den nåværende arenaen, og de to instituttene som har vært holdt utenfor. I mandatet er det eksplisitt formulert at utredningen skal vurdere basisfinansieringssystemet både for primærnæringsinstituttene (fjerde kulepunkt i mandatet) og de forvaltningsrettede instituttene (femte kulepunkt). Dette gjør det nødvendig å se primærnæringsinstituttene i sammenheng med det større systemet de er en del av, blant annet vil ett av alternativene være å vurdere en bredere arenasammensetning enn avgrenset til primærnæringsinstituttene.

Ved gjennomføring av analysen har vi først og fremst lagt vekt på å gå grundig inn i hvordan dagens system virker, og hva som er de viktigste faktorene som påvirker den konkurransebaserte omfordelingen mellom instituttene. I forlengelse av dette har vi også analysert hva som hypotetisk kunne ha skjedd de siste årene basert på alternative modeller. Med dette som utgangspunkt har vi så drøftet alternative arenaorganiseringer og alternativ bruk av indikatorer.

I dette ligger at vi har prioritert å gjennomføre en teknisk analyse av arenaorganiseringen med ulike simuleringer, og vi har dermed avgrenset oss noe i forhold til de relativt vide problemstillingene som er formulert i mandatet. Vi viser blant annet til at det nå gjennomføres en egen brukerundersøkelse i forbindelse med evalueringen.

Arbeidet med denne rapporten er i hovedsak basert på dokumentstudier, analyse av nøkkeltall og bruk av disse i simuleringer for å belyse utviklingen ved alternative arenaorganiseringer. I tillegg har det blitt gjennomført møter med de mest relevante departementene – Kunnskapsdepartementet (KD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Klima- og miljødepartementet (KLD).

1.4 Opplegg for rapporten

I de etterfølgende deler av rapporten går vi nærmere inn på problemstillingene skissert foran. I kapittel 2 redegjør vi for bakgrunnen for dagens arenaorganisering og finansieringsmodellen for primærnæringsinstituttene. Vi har særlig lagt vekt på å gjennomgå hvilke vurderinger som har ligget til grunn for arenainndelingen og de problemstillinger som spesifikt er knyttet til organiseringen av primærnæringsarenaen. Her gjennomgår vi også Damvads evaluering fra 2012 og hvilke endringer dette førte til.

I kapittel 3 går vi videre i å diskutere problemstillinger knyttet til dagens arenaorganisering og finansieringsmodell for primærnæringsinstituttene. Med utgangspunkt i hvordan den faktiske basisbevilgningen til instituttene på primærnæringsarenaen har utviklet seg i årene 2009-2017, analyserer vi hvordan systemet har ført til omfordeling mellom instituttene og mellom grønn og blå sektor. For å skape bedre innsikt i hvordan systemet fungerer, er det også foretatt simuleringer av hvordan utviklingen hypotetisk kunne ha gått med en alternativ vektning av resultatindikatorerne og med en likere inngangsverdi på basisbevilgningen.

I kapittel 4 drøftes fire ulike alternativer for den fremtidige organiseringen av primærnæringsarenaen, nemlig 1) videreføring av primærnæringsarenaen, 2) felles miljø- og primærnæringsarena, 3) opprettelse av en arena for forvaltningsinstitutter og 4) avvikling av primærnæringsarenaen. For de tre første alternativene gjennomføres simuleringer av utviklingen for årene 2018-2022 ut fra nærmere spesifiserte forutsetninger, og det benyttes ulike vektninger av resultatindikatorerne. På dette grunnlag

gis det i kapittel 5 en kort oppsummering av de alternativene man har for den fremtidige organiseringen, og hva som er viktige problemstillinger knyttet til de ulike alternativene.

2 Arenaorganisering og finansieringssystem

I dette kapitlet gir vi en gjennomgang av bakgrunnen for dagens arenainndeling og finansiering. Vi gjennomgår utviklingen av hele systemet, men med et hovedfokus på problemstillinger knyttet til primærnæringsinstituttene.

2.1 utfordringer i instituttpolitikken

For å få oversikt over hva som ligger til grunn for dagens finansieringssystem for instituttene, må vi tilbake til forskningsmeldingen «Vilje til forskning» som ble lagt frem våren 2005³. Her ble det foretatt en bred gjennomgang av instituttsektoren og dens rolle. Det ble understreket at instituttene er et verdifullt element i det norske forskningssystemet, og at de «i hovedtrekk» oppfyller sine oppgaver på en tilfredsstillende måte (s. 173). Samtidig ble det, med henvisning til Forskningsrådet, hevdet at instituttsektoren «samlet ikke har tilstrekkelig konkurransekraft, og at evnen til mer langsiktig kompetanseutvikling er svekket».

Som årsaker til dette ble det dels pekt på at instituttene ikke er brede og robuste nok faglig og organisatorisk, dels ble situasjonen oppfattet som en konsekvens av reduserte basisbevilgninger. Samtidig ble det imidlertid pekt på at instituttene, i samspill med andre aktører, har kompetanse til å løse en rekke av de utfordringene som Norge står overfor.

På bakgrunn av dette ble det i meldingen formulert følgende utfordringer for den fremtidige utformingen av instituttpolitikken (s. 176):

- a) Instituttens rammebetingelser må gi rom for fornyelse og oppbygging av langsiktig, strategisk kompetanse slik at de kan møte endrede behov i samfunns- og næringsliv og hevde seg i den økende internasjonale konkurransen.
- b) Instituttene må gis anledning til å videreutvikle seg innenfor et helhetlig FoU-system der virkemidlene stimulerer til styrket samspill mellom universiteter og høyskoler og instituttene.
- c) De økonomiske virkemidlene må ha en utforming som fremmer kvalitet og relevans. Forskningsrådets strategiske ansvar for instituttsektoren må tydeliggjøre og styrkes, og rådet må få nødvendig handlingsrom til å ivareta sitt ansvar.

I meldingen ble det videre gitt flere føringer for utformingen av «finansieringssystemet og tildelingsregimet for basisbevilgninger» til instituttene, bl.a. ble det understreket at tildelingen av grunnbevilgningen «bør være resultatbasert, og foretas ut fra indikatorer for kvalitet og relevans» (s. 186). Videre

³ St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning.

ble det pekt på at retningslinjene måtte lage ordninger for forvaltningen av midlene til grunnbevilgningene slik at institutter som arbeider innenfor samme faglige sektor gis mer likeverdige rammebetingelser og konkurransevilkår.

2.2 Forskningsrådets forslag til nytt basisfinansieringssystem

Forskningsrådet ble gitt i oppdrag å utarbeide et forslag til nytt basisfinansieringssystem, og dette ble presentert i en rapport høsten 2006⁴. Utredningen gir en grundig gjennomgang av utviklingen av instituttsektoren og dens rolle i det samlede FoU-systemet og av finansieringen av sektoren. Med utgangspunkt i dette og de føringene som ble gitt fra departementet, ble det foreslått et finansieringssystem der man skjelnet mellom fordelingsarena og fordelingsmodell:

- Fordelingsarenaen er den arenaen der det er konkurranse mellom institutter om de midler som skal fordeles.
- Fordelingsmodellen er basert på et sett av indikatorer for kvalitet og relevans og som angir kriterier for hvordan midlene skal fordeles mellom de instituttene som inngår på samme arena.

Fordelingsarena

Poenget med en fordelingsarena er at når institutter skal konkurrere om midler, må dette skje på en arena der instituttene deltar på like vilkår. I Forskningsrådets utredning ble det derfor pekt på som en forutsetning at instituttene innenfor samme fordelingsarena er noenlunde likartede når det gjelder deres oppgaver og roller i forskningssystemet, og at de har rammebetingelser som gir noenlunde likeverdige konkurransevilkår (s. 34). Spesielt ble det pekt på at likhet når det gjelder fagområde antas å være spesielt viktig, siden tradisjoner for publisering, tilgang til oppdrag mv. i stor grad vil være bestemt ut fra fagområde, og dette vil være sentrale elementer i de indikatorene. Instituttene tilknytning til departementene kan også gi opphav til ulike konkurransevilkår, spesielt ble nevnt departementenes finansiering av forvaltningsoppdrag.

I utredningens gjennomgang av instituttsektoren er det skjelnet mellom følgende grupper av institutter:

- Primærnæringsinstituttene (som igjen kan deles i landbruksforsknings- og fiskeriforskningsinstituttene)
- Miljø- og utviklingsinstitutter
- Samfunnsvitenskapelige institutter
- Regionale institutter
- Teknisk-industrielle institutter

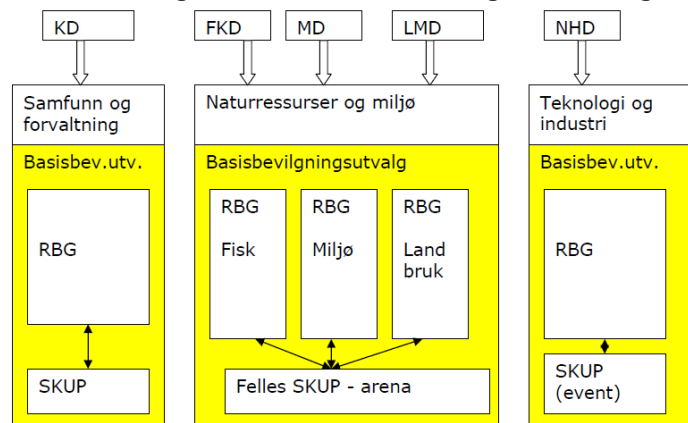
Forskningsrådets prinsipielle forslag innebar en inndeling i følgende fordelingsarenaer:

- Samfunn og forvaltning (de nasjonale samfunnsvitenskapelige instituttene og de regionale instituttene – alle med tyngde innenfor samfunnsvitenskapelig forskning)
- Naturressurser og miljø (miljøinstituttene, landbruksforskningsinstituttene og fiskeriforskningsinstituttene)
- Teknologi og industri (de teknisk-industrielle instituttene)

Forslaget ble sendt på høring til departementene, og departementene som avga høringsuttalelse, mente at forslaget ikke på en god måte ivaretok sektorprinsippet. På dette grunnlag fremmet Forskningsrådet et modifisert forslag, der de opprettholdt forslaget om de tre hovedarenaene, men der Naturressurser og miljø ble redusert til en «kvasiarena», der fordelingen av grunnbevilgningen skulle skje innenfor de tre undergruppene miljøinstitutter, landbruksforskningsinstitutter og fiskeriforskningsinstitutter, mens man skulle ha en felles arena for fordeling av SKUP-midler (Strategiske kunnskaps- og kompetanseutviklingsprosjekt). Forslaget er illustrert i figur 2.1, der det også fremgår hvilke departementer som skulle være ansvarlig for de ulike arenaer.

⁴ Norges Forskningsråd: Nytt basisfinansieringssystem for instituttsektoren. Forslag fra Norges forskningsråd, oktober 2006.

Figur 2.1: Forskningsrådets reviderte forslag til arenaorganisering



Det ble også understreket at forslaget med de tre undergruppene bare burde praktiseres i en overgangsperiode, og at de tre på sikt burde konkurrere på én felles arena.

Forskningsrådets forslag til arenaorganisering innebar at det for én av arenaene, Naturressurser og miljø, ville være tre ansvarlige departementer. Dette er kommentert på følgende måte i rapporten (s. 38):

«I det nye basisfinansieringssystemet er det foreslått en gruppeinndeling som delvis vil inneholde institutter som tilhører ulike departementer. Dette betyr at institutter som ivaretar departementenes sektoransvar kan få mindre eller mer enn det departementet har forutsatt i arbeidet med budsjettforslaget. Dette vil også bety at en eventuell vekst fra ett departement ikke med sikkerhet vil tilfalle institutter som er tilknyttet dette departementet. Til en viss grad vil dette kunne utvanne departementenes sektoransvar for forskning, ved at det ikke er et nødvendig sammenfall mellom departementets budsjettforutsetninger og det som bevilges til deres institutter.»

Som vi vil komme tilbake til, er dette en viktig problemstilling som har hatt stor betydning for iverksetting av basisfinansieringssystemet.

Fordelingsmodell

Forskningsrådets forslag til ny finansieringsmodell for instituttsektoren innebar at basisbevilgningen skulle bestå av tre elementer:

- En fast del
- En resultatbasert del som tildeles ut fra skår på indikatorer for kvalitet og relevans
- Strategiske kunnskaps- og kompetanseutviklingsprosjekt (SKUP) som tildeles etter konkurranse eller dialog.

I rapporten ble det gitt en omfattende drøfting av aktuelle indikatorer og vektningen av disse, og forslaget innebar at den nye resultatbaserte grunnbevilgningen skulle fordeles etter bruk av en kombinasjon av følgende indikatorer:

- Instituttens oppdragsinntekter (dvs. oppdragsandel)
- Vitenskapelig publisering (inklusive ekstra vekt for sampublisering med ansatte i universitets- og høyskolesektoren)
- Samarbeid med universiteter og høyskoler (avlagte doktorgrader, bistillinger)
- Prosjekt-/oppdragsinntekter fra utlandet, inklusive EU
- Prosjektinntekter fra Forskningsrådet

Indikatoren for instituttens oppdragsinntekter hadde ikke samme funksjon som de andre indikatorene, men var ment som en «korrigeringsfaktor» for de andre indikatorene, og innebar at de øvrige indikatorene ble vektet mot denne. Denne faktoren er i retningslinjene (se kapittel 2.3) kalt «relevanskomponent».

Forskningsrådet foreslo følgende vekting av de fire indikatorene:

- Vitenskapelig publisering 0,3
- Samarbeid med universiteter og høyskoler 0,2 (fordelt likt på doktorgrader og bistillinger)
- Internasjonale inntekter 0,25
- Inntekter fra Forskningsrådet 0,25

2.3 Det nye finansieringssystemet

På grunnlag av rapporten fra Forskningsrådet, ble arbeidet med utviklingen av finansieringssystemet ført videre av Statssekretærgruppen for instituttfinansiering⁵. Det nye finansieringssystemet ble omtalt i proposisjonene for statsbudsjettene for både 2008 og 2009. Det ble vedtatt gjennom kongelig resolusjon av 19. desember 2008, og ordningen ble satt i verk fra 1. januar 2009.

Det nye finansieringssystemet

Formålet er formulert på følgende måte:

Forskningsinstituttene skal bidra med forskning av høy kvalitet og relevans til anvendelse i næringsliv, forvaltning og i samfunnet for øvrig.

Basisfinansieringens formål er å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet. Den statlige basisfinansieringen skal disponeres til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging, og skal stimulere instituttens vitenskapelige kvalitet, internasjonalisering og samarbeid.

Retningslinjene skal sikre at den statlige basisfinansieringen fordeles etter fastsatte kriterier, og styres og forvaltes etter en klar arbeidsdeling mellom departementene og Norges forskningsråd. Retningslinjene skal sikre at gjeldende regler for bruk av statlige bevilgninger overholdes, herunder regelverket for økonomistyring i staten og statsstøtteregelverket.

Systemet ble basert på inndeling i følgende arenaer (med ansvarlig departement i parentes):

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

Det ble vedtatt følgende indikatorer (vekting angitt i parentes)

1. Vitenskapelig publisering (30 prosent)
2. Samarbeid med universiteter og høyskoler: avlagte doktorgrader (5 prosent) og bistillinger (5 prosent)
3. Internasjonale inntekter, inklusive EU programmer (15 prosent)
4. Inntekter fra Norges forskningsråd (10 prosent)
5. Nasjonale oppdragsinntekter (35 prosent).

