

**Till** Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÅK-U)  
**Kopia** Nordiska Ministerrådets sekretariat  
**Från** Förhandlingspersonen Peter Stenlund  
**Ämne** Beslutsunderlag om samarbetsorganens nordiska finansiering

## Beslutsunderlag om samarbetsorganens nordiska finansiering

### Inledning och sammanfattning

Denna promemoria behandlar 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). Promemorian utgör ett beslutsunderlag för MR-U/ÅK-U och har tagits fram efter dialog med följande berörda aktörer: samarbetsorganen, värdundersitet, ansvarigt ministerium/styrelse i respektive nordiskt land, Nordiska rådets budgetgrupp och NordForsk.

Förhandlingspersonen Peter Stenlund har i sitt arbete fått stöd av seniorrådgivare Daniel Holmberg och assisterats av Johanna Christine Larby vid Nordiska Ministerrådets sekretariat.

Förhandlingsuppdraget har inte inkluderat någon ny värdering av institutens vetenskapliga kvalitet eller nordiska nytta. Tidigare utvärderingar visar på goda resultat vad gäller organens aktiviteter.

Förslagen utgår från perspektivet att fortsatt nordiskt forskningssamarbete på minst nuvarande finansiella nivå endast kan säkras genom resultat på hög kvalitativ nivå och en inriktning av resursanvändningen inom sektorer och forskningsområden där den största nordiska nyttan uppnås. I promemorian redovisas utgångspunkter för hur nordisk nytta i forskningssamarbetet kan åstadkommas.

Ambitionen har varit att lägga fram ett beslutsunderlag som bidrar till politisk konsensus och samtidigt bidrar till att upprätthålla finansieringen och vidareutveckla nyttan av det nordiska forskningssamarbetet. Vidare har målsättningen varit att ge värdundersitet/samarbetsorganen goda förutsättningar att planera verksamheten. Förslagen rör både finansieringen och styrning/organisering av forskningssamarbetet. De närmare motiven för förslagen redovisas i promemorian.

Förslagen ligger i linje med utkastet till MR-U:s nya samarbetsprogram, som förväntas beslutas av MR-U under 2019, där sektorn bland annat identifierar ett tema för



forsknings-samarbetet inom mobilitet, forskarutbildning, och vetenskapligt nätverkskapande. Vidare bedöms förslagen kunna realiserars inom ramen för NordForsks strategi för perioden 2019–2022.

Förslaget föreslås träda ikraft först 2021 för att Nordiska Ministerrådet ska kunna genomföra en politisk behandling av ärendet inom MR-U och i förhållande till Nordiska rådet.

Det föreslås en övergångsperiod för perioden 2021–2023. Den motiveras dels av att värduniversitetens primära ansvar för instituten och samlarbetsorganens nordiska nytta behöver tydliggöras, dels av att värduniversiteten/instituten har behov av att kunna planera verksamhetens framtida inriktning. Vidare ges NordForsk härigenom goda förutsättningar att vidareutveckla verksamheten utifrån MR-U/ÄK-U:s planer.

Vidare föreslås att Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÄK-U) ger NordForsk i uppdrag att etablera ett finansieringsinstrument från och med budgetåret 2024, som skall användas för att stödja samnordiska institut och andra mera långsiktiga samlarbetsnätverk.

Mot bakgrund av att förslaget medför att samtliga nordiska forskningsresurser inom MR-U allokeras till NordForsk så identifieras ett behov av dialog mellan Nordiska Ministerrådet och Nordiska rådet kring det forskningspolitiska samlarbetet, i synnerhet frågan om samlarbetets övergripande forskningspolitiska prioriteringar. Denna frågeställning behandlades vid ÄK-U 01/19 och en uppföljande diskussion kommer att äga rum vid ÄK-U 02/19.

### **Uppdraget**

Vid ÄK-U 04/18 godkände ämbetsmannakommittén ett mandat om framtagande av beslutsunderlag gällande möjligheter för den framtida finansieringen av de nordiska samlarbetsorganen (bilaga 1). Vid samma tillfälle utsågs den tidigare finländske ambassadören och statssekreteraren Peter Stenlund till förhandlingsperson.

