

Ministerrådsförslag om samarbetsorganens nordiska finansiering

1. Sammanfattning

Nordiska Ministerrådets förslag gäller den nordiska finansieringen för de fyra samarbetsorganen under MR-U/ÅK-U, Nordiskt Institut för Teoretisk Fysik (NORDITA), Nordisk institutt for sjørett (NIFS), Nordisk Institut for Asienstudier (NIAS) och Nordisk Vulkanologisk Institut (NORDVULK).

Förslaget tar utgångspunkt i det beslutsunderlag som förhandlingspersonen Peter Stenlund utarbetat efter dialog med följande berörda aktörer: samarbetsorganen, värduniversiteten, ansvarigt ministerium/styrelse i respektive nordiskt land, Nordiska rådets budgetgrupp och NordForsk.

Förslaget innebär inte några förändringar i de nordiska resurserna för forskningsarbete under Nordiska Ministerrådet (MR-U). Detsamma gäller organiseringen av samarbetet. Värduniversiteten kommer även fortsättningsvis att ha juridiskt, ekonomiskt och administrativt ansvar för samarbetsorganen.

Förslaget innebär i korthet följande:

- Samarbetsorganens budgetmedel från och med budgetåret 2021 överförs till NordForsks budgetpost.
- NordForsk ges i uppdrag att under en övergångsperiod 2021–2023 förhandla om nya ramavtal med värduniversiteten. Samarbetsorganens finansiering kan under denna period uppgå till nuvarande nivå under förutsättning att värduniversiteten fullt ut bär sitt primära ansvar och att ett nordiskt mervärde som motsvarar behovet kan uppnås.
- Övergångsperioden ger värduniversiteten möjlighet att stärka den nordiska nyttan i verksamheten och undersöka möjligheter till ökad nationell och europeisk finansiering.
- NordForsk ges i uppdrag att senast 2023 etablera ett institutsprogram, som från och med budgetåret 2024 erbjuder möjlighet till finansiering, som ett komplement till övrig forskningsfinansierande verksamhet, och att genomföra en utlysning som är relevant för samarbetsorganens verksamhet. Målet



för programmet bör vara att bidra till långsiktig forskningsverksamhet av nordiskt mervärde.

- De överförda medlen till NordForsk används till det nya institutsprogrammet.
- NordForks styrelse ska besluta om den närmare utformningen av programmet, inklusive bedömningskriterier. Institutionen bör engagera Nordiska universitetssamarbetet (NUS) som referensgrupp i utvecklingen av programmet.

Förslaget ligger i linje med utkastet till MR-U:s nya samarbetsprogram, som förväntas beslutas av MR-U under 2019. Vidare bedöms förslaget kunna realiserars inom ramen för NordForks strategi för perioden 2019–2022.

Samarbetsorganens forskningskvalitet bedöms med stor säkerhet kunna upprätthållas oberoende av Nordiska Ministerrådets medfinansiering. Kunnande kommer inte heller att gå förlorat. Minskad eller utebliven nordisk finansiering av instituten medför nätverksförluster snarare än brist i kompetensförsörjningen. För NIAS ter sig den nordiska finansieringen som nödvändig för institutets framtid, i synnerhet ifall värduiversitet inte skulle förstärka sitt ansvar.

2. Bakgrund

NORDITA, NIAS, NIFS, och NORDVULK har historiskt haft en central roll i det nordiska forskningspolitiska samarbetet och erhållit betydande nordiska resurser. I december 2013 beslutade ÅK-U dock att inte förlänga samarbetsorganens ramavtal från och med 2017. Beslutet skedde inom ramen för översynen av det nordiska forskningssamarbetet och i enlighet med ett av förslagen i Högnivågruppens rapport "Vilja till forskning?" Principbeslutet innebar att de medel som samarbetsorganen erhöll från Nordiska Ministerrådet skulle överföras till NordForsk från och med 1 januari 2017. ÅK-U beslutade dock vid sitt möte 01/16 att förlänga nuvarande ramavtal med NIAS, NIFS, NORDITA och NORDVULK till och med 2017, varvid genomförandet av tidigare ÅK-U-beslut från 2013 att överföra budgetmedel från dessa samarbetsorgan till NordForsk sköts upp. Bakgrunden till att senarelägga beslutet var att NordForsk behövde längre tid än planerat för att realisera programmet University Hubs. Dessutom önskade ÅK-U att ge värduiversitetet/organen en rimlig planeringshorisont och att Nordiska Ministerrådets sekretariat skulle säkerställa en tidig och grundlig dialog med Nordiska rådet.