I tillegg innebærer vedtaket at alle fem indikatorer vektes mot en relevanskomponent som består av summen av de konkurranseutsatte inntektene som andel av instituttets totale forskningsinntekter. De konkurranseutsatte inntektene er definert som internasjonale inntekter, forskningsrådsinntekter og nasjonale oppdragsinntekter (indikatorne 3, 4 og 5).

Vektingen av indikatorene er den samme for alle arenaer, men det er store variasjoner mellom arenaene i andelen av grunnbevilgningsmidlene som er konkurranseutsatt: 10 prosent for de samfunnsvitenskapelige og teknisk-industrielle instituttene, 5 prosent for miljøinstituttene og 2,5 prosent for primærnæringsinstituttene.

Formålet med strategiske instituttsatsinger er at de «skal bidra til at instituttene utvikler langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging på forskningsfelt som finansierende departementer i samråd med Forskningsrådet gir spesiell nasjonal prioritet, og som ikke lar seg realisere gjennom andre

⁵ Statssekretærgruppen hadde medlemmer fra KD, NHD, LMD, FKD, MD og AID, med førstnevnte som leder

finansieringsordninger. Slike satsinger kan være på sektorspesifikke områder». I retningslinjene fra 2009 ble følgende øvre grenser for andel strategiske midler av samlet basisfinansiering angitt for de ulike arenaer:

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

Endringer i forhold til Forskningsrådets forslag

Den vedtatte ordningen avviker fra Forskningsrådets forslag på noen punkter. Det viktigste gjelder arenaorganiseringen, der retningslinjene innebærer en organisering i fire arenaer. Man ønsket altså ikke å følge opp Forskningsrådets forslag om en felles arena for naturressurser og miljø, men valgte i stedet en løsning med en arena for miljøinstituttene og en for primærnæringsinstituttene. Bakgrunnen for dette var at en felles arena ville gi en komplisert situasjon med tre forskjellige eierdepartementer og relativt stor ulikhet blant instituttene på arenaen.

Den vedtatte ordningen innebærer også viktige endringer i indikatorene for det resultatbaserte omfordelingssystemet. Det ble lagt til en femte indikator for nasjonale oppdragsinntekter og relevanskomponenten ble presisert slik at den inkluderer internasjonale inntekter, forskningsrådsinntekter og nasjonale oppdragsinntekter. Bakgrunnen for disse endringene var at man ønsket å støtte opp under instituttsektorens anvendte funksjon og belønne institutter med mye oppdrag.

Praktisering av ordningen

I tabell 2.1 har vi presentert tall som gir en oversikt over hvordan de fire fordelingsarenaene fungerte i 2011, det vil si det tredje året etter iverksetting av det nye basisfinansieringssystemet.

Tabell 2.1 Anslåtte omfordelingsbeløp på de fire arenaene i 2011

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

Kilde: Tabell 3-1 i Damvad 2012

Det viktigste forholdet å trekke frem her er den store variasjonen i omfordelingsandelen; 10 prosent for den samfunnsvitenskapelige og den teknisk-industrielle arenaen, 5 prosent for miljøarenaen og 2,5 prosent for primærnæringsarenaen. I utgangspunktet var intensjonen å ha samme andel til omfordeling på alle arenaer, men hensyn til ulikhet på de ulike arenaer har ført til differensiering. Bakgrunnen for den lave andelen til omfordeling på primærnæringsarenaen er den store ulikheten mellom instituttene på denne arenaen og deres muligheter til å konkurrere i oppdragsmarkeder. Mens noen av instituttene har en stor andel av forvaltningsoppgaver og dermed er lite orientert mot oppdragsmarkedet, har andre institutter en sterk posisjon i oppdragsmarkedet, og vil derfor skåre høyt på indikatorene for oppdrag. Andelen til omfordeling ble derfor satt såpass lavt for å redusere omfordelingen mellom instituttene.

Det kan videre være verdt å merke seg at ordningen med strategiske instituttsatsinger (SIS) bare har blitt praktisert på primærnærings- og miljøarenaene, mens den ikke har blitt tatt i bruk på de to andre arenaene.

2.4 Evaluering av ordningen

I en evaluering gjennomført av Damvad i 2012⁶, ble basisfinansieringsordningen vurdert opp mot de overordnede målene og i hvilken grad ordningen har bidratt til «å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet». Som ledd i dette skulle også fordelingsarenaene og arenadepartementenes rolle vurderes.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at basisfinansieringsordningen «har bidratt til økt måloppnåelse, men at effekten varierer for de ulike delmålene» (s. 8), og at «endringene har vært et viktig skritt for (å) styrke instituttsektoren som leverandør av relevant forskning av høy kvalitet» (s. 9). Når det gjelder de enkelte delmål, er evalueringens konklusjon at vitenskapelig kvalitet *har blitt* styrket, at delmålene om internasjonal konkurransedyktighet og relevans *synes å ha blitt* styrket, det vil si at det her eksisterer en del usikkerhet om virkningen, mens delmålet om samarbeid mellom instituttene og universitets- og høyskolesektoren er uberørt av ordningen (s. 10).

I rapporten sies det videre at selv etter så kort tid som tre år synes systemet å ha bidratt til økt oppmerksomhet i instituttene om hva myndighetene ønsker å oppnå med basisfinansieringssystemet. Instituttene har justert, eller er i ferd med å justere, interne aktiviteter i tråd med målene. I rapporten heter det: «Atferdsendringen har kommet til tross for at den direkte uttellingen er relativt beskjeden. Vi kan imidlertid ikke konkludere med at atferdsendringene har vært store.» (s. 10).

Når det gjelder resultatindikatorene, konkluderte evalueringen med at disse i større grad burde være påvirkbare gjennom relevant langsiktig kunnskapsoppbygging, og man foreslo et forenklet opplegg basert på følgende:

- Høyere vektlegging av internasjonale inntekter
- Samarbeid med universitets- og høyskolesektoren: Beholde avlagte doktorgrader, fjerne bistillinger
- Inntekter fra Norges forskningsråd fjernes
- Relevansvektningen fjernes.

Ved siden av dette ble det foreslått å avskaffe ordningen med strategiske instituttsatsinger (SIS). På det tidspunktet evalueringen ble gjennomført, var SIS bare var iverksatt på miljøarenaen. Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet hadde bestemt seg for ikke å implementere ordningen, mens Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet hadde utsatt implementeringen. Ut fra en argumentasjon om at SIS primært synes å være en måte å organisere dialog mellom institutt og departement på, og at denne dialogen kan ivaretas på andre måter, ble det foreslått at midlene til SIS inngår som en del av basisbevilgningen under de samme forutsetninger som den øvrige basisbevilgning og dermed blir en del av grunnlaget for den resultatbaserte omfordelingen.

Når det gjelder arenaorganiseringen, er Damvads konklusjon at denne «i hovedsak (er) hensiktsmessig». I deres diskusjon fremhever de at følgende to hensyn er avgjørende for fastsetting av antall arenaer (s. 85):

- «Instituttene innenfor samme arena bør være så likartede at kunnskapsutvikling i et institutt kan være et godt alternativ til kunnskapsutvikling i et annet, dersom de over tid skårer ulikt på resultatindikatorene. Institutter som ofte konkurrerer er gjerne så like.
- Det bør være et tilstrekkelig stort antall innen hver arena, slik at omfordelingen ikke er koblet til en sammenlikning med få institutter som bruker tiden til å «skule» på hverandre. Premieringen skal gi incentiver til forbedring i det enkelte institutt, ikke nødvendigvis å konkurrere med naboen.»

⁶ Damvad 2012. Evaluering av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering.

Basert på de intervjuene som er gjennomført i evalueringen, konkluderer Damvad med at de fleste arenaene synes å fungere godt. Et unntak representeres imidlertid av primærnæringsarenaen som adskiller seg fra de tre andre arenaene på følgende punkter:

- Mindre likartethet enn på de andre arenaene
- Forskjellen i oppgaver og tematisk innretning er ganske stor, noe som medfører at selv beskjedne omfordeling blir vanskelig å tolke for instituttene som omfattes
- Arenaen skiller seg fra de andre ved at det er to departementer som sammen er ansvarlige og hvor instituttene i stor grad tilhører hvert departements sektor
- Sektortilknytningen til instituttene tydeliggjør en viss polarisering mellom sektorene.

Ut fra dette antydes to muligheter for endring. Det ene er å utvikle primærnæringsarenaen ved at de samfunnsrettede instituttene legges til den samfunnsvitenskapelige arenaen og de naturressursrettede legges til miljøarenaen, det vil si et forslag som lå nært opp til Forskningsrådets opprinnelige forslag om en arena for naturressurser og miljø. I rapporten hevdes også at dette trolig vil medføre at den faglige likheten innen arenaene samlet sett vil øke noe, men at det vil komplisere systemet med arenadepartementer siden det blir flere eierdepartementer på noen av arenaene.

Det andre alternativet som kommenteres, er å fase inn flere primærnæringsinstitutter som i dag er utenfor systemet, forutsatt at de tilfredsstiller kriteriene. Med flere institutter på arenaen vil det, ifølge rapporten, bli en mindre polarisert omfordeling mellom instituttene.

Rapportens hovedkonklusjon på dette punktet er at man ikke ser utfordringen på primærnæringsarenaen som så stor at det betinger raske endringer. Det hevdes videre at dersom arenainndelingen skal endres, anbefales heller et system med færre arenaer enn flere, og at hensynet til heterogeniteten kan ivaretas ved at omfordelingsgraden ikke settes for høyt.

2.5 Reviderte retningslinjer

På grunnlag av evalueringen ble det gjennomført noen mindre endringer av retningslinjene. Den opprinnelige arenainndelingen ble beholdt, mens ordningen strategiske instituttmidler (SIS) nå bare ble knyttet til miljøinstituttene (inntil 40 prosent av basisfinansieringen) og primærnæringsinstituttene (inntil 30 prosent).

Det ble gjort en forenkling av indikatorene ved at man fjernet bistillinger ved UH-institusjoner og inntekter fra Forskningsrådet. I tillegg ble relevansvektingen fjernet, mens vektingen av nasjonale oppdragsinntekter ble økt fra 35 til 45 prosent. Etter dette står man nå igjen med følgende indikatorer (vekting i parentes)

1. Vitenskapelig publisering (30 prosent)
2. Avlagte doktorgrader (5 prosent)
3. Internasjonale inntekter (20 prosent)
4. Nasjonale oppdragsinntekter (45 prosent)

Det er disse retningslinjene som nå gjelder, og i neste kapittel går vi nærmere inn på hvordan dette har fungert for primærnæringsarenaen.

3 Utviklingen på primærnæringsarenaen

3.1 Utviklingen 2008-2016

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan primærnæringsarenaen har fungert, herunder hvordan basisbevilgningene har utviklet seg for de fem instituttene på arenaen, og vi skal se nærmere på hva som er de viktigste faktorene som forklarer utviklingen.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for instituttene på primærnæringsarenaen 2008-2016, mill. kr.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bygdeforskning									
Basisbevilgning	7	7	8	9	9	9	8	8	8
Driftsinntekter utenom basisbevilgning	16	17	17	21	24	21	23	27	35
Sum driftsinntekter	22	25	25	29	32	30	31	36	43
Basisbevilgning som andel av driftsinntekter (%)	29,9	30,3	31,4	29,6	26,6	30,0	26,5	23,4	19,2
NIBIO^{*)}									
Basisbevilgning	128	131	138	143	138	141	130	121	138
Forvaltningsoppgaver	223	217	242	236	214	228	218	256	219
Driftsinntekter utenom basis og forvaltning	289	329	327	307	307	323	336	326	363
Sum driftsinntekter	640	676	707	686	660	692	684	703	720
Basisbev. som andel av driftsinnt. eks. forvaltning (%)	30,6	28,5	29,6	31,8	31,0	30,3	27,9	27,2	27,5
Veterinærinstituttet									
Basisbevilgning	16	21	22	20	23	23	21	21	23
Forvaltningsoppgaver	116	122	130	129	133	133	138	140	144
Driftsinntekter utenom basis og forvaltning	156	168	165	197	210	198	164	190	204
Sum driftsinntekter	288	311	317	347	366	353	323	351	371
Basisbev. som andel av driftsinnt. eks. forvaltning (%)	9,4	11,2	11,6	9,3	9,8	10,3	11,6	10,1	10,0
Nofima									
Basisbevilgning	74	73	73	77	77	81	83	88	90
Driftsinntekter utenom basisbevilgning	399	422	392	424	417	424	444	457	492
Sum driftsinntekter	473	495	464	501	495	505	527	545	582
Basisbevilgning som andel av driftsinntekter (%)	15,6	14,8	15,7	15,3	15,7	16,0	15,8	16,2	15,5
SINTEF Fiskeri og havbruk									
Basisbevilgning	17	17	19	18	21	22	22	24	25
Driftsinntekter utenom basisbevilgning	100	119	127	148	161	167	174	181	208
Sum driftsinntekter	117	136	146	166	181	188	197	205	233
Basisbevilgning som andel av driftsinntekter (%)	14,6	12,6	12,9	10,8	11,4	11,4	11,4	11,8	10,7

^{*)}Tallene for NIBIO for årene 2008-2014 er basert på summen av tallene for Bioforsk, NILF og Skog og landskap, jf spesifikasjon i tabell 3.2.

Kilde: Nøkkeltall fra forskningsinstitutter/NIFU

Tabell 3.2 Nøkkeltall for Bioforsk, NILF og Skog og landskap 2008-2014, mill. kr.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bioforsk							
Basisbevilgning	84	84	88	91	85	88	81
Forvaltningsoppgaver	100	91	94	85	80	78	80
Driftsinntekter utenom basisbevilgning og forvaltningsinntekter	218	248	256	239	234	259	258
Sum driftsinntekter	402	424	439	415	400	424	419
Basisbevilgning som andel av driftsinntekter, eks. forvaltning (%)	27,8	25,4	25,7	27,6	26,7	25,3	23,9
NILF							
Basisbevilgning	8	11	11	12	12	12	11
Forvaltningsoppgaver	23	23	23	23	23	24	26
Driftsinntekter utenom basisbevilgning og forvaltningsinntekter	16	18	18	19	20	22	21
Sum driftsinntekter	47	51	53	54	55	58	58
Basisbevilgning som andel av driftsinntekter, eks. forvaltning (%)	33,4	37,5	38,6	39,7	37,8	35,9	35,0
Skog og landskap							
Basisbevilgning	35	36	38	40	41	41	38
Forvaltningsoppgaver	101	103	124	128	112	126	113
Driftsinntekter utenom basisbevilgning og forvaltningsinntekter	54	63	53	49	53	43	57
Sum driftsinntekter	190	202	215	216	205	210	207
Basisbevilgning som andel av driftsinntekter, eks. forvaltning (%)	39,5	36,2	41,5	44,8	43,5	48,8	39,7

Kilde: Nøkkeltall fra forskningsinstitutter/NIFU

Utgangspunktet for analysen er de regnskapsbaserte nøkkeltallene vi har presentert for instituttene i tabellene 3.1 og 3.2. I den første tabellen inngår tall for de fem instituttene som i dag er på arenaen, men siden NIBIO er basert på en fusjon av de tre instituttene Bioforsk, NILF og Skog og Landskap i 2015, har vi tatt med nøkkeltall for disse instituttene i tabell 3.2.

