

## Ráðherranefndartillaga um fjármögnun norrænu samstarfsstofnananna

### 1. Samantekt

Tillaga Norrænu ráðherranefndarinnar varðar fjármögnun norrænu samstarfsstofnananna fjögurra sem heyra undir ráðherra- og embættismannanefndirnar um menntamál og rannsóknir, MR-U/EK-U, þ.e. Norrænu kjarneðlisfræðistofnunarinnar (NORDITA), Norrænu sjóréttarstofnunarinnar (NIFS), Norrænu stofnunarinnar um Asíurannsóknir (NIAS) og Norræna eldfjallasetursins (NORDVULK).

Tillagan byggist á gögnum sem Peter Stenlund samningamaður tók saman að höfðu samráði við hlutaðeigendur sem eru þessir: Samstarfsstofnanirnar, gistiháskólarnir, þau ráðuneyti/stjórnir sem sinna þessum málaflokkum í hverju norrænu landi, fjárhagshópur Norðurlandaráðs og norræna rannsóknarráðið NordForsk.

Tillagan hefur ekki í för með sér neinar breytingar á framlögum til rannsóknarsamstarfs á sviði Norrænu ráðherranefndarinnar (MR-U). Sama á við um skipulag samstarfsins. Gistiháskólarnir munu einnig framvegis bera lagalega, fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð á samstarfsstofnunum.

Í stuttu máli felst eftirfarandi í tillögunni:

- Framlög til samstarfsstofnananna frá og með fjárhagsárinu 2021 færast á fjárhagsáætlunarlið NordForsks.
- NordForsk verður falið að semja við gistiháskólana um nýja rammameninga á aðlögunartíma árin 2021–2023. Á þessum tíma getur fjármögnun samstarfsstofnananna haldist eins og hún er að því tilskildu að gistiháskólarnir axli meginábyrgð sína að fullu og að norrænum virðisauka verði skilað í samræmi við þörfina.
- Á aðlögunartímanum fá gistiháskólarnir tækifæri til að auka norrænt notagildi í starfsemi sinni og kanna leiðir til frekari fjármögnunar innanlands og annars staðar í Evrópu.
- NordForsk verður falið að gera stofnanaáætlun eigi síðar en árið 2023 sem kveður á um fjármögnunarkosti frá og með fjárhagsárinu 2024, en þeir koma



til viðbótar við aðra fjármögnun á rannsóknarstörfum, auk framkvæmdar á útboði sem varðar starfsemi samstarfsstofnananna. Áætlunin á að hafa að markmiði að stuðla að langvarandi rannsóknarstarfi sem skilar norrænum virðisauka.

- Framlög sem verða færð á fjárhagsáætlunarlið NordForsks verða nýtt samkvæmt nýju stofnanaáætluninni.
- Stjórn NordForsks á að ákveða um nánari útfærslu á áætluninni og þar á meðal matsviðmiðum. Stofnunin á að leita til Samtaka norrænna háskóla (NUS) um ráðgjöf við útfærslu áætlunarinnar.

Tillagan er í samræmi við drög að nýrri samstarfsáætlun MR-U sem gert er ráð fyrir að verði samþykkt í ráðherranefndinni árið 2019. Auk þess er talið að hrinda megi tillögunni í framkvæmd innan ramma starfsáætlunar NordForsks fyrir árin 2019–2022.

Nær fullvíst er að gæði rannsókna samstarfsstofnananna haldist óskert óháð hlutafjármögnun Norrænu ráðherranefndarinnar. Þekking fari heldur ekki forgörðum. Verði norræn fjármögnun stofnananna minni eða engin gisna samstarfsnetin fremur en að kunnátta og hæfni fari til spillis. NIAS virðist þurfa norræna fjármögnun til að halda velli, einkum þó ef gistiháskólinn axlar ekki aukna ábyrgð.

