

Utgitt av NAVF's utredningsinstitutt

Forskningspolitikk

3/81



Instituttssystemet Foto: Terje Engh

Tre ganger etter krigen er teknisk-industriell forskning tatt opp til bred vurdering i Norge; i 1946, 1964 og nå i 1981, i Thulin-utvalgets innstilling. Vi spår at den vil bli skjellsettende i norsk forskningspolitikk, og bruker dette nummeret av bladet til debattstoff omkring innstillingen.

Klart til debatt om instituttsektoren – 1981.

Foto: *Forskningspolitikk*, Terje Eng.

Solberg, E. (2025). Sulten, men ikke utsultet: Historien om forskningsinstituttene grunnbevilgning. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 165–184). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530107>

Kapittel 7

Sulten, men ikke utsultet

Historien om forskningsinstituttene grunnbevilgning

Espen Solberg

Innledning

Offentlige bevilgninger er et hovedverktøy i forskningspolitikken og er avgjørende både for omfanget og innretningen av forskningen. Hvordan en forskningsinstitusjon er finansiert, sier derfor mye om dens funksjon i forskningssystemet. Aktører som primært lever av eksterne oppdrag og konkurranseutsatt finansiering, opererer under andre vilkår og spilleregler enn dem som hovedsakelig finansieres av offentlige bevilgninger. Den norske instituttsektoren favner begge disse ytterpunktene og mange mellomvarianter.

Ett fellestrekk er likevel at forskningsinstitutter mottar en eller annen form for statlig grunnbevilgning. Den gir instituttene en økonomisk bunnplanke og er samtidig en forventning om at de skal være noe annet enn kom-

mersielle tilbydere av kunnskap. I 2024 er om lag 30 norske institutter omfattet av statlige retningslinjer for instituttsektoren og mottar statlig grunnbevilgning. Ifølge retningslinjene er grunnbevilgningens formål å:¹

sikre en instituttsektor [...] som kan tilby næringsliv, offentlig sektor og/eller samfunnsliv relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet. Instituttene skal bruke den statlige grunnbevilgningen til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging, relevant for dagens og framtidens brukere.

Hvor stor grunnbevilgningen må være for å oppnå dette, sier retningslinjene ingenting om. Men grunnbevilgningens størrelse og betydning har vært et sentralt og tilbakevendende tema i norsk forskningspolitikk helt siden 1945. Tidligere var statlig grunnbevilgning instituttene hovedinntekt, mens den i dag står for 10–15 prosent av instituttene samlede inntekter.

Hva som er det optimale nivået for statlig grunnbevilgning, er et åpent spørsmål. Men det finnes dem som har lagt konkrete tall på bordet. Det såkalte Thulin-utvalget skisserte tidlig på 1980-tallet en finansieringsmodell for de teknisk-industrielle instituttene. Denne modellen hadde 25 prosent basisfinansiering (altså grunnfinansiering), 25 prosent programfinansiering og 50 prosent oppdragsmidler (NOU 1981: 30A).

Modellen ble imidlertid aldri fulgt opp i praksis. I dag har få norske forskningsinstitutter en slik finansieringsmiks. Spørsmålet har også vært tema i diskusjonen om behovet for en instituttsektor i Sverige. I utredningen «En ny instituttsektor» fra 2006 gikk professor Sverker Sörlin inn for å utvikle en svensk instituttsektor for industriforskning, hvor grunnbevilgningen burde «[...] svara för minst 15 och högst 20 procent av intäkterna.» (Sörlin, 2006). I en senere gjennomgang av norsk forskning og innovasjon vurderte OECD det som bekymringsfullt dersom instituttene grunnbevilgning var under 20 prosent (OECD, 2017). I slike, generelle anbefalinger synes det å ligge en forståelse om at instituttene bør ha en viss, men ikke en for høy andel av inntektene fra grunnbevilgningen.

¹ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2008-12-19-1579?q=statlig%20grunnbevilgning> sist endret fra 01.01.2022.

Er dette en slags gyllen regel, hvor en grunnbevilgning på 20 prosent holder instituttene «passe sultne» på nye oppdrag, uten at de blir utsultet og må tære på ressurser til langsiktig kompetanseutvikling? Og motsatt, vil en grunnbevilgning godt over 20 prosent gjøre instituttene så mette og bedagelige at de ikke orker å jakte etter nye oppdrag og prosjektmuligheter? Dette kapittelet tar opp historien om forskningsinstituttens grunnbevilgning med særlig vekt på institutter som omfattes av statlige retningslinjer og perioden etter 1980.

Kapittelet gir først en kort oppsummering av nyere forskningslitteratur om balansen mellom grunnbevilgning og ekstern, konkurranseutsatt finansiering. Kapittelets hoveddel gir en historisk gjennomgang av forskningsinstituttens finansiering, med særlig vekt på grunnbevilgningens betydning. Til slutt har kapittelet noen betraktninger om dagens situasjon, internasjonale utviklingstrekk og noen perspektiver for utviklingen framover.

Tillit eller konkurranse

Litteraturen om finansiering av forskning er rikholdig, men det er likevel få studier som har kommet fram til klare anbefalinger om hva som er en egnet balanse mellom ekstern finansiering og grunnbevilgning. Det er heller ingen klare indikasjoner på hvilke finansieringsformer som er mest effektive, eller gir best resultater (Auranen & Nieminen, 2010; Zacharewicz mfl., 2023). De fleste studier har i stedet vært opptatt av å peke på argumenter for og mot ulike finansieringsformer (Schwach mfl., 2024; Stampfer, 2019).