Tabellene viser basisbevilgningen for de enkelte år, og dette er stilt opp mot øvrige inntekter. Når vi skal vurdere basisbevilgningens betydning for de enkelte institutter, er det mest naturlig å vurdere dem i forhold til instituttens konkurranseutsatte inntekter, slik at vi holder forvaltningsoppgaver utenfor.

Som det fremgår av tabellen, er det stor forskjell i nivået på basisbevilgningene ved de ulike instituttene. Målt som andel av driftsinntekter eksklusive forvaltningsinntekter er det NIBIO og de tre instituttene som er dets forgjengere, som har de høyeste bevilgningene. Blant de tre er det Skog og Landskap og NILF som har hatt de høyeste andelen basisbevilgning, førstnevnte med andeler på godt over 40 prosent, mens andelen for NIBIO i gjennomsnitt har ligget på rundt 30 prosent og med en fallende tendens. Også Bygdeforskning har hatt en relativt høy andel basisbevilgning som har falt i perioden. De tre andre instituttene har hatt betydelig lavere andeler på 10-15 prosent, hvorav Veterinærinstituttet har hatt den laveste andelen på rundt 10 prosent gjennom hele perioden.

Det bør kommenteres at basisbevilgningene for de enkelte institutter er et resultat av historiske forhold som til dels går langt tilbake i tid. De ulike departementene har dessuten hatt ulike strategier for sine institutter, slik at det ikke eksisterer noen standard for hvor stor basisbevilgningen bør være. Det kan også reises spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å se på basisbevilgningen som andel av samlede inntekter. Ved institutter som har en sterk inntektsøkning, vil basisbevilgningens andel av inntektene naturlig nok falle. Dette gjelder spesielt utviklingen ved SINTEF Fiskeri og havbruk, der basisbevilgningen har økt fra rundt 17 til nær 25 millioner kroner i perioden. Andelen den utgjør av driftsinntekter har likevel falt fra 14,6 til 10,7 prosent, noe som skyldes at de øvrige driftsinntekter har blitt mer enn doblet i den samme perioden.

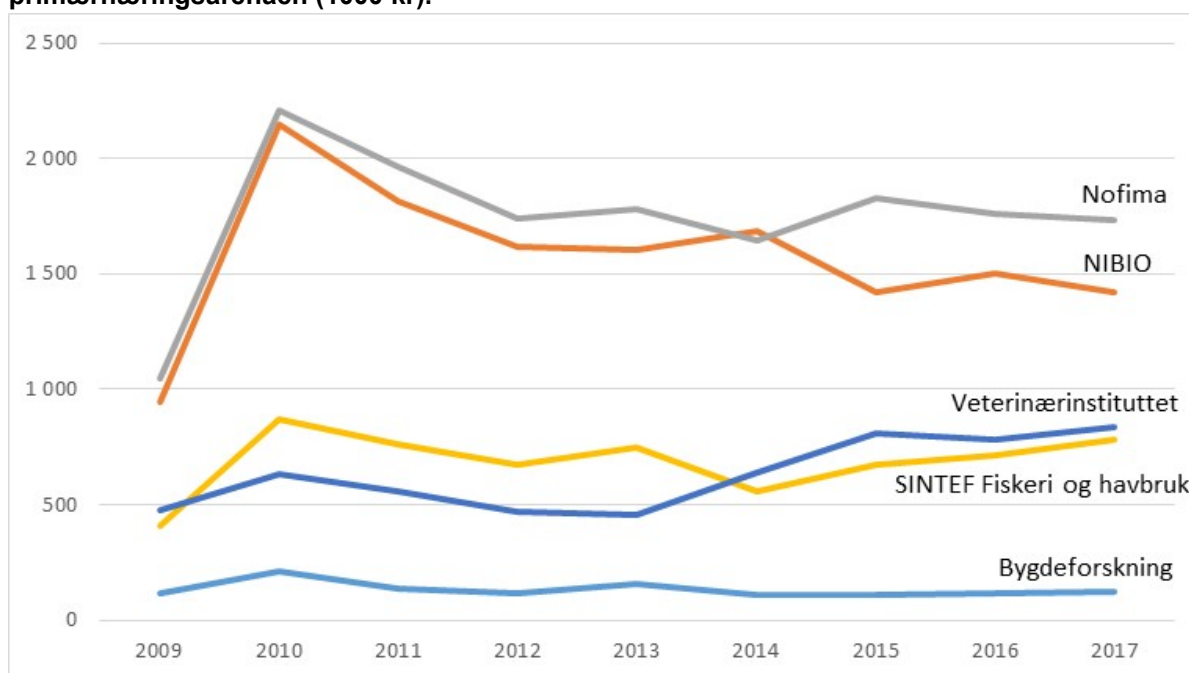
Når man ser på de absolutte tallene for basisbevilgningen slik disse er rapportert fra instituttene, ser det generelt ut til å ha vært en i hovedsak stabil utvikling. Noe annet ville heller ikke være å forvente, gitt at det bare er 2,5 prosent av grunnbevilgningen som årlig blir omfordelt. I det følgende skal vi gå nærmere inn på disse tallene.

Tabell 3.4 Den resultatbaserte omfordelingen (RBO) for instituttene på primærnæringsarenaen 2009-2017. 1000 kr.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bygdeforskning	116	213	135	113	156	110	110	117	125
NIBIO	948	2 148	1 814	1 619	1 602	1 684	1 421	1 503	1 419
Nofima	1 049	2 207	1 966	1 739	1 783	1 644	1 828	1 762	1 730
SINTEF Fiskeri og havbruk	409	873	763	675	751	558	676	712	784
Veterinærinstituttet	478	634	557	466	458	637	811	783	838
Sum	3 000	6 075	5 235	4 612	4 750	4 633	4 846	4 877	4 896

Kilde: Norges forskningsråd, årlige tildelingsbrev

Figur 3.1 Utviklingen av den resultatbaserte omfordelingen (RBO) for instituttene på primærnæringsarenaen (1000 kr).



Kilde: Norges forskningsråd, årlige tildelingsbrev

Som det fremgår av dataene, skjedde det en gradvis innføring av det nye systemet. Det første året ble bare økningen i den samlede basisbevilgningen på tre millioner fordelt direkte til instituttene uten bruk av systemet for omfordeling, mens ordningen med resultatbasert omfordeling ble tatt i bruk fra 2010. Siden omfordelingsandelen er såpass liten som 2,5 prosent, gir det relativt små utslag for det enkelte institutt. I absolutte tall er det NIBIO som har hatt den svakeste utviklingen, der omfordelt andel har falt fra 2,1 millioner kroner i 2010 til 1,4 i 2017. Også Nofima har hatt tilbakegang, fra 2,2 millioner i 2010 til 1,7 i 2017. SINTEF Fiskeri og havbruk har hatt en relativt stabil situasjon, omfordelt beløp i 2017 er på nesten samme nivå som i 2011, mens Veterinærinstituttet er det instituttet som har hatt den beste utviklingen med en relativt sterk stigning i omfordelt beløp – fra 634.000 i 2010 til 838.000 i 2017.

Hovedtendensen i dette bildet er at det har skjedd en viss omfordeling mellom instituttene. NIBIO er den som har tapt mest, mens Veterinærinstituttet har vunnet mest. Et viktig poeng i denne sammenheng er at ordningen med resultatbasert omfordeling vil kunne bidra til en omfordeling fra de instituttene som relativt sett har de største grunnbevilgningene til de som har mindre. Dette bekreftes i figuren der det er NIBIO og Nofima som har tapt mest, og det er også disse to instituttene som har de største basisbevilgningene. Hvor mye dette har å bety, kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

En viktig problemstilling knyttet til primærnæringsarenaen er om det resultatbaserte omfordelingssystemet fører til en omfordeling mellom sektorer – i dette tilfellet mellom de sektorer som LMD og FKD (nå NFD) har ansvaret for. For å belyse dette har vi i tabell 3.5 gitt en oversikt over de

faktiske bevilgningene fra LMD og FKD/NFD i den aktuelle perioden, og i tabell 3.6 sammenliknet dette med de faktiske tildelingene til instituttene.

Før tallene kommenteres bør det bemerkes at det ikke er et rent en-til-en-forhold mellom departementer og institutter når det gjelder finansiering. Flere av instituttene – og særlig Nofima og Veterinærinstituttet – har betydelig aktivitet innenfor begge departementers sektoransvar.

Tabell 3.5 Bevilgninger fra FKD/NFD og LMD til Forskningsrådet øremerket basisbevilgninger 2009-2017. Mill. kr. *)

Departement	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FKD/NFD	87,3	92,1	92,8	95,2	97,8	101,3	107,5	109,8	108,9
LMD	158,3	161,3	168,4	168,4	174,4	164,4	170,4	170,0	173,5

*) Den femårige strategiske matsatsingen som LMD finansierte ved Nofima i perioden 2012-2016 (5 mill. kroner årlig) og 3 mill. kr. fra LMD i 2017 øremerket Veterinærinstituttet, er holdt utenfor.

Kilde: Norges forskningsråd, årlige tildelingsbrev

Tabell 3.6 Faktiske tildelinger av basisbevilgninger til primærnæringsinstituttene 2009-2017. Mill. kr.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Institutter under FKD/NFD</i>									
Nofima	69,7	72,9	75,8	78,0	80,7	83,2	88,3	90,2	89,3
SINTEF Fiskeri og havbruk	17,6	18,8	19,8	20,6	21,6	22,5	24,1	24,9	24,9
Sum	87,4	91,7	95,6	98,6	102,3	105,6	112,4	115,1	114,2
Avvik tildeling - bevilgning	0,1	-0,4	2,7	3,4	4,4	4,4	4,9	5,4	5,2
<i>Institutter under LMD</i>									
Bygdeforskning	8,1	8,4	8,6	8,6	8,9	8,1	8,4	8,3	8,4
NIBIO (og dets forgjengere)	129,8	133,7	135,5	134,7	137,9	129,6	133,4	132,1	133,3
Veterinærinstituttet	19,8	20,7	21,5	21,6	22,3	21,5	22,7	23,1	23,8
Sum	157,7	162,9	165,7	165,0	169,1	159,2	164,6	163,6	165,6
Avvik tildeling - bevilgning	-0,6	1,5	-2,7	-3,4	-5,3	-5,2	-5,8	-6,5	-7,9

Kilde: Norges forskningsråd, årlige tildelingsbrev

Med dette forbeholdet viser tallmaterialet at det har skjedd en overføring av midler fra landbrukssektoren til fiskerisektoren, eller fra grønn til blå sektor. Som det fremgår av tabell 3.6, er de midlene som tilfaller de landbruksrelaterte instituttene år for år mindre enn bevilgningene fra LMD, og avviket har vært økende de siste årene og var i 2017 på 7,9 millioner kroner. Et tilsvarende mønster, men med motsatt fortegn, har vi for tildelingene til de fiskerirelaterte instituttene som i økende grad overstiger bevilgningene fra FKD og NFD. Totalt dreier det seg om at de landbruksrelaterte instituttene har mottatt 36 millioner kroner mindre enn det som er bevilget fra LMD, mens de fiskerirelaterte instituttene har mottatt 30 millioner mer enn det som er bevilget av FKD/NFD i perioden.

Bakgrunnen for at de to tallene ikke er like, er at deler av de bevilgede midlene de siste årene har blitt satt av til administrasjon av basisbevilgningsordningen og til å dekke kostnader ved evalueringen av instituttene på arenaen.

Med den nåværende organiseringen av primærnæringsarenaen medfører altså basisfinansierings-systemet at det skjer en overføring av forskningsmidler fra grønn til blå sektor. Frem til og med 2017 er den samlede overføringen på i størrelsesorden 30 millioner kroner, og siden omfordelingssystemet har en akkumulerende effekt, vil beløpene som overføres år for år stige.

I hvilken grad dette er et problem, er et politisk spørsmål. Men gitt den sterke posisjonen sektorprinsippet har i norsk forvaltning, oppfattes dette som en viktig problemstilling i de berørte departementene og i Forskningsrådet. Dette har også vært en viktig bakgrunn for at omfordelingsandelen har blitt satt så lavt som 2,5 prosent på arenaen.

3.3 Forklaringer på omfordelingen

Et viktig spørsmål er hvilke faktorer som forklarer omfordelingen, og hvor godt systemet er tilpasset de instituttene som er omfattet av systemet. Den umiddelbare forklaringen på omfordelingen er at institutter med høye skår på indikatorene vinner andeler av basisbevilgningen fra de som skårer dårligere. Men som vi skal se i det følgende, er dette langt fra hele forklaringen.

Indikatorenes betydning

Som vi har sett i kapittel 1, er det store forskjeller mellom instituttene på primærnæringsarenaen, og dette gir dem ulike forutsetninger for å konkurrere på samme arena. Dette reiser spørsmålet om hvor godt indikatorene og vektingen av dem er tilpasset instituttens situasjon, og om en annen vekting vil føre til en annen omfordeling.

Den gjeldende vektingen legger stor vekt på oppdrag i det nasjonale markedet, og belønner dermed institutter som står sterkt i dette markedet. Som vi har omtalt i kapittel 1, er det store forskjeller mellom instituttene hvor store oppdragsinntekter de har. For å se hvor stor betydning dette har, har vi simulert hvordan utviklingen kunne ha vært dersom man hadde anvendt en alternativ vekting. Her har vi sett på et alternativ som i større grad premierer akademisk orienterte institutter. Vi har gitt publisering en vekt på 50 prosent, og redusert vekten på nasjonale oppdrag til 25 prosent, de øvrige indikatorene er uforandret.

Indikator	Faktisk	Akademisk
Publikasjonspoeng	30 %	50 %
Avlagte doktorgrader.	5 %	5 %
Internasjonale inntekter	20 %	20 %
Nasjonale oppdrag eks. NFR	45 %	25 %

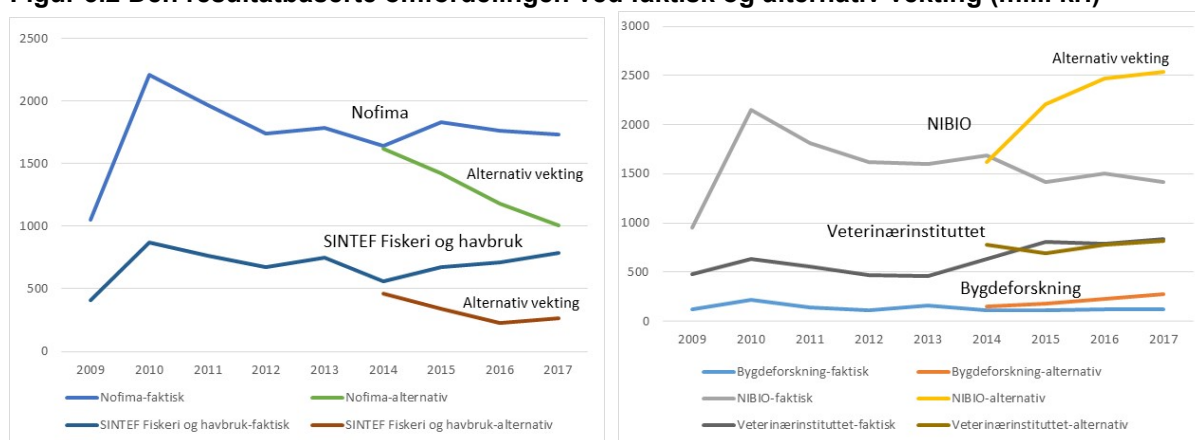
Den nåværende vektingen av indikatorene har vært i bruk siden 2014, og vi har derfor sett på hvordan den mer akademiske vektingen ville ha påvirket den resultatbaserte omfordelingen fra dette året, jf. resultatene presentert i tabell 3.7 og figur 3.2. Som det fremgår her, har vekting stor betydning for den resultatbaserte omfordelingen. Ved bruk av den alternative vektingen ville både Bygdeforskning og NIBIO fått en betydelig økning i sine tildelinger, mens den for Veterinærinstituttet ville vært tilnærmet uforandret. På den annen side ville både SINTEF Fiskeri og havbruk og Nofima fått en betydelig reduksjon i sine tildelinger.