NordForks program University Hubs bedömdes av institutionen som relevant för samarbetsorganen, men denna uppfattning delades inte av samtliga samarbetsorgan. NORDITA/Stockholms universitet och NIAS/Köpenhamns universitet påpekade för NordForsk och ÅK-U att finansieringsinstrumentet inte lämpade sig för organens nordiska aktiviteter. NORDITA framförde särskilt att kravet på medfinansiering innebar att institutet inte längre skulle kunna fylla sin uppgift som en strategisk resurs för Nordisk teoretisk fysik som är öppen för alla nordiska lärosäten.



Under 2016 beslutades att behålla finansieringsramar och styrmodell för Nordisk Samisk Institut i Samiska högskolan i Kautokeino (ramavtal mellan Nordiska Ministerrådets sekretariat och högskolan för perioden 2017–2019). Vid ÄK-U:s behandling (ÄK-U 04/16) av de övriga organens finansieringsförutsättningar från 2018 och framåt nåddes inte politisk enighet om organens långsiktiga finansiering. Sektorn beslutade dock om förlängning av samarbetsorganens ramkontrakt till och med 2018.

Med utgångspunkt i ÄK-U:s beslut om samarbetsorganen (ÄK-U 04/17) godkände MR-U i januari 2018 ministerrådsförslaget om "gradvis utfasing av den direkta finansieringen av de nordiska samarbetsorganen". Förslaget gällde inte Samiska institutet (NSI). Den isländska ministern valde dock att inte lägga fram ministerrådsförslaget vid Nordiska rådets temasession 2018. Vid MR-U 01/18 orienterade Island om sin inställning till förslaget. Därefter meddelade Island den 6 juni 2018 skriftligen att man inte längre kunde stödja ministerrådets förslag.

Motiveringen från Island var den stora risk som förändringen av finansieringen kan medföra för nordisk expertkunskap och nordisk nytta inom samarbetsorganens expertområden. Sverige, som ordförande i Nordiska Ministerrådet konstaterade därmed att det inte längre fanns ett enhälligt stöd för ministerrådets förslag. Det innebär i sin tur att förslaget inte kunde läggas fram vid Nordiska rådets höstsession.

Vid ÄK-U 03/18 beslutade man om en förlängning av värduniversitetens ramavtal till och med 2019. Vid ÄK-U 01/19 beslutades om fördelning av sektorns ramar för Nordiska Ministerrådets budget för 2020. Beslutet innebär en oförändrad finansiering av de fyra samarbetsorganen under 2020.

Vid ÄK-U 04/18 utsågs den tidigare finländske ambassadören och statssekreteraren Peter Stenlund till förhandlingsperson med uppdraget att utarbeta ett beslutsunderlag gällande möjligheter för den framtida finansieringen av samarbetsorganen. Stenlund redovisade beslutsunderlaget den 27 mars 2018 efter dialog med samarbetsorganen, värduniversitetet, ansvarigt ministerium/styrelse i respektive nordiskt land, Nordiska rådets budgetgrupp och NordForsk.

3. Överväganden

Motiv för principbeslutet

Högnivågruppen föreslog i rapporten "Vilja till forskning?" följande: För att öka flexibiliteten och förnyelsen av det nordiska forskningsarbetet bör en fortsatt nationalisering av de nordiska samarbetsorganen ske. Bakgrunden till högnivågruppens förslag var att samarbetsorganen inom forskningsområdet har en otydlig funktion och roll i det nordiska samarbetet och att det inte har utvecklats några närmare relationer mellan instituten och NordForsk. Den ad-hoc-grupp som utredde frågan om samarbetsorganens finansieringsförutsättningar ställde sig bakom högnivågruppens bedömning och förslag. Ad hoc-gruppens rekommendationer sammanfattas nedan.