Behovet for langsiktig kompetanseutvikling har vært trukket fram som et sentralt argument for å opprettholde en stabil statlig grunnfinansiering av forskning. Den internasjonale litteraturen på dette området har særlig undersøkt universitets- og høyskolesektorens finansiering (Schwach mfl., 2024). Men som det vil framgå av dette kapittelet, har hensynet til langsiktig kompetanseutvikling vært et sentralt argument også for instituttens grunnbevilgning. Et hovedargument har vært at grunnbevilgning gir rom for systemkritisk forskning, nyskapende ideer og «tenkning rundt neste sving». Et mer praktisk og kostnadsmessig argument har vært at åpen konkurranse

om forskningsmidler kan være svært ressurskrevende, mens en grunnbevilgning er mer tillitsbasert og dermed enklere og mer effektiv å administrere.

På den annen side er det en utbredt oppfatning at åpen konkurranse om midler virker skjerpene, og tvinger forskerne eller institusjonene til å styrke seg faglig for å hevde seg i konkurranse med andre. Åpen konkurranse gir dessuten forskningen høyere legitimitet ved at prosjektene har gjennomgått en ekstern vurdering. Videre er ekstern finansiering mer egnet til å fordele midler etter nasjonale hensyn, for eksempel etter tematiske eller teknologiske prioriteringer. Hensynet til kostnadseffektivitet kan også brukes for åpen konkurranse, fordi forhåndsdefinerte prosjekter og oppdrag krever dokumentasjon og klare planer for budsjettering, framdrift og leveranser. Balansen mellom grunnbevilgning og ekstern, konkurranseutsatt finansiering er altså ikke bare et spørsmål om «hva som virker best», men vel så mye et spørsmål om hva myndighetene vil oppnå med finansieringen (Solberg & Drange, 2024). I det følgende blir det vist at mange av de generelle argumentene for og mot statlig grunnbevilgning har gått igjen i diskusjonene om finansieringsmodeller for de norske forskningsinstituttene.

Industriell selvhjelp og spleiselag

De aller første forskningsinstituttene i Norge ble etablert for å tjene konkrete nasjonale behov og hadde dermed en selvsagt tilknytning til staten. De ble opprettet for å ivareta militære hensyn og ulike typer infrastruktur. Norges geologiske undersøkelse, Meteorologisk institutt og Havforskningsinstituttet er eksempler på institusjoner med en opprinnelse som kan spores tilbake til 1800-tallet. De skulle dekke nasjonens behov for anvendt forskning på viktige samfunnsområder (se kapittel 2). Direkte bevilgninger over statsbudsjettet var en opplagt hovedkilde til finansiering, noe som til en viss grad har vært tilfellet for de nevnte instituttene fram til i dag.

Utover på 1900-tallet kom spørsmålet om etablering av industri-forskningsinstitutter sterkere på dagsordenen, blant annet inspirert av tek-

niske laboratorier og forskningssentre i USA, Tyskland og Storbritannia. Etableringen av Norges tekniske høyskole (NTH) i 1911 var et klart uttrykk for denne inspirasjonen. Første verdenskrig og den etterfølgende mangelen på mat og råstoffer ga ytterligere trykk på behovet for å bygge ut norsk industri. Betegnende nok ble myndighetenes arbeid på dette området innrammet som «industriell selvhjelp» (NOU 1981: 30B). Et sentralt grep i denne selvhjelpen var å etablere såkalte bransjeforskningsinstitutter. Her skulle staten bidra med tilskudd til etablering av instituttene, mens bedriftene selv skulle finansiere den videre driften.

Tanken var opprinnelig å etablere slike bransjeforskningsinstitutter for mange industrier, men de økonomiske nedgangstidene på 1920- og 1930-tallet førte til at det bare ble opprettet institutter for papirindustrien og hermetikkindustrien. De ble imidlertid finansiert ulikt. Papirindustriens forskningsinstitutt fra 1923 ble i hovedsak finansiert av bransjen, men med noe offentlige fondsmidler. Hermetikkindustriens Laboratorium fra 1931 var et spleiselag, hvor staten ga midler til et fond og næringen bidro med inntekter fra en avgift på fiskeeksport (NOU 1981: 30B; Kvaal, 1997, s. 134–137).

Private og offentlige fond og produksjonsavgifter ble brukt for å finansiere forskning i mellomkrigstiden. Det kan skilles mellom tre typer fond: Stortinget opprettet flere fond til vitenskapens fremme på bred front. En annen type var private donasjoner til bestemte institusjoner. Et eksempel er donasjonen fra Christian Michelsen som la grunnlaget for etableringen av instituttet, som fikk hans navn, Chr. Michelsens Institutt (CMI) (se kapittel 6). Den tredje typen var fond som Råstoffondet, Bergfondet og Fiskeribedriftens forskningsfond (Kvaal, 1997, s. 104–106, 122–127). Produksjonsavgifter for næringsrettet forskning ble også brukt, som den nevnte avgiften på fiskeeksport (Brandt mfl. 2019, s. 125). I tillegg fikk norske institusjoner støtte av utenlandske fond, som Rockefellerfondene fra midt på 1920-tallet (se også kapittel 6). Sttingsopprettede fond, avgifter for forskningsformål samt private fond, må ses som uttrykk for politisk vilje til løsninger i en tid med begrensede offentlige ressurser.

Et konglomerat av finansieringskilder

Med etterkrigstiden og gjenreisningen kom det også en kraftig utbygging av norsk forskning, både i omfang og gjennom etablering av nye institusjoner, ikke minst forskningsinstitutter. Opprettelsen av institutter fulgte ingen forhåndsgitt masterplan, men var snarere et resultat av enkeltbeslutninger. Opprettelse og drift av institutter var ingen vedtektsfestet oppgave da Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) ble opprettet i 1946. Likevel ble NTNF den viktigste fødselshjelperen for institutter innenfor sitt virkeområde (Brandt mfl., 2019).