## 2. Bakgrunnur

NORDITA, NIAS, NIFS og NORDVULK hafa gegnum tíðina gegnt mikilvægu hlutverki í norrænu rannsóknarsamstarfi og fengið veruleg norræn framlög. Í desember 2013 ákvað þó EK-U að framlengja ekki rammasamning samstarfsstofnananna frá og með árinu 2017. Ákvörðunin var tekin á grundvelli endurskoðunar á norrænu rannsóknarsamstarfi og í samræmi við eina af tillögunum í skýrslu háttsettra embættismanna sem nefndist „Vilji til rannsókna?“. Ákvörðunin átti að hafa í för með sér að framlög Norrænu ráðherranefndarinnar til samstarfsstofnananna yrðu færð NordForsk frá og með 1. janúar 2017. EK-U ákvað aftur á móti á fyrsta fundi sínum árið 2016 að framlengja nágildandi rammasamning við NIAS, NIFS, NORDITA og NORDVULK til og með árinu 2017 en þar með var frestað fyrri ákvörðun embættismannanefndarinnar frá árinu 2013 um að færa fjárveitingar þessara samstarfsstofnana til NordForsks. Skýringin á frestun ákvörðunarinnar er að NordForsk þurfti lengri tíma til undirbúa framkvæmd áætlunar sinnar University Hubs. Auk þess vildi EK-U veita gistiháskólunum/stofnununum raunhæfan undirbúningstíma og að skrifstofa Norrænu ráðherranefndarinnar hefði ítarlegt samráð við Norðurlandaráð með góðum fyrirvara.

NordForsk taldi að samstarfsstofnanirnar hefðu gagn af áætluninni University Hubs en það var ekki samdóma álit þeirra. NORDITA/Stokkhólms Háskóli og NIAS/Hafnarháskóli bentu NordForsk og EK-U á að fjármögnunarleiðin hentaði ekki verkefnum stofnananna. NORDITA tók sérstaklega fram að skilyrði um samfjármögnun hefði í för með sér að stofnunin gæti ekki lengur gegnt því hlutverki



sínu að veita kjarneðlisfræði á Norðurlöndum stuðning sem allar norrænar menntastofnanir gætu reitt sig á.

Árið 2016 var ákveðið að halda óbreyttum fjárhagsrömmum og stjórnunarfyrrkomulagi Norrænu Samastofnunarinnar í Samíska háskólanum í Kautokeino (sbr. rammisamning skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar og háskólans fyrir tímabilið 2017–2019). Ekki náðist pólitísk samstaða um langtímafjármögnun hinna stofnananna við afgreiðslu EK-U (EK-U 04/16) á fjármögnunarkostum þeirra frá árinu 2018 og áfram. Fagsviðið samþykkti aftur á móti framlengingu á rammisamningi samstarfsstofnananna til loka ársins 2018.

Með skírskotun til ákvörðunar EK-U um samstarfsstofnanirnar (EK-U 04/17) samþykkti MR-U í janúar 2018 ráðherranefndartillöguna um afnám beinnar fjármögnunar norrænu samstarfsstofnananna í áföngum. Tillagan tók ekki til Norrænu Samastofnunarinnar (NSI). Íslenski ráðherrann hvarf þó frá því að leggja ráðherranefndartillöguna fram á vörþingi Norðurlandaráðs árið 2018. Á fyrsta fundi MR-U 2018 var af Íslands hálfu gerð grein fyrir afstöðu landsins til tillögunnar. Í framhaldi af því, hinn 6. júní 2018, tilkynnti Ísland skriflega að tillaga ráðherranefndarinnar nyti ekki stuðnings landsins lengur.

Röksemdirnar fyrir þeirri ákvörðun Íslands lutu að hinni miklu áhættu sem breytingarnar á fjármögnuninni gætu haft í för með sér fyrir sérfræðipækkingu og norrænt notagildi á sérsviðum samstarfsstofnananna. Svíþjóð, sem fór með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni, ályktaði þar með að ekki væri unnt að leggja ráðherranefndartillöguna fram á haustþingi Norðurlandaráðs þar sem ekki ríkti full samstaða um hana lengur.

Á þriðja fundi EK-U árið 2018 var ákveðið að framlengja rammisamninga við gistiháskólana til loka ársins 2019. Á fyrsta fundi EK-U árið 2019 var tekin ákvörðun um fjárhagsramma sviðanna í fjárhagsáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar fyrir árið 2020. Ákvörðunin fól í sér óbreytta fjármögnun á samstarfsstofnunum fjórum á árinu 2020.