Tabell 3.7 Basisbevilgningen 2009-2017, faktisk omfordelt beløp sammenliknet med estimert omfordelt beløp ved alternativ vektning 2014-2017. 1000 kr.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bygdeforskning-faktisk	116	213	135	113	156	110	110	117	125
Bygdeforskning-alternativ						151	180	224	273
NIBIO-faktisk	948	2148	1814	1619	1602	1684	1421	1503	1419
NIBIO-alternativ						1617	2212	2466	2536
Nofima-faktisk	1049	2207	1966	1739	1783	1644	1828	1762	1730
Nofima-alternativ						1623	1424	1182	1005
SINTEF Fiskeri og havbruk-faktisk	409	873	763	675	751	558	676	712	784
SINTEF Fiskeri og havbruk-alternativ						461	340	227	268
Veterinærinstituttet-faktisk	478	634	557	466	458	637	811	783	838
Veterinærinstituttet-alternativ						783	689	779	814

Kilde: Norges forskningsråd, årlige tildelingsbrev og NIFU

Figur 3.2 Den resultatbaserte omfordelingen ved faktisk og alternativ vektning (mill. kr.)



Tabell 3.8 Departementenes bevilgninger og tildelinger til instituttene ved alternativ vektning 2014-2017. Mill. kr.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FKD/NFD									
Departementets bevilgninger	87,3	92,1	92,8	95,2	97,8	101,3	107,5	109,8	108,9
Tildelt "blå" institutter	87,4	91,7	95,6	98,6	102,3	105,5	111,6	114,1	112,9
Avvik tildeling - bevilgning	0,1	-0,4	2,7	3,4	4,4	4,3	4,1	4,3	4,0
LMD									
Departementets bevilgninger	158,3	161,3	168,4	168,4	174,4	164,4	170,4	170,0	173,5
Tildelt "grønne" institutter	157,7	162,9	165,7	165,0	169,1	159,3	165,3	164,6	166,8
Avvik tildeling - bevilgning	-0,6	1,5	-2,7	-3,4	-5,3	-5,1	-5,1	-5,4	-6,7

Kilde: Norges forskningsråd, årlige tildelingsbrev og NIFU

Bruk av den alternative vektingen ville naturlig nok ha påvirket omfordelingen mellom sektorer. Siden det er de grønne instituttene som vinner og de blå som taper på den alternative vektingen, fører dette til reduserte overføringer fra grønn til blå sektor. Men som det fremgår av tabell 3.8, er ikke effekten veldig stor, i hovedsak skjer det en utflating i overføringene slik at de ikke fortsetter å stige år for år. Men på grunn av systemets kumulative karakter, vil tidligere års overføringer bli trukket med videre.

Konklusjonen på dette er altså at vektingen av indikatorene har en del betydning. En sterkere vektlegging av publisering på bekostning av oppdragsinntekter ville gitt en mindre overføring fra grønn til blå sektor. En viktig årsak til at de grønne instituttene har tapt i utviklingen, er at de har en svakere posisjon i oppdragsmarkedet enn de blå instituttene. Dette er et punkt vi utdyper nærmere i kapittel 4.1 der vi drøfter en eventuell videreføring av primærnæringsarenaen.

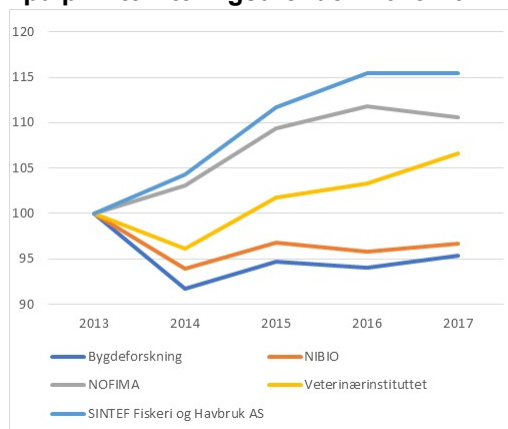
Betydningen av inngangsstørrelse

Det andre spørsmålet vi vil belyse, er hvilken betydning inngangsstørrelsen på basisbevilgningen har. Som vist tidligere i dette kapitlet, er det svært ulikt nivå på basisbevilgningene for de fem instituttene på primærnæringsarenaen. Målt i prosent av samlede driftsinntekter er det NIBIO og Bygdeforskning som har hatt de høyeste bevilgningene, mens Veterinærinstituttet har hatt den laveste. Spørsmålet vi skal belyse her, er hvilken effekt det ville hatt på den resultatbaserte omfordelingen om de fem instituttene i utgangspunktet hadde hatt like store basisbevilgninger. Med like store basisbevilgninger mener vi her samme beløp per forskerårsverk. I analysen bruker vi 2013 som basisår, og dette året utgjorde summen av basisbevilgningene 333.000 kroner per forskerårsverk. Vi har så simulert hvilken utvikling instituttene ville hatt i sine basisbevilgninger i årene 2014-2017 med de samme indikatorskårene som de faktisk hadde for disse årene.

Tabell 3.9 Faktiske tildelinger av basisbevilgninger 2013-2017

Institutt	Faktisk tildeling (mill. kr.)					Relativ utvikling, 2013=100				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Bygdeforskning	8,9	8,1	8,4	8,3	8,4	100	92	95	94	95
NIBIO	137,9	129,6	133,4	132,1	133,3	100	94	97	96	97
Nofima	80,7	83,2	88,3	90,2	89,3	100	103	109	112	111
Veterinærinstituttet	22,3	21,5	22,7	23,1	23,8	100	96	102	103	107
SINTEF Fiskeri og Havbruk AS	21,6	22,5	24,1	24,9	24,9	100	104	112	115	115
Total	271,4	264,8	276,9	278,7	279,8	100	98	102	103	103

Figur 3.3 Relativ utvikling av basisbevilgningene for instituttene på primærnæringsarenaen 2013-2017.



Som utgangspunkt for analysen har vi i tabell 3.9 gitt de absolutte og relative tallene for den faktiske utviklingen av basisbevilgningen ved de fem instituttene, og den relative utviklingen er illustrert i figur 3.3. Dette benytter vi så som sammenlikningsgrunnlag for simuleringen.

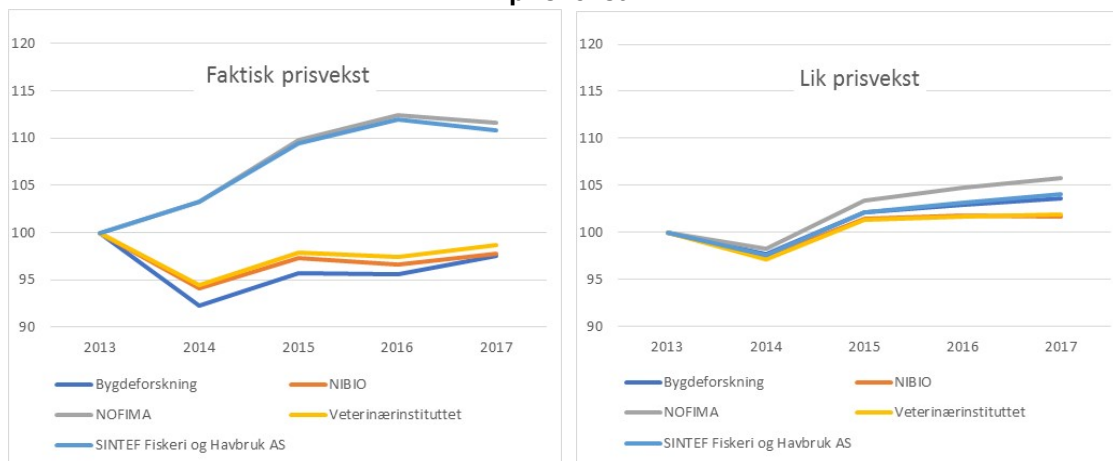
Resultatene av simuleringen er vist i figur 3.4; denne viser altså den hypotetiske utviklingen instituttene ville hatt dersom de hadde startet med like store basisbevilgninger per forskerårsverk.⁷ Som det fremgår av figuren, gir dette en mye jevnere utvikling for hver av de to instituttgruppene. De tre landbruksinstituttene har en nokså lik utvikling, og tilsvarende gjelder for de to fiskerirelaterte instituttene. Derimot synes forholdet mellom de to instituttgruppene å være uendret.

Bakgrunnen for den nokså ulike utviklingen for de to gruppene, er at de to departementene har hatt ulik praksis for bevilgningsøkning fra år til år. Spesielt kan nevnes at LMD i 2014 kuttet basisbevilgningen med 10 millioner kroner, noe som tydelig fremgår i figuren. Dersom vi i stedet forutsetter at

⁷ Det er grunn til å understreke at dette er hypotetisk, i praksis ville adferden kunne blitt endret dersom instituttene hadde et mer likeverdig nivå på sine basisbevilgninger. Dette har vi imidlertid ikke hatt mulighet til å ta hensyn til.

bevilgningene fra de to departementene hadde utviklet seg likt, ville vi fått en mye mer likartet utvikling av basisbevilgningene for de fem instituttene, jf. illustrasjonen i den andre figuren i figur 3.4.

Figur 3.4 Simulert utvikling av basisbevilgningene for instituttene på primærnæringsarenaen 2013-2017 ved lik inngangsstørrelse i basisbevilgningen for henholdsvis faktisk og lik prisvekst

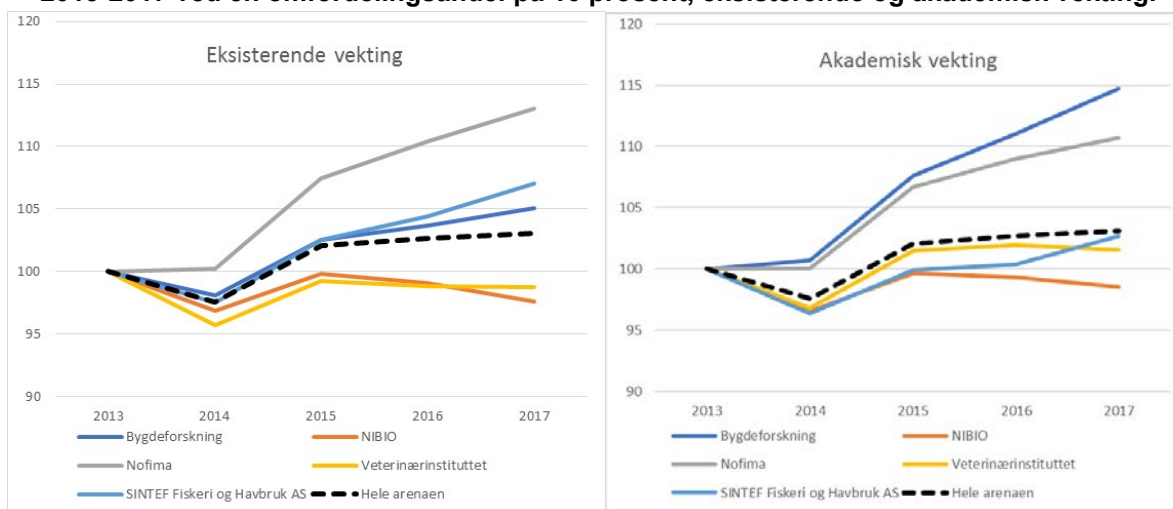


Konklusjonen på dette er at inngangsstørrelsen har betydning. Når instituttene starter med like store basisbevilgninger i kroner per forskerårsverk, blir omfordelingseffekten redusert betydelig. Samtidig viser imidlertid gjennomgangen at det er viktig at de ulike departementene som er ansvarlige for en konkurransearena, har samme praksis for at instituttene på arenaen har noenlunde like konkurransevilkår.

Betydningen av omfordelingsandelen

I de foregående simuleringene har vi forutsatt en omfordelingsandel på 2,5 prosent, som er den andelen som hittil har blitt praktisert på primærnæringsarenaen. Det er imidlertid prinsipielt ønskelig med en høyere omfordelingsandel, og vi har derfor også simulert utviklingen fra 2013 der omfordelingsandelen har blitt satt til 10 prosent. De øvrige forutsetninger er som tidligere, det vil si at instituttene starter med like store basisbevilgninger i 2013 (330.000 kr per forskerårsverk), og prisveksten er lik for bevilgningen fra begge departementer. Simuleringen er gjennomført både med eksisterende vekting og akademisk vekting, jf. figur 3.5.

Figur 3.5 Simulert utvikling av basisbevilgningen for instituttene på primærnæringsarenaen 2013-2017 ved en omfordelingsandel på 10 prosent, eksisterende og akademisk vekting.



Som disse simuleringene viser, ville en slik økning av andelen til omfordeling medført en nokså stor omfordeling mellom instituttene. For alternativet med nåværende vektning av indikatorene representeres ytterpunktene av Nofima på plussiden og NIBIO og Veterinærinstituttet på den negative siden, og differensen mellom de to er på 15 prosentpoeng i slutten av perioden. Bare NIBIO og Veterinærinstituttet har i dette alternativet en utvikling som er svakere enn arenaen som helhet, noe som innebærer at ressurser overføres fra disse to instituttene til de andre instituttene på arenaen. Det betyr i praksis at det skjer en overføring fra grønne til blå institutter. I denne simuleringen har vi benyttet 2013 som basisår og som et «nullpunkt». Utviklingen viser en rask økning av de årlige overføringer fra grønn til blå sektor. I 2017 ville den ha vært på over åtte millioner kroner, og det samlede beløpet for perioden ville ha vært på 20 millioner.

Det andre alternativet med akademisk vektning viser et noe annet mønster. Her er det Bygdeforskning som får den gunstigste utviklingen, noe som henger sammen med dette instituttets akademiske profil. Blant de øvrige instituttene er det også i dette alternativet Nofima og NIBIO som danner ytterpunktene, noe som medfører at det fortsatt skjer en overføring fra grønn til blå sektor. Den årlige overføringen ville i 2017 nådd vel fem millioner kroner, og det akkumulerte beløpet for perioden ville ha vært snaut 13 millioner kroner, det vil si et noe lavere beløp enn i alternativet med eksisterende vektning.

3.4 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at primærnæringsarenaen gir de gunstigste betingelsene for de to fiskerirelaterte instituttene på arenaen. Disse to instituttene har hatt den mest positive utviklingen av sine basisbevilgninger, og gjennomgangen viser videre at arenaen har ført til en systematisk omfordeling av forskningsmidler fra grønne til blå institutter. Til tross for at man ikke har en høyere omfordelingsandel enn 2,5 prosent, har de årlige beløpene som omfordeles mellom sektorene, økt til over fem millioner kroner per år, og det akkumulerte beløpet er på vel 30 millioner kroner. På grunn av systemets kumulative karakter, vil disse beløpene fortsette å stige dersom primærnæringsarenaen videreføres på samme måte i årene fremover.