Da NTNF i 1964 publiserte sin første samlede forskningsutredning, hadde rådet ansvar for 15 institutter av svært ulik størrelse og innretning (NTNF, 1964, s. 20). Dette mangfoldet hadde vokst fram gjennom «et konglomerat av inntekter», med bevilgninger fra statsbudsjettet, industriavgifter, ulike industrifond, oppdragsinntekter og, ikke minst, betydelig overskudd fra Norsk Tipping AS. Sistnevnte inntektskilde hadde vokst over all forventning, takket være nordmenns spilleglede og interesse for engelsk fotball. I første halvdel av 1950-tallet mottok NTNF-instituttene faktisk mer inntekter fra tippemidler enn over statsbudsjettet (NOU 1981: 30B, s. 115–116). Tippemidlene var også strategisk viktige fordi alle forskningsrådene fikk stor råderett over bruken, når midlene først var bevilget av Stortinget.

Hvordan så forskningsinstituttene finansieringsprofil ut? Stortingsmeldingen om den teknisk-naturvitenskapelige forskningen i Norge fra 1965 gir en samlet oversikt over NTNF-instituttene og øvrige forskningsinstitutters inntekter (St.meld. nr. 65 (1964–65)). Hvis vi for enkelhets skyld anser statstilskudd og tippemidler som en form for grunnbevilgning, utgjorde denne i gjennomsnitt 58 prosent for de 15 NTNF-instituttene. Men forskjellene mellom instituttene var relativt store. Institutt for Atomenergi (IFA) var det klart største instituttet og hadde over 70 prosent av inntektene som grunnbevilgning, mens Sentralinstituttet for industriell forskning (SI) hadde om lag 40 prosent i grunnbevilgning. Stiftelsene SINTEF og CMI, som ikke var blant de 15 NTNF-instituttene, hadde grunnbevilgninger på rundt 30 prosent. Disse forskjellene gikk ikke upåaktet hen. Spesielt kom det sterke innvendinger fra SINTEF og CMI mot at SI, som var et NTNF-institutt, beitet på grønnere gress. CMI mente også at instituttet risikerte å bli et rent konsulentselskap hvis grunnbevilgningen beveget seg ned mot 20 prosent (NOU 1981: 30B,

s. 129–130). For de mange bransjeforskningsinstituttene var den statlige grunnbevilgningen marginal. I 1964 utgjorde den i snitt kun tre prosent av de 14 bransjeinstituttene samlede inntekter (St.meld. nr. 65 (1965–66)).

Myndighetenes holdning i disse spørsmålene synes å ha vært relativt pragmatisk og tilpasset hvert enkelt institutt. Økte oppdragsinntekter var et uttalt mål, både for å sikre mer finansiering og for å koble instituttene tettere til industrien. SINTEF og CMIs kritikk av støtten til SI ble fulgt opp med en revisjon av SIs pengebruk, som igjen resulterte i en midlertidig «frysing» av SIs grunnbevilgning. Resultatet ble en viss nedjustering, og grunnbevilgningen nærmet seg nivået til CMI og SINTEF. Den spinkle grunnbevilgningen til bransjeforskningsinstituttene var også en bekymring for NTNF og myndighetene. I 1967 opprettet Borten-regjeringen et eget bransjeforskningsfond, men det ble aldri stort nok til å øke bransjeforskningsinstituttene grunnbevilgninger vesentlig.² I de første tiårene etter andre verdenskrig ser vi altså konturene av en viss øvre og nedre smertegrense for grunnbevilgningenes andel av inntektene, men grensen ble ikke nedfelt i konkrete prinsipper eller modeller for myndighetenes samlede finansiering av instituttene.

Mot et enhetlig system

En mer helhetlig forskningspolitikk kom med den første forskningsmeldingen i 1975 fra den andre Bratteli-regjeringen (Ap). Den hadde en uttalt ambisjon om å se hele forskningssystemet i sammenheng, og derved «[...] gi opphav til en bred diskusjon av organisatoriske og finansielle sider ved forskningen i Norge» (St.meld. nr. 35 (1975–76), s. 11). På den måten utvidet meldingen perspektivet fra tidligere meldinger og utredninger, hvor NTNF-dominansen hadde gitt forskningspolitikken et teknisk, naturvitenskapelig og industrielt orientert preg.

Meldingen presenterte en inndeling av forskningsutførende aktører i fem hovedkategorier:

² Borten-regjeringen (1965–1971) Senterpartiet, Venstre, Høyre og Kristelig folkeparti.

1. universiteter og høyskoler
2. forskningsrådsinstitutter
3. offentlige institutter og spesialinstitutter
4. andre institutter og
5. forskningslaboratorier og -avdelinger i næringsliv og offentlig forvaltning.

Videre ble offentlige forskningsbevilgninger delt i tre hovedkategorier, med relativt teknokratiske navn (St.meld. nr. 35 (1975–76), s. 44):

- Budsjett 1: «grunnbudsjett»
- Budsjett 2: «bevilgninger fra forskningsrådene»
- Budsjett 3: «oppdragsbudsjett».

Meldingen la ikke opp til noen bestemte føringer eller fordelingsnøkler for balansen mellom de tre kategoriene. Fordelingen skulle vurderes i de årlige budsjettprosessene og ses opp mot hva som til enhver tid var hensiktsmessig. Likevel kom det et generelt og viktig signal (St.meld. nr. 35 (1975–76), s. 48): «Grunnbudsjettet er av vesentlig betydning for kontinuiteten og den langsiktige kunnskapsoppbyggingen ved de enkelte forskningssteder, og må ikke utgjøre en så liten andel at en mer kortsiktig oppdragsforskning blir for dominerende.»