Á fjórða fundi EK-U árið 2018 var Peter Stenlund, fyrrverandi sendiherra Finna og ráðuneytisstjóri, fenginn til að stýra samningaviðræðum svo að leggja mætti grunn að ákvörðun um mögulega framtíðarfjármögnun samstarfsstofnananna. Peter Stenlund kynnti niðurstöður sínar hinn 27. mars 2018 að loknu samráði við samstarfsstofnanirnar, gistiháskólana, viðkomandi ráðuneyti/stjórn í sérhverju landi, fjárhagshóp Norðurlandaráðs og norræna rannsóknarráðið NordForsk.

### 3. Álitaeefni

#### *Rök fyrir ákvörðuninni*

Sérfræðingahópurinn gerði eftirfarandi tillögu í skýrslu sinni „Vilji til rannsókna?": Til að auka sveigjanleika og endurnýjun í norrænu rannsóknarsamstarfi þyrfti í auknum mæli að færa norrænu samstarfsstofnanirnar yfir til landanna. Ástæðurnar fyrir



tillögu hópsins voru óskýr tilgangur og hlutverk samstarfsstofnananna á rannsóknarsviði norræns samstarfs og að ekki hefðu myndast nán tengsl milli stofnananna og NordForsks. Sérskipuð nefnd sem rannsakaði forsendur framtíðarfjármögnunar samstarfsstofnananna féllst á álit og tillögu sérfræðingahópsins. Tilmæli hennar eru tekin saman hér að neðan.

Nefndin taldi að útfærsla á norrænu rannsóknarsamstarfi ætti aðallega að taka mið af gildandi forgangsröð rannsóknarráðanna (eða samsvarandi fjármögnunaraðila á sviðinu), oft þannig að NordForsk annaðist verkefnastjórn. Forgangsröðun ráðanna og NordForsks ætti enn fremur að byggjast á því sem rannsóknarsamfélagið – háskólarnir og fræðimennirnir – teldi mikilvæga efnisflokka vísindanna sem ástæða væri til að þróa og fjármagna í norrænu samhengi. Einnig ályktaði nefndin á þá lund að hvorki EK-U né Norræna ráðherranefndin væri á eigin spýtur hæf eða hefði úrræði til að leggja dóm á inntak rannsókna, forgangsráða þeim eða fylgja eftir og meta þau svið/viðfangsefni/stofnanir sem hlotið hefðu framlög. Fjármögnun samstarfsstofnananna ætti því ekki að vera á vegum skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar.

Nefndin taldi að nýjar samfélagsáskoranir hefðu orðið til á undanförunum áratugum og sömuleiðis þörf á nýrri þekkingu til að takast á við þær. Skipulag rannsókna og fjármögnunar sætir reglulegri endurskoðun í löndunum í því skyni að mæta og bregðast við mismunandi kröfum. Þótti Norræna ráðherranefndin þurfa að fara eins að til að auka sveigjanleika, gildi og gæði norræns samstarfs um rannsóknir.

Núverandi fjármögnunarleið samstarfsstofnananna var talin leiða til að sjóðir ráðherranefndarinnar yrðu nýttir sem varanleg grunnfjármögnun á ákveðnum sviðum og í fastmótaðri starfsemi á norrænum vettvangi án þess að fram færi greining og mat á vísindalegu vægi eða samræmi við áherslur í stefnumörkun. Þetta var álitnið takmarka sveigjanleika og vægi norræns rannsóknarsamstarfs auk þess að vera óhentugt þar sem samstarfið byggði við afar þröngan kost í samanburði við fjárveitingar á innlendum og evrópskum vettvangi. Að öllu virtu þótti nefndinni fjármögnun rannsókna á vegum NordForsks vera hagkvæmasta og einfaldasta stjórnunar- og fjármögnunarfyrirkomulagið.