Slik vi har kommentert tidligere i kapitlet, er det et politisk spørsmål i hvilken grad denne overføringen mellom sektorer er et problem. Gitt den store betydningen sektorprinsippet har i norsk forvaltning, er det likevel naturlig å anta at den aktuelle overføringen kan oppleves som et problem sett fra departementer som bevilger midler som i økende grad tilflyter institutter i andre sektorer, i dette tilfellet Landbruks- og matdepartementet. Spesielt kan omfordelingen kunne antas å bli sett som problematisk når omfordeling i stor grad kan forklares ut fra at de fem instituttene utgjør en heterogen gruppe av institutter. En hovedårsak er at instituttene har svært ulike forhold i det nasjonale oppdragsmarkedet, og simuleringene viser at med en mer akademisk orientert vektning av indikatorene for den resultatbaserte omfordelingen, ville de landbruksrelaterte instituttene kommet bedre ut.

Et annet viktig forhold er at systemet virker omfordelende slik at institutter med relativt høye basisbevilgninger (målt i kroner per forskerårsverk) vil tape andeler til institutter med lavere bevilgninger. Siden NIBIO og Bygdeforskning historisk har hatt de høyeste basisbevilgningene, har disse instituttene som en følge av dette tapt til de øvrige instituttene på arenaen.

Dette vil være utgangspunktet for vurderingene av alternative fremtidige organiseringer. Spørsmålet er om det er mulig å finne frem til et annet opplegg for arenaorganisering og basisfinansiering for primærnæringsinstituttene, der de omtalte problemene reduseres, og som samtidig opprettholder insentivene til å følge opp målene for basisfinansieringsordningen.

4 Alternativer for fremtidig organisering

4.1 Aktuelle alternativer

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke alternativer som kan være aktuelle for fremtidig organisering. Utgangspunktet for vurderingen er dels at man i dag har heterogene institutter på primærnæringsarenaen som har ulike forutsetninger for å konkurrere innenfor rammen av det gjeldende systemet, dels er det også ønskelig å diskutere løsninger som kan inkludere institutter med forvaltningsoppgaver, og som derfor må være tilpasset deres forutsetninger.

Innenfor de rammer som er satt for dette prosjektet, har vi avgrenset analysen til følgende fire alternativer:

1. Videreføring av primærnæringsarenaen
2. Etablering av en felles miljø- og primærnæringsarena
3. Opprettelse av en arena for forvaltningsinstitutter
4. Avvikling av primærnæringsarenaen

Siden SINTEF Fiskeri og havbruk nå er en del av SINTEF Ocean, er det et spørsmål om dette instituttet fortsatt hører hjemme på primærnæringsarenaen eller om det bør gå til teknisk-industriell arena, der de øvrige deler av SINTEF Ocean er plassert. I simuleringen av videreføringen av primærnæringsarenaen har vi valgt å ta med SINTEF Fiskeri og havbruk, mens vi ikke har tatt instituttet med i simuleringen av en felles miljø- og primærnæringsarena. Videre er det ikke aktuelt å vurdere å inkludere Havforskningsinstituttet og NIFES, som er vedtatt fusjonert fra 1. januar 2018, på primærnæringsarenaen i dens nåværende form siden disse instituttene har betydelige forvaltningsoppgaver. For departementet er det et prinsipp at disse instituttene ikke skal konkurrere i et oppdragsmarked, og de vil dermed heller ikke være aktuelle på en konkurransearena der de konkurrerer med institutter med store oppdragsinntekter. Derimot er det aktuelt å vurdere en konkurransearena tilpasset institutter med store forvaltningsinntekter.

Som ledd i analysen av de tre arena-alternativene gjennomføres simuleringer for å illustrere hvordan arenaene vil fungere ut fra nærmere angitte forutsetninger. Vi legger til grunn de basisbevilgninger som instituttene faktisk har fått bevilget for 2017, og bruker dette som utgangspunkt for å beregne den resultatbaserte omfordelingen (RBO) for de etterfølgende år. Ved beregning av RBO for 2018, bruker vi gjennomsnittet av indikatorskårene for 2014-2016,⁸ og siden vi ikke vet noe om hvordan disse indikatorskårene vil utvikles i årene fremover, bruker vi det samme gjennomsnittet til også å beregne RBO for de etterfølgende årene 2019-2022.

⁸ Ved beregning av RBO vektet indikatorskårene for siste år normalt dobbelt, men for å unngå at tilfeldige svingninger i 2016 skal få for stort utslag i våre simuleringer, har vi her valgt å vekte hvert år likt.

Dette innebærer en viktig begrensning i analysen, idet den forutsetter en konstant adferd fra instituttene i perioden, noe som vil gi et statisk bilde av utviklingen. Det normale vil selvsagt være at adferden endres i forhold til tidligere oppnådde resultater, men dette har vi ikke mulighet å ta inn i analysen. En spesielt viktig begrensning i denne sammenheng, er at det kan være tilfeldige utslag på indikatorene i de tre årene vi legger til grunn. Slike eventuelle tilfeldigheter vil kunne forsterkes betydelig gjennom simuleringene som gjøres for fem år fremover.

Det er derfor viktig å ta simuleringene med forbehold, men samtidig kan de være nyttige ved at de gir et bilde av noen hovedtendenser.

4.2 Videreføring av primærnæringsarenaen

Dette alternativet innebærer en videreføring av dagens primærnæringsarena.

Videreføring med dagens indikatorvekting

I tabell 4.1 er det vist hvordan utviklingen på denne arenaen vil gå dersom man har samme vektning av indikatorene som tidligere, at andelen av SIS opprettholdes til 30 prosent og man har en omfordelingsandel på 2,5 prosent. Det er videre lagt inn som en forutsetning at det er en vekst i de årlige bevilgningene på 2 prosent. For indikatorene har vi benyttet gjennomsnittet for årene 2014-2016. Tabellen angir de faktiske tildelinger i 2017, mens det er simulerte verdier for årene 2018-2022.

Tabell 4.1 Videreføring av primærnæringsarenaen, simulering av basisbevilgningene 2018-2022, nåværende vektning av resultatindikatorene.

Institutt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Basisbevilgningen i mill. kr.</i>						
Bygdeforskning	8,4	8,6	8,7	8,8	9,0	9,1
NIBIO	133,3	134,8	136,3	137,8	139,4	141,0
Nofima	89,3	91,2	93,2	95,2	97,2	99,3
Veterinærinstituttet	23,8	24,9	26,0	27,1	28,2	29,3
SINTEF Fiskeri og havbruk	24,9	25,9	27,0	28,0	29,1	30,2
Total	279,8	285,4	291,1	296,9	302,8	308,9
<i>Relativ utvikling</i>						
Bygdeforskning	100	102	103	105	106	108
NIBIO	100	101	102	103	105	106
Nofima	100	102	104	107	109	111
Veterinærinstituttet	100	104	109	114	118	123
SINTEF Fiskeri og havbruk	100	104	108	113	117	121
Total	100	102	104	106	108	110

Som det fremgår av tabellen, er det Veterinærinstituttet og SINTEF Fiskeri og havbruk som fremstår som de store «vinnerne». Begge institutter får en relativ vekst som ligger betydelig over den samlede veksten i basisbevilgningen. Det fremgår videre av tabellen at Nofima vil få en utvikling omtrent som gjennomsnittet for arenaen, mens Bygdeforskning og NIBIO får en utvikling som ligger under gjennomsnittet for arenaen.

Tabell 4.2 Anslåtte bevilgninger fra LMD og NFD sammenliknet med tildelinger til grønne og blå institutter 2017-2022 ved videreføring av primærnæringsarenaen (mill. kr.)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estimerte bevilgninger						
LMD	173,5	177,0	180,6	184,2	187,9	191,6
NFD	108,9	111,1	113,3	115,6	117,9	120,3
Sum	282,5	288,1	293,9	299,8	305,8	311,9
Differanse mellom tildelinger til institutter på egen sektor og departementets bevilgninger						
LMD	-7,9	-8,8	-9,6	-10,4	-11,3	-12,2
NFD	5,2	6,0	6,8	7,6	8,4	9,2

Dette innebærer med andre ord at overføringen fra grønn til blå sektor vil øke dersom man velger dette alternativet. I 2017 bevilget LMD 7,9 millioner kroner mer enn det som ble tildelt de grønne instituttene (Bygdeforskning, NIBIO og Veterinærinstituttet) (tabell 4.2), og dette beløpet vil ut fra de forutsetninger som er lagt til grunn for simuleringen, øke til 12,2 millioner kroner i 2022. Tilsvarende var bevilgningen fra NFD 5,2 millioner kroner mindre enn tildelingen til Nofima og SINTEF Fiskeri og havbruk i 2017, og dette beløpet vil øke til 9,2 millioner i 2022.⁹

Videreføring med akademisk vektning

Vi har også gjennomført en simulering av utviklingen på primærnæringsarenaen med akademisk vektning av indikatorene, det vil si at vektningen av publikasjonspoengene økes til 50 prosent og nasjonale oppdragsinntekter reduseres til 25 prosent.

Indikator	Nåværende vektning	Akademisk vektning
Publikasjonspoeng	30 %	50 %
Avlagte doktorgrader.	5 %	5 %
Internasjonale inntekter	20 %	20 %
Nasjonale oppdrag eks. NFR	45 %	25 %

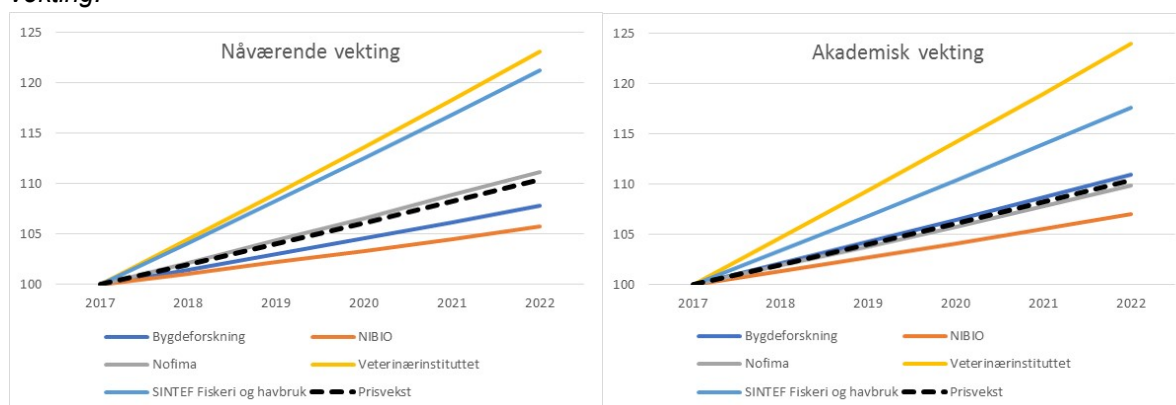
Tabell 4.3 Videreføring av primærnæringsarenaen, simulering 2018-2022, akademisk vektning. Relative tall, 2017=100.

Institutt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bygdeforskning	100	102	104	106	109	111
NIBIO	100	101	103	104	106	107
Nofima	100	102	104	106	108	110
Veterinærinstituttet	100	105	109	114	119	124
SINTEF Fiskeri og havbruk	100	103	107	110	114	118
Total	100	102	104	106	108	110

Resultatene av simuleringen er gjengitt i tabell 4.3 og figur 4.1, og viser at den alternative vektningen gir ganske små utslag. SINTEF Fiskeri og Havbruk kommer ut noe svakere, men fortsatt med en utvikling betydelig over prisveksten. Nofima kommer marginalt svakere ut, med en utvikling lik prisveksten, mens basisbevilgningene til de grønne instituttene vil øke litt ved dette alternativet. Når det gjelder overføringene fra grønn til blå sektor, blir disse med andre ord noe mindre, men endringen er relativt liten fra dagens modell.

⁹ Bakgrunnen for at de to beløpene ikke er like, er at noe av bevilgningene fra departementene brukes av Forskningsrådet til administrative oppgaver i forbindelse med forvaltningen av arenaen.

Figur 4.1 Videreføring av primærnæringsarenaen, simuleringer med nåværende og akademisk vekting.



Videreføring uten SINTEF Fiskeri og Havbruk

På bakgrunn av at SINTEF Fiskeri og Havbruk nå er en del av SINTEF Ocean og dermed trolig vil kunne være mer aktuell for den teknisk-industrielle arenaen, kan et mer aktuelt alternativ være at primærnæringsarenaen videreføres med de fire andre instituttene, det vil si Bygdeforskning, NIBIO, Nofima og Veterinærinstituttet. Vi har derfor også gjennomført en simulering av dette alternativet.

Dette alternativet gir små forskjeller sammenliknet med det foregående scenariet. Det er fortsatt Veterinærinstituttet som får den gunstigste utviklingen, mens Nofima, som i det forrige alternativet hadde en utvikling rundt prisutviklingen, nå får en bane som ligger noe over. Alternativet innebærer at det fortsatt er NIBIO som har den svakeste utviklingen. Samlet medfører dette at det blir en noe mindre endring i overføringen mellom grønn og blå sektor. I 2022 vil tildelingene til de «grønne» instituttene være 10,8 millioner kroner lavere enn bevilgningen fra LMD, det vil si at differensen er 1,4 millioner mindre enn i alternativet som inkluderer SINTEF Fiskeri og havbruk.

Betydningen av skår på indikatorene

I den videre analysen av videreføring av primærnæringsarenaen tar vi utgangspunkt i alternativet der SINTEF Fiskeri og havbruk er holdt utenfor. For å få bedre innsikt i mekanismene på primærnæringsarenaen, har vi i tabell 4.4 vist hvordan skår på resultatindikatorne brukes for å beregne den resultatbaserte omfordelingen. Ved beregning av omfordelingen starter man med å ta 2,5 prosent av grunnbevilgningen til de enkelte institutter, som legges inn i en pott som så blir gjenstand for fordeling. I tabellen er det i kolonnen «faktisk» under «pottbidrag» vist hvor stor andel av den samlede potten som kommer fra de enkelte institutter. Hvor mye de enkelte institutter får av potten, fremkommer så ved å beregne «andel fordelt» basert på de vektete skårene på resultatindikatorne. Dersom et institutt for en indikator har en høyere andel skår enn andel av pottbidrag, vil skåren bidra til en høyere andel av potten enn det instituttet har bidratt med, mens skår som ligger under instituttets pottandel, vil bidra til at instituttet får en lavere andel.

Som det fremgår av tabellen, innebærer simuleringen av 2018-bevilgningen at Bygdeforskning og NIBIO får mindre andeler tilbake enn det de bidrar med, mens Nofima og Veterinærinstituttet får økte andeler. Spesielt får NIBIO et betydelig tap, de bidrar med 52 prosent, og får tilbake 36 prosent. Mot-satt bidrar Nofima med 35 prosent og får tilbake 41 prosent, mens Veterinærinstituttet bidrar med 9 prosent og henter tilbake 20 prosent. I dette alternativet er det altså NIBIO som er den store taperen, mens Nofima og særlig Veterinærinstituttet er vinnere.