Hva som var en for liten andel, ble imidlertid ikke presisert. Grunnbevilgningens nedre smertegrense forble derfor et spørsmål i de årlige budsjettprosessene.

Fristilling og gullalder

Utover 1980-tallet økte omfanget av oppdragsforskningen, noe som tvang fram en mer prinsipiell tenkning, både om oppdragsforskningens rolle og forskningsinstituttene finansieringsprofil. Brundtland-regjeringens (Ap) forskningsmelding fra 1981 hadde et kapittel om oppdragsforskningens rolle (St.meld. nr. 119 (1980–81), s. 31–40).

Det var særlig to faktorer som begrunnet en spesialomtale: For det første begynte den økende oljevirkosomheten å få betydning for forskningsmiljøene, og det ble blant annet behov for å omtale og formulere prinsipper for den antatt økende finansieringen gjennom teknologiavtalene med oljeselskapene.

For det andre ønsket Brundtland-regjeringen å unngå at økt oppdragsaktivitet ga nye institusjoner ved siden av de eksisterende institusjonene. Da var det bedre å legge til rette for at etablerte institutter og universiteter og høyskoler kunne påta seg oppdrag innenfor ordnede rammer.

Mer oppdragsforskning var altså ønskelig, men dette kunne også innebære en målkonflikt. Oppdragene skulle integreres i institusjoner som drev grunnleggende forskning, samtidig måtte ikke oppdragsaktiviteten gå på bekostning av den grunnleggende og langsiktige forskningen. For statlige forvaltningsforskningsinstitutter og universiteter og høyskoler trengtes det en opprydding og klargjøring av arbeidsgiveransvaret for dem som skulle arbeide med midlertidige oppdragsprosjekter. Alle ansettelser i universiteter og høyskoler var knyttet til særegen lovgivning. Fra 1983 kunne institusjonene tildeles såkalte tomme stillingshjemler som gjorde det mulig å ansette vitenskapelig ansatte i stillinger finansiert av oppdragsinntekter (se også kapittel 5).

For de oppdragsorienterte instituttene var denne forskningspolitiske dreiningen ikke noe stort problem, da de allerede var vant til å kombinere oppdragsforskning og langsiktig kompetanseutvikling. Men forskningsmeldingen skilte ikke spesifikt mellom instituttgrupper. Dermed ble økt oppdragsfinansiering et mål også for de allerede oppdragsorienterte instituttene. Meldingen ble imidlertid ikke behandlet i Stortinget før Willoch-regjeringen overtok i 1981.

Samme år la det regjeringsoppnevnte, og ovennevnte Thulin-utvalget fram sin utredning *Offentlig støtte til teknisk industriell forskning og utvikling i Norge* (NOU 1981: 30A). Her kom det klare høringsuttalelser fra NTNF-instituttene om at avhengigheten av oppdragsfinansiering var for høy og grunnbevilgningen tilsvarende for lav. Med SINTEF i spissen hevdet instituttene at lav grunnbevilgning hindret langsiktig kompetanseoppbygging «som beredskap for en ukjent fremtid» (NOU 1981: 30A, s. 107). Videre var instituttene langsiktighet hemmet av detaljstyring fra NTNF, og rådets samlede prosjektmidler hadde utviklet seg til en åpen konkurransearena og «et marked mer enn et styrende råd». Uttalelsene fra industrien gikk i en annen retning. Industrien fryktet at en nedtoning av oppdragsvirksomheten kunne bevege instituttene bort fra industriens behov.

Utvalget sluttet seg langt på vei til instituttene synspunkter. Det lanserte et svært konkret forslag som la til grunn at «en normal finansieringsstruktur for instituttene burde være» (NOU 1981: 30A, s. 157):

- Grunnbevilgning, NTNF: 25 prosent
- Programfinansiering, NTNF: 25 prosent
- Oppdragsinntekter: 50 prosent.

Utvalget gikk faktisk enda et skritt videre og presenterte i tabells form et forslag til hvordan de enkelte instituttene finansieringsmodell skrittvis kunne konvergere mot den anbefalte modellen. Tabellen under, Tabell 7.1, er hentet fra utredningen.

Tabell 7.1

Utvalgets forslag til første steg i en endring av oppdragsinstituttene finansieringsstruktur.

Institutt	Regnskap 1980 – mill. kr.			Foreslått NTNF-bevilgn. mill. kr.		
	Total	Generell bev. NTNF	Annen inntekt ves. oppdrag	Grunnbev. ca.	Programbev. ca.	
SINTEF	190,9	8,3	48,6	135,0	28	29
IFE	121,4	51,4	2,9	67,1	50	5
SI	77,2	11,8	23,4	42,0	17	18
NSFI	79,5	9,3	9,0	61,2	9	9
NGI	39,9	9,0	3,2	27,7	9	3
NBI	34,6	14,6	0,7	19,1	12	4
NIVA	29,9	9,8	–	19,4	8	
CMI	29,0	2,3	8,4	18,3		6
IKU	28,0	5,3	6,5	16,2	5	6
EFI	25,2	3,4	5,0	16,8	6	4,5
TØI	24,6	6,3	1,0	17,1	4	2
RF	17,1	–	2,7	14,4	5	1,5
NR	16,5	4,5	1,4	10,2	1,5	1,5
NUI	16,3	1,7	4,0	9,0	4,5	3
NILU	15,6	6,6	0,1	6,9	3	2
NIBR	13,3	5,9	0,1	6,7	5	1
NSI	10,5	1,4	2,3	2,0	5	2
IØI	9,0	6,0	–	2,5	2	1
IFF	4,3	1,5	–		5	–
Sum	782,8	159,1	119,3	502,2	180	100

Kilde: NOU 1981: 30A, s. 157, (Tabell 12.1 i utredningen).