### ***Forsendur***

Norrænt samstarf, sem fram fer innan ramma opinbers samstarfs Norrænu ráðherranefndarinnar, er mikilvægt löndunum og hefur rannsóknarsamstarfið frá öndverðu skipað þar stóran sess. Þrátt fyrir það búa samnorrænar rannsóknir við afar þröngan kost. Samkeppnin um rannsóknarfé hefur auk þess harðnað og rannsóknarstofnanirnar orðið að finna nýjar lindir að ausa úr á heimavelli.

Ein af forsendunum fyrir að rannsóknarsamstarf haldi áfram að skila góðum árangri er að forgangsverkefni verði til lykta leidd og þau endurskoðuð nægilega reglulega af hálfu helstu sérfræðinga á viðkomandi sviði. NordForsk og stjórnareining stofnunarinnar (stjórn með fulltrúum rannsóknarsjóða landanna og



samstarfsstofnunar norrænna háskóla NUS) hafa bestu yfirsýnina í norrænu samstarfi um hvernig unnt sé að ná bestum árangri með samvinnu um rannsóknir.

Með tillögunni er stefnt að því að viðhalda fjármögnun og gildi norræns rannsóknarsamstarfs. Samstarfið krefst aðlögunar svo að komið verði í veg fyrir takmörkun aðfanga en það hefði í för með sér frekari efnahagslega jaðarsetningu í samanburði við fjárveitingar í löndunum og á evrópskum vettvangi. Eina tryggingin fyrir að haldið sé áfram að minnsta kosti óskertri norrænni fjármögnun eru hágæða afrakstur og áhersla á að nýta þau úrræði í öllum greinum og á öllum rannsóknarsviðum sem skila mestu norrænu notagildi.

Norrænt notagildi í rannsóknarsamstarfinu fæst meðal annars með

- að laða helstu fræðimenn til samstarfs sem gerir þeim kleift að stunda rannsóknir sem standast samanburð við það sem best gerist á alþjóðavettvangi. Þetta er á valdi stofnana sem geta endurnýjað sig og verkefna sem eru afmörkuð í tíma. Bæði grunnrannsóknir og hagnýtar rannsóknir sem beinast að ákveðnum þörfum í samfélaginu geta skilað slíku norrænu notagildi.
- að renna stoðum undir rannsóknarnám sem stuðlar að viðhaldi eða framþróun rannsókna og þekkingar í stofnunum landanna. Er meðal annars þörf á því á þeim sviðum í hverju landi sem ekki eru umfangsmikil en þar sem eigi að síður er nauðsyn á góðri þekkingu á innlendum vettvangi.
- að bjóða upp á norræna kynningu því að hún stuðlar að því að efla áhuga á rannsóknum Norðurlanda á evrópskum og alþjóðlegum vettvangi.
- að koma á fót rannsóknum og greiningum sem verða til að bæta frekar þekkingargrunn norræns samstarfs eða sameiginleg markmið Norðurlanda í evrópsku eða alþjóðlegu tilliti.
- að viðhalda þess háttar samnorrænni starfsemi sem hefur sparnað í för með sér í löndunum.

## **Mat**

Eftirfarandi er mat á núverandi stjórnunar- og fjármögnunarfyrirkomulagi:

- Á innlendum og evrópskum vettvangi sætir skipulag rannsókna annars vegar og uppbygging og ferli fjármögnunar hins vegar reglulegri endurskoðun til að mæta og bregðast við ýmsum samfélagslegum og fræðilegum kröfum. Beita þarf sömu aðferðum í norrænu samstarfi til að auka sveigjanleika, vægi og gæði rannsóknarstarfsins.
- Norrænt rannsóknarsamstarf á aðallega að taka mið af gildandi forgangsröðun rannsóknarráðanna (eða samsvarandi fjármögnunaraðila á sviðinu). Forgangsröðunin á að miklu leyti að byggjast á mati rannsóknarsamfélagsins á hvaða efnisflokkar vísindanna eru mikilvægir og ástæða er til að þróa og fjármagna í norrænu samhengi.