Tabell 4.4 Skår på resultatindikatorerne som vil bli lagt til grunn for 2018-bevilgningen for primærnæringsinstituttene

	Pottbidrag		Skår				Resultat
	Faktisk	Lik inngang	Publ. poeng (30%)	Doktorgrad (5%)	Internasj. inntekter (20%)	Nasjonale oppdrag (45%)	Andel fordelt
Bygdeforskning	3,3	3,3	5,2	7,8	0,9	1,5	2,8
NIBIO	52,3	46,6	48,2	39,2	39,2	26,1	36,0
Nofima	35,0	28,9	24,0	25,5	51,3	49,6	41,1
Veterinærinstituttet	9,3	21,2	22,6	27,5	8,6	22,8	20,2
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

For å belyse hvilken betydning inngangsstørrelsen på basisbevilgningen har, har vi i tabellen også vist hvordan omfordelingen vil fungere dersom instituttene har lik inngangsverdi på sine basisbevilgninger. Med lik inngangsverdi menes i denne sammenheng like store beløp per forskerårsverk. Omfordelingen fremgår så ved å sammenlikne omfordelt andel med pottbidraget ved lik inngang. Som det fremgår av tabellen, ville dette gitt en annen sammensetning av potten. Spesielt slår det ut for Veterinærinstituttet, som nå ville ha bidratt med et pottbidrag ganske likt resultatandelen instituttet henter tilbake. For både NIBIO og Nofima er bildet motsatt. Ved disse instituttene ville bidraget til potten gå ned med om lag seks prosentpoeng.

Nofima og NIBIO kan oppfattes som motpoler på denne arenaen. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er hvilke muligheter NIBIO har for å bedre sine skår slik at det kunne komme på høyde med Nofima. Av tabellen fremkommer det at det er på nasjonale oppdragsinntekter og internasjonale inntekter at NIBIO kommer svakere ut enn Nofima. Vi har derfor sett på hvor mye NIBIO måtte forbedre seg på disse to indikatorene for å være på nivå med Nofima.

Våre beregninger viser at for å oppnå dette trenger NIBIO omtrent en tredobling av de nasjonale oppdragsinntektene og nesten en dobling av de internasjonale inntektene. Dette ville i så fall medført at oppdragsinntektene, som i 2016 var på 77 millioner kroner, måtte økes til minst 220 millioner kroner, mens de internasjonale inntektene, som i 2016 var på 31 millioner kroner, måtte økes til nærmere 60 millioner kroner.

Det sier seg selv at dette er lite realistisk, noe som skyldes relativt grunnleggende strukturelle forhold knyttet til instituttens markedssituasjoner, spesielt det nasjonale oppdragsmarkedet. Nofima og NIBIO har svært forskjellige markedssituasjoner. Nofima hadde i 2016 nasjonale oppdragsinntekter på 200 millioner kroner, noe som utgjorde 34 prosent av instituttets samlede driftsinntekter. Hele 95 prosent av oppdragsinntektene kom fra næringslivet. For NIBIO var situasjonen helt annerledes. De samlede oppdragsinntektene var på 77 millioner kroner, eller 11 prosent av de samlede driftsinntektene. Oppdragsinntektene var fordelt med 40 prosent på det offentlige og 60 prosent på næringslivet.

Et viktig forhold er videre at næringslivsmarkedene for de to instituttene er nokså forskjellige. Nofima er rettet mot et marked der det er mange små og store bedrifter som etterspør FoU. I motsetning til dette er NIBIO rettet mot et marked der etterspørselen er mer begrenset. Næringslivsdelen av markedet gjelder i hovedsak primærprodusentene og foredlingsbedriftene i det landbruksbaserte næringslivet. Blant disse etterspør primærprodusentene i liten grad FoU, og foredlingsbedriftene, som er dominert av større selskap, har egne FoU-avdelinger som i stor grad dekker deres behov for FoU. Det er derfor et begrenset potensial for NIBIO til å øke oppdragsinntektene fra næringslivet. Tilsvarende vil vi anta at det er begrensede muligheter for økte oppdragsinntekter fra det offentlige, da mye av det som kunne være aktuelt her, dekkes gjennom forvaltningsporteføljen.

Konklusjonen på denne gjennomgangen er at en eventuell videreføring av primærnæringsarenaen vil innebære fortsatt omfordeling fra grønn til blå sektor. Hovedårsaken er at instituttene har ulike forutsetninger for å konkurrere, slik at arenaen ikke fungerer som en reell konkurransearena. En videre-

føring av arenaen synes derfor urimelig siden instituttene vil ha så ulike forutsetninger for å konkurrere. Det er rimelig å anta at det vil bli oppfattet som et politisk problem at arenaen fortsatt vil bidra til relativt store overføringer fra grønn til blå sektor.

Det kan selvsagt vurderes som en mulighet å gjøre noen endringer i forutsetningene for arenaen slik at de negative utslagene blir mindre, eksempelvis at man baserer seg på en akademisk vekting av indikatorene, og at en del av dagens basisbevilgninger fra LMD omgjøres til forvaltningsoppdrag. Man har også muligheten for å øke andelen av SIS for på denne måten å redusere den andelen som omfordeles.

Men disse tiltakene vil slik vi forstår det være i strid med intensjonen med basisbevilgningssystemet, og synes derfor lite aktuelt å vurdere nærmere.

4.3 Felles miljø- og primærnæringsarena

Det andre alternativet vi skal vurdere, er en felles arena for miljø- og primærnæringsinstituttene. Forutsetningen for dette alternativet er at det vil bestå av alle de åtte instituttene som i dag er på miljøarenaen, samt Bygdeforskning, NIBIO, Nofima og Veterinærinstituttet fra primærnæringsarenaen.

Det er gitt en oversikt over noen nøkkelinformasjoner for instituttene i tabell 4,5, og ytterligere opplysninger om instituttene inntekter er gitt i tabell V1 og V2 i vedlegg. De åtte miljøinstituttene dekker et bredt spekter av aktivitet innenfor feltet klima- og miljøforskning, og omfatter både realfaglige, økonomiske og samfunnsvitenskapelig tilnærminger. Til sammen hadde miljøinstituttene rundt tusen årsverk og driftsinntekter på 1,4 milliarder kroner i 2016, noe som for begge områder er noe mindre enn aktiviteten ved de fire primærnæringsinstituttene. Målt i forskerårsverk er imidlertid miljøarenaen litt større.

Som det fremgår av dette materialet, vil en slik arena øke heterogeniteten ytterligere i forhold hva som er situasjonen på primærnæringsarenaen. De fleste miljøinstituttene har betydelige nasjonale oppdragsinntekter, og flere av dem har også store internasjonale inntekter. Gjennomgående har miljøinstituttene også en sterkere akademisk profil enn det som er tilfellet for primærnæringsinstituttene. Miljøinstituttene har lite inntekter fra forvaltningsoppgaver.

Tabell 4.5 Nøkkelinformasjon om instituttene på en eventuell felles miljø- og primærnæringsarena. Økonomitall i mill. kr. 2016.

Institutt	Fagområde	Årsverk		Drifts- innt.	Basis- bevilgn.	Andel basis.(%)
		Totalt	FoU			
<i>Miljøinstituttene</i>						
CICERO senter for klimaforskning	Klimaforskning	59	41	82	12	14,6
Nansen Senter for Miljø og Fjernmåling	Klima- og miljøforskning	66	54	69	6	8,5
Norsk institutt for kulturminneforskning, NIKU	Kulturminneforskning	98	60	125	17	13,5
Norsk institutt for luftforskning, NILU	Klima, luftkvalitet og miljøgifter	163	125	207	28	13,7
Norsk institutt for naturforskning, NINA	Økologi og naturforskning	229	176	354	42	11,9
Norsk institutt for vannforskning, NIVA	Forskning om bruk av vann	203	140	296	37	12,5
Transportøkonomisk institutt, TØI	Transportforskning inkl. miljø og klima	86	72	129	19	14,9
Uni Research klima og miljø	Klima- og miljøforskning	108	89	138	9	6,7
Sum miljøinstituttene		1012	757	1398	170	12,2
<i>Primærnæringsinstituttene</i>						
Bygdeforskning	Samfunnsvitenskapelig forskning, bygdeutvikling	27	22	43	8	19,1
Norsk institutt for bioøkonomi, NIBIO	Bioøkonomi	626	312	720	138	19,1
Nofima	Akvakultur, fiskeri og mat	343	193	582	90	15,5
Veterinærinstituttet	Biomedisinsk forskning, dyrehelse mm	299	142	371	23	6,1
Sum primærnæringsinstituttene		1295	669	1716	259	15,1

Kilde: Nøkkeltall fra forskningsinstitutter/NIFU

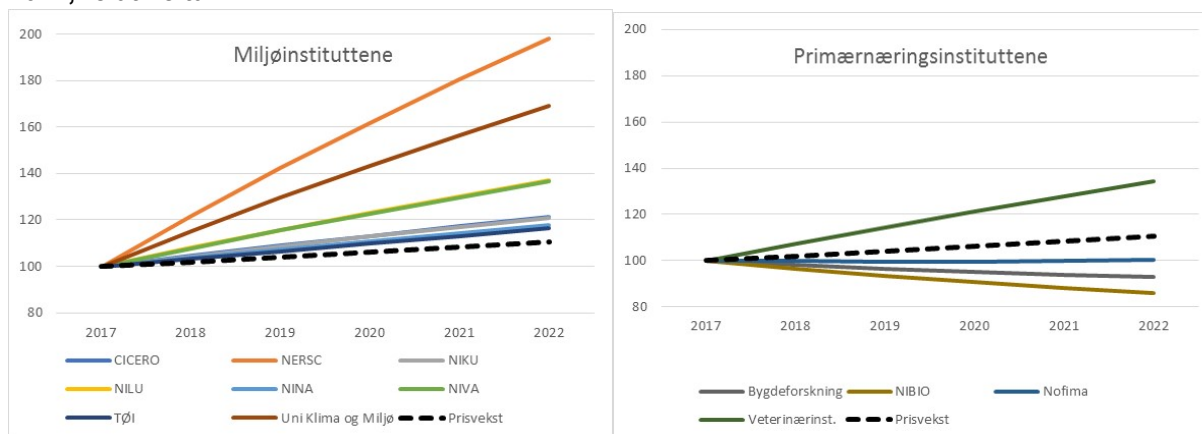
Dette innebærer at en felles miljø- og primærnæringsarena vil være preget av enda større heterogenitet enn det som gjelder for primærnæringsarenaen, og vi vil derfor forvente at de mekanismene vi har beskrevet for primærnæringsarenaen foran, vil forsterkes med en slik sammenslått arena.

For å belyse dette har vi gjennomført simuleringer av utviklingen av basisbevilgningene for instituttene på den felles arenaen. Simuleringene er basert på de faktiske basisbevilgningene i 2017, to prosent årlig vekst i bevilgningene, en andel SIS på 40 prosent og en omfordelingsandel på 10 prosent, slik det praktiseres på miljøarenaen nå. I tillegg er simuleringen basert på at vi bruker gjennomsnittet av indikatorskårene for 2014-2016 ved beregning av den resultatbaserte omfordelingen for årene 2018-2022. Resultatet av simuleringene er vist i tabell 4.6 og figur 4.2.

Tabell 4.6 Utviklingen på en eventuell felles miljø- og primærnæringsarena, faktisk basisbevilgning i 2017, simulerte bevilgninger for 2018-2022, nåværende vektning.

Institutt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Basisbevilgning, mill. kr.						
CICERO	12,2	12,7	13,2	13,7	14,3	14,8
NERSC	6,7	8,1	9,5	10,8	12,0	13,2
NIKU	18,5	19,3	20,1	20,9	21,7	22,4
NILU	29,4	31,7	34,0	36,2	38,3	40,3
NINA	42,5	44,0	45,6	47,0	48,5	50,0
NIVA	38,0	41,0	43,9	46,7	49,4	51,9
TØI	19,3	19,9	20,6	21,2	21,8	22,4
Uni Klima og Miljø	10,2	11,7	13,2	14,6	16,0	17,2
Bygdeforskning	8,4	8,3	8,1	8,0	7,9	7,9
NIBIO	133,3	128,7	124,6	120,9	117,7	114,8
Nofima	89,3	89,0	88,9	89,0	89,2	89,6
Veterinærinstituttet	23,8	25,6	27,3	28,9	30,5	32,0
Total	431,6	440,2	449,0	458,0	467,2	476,5
Basisbevilgning, relative tall						
CICERO	100	104	109	113	117	121
NERSC	100	122	142	162	180	198
NIKU	100	104	109	113	117	121
NILU	100	108	116	123	130	137
NINA	100	104	107	111	114	118
NIVA	100	108	116	123	130	137
TØI	100	103	107	110	113	116
Uni Klima og Miljø	100	115	130	143	157	169
Bygdeforskning	100	98	96	95	94	93
NIBIO	100	97	93	91	88	86
Nofima	100	100	100	100	100	100
Veterinærinstituttet	100	107	114	121	128	134
Total	100	102	104	106	108	110

Figur 4.2 Felles miljø- og primærnæringsarena. Simulert utvikling av basisbevilgningen 2018-2022, relative tall.



Simuleringsresultatene viser tydelig at en felles miljø- og primærnæringsarena vil fungere ugunstig for primærnæringsinstituttene og slå svært gunstig ut for de fleste av miljøinstituttene. Som det fremgår av figuren, er det bare Veterinærinstituttet blant primærnæringsinstituttene som vil ha en utvikling som ligger over prisutviklingen, de tre andre instituttene taper. NIBIO taper mest, og vil i dette scenariet ha en basisbevilgning som i 2022 ligger mer enn 20 prosent under normalutviklingen.

På den andre siden ser vi at samtlige av miljøinstituttene vil få en utvikling som ligger over prisutviklingen, til dels betydelig over. Nansensentret (NERSC) kommer desidert best ut med en dobling av basisbevilgningen i nominelle beløp, eller nærmere 80 prosent høyere enn prisutviklingen. Også Uni

Klima og miljø kommer godt ut med en utvikling på rundt 50 prosent over prisutviklingen. For begge disse instituttene gjelder riktignok at de nylig har kommet inn i basisbevilgningsordningen. De har av den grunn små basisbevilgninger, slik at lav inngangsstørrelse har betydning for omfordelingen.

Hovedmønstrer i dette alternativet er at primærnæringsinstituttene taper midler til miljøinstituttene, og dette vil naturlig nok medføre store overføringer mellom sektorer, noe vi har illustrert i tabell 4.7. Som det fremgår av denne, er resultatene for LMDs vedkommende nokså dramatisk. Av departementets samlede bevilgning på 191,6 millioner kroner i 2022 er det kun 154,7 millioner som ut fra disse beregningene går til institutter på egen sektor. Det vil si at det skjer en lekkasje til andre sektorer på 36,9 millioner, eller 19 prosent av deres samlede bevilgning. Det er miljøsektoren som i hovedsak nyter godt av denne lekkasjen, og i 2021 og 2022 er miljøsektorens gevinst omtrent like stort som tapet fra grønn sektor. For NFD er situasjon tilnærmet i balanse. De første årene tildeles deres institutt (Nofima) mer enn det NFD bevilger, men dette snur i siste del av perioden der NFD bevilger mer enn instituttet mottar.