Med dette forslaget ville andelen grunnbevilgning for NTNFI-instituttene øke fra 20 til 23 prosent, samtidig som de store forskjellene i grunnbevilgning mellom instituttene ville bli betydelig utjevnet. For eksempel ville SINTEFs grunnbevilgning ha økt fra drøyt fire til nærmere 15 prosent, med en tilsvarende reduksjon i andelen prosjektfinansiering fra NTNFI. Utvalget presiserte samtidig at det ikke skulle være noen automatikk i at økt oppdragsfinansiering skulle utløse tilsvarende økning i grunnbevilgning eller prosjektfinansiering. Finansieringsbalansen skulle være gjenstand for en løpende vurdering av NTNFI og de bevilgende myndigheter og inngå som del av NTNFI strategiske ansvar for instituttene.

Den viktigste anbefalingen fra Thulin-utvalget var likevel at instituttene skulle kobles fra NTNFI eierskap og gjøres til selvstendige enheter med egne styrever. NTNFI rolle ville dermed bli endret til å være: «forskningsstrategisk, finansierende og evaluerende» (NOU 1981: 30A, s. 145). Denne anbefalingen fikk stor betydning for en rekke institutter og for systemet som helhet.

På armlengdes avstand

Delvis som en konsekvens av Thulin-utvalgets utredning og Stortingets beslutning om fristilling, introduserte Willoch-regjeringens andre forskningsmelding (St.meld. nr. 60 (1984–85)) et nytt og tredelt finansieringssystem, som langt på vei har preget instituttsektorens finansiering fram til i dag. Det bestod av: grunnbevilgning, programbevilgning og prosjektmidler.

Dette systemet var en variant av budsjett 1, 2 og 3-kategoriene som ble lansert av Bratteli-regjeringen i 1975. Men nå ble systemet tydeligere beskrevet. Hensikten var å etablere klarere og mer enhetlige retningslinjer for hvordan forskningsinstituttene skulle finansieres. Det ble ikke minst sett som nødvendig fordi forskningsrådene hadde fått et mer overordnet ansvar for instituttene. Formuleringene om grunnbevilgningens størrelse ble samtidig mer vage og generelle.

Det vises blant annet til at NTNFI og de andre forskningsrådene skulle ha: «[...] selvstendig ansvar for å sikre tilstrekkelige grunnbevilgninger til fristilte

institutter i lys av en overordnet koordinering og i tråd med de langtidsplaner Stortinget har satt» (St.meld. nr. 60 (1984–85), s. 43). Slike formuleringer er langt mer uforpliktende enn de tallfestede ambisjonene som Thulin-utvalget hadde lansert.

I den påfølgende forskningsmeldingen fra Brundtland II-regjeringen kom det imidlertid en viktig avklaring: Forut for meldingen hadde Hernes-utvalget (NOU 1988: 28) foreslått en todeling av de næringsrettede instituttene, med såkalte «strategiske institutter» knyttet til universitetene og høyskolene på den ene siden og rene «markedsbedrifter» uten statlig grunnbevilgning på den andre. Regjeringen fulgte ikke opp dette forslaget. Den mente at det var verdifullt å opprettholde institutter som kunne kombinere grunnleggende forskning og brukernærhet (St.meld. nr. 28 (1988–89), s. 85).

I meldingen ble det dessuten uttrykt bekymring for at de næringsrettede instituttene oppdragsavhengighet var for høy, og det ble anbefalt at NTNF skulle gi instituttene en større andel av finansieringen som grunnbevilgning. Nå ble også de samfunnsvitenskapelige instituttene omtalt, og det ble påpekt at grunnbevilgningen «bør være høy», men det ble ikke antydning konkrete tall eller andeler.

Tallene kom imidlertid på bordet igjen i Grøholt-utvalgets utredning (NOU 1991: 24). Utvalget utredet reformer av forskningsrådssystemet og anbefalte å få ett forskningsråd til erstatning for de fem som da fantes. Utvalget gikk grundig inn på det nye rådets ansvar for instituttene og drøftet finansieringsmodellen. Utvalget viste til at de næringsrettede instituttene grunnbevilgning på 5–10 prosent var betydelig lavere enn det som var vanlig internasjonalt, hvor nivået ofte lå på 30–40 prosent. Det foreligger imidlertid ingen referanse til opplysningene om grunnbevilgningsnivået internasjonalt.

Utvalget sluttet seg også til den svært ambisiøse anbefalingen fra Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS) om en grunnbevilgningsandel for samfunnsvitenskapelige institutter på mellom 40 og 60 prosent (NOU 1991: 24, s. 68). Men i likhet med Thulin-utvalgets tallfestede ambisjoner fra ti år tidligere, ble heller ikke Grøholt-utvalgets anbefalinger fulgt opp politisk. Forskningsmeldingen fra 1993 fra Brundtland III-regjeringen tok ikke standpunkt til grunnbevilgningens størrelse, og det ble uttrykt bekymring for at «[...] økt omsetning som følge av høyere oppdragsandel, medfører krav til økt grunnbevilgning.» (St.meld. nr. 36 (1992–93), s. 64). I stedet la meldingen vekt på at Norges forskningsråd skulle sikre en mer helhetlig finansiering

av instituttene innenfor sitt virkefelt og utarbeide klarere retningslinjer for grunnbevilgningen.

Forskningsrådet fulgte opp, og regjeringen kom med den første versjonen av «statlige retningslinjer for finansiering av forskningsinstitutter» i 1994.³ Disse retningslinjene bygde i stor grad på den tredelte finansieringsstrukturen som ble introdusert i 1985, men hadde en forhistorie tilbake til 1975. Det som derimot var nytt, var at begrepet «basisbevilgning» ble introdusert som en fellesbetegnelse for de to kategoriene: grunnbevilgning og strategiske instituttprogrammer. Strategiske instituttprogrammer hadde vært i bruk i lengre tid, men ble nå del av et opplegg for enhetlig grunnfinansiering – en kombinasjon som senere skulle vise seg å bli problematisk.