Av mandatet framgår att Peter Stenlund å ministerrådets vägnar ska utarbeta ett beslutsunderlag gällande möjligheter för finansieringen av de nordiska samlarbetsorganen. Beslutsunderlaget ska beskriva hur en framtida finansiering av organen kan utformas och redovisa de förväntade konsekvenserna av ett sådant förslag vad gäller nordisk nytta och/eller mervärde jämfört med nuvarande situation.

Förhandlingspersonen ska ta utgångspunkt i tidigare beslut och dokument:

- Högnivågruppens översyn av det nordiska forsknings-samlarbetet 2011, rapporten "Vilja till forskning?" (bilaga 2)
- ÄK-U:s principbeslut, ÄK-U 04/13 (bilaga 3)
- Ad hoc-gruppens rapport "Fortsatt nationalisering av samlarbetsorganen – möjliga framtida finansieringsmodeller" 2013 (bilaga 4)



- MR-U:s forskningspolitiska redogörelse 2017 "Ministerrådsförslag om gradvis utfasing av den direkte finansieringen av de nordiske samarbeidsorganene" (bilaga 5)
- Islands inställning till förslaget om finansiering av samarbetsorganen, bilaga 1 till sak 59/18, ÄK-U 03/18 (bilaga 6)

Beslutsunderlaget ska utarbetas efter dialog med ansvarigt ministerium/styrelse i respektive nordiskt land, värduniversiteten och relevanta aktörer. Samarbetsorganen ges möjlighet att lämna synpunkter. Underlaget ska lämnas till Nordiska Ministerrådet senast den 1 april 2019.

### **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 ÄK-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. ÄK-U beslutade dock vid ÄK-U:s möte 01/16 att förlänga nuvarande ramavtal med NIAS, NIFS, NORDITA och NORDVULK till och med 2017, varvid genomförandet av tidigare ÄK-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 ÄK-U att ge värduniversiteten/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 ÄK-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.

Därefter behandlades samarbetsorganens finansieringsförutsättningar och avtal på ÄK-U 03/18 och ÄK-U 04/18. Vid ÄK-U 03/18 beslutade ÄK-U om en förlängning av värduниверситетens/samarbetsorganens ramavtal till och med 2019. Vid ÄK-U 01/19 beslutade ÄK-U om fördelning av sektorns ramar för Nordiska Ministerrådets budget för 2020. Beslutet innebär en oförändrad finansiering av de fyra samarbetsorganen under 2020.

### **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 ÄK-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 samarbetsorganen borde därför inte ske genom Nordiska Ministerrådets sekretariat.



Gruppen ansåg att nya samhällsutmaningar har tagit form de senaste decennierna och 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 forskningssamarbetet.

Nuvarande finansieringsmodell av samarbetsorganen 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. Det bedömdes ge mindre flexibilitet och relevans i det nordiska forskningssamarbetet 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 samarbetsstrukturen innehar NordForsk och dess beslutande organ den bästa helhetsbilden i fråga om hur de bästa resultaten kan uppnås i det nordiska forskningssamarbetet.

Ambitionen med förslaget är att upprätthålla finansieringen av och relevansen i det nordiska forskningssamarbetet. Samarbetet måste anpassas för att undvika resursminskningar, vilket skulle medföra ytterligare finansiell marginalisering i förhållande till den nationella och europeiska forskningspolitiken. 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 forskningssamarbetet kan uppnås 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 samhälleliga 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 gott kunnande ändå behövs också i nationella miljöer.
- erbjuda nordisk/skandinavisk 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.

### Överväganden

MR-U/ÅK-U:s målsättning att genomföra principbeslutet från 2013 och lämna ett ministerrådsförslag till Nordiska rådet har av olika skäl inte kunnat nås. Det har visat sig svårt att etablera en forskningsfinansiering som både är konkurrensbaserad och ger samarbetsorganen finansieringsmöjligheter. Likväl finns fortsatt grundläggande skäl för en förändring av det forskningspolitiska samarbetet kring samarbetsorganen.