Tabell 4.7 Bevilgninger fra KLD, LMD og NFD sammenliknet med tildelinger til instituttene på en felles miljø- og primærnæringsarena (mill. kr.).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Departementsbevilgninger</i>						
KLD ¹	176,7	180,3	183,9	187,5	191,3	195,1
LMD	173,5	177,0	180,6	184,2	187,9	191,6
NFD ²	84,0	85,7	87,4	89,2	91,0	92,8
Sum	434,3	443,0	451,8	460,9	470,1	479,5
<i>Tildelinger til instituttene</i>						
KLD-institutter	434,3	443,0	451,8	460,9	470,1	479,5
LMD-institutter	165,6	162,6	160,0	157,8	156,1	154,7
FKD-institutter	89,3	89,0	88,9	89,0	89,2	89,6
Sum	434,3	443,0	451,8	460,9	470,1	479,5
<i>Differanse mellom bevilgninger og tildelinger til institutter på egen sektor</i>						
KLD	0,0	-8,4	-16,2	-23,6	-30,6	-37,2
LMD	7,9	14,5	20,6	26,3	31,8	36,9
FKD	-5,2	-3,3	-1,5	0,2	1,7	3,2

¹Inklusiv midler fra Samferdselsdepartement til TØI (5,9 mill. i 2017).

²Tildelinger til SINTEF Fiskeri og havbruk i 2017 er trukket ut av NFD-bevilgningen i 2017.

Bakgrunnen for denne lekkasjen er at miljøinstituttene står sterkt både i nasjonale oppdragsmarkeder, internasjonale inntekter og akademisk publisering. Og som vi har diskutert tidligere, henger mye av dette sammen med strukturelle forhold som i liten grad kan påvirkes av instituttene gjennom atferdsendringer. Spesielt representerer de nasjonale oppdragsmarkedene viktige begrensninger.

For fullstendighetens skyld har vi også gjennomført simuleringen der det er anvendt akademisk vektning, uten at dette i vesentlig grad endrer forholdet mellom miljøinstituttene og primærnæringsinstituttene. Vi har også gjennomført simuleringen med fem prosent omfordelingsandel. Da vil naturlig nok omfordelingen mellom sektorer reduseres en del, men det vil fortsatt være store overføringer.

Konklusjonen på dette er at en felles miljø- og primærnæringsarena synes lite uaktuelt. Det er vanskelig å tenke seg en politisk aksept for at en femtedel av de årlige bevilgninger øremerket basisbevilgninger fra ett departement skal gå til et annet departements sektor. Selv om det er faglig slektskap mellom de landbruksrelaterte instituttene og flere av miljøinstituttene, er det vanskelig å se for seg at de forskningsressurser som overføres, vil gå til tilstrekkelig relevant forskning sett fra LMDs side.

Ut fra et forskningspolitisk prinsipp vil det imidlertid være et enda viktigere argument at en felles arena for miljø- og primærnæringsinstituttene ikke vil fungere tilfredsstillende som en konkurransearena. Heterogeniteten er for stor. Instituttene har for ulike forutsetninger for å konkurrere, og det vil derfor oppleves som svært urettferdig for noen av instituttene å måtte konkurrere på en slik arena, når de på grunn av strukturelle forhold ikke har reelle muligheter til å oppnå gode skår på viktige indikatorer.

4.4 Forvaltningsarena

Utgangspunktet for dette alternativet er at det er ønskelig med en konkurransearena tilpasset forvaltningsinstituttens situasjon. Dagens arenaorganisering er ikke tilpasset forvaltningsinstitutter ettersom oppdragsinntekter er tillagt så stor vekt. Institutter med store forvaltningsoppgaver vil normalt ha en mindre rolle i oppdragsmarkedet enn andre institutter, slik tilfellet er for Havforskningsinstituttet og NIFES. Når det gjelder disse to instituttene, er det for øvrig et prinsipielt standpunkt fra NFD at de ikke skal ha oppdragsinntekter for næringslivet, da dette kan skape tvil om deres uavhengighet.

Dersom det skal opprettes en arena for forvaltningsinstitutter, må formålet med en slik arena være den samme som for de øvrige arenaer, nemlig at den skal stimulere instituttene til langsiktig, strategisk kompetanseutvikling og til økt kvalitet og relevans i forskningen. Blant primærnæringsinstituttene er det NIBIO, Veterinærinstituttet og Havforskningsinstituttet/NIFES som er aktuelle for en slik arena, og vi avgrensner analysen til kun å gjelde disse instituttene. Ordningen kan imidlertid utvides til å inkludere institutter underlagt andre departementer.

Vårt forslag innebærer at ordningen legges inn under KD, og at dette departementet dermed har ansvar for grunnbevilgningene til de aktuelle instituttene. Dette vil løse problemet med omfordeling mellom sektorer.

Et sentralt spørsmål er hvordan inngangsverdien på grunnbevilgningene skal settes. Som dokumentert tidligere, virker systemet i seg selv omfordelende ved at institutter som kommer inn med relativt høye bevilgninger vil tape til institutter med lavere bevilgning. Et alternativ er derfor at grunnbevilgningen det første året settes til et fast beløp per forskerårsverk per institusjon. Dette kan i utgangspunktet synes rimelig ut fra en betraktning om at tildelt grunnbevilgning da avstemmes i forhold til den samlede registrerte forskningsaktiviteten ved de enkelte institutter, og så vil de kommende års bevilgninger være et resultat av hvordan denne forskningsaktiviteten utvikles.

Et sentralt argument mot dette alternativet er at det er ulike tradisjoner i ulike miljøer med hensyn til publisering, internasjonalt forskningssamarbeid med videre, slik at institutter med høye skår på indikatorene raskt vil ta andeler fra de andre instituttene. Siden poenget med systemet ikke primært er at det skal føre til omfordeling, men at det skal stimulere utviklingen ved det enkelte institutt, kan dette være et argument for at inngangsverdien på grunnbevilgningen justeres ut fra de skår instituttene allerede har på resultatindikatorene. Dette vil gi et startpunkt tilpasset hvordan instituttene hittil faktisk har prestert, og så vil den videre utviklingen av grunnbevilgningen være avhengig av hvordan instituttene lykkes i å utvikle seg videre fra dette utgangspunktet. Dette vil trolig oppfattes som et mer «rettferdig» utgangspunkt, og vi har derfor dette med som et alternativ.

Det viktigste ved etablering av en slik arena vil være å velge indikatorer og en vektning av dem som er tilpasset forvaltningsinstituttens situasjon. Det vil være naturlig å beholde indikatorer som stimulerer forskningskvalitet og institusjonenes akademiske orientering, det vil si at vi beholder publikasjonspoeng, avlagte doktorgrader og internasjonale inntekter. Den fjerde indikatoren, nasjonale oppdragsinntekter, er imidlertid ikke relevant, så denne har vi fjernet. Vi foreslår i stedet at finansiering fra Forskningsrådet kommer inn som en indikator. I simuleringen har vi brukt to alternative vektinger. I det akademiske alternativet er publikasjonspoeng vektet høyest med 70 prosent og de øvrige indikatorene med 10 prosent hver. I det internasjonale alternativet er vektingen av publikasjonspoeng redusert til 40 prosent, mens internasjonale inntekter er økt til 30 prosent og NFR-finansiering til 20 prosent.

Indikator	Akademisk vektning	Internasjonal vektning
Publikasjonspoeng	70 %	40 %
Avlagte doktorgrader.	10 %	10 %
Internasjonale inntekter	10 %	30 %
NFR-finansiering	10 %	20 %

Tabell 4.8 viser hva grunnbevilgningen for de tre instituttene ville ha vært i 2017 med 250.000 kroner per forskerårsverk. Beløpet i eksemplet tilsvarer et gjennomsnitt av dagens basisbevilgninger per forskerårsverk for alle arenaene i finansieringssystemet. Tabellen viser også hva beløpene ville vært dersom resultat-skårene de siste tre årene ved henholdsvis akademisk og internasjonal vekting ble anvendt. Som det fremgår, innebærer bevilgningene ut fra indikatorskårene at Havforskningsinstituttet/NIFES vil gå inn med en større bevilgning, mest for internasjonal vekting, mens de to andre instituttene vil få en lavere bevilgning i startåret.

Tabell 4.8 Anslått grunnbevilgning ut fra antall forskerårsverk, samt ut fra indikatorskår de siste tre årene ved henholdsvis akademisk og internasjonal vekting. Millioner kroner.

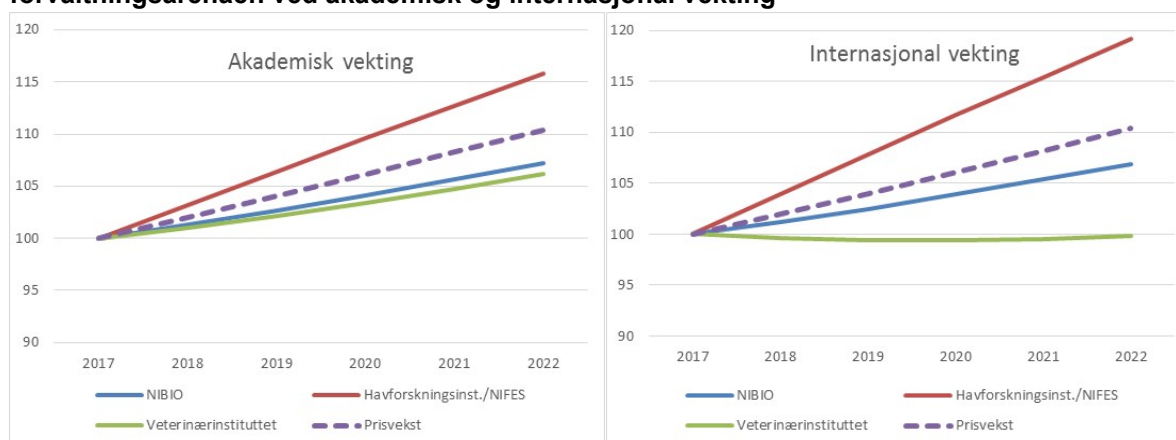
Institutt	Grunnbevilgning ut fra forskerårsverk	Grunnbevilgning ut fra indikatorskår	
		Akademisk vekting	Internasjonal vekting
NIBIO	78,0	72,5	72,0
Havforskningsinstituttet/NIFES	74,3	83,1	88,8
Veterinærinstituttet	35,5	32,2	27,2
Sum	187,8	187,8	187,8

I simuleringene er det forutsatt 10 prosent omfordelingsandel og en årlig prisvekst på to prosent. Ved beregning av den resultatbaserte omfordelingen, benyttes gjennomsnittsskår på indikatorene for årene 2014-16. Resultatene av simuleringene er vist i tabell 4.9 og figur 4.3. Merk at simuleringen bare gjelder for det alternativet der grunnbevilgningen er satt til 250.000 per årsverk. Ved fastsettelse av grunnbevilgninger ut fra historiske indikatorskårer, vil det ikke bli noen omfordeling før skårene endres.

Tabell 4.9 Simulert utvikling av grunnbevilgningen på forvaltningsarenaen, absolutte og relative tall. Grunnbevilgningen i utgangsåret er satt til 250.000 kr per FoU-årsverk. Akademisk vekting. Beløp i millioner kroner.

Institutt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
NIBIO	78,0	79,0	80,1	81,2	82,4	83,6
Havforskningsinstituttet/NIFES	74,3	76,6	79,0	81,3	83,7	86,0
Veterinærinstituttet	35,5	35,9	36,3	36,7	37,2	37,7
Total	187,8	191,5	195,3	199,2	203,2	207,3
NIBIO	100	101	103	104	106	107
Havforskningsinstituttet/NIFES	100	103	106	110	113	116
Veterinærinstituttet	100	101	102	103	105	106
Prisvekst	100	102	104	106	108	110

Figur 4.3 Simulert utvikling av grunnbevilgningen (fast beløp per FoU-årsverk) på forvaltningsarenaen ved akademisk og internasjonal vekting



Simuleringen viser at dersom grunnbevilgningen settes til et fast beløp per forskerårsverk, er det Havforskningsinstituttet som vil ha den mest positive utviklingen, og dette gjelder begge vektingsalternativene. Dette vil dermed også medføre en omfordeling mellom sektorer dersom grunnbevilgningen er knyttet til det enkelte sektordepartement. Det er derfor viktig at arenaen ikke er avhengig av bevilgningene på de enkelte departementer, men knyttes til KD som har et mer overordnet ansvar for forskningspolitikken. Samtidig er det grunn til å kommentere at dersom man i stedet starter med indikatorjusterte grunnbevilgninger, vil omfordelingen mellom instituttene den første tiden bli liten, slik at dette i liten grad vil bli oppfattet som et problem. Dersom omfordelingen skulle øke over tid, er dette noe som de enkelte instituttene vil kunne oppleve som rimelig siden startpunktet har vært tilpasset det enkelte institutts forutsetninger.

Et viktig spørsmål er hvor midlene til basisbevilgningen skal hentes fra. Siden institutter som er relevante for ordningen, allerede driver en omfattende forskningsvirksomhet, synes det naturlig at bevilgningene det første året skjer ved en omdisponering av midler fra de respektive sektordepartementene til KD. For de to instituttene under LMD er det naturlig at man tar det aktuelle beløpet fra budsjettposten for eksisterende basisbevilgning, og at den gjenværende delen av bevilgningen overføres til forvaltningsoppgaver. Siden Havforskningsinstituttet/NIFES ikke har basisbevilgning, vil det være naturlig å omdisponere de midlene som i dag brukes til SIS til grunnbevilgning, samt en del som i dag er øremerket forvaltningsoppdraget.

I beskrivelsen av dette alternativet har vi avgrenset arenaen til å gjelde de aktuelle primærnæringsinstituttene. Denne ordningen er imidlertid av generell karakter, og skal kunne virke stimulerende på forskningskvaliteten for forvaltningsinstitutter også på andre områder. Det finnes flere institutter med betydelig FoU-omfang som i dag ikke er med i basisfinansieringssystemet, men som kan være aktuelle for en forvaltningsarena. Her kan nevnes Meteorologisk institutt, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Norges geologiske undersøkelse, Statistisk sentralbyrå og Norsk Polarinstitutt. Ved utvidelse av arenaen til å omfatte flere institutter, vil det være viktig å utforme systemet på en måte som gjør at nye institutter går inn i ordningen med en bevilgning som står i forhold til de institutter som allerede er på arenaen.

4.5 Avvikling av primærnæringsarenaen

Det fjerde alternativet vi vurderer, er en ren avvikling av primærnæringsarenaen. Dette er et aktuelt alternativ dersom man ikke kommer frem til andre tilfredsstillende løsninger, det vil si løsninger som imøtekommer problemene knyttet til heterogene institutter og overføring mellom sektorer. Alternativet kan innebære:

- Bygdeforskning går til samfunnsvitenskapelig arena
- Nofima og SINTEF Fiskeri og havbruk går til teknisk-industriell arena
- NIBIO og Veterinærinstituttet fortsetter som forvaltningsinstitutter under LMD og får også sine basisbevilgninger direkte fra departementet.

Bygdeforskning har en klar samfunnsfaglig profil og således et slektskap med de andre instituttene på den samfunnsvitenskapelige arenaen. Instituttet er organisert som en stiftelse, noe som også gjelder rundt halvparten av de andre instituttene. Bygdeforskning er et lite forskningsinstitutt på primærnæringsarenaen, men vil ved en flytting komme på en arena sammen med flere andre institutter på om lag egen størrelse. Instituttet vil med dagens indikatorskårer kunne klare seg greit på den samfunnsvitenskapelige arenaen.