Friskmelding med bivirkninger

Tidlig på 2000-tallet fikk instituttpolitikken en ny vending: I sin første evaluering av Forskningsrådet, kom det internasjonale evalueringsmiljøet Technopolis med flere kritiske bemerkninger om den norske instituttsektoren. Det ble antydnet at instituttsektoren var for stor og fragmentert, at den la beslag på forskningskompetanse som trengtes i andre sektorer, og at den stod i veien for det direkte samarbeidet mellom universiteter og næringsliv (Arnold mfl., 2001).

Selv om disse formuleringene ikke var noen sentral del av evalueringen, skapte de debatt, og det kom motreaksjoner, både fra instituttene og myndighetenes side. Det hører også med til historien at forskningsmeldingen fra Bondevik I-regjeringen i 1999 (St.meld. nr. 39 (1998–99)) hadde gitt instituttsektoren beskjedne omtale. Der var instituttsektoren plassert inn i den store «kunnskapsallmenningen» – et begrep som ble oppfattet som vagt og lite treffende for de fristilte og oppdragsorienterte instituttene.

³ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2008-12-19-1579?q=statlig%20grunnbevilgning>

Instituttsektoren fikk til gjengjeld grundig behandling i den neste forskningsmeldingen som ble lagt fram i 2004 av Bondevik II-regjeringen, etter at den store kvalitetsreformen innenfor høyere utdanning var gjennomført.⁴ Meldingen inneholdt analyser og data som systematisk avviste de kritiske bemerkningene fra Technopolis tre år tidligere (St.meld. nr. 20 (2004–05)). Mange betraktet meldingen som en slags friskmelding; forskningsinstituttene hadde en viktig funksjon og skulle utvikles videre. I instituttsektoren ble det spøkt med at instituttene ble friskmeldte, uten at de visste at de noen gang hadde vært syke.

Men sykdomsmetaforen var ikke helt uten rot i virkeligheten. I likhet med en rekke tidligere meldinger ble det slått fast at flere institutter var i overkant oppdragsdrevne, spesielt de teknisk-industrielle og miljøinstituttene. Ifølge meldingen gikk dette ut over evnen til langsiktig kompetanseoppbygging og svekket den internasjonale konkurranseevnen. Regjeringen foreskrev derfor økt grunnbevilgning til de nevnte instituttgruppene, men igjen uten noen klar dosering.

I tillegg konstaterte regjeringen at instituttene grunnbevilgning i for stor grad var basert på skjønn og historiske forhold. Etter stortingsbehandlingen fikk Forskningsrådet i oppdrag å utvikle et system for resultatbasert grunnfinansiering for instituttene. Som del av reformene innenfor høyere utdanning var det fra 2003 også innført et finansieringssystem for universitetene og høyskolene med resultatbaserte elementer, blant annet for å fremme kvalitet i forskning.

Forskningsrådets forslag ble lagt fram i 2006 (Forskningsrådet, 2006). Et sentralt element i forslaget var innføringen av et sett med resultatindikatorer for beregning av instituttene grunnbevilgning: oppdragsinntekter, vitenskapelig publisering, bidrag til avlagte doktorgrader, omfang av bistillinger ved universiteter og høyskoler, utenlandske inntekter og prosjektinntekter fra Forskningsrådet (Forskningsrådet, 2006).

Foruten en grundig drøfting av indikatorer, vektning og inndeling i konkurransearenaer inneholdt forslaget noen avklaringer og signaler av prinsipiell betydning. For det første innebar det nye systemet at grunnbevilgningens hovedformål ble avgrenset til å «kompensere for oppdragsmarkedets underin-

⁴ Bondevik II regjeringen (2001–2005) med Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti.

vestering i langsiktig kompetanseoppbygging» (Forskningsrådet, 2006, s. 17). Grunnbevilgningen skulle altså ikke brukes til å finansiere strategiske satsinger eller utvikling av kunnskap på prioriterte områder. Riktignok inneholdt det nye systemet en åpning for strategiske instituttsatsinger, men det skinte klart gjennom at Forskningsrådet mente dette var lite ønskelig og en form for «strategisk gjøkunge» i et indikatorbasert finansieringsopplegg.

For det andre inneholdt forslaget noe helt nytt, en såkalt «relevansvekt». Den gikk ut på at instituttens skår på øvrige indikatorer skulle vektes mot instituttens oppdragsandel. I praksis betydde dette at institutter med høy skår på noen dimensjoner ble straffet dersom de ikke samtidig kombinerte dette med vesentlig oppdragsvirksomhet – ikke ulikt logikken i idrettens mangekampøvelser, hvor evnen til allsidighet trumfer evnen til spesialisering. Dette må vurderes som en meget finurlig måte å operasjonalisere dyrkingen av instituttene som hybride organisasjoner.

Systemet ble innført i forbindelse med statsbudsjettet for 2009, uten store innvendinger. Blant de få kritiske røstene var direktør ved Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Petter Aasen. I bladet *Forskningspolitik* beskrev han forslaget til nytt system som en «løsning som søker problem» (Aasen, 2006). Han uttrykte blant annet skepsis til at grunnbevilgningen ble redusert til å korrigere for markedssvikt, og han fryktet at: «[...] det som skulle gi grunnlag for å styrke Forskningsrådets strategiske ansvar for instituttsektoren, kan ende med at rådet setter seg selv på sidelinjen i forhold til sektorforskningen.»