- Hvorki MR-U/EK-U né skrifstofa Norrænu ráðherranefndarinnar eru hæf eða búa yfir úrræðum til að leggja á eigin spýtur dóm á inntak rannsókna, forgangsraða þeim eða fylgja þeim eftir og að meta þau svið/viðfangsefni/stofnanir sem hlotið hafa framlög. Fjármöggnun samstarfsstofnananna á því ekki að vera á vegum skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar.
- Fjármöggnunaraðilar rannsókna í löndunum (rannsóknarráð eða sambærilegir aðilar) eru ásamt NordForsk vel hæfir til að forgangsraða, ákvarða um, fjármagna og meta rannsóknir. Þessar stofnanir eiga að ákveða hvaða svið/viðfangsefni/stofnanir norrænt rannsóknarsamstarf á að styrkja.
- Norrænt rannsóknarfjármagn er mjög takmarkað í samanburði við fjárveitingar í löndunum sjálfum eða á evrópskum vettvangi. Norrænt fjármagn á ekki að nota til varanlegrar grunnfjármögnunar á rannsóknarstarfsemi. Fjármagn á ekki að veita án þess að vísindalegt eða rannsóknarpólitískt mat liggi fyrir. Norræn fjármöggnun rannsókna á að vera tímabundin og í formi samkeppnisstyrkja með áherslu á norrænt notagildi og mikið vísindalegt vægi. Þeir sem þegið hafa norræn framlög geta þó fengið framhaldsfjármögnun að loknu nýju útboði á samkeppnisstyrkjum.

Á heildina litið er talið að breyta eigi rekstri ákveðinna hluta rannsóknarsamstarfs norrænna stofnana. Norræna ráðherranefndin á ekki að nýta takmörkuð fjárráð sín til varanlegrar fjármögnunar á samstarfsstofnunum á grundvelli rammasamninga milli skrifstofu nefndarinnar og gistiháskólanna án þess að fram fari mat á vísindalegu vægi og samræmi við áherslur í stefnumörkun.

#### 4. Tillögur

Með tilliti til þess sem að ofan greinir er eftirfarandi tillaga gerð:

- Norræna ráðherranefndin hagar fjármöggnun rannsóknarsamstarfs þannig að hún samræmist betur grundvallarreglum landanna, það er að segja þar sem rannsóknarráðin hafa milligöngu um forgangsroðun, framkvæmd og eftirlit með rannsóknarstyrkjum. Samkvæmt þessu er lagt til að framlög til samstarfsstofnananna frá og með fjárhagsárinu 2021 færist á fjárhagsáætlunarlið NordForsks.
- Skýra á betur meginábyrgð gistiháskólanna á starfsemi samstarfsstofnananna, stjórnarsýslu og fjárreiðum. Ekki á að nýta fjármuni norræns samstarfs til grunnfjármögnunar heldur ráðstafa þeim með skýrum hætti til þeirrar starfsemi sem hefur norrænt notagildi í för með sér. Í því felst enn fremur að hlutur norrænnar fjármögnunar á samstarfsstofnunum takmarkast við þriðjung þeirrar fjárveitingar sem þær fá á innlendum vettvangi.



- Norræna ráðherranefndin (MR-U/EK-U) felur NordForsk að gera rammSAMNING við samstarfsstofnanirnar fyrir árin 2021–2023 sem mega kveða á um óbreytta fjármögnun svo fremi gistiháskólarnir axli meginábyrgð sína að fullu (sjá tillöguna hér að ofan) og norrænt notagildi náist sem samrýmist þörfinni á framangreindu tímabili.
- Norræna ráðherranefndin (MR-U/EK-U) felur NordForsk að koma á fjármögnunarkerfi með möguleikum á að styrkja samnorrænar stofnanir og önnur samstarfsnet til lengri tíma frá og með árinu 2024. Framlög sem verða færð á fjárhagsáætlunarlið NordForsks verða nýtt samkvæmt nýju stofnanaáætluninni. Kerfi þetta á að styrkja rannsóknarsamstarf sem talið er krefjast lengri tíma en er í boði þegar unnin eru tiltölulega stutt tímabundin verkefni. Við uppbyggingu kerfisins ber NordForsk að finna lausn sem gerir kleift að meta hvernig fjárveitingin er nýtt svo að mesta mögulega norrænt notagildi náist, það er að segja í útboði á samkeppnisstyrkjum. Stofnunin á að leita til Samtaka norrænna háskóla (NUS) um ráðgjöf við útfærslu áætlunarinnar.