Dagens styr- och finansieringsmodell bedöms inte som ändamålsenlig på grund av följande:

- 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 forskningssamarbetet 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/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 samarbetsorganen 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 forskningssamarbetet.



- 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 samarbetsorgan, via ramavtal mellan Nordiska Ministerrådets sekretariat och värdundersiteten, utan att forskningspolitiska prioriteringar och vetenskapliga bedömningar skett.

Om administrationen av den institutinriktade finansieringen överförs till Nordforsk, bör universitetsrepresentationen eventuellt stärkas i NordForsks styrelse. För närvarande har Nordiska universitetssamarbetet (NUS) en ledamot i NordForsks styrelse (till skillnad från tre representanter när NordForsk bildades) och det kan övervägas om organisationen bör ha ytterligare en plats.

### **Övergångsperiod**

Mot bakgrund av ÄK-U:s beslut om fördelning av sektorns ramar för Nordiska Ministerrådets budget för 2020 bör Nordiska Ministerrådets sekretariats nuvarande ramavtal med Stockholms universitet (NORDITA), Köpenhamns universitet (NIAS), Oslo universitet (NIFS) och Islands universitet (NORDVULK) förlängas till och med 2020.

Samarbetsorganens budgetmedel bör från och med budgetåret 2021 överföras till NordForsk budgetpost. NordForsk bör ges i uppdrag att under övergångsperioden 2021–2023 förhandla om nya ramavtal med värdundersiteten. Finansieringen av de inom universiteten verksamma instituten bör alltså ske via avtal med NordForsk. Samarbetsorganens finansiering kan under denna period uppgå till nuvarande nivå under förutsättning att värdundersiteten fullt ut bär sitt primära ansvar och att ett nordiskt mervärde som motsvarar behovet kan uppnås.

En övergångsperiod bör tillämpas dels för att värdundersiteten och samarbetsorganen ska kunna planera verksamhetens framtida inriktning, omfattning och finansiering, dels för att NordForsk ska kunna planera och genomföra följande uppdrag från Nordiska Ministerrådet.

### **NordForsks uppdrag**



NordForsk bör ges i uppdrag att senast 2023 etablera ett institutsprogram, som ett komplement till övrig forskningsfinansierande verksamhet, och genomföra en utlysning som är relevant för samarbetsorganens verksamhet. Detta nya instrument kan eventuellt behövas också som uppföljning av NordForsks program University Hubs.

Målet för programmet bör vara att bidra till långsiktig forskningsverksamhet av stort nordiskt mervärde. Ett institutsprogram av karaktären "Institutes promoting scientific excellence for nordic value" bedöms vara relevant för många nordiska samarbeten och benämningen nordiskt forskningsinstitut är attraktivt för sådana samarbeten.

NordForsks styrelse ska besluta om den närmare utformningen av programmet, inklusive bedömningskriterier. Institutionen bör engagera NUS som referensgrupp i utvecklingen av programmet. En utgångspunkt för arbetet är att institutsprogrammet ska vara relevant för värduniversiteten och att finansieringen är långsiktig. Finansiellt stöd bör därför ges av NordForsk för fem år i taget, förslagsvis med cirka två till sex MDKK per år. Ytterligare utlysningar inom institutsprogrammet bör ske efter de första fem åren. Den första ska ske så att finansiering från NordForsk kan utgå från och med 2024.

Kravbildningen på ett nordiskt institut bör vara hög. NordForsk bör ställa krav på vetenskaplig excellens, väsentlig nordisk nytta, medfinansiering från universitet och annan nationell externfinansiering i instituten, samt att verksamheten är tillgänglig, på samma villkor, för alla forskare vid alla nordiska lärosäten.

Ett nordiskt forskningsinstitut förväntas vara en naturlig mötesplats för nordiska och internationella forskare, en inkubator för nya inriktningar inom vetenskapsområdet, en nordisk aktör i internationella sammanhang, samt ett viktigt centrum för utbildning av forskare och för rekrytering av forskare till Norden. Att det är fråga om ett nordiskt forskningsinstitut ska avspeglas i organisationen av institutet inom universitet, bland annat genom att institutet har ett rådgivande organ med betydande nordisk representation.