Sammen med endringer i finansieringssystemet skulle også Forskningsrådet utarbeide regler for at forskningsinstitutter kunne komme inn i ordningen med statlige grunnbevilgninger, eller gå ut av ordningen. Regjeringen foreslo ikke å ta inn nye institutter i ordningen før det kunne komme større friske midler inn, men Stortinget vedtok å innlemme fem institutter allerede fra 2010 (se også kapittel 5).

Da systemet ble evaluert i 2012, var hovedinntrykket at det nye systemet fungerte godt, men at det trengtes forenklinger (DAMVAD, 2012). Den finurlige relevansvekten ble foreslått fjernet, mest fordi den var for komplisert å forstå. Samtidig stimulerte resultatindikatorene i seg selv til å kombinere de aktivitetene som var ønsket fra instituttene: en kombinasjon av grunnleggende og anvendt forskning, internasjonalisering og kobling til brukere og academia.

De før omtalte strategiske satsingene ble foreslått avvirket, men regjeringen Stoltenberg II valgte likevel å opprettholde dem for miljøinstituttene og primærnæringsinstituttene. Begrunnelsen var at det her: «[...] fortsatt er behov for strategiske satsinger og tett dialog mellom sektordepartementene og instituttene på disse arenaene».⁵ Den strategiske «gjøkingen» lot seg altså ikke kvele uten kamp.

Da regjeringen Solberg i 2020 la fram sin strategi for helhetlig institutt-politikk, var behovet for strategi og dialog med sektordepartementene tydeligvis ikke like viktig. Nå ble hele ordningen med strategiske satsinger opphevet. Hovedbegrunnelsen var at den bidro til «et ressurskrevende og uoversiktlig system» (Kunnskapsdepartementet, 2020, s. 14).

Parallelt med utredningen av det resultatbaserte finansieringssystemet fikk instituttene finansiering en høyst uventet prøving i rettsapparatet. I 2006 fikk stiftelsen SINTEF krav fra Trondheim likningskontor om å betale inntekts- og formuesskatt. SINTEF oppfattet dette som en provokasjon og et brudd med en 50 år lang praksis om at forskningsinstitutter ikke er skattepliktige. Ifølge daværende SINTEF-direktør Unni Steinsmo ville innføring av skatteplikt bety at «penger blir overført fra forskning til staten, og ikke fra staten til forskning».⁶ Saken hadde ringvirkninger for andre, ikke-statlige institutter. SINTEF stevnet staten, men tapte i lagmannsretten, og en påfølgende anke ble avvist. Enden på visa ble et slags kompromiss, hvor regjeringen innvilget forskningsstiftelser unntak fra formuesskatt, men ikke fra inntektsskatt.

I ettertid framstår imidlertid de prinsipielle sidene av saken som viktigere enn de økonomiske. Grunnen til at SINTEF i utgangspunktet ble erkjent skattepliktig, var at instituttet påviselig var økonomisk avhengig av oppdrag, og derfor opptrådte som om stiftelsen hadde erverv til formål. At SINTEF hadde en grunnbevilgning fra staten og var omfattet av statlige retningslinjer, var ikke nok til å overbevise skattejuristene. Stortinget lot seg heller ikke overbevise og avviste i 2008 et forslag fra den borgerlige opposisjonen om å innføre et generelt skattefritak for forskningsinstitutter som mottok basisbevilgning fra staten.⁷

⁵ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2008-12-19-1579>

⁶ Pressemelding fra SINTEF 17.03.2006.

⁷ Dokument nr.8:64 (2007-2008), Innsti.S.nr.257 (2007-2008).

Det ligger derfor en viss historiens ironi i at Willoch-regjeringens fristilling av instituttene på 1980-tallet ga instituttene en tilknytningsform og en oppdragsavhengighet som 25 år senere gjorde dem skattepliktige, og det mot de borgerlige partienes vilje. At instituttene ble betraktet som ervervsmessige aktører, kan også ses som et endelig brudd med Bondevik-regjeringens tanke om kunnskapsallmenningen, hvor instituttene inngikk som aktører med brede samfunnsformål.

Perspektiver framover

Dagens grunnbevilgningssystem for instituttene har et mindre omfang og et annet rasjonale enn den finansieringen som i sin tid ble forvaltet av forskningsrådene og departementene direkte. Utviklingen har stegvis gått fra eierskap og strategisk styring til et mer mekanisk system som skal korrigere for markedssvikt og fungere nøytralt. Grunnbevilgningen har blitt mer enhetlig, dels ved at den administreres av ett samlet forskningsråd, dels ved at den bygger på et felles sett med kriterier, dog med en viss variasjon mellom instituttgrupper, de såkalte fordelingsarenaene.

Grunnbevilgningens størrelse er i 2024 i mindre grad uttrykk for de bevilgende myndighetenes behov for anvendt forskning og i større grad uttrykk for hva myndighetene anser som nødvendig for å opprettholde langsiktig kompetanseutvikling på et visst nivå. Argumentene for grunnbevilgning har fått en stadig mer «defensiv» klang. Nå handler argumentene mer om hvor liten den kan være uten at instituttet forvitrer faglig.

Satt på spissen er kanskje instituttene eksistensberettigelse i dag først og fremst at de eksisterer og overlever i en konkurranseutsatt situasjon. Men sammenlignet med på 1960-tallet, da instituttene var et hovedredskap i forskningssystemet, er det nå mer uklart hva myndighetene egentlig vil med instituttene.

Et annet hovedtrekk er at myndighetene over tid har gått langt i å ren- dyrke instituttene som hybride forskningsmiljøer (Gulbrandsen mfl., 2012), med én fot i det grunnleggende og den andre foten i det anvendte og brukernære. Dette hybride idealet ligger også implisitt i de gjentatte bekym-

ringene om for høy oppdragsavhengighet, kombinert med skiftende regjeringers skepsis til å gjøre merkbare løft i grunnbevilgningen. Myndighetene kan med andre ord sies å ha hatt som mål å holde instituttene sultne, men ikke utsultet.