Når det gjelder Nofima og SINTEF Fiskeri og havbruk, er det vår vurdering at instituttene vil kunne fungere godt på den teknisk-industrielle arenaen. Nofima profilerer seg som et næringsrettet institutt, og vil ved flytting komme sammen med andre institutter som i stor grad henvender seg til næringslivet. Instituttet vil bli det tredje største på arenaen. Inkludert SIS, har Nofima i dag en noe høyere andel basisbevilgning enn gjennomsnittet for de teknisk-industrielle instituttene. Instituttets skår er på

gjennomsnittet hva gjelder vitenskapelig publisering, og også oppdragsporteføljen for næringslivet ligger relativt sett på nivå med arenaens gjennomsnitt.

SINTEF Fiskeri og havbruk hører med blant instituttene som har den absolutt høyeste andelen oppdragsinntekter, mens instituttets vitenskapelige publisering per forskerårsverk er på nivå med gjennomsnittet for den teknisk-industrielle arenaen.

Det viktigste poenget med en eventuell nedlegging av primærnæringsarenaen er imidlertid at man tar konsekvensen av at man ikke har fått primærnæringsarenaen til å fungere tilfredsstillende, noe den lave omfordelingsandelen er et uttrykk for. Problemstillingen har særlig vært knyttet til NIBIO og Veterinærinstituttet, som på grunn av forvaltningsoppgaver og begrensede oppdragsmarkeder har svake muligheter til å konkurrere på arenaen. For LMD vil det også være et viktig hensyn at en avvikling av arenaen vil innebære en stans i overføringene av FoU-midler fra grønn til blå sektor.

Samtidig vil en tilbakeføring av basisbevilgningsansvaret til departementet måtte oppfattes som et nederlag for en overordnet instituttpolitikk.

5 Oppsummering

Formålet med rapporten er å gi en vurdering av dagens basisfinansieringssystem for primærnæringsinstituttene og skissere alternativer for fremtidig utvikling. Rapporten er et grunnlagsdokument for den pågående evalueringen av primærnæringsinstituttene, og den skal gi innspill til diskusjonen i utvalget, og dette kan igjen være utgangspunkt for videre drøftinger av bestemte alternativer. Det er derfor ikke noe vesentlig poeng å trekke endelige konklusjoner med hensyn til hvilket alternativ som bør velges, men heller å synliggjøre forutsetningene for de ulike alternativene og de viktigste problemstillingene knyttet til alternativene. I det følgende gir vi en kort sammenstilling av de fire alternativene, i tillegg til at vi oppsummerer noen momenter vedrørende de strategiske instituttsatsingene (SIS).

5.1 Alternative arenaløsninger

I tabell 5.1 har vi sammenstilt de fire alternativene og oppsummert de viktigste problemstillingene knyttet til hvert alternativ. Alternativet med videreføring av primærnæringsarenaen innebærer en tilnærmet status quo. Arenaen vil preges av høy heterogenitet og at instituttene på grunn av ulike oppdragsmarkeder har svært ulike forutsetninger for å kunne konkurrere på arenaen. Dersom dette alternativet velges, vil det trolig også utelukke at NFDs forvaltningsinstitutter kommer inn i finansieringsordningen.

Dersom det er sterke preferanser for dette alternativet, kunne man eventuelt tenke seg at en del av basisbevilgningen til NIBIO omgjøres til forvaltningsinntekt, slik at man reduserer den delen av omfordelingen som skyldes ulikhet i inngangsstørrelse. For at alternativet skal kunne bli akseptabelt for LMD, bør man nok også finne en løsning der man etablerer et nytt startpunkt som nullstiller de overføringer man tidligere har hatt fra grønn til blå sektor. Det kan videre vurderes å bruke en mer akademisk vektning av resultatindikatorerne for å redusere problemstillingen knyttet til ulikhet i oppdragsmarkedene, men dette vil samlet gi reduserte insentiver til å utvikle forskning med høy relevans for brukerne.

Alternativet med en felles miljø- og primærnæringsarena vil forsterke den omfordelingen som skjer på dagens primærnæringsarena. Heterogeniteten blir større, og arenaen vil bli mer kompleks å organisere siden det vil være fire ansvarlige departementer. Simuleringen viser nokså entydig at miljøinstituttene gjennomgående kommer vesentlig bedre ut enn primærnæringsinstituttene, og lekkasjen fra landbrukssektoren vil øke betydelig. Dette alternativet synes derfor lite realistisk.

Tabell 5.1 Sammenstilling av de fire alternativene for arenaorganisering.

Alternativ	Forutsetninger	Viktige problemstillinger
<i>Videreføring av primærnæringsarenaen</i>		
Institutter på arenaen:	Omfordelingsandel: 2,5 %	<ul style="list-style-type: none"> • Stor heterogenitet på arenaen, ulike konkurransebetingelser spesielt knyttet til ulike nasjonale oppdragsmarkeder • Overføring av ressurser fra grønn til blå sektor fortsetter • Akademisk vekting reduserer overføringen noe
- Bygdeforskning	Andel SIS 30 %	
- NIBIO	Årlig prisvekst 2 %	
- Nofima	Vekting: Eksisterende og Akademisk	
- SINTEF Fiskeri og havbruk - Veterinærinstituttet	Eierdepartementer: LMD og NFD	
<i>Felles miljø- og primærnæringsarena</i>		
Miljøinstitutter:	Omfordelingsandel: 10 %	<ul style="list-style-type: none"> • Økt heterogenitet – arenaen fungerer vesentlig gunstigere for miljøinstituttene enn primærnæringsinstituttene • Betydelig overføring fra grønn sektor til klimasektoren • Akademisk vekting øker sektor-overføringene
CICERO, NERSC, NIKU, NILU,	Andel SIS 40 %	
NINA, NIVA, TØI, Uni Research	Årlig prisvekst 2 %	
Miljø og Klima	Vekting: Eksisterende og Akademisk	
Primærnæringsinstitutter: Bygdeforskning, NIBIO, Nofima, Veterinærinstituttet	Eierdepartementer: KLD, LMD, NFD og SD	
<i>Arena for forvaltningsinstitutter</i>		
Institutter på arenaen:	Omfordelingsandel: 10 %	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan opprette en inngangsverdi som oppfattes som rettferdig? • Viktig å prøve ut indikatorvekting mot flere typer av institutter
- NIBIO	Andel SIS 0 %	
- Nofima	Årlig prisvekst 2 %	
- Havforskningsinstituttet/NIFES	Vekting: Akademisk (uten oppdrag) og Internasjonal	
Andre institutter kan inkluderes.	Ansvarlig departement: KD	
<i>Avvikling av primærnæringsarena</i>		
- Bygdeforskning går til samfunnsvitenskapelig arena		<ul style="list-style-type: none"> • Alternativet er aktuelt dersom man ikke finner noen annen tilfredsstillende arenløsning for instituttene under LMD
- Nofima og SINTEF Fiskeri og havbruk går til teknisk-industriell arena		
- NIBIO og Veterinærinstituttet fortsetter som forvaltningsinstitutter under LMD og får sine basisbevilgninger direkte fra departementet		

Et viktig poeng med opprettelse av en arena for forvaltningsinstitutter er å utvikle en basisfinansieringsløsning tilpasset forvaltningsinstituttens situasjon. Dette vil løse de utfordringene man i dag har på primærnæringsarenaen, samtidig som det kan åpne for at Havforskningsinstituttet/NIFES, som i dag står utenfor basisfinansieringsordningen, kan innlemmes.

En viktig problemstilling ved oppretting av en slik arena, er valg av inngangsverdi for basisbevilgningene, slik at instituttene gis et utgangspunkt som oppleves som rimelig i forhold til deres situasjon. Vi har vurdert to alternativer; ett med et fast beløp per forskerårsverk, og ett der det tas utgangspunkt i hvilken skår instituttene har hatt på resultatindikatorene de siste årene. Et annet spørsmål er å finne en tilfredsstillende vekting av indikatorene. Vi har vurdert to alternativer; et akademisk alternativ og ett med en relativt høy vekting av internasjonale inntekter. Både inngangsstørrelse og valg og vekting av indikatorer må følges nøye opp dersom man ønsker å utvikle dette alternativet.

En annen dimensjon ved dette alternativet, er at det også åpner for å inkludere andre forvaltningsinstitutter på arenaen. Slik sett kan alternativet innebære en viktig utvikling av instituttpolitikken.

Det siste alternativet, nedleggelse av primærnæringsarenaen, er aktuelt dersom man ikke finner noen annen tilfredsstillende løsning for instituttene under LMD. Alternativet vil innebære at NIBIO og Veterinærinstituttet får sine basisbevilgninger direkte fra departementet, mens de øvrige instituttene på arenaen foreslås overført til andre arenaer.

5.2 Strategiske instituttsatsinger (SIS)

De strategiske instituttsatsingene (SIS) er en del av basisfinansieringsordningen, men som det fremgår av det foregående blir dette praktisert ulikt på arenaene. Mens man ikke har SIS på de samfunnsvitenskapelige og teknisk-industrielle arenaene, utgjør den 40 prosent på miljøarenaen og 30 prosent på primærnæringsarenaen. I Damvads evaluering i 2012 ble ordningen foreslått avviklet. Evalueringsrapporten mente at tematiske føringer fra departementenes side kunne ivaretas gjennom forskningsoppdrag, programmer eller forvaltningsoppdrag. Til tross for dette er ordningen opprettholdt på miljø- og primærnæringsarenaene, noe som skyldes ønsker fra de departementene som er ansvarlige for arenaene.

Når det gjelder primærnæringsarenaen, er det LMD som har ønsket denne ordningen opprettholdt. Standpunktet i NFD er at ordningen ikke er nødvendig, men de har forholdt seg til at LMD ønsker ordningen.

I instituttene egne evalueringer er holdningen til SIS entydig positiv. Ordningen oppfattes som meget verdifull og som et viktig grunnlag for at instituttene kan utvikle sine roller som leverandører av forskningsbasert kompetanse. Samtidig er det fra ett av instituttene fremhevet at det er viktig at instituttet selv står fritt til å bestemme sine strategiske satsinger, og at det ikke gis føringer med hensyn til hvilke sektorer midlene skal anvendes på.

I alternativene gjennomgått foran, har vi ikke gjort noen selvstendig vurdering av nivået på SIS, men holdt oss til den praksis som allerede er etablert på de relevante arenaene. I alternativet med videreføring av primærnæringsarenaen, har vi derfor beholdt andelen på 30 prosent som er det som har vært praktisert til nå. Et poeng i denne sammenheng kan være at en høy andel til SIS gjør at omfordelingen fra grønn til blå sektor reduseres. På den annen side kan føringer om at SIS skal brukes på en bestemt sektor være i strid med instituttets ønske om å bruke midlene på områder de selv vurderer som de mest strategisk interessante.

I alternativet med en felles miljø- og primærnæringsarena har vi foreslått at SIS holdes på 40 prosent, som er det som i dag praktiseres på miljøarenaen. Her kan det for øvrig kommenteres at SIS-ordningen ble vurdert i forbindelse med evalueringen av miljøinstituttene.¹⁰ Ordningen ble vurdert som positiv på grunn av den dialogen den gir mulighet for mellom departement og institutter, og evalueringsutvalget foreslo at ordningen burde kunne utvides ut over 40 prosent.

Når det gjelder forvaltningsarenaen, synes det derimot ikke meningsfylt å ha SIS siden denne foreslås med KD som ansvarlig departement. De ulike instituttene vil ha løpende dialoger med sine eierdepartementer i forbindelse med utføring av sine forvaltningsoppgaver. Dersom departementet opplever behov av typen som kan dekkes gjennom SIS, kan dette tas som en del av forvaltningsoppgavene. Basisbevilgningen instituttet får gjennom forvaltningsarenaen, må kunne disponeres fritt ut fra instituttene egen strategi.

¹⁰ Norges forskningsråd 2015. Miljøinstituttene i Norge. Hovedrapport. Evaluering. Divisjon for vitenskap.

Vedlegg

Tabell V1 Driftsinntekter ved miljø- og primærnæringsinstituttene 2016. Mill. kr.

	Drifts- inntekter	Basis- bevilgning	Bidragsinntekter		Nasjonale oppdrags- inntekter	Interna- sjonale inntekter	herunder EU- inntekter	Forvalt- ningsopp- gaver	Øvrige drifts- inntekter
			Fra NFR	Utenom NFR					
CICERO	81,8	11,9	47,7	7,7	0,9	10,0	0,5	1,6	1,9
NERSC	68,3	5,8	21,9	9,7	2,0	29,0	7,2		
NIKU	124,8	16,8	7,4	4,8	90,4	1,6		3,5	0,2
NILU	207,0	28,4	37,5		77,5	47,1	17,1	16,3	0,3
NINA	361,3	42,3	57,6	125,3	93,4	22,6	3,7	17,2	2,9
NIVA	295,5	36,8	43,8	16,1	151,7	38,1	17,5	8,0	1,1
TØI	128,5	19,1	42,3	16,7	44,1	6,1	2,3		0,2
Uni Research Miljø og Klima	138,2	9,3	60,1	19,7	36,0	11,4	10,8		1,7
Sum miljøinstitutter	1405,4	170,4	318,2	200,1	495,9	165,8	59,1	46,6	8,4
Bygdeforskning	43,4	8,3	26,3		8,3	0,4	0,4		0,1
NIBIO	719,8	137,8	129,9	107,5	77,0	30,8	18,1	219,2	17,6
Veterinærinstituttet	370,9	22,6	33,4	67,5	98,6	3,6	1,0	144,0	1,0
Nofima	581,8	90,2	72,5	191,4	200,0	21,4	10,8		5,2
Sum primærnæringsinstituttene	1716,0	259,0	262,0	366,4	383,9	56,2	30,4	363,2	23,8
Sum alle	3121,4	429,5	580,3	566,4	879,8	222,0	89,5	409,8	32,3

Tabell V2 Driftsinntekter ved miljø- og primærnæringsinstituttene 2016. Relative tall (%).

	Drifts- inntekter	Basis- bevilgning	Bidragsinntekter		Nasjonale oppdrags- inntekter	Interna- sjonale inntekter	herunder EU- inntekter	Forvalt- ningsopp- gaver	Øvrige drifts- inntekter
			Fra NFR	Utenom NFR					
CICERO	100	15	58	9	1	12	1	2	2
NERSC	100	8	32	14	3	42	11	0	0
NIKU	100	13	6	4	72	1	0	3	0
NILU	100	14	18	0	37	23	8	8	0
NINA	100	12	16	35	26	6	1	5	1
NIVA	100	12	15	5	51	13	6	3	0
TØI	100	15	33	13	34	5	2	0	0
Uni Research Miljø og Klima	100	7	43	14	26	8	8	0	1
Sum miljøinstitutter	100	12	23	14	35	12	4	3	1
Bygdeforskning	100	19	61	0	19	1	1	0	0
NIBIO	100	19	18	15	11	4	3	30	2
Veterinærinstituttet	100	6	9	18	27	1	0	39	0
Nofima	100	16	12	33	34	4	2	0	1
Sum primærnæringsinstituttene	100	15	15	21	22	3	2	21	1
Sum alle	100	14	19	18	28	7	3	13	1

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no