Medlen för institutsprogrammet ska vara öronmärkta i NordForsks verksamhet. Den föreslagna finansieringsnivån av anslagsmottagare medför dels en möjlighet att institutet, med undantag av NORDITA, har möjlighet att erhålla mer nordiska medel jämfört med nuvarande finansiering, dels en möjlighet att finansiera fler institut än i dag. NordForsks styrelse och nationella finansiärer kan eventuellt besluta om att tillföra ytterligare nordiska (institutionens basbeviljning från Nordiska Ministerrådet) till institutsprogrammet och/eller nationella resurser.

### **Sammanfattande förslag**

Mot bakgrund av ovan redovisade utgångspunkter och överväganden föreslås följande:





- Nordiska Ministerrådets sekretariats nuvarande ramavtal med Stockholms universitet (NORDITA), Köpenhamns universitet (NIAS), Oslo universitet (NIFS) och Islands universitet (NORDVULK) förlängs till och med 2020.
- Nordiska Ministerrådets förvaltningsmodell för forskningssamarbete 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. Detta innebär att samarbetsorganens budgetmedel från och med budgetåret 2021 överförs till NordForsks budgetpost.
- Vårduniversitetens primära ansvar för samarbetsorganens verksamhet, administration och ekonomi förtydligas. Den samnordiska budgeten skall inte ansvara för basfinansiering utan resurserna ska tydligt avdelas för verksamhet som skapar nordisk nytta. Detta medför att den nordiska finansieringsandelen inte skall överstiga en tredjedel av samarbetsorganets nationella finansiering.
- Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÅK-U) ger NordForsk i uppdrag att förhandla ramavtal med samarbetsorganen för perioden 2021–2023 vars finansiering kan uppgå till nuvarande nivå under förutsättning att vårduniversitetet fullt ut bär sitt primära ansvar 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 från och med budgetåret 2024, som skall användas för att stödja samnordiska institut och andra mera långsiktiga samarbetsnätverk. Detta instrument skall stödja sådant forskningssamarbete 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.
- Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÅK-U) prövar, efter att ha hört bland annat de nordiska ländernas forskningsfinansieringsorgan, huruvida NordForsks styrelse borde kompletteras med flera representanter för universitetet.
- Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÅK-U) överväger hur en dialog med Nordiska rådet kring det forskningspolitiska samarbetet kan utvecklas.

Med den föreslagna övergångsperioden, dvs. att NordForsk tecknar treåriga avtal med vårduniversitetet (perioden 2021–2023), ges institutionen goda förutsättningar



att utveckla verksamheten i enlighet med MR-U/ÄK-U:s intentioner. Övergångsperioden ger också värduniversiteten möjlighet att stärka den nordiska nyttan i verksamheten och undersöka möjligheter till ökad nationell och europeisk finansiering.

### **Förväntade konsekvenser**

Uppdraget inkluderar att bedöma de förväntade följderna av den nya ordningen för instituten vad gäller nordisk nytta och/eller mervärde jämfört med nuvarande situation.

Instituten är olika och bidrar till nordisk nytta på olika sätt. 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 värduniversitet 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. Institutet 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 for 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 upparbetat 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.

### **Politisk behandling**

De föreslagna förändringarna bedöms vara av sådan karaktär att de kräver samråd (ministerrådsförslag) mellan Nordiska Ministerrådet (MR-U) och Nordiska rådet. Följande process- och tidplan för politisk behandling bedöms som nödvändig för att förslagen ska kunna gälla från och med 2021:

1. MR-U beslutar om ministerrådsförslag i skriftlig procedur våren 2019.
2. Ministerrådsförslag översänds till Nordiska rådet (maj 2019).



3. Nordiska rådets utskott för kunskap och kultur behandlar ministerrådsförslaget (juni 2019).
4. Nordiska rådet behandlar ministerrådsförslaget vid sessionen (hösten 2019).
5. MR-U slutbehandlar ärendet (vintern 2019/2020).
6. MR-U/ÄK-U ger NordForsk de i promemorian redovisade uppdragen (vintern 2019/2020).