Hvordan instituttene finansiering vil utvikle seg i tiden framover, er et åpent spørsmål. Støre-regjeringens såkalte tillitsreform skulle kunne medføre at mer av finansieringen ble gitt som grunnbevilgning. Det ligger i tillitsreformens generelle budskap om å gi mer frihet og ansvar til «[...] de som står i førstelinjen» og utfører jobben. Det følger også mer eksplisitt av Stortingets behandling av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning i 2023. Der het det i en flertallsmerknad: «Det må være et mål i planperioden at basisfinansieringen som andel av finansierings-systemet økes.»⁸

På den annen side er det lite trolig at økt grunnbevilgning til instituttene står sentralt i regjeringens tillitsreform. Komiteflertallets merknad om økt basisfinansiering var nok primært innrettet mot universitetene og høyskolene, og ikke ment for instituttene. Økt grunnbevilgning til instituttene har aldri vært en politisk vintersak. Og når sant skal sies, er det krevende å mobilisere entusiasme for en resultatbasert mekanisme som skal korrigere for markedssvikt. Kanskje av den grunn har også instituttene begynt å tone ned kravet om grunnbevilgning og i stedet satt medfinansiering av EU-prosjekter og brukerorienterte prosjekter i Forskningsrådet høyere på ønskelisten.

Historien har vist at høy andel grunnbevilgning henger sammen med sterk styring og mindre frihet, mens lav grunnbevilgning gjerne er prisen instituttene betaler for frihet og uavhengighet – «there is no such thing as a free lunch». Men det finnes også en slags «tredje vei» i form av *strategisk grunnbevilgning*, hvor instituttene langsiktige kompetanseutvikling kan knyttes til prioriterte satsinger og avtales i dialog mellom institutter og bevilgende myndigheter. Over tid er strategiske instituttsatsinger og lignende mellomløsninger systematisk avvirket, men hvis både institutter og myndigheter har behov for strategisk dialog og forutsigbar finansiering, kan slike løsninger fort dukke opp i nye former.

⁸ Innst.170 S (2022-2023) til Meld.St. 5 (2022-20223).

Referanser

- Arnold, E., Kuhlmann, S. & Van der Meulen, B. (2001). *A singular council: Evaluation of the Research Council of Norway*. Technopolis Group.
- Auranen, O. & Nieminen, M. (2010). University research funding and publication performance – An international comparison. *Research Policy*, 39(6), 822–834.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- DAMVAD. (2012). *Evaluering av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering*.
- Gulbrandsen, M., Ramberg, I., Sarpebakken, B., Schwach, V., Sivertsen, G., Solberg, E. & Wiig, O. (2012). *Er det noen SAK? Instituttsektorens rolle og organisering i Norge med spesiell vekt på samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) (Rapport 50/2012)*. NIFU.
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Strategi for helhetlig instituttpolitikk*.
- Kvaal, S. (1997). *Janus med tre ansikter: Om organiseringen av den industrielt rettede forskningen i spennet mellom stat, vitenskap og industri i Norge, 1916–1956* (Skriftserie fra Historisk institutt). NTNU.
- Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*.
- Norges forskningsråd. (2006). *Nytt basisfinansieringssystem for instituttsektoren: Forslag fra Norges forskningsråd*.
- NOU 1981: 30A. *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon*
- NOU 1981: 30B. *Vedlegg til utredning om offentlig støtte til teknisk industriell forskning og utvikling i Norge*.
- NOU 1988: 28. *Med viten og vilje*.
- NOU 1991: 24. *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*.
- NTNFs forskningsutredning 1964. (1964). *NTNFs forskningsutredning 1964*.
- OECD. (2017). *Reviews of innovation policy: Norway 2017*. OECD Publishing.
- Schwach, V., Borlaug, S. B., Wollscheid, S. & Fossum, L. W. (2024). *Forskning og finansiering*. NIFU Arbeidsnotat 2024:2..
- Solberg, E. & Drange, C. V. (2024). Balancing basic and external research funding: A comparative analysis. I L. Langfeldt & G. Sivertsen (Red.), *Challenges in Research Policy: Evidence-based policy briefs with recommendations*. Springer Publishing.
- St.meld. nr. 20 (2004–05). *Vilje til forskning*.
- St.meld. nr. 28 (1988–89). *Om forskning*.
- St.meld. nr. 35 (1975–76). *Om forskningens organisering og finansiering*.
- St.meld. nr. 36 (1992–93). *Forskning for fellesskapet*.
- St.meld. nr. 39 (1998–99). *Forskning ved et tidsskille*.
- St.meld. nr. 43 (1991–92). *Et godt råd for forskning: Om endringer i forskningsrådsstrukturen*.
- St.meld. nr. 60 (1985–86). *Om forskningen i Norge*.
- St.meld. nr. 65 (1965–66). *Om den teknisk-naturvitenskapelige forskning i Norge*.
- St.meld. nr. 119 (1980–81). *Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering*.
- St.prp. nr. 63 (1922). *Finans- og Tolldepartementet*.

- Stampfer, M. (2019). Pros and cons of distribution streams of governmental funding for research. *Formas*.
- Sörlin, S. (2006). *En ny institutsektor: En analys av industriforskningsinstituttens villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv*. Kungliga tekniska högskolan.
- Zacharewicz, T., Pavón, N. P., Martos, L. A. P. & Lepori, B. (2023). Do funding modes matter? A multilevel analysis of funding allocation mechanisms on university research performance. *Research Evaluation*, 32, 545–556.
- Aasen, P. (2006). Løsning som søker problem. *Forskningspolitikk*, 3, 9.