Gruppen ansåg att det nordiska forskningsarbetet huvudsakligen bör utformas utifrån forskningsrådets (eller motsvarande forskningsfinansierande organ) aktuella prioriteringar, ofta med NordForsk i en koordinerande roll. Rådets och NordForsks prioriteringar bör i sin tur bygga på forskarsamhällets – universitetens och forskarnas – bedömningar av vilka ämnesområden som är vetenskapligt aktuella och relevanta att utveckla och finansiera i en nordisk kontext. Vidare konstaterade gruppen att varken ÅK-U eller Nordiska Ministerrådets sekretariat har kompetens och resurser att på egen hand göra ämnesmässiga forskningspolitiska bedömningar och prioriteringar, eller följa upp och utvärdera de områden/ämnen/organ som finansierats. Finansieringen av samlivsorganen borde därför inte ske genom Nordiska Ministerrådets sekretariat.

Gruppen ansåg att nya samhällsutmaningar har tagit form de senaste decennierna och att nya kunskapsbehov har uppkommit för att hantera dessa utmaningar. Nationellt har forskningsorganisation, finansieringsstrukturer- och mekanismer kontinuerligt reformerats i syfte att kunna möta och hantera olika krav. Man ansåg att en motsvarande utveckling är nödvändig inom Nordiska Ministerrådet för att öka flexibilitet, relevans och kvalitet i det nordiska forskningsarbetet.

Nuvarande finansieringsmodell av samlivsorganen ansågs medföra att ministerrådets resurser används som permanent basfinansiering på nordisk nivå inom bestämda områden/fält och i givna strukturer utan forskningspolitisk eller vetenskaplig analys och värdering. Detta bedömdes ge mindre flexibilitet och relevans i det nordiska forskningsarbetet och vara olämpligt, eftersom forskningsresurserna på nordisk nivå är mycket begränsade jämfört med medel på nationell och europeisk nivå. Sammantaget ansåg gruppen att nordisk forskningsfinansiering genom NordForsk var den styr- och finansieringsmodell som är mest ändamålsenlig och genomförbar.

Utgångspunkter

Nordiskt samarbete inom ramen för det officiella samarbetet under Nordiska Ministerrådet är viktigt för länderna, och det forskningspolitiska samarbetet har historiskt varit en central del i detta samarbete. De samnordiska forskningsresurserna är dock mycket begränsade. Konkurrensen om forskningsresurser har också hårdnat och forskningsinstitutionerna måste på nationell nivå söka nya finansieringskällor.

En förutsättning för fortsatt framgångsrikt forskningspolitiskt samarbete är att prioriteringarna utförs och uppdateras tillräckligt ofta av bästa möjliga sakkunskap inom forskningen. I den nordiska samlivsstrukturen innehar NordForsk och dess beslutande organ (styrelse bestående av representanter från nationella forskningsfinansierade organ och NUS) den bästa helhetsbilden i fråga om hur de bästa resultaten kan uppnås i det nordiska forskningsarbetet.



Ambitionen med förslaget är att upprätthålla finansieringen av och relevansen i det nordiska forskningsarbetet. Samarbetet måste anpassas för att undvika resursminskningar, vilket skulle medföra ytterligare finansiell marginalisering i förhållande till den nationella och europeiska arenan. Fortsatt nordisk finansiering på minst nuvarande nivå kan säkras endast genom resultat på hög kvalitativ nivå och en inriktning av resursanvändningen inom sektorer och forskningsområden där den största nordiska nyttan uppnås.

Nordisk nytta i forskningsarbetet kan uppnås bland annat genom att

- samla toppforskare till samarbetsmiljöer som möjliggör forskning på högsta eller hög internationell nivå. Detta kan uppnås i institutioner som förmår förnya sig och i temporära projekt. Denna nordiska nytta kan uppnås både inom grundforskning och i tillämpad forskning som kommunicerar med konkreta aktuella samhällsliga behov.
- bidra till forskarutbildning som stöder upprätthållande eller utvecklande av forskning och kunnande i nationella institutioner. Detta behov finns till exempel inom områden som är små på nationell nivå men där god kunskap ändå behövs i nationella miljöer.
- erbjuda nordisk profilering då sådan bidrar till att förstärka de nordiska ländernas forskningsintressen på europeisk eller internationell nivå.
- verkställa forskning och utredningar vars resultat förbättrar det kvalitativa beslutsunderlaget för det nordiska samarbetet eller de nordiska ländernas gemensamma målsättningar på det europeiska eller internationella planet.
- upprätthålla sådan samnordisk verksamhet, som möjliggör kostnadsbesparingar på nationell nivå.