### **Bilagor**

1. Mandat om framtagande av beslutsunderlag gällande möjligheter för den framtida finansieringen av de nordiska samarbetsorganen (bilaga 1)
2. Högnivågruppens översyn av det nordiska forskningsarbetet 2011, rapporten "Vilja till forskning?" (bilaga 2)
3. ÄK-U:s principbeslut, ÄK-U 04/13 (bilaga 3)
4. Ad hoc-gruppens rapport "Fortsatt nationalisering av samarbetsorganen – möjliga framtida finansieringsmodeller" 2013 (bilaga 4)
5. MR-U:s forskningspolitiska redogörelse 2017 "Ministerrådsförslag om gradvis utfasing av den direkte finansieringen av de nordiske samarbetsorganene" (bilaga 5)
6. Islands inställning till förslaget om finansiering av samarbetsorganen, bilaga 1 till sak 59/18, ÄK-U 03/18 (bilaga 6)

## 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, värdundersitet, ansvarigt ministerium/styrelse i respektive nordiskt land, Nordiska rådets budgetgrupp och NordForsk.

Förslaget innebär inte några förändringar i de nordiska resurserna för forskningssamarbete under Nordiska Ministerrådet (MR-U). Detsamma gäller organiseringen av samarbetet. Värdundersiteten 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 värdundersiteten. Samarbetsorganens finansiering kan under denna period uppgå till nuvarande nivå under förutsättning att värdundersiteten fullt ut bär sitt primära ansvar och att ett nordiskt mervärde som motsvarar behovet kan uppnås.
- Övergångsperioden ger värdundersiteten 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.
- NordForsks 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 realiseras inom ramen för NordForsks 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 värdundersitet 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 ÄK-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 erhöi från Nordiska Ministerrådet skulle överföras till NordForsk från och med 1 januari 2017. ÄK-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 ÄK-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 ÄK-U att ge värdundersiteten/organen en rimlig planeringshorisont och att Nordiska Ministerrådets sekretariat skulle säkerställa en tidig och grundlig dialog med Nordiska rådet.

NordForsks 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 ÄK-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 innebar i sin tur att förslaget inte kunde läggas fram vid Nordiska rådets höstsession.

Vid ÄK-U 03/18 beslutade man om en förlängning av världuniversitetens ramavtal till och med 2019. Vid ÄK-U 01/19 beslutades om fördelning av sektorns ramar för Nordiska Ministerrådets budget för 2020. Beslutet innebar 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, världuniversiteten, 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 forskningssamarbetet 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 forskningssamarbetet 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 ÄK-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 samarbetsorganen 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 forskningssamarbetet.

Nuvarande finansieringsmodell av samarbetsorganen 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 forskningssamarbetet 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 samarbetsstrukturen 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 arbetsmiljöer 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 samhällsbehov.
- bidra till forskarutbildning som stöder upprätthållande eller utvecklande av forskning och kunskaper 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 samhälls- 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 bedömningar och prioriteringar, eller följa upp och utvärdera de områden/ämnen/organ som finansierats. Finansieringen av samarbetsorganen 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 samarbetsorgan, via ramavtal mellan Nordiska Ministerrådets sekretariat och värdunderstiteten, 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 samarbetsorganens budgetmedel från och med budgetåret 2021 överförs till NordForsks budgetpost.
- Värdunderstitetens primära ansvar för samarbetsorganens 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 samarbetsorganets nationella finansiering.



- Nordiska Ministerrådet (MR-U/ÅK-U) ger NordForsk i uppdrag att förhandla ramavtal med samarbetsorganen för perioden 2021–2023 vars finansiering kan uppgå till nuvarande nivå under förutsättning att värduniversiteten 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 forskningssamarbete 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. Värduniversiteten har redan i dag juridiskt, ekonomiskt och administrativt ansvar för samarbetsorganen. 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 forskningssamarbetets flexibilitet, relevans och kvalitet.

De förväntade konsekvenserna för samarbetsorganen 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 värduniversitet 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 upparbetat 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 värduniversitetet 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).