## 5. Mat á áhrifum á börn og ungmenni, jafnrétti og sjálfbæra þróun

Ekki er líklegt að tillagan hafi bein áhrif á börn og ungmenni, jafnrétti eða sjálfbæra þróun.

## 6. Samstarfið/skipulag

Ráðherranefndartillagan felur ekki í sér breytingar á skipulagi Norrænu ráðherranefndarinnar á rannsóknarsamstarfinu. Gistiháskólarnir bera nú þegar lagalega, fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð á samstarfsstofnununum. Stofnanirnar eru ekki formlega hluti af starfsemi Norrænu ráðherranefndarinnar heldur annast tiltekna umsýslu fyrir hana.

Í köflunum „Forsendur“ og „Mat“ er lýst væntingum um góð áhrif tillögunnar. Á heildina litið er gert ráð fyrir að tillagan auki sveigjanleika norræns rannsóknarsamstarfs, gildi þess og gæði.

Tillagan er talin hafa eftirfarandi afleiðingar fyrir samstarfsstofnanirnar:

Norræna kjarneðlisfræðistofnunin (NORDITA), Norræna sjóréttarstofnunin (NIFS) og Norræna eldfjallasetrið (NORDVULK) eru að því er varðar rannsóknir svo nátengd gistiháskólum sínum að nær fullvíst er að rannsóknirnar og gæði þeirra haldist óskert óháð hlutfjármögnun Norrænu ráðherranefndarinnar. Þekking fer heldur ekki forgörðum. Verði norræn fjármögnun stofnananna minni eða engin gisna samstarfsnetin fremur en að kunnátta og hæfni fari til spillis.



Enn sem fyrr þarf að gæta að ásýnd Norðurlanda á alþjóðavettvangi en hætt er við að henni hraki ef norrænnar hlutafjármögnunar nýtur ekki við eða annarra nýrra verkefna sem styrkja hana. Hugsanlega leggja stofnanirnar aukna áherslu á alþjóðlega kynningu í samstarfi sínu á kostnað starfsemi í norrænu löndunum. Af því leiðir að hætta yrði á að norrænar rannsóknarstofnanir hefðu minna gagn af langvarandi samstarfi við samstarfsstofnanirnar en áður auk þess sem það gæti komið niður á rannsóknarnámi, einkum ef stuðningurinn innanlands er ófullnægjandi.

Norræna stofnunin um Asíurannsóknir (NIAS) er að því leyti öðru vísi en hinar stofnanirnar að rannsóknarstarfsemi er lítil auk þess sem samþætting og samvinna hennar við aðrar Asíurannsóknir og kennslu við gistiháskólann hafa fram að þessu verið takmarkaðar. Hafnarháskóli hefur aftur á móti gefið til kynna að NIAS og rannsóknarsvið skólans Asian Dynamics Initiative (ADI) verði tengd nánar saman. Samstarfsnetin sem NIAS hefur myndað skapa virðisauka alls staðar á Norðurlöndum og gagnabanki og bókasafn NIAS eru mikilvæg Asíurannsóknnum í ýmsum norrænum háskólum. Norræn fjármögnun virðist vera nauðsynleg til að stofnunin haldi velli, einkum og sér í lagi ef gistiháskólinn axlar ekki aukna ábyrgð. Jafnframt myndu lítil tengsl við aðrar Asíurannsóknir gistiháskólanna geta orðið til að NIAS þyki miður heppilegt sem samstarfsvettvangur norrænna og asískra rannsóknarstofnana.

## **7. Fjárhagsáætlun/áhrif á rekstur**

Tillagan felur í sér að framlög til samstarfsstofnananna frá og með fjárhagsárinu 2021 færast á fjárhagsáætlunarlið NordForsks.

Tillagan hefur ekki í för með sér neinar breytingar á framlögum til rannsóknarsamstarfs á sviði Norrænu ráðherranefndarinnar (MR-U).