Bedömning

Följande bedömning görs av nuvarande styr- och finansieringsmodell:

- På nationell och europeisk nivå har forskningsorganisering, finansieringsstrukturer- och mekanismer kontinuerligt reformerats i syfte att kunna möta och hantera olika samhällsliga och vetenskapliga krav. En motsvarande utveckling är nödvändig i det nordiska samarbetet för att öka dess flexibilitet, relevans och kvalitet.
- Det nordiska forskningsarbetet bör huvudsakligen utformas utifrån forskningsrådets (eller motsvarande forskningsfinansierande organ) aktuella prioriteringar. Dessa prioriteringar bör i hög grad bygga på forskarsamhällets bedömningar av vilka ämnesområden som är vetenskapligt aktuella och relevanta att utveckla och finansiera i en nordisk kontext.
- Varken MR-U/ÄK-U eller Nordiska Ministerrådets sekretariat har kompetens och resurser att på egen hand göra ämnesmässiga forskningspolitiska be-



dömningar och prioriteringar, eller följa upp och utvärdera de områden/ämnen/organ som finansierats. Finansieringen av samsamarbetsorganen bör därför inte ske genom Nordiska Ministerrådets sekretariat.

- De nationella forskningsfinansierande organen (forskningsråden och motsvarande) och NordForsk har god kompetens att prioritera, bedöma, finansiera och utvärdera forskning. Det är dessa organ som bör göra de forskningspolitiska prioriteringarna av vilka områden/ämnen/organ som bör stödjas i det nordiska forskningsarbetet.
- De nordiska forskningsresurserna är mycket begränsade i förhållande till nationella och europeiska resurser. Nordiska resurser bör inte användas till permanent basfinansiering av forskningsverksamhet. Resurser bör inte allokeras utan att vetenskapliga eller forskningspolitiska värderingar skett. Forskningsfinansieringen på nordisk nivå bör vara temporär och medel bör allokeras i konkurrensbaserade utlysningar med fokus på nordisk nytta och hög vetenskaplig kvalitet. Anslagsmottagare av nordisk finansiering kan dock få fortsatt finansiering efter ny konkurrensbaserad utlysning.

Sammantaget görs bedömningen att delar av det nordiska institutionsbaserade forskningspolitiska samarbetet inte längre ska bedrivas i nuvarande form. Nordiska Ministerrådet bör inte använda sina begränsade resurser till permanent finansiering av samsamarbetsorgan, via ramavtal mellan Nordiska Ministerrådets sekretariat och värdundersitet, utan att forskningspolitiska prioriteringar och vetenskapliga bedömningar skett.

4. Förslag

Mot bakgrund av ovan redovisade överväganden föreslås följande:

- Nordiska Ministerrådets förvaltningsmodell för forskningsarbete utvecklas så att den bättre motsvarar de principer som gäller på den nationella nivån, dvs. där forskningsråden utgör intermediära aktörer som ansvarar för prioritering, genomförande och uppföljning av forskningsfinansiering. I linje med detta föreslås att samsamarbetsorganens budgetmedel från och med budgetåret 2021 överförs till NordForsks budgetpost.
- Värdundersitetens primära ansvar för samsamarbetsorganens verksamhet, administration och ekonomi förtydligas. Den samnordiska budgeten skall inte ansvara för basfinansiering utan resurserna ska tydligt avdelas för de delar av verksamhet som skapar nordisk nytta. Detta medför även att den nordiska finansieringsandelen inte skall överstiga en tredjedel av samsamarbetsorganets nationella finansiering.
- Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÅK-U) ger NordForsk i uppdrag att förhandla ramavtal med samsamarbetsorganen för perioden 2021–2023 vars finansiering kan uppgå till nuvarande nivå under förutsättning att värdundersiteten fullt



ut bär sitt primära ansvar (se förslaget ovan) och att nordisk nytta som motsvarar behoven för denna period kan uppnås.

- Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÅK-U) ger NordForsk i uppdrag att etablera ett finansieringsinstrument, som från och med budgetåret 2024 erbjuder möjlighet till finansiering, som skall användas för att stödja samnordiska institut och andra mera långsiktiga samarbetsnätverk. De överförda medlen till NordForsk används till det nya institutsprogrammet. Detta instrument skall stödja sådant forskningsarbete som bedöms behöva mera långsiktighet än vad som kan uppnås i relativt korta tidsbegränsade projekt. I utarbetandet av instrumentet ska NordForsk söka en lösning som möjliggör prövning av finansieringens inriktning så att största möjliga nordiska mervärde kan uppnås, dvs. i en konkurrensbaserad utlysning. Institutionen bör engagera Nordiska universitetssamarbetet (NUS) som referensgrupp i utvecklingen av programmet.

5. Konsekvensanalyser för: barn & unga, jämställdhet och hållbar utveckling

Det är inte sannolikt att förslaget kommer att få några direkta konsekvenser för områdena barn och unga, jämställdhet eller hållbar utveckling.

6. Samarbetet/organisering

Ministerrådsförslaget innebär inte några förändringar i Nordiska Ministerrådets organisering av det forskningspolitiska samarbetet. Värduниверsiteten har redan i dag juridiskt, ekonomiskt och administrativt ansvar för samsarbetsorganen. Organen ingår inte i den formella organisationen under Nordiska Ministerrådet utan fungerar som förvaltningsorgan.

De förväntade positiva konsekvenserna av förslaget har redovisats i avsnitten "Utgångspunkter" och "Bedömning". Sammantaget förväntas förslaget öka det nordiska forskningsarbetets flexibilitet, relevans och kvalitet.

De förväntade konsekvenserna för samsarbetsorganen är följande:

Nordiskt Institut för Teoretisk Fysik (NORDITA), Nordisk institutt for sjørett (NIFS), och Nordisk Vulkanologisk Institut (NORDVULK) är i fråga om forskningen så djupt integrerade i sina värduниверsiteter att forskningen och forskningskvaliteten med stor säkerhet kommer att upprätthållas oberoende av Nordiska Ministerrådets medfinansiering. Kunnande kommer inte heller att gå förlorat. Minskad eller utebliven nordisk finansiering av instituten medför nätverksförluster snarare än brist i kompetensförsörjning.



Den nordiska profileringen är fortsatt viktig internationellt och hotas att försvagas utan nordisk medfinansiering eller andra nya arrangemang som säkrar den nordiska profilen. Instituterna kan tänkas orientera sig mera internationellt i sitt samarbete på bekostnad av de nordiska ländernas engagemang. Detta medför risker för den nytta olika forskningsinstitutioner i de nordiska länderna har av det långvariga samarbetet med instituten och kan försvåra forskarutbildningen i synnerhet om de nationella insatserna är relativt svaga.

Nordisk Institut för Asienstudier (NIAS) skiljer sig från de övriga genom att institutets forskning är liten och att det hittills varit en begränsad integration och samverkan med värduniversitetets övriga Asien-forskning och undervisning. Köpenhamns universitet har dock aviserat en närmare koppling mellan NIAS och universitetets Asian Dynamics Initiative (ADI). De nätverk som NIAS utvecklat har ett mervärde i alla nordiska länder och NIAS databank och bibliotek är viktig för Asien-forskningen vid olika nordiska universitet. Den nordiska finansieringen ter sig som nödvändig för institutets framtid i synnerhet ifall värduniversitet inte skulle förstärka sitt ansvar. Samtidigt skulle en för svag integrering i värduniversitetets övriga Asien-forskning kunna hota NIAS attraktivitet som plattform för samarbete mellan nordiska och asiatiska forskningsorgan.

7. Budget/Resursmässiga konsekvenser

Förslaget innebär att samarbetsorganens budgetmedel från och med budgetåret 2021 överförs till NordForsks budgetpost.

Förslaget innebär inte några förändringar i de nordiska resurserna för forskningssamarbete under Nordiska Ministerrådet (MR-U).